

Ulkomaalaislain ja sen soveltamis- käytännön muutosten yhteis- vaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan

Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola,
Anne Alvesalo-Kuusi

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2021:10

tietokayttoon.fi

Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan

Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio,
Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

© 2021 tekijät ja Valtioneuvoston kanslia

ISBN pdf: 978-952-383-009-7

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		
Tekijä/t	Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi		
Kieli	suomi	Sivumäärä	330

Tiivistelmä

Tutkimus analysoi ulkomaalaislakiin ja sen soveltamiskäytäntöön 29.5.2015–6.6.2019 tehtyjen muutosten yhteisvaikutuksia turvapaikanhakijoiden asemaan. Tutkimuksen mukaan huomio on ollut turvapaikkamenettelyn tehostamisessa, eikä niinkään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksissa. Ne tilanteet ovat lisääntyneet, joissa henkilöt eivät saa oleskelulupaa, mutta heitä ei myöskään saada poistettua maasta. On syntynyt väliinputoajia, joille vaikutukset ovat kohtuuttomia. Monet menettelyihin tehdyistä muutoksista ovat lisänneet tarvetta muutoksenhakuun ja uusintahakemuksiin. Lapsierityiset parannukset eivät ole täysin ehkäisseet yleisten muutosten kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Myös lapsivaikutusten arviointi on ollut puutteellista. Näin ollen suositellaan, että 1) kartoitetaan ilman oleskelulupaa olevien mahdollisuus saada oleskelulupa jollakin perusteella; 2) tarkistetaan muukalaispassin myöntämisen edellytykset; 3) turvataan lasten jatkolupapäätöksissä elämäntilanteen jatkuvuus; 4) turvataan perheen yhdistäminen yhdenvertaisesti kansainvälistä suojelua saaneille; 5) turvataan perheen yhdistämisessä lapsen etu; 6) kiinnitetään parempi huomio hakijoiden haavoittuvuuteen; 7) kehitetään perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä lapsivaikutusten arviointia; 8) turvataan keskeisten toimijoiden rahoitus; 9) lisätään alan perus- ja täydennyskoulutusta ja 10) arvioidaan ulkomaalaislain uudistuksen tarve.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tutkimus, tutkimustoiminta, diskurssianalyysi, haastattelututkimus, kansainvälinen suojelu, lainsäädäntötutkimus, lapsen oikeudet, oikeusturva, oleskeluoikeus, perus- ja ihmisoikeudet, turvapaikanhakija

ISBN PDF	978-952-383-009-7	ISSN PDF	2342-6799
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-009-7		

De sammantagna konsekvenserna av ändringarna i utlänningslagen och dess tillämpningspraxis för ställningen för dem som sökt och beviljas internationellt skydd

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:10

Utgivare	Statsrådets kansli		
Författare	Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi		
Språk	finska	Sidantal	330

Referat

I rapporten utreds följderna av ändringarna i utlänningslagen och dess tillämpningspraxis. Rapporten visar att fokus har varit på att effektivisera förfarandet snarare än att trygga de asylsökandenas rättigheter. Det har blivit vanligare att sökande inte beviljas uppehållstillstånd samtidigt som det inte är möjligt att avlägsna dem ur landet. Det har uppstått grupper som drabbas på ett orimligt sätt. Det har uppstått ett ökat behov av ändringssökande samt ett ökat antal förnyade asylansökningar. Försöken att förbättra barnens ställning har inte helt förhindrat ändringarnas negativa effekter på barn. Barnkonsekvensanalysen har varit bristfällig. Följande åtgärder föreslås: 1) att kartlägga möjligheten att bevilja de som saknar uppehållstillstånd ett tillstånd på någon grund; 2) att granska villkoren för främlingspass; 3) att i samband med beslut om barns fortsatta uppehållstillstånd skydda stabiliteten i barnets livssituation; 4) att säkra familjeåterförening för alla; 5) att värna om barnets bästa i samband med familjeåterförening; 6) att fästa mera uppmärksamhet vid de som är i en utsatt ställning; 7) att utveckla bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt barnkonsekvensanalysen; 8) att trygga de centrala aktörernas finansiering; 9) att öka grund- och vidareutbildningen på området och 10) att bedöma behovet av en reform av utlänningslagen.

Klausul

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord

forskning, forskningsverksamhet, diskursanalys, intervjuundersökning, internationellt skydd, lagstiftningsforskning, barnets rättigheter, rättsskydd, uppehållsrätt, grundläggande och mänskliga rättigheter, asylsökande

ISBN PDF	978-952-383-009-7	ISSN PDF	2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-009-7		

The combined effects of the amendments to the Aliens Act and the practice of applying the Act with regard to the status of those requesting and receiving international protection

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:10

Publisher	Prime Minister's Office		
Authors	Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi		
Language	Finnish	Pages	330

Abstract

The report notes that the focus has been on making the asylum process efficient, rather than protecting the applicants' human rights. There has been an increase in cases where applicants have not been granted residence permits and, at the same time, it has not been possible to remove them from the country. In consequence, marginalised groups have emerged which have been impacted disproportionately. Procedural amendments have resulted in an increase in the number of appeals and of subsequent asylum applications. The improvements made to protect children have not prevented the negative effects of the amendments on children. The child rights impact assessment has been insufficient. These measures are suggested: 1) to consider whether persons without a residence permit could be granted a permit on some ground; 2) to review the criteria for issuing an alien's passport; 3) to secure stability in the child's life when assessing applications for extended permits; 4) to secure family reunification on equal grounds for those who have been granted international protection; 5) to secure the child's best interest in family reunification; 6) to pay more attention to the vulnerable status of asylum seekers; 7) to improve human and child rights impact assessments; 8) to secure financing for the central actors; 9) to increase training in the field and to 10) to assess the need for a reform of the Act.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords research, research activities, discourse analysis, interview study, international protection, legislative research, rights of the child, due process of law, right of residence, fundamental and human rights, asylum seeker

ISBN PDF	978-952-383-009-7	ISSN PDF	2342-6799
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-009-7>

Sisältö

Esipuhe	11
1 Tutkimuksen lähtökohdat	13
1.1 Johdanto	13
1.2 Kansainvälisen suojelun oikeudelliset lähtökohdat	15
1.2.1 Ulkomaalaislainsäädännön kehitys Suomessa	15
1.2.2 Kansainvälinen suojelu osana monikerroksista sääntelyä	17
1.2.3 Ulkomaalaislaki ja pääministeri Juha Sipilän hallituskausi.....	19
1.3 Tutkimuksen tavoitteet	23
1.4 Tutkimuskysymykset, aineistot ja menetelmät	25
1.4.1 Tutkimusasetelman esittely	25
1.4.2 Diskursiivisten seurausten analyysi.....	26
1.4.3 Ennakoidut vaikutukset	30
1.4.4 Toteutuneet vaikutukset	32
1.4.5 Oikeudellinen arviointi	34
2 Lakimuutosten perusteludiskurssit ja niiden seuraukset	37
2.1 Johdanto	37
2.2 Kasvudiskurssi.....	38
2.3 Tehostamisdiskurssi	41
2.4 Sujuvoittamis- ja selkeyttämisdiskurssi.....	43
2.5 Väärinkäyttödiskurssi	46
2.6 Kansainvälinen vastaavuusdiskurssi	52
2.7 Yhdenvertaisuusdiskurssi	55
2.8 Parannusdiskurssi.....	58
2.9 Lapsuuden kyseenalaistava diskurssi	62
2.10 Diskurssien seuraukset	67
3 Ulkomaalaislain ja soveltamiskäytäntöjen keskeisimmät muutokset	72
3.1 Humanitaarisen suojelun lakkauttaminen (HE 2/2016 vp)	72
3.1.1 Johdanto.....	72
3.1.2 Lakimuutoksen tavoitteet	75
3.1.3 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset	76
3.1.4 Oikeudellinen arviointi	79
3.2 Keskeiset turvapaikanhaun menettelyllisiä takeita ja oikeuksia koskevat muutokset	81
3.2.1 Johdanto.....	81
3.2.2 Viranomaisten koulutus	83
3.2.2.1 Hallituksen esityksen tavoitteet ja sisältö (HE 218/2014 vp)	83
3.2.2.2 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset	84
3.2.2.3 Oikeudellinen arviointi	86

3.2.3	Hakijan kuuleminen (HE 218/2014 vp)	87
3.2.3.1	Hallituksen esityksen tavoitteet ja sisältö	87
3.2.3.2	Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset	89
3.2.3.3	Oikeudellinen arviointi	90
3.2.4	Oikeusapu (HE 32/2016 vp)	91
3.2.4.1	Lakimuutoksen tavoitteet ja keskeinen sisältö	91
3.2.4.2	Ennakoidut vaikutukset	92
3.2.4.3	Toteutuneet vaikutukset	93
3.2.4.4	Oikeudellinen arviointi	95
3.3	Oikeus tehokkaksiin oikeussuojakeinoihin (HE 32/2016 vp)	97
3.3.1	Hallituksen esityksen tavoitteet ja keskeinen sisältö	97
3.3.2	Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset	98
3.3.3	Oikeudellinen arviointi	100
3.4	Eriyiset menettelylliset takeet (HE 218/214 vp)	101
3.4.1	Muutoksen sisältö ja tavoitteet	101
3.4.2	Muutosten ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset	103
3.4.3	Oikeudellinen arviointi	106
3.5	Uusintahakemukset (HE 218/2014 vp, HE 273/2018 vp)	106
3.5.1	Johdanto	106
3.5.2	Edellytys uusien perusteiden esittämisestä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle (HE 218/2014 vp)	110
3.5.2.1	Lakimuutoksen tavoitteet ja sisältö	110
3.5.2.2	Ennakoidut vaikutukset	112
3.5.2.3	Toteutuneet vaikutukset	114
3.5.3	Uusien perusteiden edellytysten tiukentaminen (HE 273/218 vp)	115
3.5.3.1	Lakimuutoksen tavoitteet ja sisältö	115
3.5.3.2	Ennakoidut vaikutukset	118
3.5.3.3	Toteutuneet vaikutukset	121
3.5.4	Oikeudellinen arviointi	125
3.6	Turvaamistoimet ja rangaistussäännökset	129
3.6.1	Johdanto	129
3.6.2	Säilöönotto ja ilmoittautuminen (HE 172/2014 vp) ja säilöönottoa koskeva menettely (HE 32/2016 vp)	130
3.6.2.1	Lakimuutosten tavoitteet	130
3.6.2.2	Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi (HE 172/2014 vp)	131
3.6.2.3	Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi (HE 32/2016 vp)	132
3.6.3	Asumisvelvollisuus (HE 133/2016 vp)	135
3.6.3.1	Lakimuutoksen tavoitteet	135
3.6.3.2	Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi	136
3.6.4	Maahantulokieltoa koskeva kriminalisointi rikoslakiin (HE 146/2018 vp)	136
3.6.4.1	Lakimuutoksen tavoitteet	136
3.6.4.2	Ennakoidut vaikutukset	137
3.6.4.3	Toteutuneet vaikutukset	138
3.6.4.4	Oikeudellinen arviointi	140

3.7	Perhesiteet	140
3.7.1	Johdanto.....	140
3.7.2	Perheenyhdistämisen tiukentaminen (HE 43/2016 vp)	144
3.7.2.1	Lakimuutoksen tavoitteet.....	144
3.7.2.2	Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset	146
3.7.2.3	Oikeudellinen arviointi.....	149
3.7.3	Istanbulin sopimuksen täytäntöönpano: jatkolupa perheväkivallan perusteella (HE 155/2014 vp).....	152
3.7.3.1	Muutoksen tavoitteet	152
3.7.3.2	Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi	153
3.8	Oikeus työntekoon ja toimeentuloon	154
3.8.1	Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus ja karenssi (HE 273/2018 vp)	154
3.8.2	Lakimuutoksen tavoitteet.....	155
3.8.3	Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset	155
3.8.4	Oikeudellinen arviointi	159
3.9	Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja oleskeluluvat (HE 266/2014 vp).....	161
3.9.1	Johdanto.....	161
3.9.2	Muutoksen sisältö ja tavoitteet (HE 266/2014 vp).....	162
3.9.3	Muutoksen ennakoidut vaikutukset	163
3.9.4	Toteutuneet vaikutukset	164
3.9.5	Oikeudellinen arviointi	168
3.10	Maasta poistaminen ja vapaaehtoinen paluu	168
3.10.1	Johdanto.....	168
3.10.2	Vapaaehtoinen paluu (HE 170/2014 vp)	170
3.10.2.1	Lakimuutosten tavoitteet.....	170
3.10.2.2	Lakimuutosten ennakoidut vaikutukset	172
3.10.2.3	Lakimuutosten toteutuneet vaikutukset.....	172
3.10.2.4	Oikeudellinen arviointi	175
3.10.3	Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvä karkottaminen (HE 24/2018 vp)	178
3.10.3.1	Lakimuutoksen tavoitteet.....	178
3.10.3.2	Lakimuutoksen ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi	179
3.11	Organisatoriset muutokset	180
3.11.1	Johdanto.....	180
3.11.2	Palvelujen ulkoistaminen (HE 295/2014 vp)	181
3.11.2.1	Lakimuutoksen tavoitteet.....	181
3.11.2.2	Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi	182
3.11.3	Valitusten käsittelyn hajauttaminen eri hallinto-oikeuksiin (HE 234/2016 vp)	183
3.11.3.1	Lakimuutoksen tavoitteet.....	183
3.11.3.2	Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi	184
3.11.4	Tiettyjen maahanmuuttohallinnon asioiden siirto Maahanmuuttovirastolle (HE 64/2016 vp)	186
3.11.4.1	Lakimuutoksen tavoitteet.....	186
3.11.4.2	Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi	187

4	Erityistarkastelussa vaikutukset kansainvälistä suojelua hakeviin ja saaneisiin lapsiin	189
4.1	Oikeudellinen viitekehys	190
4.1.1	YK:n lapsen oikeuksien sopimus	190
4.1.2	Lapsen etu lapsen oikeuksien ytimessä	191
4.1.3	Lapsen etu perustuslaissa, ulkomaalaislaissa, oikeuskäytännössä ja Maahanmuuttoviraston ohjeissa	194
4.2	Lapsivaikutusten arviointi	197
4.3	Lapsierityiset menettelylliset takeet	199
4.3.1	Johdanto.....	199
4.3.2	Oikeusapu (HE 32/2016 vp)	200
4.3.3	Edustaja (HE 218/2014 vp).....	202
4.3.4	Lapsen kuuleminen	202
4.3.5	Menettelyn kesto	204
4.4	Yksintulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskevat oleskelulupakäytännöt ja niiden muutos	205
4.4.1	Myönnetty lupatyytit	205
4.4.2	Jatkoluvat	208
4.5	Oikeus perhe-elämän suojaan	212
4.5.1	Johdanto.....	212
4.5.2	Perheen yhdistämisen toimeentuloedellytyksen laajentaminen (HE 43/ 2016 vp) muutoksen sisältö ja tavoitteet	212
4.5.3	Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi	213
4.5.4	Perheen kokoajan alaikäisyyden määrittely (HE 273/2019 vp) muutoksen sisältö ja tavoitteet	217
4.5.5	Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi	218
4.6	Lapsen vapaudenriisto/säilöön otto turvaamistoimena	219
4.6.1	Johdanto.....	219
4.6.2	Lapsen säilöön otto (HE 172/2014 vp) muutosten sisältö ja tavoitteet	220
4.6.3	Ennakoidut vaikutukset	221
4.6.4	Toteutuneet vaikutukset	222
4.6.5	Lapsen asumisvelvoite (HE 133/2016 vp) muutoksen sisältö ja tavoitteet	225
4.6.6	Muutosten ennakoidut vaikutukset	226
4.6.7	Toteutuneet vaikutukset	226
5	Havaitut yhteisvaikutukset ja niitä koskevat suositukset.....	228
5.1	Muutosten yhteisvaikutukset	229
5.2	Erityisesti lapsiin kohdistuvat yhteisvaikutukset.....	236
5.3	Toimenpidesuositukset	240

Liitteet

Liite 1. Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella hyväksytyt ja voimaan tulleet keskeiset kansainvälistä suojelua koskevat ulkomaalaislain muutokset. Hallitusten esitysten pääasiallinen sisältö.	243
Liite 2. Lakimuutosten ennakoidut vaikutukset.....	254
Liite 3. Lakimuutosten ennakoituista vaikutuksista lausuneet tahot.....	312
Liite 4. Diskursseihin liittyvän puheen esiintyminen analysoiduissa hallituksen esityksissä.	330

ESIPUHE

Tämän tutkimushankkeen on toteuttanut Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan, Siirtolaisuusinstituutin ja HEUNIn muodostama konsortio. Hanke on ollut yhteinen, mutta kullakin yksiköllä on ollut myös omat pääasialliset tehtäväalueensa.

Hankkeen vastuullisena johtajana on toiminut allekirjoittanut eli professori, OTT Elina Pirjatanniemi Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutista. Osallistuin tutkimushankkeen suunnittelun ja hallinnoinnin lisäksi raportin kirjoittamiseen siltä osin kuin kirjoitusvastuuta ei ollut erikseen sovittu muulle tutkijalle. Ihmisoikeusinstituutin tutkija, VTM Kristiina Vainio kirjoitti menettelyllisiä takeita, oikeussuojakeinoja ja uusintahakemuksia koskevat alaluvut, lukuun ottamatta erityisiä menettelyllisiä takeita, joita koskevan alaluvun kirjoitti HEUNIn erikoissuunnittelija, OTM Inka Lilja.

Erikoistutkija, OTT Maija Helminen Turun yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta oli päävastuussa luvusta 2 sekä ennakoitujen vaikutusten koodauksen organisoinnista ja analyysistä. Tiedekunnan tutkimusavustajat ON Oona Alitalo ja ON Nea Peltoniemi toteuttivat ennakoitujen vaikutusten koodaamisen yhdessä Helmisen kanssa. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan professori, OTT Anne Alvesalo-Kuusi osallistui tutkimuksen ideointiin ja suunnitteluun, luvussa 2 toteutettuun analyysiin ja kommentoi käsikirjoitusta ja sen rakennetta sen eri vaiheissa.

Inka Lilja osallistui hankkeen suunnitteluun ja hän oli myös päävastuussa lapsia koskeva luvusta 4. Alaluku 4.2 on Oona Alitalon kirjoittama. Lisäksi HEUNIn harjoittelija Janica Juvonen kartoitti ja analysoi lukua varten tausta-aineistoja. HEUNI vastasi myös luvusta 3.9 ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja ihmiskaupan uhrien oleskeluluvat, jonka kirjoittamiseen ja kommentointiin osallistuivat myös HEUNIn asiantuntijat Natalia Ollus ja Anniina Jokinen.

Erikoistutkija, VTT Outi Lepola Siirtolaisuusinstituutista on tehnyt haastattelut ja analysoinut ne teemoittain hyödynnettäviksi luvuissa 3 ja 4. Lisäksi hän keräsi ja analysoi turvapaikkaprosessiin liittyvää tilastotietoa. Hän on myös osallistunut raportin kirjoittamiseen

lukujen 1, 4.4 ja 5 osalta. Siirtolaisuusinstituutin harjoittelijat Henri Harju, Outi Kortelainen ja Pauliina Lampi litteroivat pääosan haastatteluista.

Kiitämme HEUNIn johtaja Natalia Ollusta raportin kokonaisuuden editoinnista ja kommentoinnista. Kiitämme myös dosentti, VTT Liisa Lähteenmäkeä sekä tohtorikoulutettava, OTM Johanna Vantaa luvun 2 kommentoinnista. Kiitos kuuluu myös Siirtolaisuusinstituutin vastaavalle tutkijalle Marja Tiilikaiselle, joka on osallistunut hankkeen suunnitteluun ja koordinointiin.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana toimi erityisasiantuntija Mari Helenius sisäministeriöstä. Ohjausryhmän muut jäsenet olivat lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola sisäministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Tiainen-Hyrkäs oikeusministeriöstä, johtava asiantuntija Juha-Pekka Suomi työ- ja elinkeinoministeriöstä ja lainsäädäntösihteeri Miila Pöntinen ulkoministeriöstä. Hankkeemme asiantunteva ohjausryhmä on muiden kiireidensä ohella lukenut ja kommentoinut raportin eri versioita, usein erittäin pikaisella aikataululla. Yhteistyötämme on ympäröinyt rakentavan keskustelun henki. Tutkijat kantavat luonnollisesti täyden vastuun raportin sisällöstä.

Kun aloitimme tutkimushankkeen tammikuussa 2020, emme tienneet vielä mitään niistä hankalista olosuhteista, joissa tämä tutkimus on tehty. Maaliskuun puolivälissä siirryimme etätöihin, mikä johti siihen, että tutkimusryhmä ei ole kertaakaan kokoontunut virtuaalisen maailman ulkopuolella. Olemme myös kokeneet lähes kaikki ajateltavissa olevat tekniset ongelmat. Hyvän ja sitoutuneen tiimin kanssa kaikesta kuitenkin selvitettiin. Tältä porukalta ei huumorintaju kadonnut tiukassakaan paikassa. Tutkimusryhmän jäsenet ovat rautaisia tutkimustyön ammattilaisia ja on ollut suuri etuoikeus saada tehdä yhteistyötä heidän kanssaan. Jätän mielelläni hankkeen tutkimustulokset jo muiden arvioitavaksi, mutta tätä tutkimusryhmää jään kaipaamaan.

Turussa, naakkojen parveilla hämärtyvällä taivaalla,

Elina Pirjatanniemi
Helmikuu 2021

1 Tutkimuksen lähtökohdat

1.1 Johdanto

Vuonna 2015 Euroopan unionin (EU) alueelle saapui poikkeuksellisen suuri määrä kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä,¹ mikä näkyi kohonneina hakijamäärinä myös Suomessa.² Elo-syyskuun vaihteessa turvapaikanhakijoita alkoi tulla Tornioista rajan yli ja poliisilaitokset mm. Helsingissä sekä Turussa ruuhkautuivat turvapaikanhakijoista.³ Pääministeri Juha Sipilän hallitus aloitti toimikautensa keväällä 2015. Keskustan, perussuomalaisen ja kokoomuksen muodostama hallituskoalitio hyväksyi 11.9.2015 maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, jotka sisälsivät monia lainsäädäntötoimia, joilla tilannetta pyrittiin hillitsemään.⁴ Hallitus hyväksyi saman vuoden joulukuussa turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman, joka ennakoii lisää muutoksia turvapaikanhakijoiden asemaan.⁵

1 Vuonna 2015 EU:n alueelta kansainvälistä suojelua haki 1 255 640 miljoonaa ihmistä. Edellisenä vuotena vastaava luku oli 562 680. Eurostat, newsrelease 44/2016–4 March 2016 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> (kaikilla sivuilla vierailtu 21.1.2021).

2 Kansainvälistä suojelua haki Suomesta vuonna 2015 yhteensä 32 476 henkilöä. Vuoden 2014 vastaava luku oli 3 651. Maahanmuuttovirasto, Maahanmuuttoviraston vuosi 2015, <https://migri.fi/documents/5202425/6772175/2015+Vuosikertomus>

3 Sisäministeriön kansliapäällikkönä tuolloin toiminut Päivi Nerg on kuvannut tilannetta siten, että ainekset sekasortoon olivat olemassa, mutta viranomaiset saivat kuitenkin tilanteen hoidettua järjestäytyneesti. Päivi Nerg ja Nina Järvenkylä, Tiukka paikka. Docendo 2019, s. 28.

4 Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, 11.9.2015, <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/334517/Hallituksen+maahanmuuttopoliittiset+toimenpiteet/186046e8-46c7-450c-98cf-45b2e2d19c2c>

5 Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma 8.12.2015. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099>

Hallituksen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiittiset linjanvedot johtivat lukuisiin ulkomaalaislain (301/2004, UlkL) muutoksiin ja niiden myötä kansainvälistä suojaa hakevien ja saaneiden henkilöiden oikeudellinen asema muuttui monin tavoin. Yksi kansainvälisen suojelun kategoria lakkautettiin. Perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennettiin. Kansainvälisen suojelun saamista koskevien valitusten muutoksenhakuaikaa lyhennettiin ja mahdollisuutta saada oikeusapua rajoitettiin. Uusintahakemusten tekemistä rajoitettiin. Turvaamistoimia, käännytyspäätösten toimeenpanoa ja karkottamista koskevia säännöksiä muutettiin niin ikään. Näiden lisäksi muutoksia tehtiin maahantulokiellon rikkomista koskeviin rangaistussäännöksiin. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on perehtyä lähemmin näihin muutoksiin ja niiden vaikutuksiin. Tutkimuksen päätavoite on analysoida, onko muutoksilla ollut kumuloituvia yhteisvaikutuksia ja millaisia nämä mahdolliset vaikutukset ovat.

Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnalle (VN TEAS) ominaiseen tapaan käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena on tukea valtioneuvoston päätöksentekoa. Tutkimustarve on näin ollen määrittynyt pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman painopisteiden mukaan. Ajallisesti tutkimus keskittyy pääministeri Juha Sipilän hallituskauden aikana (29.5.2015–6.6.2019) hyväksytyihin tai voimaan tulleisiin lakimuutoksiin. Tämä rajausta perustuu tutkimuksen toimeksiantoon.

Tutkimus on monimenetelmäinen ja se koostuu viidestä pääluvusta. Ensimmäinen pääluke keskittyy tutkimuksen lähtökohtiin. Luvussa käydään läpi ulkomaalaislain tausta, tämän tutkimuksen suhde aikaisempaan aiheesta tehtyyn tutkimukseen, tarkemmat tutkimuskysymykset ja niiden rajaukset. Tämän lisäksi ensimmäisessä pääluvussa esitellään tutkimuksessa käytetyt aineistot ja menetelmät. Toinen pääluke taustoittaa oikeudellista analyysiä paneutumalla kriittisen diskurssianalyysin avulla lakimuutosten perustelu- diskursseihin ja niiden seurauksiin. Luvussa analysoidaan tarkasteluajanjaksolla hallituksen esityksissä esiintyneitä diskursseja ja selvitetään, millaisia turvapaikanhakuun ja turvapaikanhakijuuteen liittyviä taustaoletuksia hallituksen esitysten perusteluissa esiintyy. Edelleen luvussa pohditaan, millaisille seurauksille diskurssit ovat luoneet edellytykset kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden näkökulmasta.

Kolmannessa pääluvussa tutkimuksen tarkastelukulma vaihtuu diskurssianalyttisestä oikeudelliseksi. Luku etenee teemoittain ja siinä käydään läpi ulkomaalaislakiin tehtyjä tutkimuksen kannalta keskeisimpiä muutoksia tarkasteluajanjaksolla.⁶ Neljäs pääluke käsittelee tutkimuksen läpileikkaavaa teemaa eli lapsiin kohdistuvia vaikutuksia. Luvut kolme

6 Ks. Liite 1: Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella hyväksytyt ja voimaan tulleet keskeiset kansainvälistä suojelua koskevat ulkomaalaislain muutokset. Hallituksen esitysten pääasiallinen sisältö.

ja neljä muodostavat tutkimuksen ytimen. Niiden kautta luodaan kokonaiskuva laki-muutoksista ja niiden pääpaino on lainopillisessa tarkastelussa. Lakimuutoksia analysoidaan erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien suojan näkökulmasta. Perinteisen lainopillisen tarkastelun ohella pääluvuissa kolme ja neljä analysoidaan yhtäältä lakimuutosten valmistelussa ennakoituja ja toisaalta niiden voimaantulon jälkeen toteutuneita vaikutuksia. Viides ja viimeinen pääluku keskittyy ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön kumuloi-tuviin yhteisvaikutuksiin. Viimeisessä luvussa esitellään myös tutkimustulosten perusteella tehdyt suositukset.

1.2 Kansainvälisen suojelun oikeudelliset lähtökohdat

1.2.1 Ulkomaalaislainsäädännön kehitys Suomessa

Suomi oli pitkään maa, josta muutettiin ulkomaille työn tai kaupankäynnin takia tai yli-päättään paremman elämän toivossa. Muuttoliike oli pääasiassa maastamuuttoa. Kansain-välisiä muuttoliikkeitä koskeva lainsäädäntö ja kansainväliset sopimusjärjestelyt keskittyi-vät sotien jälkeen pitkälti pohjoismaisen liikkuvuuden edistämiseen. Yksi tunnetuimmista pohjoismaisen yhteistyön saavutuksista on vuonna 1954 solmittu sopimus pohjoismai-sesta passivapaudesta, joka mahdollisti pohjoismaalaisten liikkumisen vapaasti maasta toiseen.⁷ Vapaan liikkuvuuden seurauksena maat pyrkivät samoin yhtenäistämään sään-telyään Pohjoismaiden ulkopuolelta tuleviin. Pohjoismaat painottivat yksituumaisuutta myös pakolaispoliittisissa linjanvedoissaan, joissa viitattiin erityisesti Yhdistyneiden kansa-kuntien (YK) pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen⁸ (YK:n pakolais-sopimus), jonka kaikki Pohjoismaat olivat hyväksyneet. Suomi ratifioi YK:n pakolais-sopimuksen ja sitä täydentävän vuoden 1967 lisäpöytäkirjan⁹ vuonna 1968.

Ulkomaalaisia koskeva sääntely perustui pitkään vuonna 1958 annettuun ulkomaalais-asetukseen (187/58), johon sisältyivät perussäännökset ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, työnteosta ja maastalähdöstä. Tämän asetuksen kumosi 1.4.1984 voimaan

7 Pöytäkirja Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten vapauttamisesta velvollisuu-desta omata passi sekä oleskelulupa muussa Pohjoismaassa kuin kotimaassa oleskellessaan, Suomen säädöskokoelman sopimussarja (SopS) 17/1954.

8 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus SopS 77/1968.

9 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva lisäpöytäkirja SopS 78/1968. Alkuperäisessä muodos-saan YK:n pakolaissopimukseen sisältyi sekä ajallinen että maantieteellinen rajoitus. Ajalli-sen rajoituksen nojalla sopimusta sovellettiin vain ennen 1.1.1951 sattuneisiin tilanteisiin ja maantieteellinen raja- määrittäi sopimuksen soveltamisalaksi Euroopan. Lisäpöytäkirjan hyväksyneet valtiot soveltavat YK:n pakolaissopimusta ilman ajallisia ja maantieteellisiä rajoituksia.

tullut Suomen ensimmäinen ulkomaalaislaki (400/1983). Uuden ulkomaalaislain keskeisin tavoite oli ulkomaalaisten oikeusturvan parantaminen.¹⁰ Uusi eetos on luettavissa esitöistä selvästi: ”Käsitykset ulkomaalaisten ja omien kansalaisten oikeuksien eroista ovat muuttuneet. Myös ulkomaalaisilla on oltava oikeusturva. Tässä suhteessa ulkomaalaisasetuksen säännökset ovat puutteelliset.”¹¹

Esitystä valmistelleen toimikunnan tehtäväksi oli annettu selvittää ulkomaalaisia koskevan lainsäädännön uudistamistarve pitäen erityisesti silmällä Pohjoismaiden ulkomaalaispolitiikkaa ja lainsäädäntöä koskevaa mietintöä,¹² muiden Pohjoismaiden lainsäädäntöä ja Suomen hyväksymiä kansainvälisiä sopimuksia.¹³ Lakiehdotuksessa korostettiin nimenomaan, että sen hyväksyminen teki mahdolliseksi eräisiin kansainvälisiin sopimuksiin tehtyjen varaumien poistamisen.¹⁴

Melko pian ensimmäisen ulkomaalaislain voimaan tulon jälkeen syntyi jälleen tarve uudistaa ulkomaalaisia koskevaa lainsäädäntöä. Tammikuussa 1988 asetetun ulkomaalaislakityöryhmän mietinnössä todettiin, että maan kansainvälistyminen ja ihmisten liikkuvuuden lisääntyminen on ollut mainitulla vuosikymmenellä nopeaa. Uudistamistarvetta perusteltiin tälläkin kerralla ulkomaalaisten oikeusturvalla. Mietinnössä myös ennakoitiin tuolloin vireillä olleen perusoikeusjärjestelmän tarkistamisen seurauksia, joiden myötä ulkomaalaisten oikeudellisen aseman arveltiin vahvistuvan. Työryhmä kiinnitti samoin erityisen huomion Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten noudattamisen tärkeyteen ja Euroopan neuvostoon (EN) liittymisestä aiheutuviin velvoitteisiin. Muiden Pohjoismaiden linjat tuli niin ikään huomioida.¹⁵

Vuonna 1991 voimaan tullut toinen ulkomaalaislaki (378/1991) ei sekään ollut kovin pitkäikäinen.¹⁶ Laki kumottiin voimassa olevalla ulkomaalaislailla (UlkL, 301/2004), joka tuli voimaan 1.5.2004. Kahden edeltäjänsä tavoin voimassa olevan ulkomaalaislain yksi keskeinen tavoite oli ulkomaalaisten oikeusturvan vahvistaminen. Tavoite sai painoarvoa

10 Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi HE 186/1981 vp, s. 1.

11 HE 186/1981 vp, s. 2.

12 Nordiska rådet, Nordisk utredningsserie 16/70.

13 HE 186/1981 vp, s. 4.

14 Ulkomaalaisasetuksen vuoksi Suomi oli joutunut tekemään varaumia muun muassa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (KP-sopimus, SopS 8/76) ja YK:n pakolaissopimukseen. HE 186/1981 vp, s. 3.

15 Sisäasiainministeriö, ulkomaalaislakityöryhmän mietintö, komiteamietintö KM 1989:7, s. 4–5. Ks. myös hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi HE 47/1990 vp, s. 3–4.

16 Ks. mainitun lain taustoista lähemmin Outi Lepola, Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi. Monikulttuurisuus, kansalaisuus ja suomalaisuus 1990-luvun maahanmuuttopoliittisessa keskustelussa. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 2000, s. 73–85.

myös vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta, jossa perusoikeussäännösten suojaa laajennettiin koskemaan myös ulkomaalaisia. Uuden perustuslain (PL, 731/1999) mukaan perusoikeudet suojaavat yhtäläisesti myös ulkomaalaisia, joskin PL 9 §:n mukaan Suomen kansalaisen liikkumisvapaus, oikeus tulla maahan ja suoja maasta poistamisen osalta on vahvempi kuin ulkomaalaisen. Laillisesti maassa oleskelevia ulkomaalaisia on kuitenkin kohdeltava yhdenvertaisesti Suomen kansalaisten kanssa.¹⁷ Ulkomaalaisten oikeusturvan vahvistaminen on ollut myös tavoite, jolla on ollut poliittisten puolueiden yhtenäinen tuki.¹⁸

Tässä yhteydessä on samoin olennaista mainita, että Suomesta oli tullut EU:n jäsen vuonna 1995, mikä sekin on vaikuttanut ulkomaalaisia koskevaan lainsäädäntöön olennaisesti, erityisesti vuonna 1997 solmitun Amsterdamin sopimuksen vaikutuksesta. Mainittu sopimus merkitsi maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden vähittäistä siirtymistä EU:lle.

Kootusti voidaan todeta, että yllä lyhyesti kuvatut ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuudistukset ovat rakentuneet kolmen keskeisen tekijän varaan. Niiden kaikkien keskeisenä tavoitteena on ensinnäkin ollut ulkomaalaisten oikeusturvan vahvistaminen. Tämän lisäksi niillä on pyritty mahdollistamaan Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten noudattaminen. Kolmanneksi uudistuksissa on otettu huomioon Suomelle keskeisten viitemaiden vastaava lainsäädäntö.

1.2.2 Kansainvälinen suojelu osana monikerroksista sääntelyä

Kansainvälistä suojelua koskeva oikeudellinen sääntely on luonteeltaan monikerroksista eli se koostuu kansainvälisen, EU:n ja kansallisen oikeuden muodostamasta kokonaisuudesta. Kansainvälisen suojelun kannalta olennaisia säännöksiä sisältyy yhtäältä YK:n pakolaissopimukseen ja sitä koskevaan lisäpöytäkirjaan ja toisaalta myös lukuisiin ihmisoikeussopimuksiin, kuten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen¹⁹ (EIS) ja lapsen oikeuksien yleissopimukseen²⁰ (LOS). Pakolaisoikeudessa keskeinen palautuskielto on myös vakiintuneesti katsottu osaksi kansainvälistä tapaoikeutta eli se sitoo valtioita

17 Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp, s. 21–23. Ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3.

18 Matti Välimäki, Poliitiikkaa kansallisten, kansainvälisten ja ideologisten reunaehtojen puitteissa. Suomalaiset puolueet ja maahanmuutto 1973–2015. Turun yliopiston julkaisuja – Annales Universitatis Turkuensis, Sarja – Ser. C osa – Tom. 481 2019, s. 84–86 (Välimäki 2019a).

19 Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla, SopS 63/1999.

20 Yleissopimus lapsen oikeuksista, SopS 59/1991.

riippumatta niiden sopimusoikeudellisista velvoitteista.²¹ Palautuskiellon mukaan ketään ei saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. EU:n perussopimukseen ja ns. sekundäärilainsäädäntöön, eli perussopimusten määräyksistä ja tavoitteista johdettuihin oikeussääntöihin, sisältyy myös runsaasti kansainvälistä suojelua koskevaa sääntelyä. Näiden lisäksi ja ohella kansainvälistä suojelua sääntelevät kansalliset lait. Näistä tärkein on ulkomaalaislaki, mutta myös muut lait, kuten esimerkiksi hallinto-oikeudelliset säädökset, on otettava soveltamistilanteissa huomioon.

Kansainvälisen suojelun kannalta keskeisin oikeus eli oikeus hakea turvapaikkaa sisältyy yllä mainittuun YK:n pakolaissopimukseen ja sitä koskevaan lisäpöytäkirjaan, jotka yhdessä muodostavat kansainvälisen suojelun kulmakivet. Pakolaissopimuksessa määritellään, kuka on pakolainen ja määrätään, että vainoa pakenevalla on oikeus hakea turvaa toisesta valtiosta. Pakolaisena on pakolaissopimuksen 1(A) artiklan mukaan pidettävä jokaista henkilöä,

”jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne.”

Yleissopimuksen pakolaismääritelmä muotoiltiin silmällä pitäen toisen maailmansodan jälkeistä pakolaistilannetta Euroopassa, mikä näkyy yhtäältä vainon perusteissa ja toisaalta pakolaisuuden hahmottamisessa nimenomaan yksilöön kohdistuvana vainona. Oikeus hakea turvapaikkaa on kansainvälisessä oikeudessa yleensä katsottu oikeudeksi *hakea* sitä, kun taas sen ei ole katsottu merkitsevän oikeutta *saada* turvapaikkaa. Tältä osin on kuitenkin huomionarvoista, että EU:n perusoikeuskirjassa taataan nimenomaan oikeus saada turvapaikka. Perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan tämä oikeus on turvattava YK:n pakolaissopimuksen määräysten sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti.²²

21 UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-Refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26.1.2007, s. 7–8.

22 EU:n perusoikeuskirja, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

Pakolaissopimuksessa omaksuttu pakolaismääritelmä ei sellaisenaan sovellu kaikkiin tilanteisiin, joissa ihmiset tarvitsevat kansainvälistä suojelua. Pakolaismääritelmän ohella on siten tärkeää tarkastella myös yllä mainittua palautuskieltoa ja sen soveltamisalaa kansainvälisessä ja kansallisessa oikeudessa, EU-oikeus mukaan lukien. Palautuskielto sisältyy pakolaissopimukseen,²³ ja se on kirjattu myös EU:n perusoikeuskirjaan²⁴ sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen.²⁵ Näiden ohella palautuskielto on osa EIS:n 3 artiklan tulkintaa.²⁶ Kuten edellä jo mainittiin, palautuskielto on myös osa oikeudellisesti sitovaa kansainvälistä tapaoikeutta.

Suomen perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta ”tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.” Siten myös kansainvälisen suojelun kannalta tärkeimmät säännökset sisältyvät ulkomaalaislakiin. UlkL:n 6 lukuun on koottu säännökset niistä edellytyksistä, joilla ulkomaalainen voi saada kansainvälistä suojelua ja luvussa säädetään lähemmin myös turvapaikkamenettelystä. Kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden henkilöiden oikeusaseman kannalta olennaisia säännöksiä löytyy luonnollisesti myös muista UlkL:n luvuista.

1.2.3 Ulkomaalaislaki ja pääministeri Juha Sipilän hallituskausi

Kansainvälisen suojelun kysymykset olivat poliittisena teemana pitkään melko vähämerkityksisiä. Pakolaisuus nähtiin 1970- ja 1980-luvuilla lähinnä ulkopoliittikan alaan kuuluvana ongelmana, johon vastataan ennen kaikkea kehitysavun kautta.²⁷ Somalialaisten turvapaikanhakijoiden tulo Suomeen 1990-luvulla johti kiivaaseen julkiseen keskusteluun, ja

23 YK:n pakolaissopimus, 33 artikla.

24 EU:n perusoikeuskirja, 19(2) artikla.

25 Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, SopS 60/1989, 3 artikla.

26 Ks. Soering vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, nro 14038/88, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tuomio 7.7.1989, kohdat 90–91; ks. myös esim. Vilvarajah ja muut vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, nrot 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, EIT:n tuomio 30.10.1991, kohta 103; H.L.R. vastaan Ranska, nro 24573/94, 29.4.1997, kohta 34. Eri sopimusten välisistä eroista suhteessa palautuskieltoon, ks. kootusti Jari Pirjola, Palauttamiskiello. Non-refoulement-periaatteesta kolmessa ihmisoikeussopimuksessa, Lakimies 5/2002, s. 741–756.

27 Matti Välimäki, Kylmän sodan ajasta eurooppalaisen päätöksentekoon: kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä koskeva politiikka ja lainsäädäntö 1973–2015, s. 39–63 teoksessa Eveliina Lyytinen (toim.), Turvapaikanhakija ja pakolaisuus Suomessa. Siirtolaisuusinstituutti 2019, s. 42–45 (Välimäki 2019b).

2000-luvulla kansainvälinen suojelu on noussut yhä tärkeämmäksi poliittiseksi kysymykseksi. Keskustelu ns. vetovoimatekijöistä eli seikoista, joiden oletetaan vaikuttavan turvapaikanhakijoiden liikkeisiin, voimistui erityisesti taloudellisen taantuman vanavedessä ja näkyi jo Sipilän hallituksen toimikautta edeltävien hallitusten linjauksissa.²⁸

Pääministeri Juha Sipilän hallituskauden alkuun ajoittui vuoden 2015 poikkeuksellinen tilanne, jolloin turvapaikkaa haki Suomesta reilut 32 000 henkilöä.²⁹ Tätä ennen turvapaikanhakijoiden määrä oli pitkään ollut vuosittain muutamassa tuhannessa. Turvapaikanhakijoiden hetkellinen iso kasvu epäilemättä nopeutti uudistuksia ja niille löytyi kaiku-pohjaa myös hallituspuolue perussuomalaisten kannanotoista. Olennaista on kuitenkin tiedostaa, että Sipilän hallituksen tekemät muutokset ovat myös osa jatkumoa, josta poliittisen vastuun kantavat niin ikään aiemmat 2000-luvun hallitukset.³⁰ Sipilän hallituksen linjanvetoja ei selitä tyhjentävästi myöskään maahanmuuttoon kielteisesti suhtautuvien perussuomalaisten hallitusvastuu, vaan kyse on laajemmasta poliittisesta muutoksesta.³¹

Lainsäädäntö ja siihen kohdistuvat muutokset eivät tapahdu yhteiskunnallisessa tyhjiössä, vaan ne ovat reaktio tiettyä ajankohtana tärkeinä pidettyihin ilmiöihin. Muutokset lainsäädännössä ovat siten politiikan luonnollinen ja oikeutettu seuraus. Suomen poliittisessa järjestelmässä keskeinen rooli on hallitusohjelmalla, johon hallitusvastuuseen nousseet puolueet kirjaavat hallituskauden tärkeimmät tavoitteet. Hallitukset toteuttavat hallitusohjelmaansa ja tämä näkyy lainvalmistelussa ja sen painopisteissä. Hallitusohjelman lisäksi hallitukset sopivat tarpeen mukaan muista toimintaohjelmista ja strategisista linjauksista. Nämä luonnollisesti myös ohjaavat kunkin hallituskauden lainsäädäntötyötä.

Pääministeri Juha Sipilän 29.5.2015 hallitusohjelmassa maahanmuutto- ja pakolaispoliittiset kirjaukset olivat melko niukkoja. Maahanmuuton osalta korostettiin työperäisen maahanmuuton tärkeyttä Suomen huoltosuhteen ja julkistalouden vahvistamisessa. Maahanmuuttajilla katsottiin olevan myös tärkeä rooli Suomen innovaatiokyvyn parantamisessa. Pakolaispoliittiset kirjaukset mahtuivat kahteen virkkeeseen: ”Kiintiöpakolaisten määrä pidetään ainakin viime vuosien tasolla ja tällä osallistumme kansainväliseen

28 Välimäki 2019b, s. 47–55.

29 Maahanmuuttovirasto, tilastot <https://tilastot.migri.fi/#applications/23330?start=540&end=551>

30 Ks. myös Välimäki 2019b, s. 52.

31 Suvi Keskinen, Pelkkiä ongelmia? Maahanmuutto poliittisen keskustelun kohteena, s. 33–45 teoksessa Suvi Keskinen – Anna Rastas – Salla Tuori (toim.), En ole rasisti, mutta... Maahanmuutosta, monikulttuurisuudesta ja kritiikistä. Vastapaino 2009, s. 34–42. Näin myös Välimäki 2019b, s. 52–54.

taakanjakoon. Valtio lisää yhteistoimintaa kuntien kanssa ja käytössä on riittävät resurssit.”³² Hallitusohjelmaa täsmentävissä vuosittaisissa toimintaohjelmissa keskityttiin pääosin työperäisen maahanmuuton edistämiseen.³³ Turvapaikkatilanne nousi kuitenkin esiin vuoden 2016 toimintaohjelman päivityksessä. Hallitus katsoi tuolloin maahanmuuton dramaattisen lisääntymisen olevan suurin muutos hallituksen toimintaympäristössä suhteessa kevääseen 2015. Hallitus viittasi samassa yhteydessä myös erilliseen turvapaikkapoliittiseen toimenpideohjelmaansa, jolla tilanteeseen oli pyritty reagoimaan.³⁴

Pääministeri Sipilän hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan linjaukset perustuvat pitkälti erillisiin toimenpideohjelmiin, joista tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät ovat syyskuussa 2015 hyväksytyt maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet³⁵ ja saman vuoden joulukuussa hyväksytty turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma.³⁶ Nämä toimenpiteet ja niiden taustalla olevat poliittiset arvioinnit ovat vaikuttaneet niihin lakimuutoksiin, joita tässä tutkimuksessa analysoidaan.

Oman tärkeän osansa kokonaisuuteen tuo EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka, jonka merkitys on vahvistunut erityisesti Amsterdamin sopimuksen jälkeen. Sipilän hallituksen toimikaudella EU:n turvapaikkapolitiikka ajautui syvään kriisiin. EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä ei enää kaikilta osin toiminut ja monet jäsenvaltiot alkoivat myös livetä yhteisistä säännöistä.³⁷ Suomen asetelmaa kuvaa tältä osin kaksijakoisuus. Suomi on perinteisesti tukenut kansainvälistä yhteistyötä ja vastuunjakoa, mikä näkyi mm. siinä, että Suomi pyrki noudattamaan EU:n lainsäädäntöä poikkeuksellisesta tilanteesta huolimatta. Toisaalta on kuitenkin huomautettava, että EU:n lainsäädäntöä hyödynnettiin Suomessa nyt enenevässä määrin kansallisen turvapaikkapolitiikan kiristämisen keinona.³⁸

32 Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015, s. 37.

33 Ks. Toimintaohjelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi, Hallituksen julkaisusarja 13/2015; Toimintaohjelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019. Päivitys 2016, Hallituksen julkaisusarja 2/2016; Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus. Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019, Hallituksen julkaisusarja 5/2017 ja Ratkaisujen Suomi: Hallituksen toimintasuunnitelma 2018–2019, Hallituksen julkaisusarja 27/2018.

34 Toimintaohjelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019. Päivitys 2016, Hallituksen julkaisusarja 2/2016, s. 9.

35 Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, 11.9.2015.

36 Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma 8.12.2015.

37 Anna-Kaisa Hiltunen, Euroopan porteilla. Turvapaikkapolitiikan vaikeat vaiheet. *Gaudeamus* 2019, s. 201–232.

38 Ks. lähemmin Östen Wahlbeck, To Share or Not to Share Responsibility? Finnish Refugee Policy and the Hesitant Support for a Common European Asylum System, *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17(3) 2019, s. 299–316.

Pääministeri Sipilän hallituskauden poliittisen toimintaympäristön tarkempi arviointi jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Sen lyhyt kuvaaminen yllä on kuitenkin perusteltua siksi, että lakimuutokset ovat poliittisen päätöksenteon tulos. Poliittinen tilanne mahdollistaa tietynlaisia ratkaisuja ja se myös sulkee ovia toisilta vaihtoehdoilta. Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka ei muodosta tässä poikkeusta.

Oikeudellisesta näkökulmasta tarkastellen on paikallaan myös todeta, että ulkomaalais-oikeus on säädösteknisesti vaikea oikeudenala. Tähän on syynä ensinnäkin aiemmin mainittu sääntelyn monikerroksisuus. Oikeudenalan keskeisin säädös, ulkomaalaislaki, on myös erittäin vaikeaselkoinen kokonaisuus. Lakiin on jo ennen Sipilän hallituskautta tehty lukuisia lisäyksiä ja muutoksia. Kuten edellä on jo mainittu, lakien muuttaminen on sinänsä täysin luonnollinen osa demokraattista päätöksentekoa. Muutokset voivat kuitenkin muodostua ongelmaksi silloin, kun niitä tehdään useina erillisinä hankkeina ilman että muutosten yhteisvaikutusta tarkastellaan kokonaisuutena. Tämän tutkimuksen taustalla onkin monien tahojen esiin nostama huoli siitä, että ULK:iin tehdyt vähittäiset yksittäiset muutokset ovat tehneet vaikeaksi hahmottaa niiden muodostamaa kokonaiskuvausta erityisesti kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden henkilöiden kannalta.

Mainittuun ongelmaan on kiinnittänyt huomionsa muun muassa perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että yleisesti ottaen sellainen lainsäädäntöprosessi, jossa samaan asiakokonaisuuteen liittyviä uudistuksia toteutetaan erillisillä hallituksen esityksillä, voi sisältää riskin siitä, että valiokunta joutuu arvioimaan esityksiä puutteellisten tietojen perusteella, eikä se voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia.³⁹ Valiokunta on tältä osin huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset olisi syytä koota yhteen hallituksen esitykseen tai ainakin niiden perusoikeusvaikutuksia tulisi arvioida yksittäistä esitystä laajemmin.⁴⁰ Perustuslakivaliokunta on toistanut kantansa ulkomaalaislakiin tehtyjen uudistusten yhteydessä. Valiokunta on katsonut, että "[k]okonaiskuvan saamista muutoksista ja niiden vaikutuksista helpottaisi valiokunnan käsityksen mukaan se, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset muutokset koottaisiin yhteen hallituksen esitykseen tai niiden vaikutuksia arvioitaisiin mahdollisimman kokonaisvaltaisesti."⁴¹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu (YVV) on samoin arvioinut, että ulkomaalaislain ja soveltamiskäytännön tiukentaminen näyttää kokonaisuudessaan johtaneen suhteettomiin seurauksiin turvapaikanhakijoiden kannalta.⁴²

39 Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 60/2014 vp, s. 3.

40 Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 19/2016 vp valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2017–2020 VNS 3/2016 vp, s. 3.

41 Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 27/2016 vp hallituksen esityksestä HE 43/2016 vp, s. 6.

42 Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, K 6/2018 vp, s. 52.

1.3 Tutkimuksen tavoitteet

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallituskaudella "[s]elvitetään ulkomaalaislakiin tehtyjen lukuisten erillisten lakimuutosten ja soveltamiskäytäntöjen yhteisvaikutukset oikeusturvaan."⁴³ Tarkemman VN TEAS tietotarvekuvauksen mukaan tutkimuksen tavoitteena on "saada kokonaiskuva tilanteesta, ja sen tuloksia voidaan hyödyntää tulevaisuudessa lainsäädäntöhankkeissa. Hankkeen edellytetään tuottavan toimenpidesuosituksia perusteluineen."⁴⁴ Tietotarvekuvauksessa määriteltiin myös pääasialliset tutkimuskysymykset, joita tutkimusryhmä täsmensi jäljempänä jaksossa 1.4 kuvattavalla tavalla:

- Miten ulkomaalaislakiin ja sen soveltamiskäytäntöön tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet tarkasteluajan jaksolla kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan?
- Onko muutoksilla ollut kumuloituvia yhteisvaikutuksia kansainvälistä suojelua hakeneiden tai saaneiden asemaan? Jos on, niin millaisia?

Tutkimusryhmä on samoin tarkentanut tutkimussuunnitelmassaan tietotarvekuvauksessa määriteltyä laaja-alaista tavoitteenasettelua seuraavasti:

- Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on ymmärtää, millaisia perusteludiskursseja kansainvälisen suojelun kannalta keskeisiä muutoksia ulkomaalaislakiin ehdottaneet hallituksen esitykset sisälsivät ja millaisille seurauksille nämä perusteludiskurssit ovat luoneet edellytykset kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden näkökulmasta.
- Toiseksi tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa tarkastelun kohteena olevien lakihankkeiden valmisteluprosessien aikana esiin tuoduista ennakoituista vaikutuksista sekä samaisten hankkeiden toteutuneista vaikutuksista koskien kansainvälistä suojaa hakevia ja saaneita henkilöitä.
- Kolmantena ja pääasiallisena tavoitteena on rakentaa kokonaiskuva siitä, missä määrin ja millä tavoin yksittäisten muutosten muodostama kokonaisuus on vaikuttanut kansainvälistä suojaa hakevien tai saaneiden henkilöiden oikeudelliseen asemaan.

⁴³ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, s. 84.

⁴⁴ Ks. VN TEAS vuoden 2020 haku, teemakuvaukset, kohta 4.5, <https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/17540496/Teemakuvaukset.pdf/f195dbff-a4f5-a384-71b3-079aaaa05233/Teemakuvaukset.pdf>

Tietotarvekuvauksessa on erikseen edellytetty, että tutkimuksessa tulee kartoittaa, onko muutoksilla ollut vaikutusta lapsen edun toteutumiseen. Lapsen etu on näin ollen hankkeen läpileikkaava teema eli siihen on kiinnitetty erityistä huomiota kaikissa tutkimushankkeen vaiheissa.

Tämän tutkimuksen lisäarvo muodostuu nimenomaan lakimuutosten yhteisvaikutusten analysoinnista, joista ei ollut saatavilla aikaisempaa tutkimustietoa. Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön yksittäisistä muutoksista on sen sijaan ollut käytettävissä ajantasaista tutkimusta jo ennen tätä hanketta. Yksi tutkimuksen osatavoite on ollut koota yhteen ja hyödyntää yksittäisten muutosten vaikutuksista saatua tutkimustietoa. Tässä yhteydessä voidaan mainita erityisesti turvapaikkaprosessista hiljattain tehty selvitykset,⁴⁵ perheenyhdistämisen edellytysten tiukentamisesta tehty tutkimus⁴⁶ ja turvapaikanhakijoiden oikeusavusta tehty tutkimus.⁴⁷ Lisäksi on syytä mainita ihmiskaupan uhrien asemasta⁴⁸ ja turvapaikanhakijataustaisiin naisiin kohdistuvasta väkivallasta tehty tutkimukset.⁴⁹

45 Ks. Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen 13.6.2018 ja Maahanmuuttoviraston selvitys N.A. v. Suomi -päätöksen jälkeisestä turvapaikkapäätösten tarkastamisesta, 17.2.2020 sekä Owai Group 2019. Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, 27.6.2019, Owai Group ja Sisäministeriö. Turvapaikkapäätöksistä ks. myös Elsa Saarikkomäki – Nea Oljakka – Johanna Vanto – Elina Pirjatanniemi – Juha Lavapuro – Anne Alvesalo-Kuusi, Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017. Pilottitutkimus 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä. Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2018. Turun yliopisto/Åbo Akademi/Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018.

46 Anneli Miettinen – Juho-Matti Paavola – Anna Rotkirch – Minna Säävälä – Arttu Vainio, Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemuksia viidestä Euroopan maasta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2016.

47 Outi Lepola, Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina. Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta: Policy brief 33/2018.

48 Ks. Elina Kervinen – Natalia Ollus, Report Series 89: Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa. HEUNI 2019 ja Maija Koskenoja – Natalia Ollus – Venla Roth – Minna Viuhko – Laura Turkia, Tuntematon tulevaisuus – selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018.

49 Inka Lilja – Elina Kervinen – Anni Lietonen – Natalia Ollus – Minna Viuhko – Anniina Jokinen, Report Series 91: Unseen Victims: Why Refugee Women Victims of Gender-Based Violence Do Not Receive Assistance in the EU. HEUNI 2020.

1.4 Tutkimuskysymykset, aineistot ja menetelmät

1.4.1 Tutkimusasetelman esittely

Tutkimustulosten monipuolisuuden ja kattavuuden takaamiseksi tutkimus toteutettiin yhdistämällä useita erilaisia tutkimusmenetelmiä ja tutkimusaineistoja, jotka on kuvattu tiivistetysti alla olevassa taulukossa.

Taulukko 1. Tutkimuskohde, tutkimuskysymykset, aineistot ja menetelmät

Tutkimuskohde	Tutkimuskysymykset	Aineistot	Menetelmät
Diskursiiviset seuraukset	Millaisia taustaoletuksia turvapaikanhakuun ja turvapaikanhakijuuteen esiintyy hallituksen esitysten perusteluissa? Millaisille seurauksille diskurssit ovat luoneet edellytykset kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden näkökulmasta?	Keskeiset hallituksen esitykset (N=13)	Kriittinen diskurssianalyysi
Ennakoidut vaikutukset	Millaisia vaikutuksia lakimuutoksilla ennakotiin olevan kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden asemaan lainvalmisteluasiakirjoissa?	Lainvalmisteluaineistot (hallituksen esitykset, työryhmien ja valiokuntien mietinnöt, asiantuntijalausunnat) liittyen 16:teen keskeiseen hallituksen esitykseen	Sisällönerittely
Toteutuneet vaikutukset	Millaisia konkreettisia vaikutuksia asiantuntijat arvioivat lakimuutoksilla olleen kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden elämään? Millaisia muutoksia tilastojen perusteella on havaittavissa?	Asiantuntijoiden teemahaastattelut (N= 27), tilastotieto turvapaikkapäätöksistä, tutkimukset ja selvitykset	Sisällönanalyysi, tilastoanalyysi

Tutkimuskohde	Tutkimuskysymykset	Aineistot	Menetelmät
Oikeudelliset muutokset	Millä tavoin muutokset ovat vaikuttaneet kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden oikeudelliseen asemaan? Vastaako Suomen voimassa oleva lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö Suomen perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU-lainsäädännön asettamia standardeja?	UlkL:n ja siihen liittyvien lakien muutokset, esityöt, KHO:n keskeiset ratkaisut, Migrin ja poliisin sisäiset ohjeet, erityisvaltuutettujen ja laillisuusvalvojien lausunnot, ihmisoikeussopimukset, EIT:n ja EU-tuomioistuimen ratkaisut, relevantti oikeuskirjallisuus	Perus- ja ihmisoikeuslähtöinen lainoppi

1.4.2 Diskursiivisten seurausten analyysi

Diskurssianalyysin keinoin selvitimme, millaisia taustaoletuksia liittyen turvapaikanhakuun ja turvapaikanhakijuuteen hallituksen esitysten perusteluissa esiintyy ja millaisille seurauksille diskurssit ovat luoneet edellytykset juuri kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa painotamme kriittisen diskurssianalyysin ulottuvuuksia. Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että lähestymme verbaalista kommunikaatiota sosiaalisen toiminnan muotona, jota määrittävät yhteiskunnalliset rakenteet. Puhe ja tekstit ovat siis sekä näiden rakenteiden tulosta että tapa uusintaa näitä rakenteita.⁵⁰ Tavoitteena on tehdä näkyväksi nämä rakenteet, taustaoletukset ja puheessa itsestäänselvyyksinä otettavat asiat. Toiseksi tavoitteena on pohtia, millaisia mahdollisia ideologisia seurauksia tiettyihin diskursseihin liittyy. Ideologisilla seurauksilla tarkoitetaan kielen välitöntä käyttöyhteyttä laajempia yhteiskunnallisia seurauksia kuten esimerkiksi yhteiskunnallisen eriarvoisuuden ylläpitämistä.⁵¹ Ideologisten seurausten pohtimisen lähtökohtana on ajatus siitä, että tavat, joilla esimerkiksi turvapaikanhakua kuvataan hallituksen esityksissä eivät ole merkityksellisiä vain niiden välittömissä käyttökonteksteissa eli yksittäisissä

50 Sari Pietikäinen – Anne Mäntynen, Kurssi kohti diskurssia. Vastapaino 2009, s. 22.

51 Arja Jokinen – Kirsi Juhila – Eero Suoninen, Diskursiivinen maailma: Teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet, s. 21–42 teoksessa Arja Jokinen – Kirsi Juhila – Eero Suoninen (toim.) Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö. Vastapaino 2016, s. 37.

lainvalmisteluprosesseissa, vaan niiden tuottamalla kuvauksilla turvapaikanhausta on merkitystä myös laajemmin yhteiskunnassa. Ne siis osallistuvat sosiaalisen todellisuuden rakentamiseen tuottamalla tietynlaisia kuvauksia turvapaikanhausta. Ideologisten seurausten pohtiminen tarkoittaa siis sitä, että arvioimme näiden diskursseissa havaittujen kuvauksien mahdollisia yhteiskunnallisia seurauksia kansainvälistä suojelua hakavien ja saaneiden kannalta; millaisille näkemyksille ja uskomuksille, ja niihin pohjautuville toimintatavoille liittyen turvapaikanhakuun, hallituksen esitysten diskurssit ovat luoneet edellytykset?

Diskursiiviset seuraukset eivät siis rajoitu yksittäisen lakihankkeen lopputuloksiin, vaan nämä lakihankkeiden valmistelussa tuotetut näkemykset ja uskomukset jäävät elämään sosiaaliseen todellisuuteemme yhdeksi versioksi siitä, mitä kansainvälisen suojelun hakeminen on ja millaisia suojelua hakevat henkilöt ovat. Turvapaikanhausta ja -hakijoista voi luonnollisesti esiintyä yhteiskunnassa useita erilaisia diskursseja. Hallitusten esityksissä tuotetut diskurssit turvapaikanhausta ja -hakijoista ovat kuitenkin erityisasemassa yhteiskunnassa, sillä ne ovat merkittävää yhteiskunnallista valtaa käyttävien tuottamia diskursseja. Näin ollen näiden diskurssien seurauksillakin, esimerkiksi diskurssien tuottamalla näkemyksillä ja uskomuksilla, voi olla muita diskursseja kauaskantoisempia vaikutuksia sosiaalisen todellisuuden muodostumiselle.

Kuten Jokinen ja Juhila huomauttavat, tällaiset ideologiset seuraukset eivät ole välttämättä luettavissa suoraan analysoitavista teksteistä, vaan ne ovat pikemminkin aineistoon tukeutuvan järjelyn tuloksia, eli sen pohtimista, millaisia asioita eri diskurssit voivat mahdollisesti oikeuttaa.⁵² Valitsimme kriittisen diskurssianalyysin näkökulmaksemme juuri tästä syystä; sen avulla voi analyysissä painottaa kielen seurauksia tuottavan luonteen tarkastelua. On tärkeää huomata, että diskurssianalyysin tarkoituksena ei ole selvittää, mitä yksittäiset henkilöt ajattelevat tietystä ilmiöstä. Esimerkiksi tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole selvittää, mitä poliitikot tai lakeja kirjoittavat virkahenkilöt todella ajattelevat turvapaikanhakijoista, vaan sitä millaisena ilmiönä turvapaikan hakeminen rakentuu analysoiduissa teksteissä ja millaisia seurauksia näillä tavoilla kuvata ilmiötä voidaan ajatella olevan. Tutkimuksen kohteena ovat siis tavat, joilla toimijat kuvaavat ilmiötä ja niiden syitä, ei toimijoiden sisäinen ajatusmaailma.⁵³ Lisäksi on tärkeä tiedostaa, että lainvalmisteliijoilla, sidosryhmillä ja poliitikoilla on usein poikkeavia näkemyksiä siitä, millaisia lakeja

52 Arja Jokinen – Kirsi Juhila, Valtasuhteiden analysoiminen, s. 75–104 teoksessa Arja Jokinen – Kirsi Juhila – Eero Suominen (toim.), *Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Vastapaino 2016, s. 95.

53 Eero Suominen, Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen, s. 229–248 teoksessa Arja Jokinen – Kirsi Juhila – Eero Suominen (toim.), *Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Vastapaino 2016, s. 231–232; Teemu Taira, Making space for discursive study in religious studies, *Religion*, 43(1) 2013, s. 26–45, 28.

tulisi säätää. Esimerkiksi lainvalmistelijat voivat olla parhaasta ratkaisusta eri mieltä keskenään, eri mieltä kuin poliitikot ja eri mieltä kuin eturyhmät.⁵⁴

Sen lisäksi, että diskurssianalyysimme keskittyy erityisesti puheen taustaoletusten ja seurausten pohtimiseen, päätimme keskittää tarkastelumme niin sanottuihin perusteludiskursseihin eli analysoida sellaista puhetta, jolla esitettyjä lakimuutoksia perustellaan hallituksen esityksissä. Yksinkertaistettuna tämä perustelupuhe tarkoittaa esimerkiksi puhetta, jossa todetaan, että jokin toimenpide (lakimuutos) täytyy tehdä, jotta saadaan aikaan asia X. Perustelupuhe tarkoittaa siis kaikkea sellaista puhetta, jossa vedotaan joihinkin seikkoihin ehdotettujen lakimuutosten tueksi. Lisäksi tullakseen luokitelluksi diskurssiksi edellytimme näiltä perustelutavoilta tietynasteista toistuvuutta eli ne yhdistivät muutoin eri lainkohtia muuttamaan pyrkiviä hallituksen esityksiä. Varsinaisten diskurssianalyysin tutkimuskysymysten lisäksi olemme kiinnittäneet analyysissämme huomiota myös siihen, millaisin sanavalinnoin hallituksen esityksissä perustelujen vakuuttavuutta ja totuudellisuutta on pyritty vahvistamaan eli ”faktuaalistamaan”.⁵⁵ Tämä faktojen konstruoinnin tarkastelu on usein osa kriittistä diskurssianalyttistä tutkimusta.⁵⁶

Diskurssianalyysin aineisto koostuu 13:sta hallituksen esityksestä, jotka ovat liittyneet keskeisiin kansainvälistä suojelua koskeneisiin ulkomaalaislain voimaantulleisiin tai hyväksyttyihin muutoksiin tutkimuksen ajanjaksolla. Aineisto koostuu siis pääosin Juha Sipilän hallituksen aikana valmistelluista hallituksen esityksistä, mutta aineistoon sisältyy myös muutama Kataisen/Stubbien hallituksen aikana valmisteltu hallituksen esitys, joissa esitetyt muutokset ovat tulleet voimaan Sipilän hallituksen aikana. Lisäksi diskurssianalyysiin valituilta hallituksen esityksiltä edellytettiin sitä, että ne sisältävät puhetta kansainvälistä suojelua hakevista ja saaneista.⁵⁷ Hallituksen esitykset ovat lainsäädäntöprosessissa tärkeitä dokumentteja. Ensinnäkin ne ovat yleisin tapa saada lain säätäminen vireille eduskunnassa. Lisäksi ne toimivat keskeisinä taustatiedon välittäjinä lainsäädäntöratkaisuja viime kädessä tekeville poliitikoille. Niiden välittämä kuva lainsäädäntöratkaisujen taustoista, tavoitteista ja esimerkiksi niiden kohteina olevista henkilöistä välittyy myös lakeja

54 Auri Pakarinen, Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 253/2011, s. 8.

55 Kirsi Juhila, Miten tarinasta tulee tosi? Faktuaalistamisstrategiat viranomaispuheessa, s. 145–178 teoksessa Arja Jokinen – Kirsi Juhila – Eero Suominen (toim.), Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö. Vastapaino 2016.

56 Anu Pynnönen, Diskurssianalyysi: Tapa tutkia, tulkita ja olla kriittinen. N:o 379/2013 Working Paper, Jyväskylän yliopiston kauppar korkeakoulu 2013, s. 30.

57 Analysoidut hallituksen esitykset olivat: HE 170/2014 vp, HE 172/2014 vp, HE 266/2014 vp, HE 218/2014 vp, HE 133/2016 vp, HE 234/2016 vp, HE 32/2016 vp, HE 43/2016 vp, HE 64/2016 vp, HE 2/2016 vp, HE 146/2018 vp, HE 24/2018 vp ja HE 273/2018 vp.

täytäntöönpaneville tahoille. Hallituksen esityksen tarkoituksena on selvittää ja perustella, miksi jokin lakiuudistus on tarpeellinen, miksi sen tulisi olla ehdotetun kaltainen ja mitä vaikutuksia uudistuksella arvioidaan olevan.⁵⁸ Hallituksen esityksissä siis konstruoidaan ne ilmiöt ja ongelmat, joihin lainsäädäntötoimenpitein haetaan ratkaisua. Hallituksen esitysten tapa konstruoida lakimuutosten tausta ja tarpeellisuus on tietenkin vain yksi tapa, ja esimerkiksi hallituksen esityksestä lausuntoja antaneet tahot ovat voineet hahmottaa ongelmat ja niiden ratkaisut eri tavoin kuin hallituksen esityksessä. Yleensä hallituksen esityksissä tai edes niiden luonnoksissa valittua tapaa ”raamittaa” tietty ilmiö on kuitenkin vaikeaa päästä olennaisesti muuttamaan lainsäädäntöprosessin aikana, ja hallituksen esitykset ovat lopulta myös oikeuslähteitä, joihin lain soveltajat myöhemmin tulkintaa tehdessään voivat vedota. Siksi juuri ne tavat, joilla tietyt ilmiöt ja niiden ratkaisut on hallituksen esityksissä hahmoteltu, ovat erityisen tärkeitä lakimuutosten diskursiivisten seurauksien kannalta.

Hallituksen esitykset ovat näennäisestä neutraalista kielenkäytöstä huolimatta poliittisia asiakirjoja. Niillä tähdätään uskottavuuden ja kannatuksen hankkimiseen hallituksen valitsemille toimenpiteille. Tämän takia hallituksen esityksiin valikoituu todennäköisesti sellaisia perusteluja, joilla uskotaan saavuttavan kannatusta sekä yleisesti että viime kädessä päätöksenteossa eduskunnassa. Hallituksen esitykset eivät siis välttämättä kerro suoraan tekstien laatijoiden ja niistä päättävien tahojen motiiveista, vaan niissä vedotaan usein väitteisiin, jotka tekstien laatijat olettavat jakavan muiden päätöksentekoon osallistuvien ryhmien kanssa. Lisäksi teksteissä puhutaan avoimesti vain niistä asioista, joista päättäjät pitävät viisaana puhua avoimesti ja toisaalta teksteissä ei välttämättä puhuta motiiveista, joita opposition katsotaan vastustavan.⁵⁹ Hallituksen esitykset ovat myös hyvin muodollisia asiakirjoja, joiden muotoa ja sisältöä ohjaavat muun muassa Lainkirjoittajan opas ja Hallituksen esitysten laatimisohteet.⁶⁰

Tutkimusaineisto analysoitiin lukemalla huolellisesti läpi valitut hallituksen esitykset, jolloin aineistosta pystyttiin tunnistamaan erilaisia toistuvia tapoja, joilla lakimuutoksia perusteltiin. Analyysin tukena käytettiin apuna myös aiempia tutkimuksia, joissa on tarkasteltu esimerkiksi mediassa esiintyviä, turvapaikanhakijoihin liittyviä diskursseja. Tämän jälkeen eri diskursseihin liittyvä puhe luokiteltiin käyttäen apuna laadullisen analyysin

58 Kati Rantala, Argumentointi hallituksen esityksissä: keskeiset ehdotukset ja vaikutusten arviointi, *Oikeus* 2/2016, s. 159–183, 159, 161.

59 Pertti Alasuutari, Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapolitiikka* 1/2004, s. 3–16, 5.

60 Ks. Hallituksen esitysten laatimisohteet <http://helo.finlex.fi/>; Lainkirjoittajan opas <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

apuohjelmaa NVivoa⁶¹, diskurssien sisältö kirjoitettiin auki ja niiden sisältöä tarkasteltiin etenkin siitä näkökulmasta, millaisia taustaoletuksia eri diskursseihin liittyy ja millaisia seurausdiskursseilla voi olla turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saaneiden näkökulmasta.

Diskurssianalyttisessä tutkimuksessa on tärkeää tunnistaa mistä positiosta aineistoa on analysoitu. Olemme valinneet tutkimuksen toteuttamistavaksi kriittisen diskurssianalyysin, jossa painottuu sen tarkastelu, miten hallituksen esityksissä on rakennettu sosiaalisia todellisuuksia ja mitä vaihtoehtoisia tapoja todellisuuksien rakentamiselle voisi olla. Tutkijoina tarkastelemme tekstejä ns. asianajajapositiosta, joka on yksi Juhilan tunnistamia tutkijapositioita.⁶² Tästä näkökulmasta diskurssianalyysin tavoitteena, sekä analyysin pätevyyden mittarina, on etenkin muutoksen tai uudenlaisten tulkintojen aikaansaaminen.⁶³ Tämän tehtävän lisäksi huomiomme on kiinnittynyt nimenomaan siihen, mitä diskursseissa rakennetut todellisuudet voivat tarkoittaa juuri kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden kannalta, eikä aineiston analyysin tarkoituksena ole ollut aineiston täydellinen diskurssianalyttinen läpikäyminen. Näiden näkökulmien valitseminen näkyy analyysimme lopputuloksissa. Lisäksi on syytä tiedostaa, että kukaan tutkija ei ole vapaa omien arvojen ja arvostusten vaikutuksesta esimerkiksi siihen, mitä asioita hän hahmottaa tutkimusaineistosta. Tässä tutkimuksessa tutkijan kokemusmaailman vaikutusta tutkimukseen on pyritty vähentämään jatkuvalla reflektiolla ja omien tulkintojen kriittisellä tarkastelulla. Tulkintojen kriittistä tarkastelua on vahvistanut myös se, että tutkimuksen toteuttamiseen osallistui myös toinen tutkija, joka analysoi tutkimuksen alkuperäistä aineistoa tarkistaen tehtyjen havaintojen paikkansa pitävyyttä.

1.4.3 Ennakoidut vaikutukset

Ennakoitujen vaikutusten kartoittamisen tarkoituksena oli saada selville, millaisia vaikutuksia lakimuutoksilla ennakoitiin olevan kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden asemaan lakimuutosten valmistelun aikana. Ennakoidut vaikutukset muodostavat tutkimuksen analyysikehikon, jonka avulla kykenimme rajaamaan vaikutukset siten, että niitä oli mielekästä analysoida. Vaikutusanalyysimme rajautuu tältä osin lainvalmisteluprosessissa

61 Laadullisen analyysin apuohjelmat kuten NVivo helpottavat laadullisen aineiston järjestelmällistä läpikäymistä. Ks. lisää Nvivosta: <https://www.qsrinternational.com/nvivo-qualitative-data-analysis-software/home>

62 Kirsi Juhila, Tutkijan positiot, s. 332–359 teoksessa Arja Jokinen – Kirsi Juhila – Eero Suominen (toim.), Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö. Vastapaino 2016, s. 337–340.

63 Teun van Dijk, Principles of critical discourse analysis, Discourse & Society 4(2) 1993, s. 249–283, 253.

esiin tullessiin vaikutuksiin, joten on tietenkin mahdollista, että lakimuutoksilla on ollut myös sellaisia vaikutuksia, joita tutkimuksemme ei tavoita.

Ennakoidut vaikutukset saimme selville analysoimalla lainvalmisteluasiakirjoja. Näitä olivat UlkL:iin tehtyjen muutosten valmistelussa tuotetut asiakirjat kuten arviomuistiot, työryhmämietinnöt, hallituksen esitysten luonnokset, luonnoksiin annetut lausunnot, hallituksen esitykset, hallituksen esityksiin annetut asiantuntijalausunnot, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Asiakirjojen sisällönerittely toteutettiin koodaamalla eli merkitsemällä ne tekstin osat, joissa tuotiin esiin lakimuutosten ennakoituja vaikutuksia. Hallituksen esitysten luonnosten ja hallituksen esitysten osalta ennakoidut vaikutukset etsittiin osioista ”esityksen vaikutukset.” Muissa asiakirjoissa ennakoituja vaikutuksia etsittiin koko asiakirjasta. Sisällönerittelyssä käytettiin apuna tietokoneavusteista laadullisen tutkimuksen ohjelmistoa NVivoa, jonka avulla erilaisten aineistojen, kuten esimerkiksi asiakirjojen, analysointi ja hallinnointi helpottuu.

Ennakoituja vaikutuksia koodattiin yhteensä liittyen 16:teen hallituksen esitykseen.⁶⁴ Näiden hallituksen esitysten valmistelun yhteydessä tuotettujen asiakirjojen keruussa hyödynnettiin Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa kehitettyä Lakitutka-sovellusta.⁶⁵ Suurimmasta osasta valmisteluaineistoa ennakoidut vaikutukset koodattiin kokonaisuudessaan, mikä tarkoittaa sitä, että ennakoidut vaikutukset koodattiin myös UlkL:n muutosten yhteydessä muutettujen muiden lakien osalta. Pienemmässä osassa hankkeita ennakoidut vaikutukset koodattiin kiinnittäen huomio vain niihin muutoksiin, joilla katsottiin olevan merkitystä kansainvälistä suojaa hakevien ja saaneiden kannalta.⁶⁶ Näissä tapauksissa hallitusten esitysten muut muutokset koskivat pääasiassa muita ryhmiä kuin kansainvälistä suojelua hakevia tai saaneita henkilöitä.

Ennakoitujen vaikutusten koodaaminen ei ollut aina yksiselitteistä, johtuen esimerkiksi lausuntojen antajien erilaisista tavoista ilmaista kantojaan.⁶⁷ Tällaisten tapausten tulkinasta käytiin koodauksen aikana keskustelua. Jos esimerkiksi lausujan tarkoitus jäi ”rivien

64 HE 217/2018 vp, HE 64/2016 vp, HE 172/2014 vp, HE 170/2014 vp, HE 266/2014 vp, HE 155/2014 vp, HE 218/2014 vp, HE 24/2018 vp, HE 295/2014 vp, HE 133/2016 vp, HE 234/2016 vp, HE 32/2016 vp, HE 43/2016 vp, HE 2/2016 vp, HE 146/2018 vp, HE 273/2018 vp.

65 Lakitutka <https://lakitutka.fi/>

66 HE 295/2014 vp, HE 155/2014 vp, HE 266/2014 vp, HE 64/2016 vp, HE 201/2017 vp ja HE 217/2018 vp. Lisäksi HE 273/2018 vp osalta ei koodattu työ- ja elinkeinoministeriöön annettuja lausuntoja, jotka koskivat työntekijän oleskeluluvan jatkolupaa, sillä lausunnot eivät olleet saatavilla.

67 Mallin ennakoitujen vaikutusten sisällönerittelylle kehitti erikoistutkija Maija Helminen, joka myös koodasi osan lakimuutosten ennakoiduista vaikutuksista. Tehtävään perehdytyksen jälkeen suurimman osan lakimuutosten koodaamisesta toteuttivat tutkimusavustajat Oona Alitalo ja Nea Peltoniemi.

väliin” tai muutoin epäselväksi, ennakoitua vaikutusta ei koodattu.⁶⁸ NVivon avulla tehdyn koodauksen jälkeen kansainvälistä suojelua hakeviin ja saaneisiin liitetyt ennakoidut vaikutukset koottiin taulukoihin, joista käy helposti ilmi, mitä vaikutuksia tutkimuksessa analysoitavilla lakimuutoksilla ennakoitiin olevan eri valmisteluvaiheissa. Taulukoihin kootut ennakoidut vaikutukset eivät ole sanatarkkoja lainauksia asiakirjoista. Ennakoiduista vaikutuksista kootut taulukot löytyvät tämän raportin liitteestä 2, joka antaa varsin kattavan kuvan siitä, millaisia vaikutuksia lakiehdotuksilla ennakoitiin olevan. Kaikki ne tahot, jotka olivat antaneet lausuntoja tarkasteltavina olleista 16:sta hallituksen esityksestä löytyvät liitteestä 3.

1.4.4 Toteutuneet vaikutukset

Lakimuutosten toteutuneita vaikutuksia voidaan tarkastella monin tavoin. Niiden mittaaminen on haastavaa, koska hyvin monet tekijät vaikuttavat siihen, minkälaisia seurauksia yksittäisellä, ja tässä tapauksessa usealla eri ajankohtana säädetyllä lailla on ollut. Tässä tutkimuksessa kansainvälistä suojaa hakeneisiin ja saaneisiin kohdistuneita vaikutuksia kartoitettiin vertaamalla niitä lainvalmisteluprosessissa ennakoituihin vaikutuksiin. Toteutuneita vaikutuksia arvioitiin asiantuntijahaastattelujen avulla. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnettiin toteutuneista vaikutuksista tehtyjä muita tutkimuksia ja selvityksiä sekä saatavilla olevaa tilastotietoa turvapaikkapäätöksistä.

Toteutuneiden vaikutusten analysoinnissa oli kyse kansainvälistä suojelua hakeneiden elämään kohdistuvista vaikutuksista. Lainvalmisteluvaiheessa ennakoidut vaikutukset antoivat meille kiintopisteen, jonka avulla saatoimme hahmottaa mahdollisia toteutuneita vaikutuksia. Asiantuntijahaastattelujen tarkoituksena oli saada tietoa, esimerkkejä ja näkemyksiä siitä, millaisia konkreettisia vaikutuksia viime hallituskauden lakimuutoksilla on ollut kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden henkilöiden asemaan ja elämään. Haastateltaviksi etsittiin henkilöitä, jotka ovat työssään tekemisissä turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden ja/tai pakolaisten kanssa, sekä sellaisia asiantuntijoita, jotka työskentelevät seuraavien kansainvälisen suojelun oikeudellisten ja hallinnollisten menettelyjen muutoksia.

⁶⁸ Ennakoitujen vaikutusten koodaamisessa pyrittiin yhdenmukaisuuteen eri koodaajien välillä koodaamalla ristiin eräitä hankkeita perehdytyksen aikana ja keskustelemalla tehdyistä koodauksista. On kuitenkin aina mahdollista, että koodaajat ovat joissain tapauksissa tulkinneet joitain lausumia eri tavoin. Tällaista eroavaisuutta minimoidaksemme koodaus pyrittiin kohdistamaan vain sellaisiin lausumiin, joissa lakimuutoksen ennakoitu vaikutus on ilmaistu yksiselitteisesti ja selkeästi.

Koska tutkimuksen tavoitteena oli perehtyä erityisesti lapsia koskeviin vaikutuksiin, lisäksi on haastateltu nimenomaan lasten asemaan ja lapsen etuun turvapaikkaprosessissa perehtyneitä asiantuntijoita ja tutkijoita. Haastateltavia henkilöitä etsittiin niiltä tahoilta, jotka olivat olleet eduskunnassa kuultavana tai antaneet lausuntoja lakimuutosten valmisteluvaiheessa, sekä niiden toimijoiden piiristä, joilla on keskeinen rooli turvapaikkaprosessissa. Haastateltu henkilö oli joissakin tapauksissa eri kuin se, jolle haastattelu-pyyntö oli alun perin lähetetty, koska kyseinen taho ehdotti toista henkilöä.⁶⁹ Haastatellut henkilöt olivat maahanmuuttopolitiikan (2) ja maahanmuuttopalvelujen (1) edustajia sekä valvontaviranomaisia (4), tuomareita (3), julkisia oikeusavustajia (2) ja yksityisiä avustajia (3), alaikäisten edustajia (2), lapsijärjestöjen edustajia (6), kansainvälisen suojelun asiantuntijoita (2) ja tutkijoita (3). Valitsemalla haastateltavaksi useita tarkasteltavalla kentällä eri asemassa olevia ja eri näkökulmia edustavia tahoja pyrittiin saamaan mahdollisimman laaja-alaisesti näkemyksiä lakimuutosten vaikutuksista.⁷⁰

Haastattelut toteutettiin laadullisina ja strukturoimattomina. Niiden kulku vaihteli sen mukaan, mitkä teemat olivat haastateltavalle tutuimpia ja kuinka paljon hän oli valmistautunut haastatteluun jo etukäteen pohtien, mitä haluaa tuoda esiin. Haastattelutilanteessa lähdettiin esittelyjen jälkeen yleensä liikkeelle haastateltavalle tutuimmista ja tärkeimmistä aiheista ja ennen haastattelun loppua käytiin läpi kaikki esitykset ja tarkistettiin, oliko niistä vielä jotain lisättävää. Juuri kukaan haastateltavista ei kommentoinut kaikkia lakiesityksiä perusteellisesti, vaan heidän asiantuntemuksensa painottui osaan niiden

69 Haastateltavia tahoja ja henkilöitä kartoitti Siirtolaisuusinstituutin erikoistutkija Outi Lepola, mutta ehdotuksia tehtiin ja valinnoista keskusteltiin yhdessä hankkeen tutkijoiden kesken. Haastattelut teki erikoistutkija Outi Lepola.

70 Haastattelupyyntöjen yhteydessä haastateltaville kerrottiin tutkimushankkeen ja haastattelujen tarkoituksesta seuraavasti: ”Olen parhaillaan tutkijana hankkeessa, jonka tavoitteena on selvittää, millaisia yhteisvaikutuksia ulkomaalaislakiin ja sen soveltamiskäytäntöön tehdyillä muutoksilla on ollut kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saavien asemaan. Ajallisesti tutkimushanke on rajattu viime hallituskauden aikana (2015–2019) hyväksytyihin tai voimaan tulleisiin muutoksiin. Hanketta rahoittaa Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminta (hankkeen esittely liitteenä). Haastattelujen tarkoitus on syventää ymmärrystä siitä, miten lainmuutosten kokonaisuus on vaikuttanut kansainvälistä suojelua hakevien ja saavien henkilöiden asemaan eri elämänalueilla. Voit halutessasi pohtia näiden eri muutosten kokonaisvaikutusta. On kuitenkin myös täysin mahdollista rajata haastattelu niihin muutoksiin ja aiheisiin, joita parhaiten tunnet. Koska hanke on kokonaisuudessaan rajattu koskemaan tiettyjä ulkomaalaislain muutoksia, eikä näin jälkeensä varmasti ole helppo erottaa niitä tarkasti ulkomaalaislain lukemattomien muutosten pitkällä jatkumolla, liitän tämän viestin ohkeen listan noiden esitysten pääasiallisesta sisällöstä.”

kattamista teemoista.⁷¹ Hankkeessa tehtiin yhteensä 23 haastattelua, joissa oli haastateltavana yhteensä 27 henkilöä. Lisäksi tehtiin kolme täydentävää haastattelua lisätiedon saamiseksi tietyistä, haastatteluissa esiin nousseista aiheista. Varsinaisten haastattelujen kesto oli 1–2 h, yhteensä 33 h 38 min. Haastattelut tallennettiin äänitiedostoiksi, jotka purettiin tekstiksi, jota kertyi yhteensä 485 sivua. Haastattelulitteroinnissa kullekin haastattelulle annettiin sattumanvarainen numerokoodi, joka näkyy jokaisen puheenvuoron alussa. Haastattelujen sitaattit on muokattu yleiskielisiksi.

Haastattelumateriaalista kerättiin koosteita, joiden teemat vastaavat raportin jäsenystä. Tämä mahdollisti haastatteluaineiston hyödyntämisen yhdessä muiden tutkimuksen aineistojen kanssa. Haastatteluissa nousi esiin näkökulmia, jotka konkretisoivat, avasivat ja ehkä jopa kyseenalaistivat lainvalmisteluasiakirjojen antamaa kuvaa teemoista. Ne herättivät kysymyksiä, joihin saatettiin hakea vastauksia muusta aineistosta, tai joiden avulla saatettiin havaita lisätiedon tarpeita.

Tutkimuksessa on tarkasteltu myös sitä, heijastuvatko tehdyt lakimuutokset turvapaikkapäätöksiä koskeviin tilastoihin ja onko tilastojen avulla mahdollista todentaa muusta aineistosta, kuten haastatteluista, nousseita väitteitä. Tarkastelun avulla tuotettiin tietoa siitä, millaisia muutoksia erilaisille hakijaryhmille tehdyissä päätöksissä on tarkasteluajan kohtana tapahtunut. Erityisen kiinnostuksen kohteena oli erityyppisten päätösten määrien suhteelliset muutokset tarkasteluajan kohtana. Keskeisin lähde oli Maahanmuuttoviraston oleskelulupia koskevat tilastot. Muita tietolähteitä olivat tuomioistuinten, Tilastokeskuksen, Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) ja poliisin tuottamat tilastot.

1.4.5 Oikeudellinen arviointi

Oikeudellisen analyysin tavoitteena oli ensinnäkin arvioida, millä tavoin kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden henkilöiden oikeudellinen asema on lakimuutosten

71 Järjestöjen lapsiasiantuntijoiden haastattelujen kuluksi ehdotettiin etukäteen seuraavaa:

”Pyytäisin sinua:

1. esittelemään itsesi: mitä teet lasten oikeuksien tiimoilta ja millä tavoin olet ollut tekemisissä tai seurannut turvapaikanhakijalasten tilannetta.
2. kertomaan järjestösi asemasta ja roolista erityisesti suhteessa pakolaiskentän toimijoihin ja viranomaisiin. Otetaanko teihin yhteyttä turvapaikanhakijalapsiin liittyvässä lainvalmistelussa, pyydetäänkö lausuntoja ulkomaalaislain muutosesityksiin?
3. Miten lapsen etu mielestäsi yleisesti huomioidaan turvapaikanhakijalasten osalta?
4. Keskustellaan konkreettisesti viime hallituskauden muutoksista (jotka lähetin) ja niiden vaikutuksista tp-lapsiin.”

myötä muuttunut. Toiseksi tutkimuksessa haettiin vastausta siihen, vastaako Suomen voimassa oleva ulkomaalaislainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö Suomen perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU:n lainsäädännön asettamia standardeja. Tutkimustehtävän mukaisesti kummankin kysymyksen kohdalla kiinnitettiin erityinen huomio siihen, millaisia mahdollisia vaikutuksia lakimuutoksilla on ollut lapsen edun toteutumiseen.

Tutkimuksessa tehty oikeudellinen analyysi lähti liikkeelle alaluvuissa 1.4.3 ja 1.4.4 kuvatuista vaikutusarvioinneista. Tämä lähtökohta mahdollisti oikeustilan muutoksen systemaattisen tarkastelun ja se auttoi myös paikantamaan kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden kannalta erityisen olennaisia näkökohtia. Oikeudellisessa arviossa koottiin yhteen sekä lakimuutosten ennakoidut että toteutuneet vaikutukset ja niitä tarkasteltiin osana lainopillista analyysiä.

Lainopillisella tutkimuksella tarkoitetaan sellaista oikeustieteellistä tutkimusta, jonka tavoitteena on voimassa olevien oikeusnormien systematisointi ja tulkinta.⁷² Analyysin tavoitteena oli auttaa ymmärtämään mistä kulloisessakin lakimuutoksessa oli kyse ja millainen merkityssisältö uudella säädöksellä on suhteessa edeltäjäänsä ja tulkintakontekstiinsa. Koska tutkimuskohteena ovat kansainvälistä suojelua hakevat ja saaneet henkilöt, tarkastelukulmaksi valittiin perus- ja ihmisoikeuslähtöinen lainoppi.⁷³ Systematisoinnin ja tulkinnan keskiössä ovat siten lakimuutosten perus- ja ihmisoikeusulottuvuudet.

Lainopillisen tarkastelun lähtökohtana on oikeuslähdeoppi eli näkemys siitä, millaisia lähteitä oikeudellista argumentaatiota rakennettaessa käytetään ja millainen velvoittavuus eri lähteillä on.⁷⁴ Tutkimuksessa on pidetty vahvasti velvoittavina lähteinä eli lähteinä, joita ei voi oikeudellisessa argumentaatiossa sivuuttaa, perustuslakia ja kansainvälisiä sopimuksia, EU-oikeutta ja voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä. Näiden lisäksi vahvasti velvoittaviksi lähteiksi on katsottu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja EU-tuomioistuimen (EUT) ratkaisut. Kotimaisen lainsäädännön analyysi keskittyi tutkimustehtävän mukaisesti pääosin ulkomaalaislakiin ja tietenkin perustuslakiin. Kansainvälisten sopimusten osalta keskityimme Suomea velvoittaviin ihmisoikeussopimuksiin siltä osin kuin ne ovat relevantteja kansainvälisen suojelun kannalta. EU-oikeudellinen tarkastelu painottui niin ikään kansainvälistä suojelua koskeviin säädöksiin. EIT:n ja EUT:n ratkaisuja kartoitettiin silmällä pitäen ulkomaalaislakiin tehtyjä lakimuutoksia.

72 Ks. lähemmin esim. Kaarlo Tuori, Oikeustiede 2000, Lakimies 7–8/1998, s. 1002–1013, 1002–1003.

73 Perus- ja ihmisoikeuslähtöisestä tutkimuksesta ulkomaalaisoikeudessa, ks. lähemmin Elina Pirjatanniemi, Muukalaisia ja muita ihmisiä, Lakimies 7–8/2014, s. 953–971.

74 Oikeuslähdeopista tiivistetysti, ks. Juha Karhu, Kohti 2000-luvun oikeuslähdeoppia, Lakimies 7–8/2020, s. 1017–1034, 1023–1032.

Oikeudellisessa argumentaatiossa käytettiin hyväksi myös lainvalmisteluasiakirjoja, kansallisia tuomioistuinratkaisuja ja yleisiä oikeusperiaatteita sekä Yhdistyneiden kansakuntien (YK) pakolaisjärjestön (UNHCR) sekä YK:n lapsen oikeuksien komitean linjanvetoja. Näitä oikeuslähteitä voidaan kutsua heikosti velvoittaviksi ja niille on ominaista, että ne voidaan sivuuttaa, mutta tällainen päätös on kyettävä perustelemaan. Lainvalmisteluasiakirjoista tärkeimpiä olivat Sipilän hallituskaudella hyväksytyjen tai voimaan tulleiden lakimuutosten valmisteluasiakirjat. Kotimaisten tuomioistuinratkaisujen osalta tarkastelu keskittyi korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) vuosikirjaratkaisuihin. Tutkimusta varten kartoitettiin ne vuosien 2018–2020 KHO:n vuosikirjaratkaisut, joissa on käytetty ulkomaalaislakia ratkaisun perusteena (31.12.2020 asti). Vuotta 2018 aikaisempia vuosikirjaratkaisuja ei kartoitettu, koska tarkastelussa olevat lakimuutokset näkyvät KHO:n ratkaisukäytännössä viiveellä.

Lisäksi oikeudellisessa analyysissä hyödynnettiin sallittuina oikeuslähteinä relevanttia oikeuskirjallisuutta, erityisvaltuutettujen ja laillisuusvalvojien lausuntoja sekä Migrin, poliisin ja rajavartiolaiton sisäisiä ohjeistuksia. Tutkimusta varten koottiin arvioitavaksi kansainvälistä suojelua koskevat Migrin ja poliisin julkiset ohjeistukset.

Oikeudellisen arvion kannalta on lopuksi mainittava, että pääministeri Sanna Marinin hallitus on hallitusohjelmakirjaustensa mukaisesti aloittanut valmistelut turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamiseksi. Tutkimusta viimeisteltäessä Marinin hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen, jossa ehdotetaan, että oikeusapuun viime hallituskaudella tehdyt rajoitukset poistetaan ja otetaan käyttöön tuntiperusteiset palkkiot avustajille. Tämän lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa otetaan käyttöön yleiset hallinto-oikeudelliset valitusajat.⁷⁵ Eduskunnalle on samoin annettu tämän tutkimuksen kannalta merkityksellinen hallituksen esitys ulkomaiseen työvoiman hyväksikäyttöön liittyen.⁷⁶ Marinin hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa 2020/2021 on mukana myös hanke liittyen perheenyhdistämiseen.⁷⁷ Uudet hallituksen esitykset on otettu tässä tutkimuksessa huomioon, mutta arvio Sipilän hallituskaudella tehdyistä lakimuutoksista on tehty näissä esityksissä esitetyistä näkökohdista riippumatta.

75 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta, HE 247/2020 vp.

76 Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta, HE 253/2020 vp.

77 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen lainsäädäntösuunnitelma 2020/2021, 27.8.2020, <https://valtioneuvosto.fi/>

2 Lakimuutosten perusteludiskurssit ja niiden seuraukset

2.1 Johdanto

Tässä luvussa analysoimme hallituksen esityksissä esiintyneitä perusteludiskursseja. Selvitämme ensinnäkin sitä, millaisia turvapaikanhakuun ja turvapaikanhakijuuteen liittyviä taustaoletuksia hallituksen esitysten perusteluissa esiintyy. Lopuksi pohdimme, millaisille seurauksille diskurssit ovat luoneet edellytykset kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden näkökulmasta.

Analyysimme on toteutettu kriittisen diskurssianalyysin keinoin, jolloin lähtökohtana on puheen ja tekstien ymmärtäminen sekä yhteiskunnallisten rakenteiden tuloksina että tapoina uusintaa näitä rakenteita. Kriittisen diskurssianalyysin tavoitteena on tehdä näkyväksi nämä rakenteet, taustaoletukset ja puheessa itsestään selvyyksinä otettavat asiat eli paljastaa vallalla olevien puhetapojen piileviä kytköksiä kulttuuriin arvoihin, poliittisiin virtauksiin ja yhteiskunnallisiin intresseihin.⁷⁸ Lisäksi kriittisen diskurssianalyysin tavoitteena on pohtia, millaisia mahdollisia laajoja, ideologisia seurauksia tiettyihin diskursseihin liittyy.⁷⁹

Analysoimme mahdollisia seurauksia laajasti tuoden esiin seurauksia, joita havaituilla diskursseilla voi olla kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden asemaan laajemmin yhteiskunnassa. Kriittisessä diskurssianalyysissä seurauksien pohdinta ei siis liity siihen, mitä seurauksia jollain yksittäisellä lakimuutoksella on ollut näiden henkilöiden asemaan,

⁷⁸ Jukka Törrönen, Puhetapoja analysoimassa. Rajankäyntiä kriittisen diskurssianalyysin ja semioottisen sosiologian välillä, s. 139–161 teoksessa Pekka Räsänen – Anu-Hanna Anttila – Harri Melin (toim.), Tutkimus menetelmien pyörteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat, PS-kustannus 2005.

⁷⁹ Ks. edellä luku 1.4.2.

vaan ne ovat esimerkiksi näkemyksiä ja uskomuksia, jotka jäävät elämään sosiaaliseen todellisuuteemme yhdeksi versioksi siitä, mitä turvapaikanhaku on ja millaisia turvapaikanhakijat ovat. Näillä diskurssien tuottamilla näkemyksillä ja uskomuksilla on myös lopulta merkitystä muun muassa sille, minkälaisia toimenpiteitä yhteiskunnassa nähdään tarpeelliseksi kohdistaa turvapaikanhakijoihin.⁸⁰

Kriittisessä diskurssianalyysissä aineiston tulkinnalle ovat tärkeitä yhteiskunnalliset, historialliset ja poliittiset kontekstit, joissa tekstit on tuotettu.⁸¹ Tätä kontekstia on avattu tämän raportin johdantoluvussa. Tässä tutkimuksessa havaittujen diskurssien tapa merkityksellistää turvapaikanhaku ja -hakijat näyttävätkin siten olevan osa yhteiskunnallisen keskustelun jatkumoa, jossa on painotettu yhä enemmän turvapaikanhakuun liittyvien ns. veto-tekijöiden ja turvapaikkajärjestelmän hyväksikäytön ehkäisyä.⁸²

Analyysin tuloksena aineistosta tunnistettiin ja nimettiin kahdeksan toistuvaa diskurssia: kasvu-, tehostamis-, sujuvoittamis- ja selkeyttämis-, väärinkäyttö-, kansainvälinen vastaavuus-, yhdenvertaisuus-, parannusdiskurssi sekä lapsuuden kyseenalaistava diskurssi. Diskurssien esiintymistä hallituksen esitysten kesken havainnollistaa liitteestä 4 löytyvä taulukko.⁸³ Yleisimmät diskurssit olivat tehostamis-, parantamis-, sekä sujuvoittamis- ja selkeyttämisdiskurssi, joita esiintyi yhdessätoista hallituksen esityksessä. Toiseksi yleisin oli väärinkäyttödiskurssi (10) ja kolmanneksi yleisin kasvudiskurssi (9). Kansainvälisen vastaavuuden diskurssi esiintyi seitsemässä ja yhdenvertaisuusdiskurssi neljässä, ja lapsuuden kyseenalaistava diskurssi kolmessa hallituksen esityksessä. Näiden diskurssien analyysin tulokset esitetään seuraavissa alaluvuissa. Diskurssien esittelyn jälkeen pohditaan kootusti näiden diskurssien seurauksia kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden näkökulmasta.

2.2 Kasvudiskurssi

Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden poikkeuksellisen suuri määrä kävi ilmi yhdeksän analysoidun hallituksen esityksen perusteluista, joissa turvapaikanhakijoiden kasvanut määrä toimi itsestään selvänä taustaperusteluna erilaisille turvapaikan myöntämisen kriteereihin tai menettelyihin liittyville lainsäädäntömuutoksille. Tällaista puhetta, jossa vedotaan turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun lakimuutosten perusteluna, nimitämme

80 Ks. edellä luku 1.4.2.

81 Pynnönen 2013, s. 33.

82 Välimäki 2019b, s. 52.

83 Ks. Liite 4: Diskursseihin liittyvän puheen esiintyminen analysoiduissa hallituksen esityksissä.

kasvudiskurssiksi. Alla oleva sitaatti hallituksen esityksestä 234/2016 vp, jossa esitettiin kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittely hajautettavaksi useampaan hallinto-oikeuteen, kuvastaa kasvudiskurssia:

Näyte 1:

”Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa ja muualla Euroopassa kasvoi merkittävästi vuonna 2015. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan Suomeen saapui tuolloin yli 32 000 turvapaikanhakijaa, mikä on lähes kymmenkertainen määrä viimeisiin sitä edeltäneisiin vuosiin verrattuna. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on aiheuttanut haasteita Maahanmuuttovirastolle ensiasteen päätöksentekijänä sekä viraston päätöksistä tehtyjä valituksia ensimmäisessä tuomioistuinstasteessa ratkaisevalle Helsingin hallinto-oikeudelle ja asioita ylimpänä muutoksenhakuasteena käsittelevälle korkeimmalle hallinto-oikeudelle.”⁸⁴

Kuten sitaatista käy ilmi, kasvudiskurssiin liittyvässä puheessa tuotiin usein ilmi, että hakijamäärien kasvu on ”merkittävää”⁸⁵, ja kasvun määrää todennetaan kvantitatiivisella faktalla (kymmenkertainen). Määrän kasvun todetaan sitaatissa aiheuttaneen erilaisia haasteita viranomaisten toiminnalle, ja tämän vuoksi turvapaikanhakuun liittyvään sääntelyyn esitetään hallituksen esityksessä muutoksia. Useimmiten hakijamäärien kasvun katsottiin edellyttävän ”tehostamista”, mitä käsitellään tarkemmin tehostamisdiskurssin esittelyn yhteydessä.

Kasvudiskurssin puhe ei kuitenkaan ollut yksinkertaisesti vain sen toteamista, että turvapaikanhakijamäärät ovat kasvaneet. Usein kasvudiskurssiin liittyvässä puheessa hakijamäärien kasvu esitettiin tilanteena, joka ei ole hetkellinen vaan tulevaisuudessa todennäköisesti pysyvä tila. Hallituksen esityksissä kasvudiskurssin merkitystä pyrittiinkin voimistamaan mielikuvilla tulevaisuudesta, jossa kasvu vain entisestään lisääntyy, vaikka tälle visiolle ei esitetty perusteluja. Hakijamäärien kasvun ennakointi esitettiin toisinaan myös hyvin varmana visiona, jolloin tekstissä ei ollut vaihtoehtoja tai epävarmuutta osoittavia sanoja. Kasvudiskurssissa diskursiivisena keinona käytettiin siis myös vaihtoehdotto-
muutta, joka entisestään korostaa lainsäädäntömuutosten välttämättömyyttä:

⁸⁴ HE 234/2016 vp, s. 2.

⁸⁵ Tässä luvussa lainausmerkkejä käytetään osoittamaan hallituksen esityksissä tai muissa asiakirjoissa käytettyjä sanavalintoja tai suoria sitaatteja.

Näyte 2:

”Kansainvälistä suojelua hakevien ulkomaalaisten voimakas kasvu ja sen ennakoitu säilyminen huomattavasti korkeammalla tasolla kuin aikaisemmin edellyttää entistä enemmän hakemaan tehokkaampia menettelyjä turvapaikkaprosessin läpiviemiseksi.”⁸⁶

Kasvudiskurssiin liittyvässä puheessa hakija- ja päätösmäärien kasvu ja niihin liittyvät muut ilmiöt – kuten perheen yhdistämiset – konstruointiin tapahtumiksi, jotka tulevat jatkumaan tulevaisuudessa sen sijaan, että ne olisi esitetty esimerkiksi tilanteina, jotka ovat poikkeuksellisia ja tulevat palaamaan vuotta 2015 edeltäneeseen aikaan jollain aikavälillä.⁸⁷ Hallituksen esityksissä ei kuitenkaan tuotu ilmi sitä, millaisia tekijöitä kasvaneiden turvapaikanhakijamäärien taustalla oli – esimerkiksi Isisin voimistuminen Lähi-Idässä – tai miten kasvaneeseen turvapaikanhakijoiden määrään vaikuttavien tekijöiden ennakoidaan kehittyvän tulevaisuudessa. Ylipäättänsä hallituksen esityksissä oli hyvin niukasti puhetta, jossa olisi selvitetty, millaisten tilanteiden vuoksi ihmiset päätyvät hakemaan turvapaikkaa tai minkälaisista olosuhteista he tulevat. Kasvudiskurssissa turvapaikanhaku näyttäytyi siis ilmiönä, joka vain lisääntyy ja joka tulee myös entisestään tulevaisuudessa lisääntymään, ilman, että syitä ilmiön kasvulle olisi taustoitettu.

Kasvudiskurssiin liittyvässä puheessa turvapaikanhakua kuvattiin myös käyttämällä sellaisia kielikuvia kuin ”pakolaisvirta”⁸⁸, ”turvapaikanhakijavirta”⁸⁹ tai ”hakijavirta”⁹⁰, jotka luonnonvoimiin tekemillä viittauksilla luovat mielikuvaa siitä, että hakijoiden tulo Suomeen on jatkuvaa ja hallitsematonta. Ne myös epäinhimillistävät yksittäiset turvapaikanhakijat ja kääntävät lukijan huomion pois niistä vaaroista ja vaikeuksista, joita he ovat matkallaan Suomeen saattaneet kohdata.⁹¹ Luonnonvoimiin viittaavien kielikuvien käyttö turvapaikanhakijoista tai pakolaisista ei ole uutta, ja virtaavista tai tulvivista turvapaikanhakijoista puhuminen on ollut yleistä esimerkiksi mediassa jo ennen vuoden 2015 ns. pakolaiskriisiä.⁹² Analysoiduissa hallituksen esityksissä valitut tavat kuvata turvapaikanhakua juontuvat myös selkeästi Juha Sipilän hallituksen turvapaikkapoliittiseen ohjelmaan, jossa turvapaikanhakijoista puhuttiinkin vielä hallituksen esityksiä suuremmin

86 HE 64/2016 vp, s. 22.

87 HE 43/2016 vp, s. 22.

88 HE 43/2016 vp, s. 22.

89 HE 43/2016 vp, s. 17.

90 HE 133/2016 vp, s. 18.

91 Ks. esim. Bo Pettersson – Lena Kainz, Migration in the Media: Metaphors in Swedish and German News Coverage. NORDEUROPAforum 19/2017, s. 38–65, 54.

92 Horsti Karina, Kyllä suomeen yksi nainen mahtuu! Turvapaikanhakijat uhreina ja uhkana suomalaisessa julkisuudessa, s. 77–86 teoksessa Suvi Keskinen – Anna Rastas – Salla Tuori (toim.), En ole rasisti, mutta... Maahanmuutosta, monikulttuurisuudesta ja kritiikistä, Vastapaino & Nuorisotutkimusverkosto 2009, s. 77; Pettersson – Kainz 2017.

”hallitsemattomana virtana”.⁹³ Tällaiset kielikuvat turvapaikanhakijoista tuovat turvapaikanhakua koskevaan keskusteluun negatiivisen, uhkaavan sävyn.

2.3 Tehostamiskurssi

Tehostamiskurssilla tarkoitamme sellaista puhetta hallituksen esityksissä, jossa ehdotettuja muutoksia perusteltiin sillä, että ne eri tavoin ”tehostavat” turvapaikan hakemiseen ja kansainvälisen suojelun antamiseen liittyviä prosesseja. Tehostamisella viitattiin yleensä kustannussäästöjen aikaansaamiseen ja prosessien nopeuttamiseen, jotka nähtiin tärkeäksi edellä kasvudiskurssissa käsitellyn turvapaikanhakijoiden ennakoitun kasvun vuoksi. Tehostamiskurssin puhe esiintyi usein myös seuraavaksi käsiteltävän sujuvoittamis- ja selkeyttämiskurssin yhteydessä, sillä näissä molemmissa diskursseissa esitettyjä muutoksia perusteltiin viranomaisten työn näkökulmasta ja tämän työn tekemisestä jollakin tapaa helpommaksi ja kustannustehokkaammaksi. Tehostamiskurssiin liittyvää puhetta oli lähes kaikissa eli 11:ssä analysoiduista hallituksen esityksistä, minkä taustalla ovat todennäköisesti edellä mainitut Juha Sipilän hallituksen maahanmuutto- ja turvapaikkapoliittiset ohjelmat, joissa korostui tarve tehostaa turvapaikkaprosesseja. Turvapaikkaprosessien tehostaminen ja etenkin niiden nopeuttaminen on tosin ollut tavoitteena sisäministeriön hallinnonalalla jo ennen Sipilän hallituskautta.⁹⁴ Alla oleva sitaatti hallituksen esityksestä 2/2016 vp, jossa ehdotettiin, että poliisin tekemän haastetiedoksiannon sijaan Maahanmuuttovirasto antaisi hakijoille tiedoksi myönteiset päätökset, kuvastaa tehostamispuhetta ja sen yhteyttä kasvudiskurssiin:

Näyte 3:

”Esityksellä ehdotetaan tehostettavaksi kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksi antamista. Muutos nopeuttaisi päätöksen tiedoksi antamista etenkin tilanteissa, joissa päätös on hakijan kannalta myönteinen. Se myös säästäisi viranomaisresursseja erityisesti poliisin osalta ja sujuvoittaisi tiedoksi antamista päätösmäärien kasvaessa merkittävästi lähitulevaisuudessa.”⁹⁵

Kuten yllä olevassa sitaatissa, tehostamisella viitattiin hallituksen esityksissä etenkin turvapaikanhakemiseen liittyvien prosessien nopeuttamiseen. Esimerkiksi hallituksen esityksessä 32/2016 vp, jossa muun muassa rajattiin kansainvälistä suojelua hakevien oikeutta

93 Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma 8.12.2015, s. 1.

94 HE 64/2016 vp, s. 10; Välimäki 2019b, s. 53–55.

95 HE 2/2016 vp, s. 10.

maksuttomaan oikeusapuun ja tiukennettiin valitusluvan myöntämisen edellytyksiä, ehdotettuja lakimuutoksia perusteltiin turvapaikkamenettelyn nopeuttamisella:

Näyte 4:

”Säätämällä kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelystä tuomioistuimissa kiireellisenä ja lyhentämällä näissä asioissa valitusaikoja, voidaan tuomioistuinprosesseja nopeuttaa, jos samalla huolehditaan tuomioistuinten ja oikeusavun resurssien riittävyydestä. Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden säätämisellä käsiteltäviksi kiireellisinä annettaisiin tuomioistuimille lakisääteinen velvollisuus kyseisten valitusasioiden käsittelyjen priorisointiin.”⁹⁶

Kuten turvapaikkaprosessin nopeuttaminen kokonaisuudessaan, myös maasta poistamisen tehostaminen oli yksi Juha Sipilän hallituksen maahanmuutto- ja turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman kirjauksista. Tämä näkyi analysoiduissa hallituksen esityksissä, joissa tehostamiskurssin yhtenä ulottuvuutena ilmeni nimenomaan maasta poistamisen tehostamisen tärkeys kielteisen päätöksen saaneiden hakijoiden osalta, sekä niiden henkilöiden kohdalla, joiden kansainväliseen suojeluun perustuva oleskelulupa oli päättynyt:

Näyte 5:

”Tavoitteena on myös vähentää uusintahakemusten määrää ohjaamalla hakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kanalta merkitykselliset seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä [...] Esityksen tavoitteena on myös tehostaa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sekä ensimmäisen että toisen tai myöhemmän uusintahakemuksen tilanteissa.”⁹⁷

Hallituksen esityksissä maasta poistamisen tehostaminen esitettiin varsin ongelmattomana ja riskittömänä toimenpiteenä, vaikka esimerkiksi yllä siteeratussa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että maasta poistaminen voitaisiin laittaa täytäntöön huolimatta siitä, että hakija on tehnyt uusintahakemuksen. Uusintahakemus voi kuitenkin sisältää mahdollisesti uusia, aiemmin mainitsemattomia tosiasiasieikkoja, joiden perusteella hakijalla tulisi

⁹⁶ HE 32/2016 vp, s. 15.

⁹⁷ HE 273/2018 vp, s. 22.

olla oikeus kansainväliseen suojeluun.⁹⁸ Uusintahakemukset näyttäytyivät analysoiduissa hallituksen esityksissä pikemminkin signaaleina turvapaikkajärjestelmän väärinkäytöstä sen sijaan, että ne olisivat hakijan oikeusturvan kannalta tarpeellisia instrumentteja. Puhetta uusintahakemuksista käsitellään tarkemmin väärinkäyttödiskurssin yhteydessä.

Tehostamiskurssiin liittyvän nopeuttamispuheen vuoksi kansainvälistä suojelua koskevat asiat ilmenivät hallituksen esityksissä asioina, jotka on tärkeää käsitellä, ratkaista ja laittaa täytäntöön mahdollisimman nopeasti. Toisinaan nopeuttaminen esitettiin itseltään selvänä tavoitteena, toisinaan nopeuttamista perusteltiin kustannusten pienentämällä, kun esimerkiksi turvapaikanhakijoiden viettämä aika vastaanottokeskuksissa vähenisi.⁹⁹ Asioiden nopean käsittelyn sijaan olisi ollut mahdollista tuoda esiin esimerkiksi se, että turvapaikkamenettely on tärkeää toteuttaa mahdollisimman huolellisesti, sillä väärä ratkaisu turvapaikka-asiassa voi johtaa joko tehostamisen idean vastaisesti hallinnollisen taakan lisääntymiseen valituskierteiden muodossa tai jopa ihmisen hengen menetykseen. Turvapaikka-asioiden nopeuden ja kustannustehokkaan käsittelyn korostaminen voi siis häivyttää sitä seikkaa, että turvapaikkamenettelyissä tehdään ratkaisuja, jotka koskevat ihmisten perustavanlaatuisia oikeuksia.

2.4 Sujuvoittamis- ja selkeyttämisdiskurssi

Sujuvoittamis- ja selkeyttämisdiskurssilla viittaamme puheeseen, jolla turvapaikan hakuun ja kansainvälisen suojelun saamiseen liittyviä lakimuutoksia perusteltiin sillä, että ne ”sujuvoittavat” tai ”selkeyttävät” olemassa olevia prosesseja ja säännöksiä. Sujuvoittamis- ja selkeyttämisdiskurssi oli usein päällekkäinen tehostamiskurssin kanssa eli nämä diskurssit esiintyivät usein samassa yhteydessä esitettyjen muutosten perusteluina. Näissä diskursseissa esiintyi puhetta, jossa hallituksen esityksissä ehdotettuja muutoksia perusteltiin sillä, että ne tekevät turvapaikkaprosesseista jollakin tapaa ns. parempia; tehostamiskurssin yhteydessä tämä parantaminen tarkoitti etenkin prosessien nopeuttamista ja kustannussäästöjä ja sujuvoittamis- ja selkeyttämisdiskurssin yhteydessä prosessien yksinkertaistumista niitä hallinnoiville viranomaisille. Sujuvoittaminen korostui etenkin HE 133/2016 vp:n perusteluissa, jossa ehdotettiin turvapaikkaprosessiin uusia sekä täysi-ikäisiä että lapsia koskevia turvaamistoimia eli asumisvelvollisuutta nimetyssä vastaanottokeskuksessa:

98 Esimerkiksi haavoittuvat turvapaikanhakijat voivat olla valmiita kertomaan hakemuksensa kannalta merkityksellisistä seikoista vasta myöhemmässä vaiheessa (Diana Bögner – Chris Brewin – Jane Herlihy, *Refugees’ Experiences of Home Office Interviews: A Qualitative Study on the Disclosure of Sensitive Personal Information*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(3) 2009, s. 519–535).

99 Esim. HE 64/2016 vp, s. 42.

Näyte 6:

"Asumisvelvollisuuden ja siihen aina liittyvän ilmoittautumisvelvollisuuden määräämisellä turvattaisiin kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn sujuvuutta. Kansainvälistä suojelua hakevat voivat lähtökohtaisesti liikkua Suomessa vapaasti. He voivat myös halutessaan järjestää majoituksensa itse. Asumisvelvollisuuden määräämisellä pyrittäisiin siihen, että hakija olisi tarvittaessa helpommin saapuvilla turvapaikkahakemuksen käsittelyä, etenkin turvapaikkatutkintaa ja -puhuttelua, tai maasta poistamisen täytäntöönpanoa varten."¹⁰⁰

Kuten näytteestä kuusi käy ilmi, "sujuvuus" tarkoittaa ennen kaikkea turvapaikkamenettelyjen sujuvuutta ja helppoutta viranomaisille. Vaikka asumisvelvollisuutta perusteltiin myös sillä, että näillä uusilla turvaamistoimilla voidaan vähentää säilöönottoa, vähemmälle huomiolle esityksessä jää se, miksi säilöönottoa ei voida vähentää käyttämällä muita, jo olemassa olevia ja hakijoiden vapautta vähemmän rajoittavia turvaamistoimia. Perusteluna sille, miksi olemassa olevat muut turvaamistoimet kuin säilöönotto eivät ole riittäviä, hallituksen esityksessä toimiikin jälleen lähinnä kasvudiskurssin puhe ja turvapaikanhakijoiden määrän ennakoitu kasvu:

Näyte 7:

"Turvapaikkamenettelyn sujuvuutta edesauttavilla ehdotuksilla varaudutaan myös mahdolliseen kansainvälistä suojelua hakevien määrän äkilliseen kasvuun."¹⁰¹

Hallituksen esityksissä menettelyjen "sujuvoittamisella" argumentointi onkin usein jättänyt varjoon sen, että sujuvoittamisella perustelluilla toimenpiteillä voi olla myös negatiivisia seurauksia turvapaikanhakijoille. Näin lukija asemoidaan tarkastelemaan lakiuudistuksia viranomaisten näkökulmasta. Yllä siteeratun asumisvelvollisuutta koskevan hallituksen esityksen lisäksi menettelyjen "sujuvoittamisella" argumentointi on peittänyt alleen turvapaikanhakijoiden aseman ja oikeuksien heikentämisen muun muassa ehdotuksissa koskien valituslupaperusteita korkeimpaan hallinto-oikeuteen, säilöönottoasian uudelleen käsittelyä käräjäoikeudessa, kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiantamista, matkustusasiakirjan haltuunottoa ja uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.¹⁰²

Kuten sujuvoittaminen, myös positiivisen konnotaation sisältävä "selkeyttäminen" tarkoitti analysoiduissa esityksissä pääasiassa turvapaikkamenettelyjen selkeyttämistä viranomaisten näkökulmasta tai sitten "selkeyttävillä" ratkaisuilla edistettiin suoraan sellaisia

100 HE 133/2016 vp, s. 25.

101 HE 133/2016 vp, s. 16.

102 HE 32/2016 vp, s. 15; HE 2/2016 vp, s. 3; HE 273/2018 vp, s. 1, 28.

ratkaisuja, jotka hankaloittivat kansainvälistä suojelua saaneiden tai hakevien asemaa. Keskisen mukaan sääntelyn selkeyttämistä on käytetty argumenttina hallituksen esityksissä myös ennen Juha Sipilän hallitusta, kun lainsäädännössä on kavennettu kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden oikeuksia.¹⁰³ Analysoimistamme hallituksen esityksistä esimerkiksi humanitaarisen suojelun kategorian poistamista kotimaisesta lainsäädännöstä perusteltiin sillä, että se ”selkeyttäisi kansainvälistä suojelua koskevaa sääntelyä”.¹⁰⁴ Kansainvälistä suojelua hakeville ”selkeyttäminen” tässä yhteydessä kuitenkin tarkoitti yhden, Euroopan unionin lainsäädännön minimitasoa ylittävän, suojeluperusteen poistamista. HE 273/2018 vp:ssä käsiteltiin puolestaan kysymystä kansainvälistä suojelua hakevien tekemien uusintahakemusten vaikutuksesta työnteko-oikeuden alkamisajankohtaan. Hallituksen esityksessä päädyttiin ehdottamaan karenssiajan alkamista uudelleen uusintahakemuksen tekemisestä, koska se olisi työnteko-oikeutta ”selkeyttävä” ratkaisu:

Näyte 8:

”Sääntelyn tulisi olla yksinkertaista, selkeää ja yksiselitteistä. Jos työnteko-oikeuden jatkuminen sidottaisiin uusintahakemuksen perusteeseen tai arvioon menestymisen mahdollisuudesta, se edellyttäisi tarkemman ja monimutkaisen sääntelyn lisäksi todennäköisesti erillistä harkintaa ja päätöksentekoa, mikä lisäisi viranomaisen työtä ja tekisi asioiden käsittelystä entistäkin hankalampaa. Karenssin alkaminen uusintahakemuksen tekemisestä uudelleen selkeyttäisi tilanteen työnteon osalta karenssin ajaksi.”¹⁰⁵

Lain tulkintaa olisi kuitenkin ollut mahdollista ”selkeyttää” myös siten, että uusintahakijoiden työnteko sallittaisiin suoraan hakemuksesta, mikä todettiin myös hallituksen esityksessä.¹⁰⁶ Tämä ei olisi myöskään todennäköisesti tehnyt viranomaisten työstä hankalampaa, mitä käytettiin yllä olevassa sitaatissa perusteena hakijoiden kannalta myönteisemmän ratkaisun torjumiseen. Uusintahakijoiden työnteon sallimista suoraan hakemuksesta ei kuitenkaan päädytty ehdottamaan hallituksen esityksessä, sillä tämän katsottiin voivan johtaa uusintahakemusten väärinkäyttöön.¹⁰⁷ Lakia päätettiin siis ”selkeyttää” ratkaisulla, joka oli turvapaikanhakijoiden näkökulmasta epäedullinen, epäämällä heiltä mahdollisuus parantaa omaa asemaansa työnteolla.

103 Suvi Keskinen, From welfare nationalism to welfare chauvinism: Economic rhetoric, the welfare state and changing asylum policies in Finland, *Critical Social Policy* 36(3) 2016, s. 352–370, 362.

104 HE 2/2016 vp, s. 6, 10.

105 HE 273/2018 vp, s. 25.

106 HE 273/2018 vp, s. 24.

107 HE 273/2018 vp, s. 24.

”Selkeyttämisellä” argumentoinnilla voidaan kuitenkin katsoa olleen myös positiivisia seurauksia kansainvälistä suojelua hakevien kannalta. Nämä tilanteet olivat esimerkiksi sellaisia, joissa ”selkeyttämisen” vuoksi jo käytännössä vallalla olevia toimintatapoja kirjattiin lakiin, jolloin ”selkeyttämisellä” on mahdollisesti positiivinen vaikutus kansainvälistä suojelua hakevien yhdenvertaiseen kohteluun ja turvapaikkaprosessin läpinäkyvyyteen.¹⁰⁸

Kuten tehostamisdiskurssi, myös sujuvoittamis- ja selkeyttämisdiskurssiin kuuluva puhe korostaa viranomaisten näkökulmaa turvapaikkaprosessiin; ”sujuvoittaminen” ja ”selkeyttäminen” ovat edistäneet ratkaisuja, jotka voivat mahdollisesti helpottaa viranomaisten työtä. Positiivisilta kuulostavat ”sujuvoittaminen” ja ”selkeyttäminen” häivyttävät puolestaan sitä, että ehdotetuilla ratkaisuilla voidaan nähdä olevan myös negatiivisia seurauksia kansainvälistä suojelua hakeville ja saaneille.

2.5 Väärinkäyttödiskurssi

Lähes kaikissa eli kymmenessä analysoiduista hallituksen esityksistä ehdotettuja lakimuutoksia perusteltiin sillä, että muutoksilla ehkäistään turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä. Väärinkäyttödiskurssin puheessa turvapaikanhakua kuvataan ilmiönä, jonka taustalla ei ole aito tarve suojelulle, vaan se on toimintaa, johon liittyy opportunistia ja pyrkimystä hyväksikäyttää esimerkiksi suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää ”vastaanottopalveluja nauttien”.¹⁰⁹ Useissa tarkasteluajanjakson kansainväliseen suojeluun liittyvissä esityksissä pyrittiin siten ehdottamaan toimenpiteitä, joilla tällainen järjestelmän hyväksikäyttö saadaan estettyä. Esimerkiksi hallituksen esityksessä 170/2014 vp, jossa ehdotettiin vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamista Suomen lainsäädäntöön, väärinkäyttödiskurssi esiintyi vahvana esityksen perusteluissa:

Näyte 9:

”Henkilöiden haluttomuus palata johtuu usein siitä, että he toivovat Suomeen jäämällä varmistavansa itselleen myöhemmin oleskeluluvan, vaikka eivät jäämishetkellä täytäkään oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä. Muutoksella viestitettäisiin entistä selkeämmin, ettei tällaista automaattista yhteyttä maahan jäämisen ja oleskeluluvan välillä ole. Muutoksella pyritään sulkemaan pois järjestelmän väärinkäyttö. Väärinkäytöllä tarkoitetaan tässä sitä, että ulkomaalainen ei suostu noudattamaan Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden

¹⁰⁸ Esimerkiksi HE 273/2018 vp sisälsi tällaista argumentaatiota.

¹⁰⁹ HE 170/2014 vp, s. 32.

päätöksiä ja Suomen lakia. Päätöksissä on tutkittu, että hakijan on turvallista palata kotimaahansa, eikä hänellä ole laillisia perusteita oleskelulle Suomessa.”¹¹⁰

Kyseisessä hallituksen esityksessä järjestelmän väärinkäytöksi konstruoidaan siis se, että henkilö on haluton palaamaan lähtömaahansa. Sitaatissa sanalla ”usein” myös pyritään todentamaan, että järjestelmän väärinkäyttö on yleistä, ei yksittäistapauksiin liittyvää. Myös se, että hakija ei suostu noudattamaan Suomen viranomaisten tekemiä kielteisiä turvapaikkapäätöksiä esitetään hallituksen esityksessä merkinä järjestelmän hyväksikäytöstä. Henkilön haluttomuus palata voitaisiin kuitenkin tulkita myös siten, että henkilöllä on syytä pelätä oman turvallisuutensa puolesta lähtömaassaan. Henkilön oman kokemuksen uskottavuus kuitenkin kiistetään sekä tässä sitaatissa että muissa kohdin kyseistä hallituksen esitystä. Sitaatissa henkilön oma kokemus kiistetään vetoamalla auktoriteetteihin eli ”Suomen lakia” noudattavien viranomaisten päätöksiin. Lisäksi passiivimuotoisella ilmaisulla ”on tutkittu” pyritään korostamaan viranomaisten tutkinnan neutraaliutta. Hallituksen esityksessä toistettiinkin, että Suomen viranomaiset ovat tutkineet hakijan tekemän hakemuksen ja päätyneet siihen, että hakijan on turvallista palata kotimaahansa jolloin ”[s]illä ei ole merkitystä, jos ulkomaalainen itse kokee toisin”.¹¹¹ Hakijan oma kokemus siis kyseenalaistetaan vetoamalla suomalaisiin asiantuntijoihin ja auktoriteetteihin.

Yksi instrumentti, joka korostui hallituksen esityksissä järjestelmän väärinkäytön välineenä, oli uusintahakemus. Analysoiduista hallituksen esityksistä kolmessa esitettiin muutoksia uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin tai uusintahakemuksen merkitykseen käännättämispäätöksen täytäntöönpanossa.¹¹² Näitä uusintahakemuksiin liittyviä lakimuutoksia perusteltiin ennen kaikkea järjestelmän väärinkäyttämisen ehkäisyllä. Esimerkiksi hallituksen esityksessä 273/2018 vp uusintahakemukset kiinnitettiin vahvasti järjestelmän väärinkäyttöön:

Näyte 10:

”Osa uusintahakemuksista jätetään, koska henkilön oma arvio tilanteestaan tai turvallisuudestaan eroaa Maahanmuuttoviraston ja hallintotuomioistuinten arviosta asiassa. Hakija ei esitä varsinaisia uusia perusteita, mutta katsoo edelleen olevansa aiemmin esittämillään perusteilla suojelun tarpeessa. Kasvavassa määrin uusintahakemus myös jätetään, koska hakijalla on esimerkiksi halu jatkaa työskentelyä Suomessa tai saada vastaanottopalveluja tai muista taloudellisista tai sosiaalisista syistä. Hakemusten, joissa ei esitetä uusia perusteita ja jotka jätetään usein pelkästään maasta poistamisen viivyttämiseksi tai estämiseksi,

110 HE 170/2014 vp, s. 32.

111 HE 170/2014 vp, s. 32–33.

112 HE 218/2014 vp, HE 273/2018 vp ja HE 32/2016 vp.

voidaan katsoa vievän pohjaa turvapaikkajärjestelmän uskottavuudelta ja lisäävän hakemusten käsittelystä aiheutuvia kustannuksia. Uusintahakemusten määrän kasvaessa on koettu tarpeelliseksi puuttua ilmiöön myös lainsäädäntöä muuttamalla.”¹¹³

Kuten näytteessä kahdeksan, myös yllä olevassa sitaatissa turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä faktuaalistetaan asettamalla henkilön oma kokemus turvallisuudestaan vastakain auktoriteettien eli suomalaisten viranomaisten arviolle. Lisäksi huolimatta siitä, että sitaatin alkuosassa viitataan siihen, että tällaisia uusintahakemuksia on vain ”osa” uusintahakemuksista, samassa sitaatissa uusintahakemusten väärinkäyttöä määrällistetään toteamalla, että uusintahakemuksia tehdään ”kasvavassa määrin” työntekemisen jatkamisen tarkoituksessa tai muilla perusteettomina pidetyillä syillä. Uusintahakemusten perusteettomuutta vahvistetaan myös toteamalla, että hakemuksia jätetään ”usein pelkästään” maasta poistamisen viivyttämiseksi. Lisäksi kuvaa kasvavasta ilmiöstä rakennetaan ennakkoimalla uusintahakemusten määrän kasvua.

Uusintahakemukset kytkettiin hallituksen esityksissä siis ennen kaikkea järjestelmän väärinkäyttöön, eikä esimerkiksi siihen, että ne voivat mahdollistaa turvapaikanhakijan oikeusturvan tilanteissa, joissa hakija ei ole syyistä tai toisesta ymmärtänyt tai pystynyt tuomaan esiin kaikkia asiansa ratkaisuun vaikuttavia tekijöitä. Kytkemällä uusintahakemukset järjestelmän väärinkäyttöön toistuvasti hallituksen esityksissä rakennettiin varsin tehokkaasti kuvaa uusintahakemuksista järjestelmän väärinkäyttönä. Uusintahakemukset näyttäytyivät hallituksen esityksissä ennen kaikkea keinoina, joita käyttävät henkilöt, jotka eivät ole todellisuudessa suojelun tarpeessa.

Hallituksen esityksiin sisältyikin puhetta, jossa tehtiin eroja ns. aitojen ja epäaitojen turvapaikanhakijoiden välillä. Esimerkiksi alla olevan sitaatin puheessa rakennetaan kuvaa siitä, että turvapaikkaa tavoittelevien henkilöiden joukossa on sekä ”todella suojelun tarpeessa” olevia henkilöitä, että perusteettomia hakemuksia tekeviä järjestelmän väärinkäyttäjiä:

Näyte 11:

”Uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksien vähentäminen puolestaan lisäisi osaltaan turvapaikkajärjestelmän uskottavuutta. Kun jatkossa vältettäisiin perusteettomien hakemusten käsittely yhä uudelleen, järjestelmän resurssit kohdistuisivat nykyistä paremmin todella suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hakemusten käsittelyyn.”¹¹⁴

¹¹³ HE 273/2018 vp, s. 18–19.

¹¹⁴ HE 218/2014 vp, s. 36.

Näytteessä 11 pidetään myös itsestään selvänä, että perusteettomina pidettyjen hakemusten käsittelyn väheneminen parantaisi ”todella suojelun tarpeessa olevien henkilöiden” asemaa. Sitaatista käy lisäksi ilmi, että uusintahakemusten väärinkäyttöön halutaan puuttua myös siksi, että tämä lisäisi turvapaikkajärjestelmän ”uskottavuutta”, mikä antaa ymmärtää, että turvapaikkajärjestelmä olisi hallituksen esityksen kirjoittamishetkellä jollain tapaa epäuskottava.

Erotteluja ns. aitoihin ja epäaitoihin turvapaikanhakijoihin sisältyi myös perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksen laajentamiseen tähtäävässä hallituksen esityksessä, jossa argumentoitiin lisäksi, että toimeentuloedellytyksen tiukentaminen ehkäisisi ”lumeliittoja”. Missään kohtaa esitystä ei kuitenkaan kerrottu, mitä lumeliitoilla itse asiassa tarkoitetaan ja miten toimeentuloedellytys tarkalleen ehkäisisi näitä. Hallituksen esityksessä siis otettiin annettuna, että lumeliittoja esiintyy ja että lukija tietää, mitä lumeliitoilla tarkoitetaan:

Näyte 12:

*”Väärinkäytösten, kuten lumeliittojen avulla maahan pääsemisen ehkäiseminen vahvistaa niiden hakijoiden asemaa, jotka eivät pyri väärinkäyttämään tai kiertämään säännöksiä. Väärinkäytösten ehkäiseminen ja sitä kautta perusteettomien hakemusten vähentäminen lisäävät kansalaisyhteiskunnan luottamusta ja hyväksyntää lainsäädännölle ja viranomais-ten toiminnalle.”*¹¹⁵

Näytteessä 12 annetaan kuva siitä, että tekemällä kiristyksiä perheenyhdistämisen ehtoihin torjutaan turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä ja samalla parannetaan niiden henkilöiden, jotka eivät pyri väärinkäyttämään turvapaikkajärjestelmää, eli suojelua todella ansaitsevien hakijoiden asemaa. Tässä kohtaa sitaatin puhe kietoutuu yhteen parannusdiskurssin kanssa, jonka puheessa ehdotetuilla muutoksilla väitetään olevan hakijoiden asemaa parantava vaikutus. Sitaatin viittaus perusteettomiin hakemuksiin vahvistaa jälleen viestiä siitä, että turvapaikkaa haetaan väärillä motiiveilla.

Erottelujen tekeminen ns. aitojen ja epäaitojen turvapaikanhakijoiden välille vahvistaa vaikutelmaa siitä, että turvapaikanhakijoiden joukossa on järjestelmää väärinkäyttäviä henkilöitä. Turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kuvaaminen joko aitoina uhreina tai huijareina ei ole uutta, vaan esimerkiksi mediassa tällaisia erotteluja on tehty jo pitkään.¹¹⁶ Uhrikehyksen sijaan myös mediassa ovat painottuneet turvapaikanhakijoihin liittyvät uhkat, kuten rikollisuus.¹¹⁷

115 HE 43/2016 vp, s. 27.

116 Horsti 2009, s. 78.

117 Horsti 2009, s. 78.

Puhe turvapaikanhakijoista apua tarvitsevinä uhreina oli vähäistä verrattuna puheeseen turvapaikanhakijoista järjestelmän väärinkäyttäjinä. Muutamissa hallituksen esityksissä puhuttiin haavoittuvista turvapaikanhakijoista, mutta pois lukien HE 43/2016 vp, pelkästään sitä, että henkilö on turvapaikanhakija, ei lähtökohtaisesti pidetty ominaisuutena, joka tekee henkilöstä haavoittuvan.¹¹⁸ Haavoittuvuus liitettiin siis esimerkiksi vastaanottolain 6 §:ssä määriteltyihin haavoittuvuuden ominaisuuksiin kuten ikään ja erityisiin fyysisiin tai psyykkisiin ominaisuuksiin. Hallituksen esityksistä vain ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja auttamisjärjestelmään liittyvässä HE 266/2014 vp:ssä turvapaikanhakijat ilmenivät selkeästi uhreina. Muissa hallituksen esityksissä turvapaikanhakijat yhdistettiin harvemmin uhrikehykseen, tai jos se tehtiin, uhriutumisen nähtiin liittyvän kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden laittomaan asemaan.¹¹⁹ Tällaisessa tilanteessa heidän uhriutumisen saattettiin myös konstruoida hakijan omaksi syyksi:

Näyte 13:

”Sikäli kuin ulkomaalainen valitsee jäävänsä Suomeen oleskelemaan laittomasti, on olemassa riski altistua erilaisille lieveilmiöille. On otettu esille esimerkiksi riski joutua hyväksi käytetyksi pimeillä työmarkkinoilla tai itsensä elättäminen kerjäämällä tai rikollisuudella taikka jopa ihmiskaupan uhriksi joutuminen. Kysymyksessä on kuitenkin henkilön oma valinta. Lainsäädäntöä ei voida rakentaa sen varaan, että asiakas päättää olla noudattamatta viranomaispäätöksiä ja Suomen lakia, josta saattaa seurata hänelle erilaisia ongelmia. Vapaaehtoisen paluun valitessaan näitä ongelmia ei ole.”¹²⁰

Etenkin yllä siteeratussa vapaaehtoisen paluun järjestelmää ehdottaneessa hallituksen esityksessä turvapaikanhakijat on kuvattu aktiivisina, valintoja tekevinä henkilöinä, mitä korostavat sanat ”valitsee”, ”oma valinta” ja ”asiakas päättää”. Horsti on huomauttanut, että kuvattaessa turvapaikanhakijoita aktiivisina henkilöinä heidän kohdallaan korostuu kuitenkin vääränlainen aktiivisuus kuten huijaaminen ja rikollisuus.¹²¹ Myös yllä olevassa sitaatissa aktiivisuus näyttäytyy vääränlaisena aktiivisuutena, viranomaispäätösten vastustamisena. Lisäksi toimiessaan näin viranomaispäätösten vastaisesti hakijan uhrin asema kielletään, ja henkilön laittoman statuksen ja sen potentiaalisesti aiheuttamien ongelmien katsotaan olevan henkilön oma valinta. Käyttämällä turvapaikanhakijoista sanaa ”asiakas” häivytetään sitä seikkaa, että sana turvapaikanhakija tarkoittaa henkilöä, joka on voinut joutua jättämään kotimaansa pakon edessä. Sitaatissa esitetään myös varmana se, että valitessaan vapaaehtoisen paluun, turvapaikanhakija välttyy esimerkiksi hyväksikäytöltä

118 HE 170/2014 vp, HE 172/2014 vp, HE 218/2014 vp, HE 43/2016 vp, HE 133/2016 vp.

119 HE 133/2016 vp, s. 23.

120 HE 170/2014 vp, s. 27.

121 Horsti 2009, s. 78.

ja rikollisuuteen turvautumiselta. Turvapaikanhakijoiden vääränlainen aktiivisuus on läsnä myös seuraavaksi käsiteltävässä kansainvälinen vastaavuusdiskurssissa, jossa suomalaisen lainsäädännön suotuisuuden taustalla voidaan katsoa vaikuttavan ajatus turvapaikanhakijoista ns. turvapaikkashoppailijoina.

Kuten yllä olevista sitaateista käy ilmi, analysoiduissa hallituksen esityksissä turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttö esitettiin annettuna. Hallituksen esityksissä ei siis välttämättä tarkemmin selvitetty, mitä väärinkäytöksillä tarkoitetaan eikä etenkään sitä, missä määrin väärinkäytöksiä tapahtuu. Joskus turvapaikanhakijoiden yhteys väärinkäytöksiin oli hyvinkin epäselvä, mutta yhteys väärinkäytöksiin oli kuitenkin tehty. Esimerkiksi maahantulokiellon rikkomisen seuraamuksen ankaroittamista koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että:

Näyte 14:

"[h]allituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman mukaan maahantulokiellon rikkomisesta tulee säätää seuraamukseksi vankeusrangaistus".¹²²

Viittaamalla turvapaikkapoliittiseen ohjelmaan turvapaikanhakijat kytkettiin siis maahantulokiellon rikkomisiin, vaikka samassa yhteydessä todetaan suurimman osan kiellon rikkojista olevan virolaisia. Missään kohtaa hallituksen esitystä ei selvitetty, missä määrin esimerkiksi käännytetyt turvapaikanhakijat syyllistyvät maahantulokiellon rikkomisiin.

Analysoituihin hallituksen esityksiin sisältyi myös puhetta turvapaikanhaun "vetotekijöistä", mihin sisältyy oletus siitä, että turvapaikkaa haetaan muista syistä kuin siitä, että henkilö kokee turvallisuutensa uhatuksi asuinmaassaan. "Vetotekijöistä" on puhuttu jo ennen Sipilän hallitusta, ja niillä on viitattu poliittisessa keskustelussa siihen, että turvapaikanhakijat tekevät vertailua EU-maiden välillä hakiessaan turvapaikkaa ja valitsevat sen maan, jossa on kattavimmat julkiset palvelut ja korkea sosiaalietuuksien taso.¹²³ Kun nämä muut syyt esitetään "vetotekijöinä", ne näyttäytyvät puolestaan lähtökohtaisesti väärinä syinä ja tällaisia muita syitä pohtivat puolestaan järjestelmän väärinkäyttäjinä. Tästä syystä hallituksen esityksissä pidettiin myös tärkeänä tehokasta maasta poistamista:

Näyte 15:

"Ei myöskään ole toivottavaa, että Suomeen muodostuisi kasvava joukko kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen saaneita henkilöitä, joita ei voitaisi palauttaa

122 HE 146/2018 vp, s. 15.

123 Välimäki 2019b, s. 53.

koti- tai pysyvään asuinmaahansa matkustusasiakirjojen puuttumisen vuoksi. Jos maasta poistaminen ei ole mahdollista, voisi tämä muodostaa vetotekijän, joka lisäisi laitonta maassa oleskelua.”¹²⁴

Yllä olevalla sitaatilla luodaan siis uhkakuvaa siitä, että jos tehokas maasta poistaminen ei ole mahdollista, Suomeen tulee jäämään ”kasvava joukko” maassa oleskelevia ihmisiä, joita on kenties alun perinkin kiinnostanut juuri laitton maassa oleskelu eikä turvan saaminen. Ajatus siitä, että turvapaikanhakijat valitsevat Suomen turvapaikanhakumaaksi siksi, että Suomessa olisi mahdollista oleskella laittomasti, luo puolestaan mielikuvaa valheellisista turvapaikanhakijoista, jotka eivät ole aidosti hädänalaisia ihmisiä.

2.6 Kansainvälinen vastaavuusdiskurssi

Kansainvälinen vastaavuusdiskurssi viittaa tässä tutkimuksessa puheeseen, jossa esitetyt muutoksia perustellaan sillä, että muutokset saattavat Suomen lainsäädännön samalle tasolle muun kansainvälisen sääntelyn, etenkin Euroopan unionin lainsäädännön kanssa. Diskurssiin liittyy myös puhe, jossa Suomi esitetään jollain tapaa poikkeuksellisen verrattuna muihin eurooppalaisiin maihin, ja tällaisesta poikkeavuudesta tulisi päästä eroon. Kansainvälinen vastaavuusdiskurssi ilmeni myös Juha Sipilän hallituksen turvapaikkapoliittisessa ohjelmassa.¹²⁵ Kansainvälinen vastaavuusdiskurssi esiintyi etenkin HE 2/2016 vp:ssä, jossa ehdotettiin humanitaarisen suojelun poistamista.¹²⁶ Alla oleva sitaatti kuvastaa diskurssia:

Näyte 16:

”Humanitaarista suojelua koskevien säännösten kumoaminen selkiyttäisi kansainvälistä suojelua koskevaa sääntelyä saattaen ulkomaalaislaissa säädetyn kansainvälisen suojelun käsitteen vastaamaan Euroopan unionin lainsäädäntöä, jossa kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan vain pakolaisasemaa ja toissijaisen suojelun asemaa. Säännösten kumoaminen poistaisi kansallisen, ylimääräisen lupaperusteen ja toisi siten ulkomaalaislain sääntelyn vastaamaan Euroopan unionin lainsäädäntöä.”¹²⁷

124 HE 273/2018 vp, s. 31.

125 Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma 8.12.2015, s. 3.

126 Vanhatalo havaitsi samanlaisen diskurssin tarkastellessaan pro graduunsa kevään 2016 turvapaikkapoliittisia täysistuntokeskusteluja. Jaakko Vanhatalo, Kansakunnan pyhitetyt päämäärät. Diskurssianalyysi Suomen eduskunnassa keväällä 2016 käydyistä turvapaikkapoliittisista täysistuntokeskusteluista, Pro gradu -tutkielma, Turun yliopisto 2018.

127 HE 2/2016 vp, s. 6.

Yllä olevassa sitaatissa, jossa on vastaavuuspuheen lisäksi myös aiemmin käsiteltyä selkeyttämispuhetta, ”kansallisen ylimääräisen” lupaperusteen kumoamisen kuvataan tuovan suomalaisen lainsäädännön lähemmäs EU-lainsäädäntöä ja ”selkiyttäen” näin lainsäädäntöä. Lisäksi kuvaamalla humanitaarista suojelua ”ylimääräisenä” lupaperusteena luodaan tästä perusteesta kuvaa vähämerkityksellisinä ja tarpeettomana.

Vastaavuus EU-lainsäädännön kanssa kuvataan kansainvälinen vastaavuus diskurssissa siis tavoiteltavana asiana, mikä on mielenkiintoista ottaen huomioon, että esimerkiksi Juha Sipilän hallituksessa istuneet perussuomalaiset muutoin suhtautuivat hyvin kriittisesti sekä yleensä EU:iin että erityisesti EU:n yhteiseen maahanmuuttopolitiikkaan.¹²⁸ Suomalaisen lainsäädännön yhtenäistämistarpeen korostaminen onkin todennäköisesti ollut retorinen keino hakea hyväksyntää lakimuutoksille, joiden oletettiin kohtaavan paljon vastustusta oppositiossa. Vastaavuuden hakeminen EU-lainsäädännön kanssa on tehokas keino tavoitella hyväksyttävyyttä lakiesityksille, sillä oikeudellinen integraatio EU:ssa on merkinnyt ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeuksien vahvistumista.¹²⁹ Näitä oikeuksia on vahvistettu määrittelemällä muun muassa erilaisia vähimmäistasoja, joiden toteutuminen jäsenvaltioiden tulee varmistaa omassa lainkäytössään.¹³⁰ Kun perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä puhutaan sääntelyn saattamisesta ”vastaamaan Euroopan unionin lainsäädäntöä”¹³¹ tai että ”Suomen lainsäädäntö vastaisi uusintahakemusten käsittelyn osalta mahdollisimman tarkasti menettelydirektiivissä asetettuja edellytyksiä”¹³², tekstin lukijalle voi helposti syntyä mielikuva siitä, että sääntelyn kohteiden elämään tehdään parannuksia, koska muutosta ei kuvata esimerkiksi suojelun tason laskuna tai vähentämisenä vaan vastaavuutena.¹³³

Kansainvälistä suojelua saaneiden ja hakevien näkökulmasta vastaavuuspuheella ei kuitenkaan voida nähdä olevan suotuisia seurauksia, sillä analysoiduissa lakihankkeissa EU-vastaavuudella argumentointi on tarkoittanut etenkin sitä, että kattavampaa suojelua tai muutoin parempaa asemaa tarjoavasta kansallisesta lainsäädännöstä on siirrytty kohti kansainvälistä minimiä, samalla kun turvapaikkaa hakevien tai suojelua saaneiden asemaa

128 Perussuomalaiset, Perussuomalainen EU-politiikka, vaaliohjelma 21.1.2019.

129 Olli Mäenpää, Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kolmas, uudistettu painos. Talentum 2011, s. 7.

130 Turvapaikkaoikeuden alueella näitä vähimmäistasoja on määritelty esimerkiksi ns. menettelydirektiivissä (2013/32/EU), määritelmädirektiivissä (2011/95/EU) ja vastaanotto-direktiivissä (2013/33/EU).

131 HE 2/2016 vp, s. 10.

132 HE 273/2018 vp, s. 26.

133 Myös Vanhatalon (2018, s. 39) mukaan puhe sääntelyn viemisestä eurooppalaiselle tasolle sai humanitaarisen suojelun kategorian poistamista koskevan lakimuutoksen näyttämään tavoiteltavana ja ongelmattomana asiana.

on heikennetty suhteessa aiempaan. Joillakin hallituksen esityksillä tosin pyrittiin vastaamaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimuksiin parantaen kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden asemaa. Näissäkään esityksissä ei kuitenkaan ehdotettu kansainvälisten vaatimusten täysimääräistä toteuttamista, vaan esimerkiksi lasten säilöön-
oton mahdollistamista päätettiin jatkaa.¹³⁴

Kansainvälisen vastaavuuspuheen tarkoituksena onkin ollut Suomen turvapaikkasääntelyn ”suotuisuudesta” tai ”houkuttelevuudesta” eroon pääseminen.¹³⁵ Suomen turvapaikkapolitiikan kuvaaminen suotuisana sisältää oletuksen siitä, että Suomesta on ollut tähän asti mahdollista saada turvapaikka muita maita helpommin ja että suomalaiset kriteerit verrattuna muihin maihin ovat olleet löyhempiä. Hyväksyttyjen turvapaikkahakemusten osuuksissa on paljon vuosittaista vaihtelua, mutta esimerkiksi vuonna 2015 Suomi hyväksyi pienemmän osuuden turvapaikkahakemuksista verrattuna Norjaan, Ruotsiin ja Tanskaan.¹³⁶ Suomalaista turvapaikkapolitiikkaa on myös pidetty tiukkana jo silloin, kun ensimmäiset suuremmat pakolaisryhmät saapuivat Suomeen 1990-luvun alussa.¹³⁷

Väitteet siitä, että kansallinen lainsäädäntö ei saa näyttää suotuisammalta verrattuna muihin EU-maihin, eivät tosin ole tyypillisiä vain suomalaiselle turvapaikkapolitiikalle. Jo 1990-luvulta alkaen EU:n päätöksenteossa on puhuttu ns. forum shopping -ilmiöstä, jolla on tarkoitettu sitä, että turvapaikanhakijat tekevät vertailua turvapaikkamaiden välillä ja valitsevat maan, josta on todennäköisintä saada turvapaikka ja jossa on tarjolla kattavimmat julkiset palvelut.¹³⁸ Suomalaisen maahanmuuttoon ja pakolaisuuteen liittyvän lainsäädännön vastaavuuden hakeminen Länsi-Euroopan maiden kanssa ei ole sekään uusi asia, sillä yhtenäistämistä tehtiin jo 1980-luvun lopulla ja 1990-luvulla. Tuolloin tosin suuntauksena oli oikeusturvan vahvistaminen.¹³⁹ Tässä tutkimuksessa havaitun kansainvälinen vastaavuusdiskurssin mukaan suuntauksena näyttää nyt kuitenkin olevan enemmänkin ulkomaalaisten ja etenkin kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden aseman heikentäminen kohti minimitasoa.

134 HE 172/2014 vp; HE 133/2016 vp.

135 Esim. HE 2/2016 vp, s. 3, 7, 10; HE 43/2016, s. 1, 17, 25. Suomalaisen turvapaikkajärjestelmän houkuttelevuutta ei-toivotuille turvapaikanhakijoille on pidetty poliittisessa keskustelussa ongelmana myös jo ennen Juha Sipilän hallituskautta (Keskinen 2016, s. 357).

136 Outi Lepola, Mapping of gender aspects in asylum processes in the Nordic countries. Discussion paper for the Meeting of the Nordic Council of Ministers for Gender Equality on 3 October 2016. Nordic working papers. Nordic Council of Ministers s. 2.

137 Keskinen 2016, s. 357.

138 Välimäki 2019b, s. 53.

139 Välimäki 2019b, s. 50–52. Ks. myös luku 1.2.1.

2.7 Yhdenvertaisuusdiskurssi

Yhdenvertaisuusdiskurssiksi nimeämämme puhe muistuttaa kansainvälistä vastaavuusdiskurssia siinä mielessä, että myös se koostuu puheesta, jolla kansainvälistä suojelua hakevia ja saaneita koskevaa sääntelyä pyritään yhtenäistämään jonkin muun sääntelyn kanssa. Yhdenvertaisuusdiskurssissa yhtenäisyyttä ja vastaavuutta pyritään kuitenkin hakemaan kansallisen eikä kansainvälisen sääntelyn kanssa kuten kansainvälinen vastaavuusdiskurssissa. Lisäksi yhdenvertaisuusdiskurssin puheessa tämän vastaavuuden katsotaan saattavan kansainvälistä suojelua hakevat ja saavat samaan, yhdenvertaiseen asemaan muiden henkilöiden kuten Suomen kansalaisten tai muiden ulkomaalaisten kanssa. Samalla yhdenvertaisuusdiskurssi kieltää kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden ”suotuisammuuskohtelun”.¹⁴⁰ Hallituksen esityksissä erityiskohtelun kieltäminen on tapahtunut esimerkiksi siten, että lakimuutosten on katsottu edistävän ”ulkomaalaislain pääsääntöjen toteuttamista” tai pienentävän ”pääsäännöstä tehtävien poikkeusten alaa”. Tällaista puhetta esiintyi esimerkiksi perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksen laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä 43/2016 vp:

Näyte 17:

”Esityksen tavoitteena on pienentää ulkomaalaislaissa perheenyhdistämisen pääsääntönä olevasta toimeentulovaatimuksesta tehtävien poikkeusten soveltamisalaa ja tältä osin yhdenmukaistaa lainsäädäntöä. Esityksen tavoitteena on tiukentaa perheenjäsenen oleskelulupien myöntämistä koskevia edellytyksiä keinoin, jotka toteuttavat ulkomaalaislain voimassaolevia pääsääntöjä ja lähtökohtia.”¹⁴¹

”Pääsäännön toteuttaminen” ja ”poikkeusten soveltamisalan supistaminen” toimivat esityksessä keinoina, joilla puolustetaan perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksen tiukentamista eli muun muassa sitä, että toimeentuloedellytyksen tulisi olla perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytys aina, jos perheenkokoaja saa toissijaista, humanitaarista tai tilapäistä suojelua. Pääsäännön toteuttamiseen vetoaminen lisää ehdotusten hyväksyttävyyttä, sillä kun jokin asia esitetään pääsääntönä, silloin siitä poikkeaminen ei ole lähtökohtaisesti hyväksyttävää. Myös sanan ”yhdenmukaistaa” käyttö tekee ehdotukseen positiivisen sävyn. Kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden kohdalla tässä hallituksen esityksessä tehty ”yhdenmukaistaminen” kuitenkin tarkoittaa, että heidän kohdallaan perheenyhdistäminen vaikeutuu; heikomman ja haavoittuvamman aseman vuoksi heidän on todennäköisesti vaikeampaa täyttää toimeentuloedellytyksen vaatimukset

140 HE 46/2016 vp, s. 18.

141 HE 43/2016 vp, s. 18.

kuin muiden, kuten esimerkiksi Suomeen töiden tai opiskelujen vuoksi muuttaneiden henkilöiden.

Kokonaisuudessaan hallituksen esityksissä esiintyikin varsin vähän puhetta, jossa turvapaikanhakijoiden pakotetusta muutosta johtuva, muita henkilöitä lähtökohtaisesti heikompi asema olisi huomioitu, ellei sitten kyseessä ollut esimerkiksi raskaana olevat naiset, lapset, tai ihmiskaupan uhrit, joita hallituksen esityksissä kuvattiin haavoittuvina ryhminä.¹⁴² Toisaalta merkittävä poikkeus tästä esiintyy juuri perheenyhdistämisen toimeentuloedellytystä koskevassa hallituksen esityksessä, jossa pakolaisuutta kuvataan seikkana, jonka vuoksi henkilö voi olla muita heikommassa ja haavoittuvammassa asemassa, ja minkä vuoksi henkilön voi olla vaikeaa täyttää toimeentuloedellytyksen vaatimukset. Tätä ei kuitenkaan esitetä kyseisessä hallituksen esityksessä tekijänä, jonka perusteella heitä voisi koskea muista ryhmistä poikkeava sääntely.¹⁴³

Yhdenvertaisuusdiskurssi koostui kokonaisuudessaan puheesta, jolla pyritään poistamaan kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden muista poikkeavaa kohtelua rinnastamalla heidät eri tavoin asemaltaan muihin ulkomaalaisiin tai suomalaisiin. Eksplisiittisiä esimerkkejä tällaisista rinnastuksista löytyi etenkin oikeusavun kaventamista koskeneen hallituksen esityksen 32/2016 vp perusteluista:

Näyte 18:

"Hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi nykyisin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Vastaavaa mahdollisuutta ei ole muissa oikeusapulain mukaan annettavissa asioissa. Muutosehdotuksella on tarkoitus saattaa kansainvälistä suojelua koskevat asiat samaan asemaan muiden asioiden kanssa..."¹⁴⁴

Yllä olevassa sitaatissa kansainvälistä suojelua hakevat rinnastetaan siis ensinnäkin muihin "ulkomaalaisiin" käyttämällä heistä tätä termiä esimerkiksi sanan turvapaikanhakija sijaan, ja toiseksi heidät rinnastetaan kaikkiin muihin henkilöihin, jotka voivat saada oikeusapua oikeusapulain mukaan. Muihin ulkomaalaisiin tai oikeusapua saaviin henkilöihin rinnastaminen häivyttää jälleen sitä seikkaa, että turvapaikanhakijat ovat monin tavoin erilaisessa, heikommassa asemassa verrattuna ulkomaalaisiin yleensä ja etenkin Suomen kansalaisiin, joilla on lähtökohtaisesti sekä parempi tietämys suomalaisista viranomaisista, oikeusjärjestelmästä ja kielestä että muutoin paremmat resurssit päästä oikeuksiinsa kuin

142 HE 170/2014 vp, HE 172/2014 vp, HE 218/2014 vp, HE 113/2016 vp.

143 HE 43/2016 vp, s. 26.

144 HE 32/2016 vp, s. 15.

pakosta maansa jättäneillä turvapaikanhakijoilla. ”Samaan asemaan” saattaminen kuulostaa jälleen positiiviselta, ihmisten yhdenvertaisuuden parantamiselta, vaikka tällainen samaan asemaan saattaminen voi tosiasiaissa heikentää yhdenvertaisuutta.

Yhdenvertaisuusdiskurssiin liittyvässä puheessa sivuutettiin paikoin melko suoraankin kansainvälisen suojelun hakemisen taustalla mahdollisesti vaikuttavat tekijät kuten henkilön pelko oman turvallisuutensa puolesta. Esimerkiksi humanitaarisen suojelun poistamisen yhteydessä siirtymäsäännöksen puuttumista argumentointiin sillä, että:

Näyte 19:

”[k]ansainvälistä suojelua koskevassa hakemuksessa ei ole kysymys sen luontoisesta etuudesta tai oikeudesta, joka edellyttäisi hakemuksen vireille tulon hetkellä voimassa olleen lainsäädännön soveltamista.”¹⁴⁵

Kansainvälisen suojelun hakemisen taustalla voi kuitenkin olla henkilön elämää uhkaavia tekijöitä, kuten kidutuksen tai vainon pelkoa, jotka vakavasti vaarantavat henkilön oikeudet. Kansainvälisellä suojelulla pyritään siis turvaamaan henkilön perustavanlaatuisia oikeuksia. Näytteessä 19 sanavalinta ”sen luontoisesta etuudesta tai oikeudesta” saa nämä oikeudet kuitenkin kuulostamaan vähemmän merkittäviltä. Lisäksi sanaa ”etus” käytetään yleensä esimerkiksi erilaisista sosiaaliturvatuksista, kuten opintotuesta tai vanhempainpäivärahasta. Sanan ”etus” käyttäminen kansainvälisestä suojelusta näin ollen rinnastaa sen tilanteisiin, joissa kysymys on enemmänkin vain toimeentulon turvaamisesta kuin henkilön elämän turvaamisesta.

Vaikka yhdenvertaisuuden edistämisen tavoitetta ja pääsääntöjen noudattamisen tärkeyttä korostettiin hallitusten esityksissä, näitä seikkoja ei kuitenkaan pidetty johdonmukaisesti tärkeinä. Esimerkiksi perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksen soveltamisen laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä tuotiin ensi esiin, että sen tavoitteena on tiukentaa perheenjäsenten oleskelulupien myöntämistä koskevia edellytyksiä keinoin, jotka toteuttavat ulkomaalaislain voimassaolevia pääsääntöjä ja lähtökohtia.¹⁴⁶ Myöhemmin kuitenkin todetaan, että esityksen myötä eri suojeluperusteella suojelua saaneiden oikeusasema muuttuu erilaiseksi, kun tiukennukset kohdistuvat toissijaista suojelua saaneisiin eikä pakolaisiin; tässä tapauksessa poikkeus yhdenvertaisuudesta katsottiin kuitenkin mahdolliseksi, koska perheenyhdistämisen kriteerien tiukentamista pidettiin tärkeämpänä tavoitteena:

¹⁴⁵ HE 2/2016 vp, s. 12.

¹⁴⁶ HE 43/2016 vp, s. 18.

Näyte 20:

”Koska esityksen tavoitteena on tiukentaa perheen yhdistämisen kriteereitä ja tiukennusten vaikuttavuus on sidoksissa tiukennusten mahdollisimman laajaan soveltamisalaan, nyt kyseessä olevassa tilanteessa suojeluasemien samankaltaisuutta koskevasta lähtökohdasta poikkeamista voidaan pitää perusteltuna.”¹⁴⁷

Nähdäksemme yhdenvertaisuusdiskurssin puheen seurauksena on kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden erityiskohtelun ja heidän pakotettuun muuttoonsa liittyvän, muita ryhmiä heikomman aseman asettaminen kyseenalaiseksi. Konkreettisena seurauksena tästä kyseenalaistamisesta kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden mahdollisuudet päästä erilaisiin oikeuksiin voivat heikentyä. Kyseenalaistamalla turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saaneiden mahdollisuuden erityiskohteluun verrattuna muihin henkilöryhmiin, yhdenvertaisuusdiskurssi myös sisältää oletuksen siitä, että kansainvälistä suojelua hakevat ja saaneet ovat aiemmin olleet jollain tapaa, kyseenalaisilla perusteilla, muita ryhmiä paremmassa asemassa.

2.8 Parannusdiskurssi

Lähes kaikissa eli 11:ssä hallituksen esityksessä esiintyi myös vetoamista siihen, että ehdotetut muutokset parantavat jollain tapaa kansainvälistä suojaa hakevien ja saaneiden asemaa esimerkiksi edistämällä heidän oikeuksiaan ja etujaan. Tällaista puhetta kutsumme parannusdiskurssiksi. Hallituksen esitysten välillä oli eroavaisuuksia siinä, miten aitona parannusdiskurssi näyttäytyi; osassa hallituksen esityksiä välittyi kuva, että tehtävillä muutoksilla on aidosti mahdollisuus parantaa kansainvälistä suojelua hakevien tai saaneiden asemaa, ja osassa hallituksen esityksiä muutokset, joiden argumentointiin parantavan suojelua hakevien asemaa, näyttäytyivät itseasiassa heidän asemaansa heikentävinä. Tulkitsimme, että tällaisessa heikennyksiin johtavassa parannuspuheessa oli kyse argumentaatiostrategiasta, jolla pyritään hakemaan ratkaisuille hyväksyttävyyttä muiden päätöksentekoon osallistuvien keskuudessa.

Selkein esimerkki hallituksen esityksestä, jossa argumentaatio muutosten parantavasta vaikutuksesta hakijoiden tai heidän perheidensä kannalta tuntui olevan epäsuhdassa esitettyjen muutosten kanssa, oli hallituksen esitys 43/2016 vp, jolla laajennettiin perheen yhdistämisen toimeentuloedellytystä. Esityksessä toimeentuloedellytyksen laajentamisen tavoitteeksi määriteltiin muun muassa:

147 HE 43/2016 vp, s. 27.

Näyte 20:

*"edistää kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden itsensä ja sitä kautta myös perheenjäsenten kotoutumista lisäämällä perheenkokoajan omaa vastuuta perheensä toimeentulosta. Tämä helpottaisi myös perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista, kun perheenkokoaja olisi perheen maahan saapuaessa valmiimpi kantamaan vastuun perheestään taloudellisesti ja siten myös yhteiskuntaan sopeutumisen näkökulmasta."*¹⁴⁸

Kuten yllä oleva sitaatti osoittaa, kyseisellä hallituksen esityksellä esitettiin olevan positiivisia vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden elämään. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan selvitetty, miten näihin positiivisiin vaikutuksiin on mahdollista päästä. Positiivisten vaikutusten toteutuminen edellyttäne, että perheenkokoaja työllistyy sellaiseen tehtävään, josta on mahdollista saada toimeentuloedellytyksen täyttävä toimeentulo. Hallituksen esityksessä toimeentuloedellytyksen laajennuksen ehdotettiin koskevan kuitenkin myös alaikäisiä, joiden kohdalla turvatun toimeentulon hankkiminen koko perheelle vaikutti varsin epärealistiselta, ellei peräti mahdottomalta. Lasten näkökulmasta tarkasteltuna toimeentuloedellytyksen laajentamisen voisi pikemminkin olettaa vaikuttavan heidän asemaansa negatiivisesti, sillä se todennäköisesti useimmiten estäisi perheenyhdistämisen heidän kohdallaan.¹⁴⁹ Perustelut muutosten edullisista vaikutuksista perheenkokoajille ja heidän perheilleen tuntuivat epäuskottavilta myös siksi, että itse hallituksen esityksen tekstissä todettiin, että kansainvälistä suojelua saaneiden mahdollisuudet saavuttaa toimeentuloedellytyksen edellyttämä toimeentulo ovat muita heikkommat ja edellytys turvatusta toimeentulosta saattaa rajoittaa heidän mahdollisuuttaan perheenyhdistämiseen muilla oleskeluluvilla Suomessa oleskelevia enemmän. Ilman huoltajaa olevien lasten katsottiin myös voivan jäävän lastensuojelun vastuulle. Nämä ongelmat kuitenkin lähinnä vain todettiin hallituksen esityksessä eli niitä ei pidetty erityisen ongelmallisina.¹⁵⁰

Analysoiduissa hallituksen esityksissä esimerkiksi käsittelyaikoihin ja toimivaltaisiin viranomaisiin tehtävien muutosten esitettiin myös parantavan hakijoiden asemaa. Etenkin asioiden käsittelyn nopeutumisen katsottiin edistävän hakijan etua, kuten kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden hajauttamista ehdottavassa hallituksen esityksessä 234/2016 vp:

148 HE 43/2016 vp, s. 18.

149 Hallituksen esityksessä oli tarkoituksena, että lapsia koskevia päätöksiä tehtäessä punnittaisiin aina lapsen etua ja lapsiin voitaisiin soveltaa poikkeussäännöstä, jos lapsen etu sitä vaatii. HE:ssä kuitenkin katsottiin, että yksistään se, että perheenkokoaja on alaikäinen, ei johtaisi poikkeussäännöksen soveltamiseen.

150 HE 43/2016 vp, s. 26.

Näyte 21:

”Kaikille muutoksenhakijoille on välttämätöntä turvata oikeudenmukainen oikeudenkäynti myös vastaisuudessa. Kansainvälistä suojelua hakevien kannalta on tärkeää saada asiaansa koskeva päätös mahdollisimman nopeasti. Käsittelyajoilla on siten suora vaikutus turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan.”¹⁵¹

Kuten yllä olevassa sitaatissa, hallituksen esityksissä korostettiin etenkin käsittelyn joutuisuutta merkityksellisenä hakijoiden oikeusturvan kannalta tai oikeusturvasta puhuttiin yleisellä tasolla selventämättä mitä oikeusturvalla tarkalleen ottaen tarkoitettiin. Muiden oikeusturvan elementtien edistämistä, esimerkiksi oikeutta tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta, tuotiin esiin perusteluissa hyvin vähän. Hakijoiden oikeusturvan kannalta näillä oikeusturvan elementeillä voi kuitenkin olla vielä käsittelyn nopeuttakin tärkeämpi merkitys. Sen painottaminen, että käsittelyjen nopeuttamisella parannetaan hakijan oikeusturvaa, voi viedä huomiota pois siitä, että käsittelyn nopeuttaminen voi itse asiassa jopa vaarantaa näiden muiden oikeusturvan osa-alueiden toteutumista käytännössä.

Muiden oikeusturvan elementtien käsittelyn vähäisyys hallituksen esitysten perusteluissa kertoo todennäköisesti siitä, että hakijoiden oikeusturvan edistäminen ei ollut esitysten pääasiallisena tavoitteena, vaan niitä hallitsivat muut tavoitteet kuten turvapaikkamenettelyjen tehostaminen, viranomaistoiminnan nopeuttaminen ja kustannussäästöt. Lisäksi hallituksen maahanmuuttopoliittisen toimintaohjelman mukaan käsittelyaikojen lyhentämisellä pyrittiin myös siihen, että pitkät käsittelyajat eivät houkuttele jättämään ”turhia hakemuksia”.¹⁵² Hakijoiden aseman parantaminen ei näytä olleen ainoa tavoite vaan ehkä tavoite, jonka lausumisella pyrittiin hakemaan esitykselle laajempaa hyväksyntää.

Nopeuttamisen lisäksi hakijan asemaa argumentointiin parannettavan myös muun muassa sillä, että olemassa olevat käytännöt vakiinnutetaan ja nostetaan lakiin. Esimerkiksi uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten muutosta perusteltiin hallituksen esityksessä 273/2018 vp sillä, että muutos vakiinnuttaa ja nostaa ”vallitsevat” käytännöt lain tasolle. Alla olevassa sitaatissa näkyy myös, miten parannusdiskurssi ja yhdenvertaisuusdiskurssi kietoutuivat toisinaan yhteen:

Näyte 22:

”Osa ehdotetuista uusintahakemusten käsittelyä koskevista muutoksista vastaa vallitsevaa soveltamiskäytäntöä. Näillä muutoksilla pyritään parantamaan turvapaikkamenettelyn

¹⁵¹ HE 234/2016 vp, s. 5.

¹⁵² Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, 11.9.2015, s. 5.

läpinäkyvyyttä ja kansainvälistä suojelua hakevien yhdenvertaista kohtelua perustuslain 6 §:n edellyttämällä tavalla vakiinnuttamalla nykyiset käytännöt nostamalla sääntelyn lain tasolle aikaisempaa selkeämmin ja menettelydirektiivissä käytettyjä muotoiluja tarkemmin noudattaen.”¹⁵³

Se, että muutokset esitetään sellaisina, jotka vastaavat jo olemassa olevia käytäntöjä, saa muutokset kuulostamaan ongelmattomilta. Lisäksi yllä olevassa sitaatissa olemassa olevien käytäntöjen nostaminen lain tasolle esitetään myös asiana, joka parantaa turvapaikkamenettelyn läpinäkyvyyttä ja hakijoiden yhdenvertaista kohtelua. Lain ja olemassa olevien käytäntöjen saattaminen vastaamaan toisiaan esitetään siis jopa hakijoiden kannalta positiivisina kehityksinä, vaikka siteeratussa esityksessä uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamiseen tehdyillä muutoksilla rajoitettiin hakijoiden mahdollisuuksia uusintahakemusmenettelyn käyttämiseen.

Vaikka hallituksen esitykset sisälsivät perustelupuhetta, joka ei vaikuttanut aidolta sen suhteen, että esitetyt muutokset tosiasiallisesti parantaisivat kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden asemaa, esityksiin sisältyi myös puhetta, jossa parannusdiskurssin väitteet hakijoiden tai kansainvälistä suojelua saaneiden asemasta vaikuttivat aidoilta. Yksi esimerkki tällaisesta hallituksen esityksestä on hallituksen esitys 172/2014 vp, jolla saatettiin voimaan vastaanottodirektiiviin sisältyviä määräyksiä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden säilöönnotosta (2013/33/EU). Tässä hallituksen esityksessä perustelut, joiden mukaan ehdotettavat muutokset parantavat hakijoiden asemaa, vaikuttivat kokonaisuutena uskottavilta sen suhteen, että esitettävillä muutoksilla on mahdollisuudet parantaa turvapaikanhakijoiden asemaa tosiasiallisesti. Alla oleva sitaatti on esimerkki parannusdiskurssista tässä hallituksen esityksessä:

Näyte 23:

”Esityksellä on myönteisiä vaikutuksia lasten asemaan ja lapsen edun toteutumiseen. Yksin tulleiden kansainvälistä suojelua hakevien lasten säilöönnotto kielletään kokonaan ja muidenkin yksin tulleiden lasten säilöönnotto rajoitetaan hyvin lyhytkestoiseksi. Kaikkien lasten kohdalla sosiaaliviranomaisten mahdollisuuksia antaa säilöönnotosta perusteltu lausunto parannetaan. Esityksessä ehdotetaan, että jokainen säilöön otettu lapsi sijoitettaisiin aina säilöönnottoyksikköön riippumatta siitä, onko hän maassa ilman huoltajaa vai huoltajansa kanssa. Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen perustettava uusi säilöönnottoyksikkö mahdollistaa lasten ja lapsiperheiden erityistarpeiden huomioimisen nykyistä paremmin. Näillä toimilla pyritään tukemaan perheitä säilöönnotto- ja maasta poistamistilanteessa,

¹⁵³ HE 273/2018 vp, s. 40.

joka on perheille raskas ja jossa perheen ongelmien eskaloituminen saattaa näkyä lasten-suojelutoimenpiteiden tarpeina.”¹⁵⁴

Kuten näytteestä 23 käy ilmi, muutosten positiivisten vaikutusten toteutuminen esitetään kuitenkin jossain määrin epävarmana, mitä ilmentävät ilmaisut ”sosiaaliviranomaisen mahdollisuuksia” ja ”uusi säilöönottoyksikkö mahdollistaa”. Kyseinen hallituksen esitys kuitenkin erosi retoriikaltaan muista analyysin kohteena olleista esityksistä. Se oli ainoa hallituksen esitys, jossa turvapaikkaprosessista puhuttiin henkilöille ja perheille raskaana ja potentiaalisesti erilaisiin ongelmiin johtavana tilanteena. Hallituksen esityksen puheessa siis ilmeni ymmärtäviä ja empaattisia sävyjä. Tällaisella puheella voidaan katsoa olevan kansainvälistä suojelua hakevia ja saaneita henkilöitä inhimillistävä vaikutus.

2.9 Lapsuuden kyseenalaistava diskurssi

Tämän tutkimushankkeen poikkileikkaavana teemana on lakimuutosten vaikutukset kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden lasten asemaan. Lapsiin liittyvistä puhe-tavoista hahmottui tässä tutkimuksessa yksi diskurssi, jota nimitämme lapsuuden kyseenalaistavaksi diskurssiksi. Tällä diskurssilla on yhteyksiä muihin tässä tutkimuksessa havaittuihin diskursseihin etenkin yhdenvertaisuusdiskurssiin siinä mielessä, että näille molemmille diskursseille oli yhteistä kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden erityis-kohtelun kyseenalaistaminen. Siinä missä yhdenvertaisuusdiskurssissa tämä tapahtui argumentoimalla yhdenvertaisen kohtelun puolesta, lapsuuden kyseenalaistavassa diskurssissa turvapaikanhakijalasten lapsuus, siihen liittyvä haavoittuvuus ja tämän haavoittuvuuden edellyttämä erityiskohtelu kyseenalaistettiin.

Yksi tapa, jolla lapsuus ja siihen liittyvä haavoittuvuus kyseenalaistettiin hallituksen esityksissä, oli muiden tavoitteiden asettaminen lapsen edun täysimääräisen toteutumisen edelle. Kun muita tavoitteita asetettiin lapsen edun edelle, samalla siis kyseenalaistettiin lapsen edun toteutumisen tärkeys. Tämä on mielenkiintoista ottaen huomioon, että esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien komitea on nimenomaan vaatinut, että lapsen etu asetetaan etusijalle suhteessa esimerkiksi maahanmuuttoon liittyviin poliittisiin ja hallinnollisiin tavoitteisiin.¹⁵⁵ Esimerkiksi perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksen laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä 43/2016 vp esiintyi paljon puhetta, jossa turvapaikanhakijalasten edun edelle asetettiin maahanmuuttoon liittyviä poliittisia tavoitteita:

¹⁵⁴ HE 172/2014 vp, s. 23.

¹⁵⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitea, Joint general comment No.22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, 16.11.2017, kohta 29.

Näyte 24:

”Yksin tulleiden alaikäisten hakijoiden rajaaminen toimeentuloedellytyksen ulkopuolelle vähentäisi päätöksentekovaiheessa ratkaistavia kysymyksiä, kun mahdollisuutta poiketa toimeentuloedellytyksestä lapsen edun tai poikkeuksellisen painavan syyn takia ei tarvitsisi arvioida ja perustella päätöksessä erikseen. Toimeentuloedellytyksen puuttuminen alaikäisen yksin saapuneen lapsen ollessa perheenkokoaja saattaisi kuitenkin näyttäytyä maahanmuuttohalukkuutta lisäävänä vetotekijänä sekä altistaa lapsia hyväksikäytettäväksi lähettämällä heidät yksin hakemaan turvapaikkaa. Tämän johdosta ehdotetaan, että perheenkokoajan ollessa yksin maahan saapunut alaikäinen toimeentuloedellytyksestä poikkeamisen mahdollisuus arvioidaan 39 §:n sisältämän lapsen edun tai poikkeuksellisen painavan syyn nojalla yksittäistapauksessa.”¹⁵⁶

Näytteessä 24 lapsen edun täysimääräisen toteutumisen edelle – eli sen, että alaikäiset rajattaisiin toimeentuloedellytyksen ulkopuolelle kategorisesti – asetetaan ”maahanmuuttohalukkuuden” vähentäminen. Lasten mahdollisuus saada poikkeus toimeentuloedellytyksestä jätetään yksittäistapauksiin kohdistuvan harkinnan varaan. Näin ollen tässä näytteessä ja koko hallituksen esityksessä turvapaikanhakijalapsilta edellytetään lähtökohtaisesti samanlaista vastuunottoa kuin täysi-ikäisiltä. Tämä turvapaikanhakijalapsiin kohdistuva edellytys perheen toimeentulon varmistamisesta on vahvasti ristiriidassa sen kanssa, mitä saman ikäisiltä lapsilta edellytetään Suomessa muutoin. Yllä olevassa sitaatissa tätä seikkaa kuitenkin häivyttää parannusdiskurssiin liittyvä puhe, jossa todetaan, että alaikäisten rajaaminen toimeentuloedellytyksen ulkopuolelle voisi ”altistaa lapsia hyväksikäytettäväksi lähettämällä heidät yksin hakemaan turvapaikkaa”. Samainen kohta näytteessä 24 sisältää lisäksi oletuksen siitä, että lasten potentiaalisia hyväksikäyttäjiä ovat heitä lähettävät, lasten omat perheet.¹⁵⁷ Toimeentuloedellytyksen asettaminen koskemaan lapsia esitetään näin ollen siis lasten asemaa parantava seikkana, vaikka siinä samalla tullaan kyseenalaistaneeksi turvapaikanhakijalapsien oikeus hyvään lapsuuteen ja heidän lapsuutensa ylipäättänsä.

Myös lasten asumisvelvollisuutta koskevassa hallituksen esityksessä 133/2016 vp tehtiin punnintaa lapsen edun ja muiden intressien välillä. Tässä hallituksen esityksessä punnittiin esimerkiksi aiemman HE 172/2014 vp hyväksymisen yhteydessä esitettyä valtioneuvoston lausumaa, jonka tavoitteena oli laajentaa säilöönottokielto koskemaan kaikkia maasta poistettavia, ilman huoltajaa olevia lapsia, eli nostaa lasten säilöönoton ikäraja 18-vuoteen. Mutta kuten perheenyhdistämisen toimeentuloedellytystä koskevassa

¹⁵⁶ HE 43/2016 vp, s. 23.

¹⁵⁷ Myös vapaaehtoisen paluun järjestelmää ehdottaneessa HE:ssä lasten vanhemmat esitettiin vastuullisina lapsen tilanteen mahdolliseen heikkenemiseen ja vastaanottopalveluiden ulkopuolelle jäämiseen, jos vanhemmat eivät suostu noudattamaan viranomaisten arviota siitä, että paluu kotimaahan on turvallista (HE 170/2014 vp, s. 34).

hallituksen esityksessä, myös tässä esityksessä päädyttiin siihen, että lapsen edun täysimääräisen toteutumisen edelle – eli sen, että alaikäisten säilöön ottaminen kiellettäisiin kokonaan – laitetaan viranomaisten tarpeet sekä muita ”ulkomaalaislain mukaisia tavoitteita” kuten maasta poistamisen turvaaminen:

Näyte 25:

”Turvaamistoimia määrävien viranomaisten näkökulmasta säilöönnotolle on edelleen selvä tarve viimesijaisena turvaamistoimena ulkomaalaislain mukaisten tavoitteiden, erityisesti maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Säilöönoton kieltämisen sijasta tulisikin pyrkiä lasten säilöön ottamisen vähentämiseen uusia, vaihtoehtoisia turvaamistoimia kehittämällä.”¹⁵⁸

Asettamalla säilöön ottamisen kieltämisen edelle muita tavoitteita kuin lapsen etu, turvapaikanhakijalasten oikeudet tulevat jälleen kyseenalaistetuksi tässä hallituksen esityksessä. Lisäksi säilöön ottamisen kieltämisen sijasta esityksessä esitettiin, että lasten säilöön ottamisen vähentämiseen ”pyritään” muilla keinoin, mikä ilmentää, että lasten säilöön ottamisen vähentämistäkään ei esitetty esityksessä ehdottomana tavoitteena.

Turvapaikanhakijalapsien lapsuuden kyseenalaistaminen tulee esiin lisäksi lasten ikää koskevassa puheessa, jota esiintyi sekä HE 133/2016 vp:ssä että HE 172/2014 vp:ssä. Näiden esitysten puheesta välittyi kuva, jossa vain alle 15-vuotiaat ovat todella lapsia ja 15–17-vuotiaat lapsia, joita voidaan kohdella eri tavoin kuin muita alle 18-vuotiaita. Kuitenkin esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksessa lapseksi määritellään kaikki alle 18-vuotiaat henkilöt. 15–17-vuotiaiden lasten erilaista kohtelua pidettiin kuitenkin perusteltuna esimerkiksi säilöönnotossa, silloin kun halutaan esimerkiksi turvata turvapaikkamenettelyn ”hallittu läpivienti”:

Näyte 26:

”Säilöönotto ei sellaisenaan kuitenkaan ole aina lapsen edun vastaista, vaan sillä voidaan myös turvata lasta koskevan menettelyn lainmukainen ja hallittu läpivienti.”¹⁵⁹

Näytteessä 26 ilmeneekin jälleen muiden turvapaikkaprosesseihin liittyvien tavoitteiden kuin lapsen edun priorisointi. ”Hallittu läpivienti” viittaa siihen, että lasten säilöön ottamisen jatkamisen taustalla on vaikuttanut etenkin halu tehdä turvapaikkaprosesseista mahdollisimman helposti hallittavia ja sujuvia viranomaisten näkökulmasta. Lisäksi sitaatissa

158 HE 133/2016 vp, s. 15.

159 HE 133/2016 vp, s. 8.

annetaan ymmärtää, että vain säilöönotto mahdollistaisi menettelyn ”lainmukaisen” läpiviennin, vaikka lapsia koskevien menettelyiden toteuttaminen lainmukaisesti on varmasti mahdollista myös ilman säilöönottoa. Yllä olevalla sitaatilla onkin todennäköisesti tavoiteltu hyväksyttävyyttä lasten säilöönoton jatkamiselle.

Sen lisäksi, että hallituksen esityksissä 15–17-vuotiaiden lasten eriarvoista kohtelua verrattuna nuorempiin lapsiin kuvattiin hyväksyttävänä ja tarpeellisena, turvapaikanhakijoiden lapsuus ja nuoruus sekä näihin liittyvä haavoittuvuus esitettiin asioina, jotka päättyvät yksiselitteisesti 18 vuoden ikään. Hallituksen esityksissä annettiin myös ymmärtää, että se, milloin henkilö on lapsi ja milloin hän on aikuinen, on mahdollista tehdä täsmällisesti ja luotettavasti:

Näyte 27:

”Jos on olemassa ilmeisiä perusteita epäillä oleskelulupaa Suomessa hakevan henkilön iästään antamien tietojen luotettavuutta, voidaan hänelle tehdä lain 6 a ja 6 b §:n perusteella oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi. [...] Jos henkilö kieltäytyy tutkimuksesta, häntä kohdellaan 6 a §:n 3 momentin nojalla täysi-ikäisenä, jollei kieltäytymiselle ole hyväksyttävää syytä. Henkilön iän ollessa epäselvä häntä kohdeltaisiin lähtökohtaisesti lapsena, eikä häntä näin ollen otettaisi säilöön, jollei oikeuslääketieteellisellä tutkimuksella saada riittävän selkeää näyttöä täysi-ikäisyydestä. [...] Iän epäselvyys ei kuitenkaan voisi olla esteenä säilöön ottamiselle tilanteessa, jossa on ilmeistä, että henkilö on selvästi täysi-ikäinen, eikä hänen todellinen ikänsä voi mitenkään vastata hänen ilmoittamaansa ikää.”¹⁶⁰

Yllä olevassa näytteessä lukijalle annetaan siis kuva, että henkilön iän määrittely luotettavasti on mahdollista, vaikka turvapaikanhakijoiden iän määrittelyyn on todettu liittyvän useita epävarmuustekijöitä.¹⁶¹ Vaikka sitaatissa todetaan, että oikeuslääketieteellisellä tutkimuksella ei välttämättä saada riittävän selkeää näyttöä henkilön täysi-ikäisyydestä, suomalaisten viranomaisten on kuitenkin mahdollista päätellä, että henkilö on ”selvästi täysi-ikäinen” eikä ”hänen todellinen ikänsä voi mitenkään vastata hänen ilmoittamaansa ikää”. Sanoilla ”ilmeisiä perusteita”, ”selvästi” ja ”voi mitenkään” vahvennetaan viestiä siitä, että iän määrittelyssä voidaan lopulta tehdä kiistattomia johtopäätöksiä. Säilöönotosta päättävien viranomaisten oma näkemys asetetaan näin ollen lopulta oikeuslääketieteen asiantuntijoiden arvioiden edelle. Lisäksi kun viranomaisilla on näkemys siitä, että henkilö on ”selvästi” täysi-ikäinen, tällä voidaan poiketa sitaatissa aiemmin mainitusta säännöstä,

¹⁶⁰ HE 172/2014 vp, s. 32.

¹⁶¹ Anna-Maria Tapaninen, Rajalla laboratoriossa: iän arviointia, iän määrittämistä ja ikämääryksiä. Tiede & Edistys 3/2018, s. 216–237.

jonka mukaan epäselvissä tilanteissa henkilöä kohdeltaisiin lapsena. Lisäksi oikeuslääketieteellisestä tutkimuksesta kieltäytyminen ”ilman hyväksyttävää syytä” johtaa automaattisesti henkilön kohteluun täysi-ikäisenä, mikä ilmentää sitä, että tutkimuksesta kieltäytyvän oletetaan automaattisesti antavan väärää tietoa iästään.

Tämän puheen seurauksena on, että iän määrittelyyn liittyvät epävarmuudet lopulta kiistetään ja viranomaisten arvio henkilön iästä nostetaan varmimmaksi tiedoksi ohi hakijan oman ilmoituksen ja oikeuslääketieteellisten tutkimusten. Puheessa näkyykin selvästi iän määrittelyyn liittyvien epävarmuuksien häivyttäminen, minkä Tapaninen on havainnut olevan tyypillistä suomalaisen iän määrittelyyn liittyvässä päätöksenteossa.¹⁶²

Kokonaisuudessaan hallituksen esityksiä koskevan lapsipuheen seurauksena turvapaikanhakijalapsista muodostuu kuva muista lapsista poikkeavina lapsina, joita voidaan kohdella eri tavoin verrattuna muihin lapsiin. Tämä käy ilmi siitä, että turvapaikanhakijalapsilta odotetaan hallituksen esityksissä suurempaa kypsyyttä ja vastuunottoa kuin suomalaisilta ikätovereiltaan, mitä kuvastaa etenkin heitä koskemaan asetettu perheen yhdistämisen toimeentuloedellytys. Lasten odotettiin siis hankkivan koko perheen toimeentulon, mitä ei odoteta suomalaisilta lapsilta, vaan päinvastoin, alaikäisten työnteko on sallittu vain tiettyjen rajoitusten puitteissa (Laki nuorista työntekijöistä 998/1993). Myös lasten ikää koskeva keskustelu ilmentää turvapaikanhakijalasten erilaisuutta lapsina. 15–17-vuotiaita turvapaikanhakijalapsia ei pidetty perusteluissa täysimääräisesti lapsina, vaikka kansainväliset velvoitteet tätä edellyttäisivätkin, vaan heidän kohdallaan lapsen edun toteutumisen edelle asetettiin muita tavoitteita.

Lopuksi on syytä huomauttaa, että kaikki lapsia koskeva puhe hallituksen esityksissä ei kuitenkaan ollut paikannettavissa lapsuuden kyseenalaistavaan diskurssiin, mutta niistä ei muodostunut myöskään muuta selkeää diskurssia.¹⁶³ Tätä muuta lapsia koskevaa puhetta oli lähinnä hallituksen esityksissä, joissa lapsia käsiteltiin vähemmän verrattuna niihin hallituksen esityksiin, joissa oli lapsuuden kyseenalaistavaan diskurssiin liittyvää puhetta. Lisäksi tätä muuta lapsipuhetta saattoi luonnehtia tietynlainen muodollisuus ja mekaanisuus.¹⁶⁴

162 Tapaninen 2018.

163 Hallituksen esitykset, joissa esiintyi lapsiin liittyvää puhetta, jota ei kuitenkaan ollut paikannettavissa lapsuuden kyseenalaistavaan diskurssiin, olivat: HE 170/2014 vp, HE 218/2014 vp, HE 266/2014 vp, HE 24/2018 vp ja HE 273/2018 vp.

164 Esimerkiksi HE 218/2014 vp, jolla ehdotettiin toimenpiteitä niin sanotun menettelydirektiivin täytäntöönpanemiseksi, sisälsi paljon puhetta, jossa raportoitiin mekaanisella tavalla direktiivin sisältö, se, miten kansallisessa lainsäädännössä on säädetty samasta asiasta, ja edellyttääkö direktiivin täytäntöönpano kansallisen lainsäädännön muutoksia. Hallituksen esityksen lapsia koskevassa puheessa joko siis lähinnä todettiin, että direktiivi edellyttää tai ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

2.10 Diskurssien seuraukset

Analyysin lopuksi pohdimme sitä, millaisia seurauksia havaitsemillamme diskursseilla voi olla kansainvälistä suojaa hakeville ja saaneille. Kuten aiemmin on jo todettu, nämä seuraukset tarkoittavat ennen kaikkea sitä, millaista kuvaa turvapaikanhausta ja -hakijoista hallituksen esitykset tuottavat yhteiskunnalliseen keskusteluun. Näillä hallituksen esityksissä rakennetuilla näkemyksillä ja uskomuksilla kansainvälisen suojelun hakemisesta ja sitä saaneista henkilöistä voi olla laajoja seurauksia esimerkiksi siten, että ne muovaavat ihmisten mielikuvia siitä, millaisia turvapaikanhakijat ovat ja millaisia toimenpiteitä turvapaikanhaun suhteen tulisi tehdä. Tavat, joilla turvapaikanhakua ja -hakijoita on kuvattu hallituksen esityksissä, voivat vaikuttaa kansalaisiin, mediaan ja poliittisiin päätöksentekijöihin. Hallituksen esitykset ovat myös oikeuslähteitä, joista saadaan tietoa muun muassa lainsäätäjän tavoitteista, ja niissä esitetty argumentaatio voi muuttua viranomaisien käsissä oikeudelliseksi argumentaatioksi. Hallituksen esityksissä käytetty kieli saattaa vaikuttaa lain soveltajiin esimerkiksi heidän käyttäessään harkintavaltaa sen suhteen, tuleeko turvapaikanhakijan kertomusta pitää uskottavana tai tuleeko hänen pelkoaan pitää objektiivisesti katsottuna perusteltuna.

Nähdäksemme diskurssit vahvistavat ja jälleen tuottavat kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden epäinhimillistämistä toiseuttamista. Lisäksi ne tuottavat osaltaan pelkoa ja turvattomuuden tunnetta yhteiskunnassa. Epäinhimillistämistä ja siihen liittyvää esineellistämistä vahvistaa esimerkiksi kasvudiskurssin puhe, jossa turvapaikanhakijoita verrattiin hallitsemattomiin luonnonvoimiin, jotka uhkaavat suomalaista järjestäytyntä yhteiskuntaa. Turvapaikanhakijoiden vertaaminen luonnonvoimiin kuten tulviin ja virtoihin olikin hyvin yleisiä Euroopassa vuoden 2015 ns. pakolaiskriisin aikaan.¹⁶⁵ Turvapaikanhakijoiden vertaaminen uhkaaviin ja hallitsemattomiin luonnonvoimiin luo edellytyksiä turvattomuuden tunteelle ja erilaisten turvapaikanhakuun liittyvien kiristystoimien oikeuttamiselle. Ne asettavat turvapaikanhakijat myös vastakohtaksi järjestäytyneelle yhteiskunnalle, ikään kuin luonnonvoimaksi, jota vastaan hallitus on sekä pakotettu että velvoitettu toimimaan. Kuvaamalla turvapaikanhakijamääriä kasvavana, hallitsemattomana ilmiönä luodaan edellytyksiä sille, että tätä kasvua ja ”turvapaikanhakijavirtoja”¹⁶⁶ tulee jotenkin hallita, ja että kiristystoimet ovat välttämättömiä hallinnan säilyttämiselle.

Myös tehostamisdiskurssi epäinhimillistää ja samalla esineellistää turvapaikanhakijoita; he näyttäytyvät puheessa objekteina, massana, tavaroina ja rasitteina, jotka viranomaisten tulee prosessoida turvapaikkajärjestelmässä mahdollisimman tehokkaasti.¹⁶⁷

165 Petersson – Kainz 2017.

166 Esim. HE 43/2016 vp, s. 22.

167 Ks. myös Petersson – Kainz 2017.

Inhimillistävää puhetta, jossa lukija olisi asetettu turvapaikanhakijoiden asemaan esimerkiksi tuomalla esiin turvapaikanhakuun liittyvä raskas ja epävarma elämäntilanne, puolestaan esiintyi hallituksen esityksissä vähän. Epäinhimillistävään puheeseen liittyy kiinteästi toiseuttava puhe, jossa kansainvälistä suojelua hakevat ja saavat henkilöt merkitään jollain tapaa ns. normaalista poikkeaviksi ja vähempiarvoisiksi.¹⁶⁸ Tuottamalla mielikuvaa turvapaikanhakijoista ns. meistä normaaleista suomalaista poikkeavina, ja samalla myös vähemmän ansaitsevina, voidaan myös oikeuttaa heidän poikkeava kohtelu. Toiseuttamiselle on tyypillistä myös toisen kuvaaminen yhtenäisenä ja muuttumattomana.¹⁶⁹ Turvapaikanhakijat ilmenivätkin diskurssien puheessa varsin yhtenäisenä ja historiattomana ryhmänä, sillä hallituksen esityksissä esiintyi hyvin vähän puhetta, jossa olisi esimerkiksi tuotu esiin se, millaisten erilaisten tilanteiden vuoksi ihmiset hakevat turvapaikkaa. Turvapaikanhakijoiden kuvaaminen ns. toisena, historiattomana ja äänettömänä massana, onkin tyypillistä turvapaikanhakijoiden kuvaamiselle, oli sitten kyse mediasta tai jopa kansainvälisistä avustajajärjestöistä.¹⁷⁰ Kuitenkin se, että hallituksen esityksissä ei ole avattu turvapaikanhaun taustalla olevia moninaisia tekijöitä ja syitä, voi vaikuttaa puutteellisten käsitysten syntymiseen turvapaikanhausta. Lisäksi myös lapsia koskevan puheen seurauksena voidaan nähdä toiseuttaminen; turvapaikanhakijalapsset esiintyivät lapsuuden kyseenalaistavassa diskurssissa muista, esimerkiksi suomalaisista lapsista poikkeavina lapsina, joiden lapsuus ei ole samanlaista kuin muiden lasten lapsuus eikä näin ansaitse samanlaista suojeluakaan.

Silloin kun turvapaikanhaun ja -hakijoiden moninaisuutta tuotiin jollain tapaa esiin hallituksen esitysten perusteludiskursseissa, se esiintyi lähinnä sen kautta, miten heitä jaoteltiin ns. aitoihin ja epäaitoihin hakijoihin eli niihin, jotka eivät pyri hyväksikäyttämään turvapaikkajärjestelmää ja todella voivat ansaita turvapaikan, ja niihin, jotka väärinkäyttävät järjestelmää eivätkä ansaitse turvapaikkaa. Turvapaikanhaku näyttäytyi siis toimintana, jota harjoittavat aidot ja epäaidot hakijat. Turvapaikanhakijoiden kehystäminen aitoihin, tai ansaitseviin ja ei ansaitseviin, ns. valeturvapaikanhakijoihin, ei sekään ole uutta Euroopan tasolla, vaan esimerkiksi Isossa-Britanniassa tällaiset jaottelut ilmaantuivat jo 1990-luvulla.¹⁷¹ Hallituksen esityksissä tuotettu jako aitoihin ja epäaitoihin turvapaikanhakijoihin oli hyvin dikotominen ja alttius tulla määritellyksi epäaitona hakijana näytti olevan varsin matala, koska esimerkiksi jo pelkkä uusintahakemuksen jättäminen heijasti hakijoihin epäilyksen turvapaikkajärjestelmän mahdollisesta väärinkäytöstä. Turvapaikanhaun

168 Toiseuttamisen käsitteestä ks. esim. Olli Löytty, Toiseuttamista ja tilakurittomuutta, teoksessa Olli Löytty (toim.), *Rajanylityksiä. Tutkimusreittejä toiseuden tuolle puolen*. Gaudeamus 2005, s. 7–26.

169 Löytty 2005, s. 11–13.

170 Liisa Malkki, *Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization*, *Cultural Anthropology* 11(3) 1996, s. 377–404.

171 Rosemary Sales, *The deserving and the undeserving? Refugees, asylum seekers and welfare in Britain*, *Critical Social Policy* 22(3) 2002, s. 456–478.

kehystäminen toiminnaksi, jota harjoittavat aidot ja epäaidot hakijat, johtaa turvapaikka-järjestelmän ymmärtämiseen järjestelmänä, jonka tehtävänä on ennen kaikkea pyrkiä tunnistamaan väärillä motiiveilla turvapaikkaa hakevat eikä esimerkiksi tarjota turvapaikkaa kaikille sitä tarvitseville. Tällaisen puheen voidaan nähdä haastavan käsitystä siitä, että turvapaikkajärjestelmä toimii eri perusteilla turvattomuutta kokevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana.

Puhe, jossa tehdään kategorisointeja aitoihin ja epäaitoihin hakijoihin, voi olla lisäksi haitallista siinä mielessä, että turvapaikanhakijoilla voi olla perusteltuja syitä hakea turvapaikkaa, vaikka heidän esittämänsä syyt eivät istuisi tiukasti jo osin vanhentuneena pidettyyn YK:n pakolaissopimukseen.¹⁷² Esimerkiksi Zimmermannin tutkimus toi esiin, että turvapaikanhakijoiden joukossa voi olla henkilöitä, joiden elämää sota tai vaino ei uhkaa suoraan, mutta heidän mahdollisuutensa selviytyä elämässä voivat olla merkittävästi heikentyneet lähtömaan yleisen väkivaltaisen tilanteen ja sodankäynnin vuoksi. Vaikka henkilön esittämät syyt eivät sopisi tiukasti pakolaisuuden määritelmään, turvapaikanhaun taustalla voi olla perusteltuja syitä, vaikka niitä ei lainsäädännössä sellaisiksi olisi tunnustettu.¹⁷³ Raja perusteltujen ja perustelemattomien turvapaikkahakemusten välillä ei siis ole välttämättä niin selkeä kuin analysoiduissa hallituksen esityksissä, ja usein myös julkisuudessa, annetaan ymmärtää.

Lisäksi hallituksen esitykset sisälsivät puhetta, jossa kyseenalaistettiin henkilöiden omat kokemukset esimerkiksi suojelun tarpeesta. Tällainen puhe luo puolestaan edelleen edellytyksiä sille, että turvapaikanhakijoiden omiin kokemuksiin ja kertomuksiin suhtaudutaan lähtökohtaisesti epäilevästi niin kansalaisten kuin viranomaisten keskuudessa. Puheen seurauksena turvapaikanhakijoiden huoli omasta turvallisuudestaan puolestaan näyttäytyy epäuskottavana. Kieltämällä hakijoiden omien kokemusten relevanssi ja nostamalla suomalaisten viranomaisten arviot ns. oikeaksi tiedoksi myös osaltaan vaimennetaan turvapaikanhakijoiden omaa ääntä ja toimijuutta, ja samalla puhe rakentaa kuvaa suomalaisista viranomaisista erheettöminä, oikeita ratkaisuja tekevinä tahoina. Diskurssien seurauksena diskurssien vastaanottaja eli tekstin lukija tuli asemoiduksi viranomaisnäkökulmaan. Tällä tarkoitamme sitä, että koska ehdotettuja muutoksia perusteltiin ennen kaikkea viranomaisten näkökulmasta, myös diskurssien vastaanottaja asemoitiin

172 Esim. Cornelis D. de Jong, Opinion: The legal framework: The convention relating to the status of refugees and the development of law half a century later. *International Journal of Refugee Law* 10(4) 1998, s. 688–699; Joan Fitzpatrick, Revitalizing the 1951 Refugee Convention. *Harvard Human Rights Journal* 9 1996, s. 229–254; Lewis W Marshall, Toward a new definition of ‘refugee’: Is the 1951 Convention out of date? *European Journal of Trauma and Emergency Surgery* 37(1) 2011, s. 61–66.

173 Susan E. Zimmermann, Reconsidering the Problem of ‘Bogus’ Refugees with ‘Socio-economic Motivations’ for Seeking Asylum. *Mobilities* 6(3) 2011, s. 335–352.

tarkastelemaan turvapaikanhakua ja -hakijoita viranomaisnäkökulmasta eikä esimerkiksi turvapaikanhakijoiden näkökulmasta. Tämä seuraus liittyy etenkin sujuvoittamis- ja selkeyttämisdiskurssiin, jossa hallituksen esitysten ehdotuksia perusteltiin sillä, että ne ”sujuvoittavat” ja ”selkeyttävät” säännöksiä ja turvapaikkamenettelyjä. Diskurssin puheessa sujuvoittaminen ja selkeyttäminen tarkoittivat kuitenkin sujuvuutta ja selkeyttä viranomaisten kannalta eikä sujuvuutta ja selkeyttä esimerkiksi turvapaikanhakijoiden kannalta. Myös tehostamisdiskurssin puheen seurauksena voidaan nähdä diskurssien vastaanottajien asemoiminen tarkastelemaan ehdotettuja muutoksia viranomaisnäkökulmasta.

Diskurssien seurauksena voidaan pitää turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saaneiden lähtökohtaisesti muita ryhmiä heikomman aseman kyseenalaistamista. Tämä seuraus liittyy etenkin yhdenvertaisuusdiskurssin puheeseen, jossa kansainvälistä suojelua hakevat ja saavat rinnastettiin asemaltaan muihin henkilöryhmiin, kuten Suomen kansalaisiin. Tällöin kansainvälistä suojelua hakevien lähtökohtaisesti heikompaa asemaa, joka johtuu heidän pakotettuun muuttoon liittyvästä tilanteesta, ei välttämättä tunnusteta, mikä voi heikentää heidän pääsyä erilaisiin heille kuuluviin oikeuksiin. Lisäksi kun yhdenvertaisuusdiskurssissa turvapaikanhakijoiden erityiskohtelu on kuvattu tavalla, joka antaa olettaa sen olleen aiemmin jollain tapaa perusteetonta, yhdenvertaisuusdiskurssin puhe voi myös edelleen lisätä viranomaisten, lainsoveltajien ja muiden tahojen epäilyä näitä aiemmin erityisiä ”etuuksia”¹⁷⁴ saaneita ryhmiä kohtaan. Kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden erityiskohtelun tarpeen kyseenalaistaminen kävi ilmi myös lapsuuden kyseenalaistavasta diskurssista, jossa turvapaikanhakijalapsista tuotettiin kuvaa lapsina, joiden suojelun tarve eroaa muista lapsista. Lapsuuden kyseenalaistavassa diskurssissa myös turvapaikanhakijoiden lapsuus itsessään asetettiin kyseenalaiseksi esimerkiksi heidän ikänsä arviointiin liittyvällä puheella. Samalla myös turvapaikanhakijalapsat tulivat kuvatuiksi turvapaikkajärjestelmän mahdollisina väärinkäyttäjinä, jotka pyrkivät huijaamaan viranomaisia antamalla väärää tietoa iästään. Lapsuuden kyseenalaistavan diskurssin seurauksena onkin kuva turvapaikanhakijalapsista lapsina, joiden lapsuus, siihen liittyvä haavoittuvuus, erityiskohtelun ja suojelun tarve voidaan kyseenalaistaa.

Diskurssit voivat myös vahvistaa käsitystä siitä, että vähimmäistaso liittyen kansainvälisen suojelun saamiseen on hyväksyttävää ja riittävää sen sijaan, että kansainvälinen suojelu olisi asia, jossa tulisi tarjota mahdollisimman kattavaa ja vähimmäistason ylittävää suojaa. Tätä näkemystä kansainvälisen suojelun saamisesta tuotti etenkin kansainvälinen vastaavuusdiskurssin puhe, mutta myös muiden diskurssien kuten väärinkäyttö- ja yhdenvertaisuusdiskurssien puhe, voidaan nähdä tällaista näkemystä tukevana puheena. Lisäksi diskurssien seurauksena voi olla se, että ehdotettujen lakimuutosten kansainvälistä suojelua hakeville ja saaneille mahdollisesti aiheutuvat negatiiviset seuraukset käyvät

174 HE 2/2016 vp, s. 12.

vähemmän ilmeisiksi. Tällainen seuraus voidaan liittää etenkin parannusdiskurssiin, jossa useita kansainvälistä suojelua hakeville ja saaneille epäedullisia lakimuutoksia esitettiin heidän asemaansa parantavina. Myös sujuvoittamis- ja selkeyttämisdiskurssin puheen seurauksena voidaan nähdä lakimuutosten kansainvälistä suojelua hakeville ja saaneille epäedullisten vaikutusten häivyttäminen, kun lukija asemoidaan tarkastelemaan lakimuutoksia viranomaisten kannalta. Häivyttämisen seurauksena lakimuutosten mahdollisia negatiivisia seurauksia ei ole välttämättä tunnistettu valmistelun aikana.

3 Ulkomaalaislain ja soveltamiskäytäntöjen keskeisimmät muutokset

Edellisessä luvussa analysoitiin diskurssianalyysin avulla hallitusten esityksistä sitä, millaisia perusteludiskursseja Juha Sipilän hallituskaudella hyväksytyissä tai voimaantulleissa ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevissa muutoksissa esiintyi. Diskurssianalyysin tulokset osoittavat, että hallitusten esityksissä ehdotettuja lakimuutoksia perusteltiin muun muassa turvapaikkaprosessien tehostamisella, sujuvoittamisella ja selkeyttämisellä sekä turvapaikkajärjestelmän väärinkäytösten ehkäisyllä ja kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön vastaavuudella.

Tässä luvussa vaihdamme tarkastelukulmaa ja analysoimme lakimuutosten ennakoituja ja toteutuneita vaikutuksia. Tämän lisäksi tarkastelemme, millaiseksi kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden oikeudellinen asema on lakimuutosten myötä muodostunut. Oikeudellisessa tarkastelussa erityinen huomio kiinnitetään siihen, miten lakimuutokset vastaavat perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU-lainsäädännön asettamia standardeja. Lakimuutosten esittelyn ja arvioinnin helpottamiseksi luvussa edetään teemoittain. Teemat on muotoiltu keskeisimpien lakimuutosten sisällön perusteella.

3.1 Humanitaarisen suojelun lakkauttaminen (HE 2/2016 vp)

3.1.1 Johdanto

Kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan joko pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa. Jos henkilö saa turvapaikan, hän saa pakolaisaseman. Turvapaikan saamisen edellytyksenä on UlkL 87 §:n mukaan, että henkilö oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella siitä syystä, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, poliittisen mielipiteen tai tiettyyn

yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen johdosta. Turvapaikan edellytyksenä on lisäksi, että henkilö on pelkonsa vuoksi haluton turvautumaan kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa suojeluun. Ulkl 87 §:ään kirjatut edellytykset ovat johdettavissa tutkimuksen johdantoluvussa mainitusta pakolaissopimuksen pakolaismääritelmästä.¹⁷⁵ Pakolaisasema myönnetään myös henkilölle, joka otetaan Suomeen ns. pakolaiskiintiössä. Kiintiössä on kyse UNHCR:n pakolaisiksi katsomista henkilöistä tai muista kansainvälistä suojelua tarvitsevista, jotka eivät voi jäädä siihen maahan, johon he ovat paenneet. Kyseessä on siten pakolaisten uudelleensijoittaminen. Eduskunta päättää vuosittain pakolaiskiintiön koosta.

Kaikki kansainvälistä suojelua tarvitsevat eivät täytä niitä kriteerejä, jotka turvapaikalle on asetettu. Ulkl 88 §:n mukaan henkilölle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että henkilön palauttaminen johtaisi siihen, että hän joutuu vakavaan vaaraan kärsiä merkittävää haittaa ja että hän on kykenemätön tai kyseisen vaaran takia haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan kuolemanrangaistusta ja teloitusta sekä kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta. Näiden lisäksi vakavaksi haitaksi katsotaan mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuva vakava ja henkilökohtainen vaara. Toissijaista suojelua saaneet ovat toisin sanoen henkilöitä, joiden palauttaminen kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan johtaisi palautuskiellon rikkomiseen.¹⁷⁶

Kansainvälisen suojelun muodot kattavat siten sekä pakolaissopimuksessa tarkoitettut pakolaisiksi katsottavat henkilöt että henkilöt, jotka tarvitsevat suojaa muista syistä. Ulkl:iin kirjatut kansainvälistä suojelua koskevat säännökset ovat vahvasti liitoksissa myös EU:n lainsäädäntöön. Tässä yhteydessä on erityisen tärkeässä roolissa ns. määritelmädirektiivi.¹⁷⁷ Direktiivin peruseriaatteet tukeutuvat YK:n pakolaissopimukseen, kuten EU:n turvapaikkapolitiikka ylipäätään.¹⁷⁸ Määritelmädirektiivin 2 artiklan mukaan kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa. Pakolaiseksi määritellään 2 artiklan d kohdassa sellainen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton, joka täyttää pakolaissopimuksen määritelmää vastaavat kriteerit. Toissijaista suojelua voidaan 2 artiklan f kohdan mukaan puolestaan antaa sellaiselle kolmannen maan

175 Pakolaismääritelmästä, ks. luku 1.2.2.

176 Palautuskiellosta lähemmin, ks. luku 1.2.2.

177 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle, EUVL L 337, 20.12.2011, s. 9–26.

178 Ks. artikla 78(1) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–390.

kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa, mutta joka joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, jos hänet palautetaan.¹⁷⁹

Kansainvälisen suojelun osalta voidaan tässä mainita vielä erityistilanteena Ulkl 109 §:ssä mainittu tilapäinen suojelu, jota voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle, jonka paluu kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole mahdollinen, koska maassa tai sen lähialueilla on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen takia tai ympäristökatastrofin vuoksi. Valtioneuvosto päättää erikseen väestöryhmästä, jolle tilapäistä suojelua voidaan antaa ja suojelun ajanjaksosta.¹⁸⁰

Vaikka hakijalle ei myönnettäisi kansainvälistä suojelua, harkittavaksi voivat tulla tietyissä tilanteissa myös seuraavat ulkomaalaislain oleskelulupakategoriat. Oleskeluluvan voi ensinnäkin saada Ulkl 52 §:n perusteella ns. yksilöllisestä inhimillisestä syystä, ”jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.” Ulkl 52 a §:n ja 52 d §:n perusteella voidaan puolestaan myöntää oleskelulupa ihmis-kaupan uhrille. Oleskelupa maasta poistumisen estymisen vuoksi voidaan myöntää Ulkl 51 §:n mukaan henkilölle, jota ei voida tilapäisestä terveydellisestä syystä palauttaa tai jonka paluu kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole tosiasiassa mahdollista. Näitä oleskelulupakategorioita käsitellään jäljempänä.

Tämän luvun tavoitteena on tarkastella lähemmin lakimuutosta, jonka myötä Ulkl:sta poistettiin yksi kansainvälisen suojelun kategoria: humanitaarinen suojelu. Ennen mainittua lakimuutosta Ulkl:n kansainvälisen suojelun järjestelmä muodostui kolmesta pääasiallisesta kategoriasta. Kuten nykyäänkin, Ulkl 87 §:ssä säädettiin turvapaikasta ja Ulkl 88 §:ssä toissijaisesta suojelusta. Näiden lisäksi Ulkl 88 a §:ssä säädettiin humanitaarisesta suojelusta. Kansainvälistä suojelua hakeneelle voitiin myöntää oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ollut. Tällöin edellytettiin, että hakija ei voinut palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä vallitsevien levottomuuksien, huonon ihmisoikeus- tai

179 Ks. lähemmin Juha Similä, Kansainvälinen suojelu, s. 281–356 teoksessa Heikki Kallio – Toomas Kotkas – Jaana Palander (toim.), Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018, s. 306–311.

180 Ks. myös Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukkotaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi, EYVL L 212, 7.8.2001, s. 12–23.

turvallisuustilanteen, huonon humanitaarisen tilanteen tai vastaavien olosuhteiden vuoksi.¹⁸¹

3.1.2 Lakimuutoksen tavoitteet

Humanitaarisen suojelun kategoria oli kotoperäinen ratkaisu, johon päädyttiin siinä vaiheessa, kun edellä mainittu määritelmädirektiivi pantiin täytäntöön. Tuolloin suomalaisen lainsäätäjän tavoitteena oli pitää kansainvälisen suojelun taso samana kuin aiemmin ja direktiivin puolestaan pelättiin heikentävän sitä. Humanitaarisen suojelun kategorialla tavoiteltiin sitä, että kansainvälistä suojelua voitaisiin antaa myös silloin, kun mahdollinen oikeudenloukkaus ei liittyisi henkilöön itseensä. Määritelmädirektiiviä koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että humanitaarista suojelua

”voidaan antaa esimerkiksi ulkomaalaiselle, joka pelkän asuinseutunsa vuoksi uhkaa joutua erottelemattoman aseellisen väkivallan kohteeksi. Uhkana ei kuitenkaan voida pitää vain vaaran etäistä mahdollisuutta tilanteessa, jossa väkivaltaisuuDET ja levottomuudet tapahtuvat maan muissa osissa.”¹⁸²

Tämän lisäksi oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella voitiin myöntää myös silloin, kun henkilön kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa on tapahtunut ympäristökatastrofi, jonka vuoksi ympäristö on käynyt laaja-alaisesti terveydelle vaaralliseksi tai asuinkelvottomaksi.¹⁸³ Perustuslakivaliokunta piti omaksuttua ratkaisua pakolaissopimuksen ja muiden sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ”täysimääräisen toteutuksen kannalta perusteltuna.”¹⁸⁴

Mainittu ratkaisu johti siihen, että humanitaarisen ja toissijaisen suojelun kategoriat olivat sanamuodoltaan osittain päällekkäisiä. Humanitaarista suojelua voitiin antaa henkilölle, joka pakeni kotimaassaan vallitsevasta aseellisesta selkkauksesta johtuvaa huonoa turvallisuustilannetta. Yksi toissijaisen suojelun perusteen muodostavista vakavan haitan muodoista on puolestaan aseelliseen selkkaukseen liittyvä mielivaltaisesta väkivallasta johtuva vakava ja henkilökohtainen vaara. Koska suojelukategoriat ovat toisensa

181 Ks. kategorioiden välisistä eroista lähemmin, Eeva Nykänen, Toissijaista vai humanitaarista? Erottelematonta väkivaltaa pakenevien turvapaikanhakijoiden suojelu ulkomaalaislain mukaan, Oikeus 2/2012, s. 192–194.

182 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 166/2007 vp, s. 54–55.

183 HE 166/2007 vp, s. 54–55.

184 PeVL 7/2008 vp, s. 2.

poissulkevia, ratkaisutilanteissa piti kyetä tekemään ero toissijaisen ja humanitaarisen suojelun välillä.

Sääntelyn sisäinen logiikka osoittautui kuitenkin EUT:n myöhemmän ratkaisukäytännön seurauksena ongelmalliseksi. Syynä tähän oli se, että määritelmädirektiivin perustuvan toissijaisen suojelun soveltamisala muotoutui ratkaisukäytännössä laajemmaksi kuin mitä UlkL:n muuttamisen yhteydessä oli arveltu.¹⁸⁵ Määritelmädirektiivissä mainittu henkilökohtainen vakava vaara ei tuomioistuimen mukaan tarkoittanut, että kyse on henkilökohtaisiin olosuhteisiin liittyvästä vaarasta, vaan riittää, että mielivaltaisen väkivallan aste on saavuttanut sellaisen tason, että kuka tahansa alueelle palaava joutuisi vakavaan vaaraan. Tuomioistuin tosin täsmensi, että mielivaltaisen väkivalta sellaisenaan, ilman henkilökohtaista kytkentää, riittää vain harvoin toissijaisen suojelun perusteeksi. Jos väkivallan intensiteetti ei ole poikkeuksellisen korkea, hakijan tulee mielivaltaisen väkivallan uhkan lisäksi esittää itseensä liittyviä syitä suojan perusteeksi.¹⁸⁶

Humanitaarista suojelua koskevien säännösten kumoamisen taustalla oli hallituksen halu varmistaa, ”että Suomen lainsäädäntö ja käytäntö eivät ole muita Euroopan unionin jäsenvaltioita ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamaa vähimmäistasoa suotuisampia.”¹⁸⁷ Tavoitteena oli, ettei Suomeen kohdistuisi kohtuuttoman suurta osaa hakijoista verrattuna muihin EU:n jäsenvaltioihin. Hallituksen näkemyksen mukaan Suomen lainsäädäntö oli kansainvälisen suojelun osalta jossain määrin suotuisampi kuin mitä yhtäältä EU:n lainsäädäntö ja toisaalta Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät.¹⁸⁸ Hallituksen esityksessä myös korostettiin, että humanitaarisen suojelun soveltamisala on kaventunut toissijaisen suojelun edellytysten tarkentumisen myötä.¹⁸⁹ Lakiehdotuksen seurauksena kansainvälistä suojelua koskevaa sääntelyä muutettiin siten, että humanitaarista suojelua koskevat säännökset kumottiin.

3.1.3 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset

Hallituksen näkemyksen mukaan lakimuutos yhtenäistäisi Suomen lainsäädännön EU:n lainsäädännön kanssa, minkä jälkeen suomalainen sääntely ei enää olisi EU:n sääntelyä suotuisampaa. Muutosta ei pidetty kansainvälisten velvoitteiden vastaisena.

185 Tältä osin keskeinen ratkaisu on EUT:n tuomio (suuri jaosto) asiassa C-465/07 M. Elgafaji ja N. Elgafaji vastaan Staatssecretaris van Justitie, 17.2.2009, kohta 35.

186 Ks. C-465/07, kohdat 36–39.

187 HE 2/2016 vp, s. 3.

188 HE 2/2016 vp, s. 3.

189 HE 2/2016 vp, s. 6.

Lakimuutoksen arvioitiin johtavan jossain määrin kielteisten päätösten kasvuun. Hallituksen esityksessä ennakoitiin edelleen, että muutos vaikuttaisi ulkomaalaisiin, joilla on voimassa oleva oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella. Näiden henkilöiden olisi siten haettava jatkolupaa jollakin toisella perusteella. Humanitaarisen suojelun nojalla oleskeluluvan saaneiden perheen yhdistäminen muuttuisi samoin riippuvaiseksi toimeentuloedellytyksen täyttymisestä.¹⁹⁰

Lausunnonantajien arviot lakimuutoksen vaikutuksista keskittyivät neljään teemaan. Yhtäältä katsottiin, että kansainvälisen suojelun taso heikkenee lakimuutoksen myötä. Toisaalta muutos nähtiin riskinä myös palautuskiellon näkökulmasta. Kolmanneksi arvioitiin, että muutos lisää sellaisten henkilöiden määrää, jotka eivät saa oleskelulupaa, mutta joita ei tästä huolimatta voi palauttaa. Neljäs keskeinen näkökulma liittyi jatkolupaa hakevien tilanteeseen, jonka arvioitiin hankaloituvan.

Kun arvioidaan sitä, laskiko humanitaarisen suojelun kategorian poistaminen kansainvälisen suojelun tasoa, lähtökohdaksi on syytä ottaa hallituksen nimenomainen tavoite. Hallitus halusi päästä määritelmädirektiivin asettamalle minimitasolle ja kumota direktiiviä edullisemman sääntelyn.¹⁹¹

Turvapaikkaan ja toissijaiseen suojeluun verrattuna oleskelulupia humanitaarisen suojelun perusteella on myönnetty vähän. Tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa tuotiin esiin, että käytännössä kriteerit humanitaarisen suojelun saamiseksi olivat lopulta kuitenkin tiukat:

H22: "Jos tilastoista katsoo, niin se on ollut lukumääräisesti aika pientä. Odotti, että lainsäätäjä olisi tahtonut sitä käytettävän enemmänkin. Tuntuu, että sitä ei sovellettu riittävästi niissä tilanteissa, joihin se oli tarkoitettu. Silloin kun humanitaarinen suojelu tuli, niin ei varmaan ollut tarkoitus, että sitä sovelletaan noin vähän."

¹⁹⁰ HE 2/2016 vp, s. 10–11. Ennakoidut vaikutukset on koottu liitteeseen 2.

¹⁹¹ Määritelmädirektiivi on ns. minimidirektiivi eli jäsenvaltiot voivat päättää myös direktiiviä edullisemmasta sääntelystä, kunhan säännökset ovat yhteensopivat direktiivin kanssa. Minimisääntelyn merkityksestä lähemmin, ks. Similä 2018, s. 285–292. Jos EU:n uudet maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen linjaukset hyväksytään, määritelmädirektiivi korvattaisiin tulevaisuudessa aseman määrittelyä koskevalla asetuksella, mikä kaventaa jäsenvaltioiden liikkumavaraa tässä suhteessa. Ks. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta, 23.9.2020 COM(2020) 609 final, s. 3.

Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella humanitaarista suojelua on sen voimassaoloaikana eli vuosina 2009–2016 myönnetty 1457 henkilölle, eniten irakilaisille (780), somalialaisille (330) ja afganistanilaisille (192). Määrällisesti eniten oleskelulupia humanitaarisen suojelun perusteella on myönnetty vuosina 2009 (365) ja 2010 (654). Vuodenvaihteessa 2015–16, juuri ennen lakimuutosta koskevaa esitystä, niiden määrä oli jälleen nousussa. Kun lakia muutettiin, siitä informoitiin henkilöitä, joiden oleskeluluvan perusteena oli humanitaarinen suojelu. Tällaisia henkilöitä arvioitiin olevan noin 600. Heistä viitisenkymmentä sai kielteisen jatkolupapäätöksen eli he eivät saaneet enää oleskelulupaa millään UlkL:ssa säädetyllä perusteella.¹⁹²

Humanitaarisen suojelun merkityksen arviointia vaikeuttaa jossain määrin se, että suomalaisessa ratkaisukäytännössä erottelu toissijaisen ja humanitaarisen suojelun välillä on ollut melko epäjohtondmukaista ja vakiintumatonta.¹⁹³ On siten hyvin haastavaa tehdä johtopäätöksiä sen suhteen, miten tämän oleskelulupakategorian poistuminen on vaikuttanut hakijoiden mahdollisuuksiin saada kansainvälistä suojelua. Hakijat ovat saattanut saada toissijaista suojelua tai heille on annettu oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä, joskin jälkimmäisten oleskelulupien kynnys on varsin korkea.

Tätä tutkimusta varten tehtyjen haastattelujen perusteella kuva humanitaarisen suojelun merkityksestä ensimmäistä oleskelulupaa hakeville ei juurikaan selkene. Kategorian poistuminen vaikuttaa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden tilanteeseen osana kokonaisuutta, mutta sen itsenäistä vaikutusta on vaikea määrittää. Selvitystemme mukaan vaikuttaa siltä, että käytännössä humanitaarista suojelua saaneet henkilöt tulivat säännöksen voimassaolon aikaan suurimmista lähtömaista, joiden turvallisuustilanne oli perusteena humanitaarisen suojelun myöntämiselle. Tällaisia maita olivat Afganistan, Irak ja Somalia.¹⁹⁴ Haastatteluissa nostetaan esiin erityisesti somalialaisten asema:

H22: ”Kyllähän niitä silloin viimeisinä aikoina annettiin jonkin verran. Jos vaikka somalialaisten kohdalla katsotaan, niin vahva käsitys on se, että ennen 2015–2016 tilannetta suurin osa somalialaisista on saanut luvan.”

Kategorian poistumisella näyttää siten olleen selvästi kielteiset vaikutukset sellaisille henkilöille, jotka ovat saaneet oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella ja joiden on sittemmin haettava jatkolupaa. Koska humanitaarista suojelua ei enää myönnetä,

192 Luvut 600 ja viitisenkymmentä perustuvat Maahanmuuttovirastosta saatuihin tietoihin. Sähköpostiviesti Migriltä erikoistutkija Outi Lepolalle 6.11.2020. Nämä luvut ovat ainoastaan suuntaa-antavia.

193 Ks. lähemmin Nykänen 2012, s. 194–202.

194 Sähköpostiviesti Migriltä erikoistutkija Outi Lepolalle 6.11.2020.

tällaisten ihmisten asema luonnollisesti muuttuu. Yhtäältä he ovat vaarassa joutua tilanteeseen, jossa he eivät enää saa minkäänlaista oleskelulupaa, mutta heitä ei myöskään voida palauttaa. Toisaalta kyseessä voi olla henkilö, joka on ollut Suomessa jo pitkäänkin, jolloin lainsäätäjän ratkaisulla voi olla hyvin merkittävät inhimilliset seuraukset:

H1: "Joitakin tapauksia on, joissa on tehty tosi kohtuuttomia jatkolupapäätöksiä. Ihminen, jolla on ollut se humanitaarinen suojelu, on jo ehtinyt kotiutua, saanut ehkä yhden jatkoluvankin ja sitten ei saanutkaan enää."

Oleskeluluvan saaminen ei sinänsä ole mikään subjektiivinen oikeus. Tästä huolimatta voidaan argumentoida, että henkilölle, joka on oleskellut jo pitkään Suomessa ja saanut humanitaarisen suojelun perusteella kenties jatkoluvankin, voi syntyä perusteltuja odotuksia siitä, että hän saa jäädä Suomeen. Tällaisen henkilön kohdalla oleskeluluvan myöntämättä jättämisen kynnyksen tulisi olla suhteellisen korkealla.

Humanitaarisen suojelun kumoamisen osalta on myös mainittava se, että kansainvälistä suojelua saaneella henkilöllä ei välttämättä ole passia. Jos henkilö on oleskellut Suomessa humanitaarisen suojelun perusteella, hän on saattanut olla täällä kauankin ilman passia tai passi on vanhentunut eikä hänen ole mahdollista tai edes turvallista hakea passia kotimaastaan. Kun oleskelulupaa joudutaan hakemaan toisella perusteella, esimerkiksi työhön tai opiskeluihin vedoten, passi tarvitaan. Henkilöllä saattaa siis olla Suomessa työpaikka, mutta suojeluperusteen kumoamisen ja passin puuttumisen takia hän ei voi hakea työperusteista oleskelulupaa ja hänen oikeutensa työntekoon lakkaa:

H12: "Kun he eivät saa niitä muukalaispasseja, niin sitten he eivät saa työn perusteella oleskelulupaa, vaikka olisi työpaikka. Kun sitä vanhaa humanitaarista suojelua ei enää ole laissa, niin ei muuta kun Somaliaan, vaikka täällä olisi työpaikka ja täällä olisi jo lapsiakin sekä suomen kielitaitoa ja muu kotoutuminen. Ei ole järkeä – ei mikro- eikä makrotasolla."

3.1.4 Oikeudellinen arviointi

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ajatellen on perusteltua esittää, että humanitaarista suojelua koskevan sääntelyn kumoaminen heikensi hakijoiden asemaa. Toinen asia on, että tällaisen heikennyksen tekeminen kuuluu valtion harkintamarginaaliin, eikä sitä voi kutsua EU:n lainsäädännön tai kansainvälisten velvoitteidenkaan vastaiseksi, kunhan palautuskieltoa ei rikota. Tämä ilmenee myös perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksesta antamassa lausunnossa. Perustuslakivaliokunta muistuttaa ensin, että nyt kumottavia säännöksiä säädettäessä perustuslakivaliokunta piti niitä pakolaissopimuksen ja muiden

Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta perusteltuina. Tämän jälkeen perustuslakivaliokunta kuitenkin toteaa,

”että Geneven pakolaissopimus tai kansainvälistä suojelua koskeva EU-oikeus eivät kuitenkaan ole esteenä nyt ehdotetulle muutokselle. Perustuslaista tai kansainvälisistä sopimuksista ei voida johtaa ehdotonta vaatimusta nykyisenkaltaiselle sääntelylle. Samalla valiokunta kuitenkin painottaa, että ulkomaalaislain säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä turvapaikan tai toissijaisen suojelun myöntämisen perusteella on sovellettava niin, etteivät ne joutu yksittäistapauksessa ristiriitaan perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetyn palautuskiellon kanssa.”¹⁹⁵

Humanitaarisen suojelun kategorian kumoamisen myötä Suomi yhtenäisti kansainvälisen suojelun kategoriansa menettelydirektiivin kanssa. Humanitaarisen ja toissijaisen suojelun kategoriat olivat hyvin lähellä toisiaan ja soveltamiskäytäntökään ei ollut niiden osalta kovin johdonmukaista. Pitkälle meneviä johtopäätöksiä humanitaarisen suojelun kumoamisesta on siten vaikea tehdä. Tämän tutkimuksen mukaan vaikuttaa kuitenkin todennäköiseltä, että toissijaisen suojelun kategoria ei ole kattanut kaikkia niitä tilanteita, joissa humanitaarista suojelua on käytetty. Vaikka oleskelulupia humanitaarisen suojelun perusteella ei ollut myönnetty kovin paljon, yksittäisten hakijoiden kannalta kategoria oli ollut merkityksellinen. Kategorian kumoaminen johti hankaluuksiin eritoten sellaisten henkilöiden kohdalla, jotka olivat alun perin saaneet humanitaarista suojelua ja jotka hakivat jatkolupaa. Koska humanitaarista suojelua ei enää myönnetty, he joutuivat hakemaan oleskelulupaa muilla perusteilla. Tämä johti muun muassa siihen, että pitkään Suomessa asuneet ihmiset ja mahdollisesti aiemmin jo jatkoluvankin saaneet saattoivat jäädä ilman

195 PeVL 6/2016 vp, s. 3.

oleskelulupaa. Näiden henkilöiden kohdalla lainmuutos johti varsin kohtuuttomiin ja osittain ennakoimattomiinkin seurauksiin.¹⁹⁶

3.2 Keskeiset turvapaikanhaun menettelyllisiä takeita ja oikeuksia koskevat muutokset

3.2.1 Johdanto

Menettelyjä koskevat takeet ja standardit määrittävät asianmukaisen ja hyvän hallinnon mukaisen käsittelyn reunaehdot ja niillä on keskeinen merkitys yksilön oikeusturvan toteutumisessa. Menettelyllisillä säännöksillä ja niiden tulkintakäytännöillä voidaan merkittävällä tavalla vaikuttaa aineellisten oikeuksien toteutumiseen, minkä tulisi olla niiden perimmäisenä tavoitteena. Tärkeimmät menettelyistä koskevista muutoksista liittyivät oikeusapuun, valitusaikoihin ja -edellytyksiin sekä uusintahakemuksiin.

Kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvästä näkökulmasta keskeinen instrumentti on EU:n uudelleen laadittu menettelydirektiivi (2013/32/EU). Menettelydirektiivi on osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää. Sen uudelleen laadinnan tarkoituksena on ollut varmistaa sekä jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyn tehokkuus että hakijoiden oikeusturva.¹⁹⁷ Direktiivin II lukuun on kirjattu menettelyjä koskevat peruseräatteen ja takeet. Direktiivin 6 artikla koskee menettelyyn pääsyä, siinä korostuvat toimivaltaisten

196 Kun humanitaarista suojelua koskeva muutos tehtiin, UlkL:iin ei kirjattu tilannetta koskevia siirtymäsäännöksiä. KHO on ottanut kantaa tähän vuosikirjaratkaisussa KHO 2020:139. Migri oli todennut hakijoiden olevan humanitaarisen suojelun tarpeessa, mutta oli kuitenkin hylännyt 15.4.2016 antamallaan päätöksellä hakemuksen sillä perusteella, että hakijoilla oli mahdollisuus sisäiseen pakoon. Hallinto-oikeus arvioi sisäisen paon mahdollisuutta toisin ja palautti asian Migrille 30.3.2017 antamallaan päätöksellä. Migri käsitteli asian uudelleen 20.7.2017 ja hylkäsi hakemuksen humanitaarisen suojelun osalta sillä perusteella, että humanitaarista suojelua koskeva säännös oli kumottu, eikä siten voinut tulla enää sovellettavaksi. Hallinto-oikeus antoi 28.6.2019 päätöksen, jolla se kumosi päätöksen tältä osin ja palautti asian Migrille uudelleen käsiteltäväksi. KHO totesi ensinnä, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus arvioidaan aina ratkaisuhetken olosuhteiden perusteella. KHO korosti, että kansainvälistä suojelua koskevassa ratkaisussa on keskeisesti kyse tulevaisuuden kohdistuvasta uhka-arvioinnista, eikä sen luontoisesta etuudesta tai oikeudesta, joka edellyttäisi hakemuksen vireilletulon hetkellä voimassa olleen lainsäädännön soveltamista. Migri ei siten ole voinut asiaa uudelleen käsitellessään myöntää oleskelulupaa kumotun lain perusteella, vaan sen on tullut hylätä hakemus tältä osin. KHO kuitenkin katsoi, että Migrin on syytä arvioida hakijoiden tilanne uudelleen 52 §:ssä tarkoitetun oleskeluluvan (yksilölliset inhimilliset syyt) ja käännättämisen osalta. Tästä syystä hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta, jolla Migrin päätös oli kumottu ja asia oli palautettu Migrille toisen kerran uudelleen käsiteltäväksi, ei ollut perusteita muuttaa.

197 HaVM 42/2014 vp, s. 2.

viranomaisten vastuu ja asianomainen koulutus, 10 artiklaan on kirjattu hakemuksen tutkimista koskevat vaatimukset, 11 artiklaan määrittävän viranomaisen päätöstä koskevat vaatimukset ja artiklaan 12 hakijoille myönnettävät takeet. Näistä keskeisimpiä on oikeus henkilökohtaiseen puhutteluun, jonka vaatimuksia täsmennetään edelleen 14, 15 ja 16 artiklassa. Direktiivin 20 artikla koskee maksutonta oikeusapua ja oikeudellista avustajaa muutoksenhakumenettelyssä. Direktiivin 2 artiklan d kohdassa ja 24 artiklassa säädetään puolestaan haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden oikeudesta erityisiin menettelyllisiin takeisiin.

Kansainvälistä suojelua ohjaavista standardeista on lisäksi huomioitava UNHCR:n linjaukset ja kannanotot, johtuen järjestön erityisasemasta pakolaissopimuksen seurantaelimenä. Tältä osin on erityisesti syytä mainita UNHCR:n toimeenpanevan komitean päätelmät ns. soft law -standardeina.

Näiden lisäksi merkitystä on erityisesti oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, tehokkaita oikeussuojakeinoja ja hyvää hallintoa koskevilla säännöksillä sekä yleisillä hallinnon oikeusperiaatteilla mukaan lukien EIT:n menettelyjä koskevat yleiset tulkintaperiaatteet.

Hyvän hallinnon takeista säädetään suurin piirtein samansisältöisenä niin EU:n perusoikeuskirjassa kuin Suomen perustuslaissakin.¹⁹⁸ EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti jokaisen oikeus tulla kuulluksi, jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin sekä hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä. Perusoikeuskirjan luettelo hyvän hallinnon elementeistä ei ole tyhjentävä, vaan siihen voi sisältyä myös muita menettelyllisiä oikeuksia ja velvoitteita.¹⁹⁹ Tässä yhteydessä olennaista on se, että kansallisten viranomaisten tulee ottaa 41 artiklan määräykset huomioon EU-oikeuden soveltamisalan kannalta relevantissa hallinnollisessa toimeenpanossa. Perusoikeuskirja ei edellytä kansallisesti yhtenäistä lainsäädäntöä, mutta selvät poikkeamat hyvän hallinnon vaatimuksista eivät ole mahdollisia.²⁰⁰ Myös Euroopan neuvosto on hyväksynyt hallintomenettelyä koskevia suosituksia.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään hyvän hallinnon takeista. Lainkohta kattaa sekä asianmukaisen käsittelyn perusteet että oikeudenmukaisen oikeusturvamenettelyn takeet. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivästystä toimivaltaisessa viranomaisessa, tulla kuulluksi asian käsittelyssä sekä saada

198 Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2016, s. 16.

199 Mäenpää 2016, s. 9.

200 Mäenpää 2016, s. 9.

asiaan perusteltu päätös. Lisäksi pykälään on kirjattu hallintoasian käsittelyn julkisuus sekä oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen. Tämäkään luettelo ei ole tyhjentävä, vaan pykälän 2 momentissa viitataan kyseisen lainkohdan lisäksi muihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Mäenpää mainitsee esimerkkeinä tällaisista mm. asiakkaiden tasapuolisen kohtelun, yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttamisen, hallinnon palveluperiaatteen, menettelyä koskevan neuvonnan sekä virkatoiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden.²⁰¹ Myös oikeusturvakeinot toimivat hyvän hallinnon takeina. Hyvän hallinnon perusoikeusaseman myötä hyvän hallinnon takeilla on etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön ja niiden kanssa ristiriidassa olevia alemman asteisia menettelysäännöksiä ei tule soveltaa. Lakeja säädettäessä on myös otettava huomioon perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset, eli vaatimukset täsmällisyydestä, tarkkarajaisuudesta sekä riittävän painavista ja yleisesti hyväksyttävistä perusteista.

Kaikessa menettelyihin liittyvässä sääntelyssä ja säännösten soveltamisessa on lisäksi otettava huomioon aiemmin jo mainittu palautuskielto, joka on luonteeltaan ehdoton. Keskeisimmät menettelyjä koskevat hallituksen esitykset olivat HE 214/2018 vp, jolla täytäntöönpantiin edellä mainittu uudelleenlaadittu menettelydirektiivi ja HE 32/2016 vp, joka sisälsi lukuisia menettelyjä koskevia muutoksia. Seuraavissa luvuissa käsitellään ensin viranomaisten koulutukseen, hakijan kuulemiseen ja oikeusapuun liittyviä muutoksia. Tämän jälkeen käsitellään menettelydirektiiviin sisältyviä haavoittuvia ryhmiä koskevia muutoksia, sekä oikeussuojakeinoja ja uusintahakemuksia koskevia muutoksia.

3.2.2 Viranomaisten koulutus

3.2.2.1 Hallituksen esityksen tavoitteet ja sisältö (HE 218/2014 vp)

Viranomaisen pätevyys ja asianmukainen koulutus on asianmukaisen käsittelyn perusedellytys, mutta myös keskeinen oikeusturvan tae ja hyvän hallinnon standardien asettama vaatimus. Viranomaisten koulutuksesta säädetään ensisijaisesti menettelydirektiivin 4 artiklassa, joka koskee vastuuviranomaisia. Verrattuna aiempaan direktiiviin, sen 1 kohtaan on lisätty velvoite varmistaa, että tutkinnasta vastuussa olevalla viranomaisella on käytettävissään asianmukaiset resurssit, mukaan lukien riittävä määrä pätevää henkilöstöä voidakseen hoitaa direktiivin mukaiset tehtävänsä. Lisäksi artiklaan lisättiin kohta 3, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että määrittävän viranomaisen henkilökunta on asianmukaisesti koulutettu. Saman 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tarjottava tätä varten asiaankuuluvaa koulutusta, johon sisältyvät Euroopan turvapaikkaviraston (EASO)

²⁰¹ Mäenpää 2016, s. 2.

perustamista koskevan asetuksen (EU) N:o 439/2010²⁰² 6 artiklan 4 kohdan a–e alakohdassa luetellut aiheet. Jäsenvaltioiden on otettava huomioon myös EASO:n järjestämä ja kehittämä asiaankuuluva koulutus. Henkilöillä, jotka puhuttelevat hakijoita menettelydirektiivin nojalla, on lisäksi oltava yleistiedot ongelmista, jotka saattavat vaikuttaa kielteisesti hakijan kykyyn tulla kuulluksi, kuten viitteet siitä, että hakijaa on saatettu aiemmin kiduttaa.

Ne aiheet, jotka edellä mainitun EASO-asetuksen mukaan koulutukseen tulisi sisältyä ovat mm. seuraavia: a) kansainväliset ihmisoikeudet ja turvapaikka-asioita koskeva unionin säännöstö, mukaan lukien erityiset oikeudelliset ja oikeuskäytäntöä koskevat aiheet, b) alaikäisten ja haavoittuvien erityistarpeita omaavien henkilöiden turvapaikkahakemusten käsittelyyn liittyvät kysymykset, c) puhuttelutekniikat, d) lääketieteellisten ja oikeustieteellisten asiantuntijalausuntojen käyttö turvapaikkamenettelyssä ja e) alkuperäimäisiä koskevaan tiedontuottamiseen ja käyttöön liittyvät kysymykset. Viranomaisten riittävään koulutukseen viitataan useissa muissakin kohdissa menettelydirektiiviä, keskeisesti puhuttelua koskevissa artikloissa 15 (turvapaikkapuhuttelu) ja 34 (tutkittavaksi ottamista koskeva puhuttelu), joita käsitellään alla kuulemista käsittelevässä alaluvussa. Riittävä asiantuntemus ja osaaminen ajankohtaistuu myös esimerkiksi viranomaisten neuvonta- ja selvittämisvelvollisuuden yhteydessä.

Hallituksen esityksessä menettelydirektiivin täytäntöönpanemiseksi (HE 218/2014 vp) viitattiin menettelydirektiivin 4 artiklan yhteydessä Maahanmuuttovirastolle toimivallan antavaan UlkL116 §:ään, jossa otetaan kantaa myös viraston turvapaikkahakemuksia käsittelevän henkilöstön pätevyyteen. Esityksessä tähdennettiin hyvään hallintoon Suomessa kuuluvan, että jokaisella viranomaisella on omaa toimialaansa koskeva asiantuntemus ja velvollisuus noudattaa hallintolain 2 luvun mukaisia hyvän hallinnon periaatteita. Direktiivin 4 artiklasta ei tästä syystä arvioitu aiheutuvan erityisiä lainsäädäntötarpeita. Viittaus artiklan 4 kohdassa 3 mainittuihin EASO-asetukseen sisältyviin koulutusaiheisiin katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi sisällyttää Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen.²⁰³

3.2.2.2 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset

Hallituksen esityksen luonnoksesta annetussa lausuntopalautteessa yksittäinen lausunnonantaja toi esiin viranomaisten koulutuksen ja piti EASO-asetuksessa mainittujen koulutusaiheiden lisäämistä Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen sinänsä

202 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 439/2010, annettu 19 päivänä toukokuuta 2010, Euroopan turvapaikka-asioden tukiviraston perustamisesta, EUVL L 132, 29.5.2010, s. 11–28.

203 HE 218/2014 vp, s. 8.

myönteisenä. Samalla tuotiin kuitenkin esiin, että lista aiheista ei ole tyhjentävä. Edelleen korostettiin koulutuksen tarvetta myös muille kuin maahanmuuttoviranomaisille, kuten poliisille, rajavartiolaitokselle, säilöönottoyksiköiden henkilökunnalle, lääkäreille ja sosiaaliviranomaisille.²⁰⁴

Maahanmuuttoviraston sisäministeriölle tekemän turvapaikkamenettelyä koskevan selvityksen mukaan perehdytysjakso Maahanmuuttoviraston uusille työntekijöille on kaksi viikkoa, minkä jälkeen koulutus ja oppiminen jatkuvat työn ohessa EASO:n tarjoamien koulutusten, itseopiskelun, lähiopetuksen ja kahden viikon välein pidettävän muun ammatillista kehittymistä tukevan koulutuksen avulla.²⁰⁵ Perehdytysjakso pitää sisällään yleisperehdytyksen virastoon ja virkamiehen rooliin. Tämän lisäksi sen aikana annetaan koulutusta turvapaikkapuhuttelusta ja päätöksenteon edellyttämästä pakolaisoikeudesta sekä turvapaikkamenettelyä.

Systemaattisen koulutuksen ja valmiiden koulutussisältöjen ja -resurssien tärkeys tuli esiin heti direktiivin täytäntöönpanovuonna 2015, kun nopeasti lisääntyneen hakijamäärän takia Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikköön jouduttiin rekrytoimaan yli 500 uutta virkamiestä, ja edelleen lisää uusia virkamiehiä vuonna 2016.²⁰⁶ Uusille virkamiehille annettiin yli 100 tuntia koulutusta, mikä kuormitti organisaatiota samanaikaisten rekrytointien kanssa. Tämän kokemuksen pohjalta Maahanmuuttoviraston edellä mainitussa selvityksessä identifioitiin kehittämiskohteeksi varautuminen suurien hakijamäärien aiheuttamiin rekrytointi- ja koulutustarpeisiin. Valmiuden lisäämiseksi Maahanmuuttovirasto ehdotti työelämätarpeisiin valmentavan *law school* -tyyppisen koulutuskokonaisuuden kehittämistä yhteistyössä yliopistojen tai korkeakoulujen ja esimerkiksi oikeusministeriön kanssa, mikä mahdollistaisi uusien virkamiesten rekrytoimisen jo peruskoulutuksen omaavista henkilöistä. Koulutuksesta arvioitiin olevan hyötyä myös mm. oikeusavun ja avustajan tehtävissä toimiville.²⁰⁷

Vuosina 2015 ja 2016 rekrytoitujen uusien työntekijöiden kokemuksen ja osaamisen puute tuli esiin myös tämän selvityksen yhteydessä toteutetuissa asiantuntijahaastatteluissa.

204 Ks. Liite 2.

205 Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkamenettelyyn ja -pääätösten tekoon liittyen, Maahanmuuttovirasto, 13.6.2018, s. 25.

206 Maahanmuuttovirasto 2018, s. 25.

207 Maahanmuuttovirasto 2018, s. 26.

3.2.2.3 Oikeudellinen arviointi

Hallintovaliokunta tähdensi mietinnössään toimivaltaisten viranomaisten ammattitaidon merkitystä. Valiokunnan mukaan hakemuksia käsittelevillä viranomaisilla, kuten myös esimerkiksi turvapaikkapuhutteluja suorittavilla viranomaisilla, tulee olla asiaankuuluvat tiedot sekä tehtäviään ja vastuualueitaan vastaava koulutus. Valiokunta ei kuitenkaan täsmentänyt tietojen tai koulutusten sisältöjä, vaan viittasi hallituksen esityksen perusteluihin, joissa se totesi monessa kohdin tuodun esiin koulutuksessa huomioon otettavia seikkoja.²⁰⁸

EASO:n kehittämä yhtenäinen eurooppalainen koulutusohjelma antaa raamit systemaattisille koulutuksille ja yhdenmukaisille koulutussisällöille jäsenvaltioissa. Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen tehtyjen viranomaisten koulutusta koskevien lisäysten voidaan katsoa vahvistavan tällaisten yhtenäisten sisältöjen soveltamista Suomessa. EASO:n mukaisia koulutuksia on Maahanmuuttoviraston mukaan järjestetty esittely- ja tutkintatehtävissä toimiville virkamiehille.²⁰⁹

EASO:n koulutusmoduuleihin sisältyy ihmisoikeuksia ja pakolaisoikeutta käsittelevä kokonaisuus, mutta sen laajuutta ja tarkempaa sisältöä ei EASO:n koulutusohjelmassa ole avattu.²¹⁰ Virkamieskoulutusosioiden voi olettaa sisältävän hyvän hallinnon standardit, mutta missä määrin muut perusoikeudet sisältyvät koulutuksiin herättää kysymyksiä. Turvapaikka-asioiden erityisen perus- ja ihmisoikeusherkyyden takia perus- ja ihmisoikeuskoulutus tulisi taata myös muissa kuin puhuttelu- ja tutkintatehtävissä turvapaikanhakijoiden kanssa tekemisissä oleville eri alojen ammattilaisille. Esimerkiksi Ihmisoikeuskeskuksen vuonna 2014 julkaisemassa selvityksessä kiinnitettiin huomiota kunnallisten viranhaltijoiden perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen puutteeseen.²¹¹

Ottaen huomioon, että turvapaikkamenettely on varsin erityinen hallintomenettelyn muoto, joka edellyttää erityisosaamista myös perus- ja ihmisoikeuksien alueella, eikä turvapaikkapuhuttelijoiden koulutustaustasta tai perehdyttämisestä ole olemassa erityistä

208 HaVM 42/2014 vp, s. 2.

209 Owal Group 2019, s. 45.

210 Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO), [EASO:n koulutusohjelma](#), maaliskuu 2014, s. 17.

211 Ihmisoikeuskeskus, [Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus Suomessa](#), 2014, s. 176.

kansallista sääntelyä²¹² (vrt. esim. oikeusavustajat)²¹³ ei työjärjestyslisäystä voi pitää perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta riittävänä, vaan viittaus perus- ja ihmisoikeusosaamiseen ja pakolaisoikeuteen olisi parempi nostaa lainsäädäntöön, vaikka suoranaista juridista veloitusta tähän ei menettelydirektiivin pohjalta ole johdettavissa.

Maahanmuuttoviraston omassa selvityksessään ehdottama erityisen koulutuskokonaisuuden toteuttaminen on kannatettava aloite. Tämän tutkimuksen aikana on monessa kohdin tullut ilmi, että kansainvälistä suojelua koskevia kysymyksiä hallitsevia juristeja tarvitaan lisää (ks. esim. luku 3.11.3). Lisäksi tulisi pohtia, miten riittävä koulutus saataisiin toteutettua systemaattisemmin laajemmalle piirille turvapaikanhakijoiden kanssa tekemisissä olevia ammattilaisia, mukaan lukien kunnalliset viranhaltijat.

3.2.3 Hakijan kuuleminen (HE 218/2014 vp)

3.2.3.1 Hallituksen esityksen tavoitteet ja sisältö

Kansainvälistä suojelua hakevan kuulemisen kannalta keskiössä on turvapaikkapuhuttelu, jonka yhteydessä selvitetään perusteet kansainvälisen suojelun saamiselle. Puhuttelua koskevat keskeiset säännökset on kirjattu menettelydirektiivin artikloihin 14, 15 ja 16. Niissä puhuttelusta säädetään monilta osin aiempaa direktiiviä yksityiskohtaisemmin. Artiklan 14(1) mukaan puhuttelun suorittavalla henkilöllä on oltava kansallisen lainsäädännön mukainen toimivalta suorittaa puhutteluja. Tähän yhteyteen tehtiin uudessa menettelydirektiivissä lisäys, jonka mukaan hakemuksen sisältöä koskevan puhuttelun tulee aina olla määrittävän viranomaisen suorittama (lukuun ottamatta uusinta-hakemuksia, ks. alaluku 3.5.). Artiklan 1 kohtaan lisättiin myös mahdollisuus säätää toisen viranomaisen tilapäisestä osallistumisesta puhuttelujen suorittamiseen, kun hakemuksia tehdään samanaikaisesti suuri määrä. Tällöin on kuitenkin huolehdittava kyseisen viranomaisen koulutuksesta. Tilapäisten puhuttelujen osalta katsottiin aiheutuvan muutostarve UlkL 97 § 2 momenttiin, jossa oli säädetty poliisin mahdollisuudesta suorittaa puhutteluja myös muulloin kuin suurten hakijamäärien yhteydessä.²¹⁴

212 Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkamenettelyyn ja -päätöksen tekoon liittyen, Maahanmuuttovirasto, 13.6.2018.

213 Luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevan lain 8 §:ssä säännellään yleisesti asiamiehen toimintaa koskevasta laatutuasosta, jonka jälkeen seuraa 19 alakohdan luettelo, jossa täsmennetään oikeudenkäyntiavustajan ammattitaitoa koskevia vaatimuksia. Ks. Jyrki Tala (toim.), [Kirjoituksia sääntelytarkkuudesta](#). Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 123/2014, s. 99.

214 HE 218/2014 vp, s. 15.

Menettelydirektiivin artiklaan 15 on kirjattu puhuttelua koskevia vaatimuksia. Sen 3 kohdan mukaan on asianmukaisin toimenpitein varmistettava siitä, että puhuttelut on mahdollista suorittaa olosuhteissa, joissa hakijat voivat esittää hakemuksensa perusteet kattavasti. Puhuttelijan pätevyyttä täsmentävää listaa täydennettiin siten, että puhuttelijan on kyettävä ottamaan huomioon myös hakijan sukupuoli, seksuaalinen suuntautuminen ja sukupuoli-identiteetti, hakijan kulttuuritaustan ja haavoittuvan aseman lisäksi. Tämän lisäksi hakijan pyynnöstä on aina kun mahdollista huolehdittava siitä, että hakijan puhuttelun suorittaa samaa sukupuolta oleva henkilö, paitsi jos pyynnön uskotaan perustuvan syihin, jotka eivät liity hakijan vaikeuksiin esittää hakemuksensa perusteet kattavasti. Myös tulkkeja koskevaan kohtaan tehtiin tarkennuksia aiempaan verrattuna. Uudelleen laaditun menettelydirektiivin mukaan keskustelun on tapahduttava hakijan ensisijaisesti valitsemalla kielellä, paitsi jos on jokin toinen kieli, jota hän ymmärtää ja jolla hän pystyy ilmaisemaan itseään selkeästi. Lisäksi jäsenvaltioiden on aina kun mahdollista järjestettävä samaa sukupuolta oleva tulkki, jos hakija niin pyytää, ellei pyynnön uskota perustuvan syihin, jotka eivät liity hakijan vaikeuksiin esittää hakemuksensa perusteet kattavasti. Hallituksen esityksessä direktiivin 15 artiklasta ei katsottu aiheutuvan muutostarpeita lainsäädäntöön. Sen sijaan Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjetta katsottiin tarpeelliseksi täydentää.²¹⁵ Mitä tulee puhuttelijoiden pätevyyteen, viitattiin ainoastaan viranomaisilta edellytettäviin hyvän hallinnon vaatimusten hallintaan sekä Maahanmuuttoviraston että poliisin osalta.²¹⁶

Puhuttelun sisältöä koskeva 16 artikla on menettelydirektiivissä uusi. Sen mukaan puhuttelua suoritettaessa on varmistettava, että hakijalla on riittävät mahdollisuudet esittää hakemuksen perusteet ”mahdollisimman kattavasti”. Tähän kuuluu 16 artiklan mukaan ”mahdollisuus antaa selitys seikkojen mahdolliselle puuttumiselle ja/tai hakijan lausuntojen epäjohtamukaisuuksille tai ristiriitaisuuksille”. UlkL 97 § 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. UlkL 97 a § mukaan on selvitettävä erityisesti, miten hakija suhtautuu mahdolliseen palauttamiseen turvalliseen turvapaikka-maahan sekä maahantulokieltoon sekä hakijan perusteisiin sille, miksi kyseinen valtio ei ole hänelle turvallinen. Näiden lainkohtien yhdessä turvapaikkaohjeen kanssa katsottiin vastaavan direktiiviä, joten lainsäädäntötarpeita ei myöskään 16 artiklasta katsottu aiheutuvan.²¹⁷

215 HE 218/2014 vp, s. 16.

216 HE 218/2014 vp, s. 7, 15.

217 HE 218/2014 vp, s. 17.

3.2.3.2 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset

Hallituksen esityksen lausuntopalautteessa ehdotus, jonka mukaan poliisi voisi suorittaa puhutteluita tilapäisesti hakemusten määrän lisääntyessä voimakkaasti, sai osakseen arvostelua.²¹⁸ Muun kuin määrittävän viranomaisen suorittaman puhuttelun katsottiin voivan vaikuttaa menettelyn ja päätösten laatuun ja hakijan oikeuteen saada oikeudenmukainen menettely. Puhuttelussa vaadittavan erityisosaamisen ja asiantuntemuksen korostettiin lähtökohtaisesti olevan Maahanmuuttovirastossa, eikä sen siirtäminen poikkeustilanteessa toiselle viranomaiselle olisi mahdollista. Edelleen katsottiin, että tällainen menettely asettaisi eri viranomaisten puhuttelemat hakijat keskenään eriarvoiseen asemaan. Mikäli tällainen vaihtoehto jätettäisiin ehdotukseen, tulisi lausunnonantajan mukaan esitykseen kirjata vaatimus, että poliisissa puhutteluita voivat tehdä ainoastaan erityiskoulutuksen saaneet virkamiehet. Lisäksi lausuntopalautteessa tuotiin esiin menettelydirektiivin mukaisen etukäteisen koulutuksen välttämättömyys, mikäli puhutteluja suorittaa joku muu kuin määräävä viranomainen. Edelleen tähdennettiin, että määräävän viranomaisen tulisi suorittaa myös tutkimatta jättämistä koskevat, artiklan 34 mukaiset puhuttelut.

Maahanmuuttoviraston tekemässä vuonna 2018 julkaistussa selvityksessä kiinnitetään turvapaikkapuhuttelun osalta päähuomio puhuttelijoiden koulutukseen. Kehittämiskohteiksi puhuttelujen osalta identifioidaan lähinnä koulutukseen liittyviä tavoitteita, joita voidaan sinänsä pitää tärkeinä ja kannatettavina.²¹⁹

Kuten edellä huomioitiin, kokemattomien uusien virkamiesten rekrytoimisen vuosina 2015–2016 on arvioitu heikentäneen puhuttelujen laatua. Owl Groupin turvapaikkaprosessia koskevan vuonna 2019 julkaistun selvityksen puitteissa toteutetuissa haastatte- luissa tuotiin esiin, että puhuttelujen laadussa oli haasteita erityisesti vuosina 2015–2016 mutta laadun katsottiin sittemmin parantuneen huomattavasti.²²⁰ Muutoksen arvioitiin tapahtuneen ensisijaisesti puhuttelijan osaamisessa, jota on kyetty ylläpitämään hakijamäärien ollessa pienempiä. Myös haastatellut oikeusavustajat katsoivat, että puhuttelijoiden osaaminen oli kyseisenä ajankohtana hyvällä tasolla ja kokemuksen sekä osaamisen karttuminen oli huomattavissa.²²¹ Monilla haastatelluista vuosina 2015 tai 2016 turvapaikkapuhutteluun osallistuneista turvapaikanhakijoista oli ollut kielteisiä kokemuksia puhuttelusta, joskin päinvastaisiakin kokemuksia esiintyi. Haasteet olivat liittyneet erityisesti luottamuksellisen ilmapiirin puuttumiseen, ja osa turvapaikanhakijoista oli kokenut, että puhuttelija on suhtautunut heihin välinpitämättömästi tai kielteisesti. Owl Groupin selvityksessä huomioitiin myös, että turvapaikkayksikön eri tulosalueilla on käytössä erilaisia

218 Ks. Liite 2.

219 Maahanmuuttovirasto 2018, s. 26.

220 Owl Group 2019, s. 40.

221 Owl Group 2019, s. 45.

käytäntöjä sen suhteen, toteutetaanko puhutteluja ”yhdellä vai kahdella kosketuksella”, mutta todetaan että lisäpuhutteluja toteutettiin aina tarvittaessa.

Menettelydirektiivin täytäntöönpanosta (194/2015) aiheutuneet muutokset huomioitiin vuoden 2015 turvapaikkaohjeessa (MIGDno-2015-566), joka kumosi Maahanmuuttoviraston aiemman turvapaikkaohjeen (MIGDno/2013/700).

3.2.3.3 Oikeudellinen arviointi

Kuten edellä jo on todettu, hallituksen esityksessä ei nähty tarpeelliseksi esittää muutoksia kuulemista koskeviin säännöksiin, muuta kuin uusintahakemusten (ks. alaluku 3.5.) ja tutkimatta jättämistä koskevien puhuttelujen osalta. Sen sijaan turvapaikkaohjeisiin tehtiin useita tarkennuksia. Näiden muutosten mahdollisia vaikutuksia ei hallituksen esityksessä arvioitu. Myöskään hallintovaliokunta ei mietinnössään kommentoinut puhutteluun liittyviä säännöksiä. Se kuitenkin kiinnitti erityistä huomiota viranomaisien ammattitaidon ja heille annettavan koulutuksen tarpeeseen, viitaten tässä yhteydessä esimerkkinä turvapaikkapuhuttelujen tekijöihin.²²²

Perustelut sille, miksi hallituksen esityksessä katsottiin, että menettelydirektiivin sisältämiä puhuttelua koskevia muutoksia ei tarvitse huomioida lainsäädännössä, jäivät osittain epäselviksi. Erityisesti tämä herättää kysymyksiä 16 artiklan osalta, jossa painottuu riittävän selvyuden saaminen hakemuksen perusteluiksi esitettyyn ristiriitaiseen informaatioon. Tämä vaatimus ei UlkL:n säännöksistä välttämättä välity ja saattaa siten vaikuttaa hakijan oikeusturvaa heikentävästi. Edellä viitattiin myös Owal Groupin selvityksessä huomioidun, ettei esimerkiksi lisäpuhuttelujen järjestämisestä ole täysin selkeää käytäntöä. Viittaukset hyvän hallinnon takeisiin ja hallintolain standardeihin eivät siten välttämättä ole riittäviä, kun kyseessä on turvapaikanhakijan kannalta olennaisesta menettelyllisestä oikeudesta. Kynnyksen lainsäädännöllisiin muutoksiin voidaan katsoa asettuvan verrattain korkealle. Tämä on toisaalta ymmärrettävää, kun otetaan huomioon ulkomaalaislain ”tilkkutäkkimäisyys” ja pirstaloituneisuus. Vaakakupissa lainsäädäntöön kirjaamisen puolesta on kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksien parempi turvaaminen.

Korkein hallinto-oikeus on ottanut huomioon menettelydirektiivin 15 artiklan 3 kohdan useammassa vuosikirjapäätöksessään. Vuosikirjapäätöksessä KHO 2020:91 menettelydirektiivin 15 artiklan 3 kohdan [ja päivitetyn turvapaikkaohjeen] mukainen sukupuolen huomioiminen ei ollut toteutunut puhuttelijan eikä tulkin valinnoissa siitä huolimatta, että kyseessä oli haavoittuvassa asemassa oleva hakija. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että

²²² HE 218/2014 vp, s. 2.

turvapaikkapuhuttelu ei ollut ollut asianmukainen, kumosi aiemmat päätökset ja palautti asian Maahanmuuttovirastoon uutta turvapaikkapuhuttelua varten.²²³

Aiemmassa vuosikirjapäätöksessä KHO 2017:138 korkein hallinto-oikeus otti kantaa puhuttelun merkitykseen ristiriitaisten tietojen selvittämisessä. Se katsoi kuulemisvirheen tapahtuneen, kun Maahanmuuttovirasto oli hylännyt A:n turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskevan hakemuksen perustellen päätöstään A:n ja hänen isänsä turvapaikkapuhutteluissaan esittämien kertomusten välisillä ristiriidoilla mm. koskien perheen kotimaan asuinpaikkoja ja ristiriitojen hakemuksen uskottavuutta heikentävällä vaikutuksella, eikä ollut antanut A:lle tietoja turvapaikkapuhuttelupöytäkirjasta ilmenevästä isän kertomuksesta eikä varannut tilaisuutta antaa selitystä kertomusten välisistä ristiriidoista.²²⁴ Korkein hallinto-oikeus totesi, että A:ta ei ollut mainituilla perusteilla kuultu hänen isänsä turvapaikkapuhuttelupöytäkirjasta, vaikka kyseisestä asiakirjasta saaduilla tiedoilla oli ollut merkitystä A:n turvapaikkahakemuksen ratkaisemisessa. Koska A:n kotipaikkaa koskevalla tiedolla voi olla olennainen merkitys arvioitaessa hänen kansainvälisen suojelun tarvettaan, KHO katsoi edelleen, että tapahtunut kuulemisvirhe oli luonteeltaan sellainen, ettei asiaa ollut voitu ratkaista hallinto-oikeudessa palauttamatta sitä Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

3.2.4 Oikeusapu (HE 32/2016 vp)

3.2.4.1 Lakimuutoksen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Hallituksen esitykseen HE 32/2016 vp sisältynyt oikeusapua koskeva lakimuutos oli yksi tarkastelujakson kiistanalaisimpia hankkeita. Se koostui neljästä keskeisestä muutoksesta: ensinnäkin oikeusavustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa rajattiin korvattavaksi ainoastaan silloin, kun se on erityisen painavista syistä tarpeellista, toiseksi hallintomenettelyvaiheessa avustajana toimivien piiri rajattiin ensisijaisesti julkisiin oikeusavustajiin, kolmanneksi muun lakimieskoulutuksen saaneet rajattiin yksityisten avustajien piiriin ulkopuolelle ja neljänneksi yksityisten avustajien palkkiot säädettiin asiakohdaisesti kiinteiksi. Nämä toteutettiin muutoksilla ulkomaalaislakiin ja oikeusapulakiin.

Lakimuutoksia edeltävässä tilanteessa kansainvälistä suojelua hakevilla oli oikeus julki- seen oikeusapuun sekä hallintomenettelyvaiheessa että tuomioistuinvaiheessa. Pääosin oikeusapua olivat antaneet yksityiset avustajat, joista osa oli asianajajia, osa luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia ja osa muita lakimieskoulutuksen saaneita henkilöitä.

²²³ KHO 2020:91. Ks. myös KHO 2019:93.

²²⁴ KHO 2017:138.

Vuonna 2015 yksityisille avustajille oli tehty noin 8 100 oikeusapupäätöstä.²²⁵ Palkkio ja kulukorvaukset määräytyivät oikeusapulain (257/2002) ja sitä tarkentavan asetuksen (290/2008) nojalla tuntiperusteisesti.

Hallituksen esityksessä todettiin kansainvälistä suojelua hakevien saaman oikeusavun olleen ennen lakimuutosta laajempaa kuin muiden oikeusapua hallintoasian käsittelyä varten hakevien oikeusapu ja ylittäneen menettelydirektiivin vähimmäistason, eikä tätä tasoa katsottu enää olevan mahdollista ylläpitää.²²⁶ Muutoksen myötä mahdollisuus saada oikeusapua säädettiin määräytyväksi oikeusapulain perusteella, jolloin oikeusapua antavat ensisijaisesti julkiset oikeusavustajat. Hallituksen esityksessä todettiin, että oikeusaputoimistoista tehtävä voitaisiin oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) 10 §:n edellytyksin antaa myös yksityisen avustajan hoidettavaksi. Tämän lisäksi hakijalla olisi edelleen oikeus käyttää avustajaa turvapaikkapuhuttelussa omalla kustannuksellaan.²²⁷

Esityksen pääasialliseksi tarkoitukseksi määriteltiin tuomioistuinkäsittelyn ja koko käsittelyprosessin tehostaminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Lisäksi esityksellä pyrittiin hillitsemään käsittelyaikojen kasvua. Muiden lakimieskoulutuksen saaneiden henkilöiden kuin julkisten oikeusavustajien rajaaminen avustustoiminnan ulkopuolelle arvioitiin esityksessä edistävän hakijoiden oikeusturvaa ja parantavan avustamisen laatua. Kiinteiden palkkioiden käytön puolestaan katsottiin nopeuttavan ja selkiyttävän käsittelyprosessia ja hillitsevän kustannusten kasvua.

3.2.4.2 Ennakoidut vaikutukset

Hallituksen esityksessä ennakoidut vaikutukset painottuivat taloudellisiin, prosessin kustannustehokkuutta parantaviin sekä prosessia tehostamaan ja selkeyttämään pyrkiviin näkökohtiin. Esitettyjen muutosten arvioitiin myös tukevan hakijoiden oikeusturvaa yhdessä samaan esitykseen sisältyneiden tuomioistuinprosesseja koskevien muutosten (ks. alaluku 3.3) kanssa.²²⁸

225 HE 32/2016 vp, s. 11–12.

226 HE 32/2016 vp, s. 11.

227 HE 32/2016 vp, s. 13. Myös muun lakimieskoulutuksen saaneiden ja siten valvonnan ulkopuolelle jäävien antaman oikeusavun huomautettiin saaneen osakseen arvostelua jo ennen hakijamäärien kasvua, minkä vuoksi avustajien kelpoisuusvaatimuksia katsottiin aiheelliseksi tarkistaa. Lisäksi kiinteän asiakohtaisen palkkion säätäminen kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin todettiin selkeyttävän palkkiolaskujen käsittelyä hallintotuomioistuimissa ja oikeusaputoimistoissa.

228 HE 32/2016 vp, s. 15.

Esityksessä huomautettiin, ettei muun lakimieskoulutuksen kuin asianajajien tai luvan saaneiden lakimiesten toimiminen avustajana ole ollut mahdollista muissa kuin ulkomaalaislain mukaan oikeusapua annettavissa asioissa, joten muutosehdotuksella tavoiteltiin kansainvälistä suojelua hakevien saattamista samaan asemaan muiden oikeusapuasiakkaiden kanssa.²²⁹ Lisäksi pyrittiin turvaamaan kansainvälistä suojelua hakevien asemaa ohjaamalla avustajatoiminta paremmin valvonnan piiriin. Muutoksista johdettavien kelpoisuusvaatimusten tarkistusten puolestaan arvioitiin vaikuttavan hakijoille annettavan oikeusavun laatuun myönteisesti. Kun hallintovaiheen käsittelyä avustaisivat ensisijaisesti oikeusaputoimistojen oikeusavustajat, saman avustajamäärän ennakoitiin pystyvän hoitamaan useampia asioita, kun oikeusapua samalla rajoitettiin erityisen painavista syistä tarpeellisiin tapauksiin. Toisaalta huomioitiin kuitenkin, että avustajan poissaolo turvapaikka-puhuttelusta saattaa lisätä selvitystarpeita prosessin myöhemmissä vaiheissa. Avustajien kelpoisuusvaatimusten täsmentämisellä ja avustajien läsnäolon rajaamisella puhutteluissa todettiin tässä yhteydessä kuitenkin tavoiteltavan ”koko prosessin selkeyttä ja sujuvuutta, eikä niinkään kustannussäästöjä”. Myös asiakohtaisella palkkiolla todettiin pyrittävän joustavampaan ja yhdenmukaisempaan käytäntöön.

Lausuntopalautetta käytiin hallituksen esityksessä läpi hyvin lyhyesti todeten, että lausunnoissa ”korostettiin kansainvälistä suojelua hakevien korostunutta oikeussuojan tarvetta ja asioiden ihmisoikeusherkkyttä”.²³⁰ Lisäksi esiin nostettiin eräiden lausunnonantajien esittämä huoli oikeusapumuutosten kanssa samanaikaisesti toteutettujen tuomioistuin-vaiheen muutosten mahdollisista kielteisistä yhteisvaikutuksista kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaan. Esityksessä todettiin edelleen huomattavan osan lausunnonantajista pitäneen esityksen valmistelua puutteellisena, mukaan lukien valmistelun kiireellisyysdestä johtuva lausuntoajan poikkeuksellinen lyhyys.²³¹

3.2.4.3 Toteutuneet vaikutukset

Oikeusapua koskevien muutosten vaikutuksia selvitettiin 2019 julkaistussa tutkimuksessa, joka toteutettiin noin kaksi vuotta lakimuutosten voimaan astumisen jälkeen.²³² Siinä todetaan julkisten oikeusavustajien hoitaneen turvapaikka-asioita merkittävässä määrin

229 HE 32/2016 vp, s. 15.

230 HE 32/2016 vp, s. 16.

231 HE 32/2016 vp, s. 16. Hallituksen esityksen mukaan oikeusavun kiinteistä asiakohtaisista palkkioista koskien lausuntoja oli pyydetty jo aiemmin ja ne sisältyivät Oikeusavun kokonaissuunnitelmaan (OM 4/2015 Selvityksiä ja ohjeita), jonka lausuntotiivistelmä OM 55/2015.

232 Karoliina Majamaa – Kati Nieminen – Outi Lepola – Kati Rantala – Laura Jauhola – Risto Karinen – Tuomas Luukkonen – Jeremias Kortelainen, [Kohti laadukkaita oikeusapupalveluita](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:60.

vuodesta 2019 lähtien. Kun niiden hoitamien asioiden määrä oli 7% turvapaikkapäätöksistä vuonna 2015, oli se kasvanut 78%:iin vuonna 2018.²³³ Tutkimukseen liittyvässä osahankkeessa haastateltiin turvapaikanhakijoita ja turvapaikkaprosessin sekä siihen liittyvän oikeusavun asiantuntijoita.²³⁴ Haastattelujen perusteella esiin nousi turvapaikanhakijoita avustavien työn laadun suuri ja yksilöllinen vaihtelu. Kaikissa avustajakategorioissa, eli julkisissa oikeusavustajissa, asianajajissa ja lupalakimiehissä esiintyi tehtävänsä kiitettävästi ja heikosti hoitavia avustajia.²³⁵ Julkisten oikeusavustajien osalta ongelmia esiintyi liittyen mm. korkeaan kynnykseen osallistua turvapaikkapuhutteluun.²³⁶ Räikeimmät väärinkäytökset liittyivät joihinkin yksityisiin toimistoihin.²³⁷ Avustajien toimintaa valvovalle valvontalautakuntalle kanteluita ja ilmoituksia oli tullut kaikkia avustajaryhmiä koskien, mutta eniten lupalakimiehistä. Niitä olivat tehneet myös Maahanmuuttovirasto ja hallinto-oikeus.²³⁸ Yksityisten avustajien kohdalla kiinteän palkkion havaittiin myös heikentäneen halukkuutta avustamiseen osan avustajista kohdalla.²³⁹ Muutokset olivat selvityksen mukaan johtaneet myös siihen, että avustajat ovat osallistuneet turvapaikkapuhutteluihin aiempaa harvemmin. Selvityksen mukaan alkuvaiheessa oikeusapuun liittyi myös epätietoisuutta siitä, oliko hallintomenettelyvaiheessa oikeusapua saatavilla vai ei, mikä on aiheuttanut sekaannusta ja saattanut johtaa oikeudenmenetyksiin. Tutkimuksen pohjalta annetut suositukset kohdistuvat hallintomenettelyvaiheen oikeusavun turvaamiseen sekä avustajien määrän ja laadun varmistamiseen.²⁴⁰

Käsillä olevan selvityksen yhteydessä, eli siis noin neljä vuotta lakimuutosten jälkeen ja noin kaksi vuotta edellä mainitun oikeusapuseelvityksen jälkeen, toteutetuissa asiantuntija-haastatteluissa nousi edelleen esiin osittain samansuuntaisia arvioita oikeusapumuutosten vaikutuksista. Arviot kuitenkin jakautuvat pitkälti sen mukaan, mitä tahoa haastateltava edusti (yksityiset avustajat, oikeusapupiirit, tuomioistuimet). Kuten oikeusapututkimuksessakin, vaikuttivat oikeusapua koskevat lakimuutokset haastattelujen perusteella aiheuttaneen ensivaiheessa huomattavaa sekaannusta ja epätietoisuutta myös sen suhteen, onko oikeusavun saaminen puhutteluvaiheessa ylipäättään mahdollista vai ei. Tilanne vaikuttaisi kuitenkin sittemmin ainakin jossain määrin selkiytyneen. Hallintomenettelyvaiheen oikeusavun rajaamista julkisille oikeusavustajille osa haastatelluista piti hyvänä asiana, kun

233 Majamaa et al. 2019, s. 75.

234 Majamaa et al. 2019, s. 82.

235 Majamaa et al. 2019, s. 99.

236 Majamaa et al. 2019, s. 101.

237 Majamaa et al. 2019, s. 101.

238 Majamaa et al. s. 102.

239 Majamaa et al. 2019, s. 93.

240 Majamaa et al. 2019, s. 108.

taas toisaalta sen arvioidaan heikentäneen turvapaikanhakijoiden asemaa ja lisänneen valituksia.

Tässä yhteydessä korostui haastatteluissa myös turvapaikanhakijoiden avustamisen vaatima erityisosaaminen mitä tulee lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön. Myös turvapaikkapuhuttelussa tai hakemuksen tekemisessä avustamisen nähtiin poikkeavan oikeudenkäynnissä avustamisesta turvapaikanhakijan roolin ollessa itsenäisempi, eikä tältä pohjalta uudistuksen toisaalta nähty tuoneen mukanaan kovin radikaaleja muutoksia. Esiin nousi myös tarve alueelliselle ja paikalliselle osaamiselle ja sen vahvistamiselle vastakohtana osaamisen ja palvelujen keskittymiselle pääkaupunkiseudulle. Paikallisten avustajien myötä hakijalla katsottiin olevan paremmat mahdollisuudet tavata avustaja.

Mitä tulee kiinteisiin asiakohtaisiin palkkioihin jakautuvat mielipiteet melko jyrkästi. Osa haastatelluista piti kiinteitä palkkioita riittämättöminä ja kohtuuttomina, erityisesti valitusvaiheessa, kun taas toiset pitivät niitä hyvänä asiana, koska katsoivat, että niiden avulla pystyttiin karsimaan pois sekä ylilaskutusta että heikon asiantuntemuksen omaavia avustajia. Lisäksi kiinteiden palkkioiden katsottiin mahdollistavan keskittymisen itse asian käsittelyyn. Toisaalta kiinteiden palkkioiden nähtiin vaikuttavan siten, ettei hakijalla välttämättä ole mahdollisuutta saada riittävän tasokasta oikeusapua. Edelleen huomautettiin, että tuomioistuimilla on mahdollisuus kohtuullistaa korvauksia, ja tätä mahdollisuutta on myös käytetty. Myös arviot oikeusavun laadun kehityksestä vaihtelivat. Ylimenovaiheessa tilanteen arvioitiin olleen vaikea, minkä jälkeen laadun katsottiin parantuneen. Ongelmia todettiin kuitenkin edelleen esiintyvän haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamisessa, missä oikeusavun merkitys on keskeisen tärkeä. Kielteiset vaikutukset nostettiin esiin erityisesti ihmiskaupan uhrien kohdalla.

3.2.4.4 Oikeudellinen arviointi

Lausunnossaan hallintovaliokunnalle perustuslakivaliokunta totesi olevan sinänsä selvää, että toteutuessaan ehdotukset heikentävät turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Valiokunta piti selvänä myös sitä, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin ihmisoikeusvelvoitteiden määrittämä vähimmäistaso.²⁴¹ Valiokunta myös huomautti, ettei ihmisoikeussopimusmääräysten sisältöä voi käyttää perusteluna kansallisen lainsäädännön yksilön oikeuksille antaman paremman suojan heikennyksille.²⁴² Valiokunta tähdensi edelleen turvapaikanhakijoiden korostettua oikeusturvan tarvetta.²⁴³ Lisäksi se viittasi asianosaisen korostettuun oikeusturvaintressiin hallintoasioissa

241 PeVL 59/2014 vp, s. 4/l.

242 PeVL 24/2016 vp, s. 2.

243 PeVL 24/2016 vp, s. 5.

huomauttaen, että oikeus oikeusapuun voidaan nähdä myös osaksi perustuslain 21 §:ssä taattuja hyvän hallinnon takeita. Oikeusavun rajaamisen turvapaikkapuhuttelussa voitiin siten valiokunnan mukaan nähdä olevan merkittävä heikennys turvapaikanhakijan perustuslaissa taattuun oikeusturvaan. Valiokunta totesi kuitenkin ehdotuksen vaikutuksia pehmentävän sen, että avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa olisi edelleen mahdollista erityisen painavista syistä. Tämä poikkeusmahdollisuuden valiokunta arvioi mahdollistavan ”oikein tulkittuna oikeusavun myöntämisen sellaisissa tilanteissa, joissa se on ehdottoman välttämätön hakijan oikeusturvan kannalta”.²⁴⁴

Turvapaikanhakijan oikeusturvanäkökohtien lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota asiantuntevan avustajan läsnäolon merkitykseen turvapaikkapuhuttelussa mahdollisen myöhemmän hallintotuomioistuinkäsittelyn kannalta. Se totesi, että turvapaikkapuhuttelun puutteita voitaisiin joutua korjaamaan tuomioistuinkäsittelyssä, mikä hidastaisi käsittelyä, lisäisi kustannuksia ja saattaisi johtaa tavoiteltujen vaikutusten kannalta päinvastaiseen lopputulokseen. Lisäksi valiokunta totesi asiantuntevan avustajan läsnäolon puhuttelussa edistävän jo prosessin alkuvaiheessa niiden turvapaikanhakijoiden tunnistamista, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa ja joita ei voida palautuskiellon takia palauttaa kotimaahansa.²⁴⁵ Avustajan kelpoisuuden määrytymistä ehdotetun mukaisesti poikkeuksetta oikeusapulain mukaan valiokunta piti perusteltuna ja korosti oikeusavun laadun tärkeyttä.²⁴⁶ Valiokunta ei edellä kuvatun valossa nähnyt esteitä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, edellyttäen kuitenkin, että sen 9 §:n 2 momentista tekemä alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskeva huomautus (ks. tästä luvut 3.4.1 ja 4.3.3) otettaisiin asianmukaisesti huomioon.²⁴⁷

Menettelydirektiivi ei edellytä maksuttoman oikeusavun antamista ensimmäiseen päätökseen liittyvissä menettelyissä vaan ainoastaan, että hakijoille tarjotaan pyynnöstä ja maksutta oikeudellisia ja menettelyä koskevia tietoja hakijan henkilökohtainen tilanne huomioon ottaen (19 artikla), joten direktiivin määrittämän vähimmäistason vaatimukset toteutetut muutokset täyttävät tältä osin. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa, ovat muutokset kuitenkin omiaan heikentämään hakijan oikeusturvaa. Lisäksi ne ovat ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta, erityisesti heikentämiskiellon valossa, kyseenalaisia, etenkin mitä tulee puhutteluvaiheen ilmaisen oikeusavun rajaamiseen. Tämä on erityisen ongelmallista ottaen huomioon, että haavoittuvassa asemassa olevien

244 PeVL 24/2016 vp, s. 5.

245 PeVL 24/2016 vp, s. 5.

246 PeVL 24/2016 vp, s. 6.

247 Lakivaliokunta ehdotti esityksen sisältöä muutettavaksi perustuslakivaliokunnan esityksen mukaisesti siten, että ilman huoltajaa olevalla alle 18-vuotiaalla säilyy oikeus avustajan läsnäoloon turvapaikkapuhuttelussa.

turvapaikanhakijoiden tunnistamisessa esiintyy edelleen ongelmia. Tässä yhteydessä voidaan vielä huomauttaa, että mikäli EU:n turvapaikkauudistus toteutuu, tulee oikeusapu puhutteluvaiheeseen todennäköisesti asetuksen nojalla sitovaksi standardiksi.²⁴⁸

Myöskään oikeusavun rajaamista hallintomenettelyvaiheessa ensisijaisesti julkisille oikeusavustajille ei voi pitää onnistuneena ratkaisuna, ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden avustamisen vaatiman erityisosaamisen. Sinänsä on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että erilaisten valvonnan piirissä olevien toimijoiden tarjoamia oikeusapupalveluja on tarjolla ja että niitä on tarjolla myös maantieteellisesti kattavasti. Samalla on tärkeää huolehtia siitä, että osaamis pohja edelleen laajenee ja vahvistuu. Viranomaisten, kuten ministeriöiden ja Maahanmuuttoviraston tehtävänä on järjestää riittävä tuki ja systemaattinen ja jatkuva koulutus maahanmuuton alueella toimiville virkamiehille. Samalla on varmistettava, että rakenteet takaavat sen, että myös erityisosaaminen säilyy ja kehittyy ja on mahdollisimman laajasti käytettävissä. Tämä auttaa varautumista myös niihin tilanteisiin, joissa hakijamäärät äkillisesti kasvavat. Oikeusavun laadun varmistaminen on joka tapauksessa oikeusturvanäkökulmasta keskeistä, eikä se saisi missään vaiheessa vaarantua. Valvonnan ulkopuolella olevien lakimiesten rajaamista avustajien piiriin ulkopuolelle voi siten pitää oikeana ratkaisuna.

Ongelmallista kyseisissä lakimuutoksissa oli lisäksi se, että ne toteutettiin samanaikaisesti valitusaikeiden lyhentämisen kanssa (ks. alla) ja näiden muutosten yhteisvaikutusten analyysi jäi puuttumaan. Lopuksi voidaan vielä huomata, että edellä mainitut lakimuutokset pääosin kumoava Marinin hallituksen esitys tuotiin eduskuntaan 17.12.2020.²⁴⁹ Esityksen ulkopuolelle jää ainoastaan puhutteluvaiheen avustamisen rajaaminen ensisijaisesti julkisen oikeusavun piiriin.

3.3 Oikeus tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin (HE 32/2016 vp)

3.3.1 Hallituksen esityksen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Hallituksen esityksellä HE 32/2016 vp toteutettiin oikeusapumuutosten (ks. edellä) lisäksi useampia valitusvaiheeseen kohdistuvia merkittäviä lakimuutoksia. Kansainvälistä suojelua koskevat asiat säädettiin käsiteltäviksi kiireellisinä ja hallinto-oikeuteen sekä

²⁴⁸ European Commission, Asylum Procedures Regulation (APR), Amended Proposal for a Regulation establishing a common procedure for international protection in the Union, 23.9.2020.

²⁴⁹ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta, HE 247/2020 vp.

korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien valitusten muutoksenhakuaikaa lyhennettiin hallinto-oikeuksien osalta 21 päivään ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta 14 päivään päätöksen tiedoksisaannista, kun hallintolainkäyttölain mukainen tavanomainen valitus-aika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Lisäksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamisen lupaperusteita säädettiin muutettaviksi siten, että valituslupa voitaisiin myöntää ainoastaan, jos ”lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy.”

Hallituksen esitys perustui arvioihin valitusmäärien huomattavasta kasvusta. Esityksessä arvioidun mukaan pelkästään vuonna 2015 saapuneista hakijoista noin 10 000 päätyy valittamaan Helsingin hallinto-oikeuteen ja noin 5 000 hakijaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun Helsingin hallinto-oikeuden normaali asiamäärä on noin 7500 asiaa ja KHO:n noin 4000 asiaa vuodessa.²⁵⁰ Tämän kasvun arvioitiin jatkuvan, mistä ennakoitiin aiheutuvan työpainetta tuomioistuimiin ja kustannusten huomattavaa kasvua. Muutoksia perusteltiin sekä oikeusturvanäkökohdilla että taloudellisilla syillä. Esityksessä huomioitiin asioiden joutuisan ratkaisemisen tuomioistuimissa olevan yksi oikeusturvan osatekijöitä. Lisäksi viitattiin perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettuun vaatimukseen asian käsittelystä ilman aiheutonta viivytystä. Viivytyksettömän käsittelyn katsottiin olevan tärkeää myös siksi, etteivät hakijat ”joutuisi asumaan vastaanottokeskuksissa tarpeettoman kauan.” Sen arvioitiin edelleen osaltaan voivan ennaltaehkäistä perusteettomien turvapaikkahakemusten tekemistä.²⁵¹

3.3.2 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että säätämällä kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittely tuomioistuimissa kiireelliseksi ja lyhentämällä valitusaikoja, voitaisiin tuomioistuinprosesseja nopeuttaa, mikäli samalla huolehdittaisiin tuomioistuinten ja oikeusavun resurssien riittävydestä.²⁵² Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden säätämällä käsiteltäviksi kiireellisinä annettaisiin tuomioistuimille lakisääteinen velvollisuus kyseisten asioiden priorisointiin. Valitusaikojen lyhentämisen ennakoitiin voivan yksittäisenä tekijänä aiheuttaa ”jossain määrin” haasteita avustajien toiminnalle.

Lausuntopalautteen osalta hallituksen esityksessä todettiin, että erityisesti ehdotus valitusasioiden käsittelemisestä tuomioistuimissa kiireellisenä oli saanut laajaa

250 HE 32/2016 vp, s. 13.

251 HE 32/2016 vp, s. 2.

252 HE 32/2016 vp, s. 15.

kannatusta.²⁵³ Siinä viitattiin myös lausunnoissa esiin tuotuun huoleen useiden samanaikaisesti toteutettavien rajoitusten potentiaalisista oikeusturvariskeistä. Edelleen huomioitiin joidenkin lausunnonantajien katsoneen, ettei valitusajan lyhentämisellä olisi vaikutusta valitusten kokonaiskäsittelyaikaan, kun lyhyessä ajassa laadittujen valitusten tason laskeminen aiheuttaisi lisätyötä tuomistuimille.²⁵⁴

Valitusaikojen osalta hallituksen esityksessä todettiin oikeudenkäynnin määräaikojen olevan osa perustuslain 21 §:ssä taattuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita. Esityksessä viitattiin ensinnäkin menettelydirektiiviin, jonka mukaan määräaikojen on oltava kohtuullisia eivätkä ne saa tehdä oikeussuojakeinojen käyttämistä mahdottomaksi, ja lisäksi EIT:n ja EUT:n oikeuskäytäntöön, josta nostettiin esiin esimerkki päätöksestä, jossa tuomioistuin katsoi, ettei 15 päivän valitusaika ollut kohtuuton.²⁵⁵ Tämän valossa muutosten katsottiin olevan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttäviä.²⁵⁶

Aiemmin mainitussa oikeusapuselvityksessä kartoitettiin myös lyhennettyjen valitusaikojen vaikutuksia.²⁵⁷ Selvityksessä todettiin valitusaikojen lyhentämisen vaikeuttaneen valitusten tekemistä ja vaarantaneen turvapaikanhakijoiden oikeusturvan. Sen mukaan yksikään haastatelluista asianosaisista ja asiantuntijoista ei nähnyt lyhennettyjen valitusaikojen tuottaneen hyötyä valitusten käsittelyssä. Valitusvaiheen katsottiin kokonaisuudessaan kestävän niin pitkään, ettei viikon ajansäästön valitusta tehtäessä myöskään nähty olevan suhteessa prosessin keston kokonaisuuteen. Myös tuomioistuinvirasto on todennut lyhennettyjen valitusaikojen ”johtaneen myöhempään täydennyksiin ja muihin välitoimiin, jotka ovat tosiasiallisesti viivittäneet käsittelyä.”²⁵⁸ Käsillä olevan selvityksen yhteydessä toteutetuista haastatteluista nousee samoin esiin niin yksityisten kuin julkistenkin oikeusavustajien selkeänä mielipiteenä valitusaikojen lyhyiden kohtuuttomuus, etenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamisen osalta. Mitä tulee KHO:n valituskynnyksen nostamiseen, jakautuivat arviot sen vaikutuksista. Yksittäisessä vastauksessa arvioidaan tämän esim. johtaneen aineellisoikeudellisesti väärin päätöksiin ja uusintahakemuksiin, kun taas toisessa vastauksessa arvioidaan korkeimman hallinto-oikeuden nyt antavan enemmän valituslupia kuin aikaisemmin ja ottavan huomioon tässä yhteydessä myös oikeusapuongelmat.

253 HE 32/2016 vp, s. 16.

254 HE 32/2016 vp, s. 16.

255 EUT:n tuomio asiassa C-69/10, Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, 28.7.2011.

256 HE 32/2016 vp, s. 24.

257 Majamaa et al. 2019, s. 96.

258 Tuomioistuinviraston lausunto oikeusministeriölle, Turvapaikka-asiat ja muut ulkomaalaisasiat lakivaliokunnan lausunnossa, 226/00.00.02.00/2020, 14.8.2020, s. 10

3.3.3 Oikeudellinen arviointi

Valitusajkojen osalta hallituksen esityksessä huomioitiin oikeudenkäynnin määräaikojen olevan osa perustuslain 21 §:ssä taattuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita. Esityksessä viitattiin menettelydirektiivin 46 (4) artiklaan, jonka mukaan määräaikojen on oltava kohtuullisia eivätkä ne saa tehdä oikeussuojakeinojen käyttämistä mahdottomaksi. Tämän lisäksi viitattiin sekä EIT:n että EUT:n oikeuskäytäntöön. Tämän valossa ehdotettujen muutosten arvioitiin olevan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttäviä.

Perustuslakivaliokunta piti valitusajkojen lyhentämistä merkityksellisenä perustuslain 21 §:n, EIS:n 6 artiklan, EIS:n seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan sekä KP-sopimuksen 14 artiklan kannalta.²⁵⁹ Aiempiin kannanottoihinsa viitaten se totesi, ettei perustuslain säännös estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, edellyttäen että tällaiset poikkeukset "eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin."²⁶⁰ Se myös huomautti valitusajkojen pitkittymisen olevan ongelmallista hakijoiden oikeusturvan kannalta, jos valitus aika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle. Tältä osin se katsoi hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen määräajan lyhentämisen 21 päivään olevan merkittävä lyhennys, joskin se arvioi lyhennysten mahtuvan EIT:n oikeuskäytännön puitteisiin. Lisäksi valiokunta tähdensi tarvetta arvioida muutosten vaikutusta sekä yksittäin että osana oikeusturvamuutosten kokonaisuutta.²⁶¹ Valiokunta korosti käsittelyn asianmukaisuuteen ja oikeusturvaan liittyviä näkökohtia, erityisesti huomioiden että kyse on haavoittuvassa asemassa olevista hakijoista ja totesi lopuksi, ettei valitusajkojen lyhentämistä voi täysin ongelmitta sovittaa yhteen perustuslain 21 §:n vaatimusten kanssa.²⁶² Se ei kuitenkaan katsonut ehdotusten muodostavan estettä muutosten hyväksymiselle tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.²⁶³

Vaikka ihmisoikeusstandardien pohjalta ei voida asettaa ehdottomia säännöksiä valitusajkojen pituudelle, eivät niitä koskevat rajoitukset kuitenkaan saa johtaa oikeusturvakeinojen käytön estymiseen tai liialliseen vaikeutumiseen. On myös syytä yhtyä lausuntopalautteessa esitettyyn kritiikkiin muutoksilla saavutetuista hyödyistä sekä niiden kohtuuttomuudesta suhteessa tuomioistuinprosessien kokonaisuuteen. Lyhyempiä valitusajkoja turvapaikkahakemusten kohdalla on vaikea pitää perusteltuna myöskään siitä näkökulmasta, että lyhyempiä valitusajkoja on käytetty yleensä silloin, "kun asian ratkaiseminen on valittajan kannalta kiireellistä ja valitusten tekemisen voidaan olettaa olevan

259 PeVL 24/2016 vp, s. 4.

260 PeVL 24/2016 vp, s. 4–5.

261 PeVL 24/2016 vp, s. 4.

262 PeVL 24/2016 vp, s. 4.

263 PeVL 24/2016 vp, s. 4.

suhteellisen yksinkertaista”, kuten hallituksen esityksessä todettiin.²⁶⁴ Korkein hallinto-oikeus on korostanut turvapaikanhakijoiden muista muutoksenhakijoista poikkeavaa intressiä muutoksenhakuun. Ratkaisussa KHO 2016:205 se hyväksyi menetetyn määräajan palauttamisen erityisen painavista syistä, kun myöhästyminen johtui avustajan laiminlyönnistä eikä ”osaksikaan hakijan menettelystä.” Poikkeuksellisten määräaikojen voi nähdä olevan ongelmallisia myös yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

Lopuksi voidaan huomata, että edellä mainittuun Marinin hallituksen esitykseen (HE 247/2020 vp) sisältyy myös valitusaikojen palauttaminen entiselleen.²⁶⁵

3.4 Erityiset menettelylliset takeet (HE 218/214 vp)

3.4.1 Muutoksen sisältö ja tavoitteet

Menettelydirektiivin täytäntöönpanon²⁶⁶ yhteydessä lisättiin ulkomaalaislakiin uusi 96 a §:ä, jolla taataan erityiset menettelylliset takeet turvapaikkaprosessissa haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille. Säännös perustuu menettelydirektiivin 2 artiklan d kohtaan, jonka mukaan ”hakijalla, joka tarvitsee erityisiä menettelyllisiä takeita, tarkoitetaan hakijaa, jonka mahdollisuudet hyödyntää tässä direktiivissä säädettyjä oikeuksia ja täyttää tämän direktiivin mukaiset velvollisuudet ovat rajalliset hänen yksilöllisten olosuhteidensa vuoksi”, ja menettelydirektiivin 24 artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on arvioitava kohtuullisen ajan kuluessa, onko hakijalla tarvetta erityisiin menettelyllisiin takeisiin, ja jos on, tarjottava menettelyllistä tukea. Hallituksen esityksessä avataan tuen tarvetta seuraavasti: ”kyseessä voisi esimerkiksi olla traumaattisista kokemuksista kärsinyt hakija, joka tarvitsee tavallista enemmän aikaa ja tukea voidakseen esittää turvapaikkapuhuttelussa turvapaikkahakemuksen kannalta tärkeät seikat.” Uudella UlkL:n 96 a §:llä ei luotu erillistä menettelyä vaan pyritään takaamaan tarvittava tuki yleisessä menettelyssä.²⁶⁷

Erityisen tuen tarpeessa olevat hakijat määritellään vastaanottolain 6 §:n kautta, jonka mukaan haavoittuva asema voi johtua ”iästä tai henkilön fyysisestä tai psyykkisestä tilasta.”²⁶⁸ Vastaanottolain 6 § perustuu vastaanottodirektiivin 21 artiklaan, jonka esimerkkilistassa mainitaan alaikäiset, ilman huoltajaa olevat alaikäiset, vammaiset, raskaana olevat

²⁶⁴ HE 32/2016 vp, s. 8.

²⁶⁵ HE 247/2020 vp.

²⁶⁶ HE 218/2014 vp.

²⁶⁷ HE 218/2014 vp, s. 39–40.

²⁶⁸ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 17.6.2011/746.

naiset, yksinhuoltajat, joilla on alaikäisiä lapsia, sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt, ihmiskaupan uhrit, vakavista sairauksista ja mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöt sekä naisten sukuelinten silpomisen uhrit. Vastaanottolain 6 §:n esitöissä todetaan, että koska vastaanottodirektiivin esimerkkiluettelo haavoittuvassa asemassa olevista ei ole tyhjentävä, ei nähdä tarkoituksenmukaiseksi lisätä lakiin esimerkkiluetteloa. Vastaanottolain 6 §:ää kuitenkin tarkennettiin samassa yhteydessä menettelydirektiivin pohjalta sen osalta, miten ja missä vaiheessa prosessia haavoittuvuus ja erityinen tuen tarve tulee tunnistaa.²⁶⁹ Ulkomaalaislakiin lisättiin samalla myös edellytys, että ulkomaalaislain 104 §:n mukaista nopeutettua menettelyä ei saa soveltaa, jos UlkL:n 96 a §:ssä tarkoitettua erityistä tukea ei ole pystytty tarjoamaan hakijalle.²⁷⁰

Kun menettelydirektiivi pantiin täytäntöön, kaikkia haavoittuvasta asemassa olevien erityisen tuen tarpeen tunnistamiseen ja tuen antamiseen liittyviä menettelydirektiivin kohtia ei päädytty säätelemään lain tasolla, vaan osa direktiivin sääntelystä jätettiin säädeltäviksi kansallisilla ohjeistuksilla. Menettelydirektiivin 15 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan turvapaikkapuhuttelijan edellytetään olevan pätevä, ml. pystyvän ottamaan huomioon eri olosuhteita, joita koskevaan esimerkkiluettelo on uudelleen laaditussa direktiivissä lisätty sukupuoli, seksuaalinen suuntautuminen ja sukupuoli-identiteetti. Jotkut haavoittuvuuksista liittyvät nimenomaan sukupuoleen tai sukupuoli-identiteettiin, kuten esimerkiksi naisten sukuelinten silpomiseen, seksuaaliseen väkivaltaan ja seksuaalivähemmistöjen asemaan liittyvät kysymykset. Direktiivin 15 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan hakijan pyynnöstä on aina kun mahdollista huolehdittava siitä, että hakijan puhuttelun suorittaa samaa sukupuolta oleva henkilö. Lisäksi 3 kohdan c alakohdassa on vastaava säännös velvollisuudesta järjestää samaa sukupuolta oleva tulkki. Nämä menettelylliset takeet liittyvät siihen, että saman sukupuolisella puhuttelijalla ja tulkilla voidaan alentaa joidenkin hakijoiden kynnystä tuoda esille turvapaikkapuhuttelussa kaikki turvapaikkahakemuksen kannalta tärkeät seikat, kuten esimerkiksi sukupuolittunut väkivalta. Näitä kysymyksiä osana puhuttelijoiden osaamista ei päädytty säätelemään lain tasolla, vaan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan yllä mainittujen kohtien osalta, että Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjetta tullaan täsmentämään direktiiviin tehtyjen muutoksen perusteella.²⁷¹

Menettelydirektiivin 10 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakemusten tutkinnasta ja ratkaisemisesta vastaavalla henkilöstöllä on mahdollisuus pyytää tarvittaessa neuvoa asiantuntijoilta tiettyihin aloihin, kuten

269 HE 171/2014 vp, s. 18.

270 HE 218/2014 vp.

271 HE 218/2014 vp, s.15–16.

lääketieteeseen, kulttuuri- ja uskontoasioihin, lapsiin tai sukupuolikysymyksiin liittyvissä kysymyksissä. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tämä velvollisuus on viran-omaisilla jo hallintolakiin ja ulkomaalaislakiin sisältyvän selvittämisvelvollisuuden nojalla, ja tämän vuoksi ei ole tarvetta säädellä aiheesta tarkemmin.²⁷² Tämä kohta voisi olla merkityksellinen haavoittuvan aseman tunnistamisen kannalta liittyen mm. haitallisten perinteiden kuten pakkoavioliittojen ja sukuelinten silpomisen tunnistamiseen. Direktiivin 11 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat ”aina, kun hakemuksen perusteet ovat samat, tehdä yhden päätöksen paitsi, jos tämä johtaisi sellaiseen hakijan henkilökohtaista tilannetta koskevien tietojen julkistamiseen, joka voisi vaarantaa hänen etunsa erityisesti tapauksissa, joihin liittyy sukupuoleen, seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin ja/tai ikään perustuvaa vainoa. Näissä tapauksissa asianomaiselle henkilölle annetaan erillinen päätös.” Tämä menettelyllinen tae on merkityksellinen mm. lähisuhdeväkivaltatapauksissa, joissa osapuoli ei uskalla kertoa mahdollisesta hyväksikäytöstä siitä syystä, että pelkää päätöksen perusteeksi kerrottujen seikkojen tulevan perheenjäsenten tietoon päätöksen tiedoksiannon yhteydessä. Hallituksen esityksessä todetaan jälleen, että Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjetta tullaan täsmentämään direktiiviin mukaisesti erillisen päätöksen tekemisen osalta sen sijaan, että asiasta säädettäisiin lailla.²⁷³ Direktiivin 31 artiklan 7 kohdan mukaan hakemuksen tutkinta voidaan laittaa etusijalle sillä perusteella, että hakija on haavoittuvassa asemassa, etenkin kun on kyse ilman huoltajaa olevista alaikäisistä. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan kyseinen kohta ei ole jäsenvaltioita velvoittava, eikä ulkomaalaislakia muutettu sen perusteella.²⁷⁴ Yhteenvetona voidaan todeta, että yllä kuvatut direktiivin kohdat, jotka liittyvät haavoittuvuuksien tunnistamiseen ja huomioimiseen, on päätetty sääntelyvaihtoehtoja punnittaessa jättää kansallisen ohjeistuksen tasolle. Hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan myös, että menettelydirektiivin yllä mainitut kohdat eivät ole jäsenvaltiota pakottavia.

3.4.2 Muutosten ennakoit ja toteutuneet vaikutukset

Erityisten menettelyllisten takeiden lisääminen ulkomaalaislakiin oli osa laajaa muutosesitystä, jolla huolehdittiin menettelydirektiivin täytäntöönpanosta. Erityisiin menettelyllisiin takeisiin liittyviä ennakoituja vaikutuksia oli käsitelty vain lyhyesti hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että esitys parantaisi haavoittuvassa asemassa olevien huomioonottamista turvapaikkamenettelyssä, kun heidän tarvitsemastaan tuesta säädettäisiin laissa, ja kun nopeutettu menettely kiellettäisiin, mikäli tukea ei pysytty järjestämään. Hallintovaliokunnalle lähetetyissä asiantuntijalausunnoissa käsiteltiin

272 HE 218/2014 vp, s.12.

273 HE 218/2014 vp, s.12–13.

274 HE 218/2014 vp, s. 26.

menettelydirektiivin pohjalta ehdotettuja muutoksia kokonaisuutena ja erityisten menettelyllisten takeiden vaikutusten arviointi jäi yleisluonteisten toteamusten tasolle. Osa lausunnonantajista arvioi, että muutokset parantavat hakijoiden oikeusturvaa. Näin arvioitiin erityisesti yksin tulleiden lapsien ja haavoittuvassa asemassa olevien osalta.²⁷⁵

Hallituksen esityksen sanamuodon mukaisesti: ”haavoittuvassa asemassa oleva hakija tarvitsee tavallista enemmän aikaa ja tukea voidakseen esittää turvapaikkapuhuttelussa turvapaikkahakemuksen kannalta tärkeät seikat.” Lasten osalta haavoittuva asema liittyy iästä johtuvaan heikompaan kykyyn hahmottaa asioita ja vaatia itselleen oikeuksia. Muiden ryhmien osalta esimerkiksi seksuaaliseen hyväksikäyttöön, lähisuhdeväkivaltaan ja ihmiskauppaan liittyy erilaista vallankäyttöä, joka heikentää uhrin toimijuutta, ja hyväksikäyttö voi aiheuttaa häpeää, pelkoa ja joissain tapauksissa trauman, jotka kaikki vaikuttavat uhrin toimintakykyä alentavasti.²⁷⁶ Osa haavoittuvuuksista on helpompi tunnistaa suoralta kädeltä, kuten nuori ikä tai yksinhuoltajuus, mutta kaikkia haavoittuvuuksia ei näe ihmisestä päältäpäin, kuten seksuaalisen väkivallan tai ihmiskaupan uhriksi joutuminen. Haavoittuvan aseman tunnistamisen tekee haasteelliseksi myös se, että haavoittuvassa asemassa oleva henkilö ei itse välttämättä kykene tuomaan esille haavoittuvuuttaan tai haavoittavia kokemuksiaan.²⁷⁷

Kynnyskysymys erityisen menettelyllisen tuen tarjoamisessa on näin ollen se, tunnistetaanko hakijan tuen tarve. Tunnistamiseen liittyen vastaanottolain 6 §:ään lisättiin menettelydirektiivin perusteella, että haavoittuvasta asemasta johtuvat erityistarpeet tulee selvittää *yksilöllisesti ja kohtuullisen ajan kuluessa* ja erityinen tuentarve tulee ottaa huomioon koko turvapaikkamenettelyn keston ajan. Nämä tarkennukset ovat selkeä parannus haavoittuvassa asemassa olevien asemaan, koska ne velvoittavat eri viranomaisia prosessin eri vaiheissa tunnistamaan erityisen tuen tarvetta ja ohjaamaan tarvittaessa hakijat tuen piiriin. Kuten yllä todettiin, lainsäätäjällä on päättänyt olla säätämättä lain tasolla yksityiskohtaista haavoittuvuuden määritelmää. Tämä voi olla haaste lakia soveltaville tahoille. Lisäksi kuten yllä kuvattiin, useat menettelydirektiivin kohdat, jotka vaikuttavat haavoittuvuuksien tunnistamiseen ja esille tulemiseen, on lailla säätämisen sijasta jätetty ohjeistuksen tasolle. Erityisistä menettelyllisistä takeista säädettäessä ei myöskään säädetty siitä, mitä konkreettista tukea voidaan tarjota haavoittuvassa asemassa oleville. Haastatteluissa muutamit asiantuntijat totesivat, että eivät ole huomanneet pykälämuutosta (UlkL 96 a §) tai että erityisten menettelyllisten takeiden lisäämisellä

275 Ks. Liite 2.

276 Mazed a Hossain – Cathy Zimmerman – Melanie Abas – Miriam Light – Charlotte Watts, The Relationship of Trauma to Mental Disorders Among Trafficked and Sexually Exploited Girls and Women. *American Journal of Public Health* 100 (12) 2010, s. 2442–2449.

277 Lilja et al. 2020 sekä Kervinen – Ollus 2019.

lainsäädäntöön ei ole ollut käytännön merkitystä heidän työssään. Muutama totesi, että toimeenpano vaihtelee Maahanmuuttovirastossa eli osa puhuttelijoista voi olla erikoistuneita esimerkiksi eri hyväksikäytön muotoihin ja että esim. naispuolinen tulkki järjestetään tarvittaessa. Toisaalta tuotiin esille se, että aina puhuttelijat eivät tunnista haavoittuvuutta ja eivät järjestä puhuttelua erityisten menettelyllisten takeiden vaatimusten mukaisesti.

KHO antoi 7.9.2020²⁷⁸ ensimmäisen ratkaisun UlkL:n 96 a §:n soveltamisesta. Päätöksessään KHO toteaa, että turvapaikkamenettelyssä ei ollut varmistettu erityisiä menettelyllisiä takeita haavoittuvassa asemassa olevalle, kun hakijalle ei ollut järjestetty samaa sukupuolta olevaa puhuttelijaa ja tulkkia. Tämän vuoksi KHO:n mukaan turvapaikkamenettely ei ollut asianmukainen, ja Maahanmuuttovirasto ei ollut siten myöskään voinut sen pohjalta luotettavasti arvioida A:n kertomuksen uskottavuutta. Korkein hallinto-oikeus kumosi Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asian Maahanmuuttovirastolle uuden turvapaikkapuhuttelun järjestämiseksi:

”Somalian kansalainen A, joka oli nainen, oli hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua. A oli hänelle järjestetyssä turvapaikkapuhuttelussa vedonnut turvapaikkaperusteenaan muun ohella häneen al-Shabaabin taholta kohdistuneeseen toistuvaan seksuaaliseen väkivaltaan. Puhuttelijana toimi Maahanmuuttoviraston miesvirkailija. Tulkki oli niin ikään mies. Korkein hallinto-oikeus totesi, että Maahanmuuttoviraston virkailijalla on ulkomaalaislain 96 a §:n nojalla velvollisuus ottaa huomioon turvapaikanhakijan yksilöllinen asema ja olosuhteet siten, että erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitseva hakija tunnistetaan ja hänelle tarjotaan hänen tarpeitaan vastaava tuki. Tuen tarpeen arvioinnissa ratkaisevaa on, pystyisikö hakija ilman tukea hyödyntämään oikeuksiaan ja täyttämään velvollisuutensa turvapaikkamenettelyssä. A:n haavoittuva asema ja hänen turvapaikkaperusteensa arkaluonteisuus huomioon ottaen hänen ei ollut voitu olettaa pystyvän kertomaan turvapaikkamenettelyssä miestulkin ja miespuhuttelijan läsnä ollessa kokemuksistaan siten, että hänen voitaisiin katsoa hyötynneen turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaneen siihen liittyviä velvollisuuksia. Maahanmuuttoviraston olisi turvapaikkamenettelyssä tullut järjestää A:lle hänen tarvitsemansa tuki tarjoamalla A:lle mahdollisuus saada samaa sukupuolta oleva puhuttelija ja tulkki. Turvapaikkamenettely ei ollut edellä mainituista syistä ollut asianmukainen.”

278 KHO 2020:91.

3.4.3 Oikeudellinen arviointi

Periaatteellisella tasolla erityisten menettelyllisten takeiden lisääminen ulkomaalaislakiin omana pykälänään on parantanut haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden oikeusturvaa, ja tarkasteluajanjaksolla on myös yhdessä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä viitattu kyseiseen lainkohtaan hakijan eduksi. Huomionarvoista on kuitenkin, että menettelydirektiivin täytäntöönpanossa on valittu kansainvälistä minimistandardia vastaava sääntely, eli useita direktiivin säännöksiä, jotka liittyvät haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamiseen ja tukemiseen, ei ole nostettu kansallisesti lain tasolle, vaan sääntely on jätetty kansallisen ohjeistuksen varaan.

Käytännössä erityisten menettelyllisten takeiden varmistaminen kaikille haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille ei vaikuta olevan vielä systemaattista. Ensinnäkin se, että haavoittuvaa asemaa ei ole määritelty selkeästi ulkomaalaislaissa voi lisätä haastetta tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevia tai aiheuttaa erilaisia tulkintoja siitä, kuka on tai ei ole haavoittuvassa asemassa ja näin ollen oikeutettu erityiseen tukeen.

Erityisistä menettelyllisistä takeista säädettyä ei myöskään tarkennettu, mitä konkreettista tukea voidaan tarjota haavoittuvassa asemassa oleville. Maahanmuuttoviraston ohjeistuksessa tuodaan esille joitakin haavoittuvuuden tunnistamisen työkaluja sekä selostetaan joitakin toimintamalleja erityisen tuen antamiseen (samaa sukupuolta oleva puhuttelija ja tulkki, puhuttelun keskeyttäminen, oikeusavustajan hankkiminen tietyissä tilanteissa, huoli-ilmoitus vastaanottokeskukseen, ilmoitus ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään). Ohjeiden tarkastelun pohjalta ja asiantuntijahaastatteluissa nousseiden havaintojen pohjalta vaikuttaa kuitenkin siltä, että Maahanmuuttovirastolla ei vielä ole systemaattisia prosesseja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseen ja ohjaamiseen tuen piiriin lain vaatimalla tavalla.

3.5 Uusintahakemukset (HE 218/2014 vp, HE 273/2018 vp)

3.5.1 Johdanto

Uusintahakemuksiin kulminoituu monia yhtäältä turvapaikanhakijan oikeusturvan ja toisaalta menettelyllisen tehokkuuden ja laadun kannalta keskeisiä, osittain ristiriitaisiakin intressejä. Niitä koskevien muutosten voikin katsoa olevan yksi tarkasteluajanjaksolla toteutetuista turvapaikanhakumenettelyä koskevista lainsäädäntömuutoksista eniten huomiota herättäneitä. Uusintahakemukset myös liittyvät moniin muihin turvapaikanhakijoiden asemaa ja oikeuksia koskeviin kysymyksiin, kuten oikeusapuun, työnteko-oikeuteen ja maasta poistamisen täytäntöönpanoon, joten niitä koskevan sääntelyn muutoksilla on merkitystä myös arvioitaessa lainsäädäntömuutosten kumulatiivisia

yhteisvaikutuksia. Koska uusintahakemuksia on viime vuosina tehty runsaasti, perehdyimme tässä niihin muita menettelyä koskevia kysymyksiä perusteellisemmin.

Uusintahakemuksia koskevan nimenomaisen sääntelyn ja menettelyllisten takeiden kanalta keskeinen instrumentti on EU:n uudelleen laadittu menettelydirektiivi (2013/32/EU).²⁷⁹ Menettelydirektiivin 2 artiklan mukaan uusintahakemuksella (”myöhempi hakemus”) tarkoitetaan ”kansainvälistä suojelua koskevaa uutta hakemusta, joka tehdään sen jälkeen, kun aiemmasta hakemuksesta on tehty lainvoimainen päätös.”

Menettelydirektiivin johdanto-osan kohtaan 36 on kirjattu uusintahakemuksia koskeva keskeinen toimintaperiaate. Sen mukaan, ”[j]os hakija tekee myöhemmän hakemuksen esittämättä uusia todisteita tai perusteluja, olisi kohtuutonta velvoittaa jäsenvaltiota suorittamaan kokonaan uusi tutkinta. Jäsenvaltioiden olisi voitava tällöin *res judicata*-periaatteen²⁸⁰ mukaisesti hylätä hakemus tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuessa.” Direktiivin mukaan uusintahakemuksen tutkimiselle voidaan siis lähtökohtaisesti asettaa erilaisia edellytyksiä kuin mitä ensimmäisen hakemuksen tutkimiselle lainvoimaisen päätöksen sitovuuden kunnioittamisen näkökulmasta.

Uusintahakemusten käsittelystä säädetään menettelydirektiivin artikloissa 40–42. Artikla 40 sisältää ensinnäkin veloitteen siitä, että jäsenvaltion on tutkittava hakijan antama lisäselvitys tai myöhempi hakemus joko alkuperäisen hakemuksen, uudelleentarkastelun tai muutoksenhaun yhteydessä. Sen ratkaisemiseksi, otetaanko uusintahakemus tutkittavaksi, hakemus tulee ensin tutkia alustavasti, jotta voidaan todeta, onko asiassa ilmennyt sellaisia uusia seikkoja tai perusteita, jotka puoltavat kansainvälisen suojeluaseman myöntämistä. Mikäli tätä tukevia ”merkittäviä seikkoja tai perusteita” ilmenee, on hakemuksen tutkintaa jatkettava. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin säätää jatkotutkimuksen ehdoksi sen, että hakija ei itsestään riippumattomista syistä johtuen ole aiemman käsittelyn yhteydessä kyennyt osoittamaan suojeluasemaa puoltavia seikkoja tai perusteita. Mikäli tutkintaa ei artiklan 40 nojalla jatketa, on edellytysten tutkiminnan jatkamiselle todettava puuttuvan (artiklan 33(2)(d) mukaisesti).

Menettelyllisten takeiden näkökulmasta uusintahakemusten käsittelyssä on lisäksi otettava huomioon erityisesti menettelydirektiivin 46(1)(a) artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä

²⁷⁹ Direktiivi (2013/32/EU) kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä, 26.6.2013.

²⁸⁰ Termillä *res judicata* viitataan tuomion oikeusvoimaan. Se tarkoittaa, että tuomioistuin antama lopullinen ja lainvoimainen tuomio saa sitovan vaikutuksen, joka estää saman asian käsittelyn uudessa oikeudenkäynnissä.

kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mukaan lukien päätös hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta (33 artiklan 2 kohdan perusteella). Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tehokkaat oikeussuojakeinot sisältävät sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen *ex nunc* -tutkimisen²⁸¹ kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen direktiivin 2011/95/EU mukaisesti, ainakin muutoksenhakumenettelyissä ensimmäisessä oikeusasteessa. Direktiivin ohella huomioon otettavaksi tulee EU:n perusoikeuskirja, erityisesti palautuskiellon osalta.

EUT:n oikeuskäytännössä uusintahakemuksiin liittyvät kysymykset ovat nousseet verrattain vähän esille. Sen seikan, että uusintahakemuksia koskevalle menettelylle voidaan asettaa normaalimenettelystä ja/tai ensimmäisen hakemuksen käsittelystä poikkeavia edellytyksiä, kuten esim. nopeutetut menettelyt, tuomioistuin on nähnyt perustelluksi huomioon ottaen mm. oikeusvarmuus- ja tehokkuusperiaatteet, eikä se ole nähnyt tällaisen menettelyn olevan yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista, ainakaan silloin kun hakija on saanut asianmukaista oikeusapua koko prosessin aikana.²⁸² Sen oikeuskäytännöstä käy myös ilmi, että menettelydirektiivissä taatuista uusintahakemuksia koskevista oikeuksista poikkeavia säännöksiä on tulkittava rajoittavasti.²⁸³ Tuomioistuin on myös katsonut, että kansalliset säännökset, jotka rajoittavat uusien tosiseikkojen tai perustelujen huomioonottamista saattavat olla EU-lainsäädännön vastaisia.²⁸⁴

Kuten edellä on todettu, Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) ei sisälly nimenomaisia turvapaikanhakua koskevia oikeuksia tai menettelyllisiä takeita.²⁸⁵ Sopimuksessa taattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (artikla 13) sekä EIT:n oikeuskäytännöstä nousevat prosessuaalisten säännösten tulkintaa koskevat oikeusperiaatteet ovat kuitenkin relevantteja myös uusintahakemusten yhteydessä. Erityisen merkittävää on EIT:n oikeuskäytäntö sen 3 artiklasta johdetun palautuskiellon näkökulmasta. EIT:n mukaan valtiot voivat ottaa käyttöön nopeutettuja menettelyjä toistuvien tai ilmeisen perusteettomien hakemusten käsittelemiseksi. EIT on korostanut riittävän tutkinnan olevan edellytys 3 artiklan potentiaalisten loukkausten poissulke-
miseksi. Sen mukaan kansallisilla viranomaisilla on velvollisuus tutkia esitetty uusi tieto riittävän perusteellisesti sen varmistamiseksi, etteivät hakijan 3 artiklassa taatut oikeudet vaarannu. Tämä ei EIT:n mukaan kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö valtiot voisi ottaa

281 Termillä viitataan ensimmäisen päätöksen täydelliseen uudelleentarkasteluun.

282 EUT:n tuomio asiassa C-651/19, JP v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, 9.9.2020, kohdat 62–64.

283 ECRE and Dutch Council for Refugees 2014, s. 183.

284 ECRE and Dutch Council for Refugees 2014, s. 186.

285 EIS 7 lisäpöytäkirjaan sisältyy tosin ulkomaalaisten karkottamista koskevat menettelytakeet, mutta ne eivät ole suoraan relevantteja nyt tutkittavana olevasta näkökulmasta.

käyttöön nopeutettuja menettelyjä toistuvien tai ilmeisen perusteettomien hakemusten käsittelemiseksi.²⁸⁶

UNHCR ei ole antanut uusintahakemuksia koskevia nimenomaisia linjauksia tai toimeenpanevan komitean päätelmiä. Se on kannanotoissaan kuitenkin hyväksynyt poikkeavien menettelyjen soveltamisen uusintahakemusten kohdalla, edellyttäen että menettelylliset takeet huomioidaan ja että aiempi hakemus on käsitelty asianmukaisessa menettelyssä. Nimenomaisesti lainsäätäjälle suunnatun käsikirjan mukaan nopeutettu tai yksinkertaistettu menettely on mahdollinen turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön ehkäisemiseksi, mikäli hakemus on aiemmin saanut asianmukaisen aineellisoikeudellisen käsittelyn. Tällöin yksinkertainen hallintopäätös olla ottamatta asiaa uuteen käsittelyyn on käsikirjan mukaan *res judicata* -periaatteen mukainen, sen sijaan että hakemus tutkittaisiin uudelleen.²⁸⁷ UNHCR huomauttaa kuitenkin, että menettelyllisten takeiden näkökulmasta on tällöin tärkeää huomioida turvapaikanhakijan henkilökohtainen tilanne, jotta voidaan arvioida, onko hänen tilanteessaan tapahtunut jotain merkittäviä muutoksia, tai onko hakija saanut alkuperäiseen hakemukseen liittyviä uusia todisteita. UNHCR korostaa, että hakijalla voi olla useita hyväksyttäviä syitä sille, miksi hän ei ole esittänyt kaikkia tosiseikkoja alkuperäisen hakemuksen yhteydessä.²⁸⁸ Myös ECRE tähdentää, että uusintahakemusten suuri määrä voi olla myös merkki siitä, että viranomaiset eivät ole onnistuneet identifioimaan suojelun tarpeita, eikä uusintahakemuksia pitäisi lähestyä ainoastaan väärinkäytösten näkökulmasta.²⁸⁹

Yhteenvetona voidaan todeta, että uusintahakemusten käsittelylle on edellä viitattujen standardien valossa hyväksyttyä asettaa ensimmäisen turvapaikkahakemuksen käsittelystä poikkeavia edellytyksiä, edellyttäen että ensimmäinen hakemus on käsitelty asianmukaisesti ja että uusintahakemuksen käsittelyssä huomioidaan menettelylliset takeet.

Uusintahakemusten käsittelyä koskevia lainsäädäntömuutoksia toteutettiin tarkasteluajanjaksolla kahden eri hallituksen esityksen puitteissa. Näistä ensimmäinen (HE 218/2014 vp) koski uudelleen laaditun menettelydirektiivin täytäntöönpanoa. Kuten

286 Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT), [Mohamed v. Austria](#), 2283/12, 6.6.2013 ja [M. D. and M.A. v. Belgium](#), 58689/12, 19.1.2016.

287 Frances Nicholson – Judith Kumin, [A guide to international refugee protection and building state asylum systems](#), Handbook for Parliamentarians No. 27, International Parliamentary Union and the United Nations High Commissioner for Refugees 2017, s. 177.

288 Nicholson – Kumin 2017, s. 178 ja UNHCR (Refworld), [Section 14, Subsequent applications](#), s. 3.

289 [European Council on Refugees and Exiles \(ECRE\) Comments on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive \(COM \(2011\) 319 final\)](#), s. 32.

edellä on käynyt ilmi, sisältyi siihen useita muutoksia ja kokonaan uusia säännöksiä, jotka toivat mukanaan täsmennyksiä ja parannuksia erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden asemaan. Toisaalta osa direktiivin säännöksistä, koskien mm. uusintahakemuksiin liittyviä säännöksiä, jätettiin eri syistä täytäntöönpanematta tai toteutettiin ainoastaan osittain.

Toinen keskeinen muutkokokonaisuus sisältyi hallituksen esitykseen HE 273/2018 vp, jolla toimeenpantiin menettelydirektiivin sisältyviä, mutta sen täytäntöönpanon yhteydessä toteuttamatta jätettyjä säännöksiä. Koska tämä jälkimmäinen lainsäädäntömuutos kohdistui keskeisiltä osin nimenomaisesti uusintahakemuksiin ja merkitsi tiukennuksia olemassa oleviin säännöksiin, tulee se olemaan seuraavassa tarkastelun pääkohteena. Menettelydirektiivin pääkohtia kokonaisuutena on käsitelty edellä alaluvussa 3.2.

3.5.2 Edellytys uusien perusteiden esittämisestä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle (HE 218/2014 vp)

3.5.2.1 Lakimuutoksen tavoitteet ja sisältö

Hallituksen esityksessä esitetyillä lakimuutoksilla pantiin täytäntöön EU:n uudelleen laadittu menettelydirektiivi. Uusintahakemusten osalta lainmuutostarpeita katsottiin aiheutuvan koskien uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, joista UlkL:ssa ei aiemmin ollut säädetty, vaan uusintahakemukset oli käsitelty nopeutetussa menettelyssä. Lakimuutoksella UlkL:n 103 §:ään lisättiin direktiivin sallima vaatimus uusien perusteiden esittämisestä edellytyksenä uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamiselle. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei uusintahakemusten yhteydessä ole direktiivin 34 artiklan mukaisesti tarpeen tehdä tutkittavaksi ottamista koskevaa puhuttelua. Jos uusintahakemus sen sijaan sisältää uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, uudet perusteet selvitettäisiin turvapaikkapuhuttelussa.

Uudelleen laaditussa menettelydirektiivissä poistettiin aiemman menettelydirektiivin artiklaan 32 sisältynyt kohta uusintahakemuksia koskevan menettelyn soveltamisesta myös ei vielä lainvoimaisiin päätöksiin. Tämän mukaisesti UlkL:n 102 §:ään lisättiin kohta, jonka mukaan uusintahakemus on mahdollista jättää vain, kun aiempaa hakemusta koskeva päätös on lainvoimainen. Uusintahakemuksen rajaamisen koskemaan lainvoimaisten päätösten jälkeisiä hakemuksia on katsottu ensisijaisesti täsmentäneen ja selkeyttäneen

uusintahakemuksen määritelmää, ilman että sillä olisi ollut turvapaikanhakijan asemaan merkittäviä vaikutuksia.²⁹⁰ UlkL:n muutokset tulivat voimaan 1.7.2015.

Edellä viitattiin uudelleen laaditun menettelydirektiivin johdanto-osaan kirjattuun periaatteen, jonka mukaan jäsenvaltioilta ei voi vaatia uusintahakemusten tutkimista silloin, kun hakemus ei sisällä uusia perusteluja tai tosiseikkoja. Uusintahakemusten tutkimisen rajoittaminen hakemuksiin, jotka sisältävät uusia perusteita tai tosiseikkoja saa tukea kansainvälisistä standardeista, edellyttäen pääsääntöisesti, kuten menettelydirektiivikin, että hakemus on alustavasti tutkittu ja että aiemman hakemuksen perusteet on sisällöllisesti asianmukaisesti tutkittu.

Uudelleen laaditun menettelydirektiivin valmistelun yhteydessä UNHCR otti kantaa uusintahakemusten alustavaan tutkimiseen sen identifioimiseksi, sisältyykö niihin sellaisia uusia elementtejä, jotka edellyttävät hakemuksen aineellisoikeudellista tutkimista. UNHCR totesi alustavan tutkimisen helpottavan sellaisten hakemusten identifioimista, joiden kohdalla näin ei ole. Se kuitenkin korosti, että tällainen tutkinta on mahdollista ainoastaan silloin, kun aiempi hakemus on tutkittu asianmukaisesti.²⁹¹ UNHCR on vertailevassa tutkimuksessaan aiemman menettelydirektiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa huomauttanut, että se, miten tätä säännöstä tulkitaan, eli mikä katsotaan uudeksi perusteluksi tai tosiseikaksi, vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden kesken ja kehottanut jäsenvaltioita laatimaan asiasta riittävän yksityiskohtaista lainsäädäntöä tai muuta ohjeistusta päätöksiä tekeville virkamiehille.²⁹² Muodollisten kriteerien sijaan UNHCR on suositellut laajaa ja inklusiivista lähestymistapaa, joka ottaa mahdollisimman hyvin huomioon turvapaikanhakijoiden erilaiset ja eri syistä johtuvat haasteet perustelujen ja tosiseikkojen esittämisessä. Liian tiukkojen käytäntöjen se katsoo voivan vaarantaa palautuskieltoa.²⁹³ UNHCR on toisaalta tunnistanut myös sen mahdollisuuden, että jotkut hakijat voivat haluta tehdä uusintahakemuksen viivyttääkseen tai haitatakseen maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoa.²⁹⁴

290 Ks. esim. UN High Commissioner for Refugees, UNHCR comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM (2011) 319 final, January 2012, s. 6.

291 UNHCR (Refworld), [Section 14, Subsequent applications](#), s. 3.

292 UNHCR, [Improving Asylum Procedures, Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice](#), Key Finding and Recommendations, March 2010, s. 73.

293 UNHCR (Refworld), [Section 14, Subsequent applications](#), s. 62. Ks. myös European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Comments on the European Council Proposal to recast the Asylum Procedures Directive; sekä ECRE and Dutch Council of Refugees, The Application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law, October 2014.

294 UNHCR (Refworld), [Section 14, Subsequent Applications](#), s. 4.

EUT:n oikeuskäytännöstä ei näyttäisi löytyvän ratkaisuja, joissa käsitellään vaatimusta uusien perusteluiden esittämisestä sinänsä. EIT:n oikeuskäytännössä kysymys uusintahakemuksista on ajankohtaistunut lähinnä 3 artiklasta johdetun palautuskiellon tulkinnan yhteydessä. EIT on esimerkiksi katsonut, että menettelyjen nopeuttaminen toistuvien ja ilmeisen perusteettomien hakemusten käsittelemiseksi on hyväksyttävää silloin, kun hakijalla ei ole esittää uusia perusteluja hakemuksensa tueksi. EIT:n mukaan potentiaalisen 3 artiklan loukkauksen poissulkemiseksi kansallisilla viranomaisilla on velvollisuus tutkia esitetty uusi tieto riittävän perusteellisesti sen varmistamiseksi, etteivät hakijan 3 artiklassa taatut oikeudet vaarannu. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö valtiot voisi ottaa käyttöön nopeutettuja menettelyjä toistuvien tai ilmeisen perusteettomien hakemusten käsittelemiseksi.²⁹⁵

Etenkin siinä tapauksessa, että uusintahakemus rajataan koskemaan lainvoimaisen päätöksen jälkeen tehtyjä hakemuksia (ks. myös alla), vaatimus uusien tosiseikkojen ja/tai perustelujen esittämisestä tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä vaikuttaa yleisenä periaatteena hyväksytyltä. EU-oikeudessa perusteluna tässä yhteydessä viitataan erityisesti *res judicata* -periaatteen kunnioittamiseen.²⁹⁶ Kuten jo itse menettelydirektiivistäkin ilmenee, tällainen menettely on kuitenkin mahdollista ainoastaan silloin, kun hakijan esittämät perusteet on alustavasti tutkittu. EIT:n oikeuskäytännön valossa tällaisen alustavan tutkimuksen on kuitenkin oltava riittävän perusteellista.

3.5.2.2 Ennakoidut vaikutukset

Hallituksen keskeiset tavoitteet uusintahakemuksia koskevien lakimuutosten tarpeelle direktiivin täytäntöönpanovelvoitteen ohella olivat ensisijaisesti prosessieconomisia ja turvapaikanhakumenettelyn väärinkäytösten ehkäisemiseen liittyviä. Esityksessä todettiin voimassa olevan ulkomaalaislain mahdollistavan sen, että kielteisen päätöksen saanut hakija voi vaikeuttaa maasta poistamista jättämällä yhä uusia kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, jotka eivät sisällä asian ratkaisuun vaikuttavia uusia perusteita maahan jäämiselle. Ilman uusia perusteita tehtyjen uusintahakemusten käsittelyn todettiin ruuhkauttavan turvapaikkamenettelyä ja lisäävän vastaanoton kustannuksia.²⁹⁷ Esityksen mukaan muutoksilla vältettäisiin perusteettomien hakemusten käsittely yhä uudelleen, jolloin järjestelmän resurssit kohdistuisivat paremmin todella suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hakemusten käsittelyyn. Lakimuutosten yhteiskunnallisista vaikutusten

295 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT), *M. D. and M. A. v. Belgium*, nro 58689/12, 19.1.2016 ja *Sultani v. France*, nro 45223/05, 26.9.2007.

296 Ks. alaviite 280.

297 HE 218/2014 vp, s. 4, 34.

arvioinnin yhteydessä viitattiin uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksien vähentämisen puolestaan lisäävän osaltaan turvapaikkajärjestelmän uskottavuutta.²⁹⁸

Analyysia muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista tai muutoksen suhteesta kansainvälisiin standardeihin ei hallituksen esitykseen sisälly. Lainsäätämisyjärjestystä koskevassa arviointiosassa kuitenkin identifioidaan perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus), 9 § (palautuskielto) ja 21 § (oikeusturva ja hyvä hallinto) ehdotuksen näkökulmasta olennaisiksi säännöksiksi. Tässä yhteydessä todetaan uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksien ehdotetun lakimuutoksen myötä vähenevän tämän kuitenkin vaarantamatta hakijoiden oikeusturvaa, samalla kun järjestelmän resurssit kohdistuisivat nykyistä paremmin todella suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hakemusten käsittelyyn.²⁹⁹ Analyysia siitä, miksi muutosten ei nähdä vaarantavan hakijoiden oikeusturvaa, tai arviointia muutoksen potentiaalisista oikeusturvariskeistä ei esitetä. Sitä, miten ja millä kriteereiden tutkittavaksi ottaminen ratkaistaan, ei myöskään tarkemmin avata.

Hallintovaliokunta ei mietinnössään ottanut lainkaan kantaa uusintahakemuksia koskeviin muutoksiin. Sen sijaan mietintöön liitetystä vastalauseesta kiinnitettiin huomiota nimenomaan siihen, että esityksen mukaan uusia perusteita sisältämättömien ja tästä syystä tutkimatta jätettävien hakemusten yhteydessä ei järjestettäisi myöskään tutkittavaksi ottamista koskevaa puhuttelua, vaan puhuttelu järjestettäisiin ainoastaan, jos uusintahakemus sisältäisi uusia asiaan vaikuttavia perusteita.³⁰⁰ Vastalauseessa todettiin, ettei luonnoksesta selviä, miten se selvitetään sisältääkö uusintahakemus asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita. Vastalauseen tekijät huomauttivat myös, että viime vuosina yhä useammin myös uusintahakemustilanteissa on esitetty ja tunnustettu palautuskieltoihin ja keskeisiin ihmisoikeuksiin liittyviä perusteita ja ehdottavat Ulkl 103 §:n muuttamista siten, että kuuleminen turvataan myös sellaisten uusintahakemusten käsittelyssä, jotka eivät sisällä uusia asiaan vaikuttavia perusteita.

Lausunnoissa tuotiin esiin huoli siitä, ettei hallituksen esitys turvaa sitä, että Maahanmuuttovirastolla olisi asianmukaiset tiedot päätösten tekemiselle ja että se jättää epäselväksi, miten tutkitaan mahdollisten uusien seikkojen tai perusteiden olemassaolo tutkimatta jätettävästä uusintahakemuksesta. Niissä myös tähdennettiin, että arvio maahan jäämiseen vaikuttavista perusteista tulisi tehdä huolella ottaen huomioon hakijan kokonaistilanne, etenkin mikäli hakijalla on pelkoa joutua vainotuksi esimerkiksi vähemmistöön kuulumisen tai muuhun henkilöön liittyvän syyn vuoksi. Lausunnoissa myös

298 HE 218/2014 vp, s. 37.

299 HE 218/2014 vp, s. 49.

300 HaVM 42/2014 vp, s. 9.

nostettiin esiin tarve taata hakemusten käsittelijöille riittävät resurssit hakemusten määrän kasvaessa uusintahakemusten rajoittamisen sijasta.

UNHCR kommentoi sekä luonnosta hallituksen esitykseksi että lopullista hallituksen esitystä, minkä lisäksi se osallistui pyöreän pöydän keskusteluihin hallituksen esityksen valmisteluvaiheen aikana. Lausunnossaan UNHCR vahvisti kantansa siitä, että uusintahakemuksille voidaan tehdä alustava tutkinta sen selvittämiseksi, sisältyykö niihin uusia perusteita, jotka edellyttäisivät hakemuksen sisällöllistä tutkintaa (vrt. edellä UNHCR:n samansisältöiset kannanotot itse direktiiviin).³⁰¹ UNHCR kuitenkin muistuttaa, että tällainen menettely on mahdollista ainoastaan silloin, kun aiempi hakemus on tutkittu sisällöllisesti asianmukaisesti ja perusteellisesti. UNHCR myös kannatti UlkL 103 §:ään tehtyä muutosta, jonka mukaan uusintahakemukset, joihin ei sisälly uusia elementtejä, voidaan menettelydirektiivin mukaisesti jättää tutkimatta, ottaen huomioon, että ne tutkitaan alustavasti. UNHCR myös suositti vahvasti, että kaikki tutkittavaksi ottamista koskevat puhutellut suorittaa yksi ja sama päävastuuviranomainen.³⁰²

3.5.2.3 Toteutuneet vaikutukset

Järjestötohojen lausunnoissa ja mietintöön liitettyssä vastalauseessa esitetty kritiikki vaikuttaa perustellulta. Esitys jää epäselväksi mitä tulee hakijan oikeuteen asianmukaiseen käsittelyyn siltä osin kuin kyse on alustavan tutkinnan sisällöstä ja kuulemismahdollisuudesta sellaisten hakemusten kohdalla, joissa uusia perusteita ei ole esitetty. Tämän selvittäminen olisi ollut tärkeää erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien näkökulmasta. Direktiivin alustavaa tutkintaa koskevista määräyksistä ei katsottu aiheutuvan kansallisia toimenpiteitä.³⁰³

Lakimuutosten jälkeen päivitetty Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohje ei sekään ole tältä osin täysin yksiselitteinen.³⁰⁴ Nimenomaisesti uusintahakemuksien osalta siinä vahvistetaan, että hakemus, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, voidaan jättää tutkimatta, eikä hakijalle tällöin järjestetä turvapaikkapuhuttelua. Ohjeen mukaan uusintahakemus tutkitaan ensin alustavasti sen toteamiseksi,

301 UNHCR, Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Regional Representation for Northern Europe on the Law Proposal on 30 October 2014 (218/2014) amending the Aliens Act for the transposition in Finland of the recast EU Directive on Asylum Procedures.

302 Vaikka direktiivi nimenomaisesti sallii sen, ettei turvapaikkapuhuttelua järjestetä, on UNHCR suositellut jäsenvaltioille puhuttelun järjestämistä hyvänä käytäntönä. UNHCR Commentary.

303 HE 218/2014 vp, s. 29.

304 Maahanmuuttovirasto, Turvapaikkaohje MIGDno-2015-566, 15.2.2016.

onko ilmennyt tai onko hakija esittänyt uusia asiaan vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Tämä tutkinta ohjeistetaan tekemään hakemuksen tekohetkellä ilmoitettujen hakemuksen perusteiden nojalla. Tarkempaa ohjeistusta tai esimerkkejä ei asiassa anneta. Sen sijaan hakemuksen vastaanottavan viranomaisen velvollisuutta kirjata hakemuksen perusteeksi esitetyt seikat tarkasti korostetaan. Mikäli hakemus sisältää uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, tulee perusteet ohjeen mukaan selvittää turvapaikkapuhuttelussa.³⁰⁵

Turvapaikkaohjeessa viitataan toisaalla kuitenkin myös mahdollisuuteen järjestää turvapaikkapuhuttelu turvapaikkakuulustelun yhteydessä. Menettelyä sovelletaan silloin, kun hakemus arvioidaan ”selväksi”, eli ennakoarvion mukaan selvästi joko myönteiseksi tai kielteiseksi. Tällaisessa tapauksessa hakijalla on ohjeen mukaan kaikki samat oikeudet ja velvollisuudet kuin erillisen turvapaikkapuhuttelun yhteydessä. Tässä yhteydessä huomioidaan myös erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevat hakijat. Maahanmuuttoviraston todetaan vielä arvioivan aina ennen päätöksentekoa, ovatko turvapaikkapuhuttelu ja sen olosuhteet olleet sellaiset, että hakijan asia on tullut selvitettyä riittävästi ja tarvittaessa hakija voidaan ohjeen mukaan kutsua uudestaan turvapaikkapuhutteluun. Käytännössä vaikuttaa siltä, että turvapaikkapuhutteluja on ainakin jossain määrin järjestetty myös uusintahakemusten kohdalla silloin, kun uusia perusteita hakemukselle ei ole esitetty.³⁰⁶

3.5.3 Uusien perusteiden edellytysten tiukentaminen (HE 273/218 vp)

3.5.3.1 Lakimuutoksen tavoitteet ja sisältö

Hallituksen esityksen mukaan uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ehdotettiin muutettavaksi siten, että hakemuksen tutkintaa jatkettaisiin vain, jos ilmenneet uudet seikat tai perusteet kansainvälisen suojelun tarpeelle ovat sellaisia, jotka ”merkittävästi lisäävät kansainvälisen suojelun tarpeen todennäköisyyttä” ja joita hakija ”ei itsestään riippumattomasta syystä ole voinut esittää”. Samalla pykälän sanamuotoa tarkennettiin vastaamaan täsmällisemmin direktiivin sanamuotoa, aiemman ”uuden perusteen” ohella viitataan nyt ”uusiin seikkoihin ja perusteisiin”. Pykälään kirjattiin lisäksi, että tutkittavaksi ottamisen edellytykset voi selvittää pelkästään kirjallisen aineiston perusteella. Muutokset toteutettiin UlkL 102 §:ään lakimuutoksella 437/2019, joka tuli voimaan 1.6.2019. Kuten jo aiemmin todettiin, muutokset ovat direktiivin nimenomaisesti sallimia rajoituksia, joita ei pantu täytäntöön direktiivin implementointia koskevien aiempien lakimuutosten yhteydessä (HE 218/2014 vp).

³⁰⁵ HE 218/2014 vp, s. 52.

³⁰⁶ Ks. esim. KHO 27.3.2020 nro 1408.

Lakimuutosten taustalla oli uusintahakemusten määrän ja suhteellisen osuuden nopea kasvu vuosien 2017–2018 aikana (ks. tilastot jäljempänä luvussa 3.5.3.3). Hallituksen esityksessä lakimuutosten tavoitteeksi määriteltiin uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksien vähentäminen ja uusintahakemusten määrällinen vähentäminen ohjaamalla hakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kannalta merkitykselliset seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Lisäksi tavoitteena oli varmistaa uusintahakemuksia koskevan soveltamiskäytännön yhdenmukaisuus.³⁰⁷ Esityksen perusteluissa nojataan vahvasti menettelydirektiiviin ja sen täytäntöönpanovelvoitteeseen, sekä yhteinäisen soveltamiskäytännön tavoitteeseen. Muutosten todettiin nimenomaisesti perustuvan menettelydirektiiviin ja ne on haluttu toteuttaa ”mahdollisimman paljon direktiivissä esitettyjä sanamuotoja mukaillen.”³⁰⁸

Hallituksen esityksessä ei avata sitä, mitä suojelun tarpeen todennäköisyyttä ”merkittävästi lisäävillä uusilla seikoilla tai perusteilla” tarkoitetaan, mutta todetaan tämän edellytyksen jo olevan osa vallitsevaa soveltamiskäytäntöä.³⁰⁹ Esityksen mukaan alustava tutkinta on tehty lähtökohtaisesti hakijan esittämien perusteiden perusteella. Tässä yhteydessä ei ole arvioitu uuden seikan tai perusteen uskottavuutta, vaan on vain selvitetty aiemman hakemuksen perusteet sekä asiassa tehty ratkaisu niiden osalta ja verrattu niitä uusiin seikkoihin ja perusteisiin. Jos uusi seikka tai peruste voisi johtaa siihen, että hakijaa olisi pidettävä kansainvälistä suojelua saavana henkilönä, esityksen mukaan asian tutkintaa jatkettaisiin ja asia otettaisiin tutkittavaksi ”lähtökohtaisesti matalalla kynnyksellä.” Jos alustavan tutkinnan perusteella todetaan, ettei uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle ole, hakemus jätetään tutkimatta, muussa tapauksessa tutkintaa jatketaan turvapaikkamenettelyssä.³¹⁰ Kuvatun soveltamiskäytännön vakiinnuttaminen ja sääntelyn nostaminen lain tasolle arvioitiin säännöksen soveltamisen yhtenäisyyden edistämisen lisäksi parantavan hakijan oikeusturvaa.

Osoituksena vallitsevasta käytännöstä esityksessä viitataan KHO:n tuomioon 30.8.2018 (2140/4/17), jossa KHO viitaten menettelydirektiivin 40 artiklan 2 ja 3 kohtiin arvioi, oliko Maahanmuuttovirasto voinut katsoa uusintahakemusta koskevan alustavan tutkinnan perusteella, etteivät valittajan turvapaikkahakemuksensa tueksi esittämät seikat olleet *lisänneet merkittävästi sen todennäköisyyttä, että valittajaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä*. KHO:n ratkaisukäytännöstä ilmenee, että direktiivin mainittua kohtaa on sovellettu niin Maahanmuuttovirastossa, hallinto-oikeuksissa,

307 HE 273/2018 vp, s. 22.

308 HE 273/2018 vp, s. 23.

309 HE 273/2018 vp, s. 31.

310 HE 273/2018 vp, s. 5.

kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessakin. Viimeksi mainittu on katsonut muun muassa, että hakijan poliittista toimintaa ja sen näkyvyyttä koskevat seikat ovat olleet maatiedon valossa sellaisia, että ne ovat voineet saattaa hakijan vaaraan ja siten lisänneet merkittävästi sen todennäköisyyttä, että häntä tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.³¹¹ Perustelua kirjata vallitseva käytäntö lakiin voidaan pitää sekä soveltamisen yhtenäisyyden että hakijan oikeusturvan kannalta kannatettavana. Tilannetta sinänsä, eli sitä että direktiivin sallimaa tiukempaa edellytystä on sovellettu ilman lakiperustetta, voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena.

Vaatus siitä, ettei hakija itsestään riippumattomista syistä ole saanut uusia perusteluita aiemman hakemuksen käsittelyn aikana osoitetuksi, perustuu menettelydirektiivin 40 artiklan 4 kohtaan. Hallituksen esityksen mukaan säännöksen ottaminen ulkomaalaislakiin ohjaisi hakijoita esittämään kaikki seikat ja perusteet mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jo ensimmäisen hakemuksen käsittelyn yhteydessä.³¹² Myös soveltamiskäytännön yhtenäistämisen katsotaan puoltavan tätä.³¹³ Hallituksen esityksen mukaan hakijan esittämä syy uuden seikan tai perusteen esittämiselle vasta uusintahakemuksen käsittelyn yhteydessä olisi yksi osa sen arviointia, lisäävätkö esitetyt uudet seikat ja perusteet merkittävästi todennäköisyyttä pitää hakijaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevana. Maahanmuuttovirasto arvioisi tapauskohtaisesti, onko asiassa kyse momentissa tarkoitetuista hakijasta riippumattomista syistä sekä tämän syyn merkityksen hakemuksen tutkitavaksi ottamiseen.³¹⁴

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, ettei direktiiviin sisälly määrittelyä siitä, mitä hakijasta itsestään riippumattomilla syillä tarkoitetaan. Hallituksen esityksessä mainitaan tältä osin, että käytännössä tällaisia syitä voisivat olla hakijan kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa aikaisemman päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen tapahtuneet muutokset tai sellaiset hakijan henkilökohtaisessa tilanteessa Suomessa tapahtuneet muutokset, jotka vaikuttavat merkittävästi suojelun tarpeen arviointiin suhteessa hakijan kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan. Mahdolliseksi nähdään myös, että hakija on voinut saada tiedon jonkin aikaisemman hakemuksen yhteydessä esittämänsä perusteen tueksi merkityksellisestä seikasta vasta sen jälkeen, kun päätös on tullut lainvoimaiseksi. Edelleen huomioidaan, että hakijalla voi olla esimerkiksi haavoittuvaan asemaan, häpeään tai pelkoon liittyvä perusteltu syy sille, että hän ei ole esittänyt uusintahakemukselleen esittämänsä perustetta jo aiemmin.³¹⁵ Haavoittuvaan asemaan liittyviä syitä lukuun ottamatta nämä

311 KHO 30.8.2018 nro 3992.

312 HE 273/2018 vp, s.19.

313 HE 273/2018 vp, s. 23.

314 HE 273/2018 vp, s. 38.

315 HE 273/2018 vp, s. 38.

perusteet ovat pitkälti yhteneväisiä jo voimassa olleiden Ulkl 95 § 2 momentin säännösten kanssa.

Tässä yhteydessä hallituksen esityksessä kiinnitetään erityistä huomiota Ulkl 95 a §:ään sisältyvään velvollisuuteen kertoa hakijalle itse turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä, mukaan lukien uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykset, sekä se, että hakemus jätetään käsittelemättä elleivät nämä edellytykset täyty. Perusteluissa viitataan lisäksi vielä lyhyesti perustuslaissa ja Ulkl:ssa taattuun palautuskieltoon todeten, että jos tutkimatta jättäminen saattaisi johtaa palautuskiellon rikkomiseen, tulisi hakemus ottaa tutkittavaksi.³¹⁶

3.5.3.2 Ennakoidut vaikutukset

Hallituksen esityksen tavoitteissa ja ennakoiduissa vaikutuksissa painottuvat taloudelliset ja prosessiekonomiset näkökohdat kuten edellisenkin esityksen yhteydessä. Esityksen mukaan kasvavana ilmiönä voidaan pitää sitä, että osa hakijoista tekee uusintahakemuksen ainoastaan viivyttääkseen maastapoistamistaan. Tästä todettiin aiheutuvan huomattavia kustannuksia muun muassa maastapoistamisen viivästymiseen, Maahanmuuttoviraston päätöksentekoon, poliisin käännätyksjärjestelyihin ja valitusten käsittelyyn liittyvästä moninkertaisesta työstä johtuen.³¹⁷ Ehdotetuilla muutoksilla pyrittiin vähentämään uusintahakemusten väärinkäyttömahdollisuuksia ja saamaan säästöjä sekä hakemusten käsittelyn että vastaanoton kustannuksiin.³¹⁸ Uusintahakemusten väärinkäyttömahdollisuuksien vähenemisen arvioitiin myös parantavan järjestelmän uskottavuutta, kuten edellisenkin esityksenkin yhteydessä.

Toisaalta myös hakijan menettelyllisiä oikeuksia ja niitä vastaavia viranomaisvelvoitteita nostettiin esiin, osittain myös niitä melko runsaasti esiin tuovan luonnosvaiheen lausuntopalautteen johdosta (ks. alla). Esityksessä huomioitiin, että kansainvälistä suojelua hakevalle tulee kertoa turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä (joskin tässä yhteydessä viitataan lähinnä esitteen antamiseen).³¹⁹ Lisäksi kiinnitettiin jälleen (vrt. edellinen HE) huomiota siihen, että muutosten myötä uusintahakemuksen vastaanottavan viranomaisen rooli hakemuksen perusteiden kirjaamisessa korostuu, koska hakijaa ei lähtökohtaisesti kuulla uusintahakemuksen perusteista Maahanmuuttovirastossa lainkaan. Poliisin tai rajavartiolaitosviranomaisten tulee esityksen mukaan kirjata hakemuksen tueksi esitetyt seikat ja perusteet kattavammin kuin ensimmäisen

316 HE 273/2018 vp, s. 39.

317 HE 273/2018 vp, s. 28.

318 HE 273/2018 vp, s. 28–29.

319 HE 273/2018 vp, s. 30.

hakemuksen kohdalla, kiinnittäen erityistä huomiota myös siihen, miksi hakija ei ole kertonut esittämistään uusista seikoista tai perusteista aiemmin. Toisaalta esityksessä kuitenkin viitataan siihen mahdollisuuteen, että Maahanmuuttovirasto voi selvittää asiaa vielä lisää suullisesti tai kirjallisesti, jos hakemuksen jättämisen yhteydessä kirjatut tiedot eivät ole riittävät. Muutosten tunnistetaan lisäävän myös tarvetta täydentää asiaa koskevia viranomaisohjeita sekä järjestää poliisin, rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston tarvittavaa lisäkoulutusta.³²⁰

Oikeussuojakysymyksiä pohditaan huomattavasti HE 218/2014 vp laajemmin.³²¹ Esi-tyksessä huomautetaan, ettei kansainvälistä suojelua hakevaa Suomen lainsäädännön mukaan voida estää tai rajoittaa esittämästä uusia perusteita hakemuksensa perusteeksi, sillä kielteisillä päätöksillä ei ole oikeusvoimaa. Perustellusti tehtyjä uusintahakemuksia ei nähdä ongelmana turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden kannalta, vaan niiden todetaan olevan osa oikeussuojan takeita. Tässä yhteydessä viitataan myös korkeimman hallinto-oikeuden katsoneen, että uusintahakemuksen tekemisen mahdollisuutta voidaan tietyissä tilanteissa pitää sellaisena keinona, jonka avulla henkilö voi estää mahdollisen palautuskiellon vastaisen oikeustilan toteutumisen (KHO 2018:81). Edelleen viitataan korkeimman hallinto-oikeuden todenneen kansainvälistä suojelua hakevan oikeusturvan edellyttävän myös sen varmistamista, että hakija voi saattaa uuden turvapaikkaperusteen ja sitä koskevan selvityksen viranomaisen tutkittavaksi.

Perusteluissa todetaan erityisesti, että se edellytys, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää uusia seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä, ei yksin voi johtaa siihen, että hakemus jätetään tutkimatta. Syynä tähän on palautuskiellon ehdottomuus. Osana tutkittavaksi ottamisen edellytysten arviointia sen arvioidaan kuitenkin vaikuttavan mahdollisuuteen jättää uusintahakemus tutkimatta aikaisempaa useammissa tilanteissa. Hakijasta riippumattomien syiden osalta sanamuodon valinnalla on haluttu mahdollistaa myös se, että hakija voi vedota perustellusti myös hakijaan liittyvään syyhyn, mikä mahdollistaa esimerkiksi vetoamisen homoseksuaalisuuteen tai kristityksi kääntymiseen liittyviin perusteisiin.³²² Vaikka haavoittuvien ryhmien menettelylliset takeet jäävät vähälle huomiolle, viitataan haavoittuvaan ryhmään kuulumiseen yhtenä mahdollisena syynä sille, että hakija ei ole voinut esittää uusia perusteita aiemmin (ks. edellä).

Perusoikeuksien kannalta olennaisiksi säännöksiksi ehdotusta tarkasteltaessa identifioidaan yhdenvertaisuutta (6 §), liikkumisvapautta (9 §), oikeusturvaa (21 §) ja

320 HE 273/2018 vp, s. 29.

321 HE 273/2018 vp, s. 18.

322 HE 273/2018 vp, s. 23.

perusoikeuksien turvaamista (22 §) koskevat säännökset. Esityksen mukaan ehdotettu muutos parantaisi läpinäkyvyyttä ja hakijoiden yhdenvertaista kohtelua etenkin niiltä osin kuin soveltamiskäytäntö jo vastaa ehdotettua, vakiinnuttamalla nykyiset käytännöt nostamalla sääntelyn lain tasolle aikaisempaa selkeämmin ja menettelydirektiivissä käytettyjä muotoiluja tarkemmin noudattaen.

Osassa esitysluonnokseen saadusta palautteesta kyseenalaistettiin voimakkaasti hallituksen esittämiä uusintahakemusten määrällisen lisääntymisen syitä, ja katsotaan uusintahakemusten määrän kasvun johtuvan ensisijaisesti vuosien 2015 ja 2016 poikkeustilanteesta ja hakemusten käsittelyssä ilmenneistä ongelmista. Tästä näkökulmasta korostetaan uusintahakemusten roolia oikeusturvan takaamisessa ja ennakoidaan muutosehdotusten vaarantavan hakijoiden oikeusturvan ja lisäävän riskiä palautuskiellon loukkaamisesta. Lausunnoissa myös nostettiin esille erityisesti se, ettei hakija aina kykene esittämään kaikkia tiedossaan olevia perusteita ensimmäisen hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Palautuskiellon ehdottomuutta lausunnoissaan korostivat sekä viranomaistahot että järjestötoimijat.

Hallituksen esityksessä todettiin lausunnonantajien pitäneen yleisesti ottaen perusteltuna asetettua tavoitetta ohjata hakija esittämään kaikki perusteensa ensimmäisen hakemuksen yhteydessä, joskin myös katsottiin, että tämä tavoite saavutettaisiin paremmin lisäämällä hakijoille suunnattua ohjausta, tukea ja oikeudellista neuvontaa. Lausunto-palautetta sinänsä tuotiin hallituksen esityksessä melko laajasti esiin ja luonnosvaiheessa annettu kritiikki johti myös muutoksiin ja täsmennyksiin itse esityksessä. Näin vaikuttaisi olevan erityisesti palautuskiellon näkyvämmän huomioimisen ja viranomaisen neuvontavelvollisuuden osalta sekä koskien poliisin ja rajavartiolaitoksen lisääntynyttä vastuuta uusintahakemusten perusteiden ja asiaan vaikuttavien seikkojen kirjaamisessa. Näistä jälkimmäistä olivat nostaneet esiin erityisesti apulaisoikeuskansleri,³²³ mutta myös Maahanmuuttovirasto.

Kriittisimmissä palautteissa ennakoitiin muutoksen kielteisiä vaikutuksia hakijoiden oikeusturvaan, erityisesti ottaen huomioon käsillä olevaa esitystä edeltäneet oikeusapua koskevat muutokset, ja esitettiin ehdotuksen hylkäämistä. Myös haavoittuvien ryhmien vähäinen huomioon ottaminen nostettiin esiin. Kysymyksen oikeusapua koskevien lakimuutosten ja mainittujen ehdotusten yhteisvaikutuksista, joita useat lausunnonantajat olivat nostaneet esiin, ei esityksessä otettu kantaa, eikä mahdollisia yhteisvaikutuksia pyritty analysoimaan.

323 Apulaisoikeuskanslerin lausunto, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta: uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykset ym., Dnro OKV/80/20/2018, 29.10.2018.

UNHCR kiinnitti luonnosvaiheessa huomiota direktiivin oikeudelliseen luonteeseen ja jäsenvaltion harkintamarginaaliin, todeten sen asettavan ainoastaan yhteisiä minimi-standardeja, joiden implementointi kokonaisuudessaan ei ole pakollista, vaan suosiollisempien säännösten säätäminen tai niihin pitäytyminen on mahdollista, mikäli ne muutoin ovat direktiivin mukaisia.³²⁴ Myös UNHCR katsoi esitetyn voivan johtaa potentiaaliin palautuskiellon ja ihmisoikeusvelvoitteiden loukkauksiin. Se katsoi, ettei viranomaisten tulisi automaattisesti jättää tutkimatta hakemuksia sen perusteella, että hakija olisi voinut esittää uudet perusteet tai tosiseikat aiemman hakemuksen tai valituksen puitteissa.

3.5.3.3 Toteutuneet vaikutukset

Maahanmuuttovirasto päivitti uusintahakemuksia koskevan ohjeensa 28.5.2019 ja se tuli voimaan lakimuutoksen kanssa samanaikaisesti 1.6.2019.³²⁵ Ohjeessa selvennetään erityisesti alustavan tutkinnan sisältöä ja rajanvetoa turvapaikkatutkintaan. Sen mukaan tutkittavaksi ottamisen yhteydessä suoritettava kuuleminen ei ole turvapaikkapuhuttelu vaan alustavaan tutkintaan liittyvä suullinen kuuleminen. Ohjeessa myös selvennetään myös ”uuden seikan” ja ”uuden perusteen” välistä eroa.³²⁶ Palautuskielto on nostettu ohjeen alkuun, sen ensimmäiseksi kohdaksi ja siihen viitataan melko systemaattisesti läpi koko ohjeen, korostaen palautuskiellon ehdottomuutta. Ohjeessa todetaan mm., että palautuskiellon ehdottomuus huomioiden hakijalla on oltava mahdollisuus saada eri perusteensa kansainvälisen suojelun saamiseksi ratkaistavaksi turvapaikkamenettelyssä, jossa otetaan huomioon kaikki perustetta koskevat seikat.

Alustavassa tutkinnassa tehtävän arvioinnin ja päätökseen vaikuttavien asioiden osalta ohjeistetaan ottamaan huomioon erityisesti esitetyn seikan tai perusteen vakuuttavuus ja sen tueksi esitetty selvitys, uusintahakemuksen tekemisen hetki sekä hakijan esittämä syy sille, miksi hän on esittänyt uuden seikan tai perusteen vasta uusintahakemuksen yhteydessä, mikäli siihen olisi ollut mahdollisuus aiemmin.³²⁷ Seikan tai perusteen ”vakuuttavuus” johdetaan korkeimman hallinto-oikeuden käytännöstä. Ohjeessa todetaan, ettei ”lisää merkittävästi” -kynnystä palautuskielto huomioiden voida asettaa kohtuuttoman korkealle, mutta hakijan on kuitenkin tullut esittää riittävän vakuuttava selvitys tai peruste. Termin huomautetaan olevan kuvaava, joten sille ei nähdä voitavan antaa tyhjentävää tai

324 UNHCR, Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees Regional Representation for Northern Europe: Draft Law Proposal of 5 October amending the Aliens Act of Finland, 23.10.2018, s. 3.

325 Maahanmuuttoviraston ohje uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisesta ja tutkimatta jättämisestä, MIGDno-2019-766, 28.5.2019.

326 MIGDno-2019-766, s. 8.

327 MIGDno-2019-766, s. 7.

yksiselitteistä määritelmää, eikä ohjeessa tehdä tarkkaa rajanvetoa siitä, milloin lisäys on merkittävä ja milloin ei. Ohjeessa kiteytetään kuitenkin ”että, jos yksittäisessä tapauksessa katsotaan, että todennäköisyys lisääntyy enemmän kuin vähän tai lisääntyy huomattavasti, mutta lisäystä ei tulkita kuitenkaan merkittäväksi, ei uusintahakemusta lähtökohtaisesti tulisi jättää tutkimatta ainoastaan tällä perusteella, jos muut tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät.”³²⁸

Ohjeen voi todeta selkeyttävän monia vielä hallituksen esityksessä jossain määrin epäselviksi jääneitä asioita. Aiempaan verrattuna se on myös huomattavasti yksityiskohtaisempi ja huomioi paremmin erityisesti palautuskiellon. Myös KHO:n käytäntöä on huomioitu useassa yhteydessä. Ohjeistus vaikuttaisi myös kehittyneen kokonaisvaltaisemman arvioinnin suuntaan. Toisaalta ohjeistus on omiaan herättämään lukuisia lisäkysymyksiä, kuten mikä on ”huomattavan” ja ”merkittävän”, tai ”vakuuttavuuden” ja ”uskottavuuden” välinen ero ja mihin asti on tarkoituksenmukaista arvioida sisällöllisiä kysymyksiä alustavan tutkinnan yhteydessä. Ohjeen loppuun on myös liitetty oikeuskäytäntöä, joka kuitenkin koostuu pääosin hallinto-oikeuksien päätöksistä. Maahanmuuttovirasto on myös laatinut yksityiskohtaisempaa ohjeistusta poliisin ja rajavartiolaitoksen käyttöön.

Käsillä olevan tutkimuksen yhteydessä haastatelluista asiantuntijoista moni näkee mainitun lakimuutosten vaikuttaneen uusintahakemuksia koskevien käytäntöjen kiristymiseen ja tutkittavaksi ottamisen kynnyksen nousemiseen aiempaan verrattuna. Päätösten nähtiin myös muuttuneen mekaanisemmiksi kuin aiemmin. Toisaalta huomioitiin, että kun myös tutkimatta jättämisistä voi valittaa, on näiden valitusten määrä lisääntynyt vastaavasti, eikä asioiden kokonaismäärissä ja käsittelijöiden työmäärissä välttämättä nähty merkittäviä muutoksia. Haastatelluista nousi myös esiin, että Maahanmuuttoviraston uusitusta ohjeistuksesta huolimatta tutkittavaksi ottamisen kriteerit ja käytäntö alustavan tutkinnan osalta näyttäytyy monille keskeisillekin toimijoille epäselvänä. Myös esim. benefit of the doubt-periaatteen³²⁹ soveltamisen arvioitiin heikentyneen. Muutosten myötä lisäksi oikeusavun tarpeen arvioitiin korostuneen ja avustajien työmäärän lisääntyneen. Toisaalta myös tarve oikeusavun rajoittamiseen nousi esiin yksittäisessä kommentissa, kun kyseessä on esimerkiksi viides hakemus, joka ei sisällä mitään uutta aiempiin verrattuna.

Maahanmuuttoviraston tilastoja vuosina 2015–2019 tarkasteltaessa voidaan huomata, että uusintahakemusten osuus turvapaikkahakemuksista on noussut vuosi vuodelta ja oli vuonna 2019 jo lähes puolet (46%) kaikista hakemuksista.

328 MIGDno-2019-766, s. 9.

329 Tämä termi viittaa pakolaisoikeuden periaatteeseen, joka sisältyy UlkL 98 § 3 momenttiin. Sen mukaan asia on ratkaistava ”hakijan eduksi hänen kertomuksensa perusteella, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista myötävaikuttanut asian selvittämiseen ja jos viranomainen on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta kansainvälisen suojelun tarpeen osalta”.

Taulukko 2. Uusintahakemukset vuosittain

vuosi	Määrä (n)	osuus tp-hakemuksista
2015	518	1,5 %
2016	834	15 %
2017	1 845	36,5 %
2018	2 139	47 %
2019	2 083	46 %

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Uusintahakemuksiin tehtyjen päätösten osuus puolestaan on kasvanut 2% > 32%. Uusintahakemusten osuus päätöksistä on kuitenkin selvästi pienempi kuin mitä niiden osuus hakemuksista.

Taulukko 3. Uusintahakemuksiin tehtyjen päätösten määrä ja osuus kaikista turvapaikkapäätöksistä

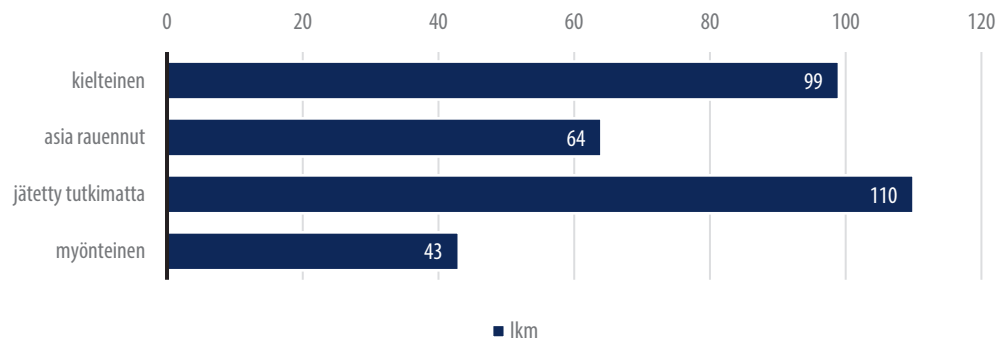
vuosi	2015	2016	2017	2018	2019
päätösmäärä (n)	159	316	736	1 530	2 410
osuus kaikista	2 %	1 %	7 %	19 %	32 %

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Uusintahakemuksissa tutkimatta jätettyjen osuus on suuri, 35%. Dublin-palautuksia on ainoastaan 5 kpl. Myös rauenneita hakemuksia on paljon vuonna 2016.

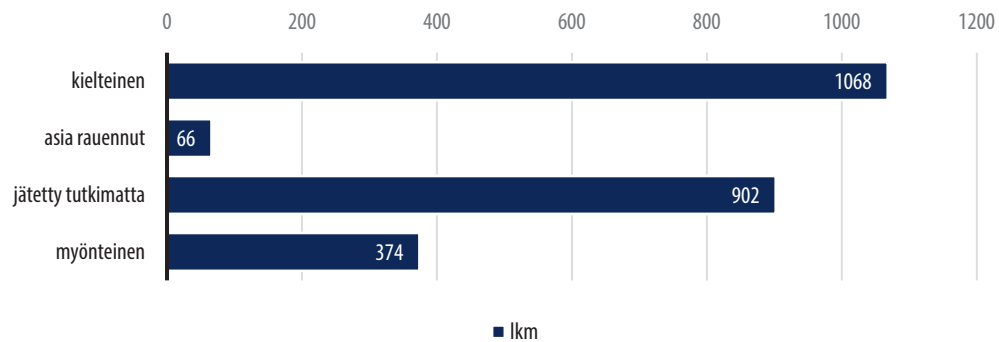
Uusintahakemusten päätösjakauma 2016 (vuoden 2015 päätösjakaumaa ei saatavilla).

Lähde: Maahanmuuttovirasto



Vuonna 2019 tutkimatta jätettyjen osuus on vielä suurempi, 37%. Rauenneiden määrä on vähentynyt huomattavasti.

Kuvio 1. Uusintahakemusten päätösjakauma 2019. Lähde: Maahanmuuttovirasto



Mitä tulee myönteisten ja kielteisten päätösten väliseen suhteeseen voidaan huomata, että vuonna 2015 myönteisten päätösten osuus oli 75% ja kielteisten 25%. Vuosien 2016 ja 2019 välillä kielteisten päätösten osuus oli noussut 70% >74%.

Taulukko 4. Uusintahakemukset: myönteisten ja kielteisten päätösten keskinäinen osuus 2015/2016/2019

osuus %	2015	2016	2019
myönteinen	75 %	30 %	26 %
kielteinen	25 %	70 %	74 %

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Turvapaikkojen osuus myönteisistä päätöksistä uusintahakemuksiin on noussut 44% > 66%, samoin toissijaisen suojelun päätösten 2% > 11%. Vastaavasti muusta syystä annettujen oleskelulupien osuus on laskenut 53% > 24%. Niiden osuus (2019) on kuitenkin selvästi korkeampi kuin yhteensä kaikkien turvapaikkojen kohdalla (15%) Vastaavasti turvapaikkojen ja toissijaisen suojelun osuus on 4% matalampi.

Taulukko 5. Uusintahakemukset: Eri kategorioiden osuus myönteisistä päätöksistä (2015 tietoja ei saatavissa)

osuus %	2016	2019
turvapaikka	44 %	66 %
toissijainen	2 %	11 %
muut	53 %	24 %

Lähde: Maahanmuuttovirasto

3.5.4 Oikeudellinen arviointi

Edellä käsitellyillä lakimuutoksilla tiukennettiin uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä aiempaan oikeudentilaan verrattuna, mutta kuitenkin nimenomaisesti menettelydirektiivin säännösten mukaisesti, joten EU-oikeuden näkökulmasta pysytellään sallitun minimistandardin rajoissa. Toinen kysymys on, onko aiemman, hakijan kannalta edullisemman, menettelyn muuttaminen tarkoituksenmukaista tai suositeltavaa. On myös otettava huomioon, että minimin ylittäviin standardeihin pitäytyminen tai sellaisista säättäminen on nimenomaisesti menettelydirektiivin artiklan 5 mukaan mahdollista, mikäli standardit eivät muutoin ole direktiivin kanssa ristiriidassa, kuten esimerkiksi UNHCR on korostanut. Kun perusteluissa tukeudutaan vahvasti menettelydirektiivin täytäntöönpanoa

koskeviin velvoitteisiin, kysymyksiä herättää toisaalta myös se, miksi direktiiviin sisältyviä muutoksia ei kuitenkaan katsottu tarpeelliseksi toteuttaa jo aiemmin.

Molempien muutosten, mutta erityisesti jälkimmäisen, taustalla oli uusintahakemusten huomattava määrällinen ja suhteellinen kasvu. Näkemykset uusintahakemusten kasvun syistä jakautuvat kuitenkin voimakkaasti. Hallituksen esityksissä korostuvat järjestelmän väärinkäytösten ehkäiseminen ja uskottavuuden vahvistaminen, joskin myös hakijan ja/tai lähtömaan muuttuneisiin olosuhteisiin liittyviä syitä on tunnistettu. Erityisesti järjestötahojen, mukaan lukien UNHCR, lausunnoissa korostuvat erilaiset hakijan henkilökohtaisesta tilanteesta, usein haavoittuvasta asemasta johtuvat syyt sille, miksi hakija ei ole kyennyt esittämään kaikkia perusteita ensimmäisen hakemuksen yhteydessä. Samoin korostetaan järjestelmän ongelmista vuoden 2015 jälkeisessä tilanteessa aiheutuvia syitä. Toisaalta erityisesti jälkimmäisessä hallituksen esityksessä ja Maahanmuuttoviraston ohjeistuksessa näitä syitä on myös tunnistettu. Asiantuntijahaastatteluissa nousevat edellisten lisäksi esiin myös hakijoiden taloudelliset ja muihin käytännön tilanteisiin liittyvät syyt, joihin ei ole kyetty löytämään tarkoituksenmukaisia ratkaisuja esimerkiksi toisen tyyppisten oleskelulupien myöntämisen kautta.

Hallituksen esityksiä koskeva kriittisin lausuntopalaute kohdistui oikeusturvan ja palautuskiellon loukkaamisen lisääntyviin riskeihin. Menettelyllisten takeiden huomioiminen niin alkuperäisen hakemuksen käsittelyssä kuin uusintahakemusten osalta on näiden riskien minimoimisen näkökulmasta keskiössä. Kun viranomaisten tiedottamis- ja neuvontavelvollisuus ja lisäkouluttamisen tarve on hallituksen esityksissä selvästi tunnistettu,³³⁰ vaikuttaa siltä, että erityisesti hakijan kuuleminen tutkittavaksi ottamisen yhteydessä on muodostunut käytännössä vaikeasti ratkaistavaksi asiaksi. KHO on ratkaisukäytännössään selvästi jo ennen jälkimmäistä lakimuutosta painottanut, ettei hakijan henkilökohtaiseen tilanteeseen tai vakaumukseen liittyvää uskottavuuskysymystä yleensä voida ratkaista ilman turvapaikkapuhuttelua. Esim. kristityksi kääntymistä koskevassa tapauksessa³³¹ KHO katsoi, ettei perusteiden uskottavuutta koskevaa arviointia tule tehdä pelkästään alustavassa tutkinnassa ilman perusteiden tarkempaa tutkimista ja turvapaikkapuhuttelun toimittamista. Myös suhteellisen pitkälle menevää uskottavuuden arviointia alustavan tutkinnan yhteydessä KHO on pitänyt ongelmallisena. KHO on myös katsonut, että Maahanmuuttovirastossa järjestetty suullinen kuuleminen ei korvaa hallintolainkäyttölain mukaista suullista käsittelyä, kun kysymys on valittajan kristinuskoon kääntymisen aitoudesta, eikä tuomioistuimien ole sidottu hallintomenettelyssä esitettyyn selvitykseen,

330 Ks. myös tuore selvitys Itä-Suomen yliopistossa, jossa argumentoidaan viranomaisilla olevan ulkomaalaisasioissa tavallista korkeampi selvittämisvelvollisuus. Evgeniya Kurvinen – Matti Muukkonen – Tomi Voutilainen, Selvittämisvelvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa, 21.8. 2020, Itä-Suomen yliopisto.

331 KHO 2018:169.

vaan sen on arvioitava selvityksen tarve ja merkitys itsenäisesti, mikä mainitussa tapauksessa edellytti suullisen käsittelyn järjestämistä hallinto-oikeudessa.³³² KHO on käytännössään korostanut myös kokonaisharkinnan periaatetta.³³³

Hallintovaliokunta piti ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina, muutamin huomioon ja muutosehdotuksin.³³⁴ Valiokunta ei saamansa selvityksen perusteella katsonut, että uusintahakemusten suuri määrä johtuisi ainoastaan vuoden 2015 poikkeuksellisen suurista hakijamääristä, eikä poissulkenut myöskään väärinkäytösten mahdollisuutta, joskin katsoi niiden määrää olevan vaikea arvioida. Valiokunta tähdensi kuitenkin, että jos uusintahakemuksessa esitetään uusia ratkaisuihin vaikuttavia perusteita, hakemus on otettava tutkittavaksi. Se viittasi myös hakijan haavoittuvaan asemaan, häpeään tai pelkoon liittyviin perusteluihin syihin sille, miksi perustetta ei ole aiemmin esitetty. Valiokunta korosti, että säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hakijan esittämä syy uuden seikan tai perusteen esittämiseen vasta uusintahakemuksen yhteydessä on yksi tekijä arvioitaessa, lisäävätkö kyseiset seikat tai perusteet merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa pidetään kansainvälisen suojelun tarpeessa olevana. Valiokunta totesi, että ehdotuksella ei rajoiteta hakijoiden mahdollisuutta jättää uusintahakemuksia tai esittää uutta selvitystä asiassaan. Se myös katsoi ehdotettujen muutosten pitäytyvän EU-lainsäädännön ja perustuslain palautuskiellon asettamissa rajoissa. Hallintovaliokunta katsoi myös, että uusintahakemuksen vastaanottavan viranomaisen rooli hakemuksen perusteiden kirjaamisessa korostuu nykyisestään ja tähdensi viranomaisten neuvontavollisuuden merkitystä käsittelyn kannalta olennaisten seikkojen esiin saamisessa.³³⁵

Keskeisenä tavoitteena erityisesti HE 237/2018 vp lakimuutoksen osalta oli uusintahakemusten määrällisen ja suhteellisen kasvun taittaminen. Kun otetaan huomioon, että jälkimmäiset muutokset tulivat voimaan 1.6.2019, niiden vaikutuksia hakemusmääriin on melko aikaista arvioida. Kun uusintahakemusten kokonaismäärä vuonna 2018 oli 2139, oli se 2083 vuonna 2019 ja 1934 vuonna 2020, joten kovin merkittäviä muutoksia hakemusten kokonaismäärissä ei ole havaittavissa.³³⁶ Uusintahakemusten suhteellinen

332 KHO 2018:118. Vrt. myös KHO 2018:90, jossa oli kyse suullisen käsittelyn järjestämisestä hallinto-oikeudessa silloin, kun kansainvälistä suojelua koskevaa uusintahakemusta, jossa perusteena oli esitetty homoseksuaalisuus, oli pidetty ilmeisen perusteettomana. Ks. myös 27.3.2020/1408, 27.3.2020 (4594/1/19). KHO katsoi, että valittajalla oli tämän vuoksi viimekädessä palautuskieltoon ja sen menettelyllisiin takeisiin perustuva oikeus saattaa kristillisen vakaumuksensa aitous arvioitavaksi tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä.

333 KHO 2020:67.

334 HaVM 32/2018 vp, s. 3.

335 HaVM 32/2018 vp, s. 5.

336 Maahanmuuttovirasto, Tilastot, [Uusintahakemukset](#). Lisäksi huomioon on otettava myös muut syyt, vuoden 2020 osalta mm. koronan aiheuttaman pandemian vaikutukset.

osuus kaikista hakemuksista on kuitenkin jatkuvasti kasvanut, vuonna 2020 se oli 60% turvapaikkahakemusten kokonaismäärästä (3209). Edellä tarkastelluista pitemmän aikavälin tilastoista nousee toisaalta esiin selkeä muutos uusintahakemuksia koskevien myönteisten ja kielteisten päätösten määrissä. Kun myönteisten päätösten osuus vuonna 2015 oli 75% ja kielteisten 25%, oli suhde muuttunut lähes päinvastaiseksi vuosina 2016–2019. Samana ajanjaksona uusintahakemusten tutkimatta jättämisen osuus on kasvanut 35% > 37%.

Vaikka on täysin selvää, että palautuskiellon, menettelyllisten takeiden ja oikeusturvan toteutumisen tulee olla uusintahakemusten käsittelyssä keskeisinä lähtökohtina, on myös väärinkäytösten ehkäiseminen kansainvälisten ihmisoikeuselinten tunnustama legitiimi tavoite, jota on perustelu erityisesti *res judicata*- ja oikeusvarmuusnäkökulmista (ks. edellä). Väärinkäytösten todellista määrää on kuitenkin vaikea arvioida. Toisaalta järjestelmän ylikuormittuminen uusintahakemusten myötä voi vaikuttaa haitallisesti muiden hakijoiden oikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen prosessien pitkittyessä. Turvapaikka-asioiden hajauttamista hallinto-oikeuksiin pohtinut oikeusministeriön työryhmä on esimerkiksi katsonut oikeusturvan kannalta merkittäväksi hakemusten määrän lisääntyessä, ettei turvapaikka-asioiden käsittely saa vaikuttaa muiden hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden käsittelyaikaan tai muihin oikeusturvatakeisiin.³³⁷ Tasapainon löytäminen yhtäältä turvapaikanhakijan oikeusturvan ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden huomioonottamisen ja toisaalta joutuisan käsittelyn ja järjestelmän tehokkaan toiminnan välillä on haasteellista, mutta olennaisen tärkeää.

Lopuksi on syytä kiinnittää myös huomiota lakimuutosten ajoitukseen, mikä on saanut osakseen kritiikkiä niin lausuntopalautteissa, aiemmissa selvityksissä kuin tämän selvityksen yhteydessä toteutetuissa asiantuntijahaastatteluissa. Jos menettelyllisiin takeisiin kohdistuu useita samanaikaisia tai perättäisiä heikentäviä vaikutuksia voi oikeusturvariskien olettaa kasvavan. Erityisesti edeltävän oikeusapumuutoksen vaikutukset ovat suorassa vaikutussuhteessa uusintahakemuksia koskeviin muutoksiin uusintahakemusten oikeusturvafunktion takia. Jälkimmäinen uusintahakemuksia koskevista muutoksista ajoittui ylimenovaiheeseen, jossa oikeusavun laadun ja saatavuuden heikentyminen oli jo selvästi havaittavissa.

337 Oikeusministeriö, Turvapaikka-asioiden käsittely, Ulkomaalaislaissa Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen valitusasioiden hajauttaminen muihin hallinto-oikeuksiin 16/2016, s. 41–43.

3.6 Turvaamistoimet ja rangaistussäännökset

3.6.1 Johdanto

Turvaamistoimilla viitataan yleisesti toimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että jokin oikeudellisesti merkityksellinen päätös saadaan tehtyä tai pantua täytäntöön. Ulkomaalaiseen henkilöön voidaan kohdistaa UlkL:ssa lähemmin määritelty turvaamistoimi, mikäli se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi. Turvaamistoimia voidaan käyttää myös maasta poistamista koskevan päätöksen valmisteleminen tai täytäntöönpanon turvaamiseksi tai muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. UlkL:n mukaisia turvaamistoimia ovat ensinnäkin ilmoittautumisvelvollisuus, asumisvelvollisuus ja säilöönotto. Näiden lisäksi ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun tai hänen tulee ilmoittaa mainituille viranomaisille paikka, josta hän on tavoitettavissa. Ulkomaalaiselle voidaan asettaa myös vakuus valtiolle oleskelu- ja paluukustannuksistaan.

Tarkasteltavalla ajanjaksolla turvaamistoimia koskevia säännöksiä muutettiin lähestulkoon kaikilta osin. Keskeinen syy tähän oli EU:n direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (ns. vastaanottodirektiivi),³³⁸ joka oli pantava kansallisesti täytäntöön viimeistään 20. heinäkuuta 2015. Tässä yhteydessä on huomautettava, että kyseinen hanke aloitettiin jo pääministeri Kataisen/Stubbin hallituskaudella, mutta sitä koskevat lakimuutokset tulivat voimaan pääministeri Sipilän kaudella. Tässä luvussa käsitellään turvaamistoihin tehtyjä muutoksia yleisesti, kun taas luvussa 4.6 niitä käydään läpi tarkemmin erityisesti lapsen näkökulmasta. Tässä luvussa keskitytään säilöönottoon ja asumisvelvollisuuteen.³³⁹

Turvaamistoimet eivät ole oikeudellisesti luonteeltaan rangaistuksia, vaikka niiden jotkut muodot saattavat rajoittaa henkilön toimintavapautta varsin olennaisesti. Turvaamistoimia ei myöskään saa määrätä rangaistustarkoituksessa. UlkL:n noudattamisen tehoteeksi on säädetty myös rangaistussäännöksiä. Näistä lievimmät on sijoitettu UlkL:n 12 lukuun, kun taas vankeusuhkaiset rangaistussäännökset ovat rikoslain (RL, 39/1889) 17 luvussa. Rangaistussäännöksiä muutettiin tarkasteluajana siten, että maahantulokiellon

338 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleellaadittu), EUVL L 180, 29.6.2013, s. 96–116.

339 Ajanjaksolla täsmennettiin myös niitä edellytyksiä, joiden nojalla ulkomaalaisen henkilön matkustusasiakirjat voidaan ottaa haltuun. Ks. hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 273/2018 vp. Kyseinen lakimuutos ei juurikaan muuttanut vallitsevaa oikeustilaa, eikä se näyttäytynyt esimerkiksi haastatteluissa erityisen ongelmallisena, joten se jätettiin tässä tarkastelun ulkopuolelle.

rikkomista koskevan rangaistussäännöksen rangaistusasteikkoa korotettiin ja säännös siirrettiin samalla rikoslakiin.

3.6.2 Säilöönotto ja ilmoittautuminen (HE 172/2014 vp) ja säilöönottoa koskeva menettely (HE 32/2016 vp)

3.6.2.1 Lakimuutosten tavoitteet

Ensinnä mainitun hallituksen esityksen tavoitteena oli panna täytäntöön yllä mainittu vastaanottodirektiivi.³⁴⁰ Direktiivin tarkoituksena on yhtenäistää kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa koskevat vaatimukset jäsenvaltioissa. Hallituksen esitykseen sisältyvä direktiivin ja kotimaisen lainsäädännön vertailu osoittaa, että Suomen lainsäädäntö vastasi jo melko pitkälle direktiivin sisältöä. Osa vaadituista muutoksista koski viranomaisten tiedonantovelvollisuuksia koskien säilöön otettuja henkilöitä, näitä koskevia UlkL:n säännöksiä täsmennettiin. Samoin säilöönoton vaihtoehtojen ensisijaisuutta koskevaa lainkohtaa selvennettiin. Säilöönoton perusteisiin tehtiin myös muutoksia. Direktiivin edellytysten mukaisesti säädettiin mahdollisuudesta ottaa ulkomaalainen säilöön, jos se on tarpeen kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi. Säilöönoton perusteisiin kirjattiin myös aiempaa täsmällisemmin rikosepäilyyn tai rikokseen syyllistymiseen liittyvä säilöönotto. Näiden lisäksi UlkL:ia muutettiin siten, että vaatimus kansainvälistä suojelua hakevien ja muiden säilöön otettujen henkilöiden pitämisestä erillään voidaan toteuttaa direktiivissä määrättyllä tavalla.³⁴¹

Säilöönoton menettelyä koskevat muutokset liittyivät isompaan kokonaisuuteen,³⁴² jonka yleisenä tavoitteena oli tehostaa ja nopeuttaa kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyä tuomioistuimissa. Mainittua kokonaisuutta on käsitelty lähemmin luvuissa 3.2 ja 3.3. Tässä yhteydessä tarkastelussa ovat vain säilöönottomenettelyyn liittyvät muutokset.

Säilöönoton edellytyksistä säädetään UlkL 121 §:ssä. Koska säilöönotossa on kyse vapautteen kohdistuvasta turvaamistoimesta, sitä voidaan käyttää vain, jos lievempiä turvaamistoimia, kuten esimerkiksi ilmoittautumisvelvollisuutta, ei katsota riittäviksi. Säilöön ottamisesta päättää poliisissa tai rajavartiolaitoksessa pidättämiseen oikeutettu virkamies. Säilöön otetulle tai hänen edustajalleen on ilmoitettava välittömästi säilöön ottamisen peruste ja annettava tietoa säilöön ottamisen perusteesta, asian käsittelystä ja mahdollisuudesta saada oikeusapua.

340 HE 172/2014 vp.

341 HE 172/2014 vp, s. 17–19.

342 HE 32/2016 vp.

Varsinaisen päätöksen säilöönnotosta tekee kärjäoikeus. Jos henkilö on otettu säilöön, säilöönnoton edellytyksiä on arvioitava uudelleen säännöllisin väliajoin. Ennen säilöönottomenettelyä koskevaa lakimuutosta tämä arviointi tapahtui kärjäoikeuden aloitteesta aina viimeistään kahden viikon kuluttua päätöksestä, jolla kärjäoikeus oli määrännyt henkilön säilöön. Tältä osin UlkL:ia muutettiin siten, että aloite säilöönnoton edellytysten uudelleentarkastelusta siirtyi säilöön otetulle itselleen. Muutetun UlkL 128 §:n mukaan asia on otettava kärjäoikeudessa käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluessa pyynnön esittämisestä. Jos kärjäoikeus on aiemmin määrännyt henkilön edelleen säilöössä pidettäväksi, asiaa ei tarvitse käsitellä aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua mainitusta päätöksestä. Jos edellisen käsittelyn jälkeen asiassa on tullut ilmi jotakin uutta, käsittely on järjestettävä aikaisemmin.

3.6.2.2 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi (HE 172/2014 vp)

Kuten edellä jo todettiin, tarkasteltavana oleva hallituksen esitys liittyi vastaanottodirektiivin täytäntöönpanoon. Hallituksen esityksen mukaan lakimuutokset korostivat säilöönnoton viimesijaisuutta ja täsmensivät sen käytön edellytyksiä.³⁴³ Säilöönnottoa koskeviin säännöksiin tehtävät muutokset nähtiin pääosin tarkennuksina, eikä niinkään isoina muutoksina. Lakiehdotuksista annetuissa lausunnoissa nähtiin riski säilöönnoton käytönmahdollisuuksien laajentumisesta. Lausunnoissa tuotiin esiin myös huoli hallinto-oikeudellisten turvaamistoimien ja rikosprosessuaalisten pakkokeinojen mahdollisista kumulatiivista vaikutuksista. Muutosten pelättiin toisin sanoen johtavan siihen, että ulkomaalaisiin kohdistetaan sekä pakkokeinoin mukaisia pakkokeinoja että hallinnollista vapaudenriistoa, mikä saattaisi johtaa kohtuuttomiin seurauksiin.³⁴⁴

Ulkomaalaisten säilöön otossa on kyse vapaudenriistosta, joten säilöönottoon liittyviä kysymyksiä on tarkasteltava yhtäältä perustuslain 7 §:ssä säädetyn henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden kannalta ja toisaalta sitä on arvioitava myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen valossa. Samoin on otettava huomioon, että EIS:n 5 artiklan 1 kappaleen f-kohdan mukaan vapaudenriisto on mahdollista silloin, kun henkilö pidätetään tai häneltä riistetään vapaus, jotta voitaisiin estää hänen laitton maahan-tulonsa tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi ja luovuttamiseksi. Vapaudenriiston edellytyksistä on tällöin säädettävä laissa.

Perustuslakivaliokunta edellytti launnonssaan täsmennyksiä säilöön noton edellytyksiä koskevaan säännökseen siltä osin, kuin kyse oli kansalliseen turvallisuuteen

343 HE 172/2014 vp, s. 21.

344 Ks. Liite 2.

linkittyvästä säilöönotosta. Perustuslakivaliokunta katsoi edelleen, että ”tämän tyyppisissä vapaudenmenetyksissä olisi lähtökohtaisesti perusteltua tukeutua poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolain mukaisiin mekanismeihin.”³⁴⁵

Hallintovaliokunta puolestaan kiinnitti huomionsa siihen, että kaikki lausujat eivät välttämättä olleet hahmottaneet, että ”lakiehdotuksessa rajoitetaan säilöönottoa edellyttämällä sekä yleisten että erityisten edellytysten samanaikaista täyttymistä, korostamalla painokkaammin säilöönoton viimesijaisuutta suhteessa muihin turvaamistoimiin ja edellyttämällä jokaisen ulkomaalaisen osalta säilöönottoperusteiden yksilöllistä arviointia.”³⁴⁶ Hallintovaliokunta myös selvensi, millä tavoin maasta poistamista turvaamaan tarkoitettu säilöönotto ja rikosprosessuaaliset pakkokeinot eroavat toisistaan.³⁴⁷

3.6.2.3 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi (HE 32/2016 vp)

Turvapaikkamenettelyä koskevassa hallituksen esityksessä säilöönoton menettelyä koskevia vaikutuksia ei juurikaan käsitelty. Tätä selittää se, että muutos oli osa laajempaa kokonaisuutta, jossa pyrittiin tehostamaan ja nopeuttamaan prosesseja kaikilta osin. Hallituksen esityksestä annetuissa lausunnoissa muutos nähtiin pääosin säilöön otettujen henkilöiden oikeusturvaa heikentävänä ratkaisuna. Pelkona oli, että säilöön otetut eivät ole tietoisia oikeuksistaan, mikä voi johtaa siihen, että pyyntöjä ei osata tehdä. Tätä kautta ulkomaalaisia voitaisiin pitää säilössä aiempaa pidempiä aikoja ilman kontrollia.³⁴⁸

Perustuslakivaliokunta teki tämän esityksen yhteydessä tärkeän huomion oikeusturvan ja käsittelyn joutuisuuden suhteesta:

”Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisellä tasolla lisäksi huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat.”³⁴⁹

345 PeVL 45/2014 vp, s. 3.

346 HaVM 56/2014 vp, s. 4.

347 HaVM 56/2014 vp, s. 6–7.

348 Ks. Liite 2.

349 PeVL 24/2016 vp, s. 4.

Perustuslakivaliokunta katsoi edelleen, että ehdotettu muutos heikentäisi säilöön otettujen oikeusturvaa, koska asian käsittely käräjäoikeudessa edellyttäisi hakijan huomattavaa oma-aloitteisuutta, mikä puolestaan edellyttää tietoisuutta oikeuksista ja turvapaikkamenettelystä. Näin ollen perustuslakivaliokunta katsoi, että jos lakia muutetaan hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla, ”lakiin tulee lisätä säännökset, jotka turvaavat tehokkaat ja toimivat järjestelyt siitä, että säilössä oleva ulkomaalainen saa tehokkaasti tiedon oikeuksistaan ja ymmärtää ne.”³⁵⁰

Lakivaliokunta korosti omasta puolestaan, että uudet säännökset vastaavat aikaisempia vangitsemisasioissa noudatettuja pakkokeinolain säännöksiä eli esityksessä pyrittiin myös yhtenäistämään ulkomaalaislain ja pakkokeinolain nykyisiä säännöksiä. Tämä nähtiin tärkeänä, koska ”[m]olemmissa asioissa on kyse henkilökohtaisen vapauden rajoittamisesta tilanteessa, jossa oikeusturvan tarve on korostunut, vaikkakin toisessa on kyse hallinnollisesta ja toisessa taas rikosperusteisesta vapaudenriistosta.”³⁵¹ Lakivaliokunta toi myös esiin, että pakolliset uudelleen käsittelyt aiheuttavat käräjäoikeuksille runsaasti työtä. Lakivaliokunta katsoi edelleen, että muutoksella on myönteisiä vaikutuksia myös säilöön otetuille, sillä pakolliset kahden viikon välein pidettävät käsittelyt ovat ”saadun selvityksen mukaan aiheuttaneet turhautumista myös heidän keskuudessaan.”³⁵²

Perustuslakivaliokunnan kannanotto tiedottamisen suhteen ei lakivaliokunnan tulkinnan mukaan ollut ongelma, sillä ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002) 5 §:n 1 momentin mukaan säilöön otetulle ulkomaalaiselle on viipymättä tiedotettava hänen säilöönottojärjestelyistään sekä hänen oikeuksistaan että velvollisuuksistaan. Näin ollen lakivaliokunta päätyi siihen, että uusia säännöksiä ei tarvita. Säilöön otetulla on valiokunnan saaman selvityksen mukaan käytännössä myös mukanaan aina avustaja. Lakivaliokunta kuitenkin katsoi, että tässä uudessa tilanteessa, jossa säilöönoton uudelleen käsittely muuttuu säilöön otetun aktiivisuutta edellyttäväksi, henkilön ”oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottamista koskevien säännösten merkitystä on aiheellista korostaa.”³⁵³

Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden säilöönottoa koskevien vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että ajantasaista tilastotietoa on hankala saada.³⁵⁴ Varovaisen arvion

350 PeVL 24/2016 vp, s. 7.

351 LaVM 7/2016 vp, s. 7.

352 LaVM 7/2016 vp, s. 7.

353 LaVM 7/2016 vp, s. 8.

354 YK:n kidutuksen vastainen komitea on kiinnittänyt Suomen huomiota siihen, että tilastotiedot ovat tältä osin puutteellisia. Ks. Committee against Torture, Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Finland, CAT/C/FIN/CO/7, 20 January 2017, s. 4.

mukaan mitään suuria muutoksia ei näyttäisi käytännössä tapahtuneen. Vuonna 2016 ulkomaalaisten säilöönottoja tehtiin Suomessa 1064 kappaletta, vuosina 2017 ja 2018 noin 1500 kappaletta ja vuonna 2019 yhteensä 1287 kappaletta.³⁵⁵ Nämä luvut kattavat kaikki ulkomaalaisten säilöönnotot. Kolmannen maan kansalaisten osuudesta saatavilla olevat tiedot ovat vuosilta 2012–2016, jolloin luku on pysytellyt 700–800 paikkeilla.³⁵⁶ Näiden lukujen perusteella ei kuitenkaan pidä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

YK:n kidutuksen vastainen komitea on viimeisimmissä suosituksissaan kannustanut Suomea aktiivisesti hyödyntämään säilöönoton vaihtoehtoja.³⁵⁷ Tätä tutkimusta varten tehtyjen haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että ilmoittautumisvelvollisuutta todella käytetään tässä tarkoituksessa.

H10: ”No itse asiassa minä en tiedä yhtään henkilöä, joka olisi otettu säilöön, vaan kaikilla on ainakin aluksi ollut tuo ilmoittautuminen.”

Tämä vastaa myös sisäministeriön vuonna 2014 julkaisemassa tutkimuksessa esitettyä.³⁵⁸ Ilmoittautumisvelvollisuuden käyttöä näyttäisi kuitenkin joissain tapauksissa hankaloittavan se, että kansainvälistä suojelua hakevat eivät välttämättä luota viranomaisiin. Näin ollen he saattavat jättää menemättä ilmoittautumaan, koska he pelkäävät viranomaisten soveltavan lakia mielivaltaisesti.

H15: ”Kaikki haluaisivat neuvoa silleen, että totta kai menet viranomaisen luo, jos on joku asia, koska muuten sinulle tulee ongelmia myöhemmässä vaiheessa. Mutta sitten siinä on just se, että jos ihmiset pelkää sitä, että poliisi on arvaamaton ja niillä on niin suuri harkintavalta tässä asiassa, niin sitten sitä on vaikea ihmistä neuvoa noudattamaan vaan viranomaisten ohjeita, jos tuntuu, ettei tässä asiassa voi luottaa. Että kyllä se on minusta ehkä semmoinen asia, jossa selkeästi ei voi luottaa siihen, että viranomainen tulkitsee lakia kohtuullisesti tai suhteellisesti ja tosi iso valta on siinä annettu poliisille.”

355 Tilastokeskus, Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen pakkokeinot alueittain, 2013–2019, www.tilastokeskus.fi

356 EMN-STUDY 2, 2017, The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards – National Report of Finland https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/09a_finland_effectiveness_of_return_final_en.pdf

357 Committee against Torture, Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Finland, CAT/C/FIN/CO/7, 20 January 2017, s. 4.

358 Kyseisen selvityksen mukaan vaihtoehtoisista turvaamistoimista käytetään nimenomaan ilmoittautumisvelvollisuutta ja matkustusasiakirjojen haltuunottoa. Sisäministeriö, Selvitys säilöönoton vaihtoehtoista, Sisäministeriön julkaisu 35/2014, s. 10.

Haastatteluvastauksista on kuitenkin vaikea päätellä mitään mainittujen turvaamistoimien yleisyydestä. Koska säilöönottamisen yksi funktio on turvata maasta poistamisen täytöntöönpano, säilössä olevien henkilöiden määriin vaikuttaa myös se, onko palauttaminen ylipäättään mahdollista. Jos johonkin maahan ei voida palauttaa, kyseisen maan kansalaisia ei voi ottaa säilöönkään. Haastattelujen perusteella säilöönottoon ja siihen liittyvään menettelyyn ei näyttäisi liittyvän aikuisten kohdalla merkittäviä ongelmia, vaan ongelmat liittyvät erityisesti lapsiin. Tätä tematiikkaa käsitellään lähemmin luvussa 4.6.

3.6.3 Asumisvelvollisuus (HE 133/2016 vp)

3.6.3.1 Lakimuutoksen tavoitteet

Säilöönotto on vahvin hallinnollinen turvaamistoimi, mutta se rajoittaa merkittävästi perusoikeuksia ja lisäksi se on kallis vaihtoehto. Säilöönotosta käydäänkin kansainvälistä keskustelua ja monessa maassa haetaan sille vaihtoehtoja. Lievimmät keinot, kuten esimerkiksi ilmoittautumisvelvollisuus ja matka-asiakirjojen haltuunotto, ovat ensisijaisia turvaamistoimia, mutta niitä ei kaikissa tilanteissa voida pitää tarpeeksi tehokkaina keinoina päätösten täytöntöönpanon turvaamiseen. Monissa maissa on otettu käyttöön säännöksiä asumisvelvollisuudesta eli velvollisuudesta asua ja ilmoittautua jossakin tietyssä viranomaisten määräämässä paikassa.³⁵⁹ Säilöönottoon liittyvä kriittinen keskustelu on kohdistunut erityisesti alaikäisten säilöönottoon ja siten tämän hallituksen esityksen tavoitteita tulee peilata erityisesti alaikäisten asemaan. Tältä osin viitataan lukuun 4.6.

Asumisvelvollisuutta koskevan hallituksen esityksen tavoitteena oli yhtäältä vähentää säilöön ottamisia ja toisaalta turvata UlkL:n tavoitteiden tehokkaampi toteuttaminen. Esityksessä ehdotettiin uutta turvaamistointia, asumisvelvollisuutta. Ratkaisun perusteluna oli se, että voimassa olevia lievempiä turvaamistoimia koskevan sääntelyn ei katsottu antavan viranomaisille riittäviä keinoja turvata turvapaikkamenettelyn ja maasta poistamisen täytöntöönpanon tehokkuutta.³⁶⁰

Lakimuutoksen myötä UlkL:iin lisättiin säännökset asumisvelvollisuudesta ja lapsen asumisvelvollisuudesta. Uuden UlkL 120a §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen voidaan määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa, jos laissa säädetyt lievemmat turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Asumisvelvollisuus on voimassa enintään 14 kuukautta sen alkamisesta. Asumisvelvollisuuden rikkomisesta on ilmoitettava välittömästi velvoitteen määränneelle viranomaiselle.

359 Ks. lähemmin Sisäministeriö, Selvitys säilöönoton vaihtoehtoista 2014, s. 12.

360 HE 133/2016 vp, s. 18.

3.6.3.2 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi

Lakiehdotuksesta annetuissa lausunnoissa ennakoitiin yhtäältä, että esitys parantaisi kansainvälistä suojelua hakeneiden asemaa, koska se mahdollistaisi säilöönottoa lievem-
mät toimenpiteet. Toisaalta esitystä myös kritisoitiin ja arvioitiin, että asumisvelvollisuu-
della rajoitettaisiin ulkomaalaisten perustavanlaatuisia oikeuksia enemmän kuin on vält-
tämätöntä. Samoin tuotiin esiin, että asumisvelvollisuus sekoittaisi eri toimijoiden rooleja,
mikä olisi omiaan heikentämään sellaisen luottamuksen syntymistä, mikä vastaanotto-
keskuksissa on tarpeen. Esityksen arveltiin myös johtavan ”turvaamistoimikumulaatioon”
eli turvaamistoimien käytön lisääntymiseen.³⁶¹

Tätä tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa nousi esiin, että asumisvelvollisuutta ei
vielä juurikaan ole hyödynnetty:

*H22: ”Minulla on sellainen käsitys, ettei asumisvelvollisuutta ole käytetty juuri
ollenkaan. Ei ne konkreettisesti ole vähentänyt säilöönottoa valitettavasti. Niistä
keskusteluista, joita ollaan käyty, minulla on sellainen käsitys, että poliisi ei koskaan
pitänyt asumisvelvollisuutta todellisena vaihtoehtona säilöönnotolle. Jos ne haluaa
henkilön ottaa säilöön, niin asumisvelvollisuus harvemmin tulee sitä korvaamaan.”*

Oikeudellisessa tarkastelussa asumisvelvollisuus on toki säilöönottoa lievempi toimen-
pide, mutta se on yhtä kaikki hyvin rajoittava. Tätä mieltä oli myös perustusvaliokunta, joka
tarkasteli lakimuutosta yhtäältä liikkumisvapauden rajoituksena ja toisaalta tosiasiallisena
vapaudenmenetyksenä. Valiokunnan mukaan asumisvelvollisuutta oli siten arvioitava
perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kannalta.³⁶² Perustuslakivaliokunta edel-
lytti lakiehdotukseen täsmennyksiä ja katsoi, että lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisen
lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos sen tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset
otetaan asianmukaisesti huomioon.³⁶³

3.6.4 Maahantulokieltoa koskeva kriminalisointi rikoslakiin (HE 146/2018 vp)

3.6.4.1 Lakimuutoksen tavoitteet

Kuten edellä on jo mainittu, ulkomaalaisasioita koskevat rangaistussäännökset sisäl-
tyvät yhtäältä RL:iin ja toisaalta UlkL:iin. RL:n 17 luvussa ovat vankeusuhkaiset

361 Ks. Liite 2.

362 PeVL 48/2016 vp, s. 3.

363 PeVL 48/2016 vp, s. 7. Hallintovaliokunnan mietintö sisälsi runsaasti muutoksia esityk-
seen, ks. HaVM 27/2016 vp.

rangaistussäännökset ja sakonuhkaisista kriminalisoinneista on säädetty UlkL:n 12 luvussa. Erottelu perustuu rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä omaksuttuun keskittämisperiaatteeseen, jonka mukaan vankeusuhkaiset rangaistussäännökset on pyrittävä keskittämään RL:iin. Tarkasteltavana olevalla ajanjaksolla muutettiin maahantulokiellon rikkomista koskevaa rangaistussäännöstä.

Maahantulokiellosta säädetään UlkL 150 §:ssä. Lainkohdan mukaan ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokielto pääsyn epäämistä, käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä. Kielto voidaan määrätä myös erillisenä päätöksenä, jos henkilö ei ole poistunut maasta annetussa ajassa vapaaehtoisesti. Maahantulokielto määrätään joko määräaikaisena tai toistaiseksi. Viimeksi mainittu kielto koskee sellaisia törkeistä tai ammattimaisista rikoksista rangaistukseen tuomittuja henkilöitä, jotka muodostavat vakavan uhan yleiselle turvallisuudelle. Tavallisesti maahantulokielto määrätään määräaikaisena, sen enimmäisaika on viisi vuotta. Maahantulokielto voidaan perustelluista syistä myös peruuttaa.

Lakimuutoksen yhtenä perusteena oli, että UlkL:n ja RL:n välinen työnjako ei ollut maahantulokieltoa koskevien rangaistussäännösten osalta selvä. Hallituksen maahanmuuttopoliittisessa toimintaohjelmassa oli edelleen linjattu, että maahantulokiellon rikkomisesta tulee määrätä vankeusrangaistus.³⁶⁴ Hallituksen esityksessä tavoiteltiin siten ensinnäkin rangaistussääntelyn selkeyttämistä. Tämän lisäksi rangaistussäännöksen kiristämällä tavoiteltiin rikoksia ennaltaehkäisevää vaikutusta.³⁶⁵

Maahantulokieltoon liittyvä kriminalisointi siirrettiin ehdotuksen mukaisesti RL:n 17 lukuun. Lakimuutoksen myötä henkilö, joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto, on tuomittava maahantulokiellon rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

3.6.4.2 Ennakoidut vaikutukset

Hallituksen esityksessä arvioidaan lakimuutoksen ennakoituja vaikutuksia perusteellisesti. Rangaistussäännöksen ennaltaehkäisevään tehoon suhtaudutaan esityksessä melko epäilevästi. Perusteena tälle on se yleinen rangaistusteoreettiseen tutkimukseen perustuva huomio, jonka mukaan rangaistusten kiristämällä ei ylipäätään ole kovin merkittävää vaikutusta rikosten määrään. Rangaistusten ennaltaehkäisevä teho on pikemminkin

364 HE 146/2018 vp, s. 14–15. Täsmennyksen vuoksi tässä on syytä todeta, että uusi rangaistussäännös (RL 17:7b) koskee kaikkia maahantulokiellon rikkomisen tilanteita, eikä ainoastaan kansainvälistä suojaa hakeneiden maahantulokieltoja.

365 HE 146/2018 vp, s. 19.

sidoksissa kiinnijäämisriskiin ja rankaisemisen todennäköisyyteen. Toisaalta hallituksen esityksessä todetaan, että lakimuutos olisi omiaan korostamaan maahantulokiellon rikkomisen moitittavuutta.³⁶⁶ Hallituksen esityksessä esitetyn arvion mukaan vankeusrangaistuksen määrääminen pelkästään maahantulokiellon rikkomisesta olisi poikkeuksellista ”ja voisi vuositasolla koskea enintään joitakin lyhyitä vankeusrangaistuksia.”³⁶⁷

Lakimuutoksella ennakoidaan edelleen olevan mahdollisia yhteiskunnallisesti epätoivottavia vaikutuksia. Tämä liittyy siihen, että maahantulokiellon rikkomisia ei lakimuutoksen jälkeen enää voida käsitellä sakkomenettelyssä. Näin ollen ne siirtyisivät täysimittaiseen esitutkintaan, syyteharkintaan ja oikeudenkäyntimenettelyyn, minkä ennakoitiin yhtäältä hidastavan prosessia ja toisaalta myös vaikeuttavan rikosvastuun toteutumista. Rikoksesta epäilty henkilö on ennen tuomioistuinkäsittelyä saattanut poistua maasta tai hänet on poistettu maasta. Rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttö ei näissä tilanteissa olisi kohtuullista, eikä ulkomaalaislaissa säädettyjä turvaamistoimia voi puolestaan käyttää rikosprosessin turvaamisen tarkoituksessa. Rangaistuksen määräämisen vääjäämättömästä hidastumisesta ennakoitiin olevan sellainenkin seuraus, että ihmiset, jotka pikemminkin pitäisi käännättää tai karkottaa jäävät odottamaan oikeudenkäyntiä. Lakimuutoksen arvioitiin myös lisäävän viranomaisten työmäärää jossain määrin, samoin sen oletettiin johtavan oikeudenhoidon lisäkustannuksiin.³⁶⁸

Lakiehdotuksesta annetuissa lausunnoissa arvioitiin, että muutos saattaa lisätä vankien määrää, mutta vain muutamalla kymmenellä. Samoin tuotiin esiin riski siitä, että maahan jää oikeudenkäyntiä odottamaan henkilöitä, jotka itse asiassa pitäisi poistaa maasta. Vankeusuhkaisuuden pelättiin myös heikentävän myös paperittomien henkilöiden asemaa entisestään.³⁶⁹

3.6.4.3 Toteutuneet vaikutukset

Rangaistussäännösten vaikuttavuutta on mahdollista arvioida tarkastelemalla poliisin tietoon tullutta rikollisuutta. On tietysti huomioitava, että tällöin kyse on ainoastaan ilmirikollisuuden tarkastelusta. Käsillä oleva rangaistussäännös on ollut voimassa nykyisessä muodossaan vasta 1.1.2019 lähtien, joten tarkkaa tilastollista vertailua poliisin tietoon tulleista maahantulokiellon rikkomisista ennen ja jälkeen lainmuutoksen ei voida tässä tehdä, eikä säännöksen mahdollisesta ennaltaehkäisevästä tehostakaan voida tehdä kovin merkittäviä päätelmiä.

366 HE 146/2018 vp, s. 20.

367 HE 146/2018 vp, s. 22.

368 HE 146/2018 vp, s. 21–24.

369 Ks. Liite 2.

Vuonna 2019 maahantulokiellon rikkomisia on rekisteröity 497 kappaletta. Vuonna 2020 niitä rekisteröitiin 379 kappaletta. Rikosten määrä näyttäisi siten alentuneen.³⁷⁰ Tässä yhteydessä on kuitenkin olennaista huomata, että maahantulokiellon rikkominen koskee kaikkia maahantulokieltoon määrättyjä henkilöitä. Aiemmista vuosista saatujen tietojen perusteella on todennäköistä, että kiellon rikkojien joukossa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden osuus ei ole merkittävä. Rangaistussäännöksen mahdolliset vaikutukset eivät nousseet esiin myöskään tätä tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa.

Poliisihallituksen tekemän raportin mukaan maahantulokieltoja on määrätty erityisesti virolaisille rikollisille.³⁷¹ Maahantulokielloista on tehty myös tarkempi arvio koskien vuotta 2015. Tuolloin voimassaolevia maahantulokieltoja oli yhteensä 10 519 kappaletta. Venäjän kansalaisille oli eniten kieltoja, 1434 kappaletta ja virolaisilla lähes yhtä monta, 1351 kappaletta. Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellinen tieto on se, että irakilaisilla, jotka ovat suuri kansainvälistä suojelua hakevien ryhmä, oli tuolloin 1019 maahantulokieltoa. Muille kansainvälisen suojelun kannalta relevanteille kansalaisuuksille, kuten afganistanilaisille ja somalialaisille, oli voimassa noin 300 kieltoa ryhmää kohden.³⁷²

Maahantulokiellon rikkomisesta jäi vuonna 2015 kiinni 228 eri henkilöä, joista monet rikkoivat kieltoa useasti.³⁷³ Maahantulokiellon rikkomisia rekisteröitiin vuonna 2015 yhteensä 468 kappaletta. Maahantulokiellon rikkojista suurin osa oli virolaisia, heidän osuutensa oli 73% kaikista. Tämä tarkoittaa, että muita kuin virolaisia tässä joukossa oli vain kuutisenkymmentä. Ne kansalaisuudet, jotka ovat vahvasti edustettuina kansainvälistä suojelua hakevien joukossa, eivät erotu tilastossa millään tavoin merkittävänä ryhmänä.³⁷⁴

Vaikuttaa siis siltä, että maahantulokiellon rikkomisessa ei ole ollut kyse mistään leimallisesti turvapaikanhakijoihin liittyvästä ongelmasta. Tästä huolimatta rangaistussäännöstä perusteltiin hallituksen esityksessä myös hallituksen maahanmuuttopoliittiseen ohjelmaan vedoten.

370 Poliisi, Rikostilastot nimikkeittäin, valtakunnalliset ja poliisilaitoskohtaiset luvut vuosina 2015–2020 <https://poliisi.fi/toimintaymparisto-ja-tilastot>

371 Poliisihallitus, Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma 2017–2020, Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2017, s. 39.

372 Reija Juottonen, Ulkomaalaisrikkomukset vuonna 2015. Erityistarkastelussa maahantulokiellon rikkominen, Poliisiammattikorkeakoulun opinnäytetyö/AMK, 09/2016, s. 20–21.

373 Juottonen 2016, s. 54.

374 Juottonen 2016, s. 54–56.

3.6.4.4 Oikeudellinen arviointi

Koska maahantulokiellon rikkominen oli entuudestaan jo rangaistavaa, lähtökohtaisesti kyse ei ollut sen arvioimisesta, onko rikosoikeudelliselle lainsäädännölle esitettävissä painavaa yhteiskunnallista tarvetta ja perusoikeusjärjestelmän valossa hyväksyttävää perustetta. Lakivaliokunta katsoi tästä huolimatta, että ehdotetut säännökset olivat tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia.³⁷⁵ Kiinnostavaa tässä yhteydessä on kuitenkin se, miten valiokunta arvioi lakiehdotuksessa esitettyä viittausta hallituksen maahanmuuttopoliittiseen ohjelmaan. Lakivaliokunta totesi, että

”edellä mainitun kaltaiset poliittiset toimenpideohjelmat eivät voi määrittää rangaistavaksi säädetyn teon rangaistusasteikkoa. Vaikka nyt käsiteltävä lainsäädäntöhanke on käynnistynyt toimenpideohjelmista, ei niiden tule määrittää lopputulosta. Maahantulokiellon rikkomista koskevan rangaistussäännöksen rangaistusasteikko on arvioitava itsenäisesti ja valmisteltava tavanmukaisten lainvalmisteluperiaatteiden mukaisesti.”³⁷⁶

Lakivaliokunta arvioi tilannetta perusteellisesti ja erityisesti silmällä pitäen sitä, mitkä tekijät puoltavat vankeusrangaistuksen käyttöä. Valiokunta tuli siihen johtopäätökseen, että vankeusuhkaisuus on perusteltavissa erityisesti sellaisten tilanteiden varalta, joissa tekoon liittyy erityisen paheksuttava motiivi tai tekijä jää toistuvasti kiinni kiellon rikkomisesta.³⁷⁷ Maahantulokiellon rikkomista koskeva kriminalisoinnin taustalla oleva huoli toistuvasti kieltoa rikkoneista on sinänsä ymmärrettävä. Rangaistusasteikon korottamisen kytkeminen hallituksen maahanmuuttopoliittiseen toimintaohjelmaan ei sen sijaan ole ollut oikeuspoliittisesti kestävä. Kyseinen ryhmä ei ylipäänsä ole se, joka maahanmuuttolakiellon rikkomisen kannalta on ollut ongelmallinen. Kytkemällä yhteen sinänsä vahingollisen ilmiön kansainvälistä suojelua hakeviin henkilöihin, hallituksen esityksessä tultiin vahvistaneeksi perusteetta mielikuvaa kansainvälistä suojelua hakevista henkilöistä potentiaalisina rikoksentekijöinä.

3.7 Perhesiteet

3.7.1 Johdanto

Oikeus perhe-elämän suojaan on turvattu lukuisissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Valtion on ensinnäkin kunnioitettava perhe-elämää, eikä se saa puuttua

³⁷⁵ LaVM 6/2018 vp, s. 3.

³⁷⁶ LaVM 6/2018 vp, s. 3–4.

³⁷⁷ LaVM 6/2018 vp, s. 5.

siihen mielivaltaisesti tai laittomasti.³⁷⁸ Valtioilla katsotaan olevan myös aktiivinen velvoite huolehtia siitä, että perhe-elämän suojaa kunnioitetaan. KP-sopimuksen 23 artiklan 1 kohdassa todetaan selvästi, että "[p]erhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö ja sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojeluun." Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus)³⁷⁹ 10 artiklan 1 kohdassa todetaan niin ikään, että "suurin mahdollinen suojelu ja apu on annettava perheelle, joka on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö, varsinkin sen perustamista varten ja niin kauan kuin se on vastuussa vajaavaltaiten lasten huollosta ja kasvatuksesta."³⁸⁰ EIS:n osalta valtion positiiviset velvoitteet perhe-elämän suojaamiseksi perustuvat oikeuskäytännössä vahvistettuihin linjauksiin.³⁸¹ Oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen on kirjattu myös EU:n perusoikeuskirjaan.³⁸² Suomen perustuslakiin ei sisällytetty kansainvälisten sopimusten tavoin erillistä mainintaa perhe-elämän suojasta, koska perheen käsitteen määrittelyä pidettiin ongelmallisena. Perhe-elämän katsotaan tästä huolimatta kuuluvan PL 10 §:n yksityiselämän suojan alaan.³⁸³

Perhe-elämän suojaan voidaan kohdistaa rajoituksia, mutta niiden on perustuttava lakiin. Rajoitusten on myös palveltava jotakin oikeutettua intressiä. Tällaisia ovat kansallinen ja yleinen turvallisuus tai maan taloudellinen hyvinvointi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estäminen, terveyden tai moraalin suojaaminen tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen. Tämän lisäksi edellytetään, että rajoitukset ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa.³⁸⁴

Osa kansainvälistä suojelua hakevista henkilöistä tulee maahan ilman perhettä. Kysymys oman perheen kohtalosta muodostuu ajankohtaiseksi viimeistään silloin, kun henkilö saa oleskeluluvan Suomessa. Kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ovat oikeutettuja perhe-elämän suojaan, joskin tähän oikeuteen kohdistuu erilaisia rajoituksia. Ulkl 114 § 1 momentissa säädetään, että "[o]leskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella

378 Ks. EIS 8 artikla, KP-sopimus 17 artikla, LOS 16 artikla ja Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (CRPD) 22 artikla, SopS 27/2016.

379 Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 6/1976.

380 Ks. myös CRPD 23 artikla ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan 16 artikla, SopS 44/1991.

381 Ks. esim. K. ja T. vastaan Suomi, 25702/94, EIT:n (suuri jaosto) tuomio 12.7.2001 kohdat 177–179 ja Sen vastaan Alankomaat, 31465/96, EIT:n tuomio 21.12.2001, kohta 31.

382 EU:n perusoikeuskirja 7 artikla. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on myös vahvistettu valtion positiivinen toimintavelvollisuus perhe-elämän suojaamiseksi; ks. EU:n tuomioistuimen tuomio 27.6.2006 asiassa C-540/03, kohta 54. Tuomion perusteluista näkyy myös selvästi, että EU:n tuomioistuin seuraa tarkasti EIT:n tulkintalinjoja.

383 HE 309/1993 vp, s. 53.

384 Näin esim. EIS 8 artiklan 2 kohta.

pakolaisen tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jos: 1) perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten; ja 2) hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.”

Perheenyhdistämisen yhteydessä lähtökohtana on, että oleskelulupa voidaan myöntää, jos ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Tämä koskee myös kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäseniä. Ulkl 114 § 4 momentin mukaan tätä toimeentuloodellytystä ei kuitenkaan sovelleta pakolaisaseman saaneisiin henkilöihin, jos perheenyhdistämistä koskeva hakemus on tehty kolmen kuukauden kuluttua perheenkokoajan pakolaisasemaa koskevasta päätöksestä. Tämän lisäksi edellytetään, että perhe on muodostettu ennen kuin turvapaikan saanut henkilö on tullut Suomeen tai jos on kyse kiintiöpakolaisesta, ennen kuin hänet on hyväksytty Suomeen pakolaiskiintiössä.

Perheenyhdistämistä koskeva sääntely on olennaisesti sidoksissa EU:n lainsäädäntöön. Tältä osin keskeisin on neuvoston direktiivi 2003/86/EY oikeudesta perheenyhdistämiseen (ns. perheenyhdistämisdirektiivi).³⁸⁵ Direktiivin pääasiallisena tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä ne vähimmäisedellytykset, joiden täytyessä EU:n jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen.³⁸⁶

Perheenyhdistämiseen liittyviä kysymyksiä on käsitelty myös EIT:n oikeuskäytännössä.³⁸⁷ Tältä osin voidaan tässä kootusti todeta, että tuomioistuimen vakiintunut tulkinta on, että kansainvälistä suojelua saavalla henkilöllä ei ole automaattista oikeutta valita, missä hän jatkaa perhe-elämäänsä.³⁸⁸ Tämä pätee myös EU:n tuomioistuimeen, jonka lähtökohta

385 Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen, EUVL 2003 L 251, 3.10.2003, s. 12.

386 Direktiivi pantiin Suomessa kansallisesti täytäntöön lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (380/2006), joka tuli voimaan 1.7.2006.

387 Ks. lähemmin Hélène Lambert, *The European Court of Human Rights and the Right of Refugees and Other Persons in Need of Protection to Family Reunion*, *International Journal of Refugee Law* 11(3) 1999, s. 427–450, s. 430–450 ja Daniel Thym, *Respect for Private and Family Life under Article 8 ECHR in Immigration Cases: A Human Right to Regularise Illegal Stay?*, *International and Comparative Law Quarterly* 57(1) 2008, s. 87–112. Perheenyhdistämistä koskevia yksilövalituksia on käsitelty myös YK:n sopimusvalvontaelimissä, ks. kootusti Frances Nicholson, *The “Essential Right” to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, Research paper, 2nd edition, January 2018, United Nations High Commissioner for Refugees 2018, s. 5–10.

388 Ks. esim. Gül vastaan Sveitsi, nro 23218/94, EIT:n tuomio 19.2.1996, kohta 38 ja Rodrigues da Silva ja Hoogkamer vastaan Alankomaat, nro 50435/99, EIT:n tuomio 31.1.2006, kohta 39.

on sama. EU:n tuomioistuin on kuitenkin korostanut, että perheenyhdistämistä koskevaa direktiiviä on tulkittava yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien ja lapsen edun periaatteen kanssa.³⁸⁹

Perhesiteen perusteella tapahtuva maahanmuutto on muodostanut olennaisen osan Suomeen suuntautuvasta maahanmuutosta. Kansainvälistä suojelua saaneiden perheen-kokoajien perheenyhdistämishakemuksia on ollut muihin hakemuksiin verrattuna vähän. Vaikka osuudet kasvoivat vuoden 2015 jälkeen, kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämishakemukset edustavat yhä vain pientä osaa kaikista perhesiteen perusteella tehtävistä oleskelulupahakemuksista.³⁹⁰

Taulukko 6. Kansainvälistä suojelua saaneiden omaisille perhesiteen perusteella myönnettyjen oleskelulupien määrät ja osuudet 2015–2019

myönteisten päätösten osuus % (n)	2015	2016	2017	2018	2019
huoltaja	25 % (5)	67 % (11)	50 % (31)	43 % (33)	57 % (44)
lapsi	87 % (780)	91 % (908)	87 % (1 541)	83 % (1 319)	84 % (1 124)
muu omainen	19 % (33)	35 % (32)	31 % (59)	22 % (62)	35 % (66)
puoliso	56 % (167)	63 % (228)	67 % (449)	60 % (341)	55 % (297)

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Kuten yllä olevasta taulukosta on nähtävissä, kansainvälistä suojelua saaneiden perheen-kokoajien huoltajien osalta myönteisten päätösten osuus on vaihdellut vuodesta toiseen ollen huomattavasti muita vuosia alhaisempi vuonna 2015 (25 %), joskin päätösmääräkin

389 Ks. lähemmin EUT:n tuomio asiassa C-540/03 (suuri jaosto), 27.6.2006, perusteluineen.

390 Ks. myös Anneli Miettinen – Juho-Matti Paavola – Anna Rotkirch – Minna Säävälä – Arttu Vainio, Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemuksia viidestä Euroopan maasta, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2016, s. 4–6.

oli tuolloin varsin pieni. Lasten osalta myönteisten päätösten osuus on ollut korkea, vaihdellen 83 %:n ja 91 %:n välillä. Myönteisten päätösten osuus on alhaisin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien muilla omaisilla, kun taas perheenkokoajien puolisojen kohdalla myönteisten päätösten osuus on vaihdellut välillä 55– 67 %.

Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenet tekivät vuonna 2015 vain 769 hakemusta, joka oli 8% kyseisenä vuonna tehdyistä hakemuksista. Korkeimmillaan kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenten hakemusten osuus oli vuonna 2017. Tuolloin hakemuksia oli 2642 kappaletta ja niiden osuus oli 23 % kaikista hakemuksista. Vuonna 2019 mainittujen hakemusten osuus on laskenut 15 %:iin. Vuoden 2017 korkeaan määrään vaikuttanee se, että kansainvälisen suojelun päätöksiä tehtiin ensin vuonna 2016 (7745), minkä jälkeen päätösten määrä on laskenut huomattavasti.

Tarkasteluajanjaksolla perhesiteisiin liittyviä UlkL:n muutoksia tehtiin kolmesti. Yhtäältä perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennettiin³⁹¹ ja toisaalta UlkL 54 §:ssä säädettyjä jatkoluvan edellytyksiä tarkistettiin siten, että perhesiteen nojalla oleskeluluvan saaneella lähisuhdeväkivallan uhrilla on mahdollisuus saada jatkolupa tietyissä tilanteissa aiempaa helpommin.³⁹² Tämän lisäksi tarkistettiin perheenkokoajan alaikäisyyden määrittelyä.³⁹³ Tässä luvussa tarkastelu keskittyy kahteen ensinnä mainittuun lakimuutokseen. Luvussa 4.5 käsitellään perheenyhdistämiseen liittyviä kysymyksiä vielä erityisesti lapsen näkökulmasta.

3.7.2 Perheenyhdistämisen tiukentaminen (HE 43/2016 vp)

3.7.2.1 Lakimuutoksen tavoitteet

Perheenyhdistämistä koskeva sääntely on ollut monien muutosten kohteena jo ennen tutkimuksessa tarkasteltavaa ajanjaksoa. Niiden yhteinen linja on ollut pyrkimys perheenyhdistämistä koskevien edellytysten tiukentamiseen.³⁹⁴ Tässä tarkasteltavana olevan hallituksen esityksen HE 43/2016 vp tavoite oli niin ikään sama. Esitys perustui pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan, jonka mukaan "[p]erheenyhdistämisen kriteereitä tarkennetaan EU:n perheen yhdistämisdirektiivin mukaisesti."³⁹⁵ Tavoiteltua tiukennusta varten

391 HE 43/2016 vp.

392 HE 155/2014 vp.

393 HE 273/2018 vp. Tätä lakimuutosta käsitellään lähemmin jäljempänä luvussa 4.5.4 ja 4.5.5.

394 Ks. lähemmin myös Miettinen et al. 2016, s. 8–9.

395 Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.

esitettiin keinoja, ”joilla pystyttäisiin nopeasti ja tehokkaasti tiukentamaan perheenyhdistämisen edellytyksiä ilman hallinnollisia muutoksia tai että merkittävästi lisätään viranomaisten hallinnollista taakkaa.”³⁹⁶

Hallituksen esitys kiinnittää nykytilan arvioinnissaan erityisen huomion turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun Euroopassa yleisesti ja Suomessa erityisesti vuonna 2015. Kasvavat turvapaikanhakijamäärät edellyttivät hallituksen mukaan ”tarvetta arvioida turvapaikanhakijavirtojen ohjautumista kohdemaihin näiden voimassaolevan lainsäädännön houkuttelevuuden näkökulmasta.”³⁹⁷ Suomalaista järjestelmää ei sinänsä pidetty erityisen löyhänä, mutta hallituksen mukaan Suomessa oli korostunut tarve tiukentaa perheen yhdistämisen kriteereitä perheen yhdistämisdirektiivin sallimissa puitteissa, koska muutkin maat tekivät niin. Olennaisena pidettiin, etteivät Suomen lainsäädäntö ja käytännöt näyttäytyä jatkossa muita maita suotuisampina. Vaikka kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenet olivat olleet pienin ryhmä perhesiteiden perusteella tehdyissä hakemuksissa, näiden määrän oletettiin jatkossa kasvavan turvapaikanhakijoiden määrän kasvun seurauksena. Hallituksen arvioinnissa tuotiin vahvasti myös esiin Suomen taloudellinen kantokyky.³⁹⁸

Tiukentaminen toteutettiin laajentamalla turvattua toimeentuloa koskevan vaatimuksen soveltamista perheen yhdistämisen yhteydessä siten, että toimeentuloedellytyksen täyttäminen muodostui perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi aina, jos perheenkokoaja saa toissijaista, humanitaarista tai tilapäistä suojelua. Toimeentuloedellytystä sovellettaisiin samoin henkilöihin, jotka ovat saaneet turvapaikan tai kiintiöpakolaisen statuksen, jos perheen yhdistämishakemusta ei ole jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun he ovat saaneet tiedoksi päätöksen omasta turvapaikastaan tai hyväksymisestäään Suomeen pakolaiskiintiössä. Muutos koski niin sanottuja vanhoja perheitä eli niitä, jotka on muodostettu jo ennen perheenkokoajan saapumista Suomeen. Uudet perheet ovat olleet mainitun toimeentuloedellytyksen piirissä jo aiemmin.³⁹⁹

UlkL:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Perheen yhdistämistä hakevan on näin ollen kyettävä esittämään selvitys siitä, miten hänen toimeentulonsa Suomessa turvataan. Toimeentuloedellytyksen täyttyminen arvioidaan tapauskohtaisesti ja sen apuna käytetään Migrin sisäiseen ohjeistukseen perustuvia euromääriä. Esimerkinomaisesti voidaan tässä todeta, että kahden

396 HE 43/2016 vp, s. 3.

397 HE 43/2016 vp, s. 17.

398 HE 43/2016 vp, s. 17–18. Monet Euroopan maat tiukensivat perheen yhdistämisen edellytyksiä vuoden 2015 tilanteen seurauksena. Ks. lähemmin Nicholson 2018, s. 142–148.

399 HE 43/2016 vp, s. 3.

aikuisen ja kahden lapsen perheen turvatuksi toimeentuloksi katsotaan yhteensä noin 2 600 euron nettomääräiset tulot.⁴⁰⁰

Hallituksen esityksessä korostetaan, että tiukennukset pohjautuvat EU:n perheen yhdistämisdirektiiviin.⁴⁰¹ Direktiivi määrittää perheen yhdistämisen perusedellytykset, jotka sitovat jäsenvaltioita. Tämän ohella direktiivissä on ns. lisäedellytyksiä, jotka jäsenvaltiot voivat harkintansa mukaan ottaa käyttöön. Toimeentuloedellytys on yksi tällainen lisäedellytys:

”Jäsenvaltio voi vaatia hakemuksen tehneeltä henkilöltä perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheen kokoajalla on: - - - c) vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheen kokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Jäsenvaltioiden on arvioitava näiden tulojen ja varojen luonne ja säännöllisyys, ja ne voivat ottaa huomioon kansallisten vähimmäispalkkojen ja eläkkeiden tason sekä perheenjäsenten lukumäärän.”⁴⁰²

Kootusti voidaan todeta, että hallituksen tavoitteena oli tiukentaa perheen yhdistämisen edellytyksiä, edistää maahanmuuton hallittavuutta ja vähentää maahanmuuton kustannuksia sekä siirtää taloudellista vastuuta perheille itselleen. Tämän ohella pyrittiin yhdenmukaistamaan lainsäädäntöä pienentämällä toimeentulovaatimuksesta tehtävien poikkeuksien soveltamisalaa.⁴⁰³ Tavoitteena oli lisäksi saada perheen yhdistämisen edellytykset vastaamaan vertailumaita näiden tiukentaessa omia järjestelmiään ja siten varmistaa, että ”oikeus perheen yhdistämiseen ei sellaisenaan olisi maahanmuuttohalukkuutta lisäävä tekijä.”⁴⁰⁴

3.7.2.2 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset

Hallituksen esityksessä ennakoidut vaikutukset voidaan luokitella karkeasti neljään kategoriaan: 1) vaikutukset hakemusten määrään, 2) taloudelliset vaikutukset, 3) kotoutumiseen liittyvät vaikutukset ja 4) vaikutukset oikeuteen viettää perhe-elämää.⁴⁰⁵ Toimeentuloedellytyksen arveltiin vähentävän myönteisten päätösten osuutta, joskin epäiltiin

400 Migri, Toimeentuloedellytys Suomesta oleskeluluvan saaneen perheenjäsenelle, <https://migri.fi/toimeentuloedellytys-suomesta-oleskeluluvan-saaneen-perheenjasenelle>

401 HE 43/2016 vp, s. 3.

402 Ks. perheen yhdistämisdirektiivin 2003/86/EY 7 artiklan 1 kohdan c alakohta.

403 HE 43/2016 vp, s. 18.

404 HE 43/2016 vp, s. 19.

405 Ks. Liite 2.

myös, että perheenyhdistämisen vaikeuttaminen saattaa kasvattaa viiveellä turvapaikanhakijoiden määrää. Taloudelliset ja kotouttamiseen liittyvät vaikutukset nähtiin samoin kahtalaisina. Yhtäältä toimeentulovaatimuksen oletettiin vähentävän turvapaikanhakijan riippuvaisuutta sosiaaliturvasta ja edistävän kotoutumista, toisaalta sen epäiltiin vaikeuttavan esimerkiksi kotouttamiskoulutuksen suorittamista. Epätietoisuus perheen kohtalosta nähtiin mahdollisena esteenä kotoutumiselle. Oikeus viettää perhe-elämää nähtiin turvaksi, kunhan toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen ei vain nousisi liian korkeaksi.

Lausunnonantajat ja valiokuntamietinnössä esitetyt vastalauseet kiinnittivät osin huomionsa samoihin vaikutuksiin, joskin lausuntokierroksilla tuli esiin muitakin näkökohtia. Ensinnä voidaan todeta, että hakemusten määriin liittyvät vaikutukset eivät lausunnoissa nousseet keskeiselle sijalle. Taloudellisten vaikutusten osalta huomio kiinnittyi perheen kokoajan ja perheen taloudelliseen asemaan, jonka osalta äänenpainot olivat pääosin kriittisiä. Toimeentuloedellytyksen pelättiin vaikeuttavan kotoutumista, koska toimeentulon turvaaminen menisi esimerkiksi kielipintojen edelle. Ehdotettu kolmen kuukauden aikaraja perheenyhdistämisen käynnistämiseksi nähtiin monin tavoin ongelmallisena käytännössä.

Lausunnoista merkittävä osa keskittyi muutoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten ennakointiin. Muutoksen yhdenmukaisuudesta perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa esitettiin erilaisia näkemyksiä. Tältä osin olennaisen roolin sai lakiehdotukseen sisältyvä mahdollisuus poiketa yksittäisessä tapauksessa toimeentuloedellytyksestä, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Poikkeuksen osalta esitettiin yhtäältä, että sen soveltamiskynnys saattaa nousta varsin korkeaksi. Toisaalta tuotiin myös esiin, että käsillä olevien perheiden tilanne on niin haastava, että poikkeusta joudutaan soveltamaan lähes näihin kaikkiin. Monissa lausunnoissa tuotiin esiin huoli siitä, että toimeentuloedellytys rajoittaa oikeutta perhe-elämään olennaisesti. Toimeentuloedellytyksen katsottiin vaikeuttavan entisestään jo entuudestaan heikossa asemassa olevien ihmisten mahdollisuutta saada käytännössä perheensä yhdistettyä. Lakimuutoksen epäiltiin myös johtavan välilliseen syrjintään, sillä oikeus perheenyhdistämiseen olisi jatkossa kytköksissä perheen taloudelliseen asemaan ja/tai perheenkokoajan statukseen.

Tässä yhteydessä on syytä mainita, että toimeentuloedellytysten vaikutuksista on tehty hiljattain tutkimus, jossa arvioitiin ennalta perheenyhdistämisdirektiivin valinnaisten lisäedellytysten käyttöönoton edellytyksiä ja vaikutuksia Suomessa.⁴⁰⁶ Tutkimus osoitti, että toimeentuloedellytyksen perheenyhdistämistä rajaava vaikutus on laaja, sikäli kun sitä sovelletaan edellä mainittujen Migrin asettamien suuntaa antavien tuloarajojen mukaisesti. Tutkimuksen mukaan toimeentuloedellytyksen käyttöönoton vuoksi sangen suuri

406 Miettinen et al. 2016.

osa kriisimaista tulevien kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenistä jäisi todennäköisesti ilman oleskelulupaa.⁴⁰⁷

Edellä mainitun toimeentuloedellytysten vaikutuksia arvioineen tutkimuksen nojalla voidaan perustellusti olettaa, että toimeentuloedellytys vähentää myönteisiä oleskelulupapäätöksiä. Asiantuntijahaastatteluissa tuotiin esiin jossain määrin vaihtelevia näkemyksiä sen suhteen, millaisia käytännön vaikutuksia toimeentuloedellytyksillä on ollut. Olennainen huomio näyttäisi olevan se, että toimeentuloedellytyksiä koskevalla lakimuutoksella ei nähty olevan kovin suurta käytännön merkitystä, koska perheen yhdistäminen on ollut vaikeaa jo ennen sitä:

H22: ”Siinä tulee vastaan niin moni muu asia, joten toimeentulovaatimus ei ole enää lisäongelma. Kaikki vuosien varrella tehdyt muutokset ovat johtaneet siihen, että ihmisten on yhä vaikeampaa saada perhettään yhdistettyä. Siihen vaikuttaa tietenkin monta seikkaa, sekin että hakemuksen jättäminen ja asiointi ulkoministeriön alaisissa lähetystöissä on osalle henkilöistä erittäin vaikeaa.”

Vaikka tämän tutkimuksen fokus on pääministeri Sipilän hallituskaudella tehdyissä lakimuutoksissa, tässä yhteydessä ei voi olla huomioimatta sitä, että kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämistä on vaikeutettu jo ennen mainittua ajanjaksoa.⁴⁰⁸ Sipilän hallituskaudella toteutettu lakimuutos on siten yksi tekijä kokonaisuudessa, eikä sen toteutuneita vaikutuksia ole mielekäästä arvioida täysin siitä irrallaan.

Tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa laissa määrätty kolmen kuukauden aikaraja pakolaisaseman saaneille nähtiin myös käytännössä ongelmallisena. Pakolaisaseman saaneilla on kiire ja hätä saada hakemus tehtyä. Usein perhe on maassa, jossa ei ole Suomen lähetystöä, mikä hankaloittaa tilannetta. Perheenyhdistämiseen liittyvissä asioissa tarvitaan samoin neuvoja, joita ei aina ole saatavilla. Jos asiantuntevaa apua saadaan, kolmen kuukauden aikarajaa ei välttämättä pidetty ylitsepääsemättömänä haasteena.

407 Miettinen et al. 2016, s. 12–17.

408 Lailla UlkL:n muuttamisesta (549/2010) säädettiin, että alaikäisen hakijan on oltava alle 18-vuotta sinä päivänä, kun oleskelulupa ratkaistaan. Toimeentuloedellytys ulotettiin myös sellaisiin kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheisiin, jotka on muodostettu sen jälkeen, kun perheenkokoaja on tullut Suomeen. Lisäksi säädettiin, että oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan evätä, jos perheenkokoaja on antanut itsestään tai perhesuhteistaan vääriä tietoja hakiessaan omaa oleskelulupaansa. Lailla UlkL:n muuttamisesta (631/2011) säädettiin, että perheenyhdistämistä koskeva hakemus on pantava vireille lähtömaassa ja sen voi tehdä vain oleskeluluvan hakija.

Haastatteluissa myös ilmeni, että hallinto-oikeuksilta on löytynyt ymmärrystä, jos hakemus on yritetty saada tehtyä lain vaatimassa ajassa, mutta vireillepanoon on liittynyt ongelmia.⁴⁰⁹

3.7.2.3 Oikeudellinen arviointi

Kuten aiemmin edellä on jo todettu, hallitus piti lakihankkeen tärkeänä tavoitteena pyrkimystä vähentää Suomen houkuttelevuutta turvapaikanhakumaana. Perustuslakivaliokunta suhtautui tähän näkemykseen kriittisesti. Valiokunnan mukaan tämä oli perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyksivaatimuksen kannalta varsin ongelmallinen peruste lainsäädäntöhankkeelle, kun otetaan huomioon perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.⁴¹⁰

Toimeentulon turvaamisen vaatimus perheenyhdistämisen ehtona ei sinänsä ole oikeudellisessa tarkastelussa ongelmallinen, kunhan tällainen vaatimus on kohtuullinen ja se ei aseta tosiasiallisia esteitä perheenyhdistämiselle.⁴¹¹ EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa on samoin syytä ottaa huomioon, että se on korostanut perheenyhdistämisen olevan pääsääntö, joten toimeentuloedellytystä koskevaa poikkeusta on sovellettava suppeasti.⁴¹² Edelleen EU:n tuomioistuin on korostanut, että ”direktiivin säännöksiä ja erityisesti sen 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaletta ja c alakohtaa on tulkittava perusoikeuksien valossa ja erityisesti ottamalla huomioon perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus, joka vahvistetaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa että perusoikeuskirjassa.”⁴¹³ Nämä lähtökohdat on tunnistettu myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä.⁴¹⁴

Lakiehdotuksessa lähdettiin siitä, että toissijaista suojelua saaneiden henkilöiden kohdalla toimeentuloedellytys on pääsääntö, josta voidaan poiketa poikkeuksellisen painavasta syystä tai jos lapsen etu sitä vaatii. Poikkeuksellisen painava syy on korkea kynnys,

409 Aikarajojen laskemisesta on olemassa myös KHO:n vuosikirjapäätös KHO 2020:66, jossa arvioitiin hakemuksen jättämiselle annetun määräajan siirtämisen vaikutusta hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen valossa.

410 PeVL 27/2016 vp, s. 2.

411 Ks. EUT:n tuomio asiassa Rhimou Chakroun vastaan Minister van Buitenlandse Zaken, C-578/08, 4.3.2010, kohta 42. Tämän on vahvistanut myös EIT, ks. Konstatinov vastaan Alankomaat, nro 16351/03, EIT:n tuomio 26.4.2007, kohta 50.

412 EUT:n tuomio asiassa C-578/08, kohta 43 ja EUT:n tuomio yhdistetyissä asioissa O ja S vastaan Maahanmuuttovirasto, C-356/11 ja Maahanmuuttovirasto vastaan L, C-357/11, 6.12.2012, kohta 74.

413 C-578/08, kohta 44. Ks. myös C-356/11 ja C-357/11, kohdat 75–78.

414 Ks. esim. KHO 2016:155, KHO 2016:198 ja KHO 2017:6.

jota ehdotuksen mukaan sovellettaisiin henkilöihin, jotka ovat usein haavoittuvassa asemassa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän huomionsa ja katsoi, että on ”tärkeää, ettei poikkeamisen kynnys muodostu tulkintakäytännössä kohtuuttoman korkeaksi.”⁴¹⁵ Valiokunta katsoi niin ikään, että poikkeamisen edellytyksiä on arvioitava kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti ja totesi, että ”[n]äin ymmärrettynä sääntely ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.”⁴¹⁶ Tämä merkitsee sitä, että perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen turvaaminen on tässä yhteydessä sen varassa, että Ulkl 39 §:ään kirjattua korkeaa kynnystä tulkitaan käytännössä kohtuullisesti ja ihmisoikeuksia noudattaen. Ratkaisu on jossain määrin omintakeinen, mutta perustuslakivaliokunnan arvovaltaista evästystä laintulkitsijoille voi pitää myös yrityksenä rajata lakimuutoksen mahdollisia vahingollisia seurauksia.

Kuten aiemmin on tuotu esiin, hallituksen esityksestä annetuissa lausunnoissa kritisoitiin myös kolmen kuukauden aikarajaa, jonka jälkeen toimeentuloedellytystä sovellettaisiin myös turvapaikan saaneisiin ja kiintiöpakolaisiin. Perheenyhdistämisdirektiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää, että toimeentuloedellytystä sovelletaan pakolaistatuksen saaneeseen henkilöön, jos hän ei ole hakenut perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä.⁴¹⁷ Direktiivissä omaksuttua linjaa on kritisoinut myös UNCHR, joka on kiinnittänyt huomionsa mm. siihen, että perheen etsimisessä voi mennä aikaa, mistä johtuen direktiivin aikaraja voi olla kohtuuton. UNHCR suosittaakin, että EU:n jäsenvaltiot eivät ottaisi käyttöön mainittua aikarajaa.⁴¹⁸ Euroopan neuvoston (EN) ihmisoikeusvaltuutettu on samoin suositellut, että valtiot olisivat pidättyväisiä tältä osin.⁴¹⁹

Oman mielenkiintoisen kysymyksensä muodostaa perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisala ja sen vaikutukset perhe-elämän suojaan. Perheenyhdistämisdirektiivi nimittäin sulkee soveltamisalansa ulkopuolelle toissijaista ja tilapäistä suojelua saaneet henkilöt. Direktiivi tosin sallii jäsenvaltioiden pitää voimassa direktiiviä suotuisampia säännöksiä.

415 PeVL 27/2016 vp, s. 4.

416 PeVL 27/2016 vp, s. 4.

417 Jos kolmen kuukauden aikarajan ylittäminen liittyy tilanteeseen, jossa erityiset olosuhteet tekevät hakemuksen myöhästymisestä objektiivisesti katsottuna anteeksiannettavaa, aikarajaa ei tule soveltaa, ks. EUT: n tuomio asiassa K ja B vastaan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C- 380/17, 7.11.2018, kohta 66.

418 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC), February 2012, <https://www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html> s. 6.

419 Council of Europe Commissioner for Human Rights, Realising the right to family reunification of refugees in Europe, Issue paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights 2017, s. 9 ja s. 41–42.

Tarkasteltavana olevan lakimuutoksen myötä Suomessa on päädytty ratkaisuun – joidenkin muiden EU:n jäsenvaltioiden tavoin – jonka mukaan perheen yhdistämisessä tehdään ero pakolaisaseman ja toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden välille. Tältä osin voidaan kysyä, mitä ne seikat ovat, jotka tekevät näiden ryhmien olosuhteista sillä tavoin erilaisia, että heidän oikeuttaan perhe-elämään voidaan perustellusti säännellä eri tavoin. Perhesiteen tärkeä merkitys ei ole sidoksissa kansainvälisen suojelun perustaan.

Erottelun ongelmallisuuteen on kiinnittänyt huomionsa myös EU:n komissio, joka itse asiassa katsoo, että ”toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta, ja kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet.”⁴²⁰ Komissio viittaa tältä osin myös siihen, että perheen yhdistämisdirektiivin jälkeen laadituissa kansainvälistä suojelua koskevissa direktiiveissä on vahvistettu suojeluaseman samankaltaisuus⁴²¹ ja sen lisäksi jäsenvaltioiden on joka tapauksessa sovellettava perheen yhdistämisen yhteydessä EIS:n 8 ja 14 artiklaa.⁴²²

EIS:n näkökulmasta erottelua pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneiden henkilöiden välillä on vaikea perustella. Valtioiden harkintamarginaali on maahanmuuttoasioissa lähtökohtaisesti laaja, mutta toisaalta se kapenee, jos erottelun syynä on jokin syrjintäperuste.⁴²³ Kun oikeutta perheen yhdistämiseen tarkastellaan 14 artiklan valossa, erottelu pakolaisaseman ja muiden kansainvälistä suojelua saaneiden välillä nostaa vääjäämättä esiin kysymyksen siitä, mitkä ne objektiivisesti perusteltavat syyt ovat, joiden nojalla erottelu voidaan oikeuttaa.⁴²⁴ EIT:ssä ei ole vielä arvioitu nimenomaan tätä kysymystä koskevaa valitusta. EIT on kuitenkin katsonut perheen yhdistämistä koskevan erottelun olleen perusteeton tilanteessa, jossa vertailukohteena olivat pakolaisasemassa oleva henkilö ja opiskelija.⁴²⁵ Näin ollen on melko todennäköistä, että erottelu toissijaista suojelua saaneiden

420 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheen yhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista, 3.4.2014, COM(2014) 210 final, s. 25–26. Ks. myös Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheen yhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY täytäntöönpanosta, 23.9.2019, COM(2019) 162 final, s. 3–4.

421 Suojeluaseman samankaltaisuutta on korostanut myös EUT, ks. EUT:n tuomio yhdistetyissä asioissa Kreis Warendorf, Ibrahim Alo ja Amira Osso vastaan Region Hannover, C443/14 and C-444/14, 1.3.2016, kohdat 31–37, 54 ja 61.

422 COM(2014) 210 final, s. 26.

423 EIS 14 artiklassa mainitut kielletyt syrjintäperusteet ovat sukupuoli, rotu, ihonväri, kieli, uskonto, poliittinen tai muu mielipide, kansallinen tai yhteiskunnallinen alkuperä, kansalliseen vähemmistöön kuuluminen, varallisuus, syntyperä tai muu asemaan perustuva syrjintä.

424 Ks. myös Nicholson 2018, s. 141–163.

425 Hode ja Abdi vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, nro 22341/09, EIT:n tuomio 6.11.2012, kohdat 50–56.

ja pakolaisasemassa olevien henkilöiden välissä tulkittaisiin syrjinnäksi. Tässä yhteydessä voidaan lisäksi todeta, että EN:n ihmisoikeusvaltuutettu suosittaa, että valtiot välittömästi tarkistavat ja muuttavat sääntelynsä, jos niissä kohdellaan pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneita henkilöitä eri tavoin perheenyhdistämisen suhteen.⁴²⁶ Mainittua erottelua on kritisoinut myös UNHCR.⁴²⁷

3.7.3 Istanbulin sopimuksen täytäntöönpano: jatkolupa perheväkivallan perusteella (HE 155/2014 vp)

3.7.3.1 Muutoksen tavoitteet

Suomi ratifioi Euroopan neuvoston yleissopimuksen naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (Istanbulin sopimus)⁴²⁸ keväällä 2015. Sopimuksen mukaan sopimuspuolten on varmistettava, että sellaisille maahanmuuttajataustaisille perheväkivallan uhreille, joiden oleskelulupa on sidoksissa avioliittoon tai parisuhteeseen, myönnetään suhteen purkaututtua määräaikainen itsenäinen oleskelulupa, jos uhrin olosuhteet ovat erityisen vaikeat. Tällaisena olosuhteena pidetään muun muassa sitä, että uhri on joutunut puolisonsa aiheuttaman tai hyväksymän väkivallan kohteeksi. Kenenkään ei toisin sanoen pitäisi joutua jäämään väkivaltaiseen suhteeseen oleskeluluvan menettämisen pelossa.⁴²⁹

Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä UlkL 54 §:ään lisättiin mahdollisuus myöntää määräaikainen jatkolupa henkilölle perheväkivallan perusteella.⁴³⁰ Jos henkilölle on myönnetty tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa perhesiteen perusteella, uudistetun UlkL 54 §:n 7 momentin mukaan henkilölle voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen päätyttyä myös sillä perusteella, että hänen ”henkilökohtainen tilanteensa on erityisen vaikea puolison häneen tai hänen lapseensa perhesiteen voimassaolon aikana kohdistaman

426 Council of Europe Commissioner for Human Rights, Realising the right to family reunification of refugees in Europe, Issue paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights 2017, s. 7.

427 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC), February 2012, available at: <https://www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html>, s. 5–6.

428 Euroopan neuvoston yleissopimus naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, SopS 53/2015.

429 Explanatory report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Istanbul, 11.V.2011, s. 51.

430 HE 155/2014 vp, s. 72.

tai hyväksymän väkivallan tai hyväksikäytön vuoksi ja luvan epääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta.”

Hallituksen esityksessä todettiin, että Ulkl 52 §:n 1 momentti, jossa säädetään oleskeluluvan myöntämisestä yksilöllisestä inhimillisestä syystä, voisi mahdollistaa yleissopimuksessa tarkoitetun oleskeluluvan myöntämisen. Tähän ratkaisuun ei kuitenkaan päädytty, sillä mainittua lainkohtaa tulee sitä koskevien esitöiden mukaan soveltaa toissijaisesti ja sen nojalla myönnettävät oleskeluluvat ovat poikkeuksellisia. Hallituksen esityksessä katsottiin siten, että mainittu lainkohta ei riittävästi turvaa yleissopimuksessa turvattuja oikeuksia.⁴³¹

3.7.3.2 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi

Hallituksen esityksessä todettiin, että muutos parantaa perheväkivallan uhriksi joutuneen henkilön asemaa ja oikeusturvaa. Samalla ennakoitiin, että oleskelulupien määrä voisi muutoksen myötä kasvaa, mutta määrät arvioitiin vähäisiksi. Hallituksen esityksestä annetuissa lausunnoissa lakimuutosta pidettiin selkeänä parannuksena ja uhrin oikeusturvaa parantavana. Lakimuutoksen arveltiin kuitenkin edellyttävän koulutusta tilanteiden tunnistamiseksi. Samoin arveltiin, että lakimuutoksen vaikutukset ovat kiinni pitkälti siitä, millaiseksi näyttökynnys näissä tilanteissa asettuu.⁴³²

Tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa lakimuutosta pidettiin yleisesti ottaen hyvänä ja tärkeänä lisäyksenä ulkomaalaislakiin:

H21: ”Sitten kun kertoo, että tällöinen mahdollisuus on ja heillä saattaa olla sitten jo rikosilmoituksetkin tehtynä, vaikka turvakodista käsin, niin sitten on aika suuri helpotus, että saa kuulla, että tällöinen on ja kyllä niitä lupiakin on tullut, tämä on ollut hyvä lisäys.”

Toisaalta haastatteluissa tulee myös esiin, että on vielä jossain määrin epäselvää, onko lakimuutoksella ollut mitään erityistä vaikutusta. Haastattelujen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että perusteen kirjaaminen lakiin on ollut tarpeellinen muutos.

Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvova asiantuntijaryhmä GREVIO on kiinnittänyt raportissaan huomiota siihen, että näyttökynnys on asettunut Suomessa näiltä osin liian korkealle. Maahanmuuttovirasto on saattanut edellyttää, että puoliso on tuomittu rikoksesta, mikä merkitsee GREVIO:n mukaan liian korkeaa soveltamiskynnystä.

431 HE 155/2014 vp, s. 73–74.

432 Ks. Liite 2.

GREVIO korostaa myös informaation merkitystä. Maahan tulleelle tulee antaa tietoa mahdollisuudesta hakea itsenäistä oleskelulupaa sen jälkeen kun hän on jättänyt väkivaltaisen suhteen.⁴³³ Haastatteluissa esiin tuodut epäilykset siitä, millainen vaikutus lakimuutoksella käytännössä on ollut, tukevat GREVIO:n näkemystä tehokkaan tiedotuksen tarpeellisuudesta.

3.8 Oikeus työntekoon ja toimeentuloon

3.8.1 Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus ja karenssi (HE 273/2018 vp)

Kun henkilö hakee kansainvälistä suojelua, päätöksen saaminen voi monista eri syistä kestää pitkään. On siten luonnollista, että ulkomaalainen pyrkii työllistämään itsensä odotusaikana. Kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen työnteko-oikeudesta säädetään lähemmin ulkomaalaislaissa. Ulkl 79 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdissa säädetään, että ulkomaalaisella, joka on hakenut kansainvälistä suojelua tai tehnyt asiaa koskevan uusintahakemuksen, on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa. Tämä kuitenkin edellyttää, että hänellä on esittää rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja ja että hän on oleskellut Suomessa kolme kuukautta siitä hetkestä lähtien, kun hän on jättänyt viranomaisille kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Jos henkilöllä ei ole vaadittavaa asiakirjaa, työnteko-oikeus alkaa kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä.⁴³⁴ Työnteko-oikeuden on vakiintuneesti katsottu olevan voimassa siihen asti, kunnes kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu.⁴³⁵ Työnantajan vastuulla on puolestaan varmistaa, että turvapaikanhakijalla on oikeus työntekoon.

Tarkasteltavana olevalla ajanjaksolla muutettiin kansainvälistä suojelua hakeneen oikeutta työntekoon siten, että edellä mainittujen karenssiaikojen laskeminen alkaa uudelleen, jos henkilö tekee uusintahakemuksen. Karenssin aikana henkilö ei voi jatkaa työntekoa.

433 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), Baseline Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention), Finland, GREVIO Inf(2019)9, s. 69.

434 Ks. myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU (uudelleenlaadittu), 15 artikla.

435 HE 273/2018 vp, s. 8.

3.8.2 Lakimuutoksen tavoitteet

Hallituksen esityksen mukaan lakimuutos oli tarpeen siksi, että kansainvälistä suojelua koskevan henkilön työnteko-oikeutta koskevat säännökset olivat käytännössä osoittautuneet tulkinnanvaraisiksi. Migri ja poliisi olivat tulkinneet säännöksiä siten, että työnteko-oikeus palautui aina sen jälkeen kuin hakija oli tehnyt uusintahakemuksen. Näin henkilö pystyi jatkamaan työntekoa uuteen lainvoimaiseen päätökseen asti. Sisäministeriön maahanmuutto-osaston mukaan lakia olisi pitänyt tulkita siten, että uusintahakemus johtaa määräajan laskemiseen alusta uudelleen. UlkL:ssa ei ollut nimenomaan säädetty uusintahakemusten vaikutuksesta tällaisissa tilanteissa, mikä oli johtanut siihen, että eri viranomaiset tulkitsivat lakia eri tavoin. Hallituksen esityksellä pyrittiin yhtäältä selkeyttämään oikeustilaa ja toisaalta pyrittiin estämään se, että turvapaikkamenettelyä käytetään työnteko-oikeuden jatkamisen keinona.⁴³⁶ Lakiehdotuksessa päädyttiin siihen ratkaisuun, että uusintahakemuksen tekeminen johtaa työnteko-oikeuden katkaisevaan karenssiin. Työnteko-oikeus päättyisi siinä vaiheessa, kun käännättämispäätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi.

Samassa yhteydessä poistettiin myös ns. saatavuusharkinta jatkolupien käsittelyn yhteydessä. Saatavuusharkinnan yhteydessä työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) arvioi, onko kyseessä olevaan työtehtävään kohtuullisessa ajassa saatavissa sopivaa työvoimaa Suomen ja EU:n tai Euroopan talousalueen työmarkkinoilta. Jos sopivaa työvoimaa on saatavilla, työntekijän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole perusteita. Jos TE-toimiston antama osapäätös on kielteinen, Migri ei myönnä työntekijän oleskelupaa.

3.8.3 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset

Hallitus arvioi, että ehdotettu lakimuutos vähentäisi mahdollisuuksia väärinkäyttää turvapaikkamenettelyä työnteko-oikeuden jatkamisen tarkoituksessa. Tämä näkemys esitettiin myös hallituksen esityksen luonnoksessa ja varsinaisesta esityksestä annetuissa lausunnoissa. Samoin tuotiin esiin, että työnteko-oikeuden katkeaminen saattaisi kannustaa henkilöitä poistumaan maasta. Monet lausunnonantajat ennakoivat, että ratkaisu vaikeuttaisi turvapaikanhakijoiden työllistymistä. Työnteko-oikeuteen liittyvät epävarmuudet ja uusintahakemusten aiheuttamat katkokset vähentäisivät mahdollisten työnantajien kiinnostusta palkata turvapaikanhakija. Työllistymisen vaikeutumisen pelättiin kasvattavan turvapaikanhakijoiden painetta siirtyä harmaiden työmarkkinoiden piiriin, minkä arvioitiin lisäävän riskiä työntekijöiden hyväksikäytöstä ja rikollisuudesta. Työnteko nähtiin myös olennaisena kotoutumista tukevana tekijänä, ja lakimuutoksen ennakointiin vaikeuttavan

⁴³⁶ HE 273/2018 vp, s. 20–21.

turvapaikanhakijoiden kotoutumista Suomeen. Lausunnoissa tuotiin myös esiin, että saatavuusharkinnan poistaminen helpottaa turvapaikanhakijoiden työelämään pääsyä.⁴³⁷

Työllistyminen ja työn tekeminen ovat keskeisiä elementtejä suomalaisessa maahanmuuttopolitiikassa ja kotoutumista koskevassa lainsäädännössä.⁴³⁸

Maahanmuuttajaväestön työllistymisen osalta on olennaista huomata, että ryhmä on heterogeeninen ja maahanmuuttajien taustat sekä osaaminen vaihtelevat paljon.⁴³⁹ Turvapaikanhakijoiden työllistyminen voi olla erityisen vaikeaa ja usein tie työmarkkinoille edellyttää erilaisia tukitoimia, kuten esimerkiksi kotoutumiskoulutusta, kuntoutusta tai uudelleen koulutusta.⁴⁴⁰ Korkea koulutukseen ei takaa pääsyä työmarkkinoille.⁴⁴¹ Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden tilanteeseen vaikuttavat luonnollisesti myös suomalaisten työmarkkinoiden syrjivät asenteet ja etniset hierarkiat: ulkomaalaistaustaisten on ylipäättään vaikeampi työllistyä Suomessa kuin suomalaisten.⁴⁴² Turvapaikkaa hakevien henkilöiden työllistyminen on siten monista syistä johtuen hyvin haasteellista.

Lakimuutoksen yksi tavoite oli selkeyttää epäselvää oikeustilaa. Tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa tulee kuitenkin ilmi, että näin ei näyttäisi käyneen. UlkL 80 §:n 6 momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeus päättyy, kun hänen maasta poistamistaan koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen hakemuksensa on rauennut. Lain sanamuoto sinänsä on selvä, mutta tilanne voi muuttua käytännössä epäselväksi silloin, kun päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jos KHO antaa asiassa täytäntöönpanokiellon, työnteko-oikeus jatkuu.

437 Ks. Liite 2.

438 Ks. lähemmin esim. Maahanmuuttajien työllistyminen. Taustatekijät, työnteko ja työvoimapalvelut. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 6/2014, s. 9.

439 Maahanmuuttajien työllistyminen 2014, s. 17.

440 Maahanmuuttajien työllistyminen 2014, s. 36. Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden työllistymiskehityksestä Suomessa, ks. erityisesti Jussi Tervola, *Different selection processes, different outcomes? Comparing labor market integration of asylum refugees, resettled refugees and their reunited family members in Finland*, *Comparative Migration Studies* (2020) 8:28.

441 Ks. Henna Kyhä, *Koulutetut maahanmuuttajat työmarkkinoilla. Tutkimus korkeakoulututkinnon suorittaneiden maahanmuuttajien työllistymisestä ja työurien alusta Suomessa*. Turun yliopiston julkaisuja, *Annales Universitatis Turkuensis*, Sarja – Ser. C Osa – Tom. 321, Scripta Lingua Fennica Edita. Turku: Turun yliopisto, s. 207–224.

442 Ks. lähemmin mm. Akhlaq Ahmad, *Kokeellinen tutkimus etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä suomalaisilla työmarkkinoilla*, ss. 15–27 teoksessa Villiina Kazi – Anne Ali-tolppa-Niitamo – Antti Kaihovaara (toim.), *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimus-artikkeleita kotoutumisesta*. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Työ- ja elinkeinoministeriö 2019.

Täytäntöönpanokieltoa koskevan päätöksen ajankohtaa on kuitenkin mahdoton ennalta arvioida, joten hakijalla ei ole tietoa, jatkuuko työnteke-oikeus vai ei:

H21 : "No siinä on epäselvää se, että kun se [työnteke-oikeus] päättyy sitten siinä vaiheessa, kun käännetyispäätös on täytäntöönpanokelpoinen ja täytäntöönpanokelpoinen se on sinänsä sitten, kun hallinto-oikeus on antanut päätöksen. Siinä on se neljäntoista päivän valitusaika korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja sitten jos korkein hallinto-oikeus ei myönnä täytäntöönpanokieltoa, niin sitten se on täytäntöönpanokelpoinen, jos myöntää, niin sitten se ei ole täytäntöönpanokelpoinen ja sitten se tavallaan se työnteke-oikeuskin jatkuu. Mutta kun se käytäntö on, se et jos minä tammikuussa teen korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituksen, niin minä saatan saada vielä saman kuun aikana päätöksen, että tässä ei anneta täytäntöönpanokieltoa tai sitten saattaa olla, että minä en saa sieltä yhtään mitään, koska he eivät välttämättä tee edes kirjallista välipäätöstä siinä tapauksessa, että sitä ei anneta. Mutta sitten voikin olla, että tuleekin vaikka kolmen kuukauden päästä, että hei, tässä nyt myönnetään täytäntöönpanokielto. Ja joissain tapauksissa minä olen hakenut sitä uudestaan tai sitten en ole hakenut uudestaan, eli se tuntuu olevan ihan mahdotonta sanoa asiakkaalle, että miten tämä homma menee. Ja tietenkin työnantajathan ovat niitä, jotka siitä ovat kiinnostuneet, koska he eivät saa pitää töissä, jos ei ole sitä työntekolupaa. Ja miten tuo sitten tulkitaan, että missä vaiheessa se työnteke-oikeus, onko se päätynyt siinä välillä kolmeksi kuukaudeksi vai mitä on tapahtunut. Että se on vähän joskus sitten hankala ja koska tällaisia tilanteita ihan oikeasti on..."

Tilannetta ei helpota sekään, että Migri antaa tarvittaessa todistuksen työnteke-oikeudesta, sillä niissä todetaan ainoastaan, että työnteke on riippuvainen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.

H19: "Kukaan työnantaja ei ymmärrä mitä siinä tarkoitetaan. Siinä ei sanota suoraan sitä, että onko vai eikö, vaan sanotaan vaan että, periaatteessa siinä todetaan lain sisältö. Mutta ei sitä yksiselitteisesti, että onko työnteke-oikeus vai ei. ... Se on hyvin erikoinen se todistus minkä sieltä saa, koska se ei kerro mitään. Eli sitten työnantajan pitää selvittää, että jos se asia on hallinto-oikeudessa, niin silloinhan se on selvää, on työnteke-oikeus. Mutta työnantajan pitää selvittää sitten jotenkin tämä, että onko täytäntöön pantavissa vai ei, mutta sitä ei siinä paperissa lue, että saa tehdä töitä tai ei saa tehdä töitä. Mikä tarkoittaa, että se paperi ei oikeastaan kerro yhtään mitään."

Työnantajan näkökulmasta tällainen todistus ei luonnollisesti ole kovin hyödyllinen. Työnantajan pitäisi näissä tilanteissa kyetä selvittämään, onko päätös täytäntöönpanokelpoinen vai ei, mikä puolestaan on hyvin hankalaa. Koska työnantajalla on rikosoikeudellisen

rangaistuksen⁴⁴³ uhalla velvollisuus varmistautua siitä, onko palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella lupa tehdä töitä, epäselvyydet työnteko-oikeudesta ovat varmasti omiaan vaikeuttamaan turvapaikanhakijoiden työllistymistä. Jos henkilö haluaa tehdä työtä, mutta siitä on tehty erittäin hankalaa, tilanne voi lisätä myös riskiä työperäisestä hyväksikäytöstä.⁴⁴⁴

Kansainvälistä suojelua hakenut henkilö voi hakea oleskelulupaa myös muihin perusteisiin vedoten. Käytännössä näin myös yritetään tehdä. Ne henkilöt, jotka eivät kielteisen päätöksen jälkeen halua poistua maasta, saattavat pyrkiä virallistamaan asemansa hakemalla oleskelulupaa muilla perusteilla. Tällainen hakemus voidaan kuitenkin tulkita Ulkl 36 §:n 2 momentissa säädetyksi maahantulomääräysten kiertämiseksi. Lainkohdan mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on ”perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.”⁴⁴⁵ Haastatteluissa tuotiin esiin, että mainitun lainkohdan soveltaminen olisi laajentunut.

H22: ”Tämä käytäntö on tässä suhteessa kiristynyt aika paljon ja toisaalta lainsäädäntöön on tullut joitakin muutoksia. Aikaisemmin ei minun mielestäni ollut näin tiukkaa linjaa, että jos oli hakenut kansainvälistä suojelua, niin oli kuitenkin mahdollisuus saada työlupa, oleskelulupa opintojen perusteella tai jopa 52 [oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä].”

Työperusteisen luvan hakeminen voi olla vaikeaa myös siksi, että henkilöllä ei ole passia. Ulkl 35 §:n mukaan oleskeluluvan myöntämisen pääsääntönä on, että hakijalla on passi tai muu vastaava matkustusasiakirja. Työnteon perusteella haettavaa oleskelulupaa varten sellainen on oltava. Kansainvälistä suojelua hakevilla henkilöillä tällaista ei aina ole, eikä sellaista voi oman valtion viranomaisilta välttämättä edes hankkia. Ulkl 134 § mahdollistaa tosin sen, että ulkomaalaiselle, joka ei voi saada passia kotimaansa viranomaiselta, myönnetään ns. muukalaispassi. Näiden myöntämiskynnys näyttää haastattelujen perusteella kuitenkin olevan erittäin korkea.

H12: ”Nythän on aika usein se, että se passi vaikka se olisi ollut voimassakin, niin se on vanhentunut. Esimerkiksi irakilaiset, niin ne ei saa niitä vanhoja passejansa

443 Rikoslain 47 luvun 6a §:n mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka ottaa palvelukseen tai pitää palveluksessa ulkomaalaisen, jolla ei ole työntekijän oleskelulupaa tai muuta työntekoon Suomessa oikeuttavaa lupaa, on tuomittava luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

444 Työperäisestä hyväksikäytöstä, ks. lähemmin luku 3.9

445 Lainkohdan soveltamisesta erityisesti työntekijän oleskelulupien osalta, ks. lähemmin esim. KHO 2016:31, KHO 2016:98 ja KHO 2016:99.

uudistettua, jos niillä turvapaikkaprosessi kesken. Eihän ne voi kääntyä oman maansa edustuston puoleen, jos ne pelkäävät oman maan valtaapitäviä. Tämä Migrin muukalaispassien myöntämiskäytäntö on niin tiukka, että se ei ole järkevää eikä kohtuullista hakijoille eikä myöskään laajemmin meidän yhteiskunnan kannalta. Minä toivon, että KHO tätä asiaa linjaisi ennakkoratkaisuillaan.”

Lakimuutoksella tavoiteltiin sitä, että turvapaikkamenettelyä ei käytettäisi työnteko-oikeuden jatkamisen tarkoituksessa. Haastattelujen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että uusintahakemuksia tehdään yhä tästä syystä. Paine tähän tulee monesta suunnasta. Kansainvälistä suojelua hakevan henkilön mahdollisuudet hakea oleskelulupaa muilla perusteilla ovat edellä kuvatulla tavalla käytännössä rajalliset. Uusintahakemuksia tehdään, jotta ei jäätäisi ilman laillista statusta.

3.8.4 Oikeudellinen arviointi

Yksilöiden ja yhteiskunnan kokonaisedun kannalta turvapaikanhakijoiden työllistyminen on tavoiteltavaa.⁴⁴⁶ Tähän lainsäätäjä on aikoinaan myös pyrkinyt mahdollistaessaan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden työnteko-oikeuden jo ennen kuin oleskelulupaa on myönnetty.⁴⁴⁷ Kansainvälisen suojelun järjestelmä perustuu kuitenkin humanitaarisiiin syihin, eikä sen hyödyntäminen työnteko-oikeuden saamiseksi tai sen jatkamiseksi ole kansainvälisen suojelun oikeutuksen näkökulmasta kestävä ratkaisu. Hallintovaliokunta on ilmaissut asian siten, ettei ole sääntelyn kannalta johdonmukaista, ”että henkilöllä olisi työnteko-oikeus tilanteessa, jossa hänellä on velvollisuus poistua maasta.”⁴⁴⁸

Jos uusintahakemuksia tehdään työnteko-oikeuden jatkamisen tarkoituksessa, kansainvälisen suojelun järjestelmää hyödynnetään tavalla, johon sitä ei ole tarkoitettu. Tämä rapauttaa kansainvälisen suojelun järjestelmän uskottavuutta ja se johtaa myös turhaan työhön maahanmuuttohallinnossa ja tuomioistuimissa.

Tarkasteltavana oleva lakimuutos ei näyttäisi johtaneen tavoiteltuihin tuloksiin. Uusintahakemusten tekemisen tarve on vahvempi kuin karenssin aiheuttama pelote. On toki niin, että henkilö voi hakea oleskelulupaa muilla perusteilla. Kansainvälistä suojelua hakevan

446 Tässä yhteydessä voidaan mainita, että lakimuutoksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä otettiin kantaa myös karenssija koskevaan kansanedustaja Eeva-Maija Maijalan (keskusta) lakialoitteeseen, jossa hän ehdotti karenssien poistamista kokonaan. Lakialoitteessa viitattiin nimenomaan työllistymisen hyötyihin sekä yksilöille että yhteiskunnalle. Lakialoite LA 7/2015 vp.

447 Ks. myös HE 28/2003 vp, s. 172.

448 Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp, s. 7.

henkilön näkökulmasta siirtyminen oleskelulupakategoriasta toiseen on kuitenkin vaikeaa ja osin myös riskialtista. Vaikka henkilöllä olisi työpaikka, oleskeluluvan saaminen työntekoa varten voi olla mahdotonta, koska henkilöllä ei ole UlkL:n edellyttämiä matkustusasiakirjoja. Oleskelulupakategoriasta toiseen siirtyminen sisältää myös riskin siitä, että kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön katsotaan kiertäneen maahantulosäännöksiä, mikä muodostaa yleisen perusteen jättää oleskelulupa myöntämättä.

Lakimuutoksella tavoiteltiin myös oikeustilan selkeyttämistä sikäli, että haluttiin tehdä selväksi, milloin kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeus päättyy. Koska kysymys on riippuvainen suojaa koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta, työnteko-oikeuden päättymisen ajankohta ei ole muuttunut merkittävästi aiempaa selvemmäksi. Tämä on ongelma sekä työntekijöille että työnantajille.

Lopuksi voidaan todeta, että eri oleskelulupien myöntämisen kriteerit ovat ymmärrettävästi erilaisia. Voidaan kuitenkin kysyä, onko yksilön tai yhteiskunnan kokonaisedun mukaista pitää eri lupakategorioiden välisiä eroja niin tiukkoina, että yhden luvan hakeminen tekee käytännössä toisen luvan hakemisen erittäin vaikeaksi. Kansainvälistä suojelua koskevat lopulliset päätökset saattavat viedä vuosia. Tällä aikaa hakija on saattanut kouluttautua Suomessa ja pätevöityä ammattiin alalla, jolla vallitsee Suomessa työvoimapula. Tällaisten ihmisten maasta poistamisen tarkoituksenmukaisuus voidaan perustellusti kyseenalaistaa, vaikka siihen oikeudellisesti olisi mahdollisuus.

H12: "Mulla on esimerkiksi yksi semmoinen poika, joka on aikoinaan saanut oleskeluluvan humanitaarisen suojelun nojalla, ja se on lähihoitajaksi nyt opiskelemassa. Hirveän fiksu. Hän ei saanut turvapaikkaa ja haki vielä sitten uudestaan, kun sillä oli kotimaasta uutta näyttöä vainon vaarasta. Minun mielestäni se on semmoinen, jolle pitäisi myöntää kv-suojelua, kun sillä oli kotimaassa uusia uhkatekijöitä. Jos se ei saa sitä, niin se on kyllä tosi surullista myös kokonaisuutenakin, koska Suomen valtio on hänet kouluttanut lähihoitajaksi ja meillä on lähihoitajista pulaa. Hän olisi siihen työhön sopiva ja pätevä, osaa suomea, on täällä kahdeksan vuotta asunut. Niin tässä tullaan taas tähän, että hei haloo, mitähän järkeä tässä on. Kun toisena päivänä puhutaan tuolla, että meillä on kohta hirveä työvoimapula esim. lähihoitajista, ja pitäisi saada tänne työperäistä maahanmuuttoa. Niin tämä ryhmä on näitä. Heitetäänkö me nyt sitten täältä heidät pois, kun ensin heidät on kalliilla rahat täällä koulutettu ammattiin."

3.9 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja oleskeluluvat (HE 266/2014 vp)

3.9.1 Johdanto

Ihmiskauppa on vakava ihmisoikeusrikkomus, ja ihmiskaupan uhreilla on kansainvälisen ja EU-oikeuden perusteella oikeus erityiseen apuun ja suojeluun. YK:n kansainvälisen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjassa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta⁴⁴⁹ säädetään valtioiden velvollisuudesta kriminalisoida ihmiskauppa ja suojella ihmiskaupan uhreja. Uhrien suojelun ja avun tarjoamisen vähimmäiskriteereistä säädel-
lään myös Euroopan neuvoston yleissopimuksessa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta⁴⁵⁰ sekä EU:n ihmiskauppadirektiivissä.⁴⁵¹ Kansallisesti ihmiskaupan uhrien auttamisesta säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta. Ulkomaalaislaissa säädetään ihmiskaupan uhreille myön-
nettävistä oleskeluluvista ja harkinta-ajasta. Suomessa on vuodesta 2006 toiminut sisä-
ministeriön alaisuudessa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä.⁴⁵²

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä olevista henkilöistä merkittävä osa on ollut turvapaikanhakijataustaisia. Vuosina 2014–2016 ihmiskaupan uhrien auttamis-
järjestelmään hakeneista henkilöistä keskimäärin jopa 65 % oli turvapaikanhakijataus-
taisia ja vuosina 2018–2019 keskimäärin 76%.⁴⁵³ Vuoden 2020 kesäkuuhun mennessä
59% auttamisjärjestelmään otetuista asiakkaista oli turvapaikanhakijoita, ja Suomessa
hyväksikäytön kohteeksi joutuneista henkilöistä neljännes oli turvapaikanhakijoita.⁴⁵⁴
Auttamisjärjestelmään on vuosina 2016–2018 otettu 47 alaikäistä, jotka kaikki olivat
turvapaikanhakijataustaisia.⁴⁵⁵

449 Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemi-
sestä, torjumisesta ja rankaisemisesta, SopS 70–71/2006.

450 Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta, SopS
43–44/2012.

451 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemi-
sestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen
2002/629/YOS korvaamisesta.

452 http://www.ihmiskauppa.fi/tietoa_auttajille/ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelma/ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_tarjoama_apu

453 Koskenoja et al. 2018, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaus 2018;
2019.

454 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilannekatsaus, kesäkuu 2020.

455 Kervinen et Ollus, 2019.

Turvapaikanhakijataustaisten ihmiskaupan uhrien asemaa ei ole erikseen laissa määritelty. Käytännössä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin otetut turvapaikanhakijat saavat peruspalvelut vastaanottokeskuksesta, ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta voidaan antaa ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvaa erityistukea.⁴⁵⁶ Ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään ottamispäätöksellä ei ole suoraan vaikutusta kansainvälisen suojelun tarpeen arviointiin. Se täyttääkö henkilön kokemus ihmiskaupan uhrina kansainväliseen suojelun kynnyksen harkitaan turvapaikkaprosessissa. Auttamisjärjestelmään ottamisen yhteydessä maassa vailla laillista perustaa oleskelevalle voidaan myöntää ulkomaalaislain perusteella harkinta-aika maassa oleskeluun. Tänä aikana uhrilla on mahdollisuus toipua kokemastaan ja päättää siitä, haluaako hän ryhtyä yhteistyöhön viranomaisten kanssa ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi.

Ihmiskauppa voi olla kansainvälisen suojelun peruste, mutta tämä riippuu tapauksesta mukaan lukien siitä, missä ihmiskauppa on tapahtunut. Lähtökohtaisesti Maahanmuuttovirasto arvioi mahdollisten ihmiskaupan uhrien osalta ensin kansainvälisen suojelun tarvetta, sen jälkeen toissijaisen suojelun perusteet, ja kolmanneksi ihmiskaupassa uhrin oleskelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan perusteet tai mahdollisesti yksilölliset inhimilliset syyt oleskeluluvan perusteena. Ihmiskaupan uhreille voidaan ulkomaalaislain 52 a §:n perusteella myöntää ns. ihmiskaupan uhrin tilapäinen oleskelulupa, jos uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi, ja jos uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi. Ulkomaalaislain 52 §:n 2 momentin mukaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää oleskelupa myös jatkuvana, ja riippumatta siitä onko tutkinta menossa tai tekeekö uhri yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa.

3.9.2 Muutoksen sisältö ja tavoitteet (HE 266/2014 vp)

Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettua lakia ja ulkomaalaislakia liittyen ihmiskaupan uhrien auttamisen aloittamisen ja päättymisen määrittelyyn sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen. Muutosten tarkoituksena oli vahvistaa ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän tehtävät laissa, jotta ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta tulisi ennustettavampi ja läpinäkyvämpi sekä vastuunjaoltaan selkeämpi kokonaisuus. Monilta osin kyse oli voimassa olevan käytännön nostamisesta lain tasolle. Valtaosa tehdyistä muutoksista liittyi vastaanottolakiin. Ulkomaalaislaissa muutettiin 52 b ja c §:n ihmiskaupan uhrille myönnettävää harkinta-aikaa koskevia säännöksiä. Muutoksessa ulkomaalaislain 52 b §:ään lisättiin uusi

⁴⁵⁶ Koskenoja et al. 2018.

2 momentti, jolla tehtiin mahdolliseksi jatkaa harkinta-aikaa, jos uhrin henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttäisivät. Harkinta-ajan maksimipituus on edelleen 6 kuukautta. Lisäksi ulkomaalaislain 52 c §:ään lisättiin uusi 2 momentti, jossa mahdollistettiin se, että harkinta-ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä voisi päättää myös ihmis-kaupan uhrin auttamisjärjestelmä poliisin ja rajavartiolaitoksen rinnalla.

3.9.3 Muutoksen ennakoidut vaikutukset

Tässä osiossa esitellään vain niitä lakipaketin valmistelussa esille tuotuja ennakoituja vaikutuksia, jotka liittyvät ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään ottamiseen, oleskelulupiin ja harkinta- sekä toipumisaikaan.⁴⁵⁷ Ministeriövaiheen lausuntojen mukaan ihmis-kaupan uhrille asetettavat edellytykset yhteistyöstä viranomaisten kanssa ja siteiden katkaisemisesta ihmiskaupasta epäiltyyn sekä vastaanottokeskuksen ilmoitusvelvollisuus auttamisjärjestelmässä olevasta voivat johtaa siihen, että uhrin eivät uskalla ottaa yhteyttä viranomaisiin ja siten esimerkiksi paperittomat voivat jäädä avutta. Lausunnoissa tuotiin esille, että kansainvälisten suositusten mukaan toipumisajan tulee olla vähintään 90 päivää, jotta ihmiskaupan uhrin voivat tehdä harkittuja päätöksiä turvallisuudestaan ja yhteistyöstä viranomaisten kanssa sekä antaa yksityiskohtaista tietoa menneistä tapahtumista. Esityksen mukaan tämä aika oli 30–90 päivää. Lausunnon antajien mukaan uhrin toipumisen kannalta olisi ongelmallista se, että esityksen mukaan toipumisaika ei estäisi poliisia suorittamasta samanaikaisesti turvapaikkatutkintaa. Käytännössä toipumisaika rajattaisiin myös koskemaan vain niitä henkilöitä, jotka eivät omasta aloitteestaan ole halukkaita otta-
maan yhteyttä poliisiin. Näin ollen joissain lausunnoissa esitettiin, että esitettävät muutokset toipumisajasta eivät palvele kaikkein heikoimmassa asemassa olevia uhreja. Lisäksi tuotiin esille, että turvapaikkaa aiemman ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella hakevien hakemuksen hylkääminen ja palauttaminen voi lausunnon antajien mukaan olla kohtuutonta psykologisen trauman vuoksi, vaikka uudelleen uhriutuminen kotimaassa ei olisi todennäköistä.

Valiokuntavaiheen asiantuntijalausunnoissa katsottiin, että esitys, jonka mukaan auttamisjärjestelmä voi myöntää luvattomasti maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille harkinta-ajan, on positiivinen edistysaskel, mutta ehdotuksen muotoilut heikentävät niiden mahdollisuutta auttaa pelkääviä uhreja. Ehdotetun sanamuodon mukaan uhri, jolle ei myön-
netä kansainvälistä suojelua, poistettaisiin auttamisjärjestelmästä, jos hän ei ole valmis aloittamaan rikostutkintaa. Edellytetty yhteistyö ja vaatimus siteiden katkaisemisesta syylliseksi epäiltyyn sekä ilmoitusvelvollisuus voivat merkitä sitä, että uhrin eivät uskalla ottaa yhteyttä viranomaisiin, jolloin erityisesti paperittomat voivat jäädä ilman apua. Esitetyssä

457 Ks. Liite 2.

muodossaan ehdotus voi lausunnon antajien mielestä johtaa siihen, että ns. pelkäävät uhrit, jotka eivät uskalla tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa, poistetaan auttamisjärjestelmästä. Joutsenon vastaanottokeskuksen velvollisuus ilmoittaa viranomaisille auttamisjärjestelmään otetusta henkilöstä voi rajoittaa avun ulkopuolelle kaikkein heikoimassa asemassa olevia, kuten paperittomia. Laillisesti maassa oleskelevien toipumisaika ja ilman oleskeluoikeutta olevien uhrien harkinta-aika ovat eri pituiset ja syy tälle jää ehdotuksessa epäselväksi. Toipumisajan lisääminen lakiin itsessään on parannus.

3.9.4 Toteutuneet vaikutukset

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään liittyvien lakimuutosten vaikutuksia on selvitetty vuonna 2018 TEAS-selvityksessä *Tuntematon tulevaisuus: Selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta*.⁴⁵⁸ Selvityksessä on tarkasteltu lainsäädännön toimivuutta vuonna 2015 tehtyjen lakimuutosten jälkeen ja sen tärkeimpiä löydöksiä on, että ihmiskaupan uhrit eivät avuntarpeestaan huolimatta aina ohjautu auttamisjärjestelmään, koska auttamisen ja rikosprosessin välillä on vahva kytkös. Selvityksen mukaan tämä kytkös vahvistui vuonna 2015 tehtyjen lainmuutosten myötä.⁴⁵⁹ Kytös tarkoittaa lyhyesti sanottuna sitä, että ihmiskaupan uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä, jos ihmiskaupparikoksen rikosoikeudellinen selvittäminen loppuu. Ihmiskauppatutkinta on haastavaa, ja se voi keskeytyä monesta syystä mukaan lukien siksi, että syyllistä ei löydetä tai todisteet eivät ole riittäviä esitutkinnan aloittamiseen tai syytteen nostamiseen tai päädytään muuhun rikosnimekkeeseen kuin ihmiskauppa tai tutkintaa ei päästä edes aloittamaan, koska rikos on tapahtunut ulkomailla. Näin ollen saattaa käydä niin, että vaikka henkilö on tosiasiallisesti ihmiskaupan uhri, ei rikosprosessissa päästä eteenpäin, ja uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä ja usein myös oikeus oleskella maassa päättyy tähän (ks. alla ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan edellytyksistä). EU:n ihmiskauppaa koskevan direktiivin⁴⁶⁰ ja Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen (14 artikla) mukaan ihmiskauppaperustainen oleskelulupa voidaan kytkeä rikosprosessiin ja uhrin valmiuteen tehdä yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa.

Toinen tunnistettu haaste ihmiskaupan uhrien auttamisen säätelyssä on harkinta-ajan myöntämiseen liittyvä ilmoittamisvelvollisuus. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on velvoitettu ilmoittamaan myöntämistään harkinta-ajoista poliisille, jonka vuoksi harkinta-aikaa on kritisoitu siitä, että uhri joutuu jo ennen harkinta-aikaa harkitsemaan, haluaako ylipäätään tehdä esitutkintaviranomaisten kanssa yhteistyötä. Harkinta-aikaa koskevaan

458 Koskenoja et al.

459 HE 266/2014 vp.

460 Ihmiskauppadirektiivi, selitysoisa, kohta 18.

sääntelyyn tehtiin tämän lakipaketin yhteydessä vain muutamia tarkentavia muutoksia, mutta harkinta-ajan myöntämisen toimintatapaa on arvosteltu jo aikaisemmin. Tunteiden tulevaisuus -selvityksessä etenkin uhreja auttavat järjestöt kritisoivat harkinta-aikaa ja totesivat, ettei sen tarkoitus toteudu, koska uhrin tiedot menevät joka tapauksessa viranomaisille ja siten tämä saattaa estää uhreja hakeutumasta avun piiriin.⁴⁶¹

Ulkomaalaislain nojalla nimenomaisesti ihmiskaupan uhreille myönnettäviin oleskelulupakategorioihin ei tarkasteluajankohtana tehty muutoksia, mutta tätä hanketta varten haastatellut asiantuntijat toivat esille ihmiskaupan uhrien oleskelulupiin liittyviä haasteita. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu, joka toimii Suomen kansallisena ihmiskaupparaporttoijana, tarkasteli vuoden 2019 selvityksessään ihmiskaupan uhrien lupakäytäntöä ajalla 1.1.2018–1.6.2019, jolloin Maahanmuuttovirasto teki noin 70 päätöstä henkilöille, joiden se katsoi olevan ihmiskaupan uhreja. Tilapäinen ihmiskaupan uhrin oleskelulupa myönnettiin ulkomaalaislain 52 a §:n perusteella seitsemälle henkilölle ja jatkuva lupa (2 mom.) neljälle henkilölle eli yhteensä 11 uhrille. Uhreista 21 sai oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella, 20 sai oleskeluluvan yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella (ULK 52 §) ja 20 sai kielteisen päätöksen.⁴⁶² Jo yhdenvertaisuusvaltuutetun aiemmassa selvityksessä nousi esille ulkomaalaislain soveltamiskäytännön ennakoimattomuus ja epäyhdenvertaisuus ihmiskaupan uhrien kohdalla. Selvityksen nigerialaistaustaisista naisista moni oli joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla, esimerkiksi Italiassa tai Espanjassa, jolloin tapauksia tutkittiin hyvin harvassa tapauksessa Suomessa, ja siitä syystä useimmat uhreista eivät saaneet 52 a §:n perusteella oleskelulupaa, koska tapaus ei edennyt esitutkintaan eikä uhrin oleskelu maassa siten ole tutkinnallisista syistä tarpeen, vaikka uhri oli tosiasiaa joutunut ihmiskaupan uhriksi.⁴⁶³

Oleskelulupa voidaan myöntää myös jatkuvana ihmiskaupan uhrille 52 a § 2 momentin perusteella, jos uhri on ”erityisen haavoittuvassa asemassa”. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan Maahanmuuttovirasto näyttäisi soveltavan ”erityisen haavoittuva asema” edellytystä suppeasti, ja vain täydellinen tukiverkoston puute kotimaassa ja uhrin omaisten osallistuminen ihmiskaupparikoksen tekemiseen ovat sellaisia seikkoja, joiden perusteella kyseinen oleskelulupa myönnetään. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mielestä ihmiskaupan uhrien tilanteen arviointi on puutteellista ja epäjohdonmukaista, eikä Maahanmuuttovirasto riittävästi arvioi esimerkiksi hyväksikäytön vakavuutta, sen kestoa ja seurauksia, tai uhrin tosiasiallista kykyä ja mahdollisuuksia huolehtia lastensa kasvusta ja kehityksestä.

461 Koskenoja et al. 2018, s. 145.

462 Venla Roth – Anni Valovirta, On aika arvioida ihmiskaupan uhrien oleskelulupaperustetta, 18.10.2019, <https://syrijinta.fi/-/on-aika-arvioida-ihmiskaupan-uhrien-oleskelulupaperustetta>

463 Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2016

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tarkastelun perusteella näyttää siis siltä, että ihmiskaupan uhrin on helpompi saada oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä (Ulkl 52 §) kuin ihmiskaupan uhrina, joka on ”erityisen haavoittuvassa asemassa” (Ulkl 52 a §).⁴⁶⁴ Tämä tuli esiin myös tätä tutkimusta varten tehdyssä haastattelussa:

H12: ”Tyypillinen on Nigeriasta tullut, Italian tai Espanjan kautta, pakkoprostituutiossa kärsinyt, niin he pääsevät usein terapiaan. Ja sitten ne saa sen terapian kautta lausunnon terapeutilta, että jos he ovat, ja kun usein ovat, traumatisoituneita. Eli henkisesti haavoittuvassa asemassa. Tällä hetkellä näyttää kynnys saada ihmiskaupan uhrin pysyvä oleskelulupa 52a-pykälän nojalla olevan erittäin, erittäin korkealla. Mutta ne saa kuitenkin sen terapialausunnon nojalla usein sitten näytettyä toteen sen haavoittuvan henkisen tilansa. Tällä hetkellä sitten hallinto-oikeudet usein myöntää näille haavoittuvan aseman nojalla oleskeluluvan Ulkl 52 §:n nojalla vuoden kerrallaan. Lupa tulee sitten uusia vuosittain, mikä vie turhaan Migrinkin resursseja.”

Ihmiskaupan uhrien oikeuksien ja aseman näkökulmasta oleskelulupa 52 §:n ”yksilöllisestä inhimillisestä syystä” lupatyypin on ongelmallinen, koska uhrien pitää käytännössä vuosittain osoittaa olevansa edelleen haavoittuvassa asemassa. Jos hakijan vointi paranee, hänellä ei ole enää perustetta oleskelulupaansa haavoittuvuuden perusteella. Herää siis kysymys, että koska ihmiskaupan uhri on joutunut vakavan ihmisoikeusrikkomuksen uhriksi, eikö hän ole lähtökohtaisesti erityisen haavoittuvassa asemassa? Ja näin ollen ihmiskaupan uhrin kohdalla täytyisi aina 52 a §:n 2 momentin mukainen edellytys jatkuvan oleskeluluvan saamiselle.

Eräs haastateltu asiantuntija toi esille myös sen, että turvapaikanhakijat, ja erityisesti paperittomat, voivat altistua Suomessa työperäiselle hyväksikäytölle mukaan lukien ihmis-kaupalle. Tämä johtuu siitä, että näillä ryhmillä on hyvin rajoitetut, tai ei lainkaan mahdollisuuksia tehdä laillisesti työtä. Lisäksi he tuntevat huonosti suomalaisia työolosuhteita ja työlainsäädäntöä, mikä lisää hyväksikäytön riskiä. Haastattelussa kuvattiin tilannetta seuraavasti:

H4: [...] että se on alkanut näkyä siinä 2017, 2018 suurin piirtein... on ollut 1–3 kielteistä turvapaikkapäätöstä saanutta henkilöä, joita on sitten ihan systemaattisesti – erityisesti siivousalalla – alettu käyttää hyväksi. Siellä on henkilöitä, jotka ovat yleensä samasta kieliryhmästä tai sitten ihan samasta lähtömaasta kotoisin, mutta asuneet Suomessa 10–20 vuotta eli tietää miten systeemi toimii, miten sitä voi kiertää ja miten näitä henkilöitä kannattaa huijata

464 Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016, 17.

tai johtaa harhaan. Ja siellä on ympäri Suomea vastaanottokeskuksissa, ihan siellä pihalla pyörinyt henkilöitä, rekrytoimassa näitä henkilöitä. Luvannut että "jos tuut meille töihin, niin työskentele tietty aika minkä jälkeen me autetaan sua hakemaan työntekijän oleskelulupaa...". Ja tietysti monet turvapaikanhakijat takertuvat tähän, koska se on ikään kuin ainoa mahdollisuus – ja vaikka se on ollut ihan joissain tilanteissa suoraa ihmiskauppaa, ihan alusta alkaen. Kaikki ei ole ihmiskauppaa, paljon on kiskonnan tapaista työsyryntää tai muuta lievempää kuin suoraa ihmiskauppaa."

Ilmiötä on tutkittu HEUNIn tutkimuksissa vuosina 2011 ja 2014, joissa ilmeni turvapaikanhakijoiden rekrytointia suoraan vastaanottokeskuksista, rekrytointimaksujen vaatimista, alipalkkausta ja työntekijöiden uhkailua.⁴⁶⁵ Siivousala nousi esiin jo tuolloin ongelmallisenä kenttänä. Hallitus on antanut 17.12.2020 esityksen (HE 253/2020 vp) eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta yllä mainitun kaltaisen työperäisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Esityksen mukaan ulkomaalaiselle, joka työskentelee oleskeluluvan nojalla, voitaisiin myöntää oikeus työntekoon ilman ammattialarajoitusta- tai muuta rajoitusta tai yritystoimintaan, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan työnantajana tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Lisäksi hänellä olisi samalla perusteella oikeus saada uusi määräaikainen oleskelulupa uuden työn hakemista tai yrittämistä varten.

Myös perheen yhdistämisen toimeentuloedellytys mainittiin riskinä työperäiselle hyväksikäytölle/ihmiskaupalle:

H4: "Minun mielestä se on ehdottomasti hankaloittanut sitä perheen yhdistämistä, että ne tulorajat on todella korkeat. Ja tässä taas pääsee taas takaisin tähän ihmiskauppa- ja hyväksikäyttöasiaan. Sitähän tapahtuu myös, että nämä hyväksikäyttäjät lupaavat, että "mä teen sulle sellaisen työsopimuksen ja laitan sun tilille rahaa sen verran että se näyttää siltä, että toi sun toimeentuloedellytys täyttyy... mutta käytännössä kuitenkin käyt nostamassa pankkitililtä ne rahat ja annat takaisin mulle". Tai sitten se tilikortti on tämän hyväksikäyttäjän hallussa..."

Perheen yhdistämisen tulorajojen tiukentaminen on siis mahdollisesti lisännyt työperäisen hyväksikäytön riskiä eli lakimuutoksella on ollut ennakkoimattomia negatiivisia vaikutuksia kansainvälistä suojelua hakevan asemaan.

⁴⁶⁵ Anniina Jokinen – Natalia Ollus – Minna Viuhko, HEUNI Report series 67. Ehdolla millä hyvänsä – Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa. HEUNI 2011. Anniina Jokinen – Natalia Ollus, HEUNI Report series no. 76. "Tuuli-kaapissa on tulijoita": Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö ravintola- ja siivouspalveluilla. HEUNI 2014.

3.9.5 Oikeudellinen arviointi

Tässä luvussa esille tuotujen ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvien haasteiden ratkaisemiseksi on jo meneillään useita lakihankkeita ja muita hankkeita. Sanna Marinin hallitusohjelmassa asetetaan ihmiskaupan uhrien aseman parantamisen osalta tavoitteeksi mm., että ”vastaanottolaki tullaan päivittämään niin, että kytkentä rikosprosessiin heikkenee kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla”.⁴⁶⁶ Tätä muutosta valmistelemaan on asetettu 1.6.2020 sosiaali- ja terveystieteiden työryhmä.⁴⁶⁷ Kuten yllä mainittiin, on eduskunta antanut joulukuussa 2020 hallituksen esityksen ulkomaalaislain muuttamisesta työperäisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä uhrin oikeusaseman parantamiseksi. Myös harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelmassa vuosille 2020–2023 selvitetään uusia keinoja puuttua tahalliseen tai törkeään huolimattomaan alipalkkaukseen.⁴⁶⁸ Lisäksi oikeusministeriön alainen työryhmä on laatimassa vuoden 2021 alkuun mennessä ehdotuksen hallinnonalat ylittäväksi ihmiskaupan vastaiseksi kansalliseksi toimintaohjelmaksi. Ihmiskaupan uhrien auttamista ja oleskelulupakäytäntöjä ollaan siis parhailaan tarkastelemassa monella eri taholla.

3.10 Maasta poistaminen ja vapaaehtoinen paluu

3.10.1 Johdanto

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta ”tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.”⁴⁶⁹ Lainkohdassa kiteytyy yleisesti hyväksytty kansainvälisen oikeuden lähtökohta, jonka mukaan kukin valtio saa päättää, kuka sen alueelle tulee. Tätä päätösvaltaa rajaa kuitenkin kansainvälisessä oikeudessa tunnustettu periaate palautuskiellosta.

Ulkomaalaisen maahantulo ja Suomessa oleskelu edellyttää siten, että UlkL:ssa lähemmin määritellyt edellytykset täyttyvät. Jos tällaiset ovat olemassa, ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa maassa oleskelua varten. Jos ulkomaalainen on saapunut maahan ilman oleskelulupaa ja hänelle ei ole sellaista maahantulon jälkeen myönnetty, hänet voidaan

466 Valtioneuvosto, Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019 Osallistava ja osaava Suomi, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, s. 91.

467 Sosiaali- ja terveystieteiden työryhmä, asettamispäätös STM/054:00/2020, 1.6.2020.

468 <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/torjuntaohjelma/>

469 Palautuskielto on kirjattu myös UlkL:n 147 §:ään.

käännyttää. Jos ulkomaalaisella on ollut oleskelulupa, hänen maasta poistamistaan kutsutaan karkottamiseksi.⁴⁷⁰

Kun kansainvälistä suojelua hakeva henkilö saa kielteisen päätöksen oleskelulupahakemuksensa, sen yhteydessä tehdään tavallisesti myös päätös käännättämisestä tai karkottamisesta. Tämän jälkeen voidaan edetä palauttamiseen eli maastapoistamismenettelyyn, jonka aikana henkilö joko poistuu maasta vapaaehtoisesti tai hänet poistetaan maasta. Toinen syy maasta poistamiseen liittyy yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamiseen eli siihen, että maasta halutaan poistaa yhteiskunnalle jollakin tavoin vahingollisena pidetty henkilö. Palautuskielto kuitenkin merkitsee, että ketään ei saa käännättää, 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.

Kuten aiemmin on jo mainittu, palautuskielto sitoo Suomea myös lukuisten kansainvälisten velvoitteiden kautta. Se sisältyy pakolaissopimukseen,⁴⁷¹ EU:n perusoikeuskirjaan⁴⁷² ja kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen.⁴⁷³ Näiden ohella palautuskielto on EIS:n soveltamiskäytännössä katsottu osaksi EIS:n 3 artiklan tulkintaa.⁴⁷⁴ Palautuskieltoa pidetään vakiintuneesti myös osana oikeudellisesti sitovaa kansainvälistä tapaoikeutta.⁴⁷⁵

Palautuskielto vaikuttaa ulkomaalaisasioiden käsittelyyn niiden kaikissa vaiheissa, mutta sen merkitys luonnollisesti korostuu tilanteissa, joissa käsillä on henkilön konkreettinen

470 Käännättämisen perusteet luetellaan lähemmin Ulkl 148 §:ssä, karkottamisen perusteet löytyvät puolestaan Ulkl 149 §:stä. Maasta poistamisesta, ks. lähemmin Heikki Kallio, *Maasta poistaminen*, s. 449–515 teoksessa Heikki Kallio – Toomas Kotkas – Jaana Palander (toim.), *Ulkomaalaisoikeus*, Alma Talent 2018.

471 Pakolaissopimus, 33(1) artikla.

472 EU:n perusoikeuskirja, 19(2) artikla.

473 Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, 3 artikla.

474 Ks. Soering vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, nro 14038/88, EIT:n tuomio (täysistunto) 7.7.1989, kohdat 90–91; ks. myös esim. Vilvarajah ja muut vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, nrot 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, EIT:n tuomio 30.10.1991, kohta 103; H.L.R. vastaan Ranska, nro 24573/94, EIT:n tuomio (suuri jaosto) 29.4.1997, kohta 34. Eri sopimusten välisistä eroista suhteessa palautuskieltoon, ks. kootusti Jari Pirjola, *Palauttamiskiello. Non-refoulement-periaatteesta kolmessa ihmisoikeussopimuksessa*, Lakimies 5/2002, s. 741–756.

475 Ks. esim. UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26.1.2007, s. 7–8.

maasta poistaminen. Palautusta koskevasta menettelystä on myös säädetty EU:n direktiivissä 2008/115/EY⁴⁷⁶ (ns. paluudirektiivi), joka sekin korostaa palautuskiellon tärkeyttä. Paluudirektiiviä ollaan paraikaa uudistamassa.⁴⁷⁷

Tarkasteltavalla ajanjaksolla tehtiin joitakin muutoksia käännättämistä ja karkottamista koskeviin säännöksiin. Niissä oli pitkälti kyse menettelyihin liittyvistä muutoksista, joita on tarkasteltu jo aiemmin luvuissa 3.2–3.5. Näiltä osin tässä luvussa keskitytään lainoastaan lakimuutokseen, jolla nopeutettiin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä karkottamisia. Maasta poistamiseen liittyvä tarkastelu aloitetaan kuitenkin vapaaehtoisen paluuseen liittyvistä lakimuutoksista, jotka oli valmisteltu jo pääministeri Kataisen/Stubbin hallituskaudella, mutta jotka tulivat voimaan vasta pääministeri Sipilän kaudella.

3.10.2 Vapaaehtoinen paluu (HE 170/2014 vp)

3.10.2.1 Lakimuutosten tavoitteet

Vapaaehtoista paluuta koskevilla lakimuutoksilla oli kolme pääasiallista tavoitetta. Ensinnäkin niillä pyrittiin edistämään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruneen tai siihen kielteisen päätöksen saaneen ulkomaalaisen vapaaehtoista paluuta ”vakiinnuttamalla lainsäädäntöön selkeä, toimiva ja kustannustehokas vapaaehtoisen paluun järjestelmä.”⁴⁷⁸ Toiseksi muutoksilla pyrittiin korjaamaan UlkL:n soveltamiseen liittyvä tilapäisiä oleskelulupia koskeva epäkohdaksi katsottu asiantila. Kysymys koski UlkL 51 §:ssä säädetyn tilapäisen oleskeluluvan (oleskeluluvan myöntäminen maasta poistumisen estymisen vuoksi) ja vapaaehtoisen paluun välistä suhdetta. Mainittujen muutosten lisäksi lakimuutoksilla pyrittiin tehostamaan vapaaehtoista paluuta rajoittamalla vastaanoton palveluja sellaisilta ulkomaalaisilta, jotka voisivat palata kotimaahansa.⁴⁷⁹

476 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98–107.

477 Komission ehdotus (KOM (2018) 634 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laadittavaksi direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (paluudirektiivi). Ks. myös valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (uudelleenlaadittu), U 96/2018 vp.

478 HE 170/2014 vp, s. 25.

479 HE 170/2014 vp, s. 25–27.

Vapaaehtoisen paluun vakinaistamisessa oli kyse yhtäältä siitä, että aiemmin pääosin hanke pohjalla toiminut järjestelmä haluttiin saada pysyväksi.⁴⁸⁰ Toisaalta vapaaehtoisen paluun henkilöpiiriä haluttiin myös laajentaa. Aiemmin paluujärjestelmää sovellettiin vain tilapäistä suojelua saaneeseen ja ihmiskaupan uhriin, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa. Lakimuutoksilla vapaaehtoisen paluun järjestelmä ulotettiin myös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruneisiin tai siihen kielteisen päätöksen saaneisiin henkilöihin.⁴⁸¹

Vapaaehtoisen paluun ja tilapäisten oleskelupien suhdetta koskeva muutos liittyi puolestaan KHO:n vuosikirjaratkaisuun KHO 2013:78. Migri oli tulkinnut, että paluudirektiivin täytäntöönpanon jälkeen vapaaehtoisen paluun edistämisen tavoite antoi perusteen jättää myöntämättä Ulkl 51 §:ssä säädetty tilapäinen oleskelulupa henkilölle, joka tosiasiallisesti voisi palata kotimaahansa. KHO:n tulkinta oli toinen, sen mukaan vapaaehtoisen paluun merkitys suhteessa Ulkl 51 §:ään ”on jäänyt edelleen myös paluudirektiiviä kansallisesti täytäntöön pantaessa epäselväksi. Nykyisellään ulkomaalaislain sanamuoto velvoittaa tilapäisen oleskeluluvan myöntämiseen tilanteessa, jossa henkilön pakkotoimin tapahtuva käännätyminen ei tosiasiaassa ole mahdollista[.]”⁴⁸²

Hallituksen näkemys oli, että soveltamiskäytäntö muodosti epäkohdan, koska sen myötä maahan jäi tilapäisen oleskeluluvan turvin henkilöitä, joilla olisi ollut mahdollisuus palata kotimaahansa. Ulkl 51 §:ää ehdotettiin tästä syystä muutettavaksi siten, että tilapäistä oleskelulupaa ei jatkossa enää myönnettäisi, jos paluu vapaaehtoisesti olisi mahdollista.⁴⁸³ Tällä hallitus halusi viestiä, ”että jääminen maahan millä keinolla hyvänsä ei johda oleskeluluvan myöntämiseen.”⁴⁸⁴

Vapaaehtoisen paluun edistämiseksi ja tehostamiseksi hallitus ehdotti edelleen muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (vastaanottolaki 746/2011) 14 §:ää siten, että vastaanottopalveluja rajoitettaisiin sellaisilta kolmannen maan kansalaisilta, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu ja jotka voisivat vapaaehtoisesti avustettuna palata kotimaahansa.⁴⁸⁵

480 HE 170/2014 vp, s. 3.

481 HE 170/2014 vp, s. 25.

482 KHO 2013:78. Näin myös KHO 2011:9.

483 HE 170/2014 vp, s. 26–27.

484 HE 170/2014 vp, s. 27.

485 HE 170/2014 vp, s. 27.

3.10.2.2 Lakimuutosten ennakoidut vaikutukset

Lakimuutosten ennakoituissa vaikutuksissa oli suurta vaihtelua.⁴⁸⁶ Hallituksen esityksessä ennakoitiin, että muutosten myötä vastaanoton kustannukset pienentyisivät, koska jatkossa vastaanottokeskuksissa vietettäisiin entistä lyhyempi aika. Palauttamiseen liittyvien muiden kustannusten arveltiin samoin vähenevän, sillä vapaaehtoiseen paluuseen ei liity painetta esimerkiksi säilöönoton käyttöön, eikä paluuta varten tarvita saattamista tai muita viranomaisresursseja vieviä toimia.⁴⁸⁷ Ehdotuksen ennakoitiin myös lisäävän vapaaehtoisen paluun houkuttelevuutta. Tilapäisten oleskelulupien ennakoitiin samoin vähenevän.⁴⁸⁸ Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että sellaista järjestelmää, jossa henkilö voi jäädä maahan ilman laillisia perusteita, ei voida pitää kestäväenä. Hallituksen esityksessä lähteekin siitä, ”että vain hyvin poikkeuksellisesti henkilö valitsisi jäävänsä oleskelemaan Suomeen laittomasti. Yhteiskunnan ulkopuolella eläminen ei yksilön kannalta ole hyvä valinta, kun vaihtoehtona on palaaminen kotimaahan ja avustuksen saaminen.”⁴⁸⁹

Hallituksen esityksen luonnoksesta ja itse esityksestä annetuissa lausunnoissa näkemys lakimuutosten ennakoidusta tehokkuudesta oli pitkälti toinen. Lausunnoissa arvioidaan, että lakimuutos kasvattaisi ns. paperittomien määrää kaikkine tähän liittyvine ongelmineen. Samoin lausunnoissa esitettiin huoli siitä, että vapaaehtoisuuden merkitys liudentuu, koska vaihtoehtona on paperittomuus.

3.10.2.3 Lakimuutosten toteutuneet vaikutukset

On kiistatonta, että valtiolla on oikeus panna täytäntöön sellaiset hallinto-oikeudelliset päätökset, jotka ovat lainvoimaisia. Päätösten täytäntöönpanon tehokkuus on hallinto-oikeudellisen järjestelmän uskottavuuden ja hyväksyttävyyden tae. Kansainvälistä suojelua koskeva järjestelmä ei tältä osin eroa muista oikeudellisista menettelyistä. Prosessin tavoitteena on, että sen avulla löydetään ne henkilöt, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tämä vääjäämättä tarkoittaa, että kaikki hakijat eivät saa myönteistä oleskelulupapäätöstä. Tätä taustaa vasten on samoin ymmärrettävää, että ilman oleskelulupaa olevat henkilöt pyritään palauttamaan.

Kansainvälistä suojelua koskevassa päätöksenteossa nämä sinänsä oikeutetut lähtökohdat eivät kuitenkaan näyttäytyä täysin samanlaisina kuin muissa hallinto-oikeudellisissa asioissa. Kuten aiemmin on jo mainittu, ehdoton palautuskielto tuo prosessiin oman ulottuvuutensa. Viranomaisen on arvioitava kaikkia toimenpiteitä aina

⁴⁸⁶ Ks. Liite 2.

⁴⁸⁷ HE 170/2014 vp, s. 29.

⁴⁸⁸ HE 170/2014 vp, s. 32.

⁴⁸⁹ HE 170/2014 vp, s. 32.

turvapaikkapuhuttelusta maasta poistamisen täytäntöönpanoon palautuskiellon näkökulmasta. Kansainvälistä suojelua hakevat ovat usein lähtöisin eri tavoin sekasortoisista maista, joissa tilanteet voivat vaihdella nopeastikin. Tämä tuo menettelyyn sellaista dynamiikkaa, joka ei ole muissa hallinto-oikeudellisissa prosesseissa tavanomaista. Näitä kysymyksiä on käsitelty myös aiemmin uusintahakemuksia käsittelevässä luvussa 3.5. Maasta poistamisen täytäntöönpano voi olla edelleen sidoksissa olosuhteisiin, joihin Suomen viranomaiset eivät voi vaikuttaa. Tosiasiassa palauttaminen on usein mahdotonta siksi, että lähtömaat eivät suostu ottamaan vastaan pakotettuina palautettavia henkilöitä.

Maasta poistaminen vastoin henkilön tahtoa on aina rankka toimenpide ja on selvää, että vapaaehtoisen paluun tukeminen on lähtökohtaisesti inhimillisempi tapa huolehtia maasta poistamisesta. Jos vapaaehtoinen paluu sujuu hyvin ja hakijat pitävät sitä asianmukaisena vaihtoehtona, se tukee epäsuorasti myös koko kansainvälisen suojelun järjestelmää.

Valtionalouden tarkastusvirasto (VTV) on vuonna 2019 arvioinut raportissaan vapaaehtoisen paluun järjestelmän tehokkuutta. Raportin mukaan mekanismi on sinänsä toimiva ja se ”tarjoaa sujuvan ja inhimillisen tavan henkilölle palata kotimaahan missä tahansa vaiheessa hakemuksen käsittelyä.”⁴⁹⁰ Vaikka järjestelmän tavoitteena oli tehdä vapaaehtoisesta paluusta houkutteleva vaihtoehto ja siten myös tehokas, VTV päätyy raportissaan siihen, että tähän tavoitteeseen ei ole täysin päästy. Moni kielteisen päätöksen saanut hakija on valittanut kansainvälistä suojelua koskevasta päätöksestä ja käynnistänyt uuden hakuprosessin, mikä puolestaan on pitkittänyt prosessia ja heikentänyt samalla vapaaehtoisen paluun järjestelmän toiminnan tuloksellisuutta.⁴⁹¹

VTV:n raportin mukaan vapaaehtoisen paluun käyttö on vähentynyt vuodesta 2016 lähtien samalla kuin uusintahakemusten määrä on kasvanut (ks. myös taulukko 7). Järjestelmään hakeutumisen sijasta hakijat valittavat kielteisistä päätöksistään tai he tekevät uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, toisinaan uusiin perusteisiin vedoten. Raportin mukaan näyttäisi siten siltä, että vapaaehtoisen paluun vaihtoehdoksi on tullut kansainvälistä suojelua koskevan prosessin jatkaminen muutoksenhaun ja uusintahakemusten avulla.⁴⁹²

490 Valtionalouden tarkastusvirasto, Selvitys, Vapaaehtoisen paluun järjestelmä, Valtionalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2019, s. 13.

491 Valtionalouden tarkastusvirasto 2019, s. 13.

492 Valtionalouden tarkastusvirasto 2019, s. 23. Ks. myös luku 3.5.

Taulukko 7. Vapaaehtoisen paluun järjestelmän avustuksella palanneet 2015–2019

	2015	2016	2017	2018	2019
palanneiden määrä	635	2 113	1 422	646	391

Lähde: Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM

Nämä järjestelmän tehokkuuteen liittyvät näkökannat ovat myös kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta olennaisia. Ensinnäkin ne osoittavat, että kansainvälistä suojelua koskeva päätöksenteko muodostaa kokonaisuuden, jonka eri osat vaikuttavat toisiinsa. Vapaaehtoisen paluun järjestelmään vaikuttaa siten se, millaisena hakijat kokevat sitä edeltävät vaiheet: jos niitä ei pidetä laadukkaina ja/tai jos hakijan kaikkia olosuhteita ei hänen mielestään ole otettu asianmukaisesti huomioon, paine muutoksenhakuun ja uusintahakemusten tekemiseen kasvaa. Tekemistämme haastattelusta löytyy myös tukea VTV:n yllä esittämälle näkemykselle, jonka mukaan vapaaehtoisen paluun sijaan henkilöt tekevät nyt uusintahakemuksia.

H14: ”Varmasti aika suuri syy tähän on se, että kun aikaisemmin henkilö teki uusintahakemuksen ja sitten todettiin uudestaan, että henkilöä ei voida poistaa maasta, niin sitten se lupa myönnettiin, tai että hän ei palaa vapaaehtoisesti, niin sitten sai sen tilapäisen luvan. Mutta nyt kun sitä ei saa enää, niin käytännössä sehän johtaa sitten ainakin osaltaan siihen, että ihminen tekee sitten uusia ja uusia uusintahakemuksia, kunnes jollain perusteella se lupa sitten tulee.”

Vapaaehtoisen paluun tehostamisen tarkoituksessa tehdyt muutokset vastaanottolaikiin ovat nekin omiaan ajamaan henkilöitä tekemään uusintahakemuksia. Jos henkilö ei palaa vapaaehtoisesti, vastaanottopalvelut lakkaavat. Tällöin vaihtoehtona on joko tehdä uusintahakemus, jolloin pääsee takaisin vastaanottopalvelujen piiriin tai jäädä täysin järjestelmän ulkopuolelle. Uusintahakemusten tekemistä on toki vaikeutettu, jotta niiden tekemistä ei voitaisi käyttää oleskelun pitkittämisen keinona.⁴⁹³

493 Ks. tästä lähemmin luku 3.5.

Hallitus ei pitänyt todennäköisenä, että lakimuutokset lisäisivät Suomessa laittomasti oleskelevien henkilöiden eli ns. paperittomien⁴⁹⁴ määrää. Asiantuntijalausunnoissa tätä pidettiin sen sijaan olennaisena riskinä. Paperittomat henkilöt toimivat yhteiskunnan virallisten verkostojen ja rekistereiden ulkopuolella, joten heidän määrästään on vaikea saada tarkkaa tietoa. Arviot vaihtelevat, mutta oletettavasti kyseessä on joidenkin tuhansien ihmisten joukko.⁴⁹⁵ Tätä tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa paperittomien määrän arveltiin viime vuosina kasvaneen. Haastateltavien mukaan ilmiötä selittää muun muassa se, että Ulkl 51 §:n mukaisia tilapäisiä oleskelulupia ei enää myönnetä henkilöille, joita ei saada palautettua.

H7: "Paperittomien verkosto, joka toimii Suomessa ... sieltä on tullut paljon havaintoja siitä, että paperittomuus on lisääntynyt. Oletus on, että se on lisääntynyt lisääntyneiden kielteisten turvapaikkapäätösten seurauksena, jolloin ihminen ei ole päättänyt kuitenkaan palata."

Myös tutkimustieto tukee näkemystä, jonka mukaan kyseiset muutokset ovat merkittävä syy paperittomien henkilöiden määrän kasvuun.⁴⁹⁶ Helsingin Diakonissalaitoksessa paperittomien parissa tehty etsivän työn hanke päättyi samoin suosittamaan, että tilapäinen oleskelulupa myönnettäisiin henkilöille, jotka eivät voi palata tai joita ei voi palauttaa.⁴⁹⁷

3.10.2.4 Oikeudellinen arviointi

Perustuslakivaliokunta piti vapaaehtoisen paluun järjestelmän ongelmana perus- ja ihmis-oikeuksien toteutumisen kannalta erityisesti sitä, että "sen seurauksena Suomeen syntyy

494 Termi 'paperiton' viittaa henkilöön, joka oleskelee laittomasti maassa. Paperittomuus ei tarkoita sitä, etteikö henkilöllä voisi olla esimerkiksi henkilöllisyystodistusta. Puuttuvalla 'paperilla' viitataan siten oleskelun oikeuttavaan oleskelulupaan. Toisinaan tehdään myös ero paperittomien ja uuspaperittomien välillä, joista ensinnä mainitut ovat henkilöitä, joista viranomaisilla ei ole tarkkaa tietoa. Uuspaperittomien oleskelusta maassa tiedetään, mutta heitä ei voida poistaa maasta. Ks. Katri Gadd, Paperittomat, s. 133–142 teoksessa Jussi S. Jauhiainen (toim.), Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. Turun yliopiston maantieteen ja geologian laitoksen julkaisuja 2017, s. 134.

495 Gadd 2017, s. 134. Helsingin Diakonissalaitos, joka hoitaa mm. paperittomien päiväkeskustoimintaa, arvioi määrän liikkuvan 3 000 ja 10 000 henkilön välillä. <https://www.hdl.fi/blog/2019/03/29/paperittomia-on-suomessa-entista-enemman-ja-uutena-ilmiona-on-kasvanut-lapsiperheiden-maara/>

496 Ks. Talvikki Ahonen – Annastiina Kallius, Paperittomuuden tuotanto ja hallinta Suomessa vuosina 2015–2017, s. 89–112 teoksessa Eveliina Lyytinen (toim.), Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa, Siirtolaisuusinstituutti 2019, s. 98–102.

497 Helsingin Diakonissalaitos, Kohti järkeviä ratkaisuja, Uuspaperittomien tilanne, tuen tarve sekä viisi toimenpide-ehdotusta, Helsingin Diakonissalaitoksen Suojattomat-hankkeen raportti 2017, s. 28.

väistämättä uusi laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden ryhmä.”⁴⁹⁸ Tämä huoli tuotiin esille myös hallintovaliokunnassa, joka piti tärkeänä seurata paperittomien määrän kasvua.⁴⁹⁹

Paperittomat ihmiset elävät yhteiskunnan marginaalissa. Sellaiset arkiset asiat kuin yösiija tai riittävä ruoka asettavat haasteita. Suomessa monien asioiden hoitaminen edellyttää jonkinlaista rekisteröitymistä tai tunnistautumista, mikä on paperittomalle mahdotonta. Laittomasti maassa oleskelevan on mietittävä lääkäriissä käynti ja lapsen koulunkäynti tarkkaan. Paperittomuus on henkisesti raskasta.⁵⁰⁰ Paperittomuus altistaa luonnollisesti myös hyväksikäytölle, kuten esimerkiksi ihmiskaupalle.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja perustuslaki takaavat tietyn perustason palvelut jokaiselle Suomessa olevalle. Tähän kiinnitti huomionsa myös perustuslakivaliokunta todeten, että ”vaikka henkilö ei enää kuuluisikaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, hän ei menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.”⁵⁰¹ Samoin perustuslain 16 §:n 1 momentin sisältämä oikeus maksuttomaan perusopetukseen on turvattu kaikissa tilanteissa.⁵⁰² Ongelmana on kuitenkin se, että paperittomien kohtelu vaihtelee kunnittain.⁵⁰³ Lisäksi on todettava, että paperiton henkilö on käytännössä joka tapauksessa niin epävarmassa tilanteessa, että perustuslain ja kansainvälisten sopimusten takaamat minimistandardit eivät tuo arkeen kovin suurta helpotusta. Paperittomien tilanteesta on kantanut huolta myös YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea suosituksissaan Suomelle vuonna 2017.⁵⁰⁴

Kuten edellisessä luvussa tuotiin esiin, vapaaehtoista paluuta ei ole hyödynnetty siinä määrin kuin ennakoitiin. Tässä yhteydessä on tärkeää korostaa, että vapaaehtoisen paluun järjestelmä ja siihen liittyvät tukitoimet voivat luonnollisesti olla myös kansainvälistä suojelua hakeneen kannalta hyvä vaihtoehto ja niiden edistäminen on sinänsä tietenkin perusteltua. Tämän toi esiin myös perustuslakivaliokunta. Valiokunta kuitenkin katsoi,

498 PeVL 47/2014 vp, s. 2.

499 HaVM 47/2014 vp, s. 4–5. Ks. myös TyVL 11/2014 vp, s. 2.

500 Ks. myös Gadd 2017, s. 138–140.

501 PeVL 47/2014 vp, s. 2. Ks. myös PeVL 26/2010 vp, s. 2.

502 PeVL 47/2014 vp, s. 2–3.

503 Gadd 2017, s. 136–137. Terveystenhuollon saatavuuden osalta, ks. Eeva Nykänen – Ilmo Keskimäki – Hannamaria Kuusio, Paperittomien ulkomaalaisten oikeus terveyspalveluihin, s. 216–233 teoksessa Laura Kalliomaa-Puha – Anna-Kaisa Tuovinen (toim.), Sosiaaliturvan rajoilla. Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaali oikeudesta. Kela 2017, s. 228–231.

504 UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding observations on the twenty-third periodic report of Finland, 8 June 2017, CERD/C/FIN/CO/23, kohdat 24–25.

että paluun vapaaehtoisuutta ei erityisemmin näyttäisi korostavan se, että vapaaehtoisen paluun järjestelmän käyttämättä jättämiseen liitetään vastaanottopalvelujen lopettaminen ja tilapäisen oleskeluluvan myöntämättä jättäminen.⁵⁰⁵ Olennaiseksi kysymykseksi nousee siten se, missä määrin päätös paluusta perustuu aidosti vapaaehtoisesti annettuun suostumukseen.

UNHCR:n mukaan vapaaehtoisen paluun kriteerejä on tarkasteltava kahdesta näkökulmasta. Yhtäältä on olennaista, että kansainvälistä suojelua hakeneelle henkilölle annetaan asianmukaista ja ajantasaista tietoa kotimaan olosuhteista. Toisaalta päätöksen on myös oltava aidosti vapaaehtoinen eli siihen ei saa liittyä minkäänlaista pakkoa. UNHCR:n tulkinnan mukaan vapaaehtoisuutta arvioitaessa kansainvälistä suojelua hakevan henkilön oikeudellisella asemalla on olennainen merkitys. Jos henkilöllä on oikeudellisesti tunnustettu asema ja hänen oikeutensa ylipäättään ovat turvatut, paluu voidaan olettaa vapaaehtoiseksi. Jos henkilöllä ei ole oikeudellisesti tunnustettua asemaa tai oikeuksia, paluupäätös ei ole aidosti vapaaehtoisuuteen perustuva.⁵⁰⁶

Vastaanottolain 31 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakevan henkilön paluuta voidaan tukea, jos hän on joko peruuttanut oleskelulupahakemuksensa tai saanut siihen kielteisen päätöksen. Kuten edellä on jo selvitetty, tarkasteltavana olevien lakimuutosten myötä vapaaehtoista paluuta on pyritty tehostamaan siten, että henkilö ei tietyn määräajan jälkeen saa enää hyödyntää vastaanottopalveluja, jollei hän päätä palata vapaaehtoisesti. Hän ei myöskään pääsääntöisesti saa tilapäistä oleskelulupaa, joten hän jää oleskelemaan maassa laittomasti kaikkine siihen liittyvine seurauksineen. Tätä taustaa vasten voidaan perustellusti kysyä, vastaako vapaaehtoisen paluun vaihtoehto niitä kriteerejä, jotka UNHCR asettaa.⁵⁰⁷

Tätä tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa tulee ilmi, että kansainvälistä suojelua hakeneiden paluupäätösten taustalla voi olla varsin monenlaisia motiiveja. Parhaimmillaan tilanne omassa maassa muuttuu olennaisesti paremmaksi, pahimmillaan sieltä käsin kiristetään henkilöä palaamaan esimerkiksi jäljelle jäänyttä perhettä uhkaamalla. Monet haastateltavista toivat esiin huolensa siitä, että vapaaehtoinen paluu ei välttämättä ole aidosti vapaaehtoista, sillä paluun vaihtoehto on niin huono, että se pakottaa lähtemään.

H21: "Sehän tuntuu siis tällaiselta painostuskeinolta, että saadaan jotenkin ne ihmiset lähtemään täältä pois, et siitähän siinä tavallaan on kysymys. Plus sitten

505 PeVL 47/2014 vp, s. 2.

506 UNHCR, Handbook, Voluntary Repatriation: International Protection, Geneva 1996.

507 Ks. myös M.S. vastaan Belgia, nro 50012/08, EIT:n tuomio 31.1.2012, kohdat 124–125.

se, että voidaanko puhua vapaaehtoisesta paluusta siinä vaiheessa, jos ihminen on tavallaan laitettu siihen tilanteeseen, että on pakko poistua maasta kuitenkin.”

Haastatteluissa nousi myös esiin, että vapaaehtoisia paluita käytännössä tukeva ja järjestävä YK:n kansainvälinen siirtolaisjärjestö (IOM) on joissain tilanteissa kieltäytynyt paluun järjestämisestä, koska IOM on katsonut paluun johtavan palautuskiellon rikkomiseen.

H19: ”IOM tutki paperit, hän sai paperin, että ei me voida järjestää turvallista paluuta, kun joutuu vankilaan. Hän haki turvapaikkaa, kävi uudestaan puhuttelussa ja sai turvapaikan.”

On luonnollisesti hyvä asia, että kansainvälinen järjestö valvoo omalta osaltaan, ettei palautuskieltoa rikota. Samalla on kuitenkin selvää, että tällainen tehtävä kuuluu lähtökohtaisesti valtiolle, eikä paluuta järjestävälle kansainväliselle järjestölle. Erityisen ongelmallista on, jos kansainväliselle järjestölle ikään kuin valuu sellaista selvittämisvastuuta, joka kuuluu valtiolle osana turvapaikkaprosessia. Haastatteluissa tuotiin esiin, että tällaiset tilanteet eivät ole yksittäistapauksia.

3.10.3 Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvä karkottaminen (HE 24/2018 vp)

3.10.3.1 Lakimuutoksen tavoitteet

Lakimuutoksen tavoitteena oli nopeuttaa maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanoa niissä tilanteissa, kun asianomainen päätös on tehty jollain Ulkl 149 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa säädetyllä perusteella.⁵⁰⁸ Mainituissa lainkohdissa säädetään kolmannen valtion kansalaisen karkottamisperusteista silloin, kun hänen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin. Samoin kyseessä voivat olla henkilöt, jotka ovat käyttäytymisellään osoittaneet olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle tai jotka ovat ryhtyneet taikka joiden voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Hallituksen esityksen mukaan kolmannen maiden kansalaista koskeva karkottamispäätös ehdotettiin pantavaksi täytäntöön yllä kuvatuissa tilanteissa aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun ne on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ennen lakimuutosta karkotuspäätöksiä ei ollut voinut panna täytäntöön ennen lainvoimasta päätöstä. Jos karkotettava oli valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen, hän saattoi odottaa tuomiota Suomessa. Valitusluvan hakeminen

⁵⁰⁸ HE 24/2018 vp, s. 16–17.

korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei estänyt päätöksen täytäntöönpanoa, jollei KHO nimenomaan määrännyt toisin.

3.10.3.2 Lakimuutoksen ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi

Kansainvälistä suojelua hakeneiden tai saaneiden kannalta olennaisimmat ennakoidut vaikutukset keskittyivät lähinnä kahteen teemaan.⁵⁰⁹ Yhtäältä niissä korostui huoli karkotettujen henkilöiden oikeusturvan heikkenemisestä ja toisaalta niissä tuotiin esiin huoli palautuskiellon kunnioittamisesta. Sääntelyn pelättiin myös muuttuvan entistä vaikeaselkoisemmaksi, mikä voisi lisätä oikeusturvariskejä yksittäistapauksissa.

Palautuskiellon ehdottomuudesta ja kaikista ohjeistuksista huolimatta palautusten jälkeistä tilannetta vastaanottavassa maassa on erittäin haastavaa valvoa. Suomalaisilla viranomaisilla ei ole toimivaltaa vieraan valtion alueella, joten minkäänlaisia virallisia tiedonsaanti- ja valvontaoikeuksia ei ole sen jälkeen, kun palautettavat jätetään vastaanottavan valtion viranomaisille. Vahvistettua tietoa palautettujen ihmisten kohtaloista on siten vaikea saada tai se on lähinnä sattumanvaraista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu onkin pitänyt tärkeänä sitä, että selvitettäisiin, onko jonkinlainen jälkiseuranta mahdollista ja mikä taho sitä voisi harjoittaa.⁵¹⁰

Tämän tutkimuksen perusteella ei ole mahdollista arvioida tarkemmin, millaisia vaikutuksia karkotusten nopeuttamisiin pyrkineellä lakimuutoksella on ollut. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä nostaa esiin niitä huomioita, joita tutkimuksen aikana nousi esiin palautuskiellon merkityksestä.

Kuten edellä on jo useasti todettu, palautuskielto ja sen ehdottomuus tuovat kansainvälistä suojelua koskevaan päätöksentekoon omat erityispiirteensä, jotka korostuvat silloin, kun henkilöä ollaan poistamassa maasta. Tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa tuli selvästi esiin, että tuomioistuimissa palautuskiellon merkitystä pidetään niin suurena, että se heijastuu ulkomaalaislain soveltamiseen yksittäisistä lakimuutoksista riippumatta.

H23: ”Tämmöinen yleiskommentti ylipäättään ulkomaalaislain tiettyihin muutoksiin. Minä näkisin niin, että niiden suurempi merkitys on, että niillä oikeasti enemmän ohjataan Migriä kuin tuomioistuimia. Tämä johtuu osittain siitä, että ulkomaalaislain soveltamisessa me viime kädessä varmistetaan palautuskiellon

⁵⁰⁹ Ks. Liite 2.

⁵¹⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta – havaintoja vuosilta 2014–2019, 2020, s. 13.

kautta se, että se koko prosessi, mikä on mennyt läpi, että se ei loukkaa palautuskieltoa. Sitten kun lakiin tehdään tällaisia hyvin pieniä muutoksia, niin ne on enemmän suunnattu sille hallinnolle, että miten se maahanmuuttohallinto käsittelee sitten niitä asioita.”⁵¹¹

Palautuskiellon merkityksestä voidaan tässä ottaa esimerkiksi myös se, että KHO on vedonnut palautuskieltoon muun muassa palauttaessaan hakijalle menetetyn määräajan, vaikka kansainvälistä suojelua koskevan valituksen myöhästymisen on johtunut asiamiehen unohtuksesta tai erehdyksestä. Yleensä asiamiehen tällaisia toimia ei pidetä riittävänä syynä menetetyn määräajan palauttamiselle, mutta palautuskiellon valossa edellä mainittua lähtökohtaa on kuitenkin KHO:n mukaan syytä arvioida toisin. Yksi keskeinen syy tähän on KHO:n mukaan se, että ”[t]urvapaikanhakijan kannalta asiaan liittyy myös olennaisesti kysymys siitä, estääkö ehdoton palautuskielto hänen käännyttämisensä koti-maahan. Tarve saada asia käsiteltyksi ainakin yhdessä oikeusasteessa on tällöin korostunut[.]”⁵¹² Palautuskiellon vahva asema näkyy myös maastapoistamispäätöksiin liittyvissä Migrin sisäisissä ohjeistuksissa⁵¹³ ja poliisin ohjeissa.⁵¹⁴

Palautuskiellon ehdottomuus asettaa näin ollen omat rajansa sille, millainen vaikutus yksittäisillä lainmuutoksilla lopulta voi olla. Tämä on merkityksellistä ensinnäkin kansainvälistä suojaa hakeneiden ja saaneiden henkilöiden oikeusturvan toteutumisen kannalta. Samalla se myös rajoittaa lainsäätäjän tosiasiallisia mahdollisuuksia muokata kansainvälistä suojelua koskevia soveltamiskäytäntöjä yksittäisten lakimuutosten avulla.

3.11 Organisatoriset muutokset

3.11.1 Johdanto

Maahanmuuttohallinnossa on tapahtunut merkittäviä organisatorisia muutoksia tarkasteltavana olevalla ajanjaksolla. Tässä tutkimuksessa keskitytään näihin ainoastaan siltä osin, kun niillä on ennakoitu tai havaittu olevan vaikutusta kansainvälistä suojelua hakevien

511 Palautuskiellon merkityksestä hallintotuomioistuimissa, ks. myös KHO 2019:161 ja KHO 2018:81.

512 KHO 2016:206. Ks. myös KHO 2016:205.

513 Käännyttämisen tai karkottamisen täytäntöönpanon osalta, ks. Maahanmuuttovirasto, Maastapoistamisohje, 9.7.2015 MIGDno 2015-542 ja sen kumonnut Maastapoistamisohje, 28.5.2019, MIGDno 2019-833 sekä Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus, ohje päivitetty 16.7.2019.

514 Ks. esim. Poliisihallituksen ohje, käännyttämistä ja karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano, POL 2019-27213, 4.7.2019.

henkilöiden asemaan. Keskeiset muutokset koskevat ensinnäkin tiettyjen oleskelulupa-asioihin liittyvien tehtävien antamista toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle.⁵¹⁵ Tämän lisäksi käsitellään valitusten hajauttamista useille hallinto-oikeuksille.⁵¹⁶ Kolmas merkittävä muutos koski tiettyjen maahanmuuttohallinnon asioiden siirtoa poliisilta ja rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle.⁵¹⁷ Näistä muutoksista ensimmäinen oli valmisteltu jo pääministeri Kataisen/Stubbin hallituskaudella, mutta lakimuutos tuli voimaan vasta pääministeri Sipilän hallituskaudella.

3.11.2 Palvelujen ulkoistaminen (HE 295/2014 vp)

3.11.2.1 Lakimuutoksen tavoitteet

Suomen ulkoasianhallintoon kuuluvat ulkomaan edustustot ottavat vastaan oleskelulupa- ja viisumihakemuksia ulkomailla. Mainitut edustustot tekevät myös päätökset viisumiasioissa, kun taas oleskelulupapäätökset tekee Maahanmuuttovirasto. Viisumiasioissa on jo jonkin aikaa hyödynnetty ulkoisia palveluntarjoajia ja kokemukset ovat olleet myönteisiä. Oleskelulupa-asioissa tällaista mahdollisuutta ei ole ollut. Ainoastaan Suomen ulkomaan edustusto on voinut ottaa vastaan oleskelulupahakemuksen ulkomailla ja antaa tiedoksi siitä tehdyn päätöksen.

Hallituksen esityksessä UlkL:ia ehdotettiin muutettavaksi siten, että oleskelulupa-asioihin liittyviä tiettyjä tehtäviä voitaisiin antaa toisen Schengen-valtion edustustolle tai viimesijaisesti ulkoiselle palveluntarjoajalle. Tavoitteena oli luoda vaihtoehtoja olemassa ollelle järjestelylle ja tehdä mahdolliseksi oleskelulupa-asioissa samankaltaisia yhteistyömalleja, joita jo käytetään viisumihakemuksissa. Ehdotetuilla muutoksilla pyrittiin turvaamaan Suomen ulkomaan edustustojen toimintaedellytykset ja ylläpitämään oleskeluluvan hakijoille suunnattujen palvelujen saatavuus ja taso tilanteessa, jossa Suomen edustustoverkostoa supistetaan.⁵¹⁸

Lakimuutos mahdollisti sen, että ulkoministeriö voi sopia Suomen edustustolle UlkL:in mukaan kuuluvien avustavien ja teknisten tehtävien antamisesta toisen Schengen-valtion edustustolle. Jos tämä ei ole mahdollista, ulkoministeriö voi tehdä sopimuksen myös ulkoisen palveluntarjoajan kanssa. Ulkoisella palveluntarjoajalla on oikeus ottaa oleskeluluvan hakijalta kohtuullinen palvelumaksu. UlkL:ssa säädetään lähemmin ulkoistettavan toiminnan edellytyksistä ja sen valvonnasta.

515 HE 295/2014 vp.

516 HE 234/2016 vp.

517 HE 64/2016 vp.

518 HE 295/2014 vp, s. 8–10.

3.11.2.2 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että esitys mahdollistaisi palveluiden tarjoamisen sellaisissa kolmansissa valtioissa, joissa Suomella ei ole edustustoa tai se ollaan sulkemassa. Esityksen katsottiin myös merkitsevän parempaa ja nopeampaa asiointia oleskeluluvan hakijalle ja tarjoaisi vähintään saman palvelutason ja palveluiden saatavuuden kuin olemassa oleva järjestelmä. Uusi malli turvaisi edustustojen toimintaedellytyksiä etenkin sellaisessa tilanteessa, jossa oleskeluluvan hakijoiden määrä on suuri. Ulkoistaminen antaisi mahdollisuuksia joustavampaan ja tehokkaampaan oleskelulupahakemusten vastaanottopalveluiden järjestämiseen.⁵¹⁹

Valiokuntavaiheen asiantuntijalausuntojen mukaan esitetty menettely ei vaarantaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon takeita ja olisi siten perustuslain mukainen. Hakija pystyisi jättämään hakemuksensa lähempänä kotipaikkaansa olevaan toimipaikkaan sen sijaan, että hänen tarvitsisi matkustaa pitkä matka Suomen edustustoon. Samoin valmiin päätöksen pystyisi noutamaan lähempää. Asiakkaalla olisi aina mahdollisuus valita palvelumaksullisen ulkoisen palveluntarjoajan ja palvelumaksuttoman Suomen edustuston väliltä, koska oikeus asioida edustustossa säilyisi. Esityksen ei arvioitu lisäävän laittoman maahanmuuton ja maahantulosäännösten kiertämisen riskiä.⁵²⁰

Koska ulkoistetuksi ehdotetussa tehtäväkokonaisuudessa on kyse julkisesta hallintotehtävästä, perustuslakivaliokunta arvioi sitä perustuslain 124 §:n valossa. Mainitun lainkohdan mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkille pantavaa on, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ulkoistettavat tehtävät eivät sisällä tällaista merkittävän julkisen vallan käyttöä, sillä ne ovat luonteeltaan oleskelulupahakemusten vastaanottamiseen ja tietojen välittämiseen liittyviä rutiiniluontoisia ja teknisiä tehtäviä, joihin ei sisälly harkinta- tai päätösvaltaa. Perustuslakivaliokunta kuitenkin korosti, että arkaluonteisten biometristen tunnisteiden käsittelyssä on pidettävä huoli siitä, että tällaisten tietojen suojaaminen oikeudettomalta käytöltä on järjestetty asianmukaisesti ja että Suomen viranomaiset kiinnittävät valvonnassaan tähän erityisen huomion. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettu sääntely täytti PL:n vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta.⁵²¹

519 HE 295/2014 vp, s. 12–13.

520 Ks. Liite 2.

521 PeVL 62/2014 vp, s. 2–3.

Kansainvälistä suojelua ei voi hakea ulkomailla, mutta Suomen edustustoilla on tärkeä rooli muun muassa perheenyhdistämistä koskevissa asioissa. On muistettava, että perheenkokoaja ei enää voi hakea perheenyhdistämistä Suomessa, vaan perheenjäsenen on tehtävä se itse. Tällaisessa tilanteessa edustustoverkoston laajuus ja edustustojen sijainti ovat käytännössä hyvin merkityksellisiä seikkoja. Matka edustustoon voi olla pitkä ja vaarallinen. Lisäksi hakijoiden on oleskeltava laillisesti siinä maassa, jossa he hakemuksen tekevät. Tämä ei aina ole mahdollista.⁵²² Tästä esimerkkinä ovat olleet syyrialaiset, joiden tavanomainen reitti Suomeen kulkee Turkin kautta. Turkin viisumikäytännöissä syyrialaisen osalta on ollut epäselvyyksiä ja tämän on katsottu johtaneen siihen, että perheet ovat jääneet vaille mahdollisuutta hakea perheenyhdistämistä.⁵²³ Mitä useampaan paikkaan oleskelulupahakemuksen voi jättää, sitä todennäköisempää on, että perheenyhdistämistä koskeva hakemus ei jää kiinni sellaisista kohtuuttomista käytännön esteistä, joihin hakija ei voi vaikuttaa. Perheenyhdistämisen näkökulmasta lainmuutos merkitsi hienoista parannusta aiempaan tilanteeseen tai ainakin se lievensi niitä ongelmia, joita Suomen ulkomaan edustustoverkon karsiminen aiheuttaa. Kuten hallintovaliokunta tältä osin totesi, paineet edustustojen lakkauttamiseen eivät ole kadonneet. Lakkauttamiset merkitsevät käytännössä palvelutason heikentymistä palvelupisteiden vähetessä. Lakimuutoksen mahdollistamat järjestelyt voivat kompensoida niitä riskejä, joita palvelupisteiden vähenemiseen liittyy.⁵²⁴

3.11.3 Valitusten käsittelyn hajauttaminen eri hallinto-oikeuksiin (HE 234/2016 vp)

3.11.3.1 Lakimuutoksen tavoitteet

Tässä hallituksen esityksessä ulkomaalaislakia muutettiin siten, että Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittely hajautettiin Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen: Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastualueen perusteella.

Hallituksen esityksen taustalla oli vuonna 2015 voimakkaasti lisääntynyt kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten kasvu. Valitusmääriä koskevien ennusteiden perusteella oli olemassa riski siitä, että ulkomaalaisasioiden määrä Helsingin hallinto-oikeudessa

522 Ks. tästä myös Outi Fingerroos, Mitä perheenyhdistäminen tarkoittaa? ss. 65–87 teoksessa Outi Fingerroos – Anna-Maria Tapaninen – Marja Tiilikainen, Perheenyhdistäminen. Kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi? Vastapaino 2016, s. 82–84.

523 Ks. Kirjallinen kysymys irakilaisten pakolaisten perheenyhdistämisten vaikeuksista, KK 233/2016 vp ja siihen annettu vastaus KKV 233/2016 vp.

524 HaVM 59/2014 vp, s. 2.

muodostuisi valtaosaksi tuomioistuimen koko asiamäärästä, mitä ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Lisäresurssien osoittamisen ei katsottu riittävän tilanteen ratkaisemiseksi. Asioiden hajauttamisen tavoitteena oli mahdollistaa niiden sujuva käsittely asiamäärästä riippumatta ja lisäksi ratkaisu ”tukisi hallinto-oikeuksien tasavahvaa kehittämistä yleisinä ensi asteen hallintotuomioistuimina pitkällä aikavälillä.”⁵²⁵

3.11.3.2 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi

Hallituksen esityksessä ennakoitiin, että hajautus mahdollistaa sen, että käsittelyajat pysyvät noin 6 kuukaudessa. Hallituksen esityksessä arvioitiin edelleen, että lakimuutos vahvistaa hakijoiden oikeusturvaa, sillä asioiden käsittelyyn osallistuisi muutoksen jälkeen riittävästi kokeneita tuomareita.⁵²⁶

Hallituksen esityksestä annetuissa lausunnoissa esitettiin jossain määrin eri suuntiin meneviä arvioita lakimuutoksen vaikutuksista.⁵²⁷ Osa lausujista piti hajauttamista keinona hillitä käsittelyaikojen kasvua, kun taas osa näki, ettei kohtuullisiin käsittelyaikoihin pääseminen ole mahdollista tai se ainakin vaatii lisää henkilöresursseja. Esitettyä voimaantuloaika- taulua pidettiin tiukkana ja nähtiin, että se ei mahdollista riittävää koulutusta ja rekrytointia hallinto-oikeuksissa. Vaikutuksia hakijan oikeusturvaan arvioitiin myös ristiriitaisesti. Yhtäältä esityksen ei nähty takaavan vaadittua erityisosaamista ulkomaalaisasioiden käsittelyssä eikä turvaavan hakijoiden oikeusturvaa. Hajautuksen epäiltiin jopa lisäävän riskiä siitä, että Suomi loukkaa ehdottomia palautuskieltoja. Toisaalta esitettiin myös arvioita, joiden mukaan esityksen ei nähdä vaarantavan hakijoiden oikeusturvaa.

Lausunnoissa tuotiin samoin esiin, että hajauttaminen merkitsee KHO:lle lisääntyvää painetta oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaajana. Toisaalta korostettiin, että asioiden hajauttaminen vain osaan hallinto-oikeuksista on omiaan turvaamaan ratkaisukäytännön säilymistä mahdollisimman yhdenmukaisena.

Lakivaliokunnan mietinnössä hajautuksen ei nähty vaarantavan ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta keskittämistä enempää. Hajauttamisen vain osaan hallinto-oikeuksista nähtiin turvaavan ratkaisukäytännön säilymistä mahdollisimman yhdenmukaisena.⁵²⁸ Lakivaliokunta kuitenkin ehdotti, että eduskunta antaisi asian käsittelyn yhteydessä lausuman, jossa eduskunta edellyttäisi, että kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyn hajauttamisen vaikutuksia seurataan sekä arvioidaan yhtäältä yleisesti ja toisaalta

525 HE 234/2016 vp, s. 3.

526 HE 234/2016 vp, s. 5.

527 Ks. Liite 2.

528 LaVM 15/2016 vp, s. 3.

myös siitä näkökulmasta, onko hallinto-oikeuksiin saatu rekrytoitua riittävästi asiantuntevaa henkilökuntaa. Samalla ehdotettiin, että valiokunnalle annettaisiin tästä asiasta selvitys elokuun 2018 loppuun mennessä.⁵²⁹ Tämän lausuman eduskunta myös hyväksyi.⁵³⁰

Apulaisoikeuskansleri on pyytänyt omasta aloitteestaan Migriä antamaan selvityksen Ulkl:ssa Migrille säädetyn muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä vuosina 2016–2018. Tässä selvityksessä Migriä pyydettiin esittämään myös näkemyksensä siitä, onko hallinto-oikeuksien Ulkl:ia koskevissa soveltamiskäytännöissä havaittavissa eroja. Selvityksestä ilmenee, että hallinto-oikeuksien päätöskäytännöissä on ollut jonkinasteista vaihtelua sekä menettelyissä että päätösten lopputuloksissa ja niiden perusteluissa. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin toteaa, että ainakaan tässä vaiheessa selvitys ei aiheuta lisätoimenpiteitä.⁵³¹

Tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa korostui sama huomio. Hajautuksen jälkeen hallinto-oikeuksien päätöksissä ja perusteluissa on ollut hieman eroja, mutta tätä pidettiin pitkälti ymmärrettävänä organisaatiouudistus huomioon ottaen:

H17: "Tietenkin se on niin, että kun ainoa toimivaltainen hallinto-oikeus oli tuohon helmikuuhun 2017 asti Helsingin hallinto-oikeus, niin siellä on tietenkin pidempi kokemus näiden asioiden käsittelemisestä, mutta en ole kyllä pannut merkille, että se olisi nähtävissä päätösten laadussa."

H23: "Ne on ehkä semmoisia pieniä horjahduksia enemmän, mutta minun mielestäni ei ole ollut olemassa semmoista selvää linjaerimielisyyttä niiden välillä. Kyllä ne aika sanoisiko saman, niinkuin aineellisen lainsäädännön kannalta saman, tyypeisiä ne ratkaisut."

Tarkastimme hallinto-oikeuksien vuoden 2019 toimintakertomuksista pääasiaryhmät ja keskimääräiset käsittelyajat ryhmittäin. Ulkomaalaisasiat ovat sosiaali- ja terveydenhuollon ohella suurin pääasiaryhmä kaikissa kansainvälistä suojelua käsittelevissä hallinto-oikeuksissa.⁵³² Helsingin hallinto-oikeudessa ulkomaalaisasioiden osuus on kaikkein suurin, 50% kaikista saapuneista ja 48% ratkaistuista asioista. Huomionarvoista tässä yhteydessä on ainakin se, että käsittelyajoissa on vaihtelua. Helsingin hallinto-oikeudessa

⁵²⁹ LaVM 15/2016 vp, s. 5.

⁵³⁰ Eduskunnan vastaus EV 218/2016 vp—HE 234/2016 vp.

⁵³¹ Apulaisoikeuskansleri, Maahanmuuttoviraston valitusoikeus ja ulkomaalaislain yhte-näisen soveltamiskäytännön seuraaminen eri hallinto-oikeuksissa, 08.04.2020, Dnro OKV 22/50/2018.

⁵³² Pääasiaryhmä on siis ulkomaalaisasiat, joka kattaa kaikki ulkomaalaisasiat, ei vain kansainvälistä suojelua koskevia asioita.

ulkomaalaisasioiden käsittelyaika on keskimäärin 7,6 kk, kun taas Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden vastaava luku on 16,2 kk. Turun hallinto-oikeudessa keskimääräinen ulkomaalaisasioiden käsittelyaika on 12 kk ja Itä-Suomen hallinto-oikeudessa 12,8 kk.⁵³³ Tämän pienen otoksen perusteella vaikuttaisi siltä, että lausuntovaiheessa esitetyt epäilyt 6 kk käsittelyaikoihin pääsemisestä olivat perusteltuja.

Edellä esitettyä johtopäätöstä tukee myös Tuomioistuinviraston hiljattain tekemä selvitys, jossa käydään läpi ulkomaalaisasioiden pitkien käsittelyaikojen ja tuomioistuinten ruuhkautumisen syitä.⁵³⁴ Tässä yhteydessä on kiinnostava erityisesti se huomio, että hajauttamiseen liittyvä suuri rekrytointitarve osoitti sen, että esittelijöiksi sopivia henkilöitä oli saatavilla. Kansainväliseen suojeluun perehtyneitä tuomarikelpoisia juristeja ei sen sijaan ollut. Tehtävien määräaikaisuus vaikeutti rekrytointia niin ikään ja se on johtanut myös henkilöstön huomattavaan vaihtuvuuteen. Kokemattomuus on luonnollisesti edellyttänyt myös perehdyttämistä ja kouluttamista, mikä on vienyt aikaa ratkaisutoiminnasta.⁵³⁵

3.11.4 Tiettyjen maahanmuuttohallinnon asioiden siirto Maahanmuuttovirastolle (HE 64/2016 vp)

3.11.4.1 Lakimuutoksen tavoitteet

Hallituksen esityksessä ehdotettiin tiettyjen maahanmuuttohallinnon tehtävien siirtoa poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle. Esityksen tavoitteena oli, että Migri saa aiempaa selkeämpää prosessinomistajuuden oleskelulupa-, kansalaisuus- ja turvapaikka-asioissa sekä EU-kansalaisten rekisteröinneissä. Näin poliisi ja Rajavartiolaitos voivat vastaavasti keskittyä selkeämmin omiin varsinaisiin ydintehtäviinsä. Esityksen keskeinen ajatus oli, että poliisilta siirretään oleskeluoikeutta koskevat lupa-asiat Migrille lukuun ottamatta maasta poistamista koskevien päätösten tiedoksianto. Turvapaikka-asiat ehdotettiin keskitettäväksi Migrille. Turvapaikkaa itsessään haettaisiin entiseen tapaan joko poliisiin tai Rajavartiolaitoksen toimipisteessä. Hakemuksen rekisteröinti ja henkilötuntemerkkien ottaminen tapahtuisi näissä toimipisteissä, mutta varsinainen päätöksenteko tapahtuisi Migrissä.⁵³⁶

533 <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/hallintooikeudet/fi/index.html>

534 Tuomioistuinvirasto, Turvapaikka-asiat ja muut ulkomaalaisasiat lakivaliokunnan lausunnossa, Lausunto oikeusministeriölle, 14.8.2020, 226/00.00.02.00/2020.

535 Tuomioistuinvirasto, Turvapaikka-asiat ja muut ulkomaalaisasiat lakivaliokunnan lausunnossa, 2020, s. 15.

536 HE 64/2016 vp, s. 25–27.

3.11.4.2 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi

Hallituksen esityksessä ennakointiin, että lupa- ja rekisteröintiasioiden keskittäminen yhden viranomaisen hoidettavaksi lisää käytäntöjen ja päätöksenteon yhdenmukaisuutta, mikä puolestaan parantaa oikeusvarmuutta. Tämän lisäksi arvioitiin, että asiakkaan kannalta on yksinkertaista asioida kaikissa oleskeluoikeuteensa liittyvissä asioissa aina saman viranomaisen kanssa. Keskittäminen parantaisi hallituksen esityksen mukaan myös neuvonnan laatua.⁵³⁷ Hallituksen esityksestä annetuissa lausunnoissa ei juurikaan esitetty kriittisiä näkökulmia. Palveluverkoston supistuminen poliisin nykyiseen verkostoon nähden ja asiointimatkojen kasvaminen nähtiin tosin heikennyksenä.⁵³⁸

Tuomioistuinviraston tekemän selvityksen mukaan toimivallan siirto on voinut johtaa joissakin hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä aiempaan nähden tiukentuneisiin lupakäytänteisiin, mikä puolestaan on voinut lisätä valitusmääriä.⁵³⁹ Joissain haastatteluissa tuotiin myös esiin, että Migri on poliisia tiukempi jatkolupien osalta:

H19: ”Poliisi oli hyvin paljon pragmaattisempi näissä. Ei ne syynänneet koko Suomessa asumisajan tuloja.”

Haastattelujen perusteella aiempaa tiukempi ote näkyi erityisesti sellaisten alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla, jotka olivat saaneet kansainvälistä suojelua Ulkl 52 §:n nojalla eli yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Migri näytti toisinaan tulkitsevan lainkohtaa siten, että täysi-ikäistyminen itsessään tarkoittaisi, että suojelua ei mainitusta syystä enää tarvita. Tätä teemaa käsitellään lähemmin luvussa 4.4.

Toisaalta haastatteluissa tulee varsin selvästi ilmi, että Migrin valmiudet hoitaa kansainvälisen suojelun asioita ovat poliisia huomattavasti paremmat ja Migrin toivotaan saavan jopa tämänhetkistä merkityksellisemmän roolin ulkomaalaisasioissa. Erityisesti niissä tilanteissa, joissa tarvitaan erityisasiantuntemusta, Migrin osaaminen arvioitiin poliisia paremmaksi:

H21: ”Niin siellä on varmaan ehkä paremmat valmiudet tunnistaa esimerkiksi ihmiskaupan uhri sen matkareittikertomuksen perusteella, koska sitten poliisilla se oli vähän semmoista, miten minä nyt sanoisin, ehkä siinä mielessä liukuhihnatyötä, että ei siellä ehkä samalla tavalla otettu huomioon sitten tulkkausasioita ja tällaisia sillä silmällä, vaikka että tuleeko tänne nyt nais- vai mieshakija kuultavaksi.”

537 HE 64/2016, s. 33.

538 Ks. Liite 2.

539 Tuomioistuinvirasto, Turvapaikka-asiat ja muut ulkomaalaisasiat lakivaliokunnan lausunnossa, 2020, s. 33.

Vaikka asioiden keskittäminen Migrille on saattanut tiukentaa käytäntöjä, kansainvälisen suojelun näkökulmasta vaikuttaa kuitenkin perustellulta, että Migri, jolla on kansainvälisen suojelun osalta laaja asiantuntemus, hoitaa tämän erityisasiantuntemusta edellyttävän viranomaistehtävän.

4 Erityistarkastelussa vaikutukset kansainvälistä suojelua hakeviin ja saaneisiin lapsiin

Lapsen etu on tämän tutkimushankkeen läpileikkaava teema. Edellisissä luvuissa on käsitelty niitä lakimuutoksia, jotka ovat vaikuttaneet kaikkiin kansainvälistä suojelua hakeviin tai saaneisiin henkilöihin mukaan lukien lapsiin. Tässä luvussa tarkastelemme niitä muutoksia, jotka ovat jo lähtökohtaisesti kohdistuneet juuri lapsiin tai ovat käytännössä vaikuttaneet kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden lasten asemaan ja oikeuksiin. Lasten asemaa ja oikeuksia tarkastellaan ennen kaikkea suhteessa Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimukseen; erityisesti sopimuksen ytimessä olevan lapsen edun käsitteen kautta. Luku alkaa lapsen edun käsitteen määrittelystä kansainvälisessä ja kansallisessa oikeuskehysessä.

Luvussa 4.2 käsitellään sitä, miten tarkastelussa olleissa lakimuutoksissa on tehty lapsivaikutusten arviointia. YK:n lapsen oikeuksien komitea on nostanut lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin keskeiseksi toimenpiteeksi, jolla varmistetaan eri politiikkatoimenpiteiden edistävän lapsen oikeuksia. Komitean mukaan lapsivaikutusten arviointia on tehtävä kaikilla tasoilla sopimusvaltion päätöksenteossa. Tämä koskee myös lainsäädäntöä.⁵⁴⁰ Tämä tutkimus tuo esiin, että lapsiin kohdistuvia vaikutuksia ei ole kaikissa tarkastelussa olleissa lakihankkeissa arvioitu tai niitä on arvioitu suppeasti. Tämä on vaikuttanut myös siihen, miten luvuissa 4.3–4.6 käsitellään lasten osalta lakihankkeiden ennakoituja vaikutuksia.

Tarkasteluajanjaksolla turvapaikkamenettelyyn tehtiin muutoksia, joiden tavoitteena oli nimenomaisesti vahvistaa kansainvälistä suojelua hakevien lapsien menettelyllisiä

⁵⁴⁰ YK:n lapsen oikeuksien komitea, General comment no. 5 (2003), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), CRC/GC/2003/5, 27.11.2003, kohta 45 ja Lapsiasiavaltuutettu, lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020 – lapsen etua etsimässä, 2020, s.16.

oikeuksia. Toisaalta aineistosta nousi esiin se, että yleiset menettelylliset heikennykset, joita käsitellään raportin aikaisemmissa luvuissa, vaikuttivat myös turvapaikanhakijalasten oikeuksiin ja asemaan niitä heikentäen. Lapsia koskevia menettelyllisiin oikeuksiin liittyviä muutoksia ja niiden vaikutuksia käsitellään luvussa 4.3. Luvussa 4.4 tarkastellaan sitä, miten lainsäädännössä määritellyt kansainvälisen suojelun kategoriat ja niihin liittyvä päätöskäytäntö ovat muuttuneet lasten osalta, ja miten tämä on vaikuttanut turvapaikanhakijalasten asemaan ja oikeuksiin. Luvussa 4.5 käsitellään lapsen perustavaa laatua olevaa oikeutta perheeseen perheenyhdistämisen sääntelyn valossa. Luvussa nostetaan esille erityisesti lapsia koskevia muutoksia perheenyhdistämisen sääntelyssä. Tätä lukua on hyvä lukea rinnan raportin 3.7 luvun kanssa, jossa käsitellään perheenyhdistämisen sääntelyn muutoksia yleisesti. Luvussa 4.6 käsitellään lapsen vapautta rajoittavien lapsen säilöönnoton ja lapsen asumisvelvoitteen sääntelyä koskevia muutoksia. Lapsiin kohdistuvia yhteisvaikutuksia ja niiden perusteella annettavia suosituksia käsitellään selvityksen lopuksi luvuissa 5.2 ja 5.3.

4.1 Oikeudellinen viitekehys

4.1.1 YK:n lapsen oikeuksien sopimus

Ihmisoikeussopimuksissa kaikille ihmisille turvatut oikeudet kuuluvat myös lapsille. Tämän lisäksi lasten oikeuksia suojaa nimenomaisesti Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimus. Lapsen oikeuksien sopimuksessa on neljä yleisperiaatetta: lapsen oikeus elämään ja kehitykseen (6 artikla), syrjintäkielto (2 artikla), lapsen edun huomioiminen (3 artikla) ja lapsen osallistaminen häntä koskevaan päätöksentekoon (12 artikla). Yleisperiaatteen muodostavat pohjan, jolle kaikki muut sopimuksen takaamat oikeudet perustuvat. Ne ovat sekä itsenäisiä oikeuksia että sopimuksen keskeisiä tulkintaperiaatteita, jotka tulee ottaa huomioon sopimuksen kaikkien muiden artiklojen tulkinassa ja toimeenpanossa.⁵⁴¹

Ulkomaalaisasioissa aktualisoituvat usein kysymykset, jotka liittyvät lapsen oikeuteen tuntea vanhempansa (7 artikla) ja oikeuteen olla erottamatta vanhemmastaan (9 artikla). Perheenyhdistämistä säätelee myös lapsen oikeuksien sopimuksen 10 artikla, jonka mukaan perheenyhdistämishakemus on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Artiklan sanamuodon ei kuitenkaan katsota velvoittavan valtioita myöntämään perhesiteen perusteella haettavaa oleskelulupaa tai estävän vanhempien karkotusta.⁵⁴²

541 Suvianna Hakalehto, Lapsioikeuden perusteet, Alma Talent, 2018.

542 Suvianna Hakalehto – Katariina Sovela, Lapsen etu ja sen ensisijaisuus ulkomaalaisasioita koskevassa päätöksenteossa, s. 407–448 teoksessa Heikki Kallio – Toomas Kotkas – Jaana Palander (toim.), Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018, s. 407–411.

Ulkomaalaisasioissa merkittäviä ovat myös lapsen oikeuksien sopimuksen 20 ja 22 artiklat. Artikla 20 mukaan vailla perheen turvaa olevalla lapsella on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen. Artikla 22 mukaan sopimusvaltioiden tulee taata, että lapsi joka anoo pakolaisen asemaa tai jota pidetään pakolaisena, saa asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua. Lisäksi sopimuksen 22 artiklassa on mainittu velvollisuus jäljittää pakolaislapsen vanhempia tai muita perheenjäseniä. Lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklan mukaan lapsen vapaudenriisto on viimeinen ja mahdollisimman lyhytaikainen keino. Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 6 täsmentänyt 37 artiklaa toteamalla, ettei lasta tule ottaa säilöön yksinomaan sen vuoksi, että hän on yksin tai ilman huoltajaa, tai hänen maassa oleskeluunsa liittyvien näkökohtien vuoksi.⁵⁴³

Turvapaikkaa hakevien lasten näkökulmasta myös YK:n pakolaissopimus on keskeinen, mutta sitä on kritisoitu sen lapsisensitiivisyyden puutteesta. Lapsia ei sopimuksessa huomioida riittävästi lähtien jo siitä, että pakolaisen määritelmän lähtökohtana on aikuinen ja pakolaissopimuksessa ei ole yhtään erityisesti lapsia koskevaa artiklaa. Lapsiin esimerkiksi kohdistuu harvoin vainoa heidän poliittisen mielipiteensä tai toimintansa vuoksi pakolaissopimuksen merkityksessä, vaikka lapsetkin voivat kokea erilaista hyväksikäyttöä, uhkaa ja väkivaltaa. Näin ollen pakolaissopimuksen pakolaisen määritelmä ei välttämättä sovellu lapsien kokemuksiin. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että pakolaissopimusta ja sen velvoitteita tulisi lukea rinnan lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa, jotta lapsen etu tulisi huomioitua pakolaiskontekstissa.⁵⁴⁴

4.1.2 Lapsen etu lapsen oikeuksien ytimessä

Lapsen edun periaate juontuu lapsen erityisestä haavoittuvuudesta oikeussubjektina. Lapset eivät pysty tuomaan omaa näkökulmaansa esille samalla tavalla kuin aikuiset johtuen sekä omasta kehitystasestaan, riippuvuudesta aikuisista, että prosessuaalisen äänioikeuden puuttumisesta. Tämän vuoksi on katsottu, että lapsen etua ja oikeutta tuoda äänensä kuuluville on erityisesti korostettava lainsäädännössä ja päätösharkinnassa.⁵⁴⁵ Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan lapsella on oikeus saada etunsa arvioiduksi ja asetetuksi ensisijalle häntä koskevassa päätöksenteossa. Lapsen edun arvioinnissa tarkastellaan, miten eri ratkaisuvaihtoehdot edistävät lapsen oikeuksia. Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissa nro 14 linjannut niitä asioita, joita lapsen edun arvioinnissa tulisi

543 YK:n lapsen oikeuksien komitea, General comment No. 6 (2005) Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, CRC/GC/2005/61, 1.9.2005, kohta 61.

544 Jason M. Pobjoy, *The Child in International Refugee Law*. Cambridge Asylum and Migration Studies. Cambridge University Press 2017.

545 Hakalehto – Sovela 2018, s. 408.

huomioida.⁵⁴⁶ Lisäksi yleiskommentissa nro 6 lapsen oikeuksien komitea on linjannut sitä, miten ilman perhettä maahan tulleen lapsen etua tulisi arvioida.⁵⁴⁷

Yleiskommentissa nro 14 komitea määrittelee lapsen edun: 1) lapsen aineelliseksi oikeudeksi, 2) päätöksentekoa ohjaavaksi tulkintaperiaatteeksi ja 3) menettelysäännöksi. Lapsen etu aineellisenä oikeutena tarkoittaa, että lapsen etu täytyy arvioida ja se täytyy ottaa huomioon, kun tarkastellaan jotakin lasta, lapsiryhmää tai yleisesti lapsia koskevia asioita. Tulkintaperiaate tarkoittaa, että tulee varmistua siitä, että lapsen etu todella arvioidaan ja että se asetetaan päätöksenteossa eri vaihtoehtoja tulkittaessa etusijalle. Jos lainsäädännös voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, tulisi valita sellainen tulkinta, joka palvelee tehokkaimmin lapsen etua. Lapsen etu menettelysääntönä tarkoittaa, että aina kun tehdään lapseen tai yleisesti lapsiin vaikuttavia päätöksiä, on arvioitava päätöksen mahdollisia vaikutuksia lapsiin. Lisäksi päätöksen perusteluista tulee käydä ilmi, että kyseinen oikeus on otettu nimenomaisesti huomioon eli kerrottava, mitä on pidetty lapsen etuna ja millä perustein, sekä kuinka lapsen etua on punnittu suhteessa muihin seikkoihin. Lapsen edulla menettelysäännöksenä tarkoitetaan, että lapsen edun arvioinnissa on noudatettava tiettyjä menettelytakeita.⁵⁴⁸ Näitä ovat mm. lapsen oikeus osallistua oman etunsa määrittelyyn, riipeä ja lapsen aikakäsityksen huomioon ottava menettely sekä oikeus hakea muutosta itseään koskevaan ratkaisuun.

Lapsen edun määrittelyssä kussakin erityistilanteessa tulee lapsen oikeuksien komitean mukaan ottaa huomioon 1) lapsen näkemykset, 2) lapsen identiteetti (uskonto, persoonallisuus, kehitystaso, sukupuoli jne.), 3) lapsen perheyhteyden säilyttäminen ja muiden tärkeiden ihmissuhteiden ylläpitäminen, 4) lapsen oikeus huolenpitoon ja turvallisuuteen, ottaen huomioon yksilön haavoittuvuus ja suojan tarve, sekä omina elementteinä 5) lapsen oikeus terveyteen ja koulutukseen.⁵⁴⁹ Yleiskommentti nro 6 ohjaa valtioita mm. huolehtimaan siitä, että turvapaikkamenettelyssä lapsen etua arvioivat tehtävään koulutetut ammattilaiset ja että arviointi tehdään lapsisensitiivisesti, turvallisesti ja ystävällisesti.⁵⁵⁰ Lapsiystävällisessä menettelyssä hallintoasioiden käsittelyssä ja tuomioistuimissa on kiinnitettävä mm. riittävän informaation antamiseen lapselle, osallistumisen vapaaehtoisuuteen, lapsen näkemyksen kunnioittamiseen, lapsiystävällisten ympäristöjen ja työskentelytapojen kehittämiseen ja lasten kanssa työskentelevien henkilöiden

546 YK:n lapsen oikeuksien komitea, General comment No. 14 (2013), On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, CRC/GC/2013/14, 29.5.2013.

547 YK:n lapsen oikeuksien komitea 2005, erityisesti kohdat 19–22.

548 YK:n lapsen oikeuksien komitea 2013, kohta 6.

549 YK:n lapsen oikeuksien komitea 2013, kohdat 52–79.

550 YK:n lapsen oikeuksien komitea 2005, kohta 20.

koulutukseen.⁵⁵¹ Lapsia koskevien päätösten tulee olla selkeästi perusteltuja. Perusteluissa tulisi nimenomaisesti todeta kaikki lapseen liittyvät tosiseikat ja tekijät, jotka on katsottu oleellisiksi lapsen edun arvioinnin kannalta, sekä selvittää tekijöiden sisältö kyseisessä yksittäistapauksessa ja niiden painottaminen lapsen edun määrittämiseksi. Jos päätös poikkeaa lapsen näkemyksistä, tämä tulisi perustella selkeästi. Komitean mukaan riittävänä perusteluna ei voida pitää pelkkää toteamusta siitä, että lapsen etu on otettu huomioon tai että muut seikat olivat painoarvoltaan suurempia.⁵⁵²

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa on nimenomainen artikla (24 artikla) lapsen oikeuksista, jossa mm. toistetaan lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimus siitä, että lapsen on saatava ilmaista vapaasti mielipiteensä ja että kaikissa lasta koskevissa viranomaisten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden asemaa sääntelevässä EU-lainsäädännössä (mm. määritelmädirektiivissä, menettelydirektiivissä, Dublin III-asetuksessa, perheenyhdistämisdirektiivissä ja paluudirektiivissä) on kaikissa nimenomaisesti mainittu, että säädösten soveltamisessa on huomioitava lapsen etu.⁵⁵³

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on arvioinut monipuolisesti lapsen edun arviointia ratkaisukäytännössään. EIT:n mukaan lapsen etu on asettava etusijalle ja sille on annettava merkittävä painoarvo, mutta se ei ole ainoa päätöstä ohjaava asia.⁵⁵⁴ EIT:ssä lapsen etua on tarkasteltu erityisesti 2 artiklan (oikeus elämään), 3 artiklan (kidutuksen kieltö), 5 artiklan (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen), 6 artiklan (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin), 8 artiklan (perhe-elämän suoja) sekä 14 artiklan (syrjinnän kieltö) valossa. EIT:n oikeuskäytännössä on lapsen etua koskevissa ratkaisuissa annettu maahanmuuttokontrolliin liittyville seikoille varsin merkittävä painoarvo. EIT on kuitenkin katsonut, että on tilanteita, joissa esimerkiksi oleskeluvan myöntämättä jättäminen tai maasta poistaminen olisivat lapsen edun vastaisia.⁵⁵⁵ Toisaalta EIT on katsonut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikla 8 ei aseta valtiolle yleistä velvoitetta kunnioittaa perheen tekemää valintaa asuinpaikan osalta.⁵⁵⁶ Tähän on myös korkein hallinto-oikeus viitannut kielteisissä perheenyhdistämiseen liittyvissä ratkaisuissa.⁵⁵⁷

551 YK:n lapsen oikeuksien komitea, General comment No. 12 (2009), The right of the child to be heard, CRC/GC/2009/12, 1.6.2009.

552 YK:n lapsen oikeuksien komitea 2013, kohta 97.

553 Hakalehto – Sovela 2018, s. 414.

554 Hakalehto – Sovela 2018, s. 412.

555 Hakalehto – Sovela 2018, s. 422–433.

556 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT), Ahmut v. Alankomaat, 21702/93, 28.11.1996, kohta 67.

557 KHO 2020:66. KHO 5.6.2020 nro 2460 ja KHO 2017:6. KHO 16.1.2017 nro 94.

4.1.3 Lapsen etu perustuslaissa, ulkomaalaislaissa, oikeuskäytännössä ja Maahanmuuttoviraston ohjeissa

Lapsen oikeuksien sopimuksen neljästä yleisperiaatteesta kolmelle löytyy suora vastine Suomen perustuslaissa. Sopimuksen 6 artiklan oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen ilmenee perustuslain 7 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä PL 19 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja tuettava lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua. Sopimuksen 2 artiklan syrjintäkieltoa vastaa perustuslain 6 §, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Sopimuksen 12 artiklassa määrätään oikeudesta osallistua itseään koskeviin asioihin, mikä toistetaan perustuslain 6 §:ssä. Mutta lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaiselle lapsen edun etusijaisuudelle ei ole selkeää vastinetta perusoikeussäännöksissä.⁵⁵⁸

Ulkomaalaislainsäädännön tavoitteissa korostuu intressi säännellä ja rajoittaa maahanmuuttoa. Ulkomaalaisoikeuden on katsottu olevan alue, jossa lapsen oikeuksille päätöksenteossa annettava merkitys on heikoimmillaan. Näin ollen, jos lapsen etua ei nimenomaisesti oteta huomioon ulkomaalaisääntelyssä, riskinä on, että se jää muiden intressien varjoon.⁵⁵⁹ Ulkomaalaislakia säädettäessä vuonna 2004 kiinnitettiin nimenomaisesti huomiota lapsen oikeuksiin ja esitoissa mainitaan lapsen oikeuksien sopimuksen artiklat 3, 9, 10 ja 12.⁵⁶⁰ Hallintovaliokunta totesi esityksestä antamassaan mietinnössä, että ”alikäinen on lähtökohtaisesti heikoin osapuoli tilanteessa, jossa aikuisten tai yhteiskunnan edut ovat ristiriidassa lapsen edun kanssa” ja että ”lapsen edun arvioiminen ja lapsen kuuleminen korostuvat erityisesti turvapaikka- ja perhesideasioissa.”⁵⁶¹ Ulkomaalaislakiin säädettiin tuolloin oma pykälä lain soveltamista alaikäisiin. Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan ”pätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.” Mainitun pykälän 2 momentin mukaan 12-vuotiaasta lasta on kuultava häneen liittyvässä päätöksenteossa, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen ilmaiseva mielipide on otettava huomioon ikä- ja kehitystason mukaisesti. Saman momentin mukaan nuorempaakin lasta voidaan harkinnan mukaan kuulla. Ehdottoman kuulemisen

558 Merike Helander, Kehittämistarpeita lapsia koskevaan Suomen lainsäädäntöön – Vertailu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja kansallisen lainsäädännön yhteensopivuudesta. Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/2018, s. 5–15. Ks. myös lapsiasianvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018.

559 Hakalehto – Sovela 2018, s. 420.

560 Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 28/2003 vp, s.109–110 ja 152.

561 Hallintovaliokunnan mietintö 4/2004 vp Hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä, s. 8.

ikärajan asettamista 12-vuoteen on oikeuskirjallisuudessa kritisoitu, koska lapsen oikeuksien sopimus ei tunne tällaista ikärajoitusta.⁵⁶² Suomi on saanut ikärajasta myös huomautuksen lapsen oikeuksien komitealta.⁵⁶³

Ulkomaalaislain 6 §:n perusteella alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti, mikä vastaakin kansainvälisen sääntelyn ajatusta siitä, että lapsen asia tulee ratkaista joutuisasti. Lapsen etu mainitaan nimenomaisesti myös ulkomaalaislain 39 §:ssä mahdollisena perusteena poiketa oleskelulupien toimeentulorajoista, 105 a §:n viranomaisten tiedonsaantioikeuden yhteydessä sekä 146 §:ssä yhtenä huomioitavana seikkana maasta poistamiseen liittyvässä kokonaisharkinnassa. Tässä hankkeessa tarkasteltavan ajanjakson aikana ei tehty muutoksia näihin säädöksiin, mutta joissakin asiantuntija-haastatteluissa nousi esille huomioita liittyen näihin pykäliin, jotka ovat osa tarkasteltavaa sääntelykokonaisuutta.

Lapsen etu on yksilöllisesti määräytyvä, ja siksi päätöksenteossa on tärkeää perustella selkeästi, miten ratkaisu on juuri tässä tilanteessa lapsen edun mukainen. Kuten yllä todettiin, lasten oikeuksien komitean yleiskommentin nro 14 mukaan kaikkien lapsia koskevien päätösten tulisi olla selkeästi perusteltuja. Perusteluissa tulisi nimenomaisesti todeta kaikki lapseen liittyvät tosiseikat ja tekijät, jotka on katsottu oleellisiksi lapsen edun arvioinnin kannalta, sekä selvittää tekijöiden sisältö kyseisessä yksittäistapauksessa ja niiden painottaminen lapsen edun määrittämiseksi. Komitean mukaan riittävänä perusteluna ei voida pitää pelkkää toteamusta siitä, että lapsen etu on otettu huomioon tai että muut seikat olivat painoarvoltaan suurempia.⁵⁶⁴

Korkein hallinto-oikeus (KHO) on useimmissa 2000-luvulla antamissaan lasta koskevista ulkomaalaisasioissa viitannut lapsen etuun perusteluissaan. Tyypillisesti lapsen etua on pohdittu perheen yhdistämistapauksissa (joista suurin osa liittyen toimeentulokriteerin soveltamiseen) tai turvapaikan myöntämis- tai karkottamistapauksissa. Oikeuskirjallisuuden mukaan KHO:n perusteluissa arvio lapsen edusta, mukaan lukien lapsen edun eri osatekijät ja lapsen edun punninta suhteissa muihin intresseihin, ei ole ollut kovinkaan yksityiskohtaista.⁵⁶⁵ KHO on tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla tulkinut kansainvälistä suojelua koskevista asioista lapsen etua kymmenessä vuosikirjaratkaisussa. Näissä ratkaisuissa lapsen etu on otettu huomioon lähinnä abstraktina terminä. Lapsen etu ja siihen

562 Hakalehto – Sovela 2018, s. 417.

563 YK:n lapsen oikeuksien komitea, Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland, CRC/C/FIN/CO/4, 20.6.2011.

564 YK:n lapsen oikeuksien komitea 2013, kohta 97.

565 Milka Sormunen, Ulkomaalaislain muutokset lasten perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta, Lakimies 3–4/2017 s. 387 sekä samasta aiheesta Hakalehto – Sovela 2018, s. 426.

viittaava lainsäädäntö ja/tai lapsen oikeuksien sopimuksen periaatteet on mainittu, mutta niitä ei ole systemaattisesti arvioitu, vaan termi ”lapsen etu” on voinut olla joko hylkäävän tai hyväksyvän päätöksen lisäperuste ilman tyhjentävää selitystä. Lapsen edun tulkinta jää näin ollen ulkomaalaislain ratkaisukäytännössä ohueksi ja abstraktioksi.

Myös selvitystä varten haastatellut asiantuntijat toivat esille huolen lapsen edun ohuesta tulkinnasta sekä Maahanmuuttoviraston että eri oikeusasteiden päätösten osalta:

H10: [viittaa KHO päätöksiin]: --- että lapsen etua ei ole juurikaan huomioitu. Että se on vaan sellaisena sivumainintana. Ei se näytellyt minkäänlaista osaa niissä päätöksissä, että ne päätökset tehtiin sitten perustuen juuri toimeentuloon tai että ne perusteltiin ihan eri asioiden kautta kuin sen lapsen edun. Ja siis osassa päätöksissä ei puhuttu mitään koko lapsen edusta. --- Ja tästä halusin päästä siihen, että lapsen etu on vähän semmoinen moraalinen saippua. Sillä voi perustella vaikka mitä näkökulmia. Sinänsähän se ei tarkoita mitään, vaikka se voi olla sellainen tärkeä väline siinä, että muistettaisiin kiinnittää huomiota niihin lapsivaikutuksiin, mutta mitä se sitten tarkoittaa. –

H5: ”Mutta se punninta pitää tehdä huolella ja se pitää perustella, sen pitää näkyä päätöksissä. Se ei ole näkynyt riittävästi, se on ollut tyypillisesti kirjauksena aina Maahanmuuttoviraston päätöksissä, että lapsen etu on huomioon otettu. Se voi olla pahimmillaan näin, eikä se ole sen kummemmin oikeusasteissakaan näkynyt. Siinä on tapahtunut jotain, koska Migri haluaa selvästikin vähän siihen kiinnittää lisää huomiota ja nyt he ovat juuri parhaillaan päivittämässä 150-sivuista ohjetta, joka koskee lapsen asian käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. ”

H17: ”Mitään empiiristä tietoa minulla ei ole, mutta sellainen mutu-tuntuma on, että on tapahtunut myönteistä kehitystä Migrin päätöksenteossa, että lapsen edun arviointi on nykyään normi, kun taas jossakin vanhassa päätöksessä ehkä asia on todettu vain yhdellä lauseella, että lapsen etu ei anna aihetta arvioida asiaa toisin. Että myönteistä kehitystä on tapahtunut.”

Joidenkin haastateltujen mukaan lapsen edun arvioinnissa ulkomaalaisasioissa on tapahtunut kehitystä viime vuosina. Maahanmuuttovirasto on päivittänyt lapsen asian käsittelyn ohjeen 29.10.2020 eli tämän tutkimushankkeen aikana. Uudessa ohjeessa on jonkin verran vanhaa ohjetta (voimassa 31.8.2019 asti) selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin käsitelty lapsen edun käsitettä lapsen oikeuksien sopimuksen, muiden kansainvälisten normien, kansallisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön valossa.

4.2 Lapsivaikutusten arviointi

Kuten edellä jo todettiin, YK:n lapsen oikeuksien komitea on nostanut lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin keskeiseksi toimenpiteeksi, jolla varmistetaan erilaisten päätösten ja toimenpiteiden, lainsäädäntö mukaan lukien, olevan lapsen oikeuksia edistäviä. Lapsiin kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitetaan säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden mukaan niitä suoria ja epäsuoria vaikutuksia, joita päätöksellä on lasten tai lapsiväestön jokapäiväiseen elämään. Lapsivaikutusten arvioinnissa on selvitettävä, edistääkö hanke lapsen etua ja miten. Samoin on tunnistettava erityisesti lasten kannalta kielteiset vaikutukset, jotta ne voitaisiin välttää.⁵⁶⁶ Lapsivaikutuksen arviointeja analysoitiin⁵⁶⁷ tarkemmin neljän hankkeen kohdalla: HE 172/2014 vp (yksin tulleiden alle 15-vuotiaiden säilöönoton kieltö), HE 32/2016 vp (oikeusapu), HE 43/2016 vp (perheenyhdistämisen toimeentuloedellytys) ja HE 133/2016 vp (lapsen asumisvelvollisuus). Tarkempaan tarkasteluun valittiin nämä hankkeet, koska ensimmäinen ja viimeinen ovat lasten asemaan vaikuttavia jo esitysten keskeisen sisällön perusteella. Kahden muun osalta ehdotetuilla muutoksilla oli käytännössä vaikutuksia turvapaikanhakijalasten asemaan, vaikka lapsinäkökulmaa ei valmistelussa tuotukaan erityisesti esiin. Valittuja lakihankkeita koskevat valmisteluasiakirjat kerättiin Lakitutka-sovelluksen⁵⁶⁸ avulla. Valittujen hankkeiden kohdalla tarkasteltiin luonnoksia hallituksen esityksiksi sekä hallituksen esityksiä. Kunkin lakihankkeen kohdalla selvitettiin, oliko lapsivaikutuksia arvioitu luonnoksessa hallituksen esitykseksi. Lisäksi tarkasteltiin, oliko hallituksen esityksessä mukana lapsivaikutusten arviointia, ja miltä osin sitä oli täydennetty luonnokseen verrattuna. Hallituksen esitysten lapsivaikutusten arviointeja verrattiin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeisiin.⁵⁶⁹

Luonnosvaiheessa lapsivaikutuksia oli arvioitu säilöönoton kieltoa ja asumisvelvollisuutta koskevissa hallituksen esitysluonnoksissa. Oikeusapua ja perheenyhdistämisen toimeentuloedellytystä koskevissa esitysluonnoksissa lapsivaikutuksia ei ollut arvioitu. Lausuntokierroksen jälkeen lapsivaikutuksia oli kolmessa esityksessä täydennetty. Huomion arvoista on, että oikeusapua ja perheenyhdistämisen toimeentuloedellytystä koskevista esitysluonnoksista ei ollut pyydetty lausuntoja lapsiasiantuntijoilta eikä lapsi- tai perhejärjestöiltä. Perheenyhdistämisen toimeentuloedellytystä koskevaan esitysluonnokseen lapsiasiantuntijat olivat kuitenkin toimittaneet oma-aloitteisesti lausuntoja. Lausuntokierroksen jälkeen lapsivaikutuksia oli kolmessa esityksessä täydennetty. Oikeusapua koskevassa hallituksen esityksessä HE 32/2016 vp ei edelleenkään mainittu lapsia lainkaan

566 Oikeusministeriön julkaisu 2007:06: Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, s. 35.

567 Katso luku 1.4.3 ennakoivien vaikutusten arvioinnin menetelmästä.

568 Lakitutka <https://lakitutka.fi/>

569 Oikeusministeriön julkaisu 2007:06: Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet.

vaikutusten arviointia koskevassa osassa. Perheenyhdistämisen toimeentuloedellytystä koskevassa esityksessä (HE 43/2016 vp) on yhteiskunnallisiin vaikutuksiin kirjoitettu myös lapsia koskevaa tekstiä. Vaikka tekstissä todetaan, että poikkeamistilanteita lukuun ottamatta perheenyhdistäminen olisi vain harvoin mahdollista alaikäisen perheenkokoajan ollessa kyseessä ja että ilman huoltajaa olevat lapset jäisivät pääsääntöisesti lastensuojelun vastuulle, ei tekstistä ilmene lainkaan, mitä vaikutusta lapsiin tällä arvioidaan olevan. Säilöönoton kieltä (HE 172/2014 vp) ja lapsen asumisvelvollisuutta (HE 133/2016 vp) koskevissa esityksissä lapsivaikutuksia on arvioitu kummassakin omana lukunaan. Kummassakin esityksessä on todettu esityksen parantavan lapsen edun toteutumista ja lapsen asemaa. Varsinainen lapsivaikutusten arviointi on näissä esityksissä lähinnä lapsen edun toteutumista ja lapsen aseman kohenemista toteuttavien toimenpiteiden luettelo. Näiden toimenpiteiden vaikutuksia lapsiin on käsitelty vain vähän.

Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden mukaan erityisesti lasten kannalta kielteiset vaikutukset tulee tunnistaa ennakolta.⁵⁷⁰ Tarkastelluissa lakihankkeissa kielteisiä lapsivaikutuksia ei ole tunnistettu tai kielteisiä vaikutuksia tai niiden puuttumista ei ole hallituksen esityksiin dokumentoitu. Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen mukaan lapsivaikutuksia tulisi samoin tarkastella terveyden, ihmissuhteiden, asumisen ja liikkumisen, arjen sujuvuuden, osallistumisen ja tasa-arvon suhteen.⁵⁷¹ Yhdessäkään tarkastelluista neljästä hankkeesta ei ollut tehty lapsivaikutusten arviointia säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden mukaisessa laajuudessa. Myös lapsiasiantuntijoiden haastatteluissa tuotiin esille se, että ulkomaalaislain muutosten valmistelussa lapsivaikutusten arviointi on ollut puutteellista.

H3: "--- Mutta tosiasia on, että ulkomaalaislain kuten monen muunkin lain valmistelussa sellainen todellinen lapsen edun arviointi jää tekemättä. --- HE:t ihan kautta linjan, vaikka niissä olisi kohta lapsivaikutusten arviointi, niin hirveän pitkälti arviointi on, että toistetaan samoja tavoitteita kuin sille laille on ylipäätään asetettu. Kirjoitetaan jotenkin sellaiseen muotoon, eikä taustalla ole ihan oikeasti minkäänlaista selvitystä, minkäänlaista tilastotietoa, mitään semmoista, mitä voisi aidosti, oikeasti kutsua lapsivaikutusten arvioinniksi."

H6: "Mutta aika usein se on vähän semmoista päälle liimattua. Että aika usein näissä hallituksen esityksissä toistellaan vaan, esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksen sisältöä, eikä niinkään sitä riittävällä tavalla niihin konkreettisiin pykäliin yhdistetä."

570 Oikeusministeriön julkaisu 2007:06: Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, s. 35.

571 Oikeusministeriön julkaisu 2007:06: Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, s. 35 ja 51.

Se on yksi siinä, ei siis pelkästään pakolais- ja ulkomaalaislainsäädäntöön liittyen, vaan ylipäättäänkin on sellainen, että eihän se ole lapsivaikutusten arviointia, että sanotaan, että lapsen edun pitää olla ensisijainen tai että lapsen oikeuksia toteutetaan, ja että esitys omalta osaltaan sitä toteuttaa, jos ei tehdä sitä oikeata arviointia. Ei tavoitteiden toistaminen esimerkiksi ole lapsivaikutusten arviointia. ”

Tarkastelluissa lakihankkeissa lapsivaikutusten arviointi on jäänyt ohueksi. Todennäköisesti tämä on osittain johtunut siitä, että osaa lakihankkeita on valmisteltu kiireellisinä.⁵⁷² Kiire ei ole peruste jättää lapsivaikutuksia arvioimatta. Oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen mukaan lapsivaikutuksia tulisi tarkastella lainvalmistelussa, ja lapsivaikutusten arvioimiseen on olemassa työkaluja.⁵⁷³ Lapsivaikutusten arviointi on tärkeä työkalu lapsen oikeuksien toteuttamisessa. Vaikutusten arviointi olisi ollut ulkomaalaislain muutosten yhteydessä erityisen tärkeää, koska ulkomaalaislakia muutettiin useaan otteeseen lyhyen ajan sisällä, ja osa muutoksista koski perustavaa laatua olevia lapsen oikeuksia. Tämä hanke tuottaa jälkikäteistä arviota siitä, mitä vaikutuksia tehdyillä ulkomaalaislain muutoksilla on ollut lapsiin, mutta tämän hankkeen aineiston perusteella voidaan todeta yleisemmin, että lapsivaikutusten arviointia lainvalmistelussa tulee parantaa.

4.3 Lapsierityiset menettelylliset takeet

4.3.1 Johdanto

Kansainvälistä suojelua hakevan lapsen asia käsitellään samassa menettelyssä kuin muidenkin hakijoiden asia, mutta sekä menettelyssä että päätöksenteossa tulee huomioida lapsen etu. Tämän selvityksen tarkasteluajanjaksona tehtiin ulkomaalaislakiin muutoksia, joiden tavoitteena oli nimenomaisesti vahvistaa kansainvälistä suojelua hakevien lapsien menettelyllisiä oikeuksia. Niiden osalta voidaan ensinnäkin todeta, että ulkomaalaislakiin lisätty 96 a § (erityiset menettelylliset takeet), jota käsiteltiin luvussa 3.4, ei ole tuonut juurikaan lisäarvoa lasten haavoittuvan aseman tunnistamiseen tai erityisen tuen piiriin

572 Oikeusapua ja perheen yhdistämisen toimeentuloedellytystä koskeissa HE:ssa on maininta, että se on valmisteltu kiireellisenä.

573 Oikeusministeriö 2017, s. 35. Työkaluja esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ohje lapsivaikutusten arvioinnista: https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/johtamisen_tueksi/miten_arvioida/lapsivaikutusten_arviointi.

Unicefin ohjeita lapsivaikutusten arvioinnista, <https://www.unicef.fi/unicef/tyomme-suomessa/lapsiystavallinen-kunta/lapsiystavallinen-materiaalipankki>

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman ohje lapsivaikutusten arvioinnista <http://www.julkari.fi/handle/10024/136377>

ohjaamiseen. Lasten osalta lainsäädännössä on muita yksiselitteisempiä menettelyllisiä takeita, kuten yleinen vaatimus lapsen edun huomioimisesta, lapsen oikeus tulla kuulluksi sekä oikeus edustajaan ja oikeusavustajaan.

Tässä luvussa käsitelläänkin ensin muutoksia, jotka koskivat lapsen asian käsittelyn kannalta merkittäviä toimijoita eli oikeusavustajia ja edustajia. Näihin liittyen ulkomaalaislain 97 a §:ään lisättiin velvoite, että edustajan tulee olla aina läsnä ilman huoltajaa olevan lapsen turvapaikkapuhuttelussa. Vaikka kansainvälistä suojelua hakevan oikeutta oikeusapuun turvapaikkaprosessissa rajattiin, lapset jätettiin osittain rajausten ulkopuolelle. Selvityksen aineistosta nousi esille muita haasteita, jotka eivät suoraan liittyneet yllä mainittuihin pykälämuutoksiin liittyen edustajien toimintaan, lasten kuulemiseen sekä lasten prosessien kestoon. Näitä haasteita käsitellään myös lyhyesti tässä luvussa.

4.3.2 Oikeusapu (HE 32/2016 vp)

Kansainvälistä suojelua hakevien oikeutta oikeusapuun rajoitettiin lailla 646/2016. Esitykseen sisältyi useita muutoksia, joita käsiteltiin luvussa 3.2.4. Tässä osiossa käsitellään vain erityisesti lapsia koskevia oikeusapuun liittyviä muutoksia ja niiden vaikutuksia. Kuten aikaisemmin todettiin oikeusapua koskevassa hallituksen esityksessä, vaikutusten arviointi oli ylipäättään niukkaa eikä vaikutuksia lapsiin ollut arvioitu lainkaan. Lausunnoissa tuotiin esille vaikutuksia lapsiin ja ehdotettujen muutosten nähtiin heikentävän turvapaikanhakijalasten oikeusturvaa sekä lasten oikeutta saada tietoa ja tukea heille sopivalla tavalla. Lausunnoissa arvioitiin, että esitys lisäisi haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikkaa hakevien lasten eriarvoisuutta suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Oikeusavun rajaamisen ehdotetussa muodossa katsottiin nostavan juuri erityisen haavoittuvassa asemassa olevien kynnystä oikeusapuun. Oikeusavun rajaamisen ennakoitiin heikentävän sekä yksin maahan tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden että vanhempiansa tai muun aikuisen mukana tulleiden lasten oikeusturvaa.⁵⁷⁴

Lapsen oikeuksien komitean yleislausunnossa nro 6 todetaan, että lapselle tulee turvapaikkamenettelyssä taata oikeus maksuttomaan oikeudelliseen avustajaan, jonka tulee voida olla läsnä koko turvapaikkapuhuttelun ajan.⁵⁷⁵ Hallituksen esityksessä alaikäisten ei katsottu automaattisesti tarvitsevan avustajaa turvapaikkapuhuttelussa. Esityksen käsittelyn aikana perustuslakivaliokunta edellytti, että ilman huoltajaa tulleille alaikäisille on taattava oikeusapu myös turvapaikkapuhuttelussa. Perustuslakivaliokunta totesi, että ”turvapaikkaa hakevien lasten haavoittuvasta asemasta johtuu, ettei heiltä voida odottaa

⁵⁷⁴ Ks. Liite 2.

⁵⁷⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitea 2005, kohta 69.

kykyä ilmaista itseään ja toimia turvapaikkamenettelyssä ilman edustajaa ja asiantuntevaa oikeudellista avustajaa. - - - Vähimmäisvaatimuksena valiokunta pitää sitä, että Suomessa ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan oikeusapu taataan kattavasti myös turvapaikkapuhuttelussa[.]” joten lasten osalta säädettiin 9 §:ään poikkeus ilman huoltajaa maassa olevien lasten osalta.⁵⁷⁶ Eli ilman huoltajaa maassa olevilla lapsilla on muutoksen jälkeenkin oikeus saada oikeusavustaja maksutta mukaan turvapaikkapuhutteluun. Tätä hanketta varten haastateltujen lapsiasiantuntijoiden mukaan ilman huoltajaa olevan lapsen oikeus avustajaan turvapaikkapuhuttelussa on toteutunut, mutta haastatellut toivat esille huolensa siitä, että, että julkisissa oikeusaputoimistoissa ei ole aina ollut riittävää osaamista ja/tai aikaa hoitaa lasten tapauksia.

Ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin mukaan avustajan läsnäolo voi kuulua oikeusapuun, jos siihen on ”erityisen painava syy.” Tätä kriteeriä sovelletaan huoltajansa kanssa saapuneisiin lapsiin. Tämä on sekä lapsen oikeuksien että lasten keskinäisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallista. Perustuslakivaliokunta argumentoi mietinnössään, että turvapaikkaa hakevien lasten haavoittuvasta asemasta johtuu, että lapselle tulee taata oikeus oikeusapuun turvapaikkapuhuttelun aikana.⁵⁷⁷ Sama haavoittuvuus ja tarve oikeusapuun voi koskea myös huoltajan kanssa saapuneita alaikäisiä, mutta kuitenkin heihin sovelletaan ”erityisen painava syy”-edellytystä.⁵⁷⁸ Aikaisemmassa tutkimuksessa on tullut esille, että 9 §:n 2 momentin ”erityisen painava syy”-kriteerin tulkinta, aivan kuten ennakoitiinkin, ei ole ollut yhtenäistä.⁵⁷⁹ Perheensä kanssa maahan tulleiden lasten erityisen tuen tarvetta ei siis ole välttämättä tunnistettu. Kansainvälistä suojelua hakevalla lapsella voi myös olla omia, perheestä erillisiä turvapaikkaperusteita, jotka eivät välttämättä tule esille turvapaikkapuhuttelussa ilman oikeusavustajan läsnäoloa.

Oikeusavun saamisen edellytysten rajoittaminen yhdistettynä valitusaikojen lyhentämiseen ja suureen määrään hakijoita (joiden joukossa oli yksin tulleita lapsia) ovat tekijöitä, jotka yhdessä ovat lisänneet riskiä siitä, että turvapaikanhakijalapsia ei ole avustettu asianmukaisesti. Yksin maahan tulleiden lasten osalta turvapaikka-asian hoitamisessa (mukaan lukien sopivan avustajan etsimisessä) merkittävässä asemassa on lapsen edustaja, joiden osalta on samaan aikaan ollut haasteita sekä saatavuudessa että osaamisessa. Näin ollen näiden muutosten kumuloituvana yhteisvaikutuksena on, etteivät kaikki kansainvälistä suojelua hakevat lapset ole välttämättä saaneet asianmukaista oikeusapua turvapaikkamenettelyssä. Etenkään perheensä kanssa maahan tulleiden lasten erityisen tuen tarvetta, joka lain mukaan oikeuttaa avustajaan turvapaikkapuhuttelussa, ei ole välttämättä tunnistettu asianmukaisesti.

576 Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 24/2016 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, s. 6.

577 PeVL 24/2016 vp, s. 6.

578 Sormunen 2017, s. 395.

579 Lepola 2018, s. 6.

4.3.3 Edustaja (HE 218/2014 vp)

Menettelydirektiivin toimeenpanon yhteydessä⁵⁸⁰ lisättiin ulkomaalaislain 97 a §:ään velvollisuus varmistaa, että ilman huoltajaa maassa olevan alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa on aina edustaja läsnä. Tämä on säädöstasolla parannus, joskin edustajan läsnäolo on ollut käytäntö jo ennen lain muutosta. Haastatteluissa tuotiin esille, että edustajalla on suuri merkitys kansainvälistä suojelua hakevan lapsen asian käsittelyssä mukaan lukien turvapaikkapuhuttelun sujumisessa. Haastatteluissa tuotiin esille, että edustajalla on ylipäättään merkittävä rooli ilman huoltajaa tulleen alaikäisen oikeuksien toteutumisen kannalta. Useimmissa lapsiasiantuntijoiden haastatteluissa kuitenkin kritisoitiin edustajajärjestelmää. Asiantuntijoiden mukaan lapset voivat olla hyvinkin erilaisessa asemassa riippuen siitä, millaisen edustajan sattuvat saamaan. Asiantuntijat kertoivat, että erityisesti vuosina, jolloin alaikäisiä hakijoita oli paljon, asiantuntevia edustajia tai ylipäättään edustajaa oli vaikea löytää. Puutteellisen osaamisen lisäksi joillain edustajilla oli niin paljon edustettavia, että eivät he pystyneet hoitamaan kaikkien edustettavien asioita hyvin. Joissakin tapauksissa edustajalla oli esimerkiksi niin paljon edustettavia, että edustajan aika-aulut pitkittivät lapsen turvapaikkakäsittelyä. Esille tuotiin, että ongelmat johtuvat mm. siitä, ettei edustajatoimintaa ole säädelty yksityiskohtaisesti eikä edustajilla ole säädettyä pätevyyttä/vaadittavaa koulutusta. Tämän lisäksi edustettavien määrää ja edustajien toimia ei valvota systemaattisesti. Edustajajärjestelmän rakenteellisia heikkouksia on tuotu esille myös työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2018 teettämässä selvityksessä ”Edustajat lapsen edun takaajina. Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä.”⁵⁸¹

Koska alaikäinen ei ole toimivaltainen turvapaikkaprosessissa tai muissa hallinnollisissa prosesseissa, on edustajan toiminta lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta erittäin olennaista. Edustajan läsnäolon varmistaminen lain tasolla turvapaikkapuhuttelussa on parannus, mutta aineistosta esille nousseet muut merkittävät puutteet edustajajärjestelmässä ovat riski kansainvälistä suojelua hakevan ja saavan lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta.

4.3.4 Lapsen kuuleminen

Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan 12 vuotta täyttänyttä lasta on kuultava häneen liittyvässä päätöksenteossa, ellei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Pykälän mukaan nuorempaakin lasta voidaan harkinnan mukaan kuulla. Kuten aikaisemminkin todettiin,

580 Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 194/2015, HE 218/2014 vp.

581 Kia Lundqvist -Virve-Maria Toivonen – Joona Saari – Timo Halttunen – Leena-Maija Qvist – Anna Mikkonen – Elina Castrén, Edustajat lapsen edun takaajina. Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 26/2018.

ulkomaalaislaissa säädettyä kuulemisen 12 vuoden ikäraja on kritisoitu, koska se ei vastaa kansainvälistä sääntelyä. Vaikka kyseiseen pykälään ei ole tarkasteluajanjaksolla tehty mitään muutosta, kuulemisen 12 vuoden ikäraja nousi esille useiden lapsiasiantuntijoiden haastatteluissa. Joidenkin haastateltavien mielestä 12 vuoden ikäraja on keinotekoinen eikä myöskään vastaa lapsen oikeuksien sopimuksen määräyksiä lapsen kuulemisesta.

Jotkin haastateltavat ottivat esille puutteet perheen kanssa saapuneiden lasten kuulemisessa. Haastateltavien mukaan perheen kanssa saapuneita lapsia ei ole aina kuultu tai heidän mielipidettä asiastaan selvitetty riittävästi. Maahanmuuttoviraston ohjeessa vuodelta 2015 lasten asian käsittelystä todetaan, että ”koska yksin tullut alaikäinen on yleensä ainoa henkilö, joka voi kertoa hakemuksen perusteistaan, häntä kuullaan yleensä aina turvapaikkapuhuttelussa, paitsi jos hakija on liian nuori kuultavaksi (tapauskohtainen harkinta, liian nuori kuultavaksi voi olla noin 0–4 -vuotias lapsi)”. Saman ohjeen mukaan ”vanhempiensa kanssa tulleista lapsista kuullaan lähtökohtaisesti henkilökohtaisesti kaikkia 12 vuotta täyttäneitä. Kuulemista ei poikkeuksellisesti tarvitse suorittaa, jos sitä pidetään ilmeisen tarpeettomana. Yli 12-vuotiaan lapsen kuuleminen voidaan poikkeuksellisesti jättää ilmeisen tarpeettomana tekemättä, jos lapsen huoltajaa on kuultu kattavasti eikä lapsi itse kykene tai halua tulla kuulluksi”.⁵⁸² Ohje siis asettaa vanhempiensa kanssa tulleet lapset kuulemisen osalta eri asemaan suhteessa yksin tulleisiin lapsiin, joita lähtökohtaisesti aina kuullaan, jopa hyvin nuoria lapsia. Maahanmuuttovirasto on antanut uuden ohjeen lasten asian käsittelystä 29.10.2020, jossa lapsen kuulemisen periaatteita ei ole muutettu suhteessa vanhaan ohjeeseen.

Lapsen voi olla vaikea hahmottaa, mitä on olennaista kertoa turvapaikkapuhuttelussa, ja lapsen voi myös olla vaikea kertoa juuri niistä sensitiivisistä ja ehkä häpeällisiksi kokemistaan seikoista, jotka muodostavat vainoa, kuten esimerkiksi perheenjäsenien häneen kohdistama hyväksikäyttö.⁵⁸³ Kaikkien päätösharkinnan kannalta olennaisten seikkojen esille tulemisen kannalta tärkeää on se, miten hyvin puhuttelija osaa ottaa huomioon lapsen kyvyn hahmottaa ja kuvata asioita. Tätä erityisosaamista painotetaan myös Maahanmuuttoviraston ohjeistuksessa, jonka mukaan lasten puhuttelussa noudatetaan vuonna 2001 laadittua alaikäisen turvapaikanhakijan puhutteluohjetta ja puhuttelijan apuvälineenä toimii myös EASO:n laatima puhuttelukäsikirja, EASO:n Interviewing Children -koulutus sekä koulutukseen liittyvä käsikirja lasten puhuttelemisesta.⁵⁸⁴ Useat haastatellut asiantuntijat toivat esille sen, että heidän käsityksensä mukaan Maahanmuuttovirastossa on viime vuosina pyritty kehittämään lasten kuulemista ja kouluttamaan lapsiin erikoistuneita puhuttelijoita. Haastateltujen kokemusten mukaan pahimman

582 Maahanmuuttovirasto, MIGDno/2013/1037, 2015, s. 92.

583 Kervinen – Ollus 2019, Maahanmuuttovirasto, MIGDno-2020-127, 2020, s.109–110.

584 Maahanmuuttovirasto, 2020, s.127.

ruuhkahuipun aikana lapsiin erikoistuneita puhuttelijoita ei kuitenkaan riittänyt kaikkien lapsien kuulemiseen. Myös Maahanmuuttoviraston omassa selvityksessä todetaan, että vaikka lähtökohtana on, että haavoittuvia ryhmiä ja lapsia puhuttelevat vain siihen erikoistuneet virkamiehet, tästä oli poikkeuksia vuoden 2016 ruuhkan aikana.⁵⁸⁵ Samaisen selvityksen mukaan vuonna 2017 tilanne parani tältä osin. Haastatelluilla oli kokemuksia siitä, että ruuhkahuipun aikana yritettiin lastenkin osalta nopeuttaa käsittelyä tiivistämällä puhutteluja, mikä ei edesauttanut sitä, että lapsi pystyi tuomaan esille kaikki asiansa käsittelyyn vaikuttavat seikat. Toisaalta jotkut haastatellut toivat esille, että ainakin osittain johtuen siitä, että poliisin hoitamasta ns. esikuulemisesta luovuttiin, lapsien puhuttelut ovat saattaneet olla hyvin pitkiä, koko päivänkin kestäviä tilaisuuksia, ja näin ollen raskaita lapsille.

Lapsen kuuleminen häntä koskevassa päätöksenteossa on lapsen oikeuksien ytimessä. Kansainvälisen suojelun asian ratkaisemisessa hakijan kertomus on merkittävä osa näyttöä ja turvapaikanhakijalapsella voi olla myös perheestä erillisiä, itsenäisiä turvapaikka-perusteita, jotka eivät välttämättä tule esille, jollei lasta itseään kuulla. Myös lapsen kyky hahmottaa esille tuomiensa seikkojen merkitystä asian ratkaisemiselle on erilainen kuin aikuisella. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta, että lapsen kuuleminen on ammattitaitoista ja että lapsen kuulemiseen on tarpeeksi aikaa. Vaikka yksin tulleet alaikäiset ovat erityisen tuen tarpeessa, tulisi kiinnittää huomiota myös perheensä kanssa tulleiden lapsien asianmukaiseen kuulemiseen.

4.3.5 Menettelyn kesto

Ulkomaalaislain 6 § 3 momentti velvoittaa käsittelemään lasten asiat kiireellisesti. Lailla 194/2015 lisättiin ulkomaalaislain 104 §:ään menettelydirektiivin mukainen mahdollisuus käyttää nopeutettua menettelyä, jos hakemus on ilmeisen perusteeton. Nopeutettu menettely on tarkoitettu nimensä mukaisesti nopeuttamaan eli tehostamaan käsittelyä ns. selkeissä tapauksissa. Käsittelyn joutuisuus ja nopeutettu menettely ovat eri asioita. Nopeutettu menettely vähentää hakijalla käytössä olevaa aikaa valmistautua prosessiin, mikä vaikeuttaa asiantuntevan avustajan ja tulkin löytämistä ja asian käsittelyyn valmistautumista. Nopeutetun menettelyn oikeusturvariskit aktualisoituvat myös nopeutetussa menettelyssä käsitellyn päätöksen täytäntöönpanon erityispiirteissä. Lasten osalta pykälän 2 momentissa rajoitetaan mahdollisuutta käyttää nopeutettua menettelyä ilman huoltajaa olevan alaikäisen kohdalla. Nopeutettua menettelyä voidaan heidän osaltaan käyttää vain siinä tilanteessa, että lapsi on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa. Huoltajan kanssa saapuneeseen alaikäiseen voidaan kuitenkin periaatteessa soveltaa nopeutettua menettelyä.

⁵⁸⁵ Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttoviraston selvitys Sisäministerille turvapaikka-päätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen. 13.6.2018.

Lasten osalta joutuisalla (ei siis nopeutetulla) käsittelyllä on erityisen suuri merkitys, koska täysi-ikäiseksi tuleminen käsittelyn aikana voi vaikuttaa sekä kansainvälisen suojelun tarpeen harkintaan että hakijan oikeuksiin ja palveluihin pääsyyn myönteisen päätöksen perusteella.⁵⁸⁶ Haastatteluissa tuli esille, että alaikäisten hakijoiden puhutteluun pääsy oli joissain tapauksissa kestänyt pitkään. Toisaalta haastatellut toivat esille tapauksia, joissa lapsen kutsu puhutteluun oli tullut niin lyhyellä varoitusaajalla, ettei puhutteluun ollut ehditty valmistautua kunnolla. Päätösten osalta jotkut haastatellut toivat esille sen, että alaikäistenkin kohdalla päätöksen saaminen on voinut kestää vuosia, mikä on myös vaikeuttanut mm. lasten koulunkäyntiä keskittymistä ja muuta kotoutumista. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esille lyhytkestoisten oleskelulupien vaikutukset lasten oikeuksiin ja asemaan. Tästä aiheesta lisää seuraavassa luvussa.

4.4 Yksintulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskevat oleskelulupakäytännöt ja niiden muutos

4.4.1 Myönnetyt lupatyypit

Yksintulleet alaikäiset turvapaikanhakijat ovat pääsääntöisesti saaneet myönteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa, näin myös tutkimuksen tarkasteluajanjaksona. Kun tarkastellaan tapauksia, joissa aineellinen päätös on tehty Suomessa, eli jätetään huomiotta Dublin-palautukset ja rauenneet hakemukset, havaitaan, että myönteisten päätösten osuus on vaihdellut 90%:n ja 98%:n välillä. Vuosina 2016–2017 tehtiin poikkeuksellisen paljon kielteisiä päätöksiä.

Taulukko 8. Yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden saamat päätökset 2015–2019

	2015	2016	2017	2018	2019
myönteiset päätökset %	98	91,5	90	98	96,5
kielteiset päätökset %	2	8,5	10	2	3,5
päätösmäärä yhteensä (n)	114	1 656	208	90	57

Lähde: Maahanmuuttovirasto

586 Mäntylä 2019.

Myönteisen päätöksen saaneen henkilön asemaan ja oikeuksiin vaikuttaa merkittävästi se, minkä tyyppisen päätöksen hän saa. Hakija voi saada turvapaikan tai toissijaista suojelua, jotka ovat kansainvälisen suojelun kategorioita, mutta myös oleskeluluvan muusta syystä, kuten yksilöllisestä inhimillisestä syystä, joka on yksintulleiden alaikäisten kohdalla ollut pääsääntöinen muu peruste. Vuoteen 2016 asti oli myös mahdollista saada oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella.

Kun tarkastellaan yksintulleiden alaikäisten saamia päätöksiä, havaitaan, että heille on yleisimmin myönnetty toissijaista suojelua. Vuonna 2016 kuitenkin myönnettiin poikkeuksellisen paljon oleskelulupia muulla perusteella: 58 % myönteisistä päätöksistä eli 883 päätöstä. Tarkasteltavalla ajanjaksolla, viimeisinä vuosina ennen kyseisen oleskelulupatyyppin poistamista, humanitaarisen suojelun lupia myönnettiin vain vähän. Humanitaarinen suojelu oli kuitenkin aiemmin, vuosina 2009–2010 ollut merkittävä kategoria, jonka perusteella tehtiin neljännes yksintulleiden alaikäisten myönteisistä päätöksistä.

Taulukko 9. Yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden saamien myönteisten päätösten tyyppi (osuus myönteisistä päätöksistä) 2015–2019

osuus myönteisistä päätöksistä %	2015	2016	2017	2018	2019
turvapaikka	28 %	13 %	17 %	33 %	45 %
toissijainen suojelu	38 %	29 %	45 %	47 %	40 %
humanitaarinen suojelu	5 %	0,1 %	-	-	-
muu peruste	29 %	58 %	37 %	21 %	14,5 %

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Asiantuntijahaastatteluissa tuli esille, että humanitaarisen suojelun poistaminen olisi vaikuttanut merkittävästi alaikäisten yksin tulleiden asemaan ja että heille olisi sen sijaan ryhdytty myöntämään oleskelulupia yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Näin on mahdollista ajatella sen vuoksi, että kyseiset muutokset ovat tapahtuneet samanaikaisesti. Humanitaarisen suojelun poisto ulkomaalaislaista tuli voimaan 16.5.2016, mutta kyseisiä oleskelulupia lakattiin myöntämästä ennakoivasti jo useita kuukausia aiemmin.⁵⁸⁷ Vuonna

⁵⁸⁷ Oikeuskansleri on kritisoinut tätä menettelyä ja pitänyt sitä lainvastaisena sekä antanut Maahanmuuttovirastolle sen takia moitteet. Oikeuskanslerin päätös, Maahanmuuttoviraston menettely, 3.2.2017, Dnro OKV/8/50/2016.

2016 juuri muun perusteen osuus myönteisistä päätöksistä kasvoi huomattavasti, kun taas turvapaikkojen ja toissijaisen suojelun osuudet pienenevät.

Näin eri lupakategorioiden merkitystä arvioi kokenut alaikäisten avustaja:

K: "Haluaisin kysyä sinulta humanitaarisen oleskeluluvan poistamisesta. Sehän ei nyt välttämättä, tai riippumatta siitä puhutaanko lapsista vai aikuisista, niin mitä mieltä olet siitä, oliko sen poistamisella jotain merkitystä?"

H1: "Onhan sillä merkitystä. Meillä on lukemattomia asiakkaita, jotka olisivat sen saaneet. Nykyään on niin tiukka se soveltamiskynnys, kuka saa toissijaista. Niin olisivat saaneet [humanitaarisen suojelun] luvan tietenkin, kaikki somalit ja kaikki afgaanit melkeinpä."

K: "Sitähän perusteltiin muun muassa sillä, että... näin muuan muassa sellaisen perusteen jossain yhteydessä, että koska sen toissijaisen suojelun tulkinna ala olisi laajentunut niin paljon siitä, mitä se silloin alun perin oli, että se käytännössä kattaisi myös nämä, jotka ovat saaneet humanitaarisia lupia."

H1: "Just näin, en ole samaa mieltä. Ei kyllä selkeästikään mennyt niin. [--]"

H1: "Joo, koska sitten taas vaikka laki ei ole 52:n [yksilöllinen inhimillinen syy] osalta mitenkään muuttunut, niin Migrin soveltamiskäytäntö 52-lupien myöntämisen suhteen tiukentui tosi paljon viime vuosina. 52:a ei käytännössä enää haluta myöntää muille kuin alaikäisille yksin tulleille ja sitten ehkä kidutuksen uhreille."

Maahanmuuttoviraston edustajan mukaan hakijamäärien osalta poikkeuksellisessa tilanteessa yksintulleille alaikäisille päädyttiin antamaan ulkomaalaislain 52 §:n mukainen oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä, kun ei ollut käytettävissä erillistä lupaa tälle ryhmälle, kuten muissa Pohjoismaissa. Näitä lupia on toki myönnetty yksintulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille aiemminkin, mutta tilastojen mukaan niiden osuus myönteisistä päätöksistä ei ole ollut läheskään niin suuri kuin vuonna 2016.

Toisen maahanmuuttoviraston edustajan mukaan monen hakijan kohdalla yksilöllinen inhimillinen syy myöntää oleskelupa oli juuri alaikäisyys, tarkemmin sanoen se, ettei hakijaa voinut palauttaa lähtömaahansa, ellei saatu selvyyttä huoltajasta, joka olisi ollut ottamassa häntä siellä vastaan. Tämä tilanne on nimenomaisesti huomioitu myös Maahanmuuttoviraston ohjeessa: "Jos maahan yksin tulleella alaikäisellä turvapaikanhakijalla ei ole ulkomaalaislaissa tarkoitettuja perusteita oleskeluluvan myöntämiseksi, hänet voidaan palauttaa kotimaahansa ainoastaan, jos hänen asianmukainen vastaanottonsa kotimaassa on varmistettu. [--] Yksin tulleelle alaikäiselle turvapaikanhakijalle myönnetään

oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella Ulkl 52 §:n nojalla, jos hänellä ei ole perusteita kansainvälisen suojelun myöntämiseksi, mutta jos jäljittämisen tai muun asiassa saadun selvityksen perusteella hänen vanhempansa tai tosiasialliset huoltajansa ovat kuolleet tai heidän olinpaikastaan ei ole tietoa.”⁵⁸⁸

Haastatteluissa on esitetty näkemys, jonka mukaan monelle yksintulleelle alaikäiselle on myönnetty lupa Ulkl 52 §:n perusteella sellaisessakin tilanteessa, jossa olisi ollut edellytykset kansainväliseen suojeluun, eikä yksilöllinen arviointi ole aina toteutunut alaikäisten kohdalla. Päätöstilaston mukaan kansainvälisen suojelun lupien osuus yksintulleiden alaikäisten saamista päätöksistä on kuitenkin vuosina 2018–2019 ollut varsin korkea, 80–85 %.

4.4.2 Jatkoluvat

Kuten yllä todettiin, erityisesti vuoden 2016 aikana annettiin yksin tulleille alaikäisille runsaasti oleskelulupia ulkomaalaislain 52 §:n mukaisesti alaikäisyyden perusteella. Tämä on joidenkin haastateltujen mukaan johtanut siihen, että jatkolupien päätösharkinnassa luvan perusteita on alettu tulkita niin, että kun hakija täyttää 18, ei hänellä ole enää perusteita yksilöllisen syyn perusteella. Erityisen huolestuttavana pidettiin sitä, että lasten oleskeluluvan pituus vaikutti joissakin tapauksissa olevan sidoksissa ikään siten, että lupa päättyi lapsen täysi-ikäistyessä.

Tässä hankkeessa pyrittiin selvittämään, pitikö paikkansa, että alaikäisenä yksin Suomeen tulleille olisi annettu kielteisiä jatkolupapäätöksiä täysi-ikäistymisen jälkeen. Maahanmuuttoviraston tilastoissa ei aikuisille tehdyistä päätöksistä kuitenkaan pysty erottelemaan niitä henkilöitä, jotka ovat tulleet Suomeen alaikäisinä.⁵⁸⁹ Kielteisen päätöksen ovat saaneet ainakin vapaaehtoisen paluun järjestelmän avustuksella Suomesta poistuneet nuoret, jotka näkyvät IOM:n tilastoissa kategoriassa ”aged out UMC (18–21 yrs)” eli täysi-ikäistynyt alaikäisenä yksintullut henkilö. Vuonna 2018 vapaaehtoisesti palanneissa oli 15 tällaista henkilöä, vuonna 2019 viisi.⁵⁹⁰

588 Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko maahanmuuttovirastossa. Ohje MigDno/2013/1037, 23.04.2015.

589 Emme ole myöskään saaneet Maahanmuuttovirastolta erikseen kysymällä vastausta siihen, kuinka moni kielteisistä jatkolupapäätöksistä on tehty 18-vuotiaille.

590 <https://finland.iom.int/news/iom-finland-assisted-27-voluntary-returnees-december-2018>

Yleisesti 18–35-vuotiaille, joiden oleskeluluvan perusteena on ollut muu syy, on vuosina 2015–2019 annettu 682 kielteistä jatkolupapäätöstä, mikä on 8,4 % päätöksistä.⁵⁹¹ Niille, jotka ovat saaneet kansainvälistä suojelua, on puolestaan annettu 91 kielteistä jatkolupapäätöstä, mikä on 1,8 % tehdyistä päätöksistä. Tästä ei voi päätellä juuri mitään nimenomaisesti alaikäisinä yksintulleiden saamista päätöksistä, mutta tilasto kertoo sen, että muusta syystä oleskeluluvan saaneiden jatkolupa on huomattavasti epävarmempi kuin kansainvälistä suojelua nauttivien. Niinpä alaikäisten yksin tulleiden kannalta on ollut merkitystä sillä, että humanitaarisen suojelun poistaminen on nostanut suojeluperusteisen oleskeluluvan saamisen kynnystä.

Haastatteluissa nousi esiin, että jatkolupakäytäntöön on vaikuttanut tarkasteluajanjaksolla tehty lainmuutos, jolla jatkolupien käsittely siirrettiin poliisilta maahanmuuttovirastolle vuoden 2017 alusta lähtien (L 501/2016). Haastateltujen mukaan ennen muutosta jatkolupien käsittely poliisissa oli ainakin alaikäisten osalta lähes automaattista, mutta kun Maahanmuuttovirasto alkoi käsitellä jatkolupia, alettiin tehdä tarkempaa jatkoluvan perusteiden tutkintaa. Lisäksi jatkolupien pituudet lyhenivät merkittävästi, tyypillisesti neljästä vuodesta yhteen tai kahteen vuoteen. Haastateltujen mukaan aikaisemmin yksin tulleet lapset saivat pääsääntöisesti pitkän, nelivuotisen jatkoluvan tai pysyvän oleskeluluvan. Haastateltavat ajoittavat jatkolupakäytännön muutoksen juuri siihen ajankohtaan, kun lupia käsittelevä viranomainen vaihtui.

H5: ”Siinä jotenkin pääsi käymään niin, että kun Maahanmuuttovirasto sai asiakseen myös jatkoluvat, niin sepä keksi, että siinä kohtaa täytyykin pohtia uudelleen sitä et onko siihen perusteita. [--] Järjestöt otti kantaa kovasti siihen jatkolupa-asiaan. Eräällä tavalla siellä jo myönnettiin se käytäntö, että kyllä tässä vähän taktikoidaan, että annetaan vaan vuosi kerrallaan se jatkolupa, kun nähdään, että siellä ollaan täyttämässä 18. Se pahimmillaan johtaa siihen, että kun olet ensin saanut vaan vuodeksi, mikä on aina ollut, siinä ei ole mitään kummallista, aina ennenkin on viiskakkoset [oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä] vaan vuodeksi myönnetty. Mutta ei se tarkoittanut sen jälkeen mitään sen kummempaa, koska sitten on tullut sen jälkeen se pidempi jatkolupa. Nyt se on se vuosi ja sen jälkeen haetaan jatkolupaa ja se saadaankin vaan vuodeksi. Sitten taas ihmetellään, et mitähän se seuraava. Se on aiheuttanut ihan täydellisen romahduksen varsinkin jälkihuollon palveluissa. Nuoret, jotka ovat lähellä 18 vuoden ikää ja niillä alkaa lähestyä jatkoluvan hakeminen, ne on olleet todella peloissaan ja syystäkin, koska myöskin kielteisiä päätöksiä tehtiin.”

591 Erityisen paljon kielteisiä jatkolupapäätöksiä tälle ryhmälle tehtiin vuonna 2016 (198 kpl, 15,3% päätöksistä). Tällöin jatkolupien antaminen oli vielä poliisin tehtävä.

Asiantuntijat kertoivat, että myönnettyjen jatkolupien lyhyys, jatkolupaprosessien kesto, ja jatkoluvan saamisen epävarmuus ovat aiheuttaneet pelkoa, epävarmuutta, mielenterveysongelmia ja kotoutumisen hidastumista. Esille tuotiin myös nuoria tukevien tahojen kuten sosiaalityöntekijöiden ja edustajien työtaakka jatkohakemusten ja valitusten tekemisessä. Maahanmuuttoviraston edustaja kertoo haastattelussa, että jatkolupien myöntämiseen liittyi alkuvaiheessa epäselvyyttä ja myönnettiin lyhyitä lupia, mutta että käytäntö on sen jälkeen muuttunut:

H14: "Siinähan oli, siinä vaiheessa, kun tämä tilannehan oli poikkeuksellinen, kun meille tuli vuonna 2015 [--] paljon enemmän yksintulleita, jotka olivat niitä 17-vuotiaita, jotka täytti sitten kahdeksantoista sen käsittelyn aikana tai sitten siinä vaiheessa, kun se ensimmäinen lupa oli myönnetty. Ja sitten tuli tämä jatkolupavaihe [--] ja me annettiin heille sitten ulkomaalaislain 52 pykälän mukainen lupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä, mikä nyt ei välttämättä sopinut valtavan hyvin tähän tarkoitukseen. Ja siinä tuli sitten se välivaihe, kun ei tiedetty, että miten siinä jatkolupavaiheessa tehdään, kun laissa ei ollut siihen suoranaista, selkeätä pykälää, että mitä tähän pitäisi soveltaa, niin hetkellisesti joo, he sai minun mielestäni vuoden tai kahden lupia. Mutta sittenhän se käytäntö muuttui aika nopeasti, ihan oikeuskäytännönkin perusteella ja muuten, että ne saa nyt ihan normaalisti pidempiä lupia. Että tämä on kyllä jo minun mielestäni ohitettu tämä vaihe."

Maahanmuuttovirasto on myös antanut ohjeen jatkolupien käsittelystä⁵⁹², jonka mukaan: "Jatkolupa myönnetään lähtökohtaisesti neljäksi vuodeksi. Neljää vuotta lyhyemmän jatkoluvan myöntäminen on aina perusteltava päätöksessä. Jatkoluvan pituus määräytyy tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella."

Maahanmuuttoviraston edustajan mukaan täysi-ikäisyyden kynnyksellä olevan nuoren jatkolupaa harkittaessa on lähdetty seuraamaan sitä, miten nuori pyrkii kotoutumaan Suomeen. Jos nuori opiskelee tai tekee työtä ja osoittaa halua kotoutua, hänelle voidaan myöntää jo ensimmäinen jatkolupa neljäksi vuodeksi. Jos nuori on saanut lyhyemmän ensimmäisen jatkoluvan, hän saa toisen jatkoluvan neljän vuoden pituisena, mikäli havaitaan nuoren kotoutuneen eikä hän ole tehnyt rikoksia. Tämä koskee erityisesti niitä, jotka ovat saaneet oleskeluluvan yksilöllisestä, inhimillisestä syystä. Kansainvälistä suojelua nauttiville myönnetään ensimmäinen jatkolupa pääsääntöisesti neljän vuoden pituisena.

Yllä esitetyistä havainnoista herää laajempi kysymys siitä, mikä on kansainvälistä suojelua alaikäisenä hakevien nuorten tulevaisuus, ja mikä olisi sekä maahanmuuttopoliittisesti että lapsen oikeuksien näkökulmasta toimiva ratkaisu niille nuorille, jotka eivät ole

592 MIGDno-2019-965, 20.06.2019

täyttäneet kansainvälisen suojelun kriteeriä, mutta eivät ole voineet palata kotimaahansa. Sen lisäksi, että epävarmat määräaikaisten oleskeluluvat tuovat lasten elämään yleistä epävarmuutta, mikä ei ole lapsen edun mukaista, onko yhteiskunnan näkökulmasta järkevää ensin käyttää resursseja alaikäisen tukemiseen ja kotouttamiseen ja sitten nuoren täysi-ikäistyttyä poistaa hänet maasta? Lapsuus ja nuoruus ovat tärkeitä kehitysvaiheita, ja jos tähän vaiheeseen osuu traumaattisia tapahtumia mukaan lukien kotoa pakeneminen, voidaan kysyä, kenen vastuulla on näiden nuorten tulevaisuuden vakauttaminen. Jos nuori on ollut Suomessa useita vuosia, oppinut kielen, saanut ystäviä ja käy koulussa, niin pakotettu siirtyminen toiseen maahan rikkoo taas nuoren elämän. Yhteiskunnan kannalta olisi järkevää käyttää resursseja niin, että hyvin kotoutuneet nuoret osallistuisivat suomalaisen yhteiskuntaan, ja toisaalta vaakakupissa tulisi painaa myös syrjäytymisen ehkäisemisen. Tätä sanoitti eräs lapsiasiantuntija haastattelussaan:

H8: -- "Niin se on globaalisti kaikkien etu, että se hoidetaan sitten niissä maissa, missä ne on ollut, ja ne integroituvat, ja niillä on ystävä- ja koulutusverkostot ja kaikkea muuta, kunnolla; ikään kuin loppuun. Jos me ajatellaan globaalia vastuuta, minun mielestä siinä, niin me aiheutetaan vielä enemmän pahaa ja otetaan riskiä esimerkiksi terrorismin kasvulle sillä, että me palautetaan sitten niitä, jotka on jo kerran integroitunut jollakin tavalla. Ja aiheutetaan taas jälleen kerran se sama pakotettu siirtyminen. Se ei ole pelkästään mikään semmoinen, että sitten jos niitä ei pidetä tai huolehdita, niin kaikista tulee jotakin, jotka tekevät toisille pahaa. Vaan sitten se, että yhteiskuntahan on jo pistänyt valtavan määrän rahaa niihin kaikkiin. Se on ihan tieto, että nyt tietysti tämä sekoittaa sitä pakkaa, että kun on ruvettu antaa niitä lyhyitä lupia, niin totta kai mielenterveysongelmat on kasvanut, mutta siis niillä on hirveä tahto integroitua, päästä töihin, ja ne ovat todella uutteria siinä. --- Ja just se, että silloinhan se resurssi on jo käytetty, niin minkä takia ne ei sitten saisi jotenkin jatkaa ja tulla tämän yhteiskunnan osaksi. Sitä ne nuoret itse sanoo, että ne haluaisivat sitten myös itse kontribuoida tähän yhteiskuntaan, joka on heidät ottanut. Ja sitä ei mahdollisteta. Niin sehän on paitsi inhimillisesti, mutta myös yhteiskunnan taholta, niin kuin ihan täyttä järjettömyyttä."

Useammat lapsiasiantuntijat toivat esille sen, että heidän kokemuksensa mukaan alaikäisenä maahan yksin tulleet lapset ovat keskimäärin kotoutuneet hyvin. Heillä on motivaatiota opiskella suomen kieltä, opiskella ammatti ja tehdä töitä.

Yksi haaste on ollut, että 52 §:n perusteella oleskeluluvan saaneiden lasten on ollut käytännössä lähes mahdoton saada perheenyhdistämistä. Heidän osaltaan perheenyhdistämisen toimeentulorajasta voidaan poiketa vain erityistapauksissa (ks. lisää alla) ja lisäksi haastateltujen asiantuntijoiden mukaan muutaman vuoden pituisella oleskeluluvalla maassa olevien lasten perheenyhdistämisprosessia ei yleensä ole edes aloitettu, koska se on työläs ja lopputulos epävarma.

4.5 Oikeus perhe-elämän suojaan

4.5.1 Johdanto

Kansainvälistä suojelua saaneiden lasten oikeuksien kannalta merkittävä kysymys on se, onko lapsella oikeus perheenyhdistämiseen. Lapsen oikeuksien sopimuksen 7 artiklan mukaan lapsella on oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan ja 9 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee taata, ettei lasta eroteta vanhemmistaan tahtonsa vastaisesti. (Ks. tarkemmin perhe-elämän suojan kansainvälisestä säätelystä luku 3.7.1.) Yksin tulleiden kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden lasten kohdalla tulee siis harkittavaksi kysymys siitä, voiko lapsi saada perheensä luokseen perheenyhdistämisen kautta. Lapsen oikeuksien sopimuksessa määritellään perheenyhdistämishakemuksen käsittelyn periaatteet. Sopimuksen 10 artiklan mukaan perheenyhdistämishakemus tulee käsitellä ”myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti”. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla suojaa perhe-elämää, mutta ei kuitenkaan aseta valtioille yleistä velvollisuutta sallia kaikkien perheiden asettua maahan tai velvoita hyväksymään perheenyhdistämistä kaikissa tapauksissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on ratkaisukäytännössään käsitellyt laajasti perhe-elämän suojan toteutumista lapsen edun näkökulmasta (ks. luku 4.1.2). Myös KHO:ssa lapsen etua ulkomaalaislain kontekstissa on tyypillisesti pohdittu juuri perheenyhdistämistapauksissa (ks. luku 4.1.2).

Tässä luvussa käsitellään perheenyhdistämiseen liittyvien tarkasteluajanjaksolla tehtyjen lakimuutosten vaikutuksia nimenomaisesti lapsiin ja lisäksi tarkastellaan niitä pykälätason muutoksia, jotka koskivat vain lapsia. Perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksen laajennusta on käsitelty yleisesti luvussa 3.7. Tässä luvussa sitä tarkastellaan lapsen oikeuksien ja lapsen edun näkökulmasta. Perheenyhdistämiseen liittyvään säätelyyn tehtiin vuonna 2018 toinen, vain lapsia koskeva muutos. Tällä muutoksella yksin maahan tulleiden alaikäisten kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien alaikäisyysedellytyksen määrittämisen ajankohtaa muutettiin niin, että alaikäisyyden ratkaiseva ajankohta on haki- jalle suotuisampi. Muutos paransi perheenyhdistämistä hakevien yksin tulleiden lasten oikeudellista asemaa, mutta kyseisen muutoksen osalta nousi esiin myös haasteita, joita käsitellään tässä luvussa. Lisäksi hankkeen aineistosta nousi esille joitakin muita, ei suoraan yllä mainittuihin pykälämuutoksiin liittyviä, perheenyhdistämisprosessia koskevia käytännön haasteita, joita käsitellään myös lyhyesti tässä luvussa.

4.5.2 Perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksen laajentaminen (HE 43/ 2016 vp) muutoksen sisältö ja tavoitteet

Hallituksen esityksellä HE 43/2016 vp tiukennettiin ulkomaalaislain perheenyhdistämisen edellytyksiä niin, että muutoksen jälkeen myös kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäseniltä edellytetään turvattua toimeentuloa

perheenmuodostumisajankohdasta riippumatta, lukuun ottamatta muutamaa rajattua poikkeusta. Hallituksen esityksen mukaan muutosten ”tavoitteena on hallita maahanmuuttoa, vähentää maahanmuuton kustannuksia, edistää kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenkokoajien kykyä vastata perheensä toimeentulosta, helpottaa perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista sekä varmistaa, ettei Suomi näyttäydy erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana.”⁵⁹³ Tiukentaminen toteutettiin säätämällä toimeentuloedellytyksen täyttyminen perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi aina, jos perheenkokoaja saa toissijaista, humanitaarista tai tilapäistä suojelua, paitsi jos yksittäisessä tapauksessa on olemassa Ulkl 39 §:n mukainen ”poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii”. Edelleen toimeentuloedellytys säädettiin sovellettavaksi henkilöihin, jotka ovat saaneet turvapaikan tai kiintiöpakolaisen statuksen, elleivät he ole jättäneet perheenyhdistämishakemusta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun he ovat saaneet tiedoksi päätöksen omasta turvapaikastaan tai hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä. Lisäksi ulkomaalaislain 115 §:n 2 momenttiin säädettiin poikkeus toimeentuloedellytyksestä yksin tulleen alaikäisen lapsen ulkomailla oleville alaikäisille sisaruksille. Muutos koski niin sanottuja vanhoja perheitä eli niitä, jotka on muodostettu jo ennen perheenkokoajan saapumista Suomeen. Uudet perheet ovat olleet mainitun toimeentuloedellytyksen piirissä jo aiemmin.⁵⁹⁴ Ks. muutoksesta yleensä enemmän luvussa 3.7.

4.5.3 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi

Toimeentuloedellytyksen laajentamista koskevan esityksen valmistelussa esille tuotuja ennakoituja vaikutuksia on tarkasteltu raportin luvussa 3.7. Lapsivaikutuksia ei ollut esitysluonnoksessa arvioitu, eikä esitysluonnoksesta ollut pyydetty lausuntoja lapsiasiantuntijoilta tai lapsi- tai perhejärjestöiltä (ks. lisää lapsivaikutusten arvioinnista luku 4.2). Lapsiasiantuntijat olivat kuitenkin toimittaneet oma-aloitteisesti lausuntoja, ja lausunkierroksen jälkeen esityksen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin oli lisätty joitakin lapsia koskevia huomioita.⁵⁹⁵

Toimeentulovaatimus koskee siis perheenkokoajaa myös silloin, kun hän on yksin tullut alaikäinen lapsi paitsi, jos kyseessä on pakolaistasuksen saanut lapsi ja hän hakee perheenyhdistämistä 3 kuukauden sisällä turvapaikkapäätöksestä. Ennen maahanmuuttoa syntyneiden perheiden sisällyttäminen toimeentuloedellytyksen soveltamisalaan on

⁵⁹³ HE 43/2016 vp, s. 3 ja 18.

⁵⁹⁴ HE 43/2016 vp, s. 3.

⁵⁹⁵ Ks. Liite 2.

lasten näkökulmasta periaatteellisesti merkittävä muutos, koska alaikäisen perhe on aina muodostunut ennen maahanmuuttoa.⁵⁹⁶ Käytännössä toimeentulovaatimuksen ulottaminen lapsiin on erityisen ongelmallista siksi, että lapsilla ei ole todellisia mahdollisuuksia turvata toimeentuloaan. Hallituksen esityksessäkin todetaan, että koulua käyvillä lapsilla ei ole käytännössä mahdollisuutta turvata perheensä toimeentuloa.⁵⁹⁷ Alaikäisiä perheenkokoajia ei kuitenkaan jätetty toimeentuloedellytyksen ulkopuolelle, koska katsottiin, että toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lasten osalta olisi maahanmuuttoa lisäävä veto-tekijä, ja lisäksi mahdollisesti altistaisi lapsia hyväksikäytölle, jos lapsia lähetettäisiin yksin hakemaan turvapaikkaa.⁵⁹⁸ Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan myös, että lasten osalta voitaisiin tarvittaessa käyttää UlkL 39 §:n poikkeamismahdollisuutta. Toimeentuloedellytykseen säädettiin yksi nimenomainen poikkeus alaikäisten yksin tulneiden alaikäisten sisarusten osalta. Tämä poikkeamismahdollisuus mainittiin joissakin asiantuntijahaastatteluuissa positiivisena muutoksena.

Poikkeamiskynnys UlkL 39 §:n mukaisesti lapsen edun perusteella asetetaan kuitenkin hallituksen esityksen perusteluissa hyvin korkealle. Perusteluiden mukaan toimeentuloedellytyksistä poikkeamiseen ei riitä se, että olisi lapsen edun mukaista saada perhe luokseen, vaan edellytetään myös ”muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja tai olosuhteita”, joita voivat olla mm. ”tietyt erityisolosuhteet, kuten lapsen vakava sairaus tai vamma”.⁵⁹⁹ Hallituksen esityksessä viitataan tämän lapsen edun kapean määrittelyn tueksi KHO:n vuosikirjaratkaisuun 2014:50. Kyseistä oikeustapausta on kuitenkin arvosteltu oikeuskirjallisuudessa siitä, että KHO ei avaa viitatussa tapauksessa niitä yksilöllisiä seikkoja, jotka edellyttäisivät poikkeamaan toimeentuloedellytyksestä, ja että kynnys toimeentuloedellytyksestä poikkeamisella on asetettu ratkaisussa lapsen edun näkökulmasta erittäin korkealle.⁶⁰⁰ Sormusen mukaan kyseistä vuosikirjaratkaisua on käytetty hallituksen esityksessä harhaanjohtavasti ja kontekstista irrotettuna. Tarkemmin tarkasteltuna kyseinen ratkaisu ei sovi perusteeksi nostaa poikkeamisen kynnystä.⁶⁰¹ Vaikka hallituksen esityksessä ei nimenomaisesti viitatakaan KHO:n toiseen vuosikirjaratkaisuun 2014:51, esityksen perusteluissa on nähtävissä analogiaa kyseiseen ratkaisuun, jossa lapsen sairaus oli tekijä, joka KHO:n mukaan edellytti toimeentuloedellytyksestä poikkeamista. Sormusen mukaan tämän vuosikirjaratkaisun käyttäminen käänteisesti ja yleistäen ei myöskään ole lapsen oikeuksien sopimuksen mukaista tulkintaa. Vaikka KHO

596 Sormunen 2017, s. 401.

597 HE 43/2016 vp, s. 26.

598 HE 43/2016 vp, s. 23.

599 HE 43/2016 vp, s. 30.

600 Reija Knuutila – Heta Heiskanen, Lapsen etu viranomaistoiminnassa: katsaus eräisiin Maahanmuuttoviraston kielteisiin päätöksiin. Oikeus 3/2014, s. 320–321.

601 Sormunen 2017, s. 402.

on katsonut, että kyseisessä tapauksessa lapsen vakava sairaus on ollut peruste perheen-yhdistämiselle, ei sitä voida tulkita niin, etteikö perheenyhdistäminen voisi olla terveenkin lapsen etu.⁶⁰² Perustuslakivaliokuntakin totesi lausunnossaan, että hallituksen esityksen perustelut liittyen lapsen etuun muodostavat poikkeamiskynnyksen ”varsin korkeaksi”, ja huomautti ”painokkaasti, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otettava huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta”.⁶⁰³ Knuutila ja Heiskanen toteavat, että KHO:n ratkaisujen 2014:50 ja 2014:51 lapsen edun tulkinta eroaa EIT:n tulkinnasta. Knuutila ja Heiskanen viittaavat tapauksiin Rodrigues Da Silva & Hoogkamer v. Alankomaat, jossa EIT katsoi lapsen ja vanhemman välisen suhteen turvaamisen ohittavan jopa laittoman siirtolaisuuden, ja tapaukseen Nunez v. Norja, jossa laittomasta toiminnasta huolimatta EIT katsoi, että Norja oli epäonnistunut maahanmuuttokontrollin ja perhe-elämän punninnan välillä.⁶⁰⁴

Kuten luvussa 4.4. todettiin, yksintulleille alaikäisille on tarkasteluajanjaksolla yleisimmin myönnetty toissijaista suojelua. Vuonna 2016 kuitenkin myönnettiin poikkeuksellisen paljon oleskelulupia muulla perusteella; tuon vuoden 58%:n osuus merkitsee 883 päätöstä. Toimeentuloedellytys on siis lähtökohtaisesti koskenut merkittävää osaa yksin tulleita lapsia. Haastatellun Maahanmuuttoviraston edustajan mukaan lähtökohta on ollut, että yksin tulleiden osalta toimeentuloedellytyksestä poiketaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemässä ”Lapset ilman perhettä – kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen” -selvityksessä nostetaankin esille se, että yksin tulleiden lasten perheenyhdistämisen esteenä ovat olleet useammin muut seikat kuin toimeentuloedellytys. Selvityksessä käydään läpi perheenyhdistämispäätöksiä ajanjaksolla 1.1.2018–18.9.2019. Selvityksen aineistona olivat päätökset, joissa perheenkokoaja oli yksin tullut alaikäinen, jolle oli myönnetty joko turvapaikka tai toissijaista suojelua.⁶⁰⁵ Selvityksen aineistossa pakolaisaseman saaneiden lasten perheistä noin 2/3 ja toissijaista suojelua saaneiden lasten perheistä noin 1/3 oli saanut myönteisen päätöksen. Selvityksen mukaan vain harva yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan saanut lapsi oli saanut myönteisen perheenyhdistämispäätöksen.⁶⁰⁶ Toimeentuloedellytys ei ollut kuitenkaan ratkaisevaa perheenyhdistämisen epämisessä. Myönteisissä päätöksissä toimeentuloedellytyksestä oli poikettu lapsen etuun tai poikkeuksellisen painavaan syyhyn perustuen. Kielteisistä

602 Sormunen 2017, s. 403.

603 PeVL 27/2016 vp, s. 5.

604 Knuutila – Heiskanen 2014, s. 321.

605 Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapset ilman perhettä – kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen selvityksessä, 2020, s. 4.

606 Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020, s. 5.

päätöksistä ei taas oltu yleensä arvioinut toimeentuloedellytyksen täyttymistä siitä syystä, että oleskeluluvan edellytysten ei katsottu muutoinkaan täyttyvän.⁶⁰⁷

Tarkastelluista kielteisistä perheenyhdistämispäätöksistä suurimmassa osassa kielteinen päätös perustui ulkomaalaislain 36 §:n 2 momenttiin, eli siihen, että lapsen vanhemmat ovat pyrkineet kiertämään maahantulosäännöksiä.⁶⁰⁸ Myös tässä selvityksessä tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa nostettiin esille huoli siitä, että kyseistä pykälää maahantulosäännösten kiertämisestä ja lisäksi ns. perheyhteyden katkeamista käytetään perusteluina kielteisissä perheenyhdistämispäätöksissä. Asiantuntijat toivat esille erityisesti sen, että lapsen edun tulkinta ei lapsen oikeuksien komitean suositusten mukaan saa olla sidoksissa siihen, miten lapsen vanhemmat ovat toimineet. KHO on vuosikirjaratkaisussaan 2020:98 hylännyt alaikäisen perheenkokoajan valituksen ja katsonut, että Maahanmuuttovirasto oli voinut antaa kielteisen perheenyhdistämishakemuksen sillä perusteella, että vanhempien katsottiin lähettäneen hakijan Suomeen maahantuloa koskevien säännösten kiertämiseksi ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Lisäksi KHO:n mukaan hakijoiden ja valittajan välillä ei voitu katsoa olevan enää kiinteää perhe-elämää. Päätöksen eriävissä mielipiteessä päädytään päinvastaiseen tulkintaan vedoten sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiin että EU:n perheenyhdistämisdirektiivin tulkintaan. Eriävissä mielipiteessä nostetaan esille erityisesti hakijan haavoittuva asema alaikäisenä ja todetaan, että ”alaikäisen valittajan oikeus perhe-elämän suojaan ja perheenyhdistämiseen ei voi olla riippuvainen hänen vanhempiansa menettelystä”, mikä on siis ollut myös lapsen oikeuksien komitean kanta.⁶⁰⁹

Haastateltavien mukaan käytännössä lasten perheenyhdistämisen hakemiseen ja toteutumiseen vaikuttaa merkittävästi lapsen edustajan ja sosiaalityöntekijän osaaminen ja motivaatio edistää perheenyhdistämistä. Perheenyhdistämisen onnistumisen näkökulmasta pakolaisaseman saaneiden lasten osalta on erityisen merkityksellistä se, miten nopeasti ja asianmukaista tietoa perheenkokoajana oleva lapsi saa perheenyhdistämisprosessista, koska he ovat toimeentuloedellytyksestä vapautettuja 3 kuukautta päätöksen saamisesta. Haastateltujen mukaan perheenyhdistämisen kynnystä ovat nostaneet jo aikaisemmin perheenyhdistämisen kulut ja sähköinen hakemusjärjestelmä, jossa perheen tulisi jättää hakemus, sekä ulkoministeriön edustustoverkoston supistuminen, jonka vuoksi perheenyhdistämisprosessin voi joutua aloittamaan kolmannessa maassa, joka voi olla lähes mahdotonta varattomille perheille. Edellä mainitut seikat ovat siis vaikeuttaneet perheenyhdistämistä jo ennen tarkasteluajanjaksoa, ja kun niiden päälle lisätään uudet tiukennukset,

607 Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020, s. 21.

608 Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020, s. 22.

609 KHO:2020:98, 22.9.2020, nro 3709.

näiden yhteisvaikutuksena perheenyhdistäminen on yksin tulleiden lasten osalta entistä vaikeampaa.

Toimeentuloedellytysten yhteydessä haastatteluissa tuotiin esille myös niiden lapsien tilanne, jotka ovat jääneet ulkomaille, koska vanhemmilla ei ole todellisia edellytyksiä täyttää toimeentuloedellytyksiä, mikä on luonnollisesti ongelma ilman perhettä toisessa maassa yksin olevan lapsen oikeuksien näkökulmasta.

4.5.4 Perheenkokoajan alaikäisyyden määrittely (HE 273/2019 vp) muutoksen sisältö ja tavoitteet

Vuonna 2018 muutettiin ulkomaalaislaissa yksin maahan tulleiden alaikäisten kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien alaikäisyydedellytyksen määrittymisen ajankohtaa. Muutoksen taustalla on EU:n tuomioistuimen tulkinta perheenkokoajien iänmäärittämisestä. Ennen lakimuutosta oleskeluluvan myöntäminen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellytti, että perheenkokoaja oli alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistiin. UlkL:ssa omaksuttu aiempi ratkaisu perustui arvioon siitä, miten neuvoston direktiiviä 2003/86/EY oikeudesta perheenyhdistämiseen (perheenyhdistämisdirektiivi) tulisi tulkita.⁶¹⁰ Tämä Suomen laissa omaksuttu aiempi ratkaisu merkitsi, että oikeudellisesti merkityksellinen seikka – onko perheenkokoajaa pidettävä alaikäisenä vai ei – oli riippuvainen siitä, miten nopeasti kyseinen hakemus ratkaistiin.

EU:n tuomioistuin antoi 12.4.2018 tuomion asiassa C-550/16 ja totesi, että tämänkaltaisen tulkinta on vastoin perheenyhdistämisdirektiivin tavoitetta sekä yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvarmuuden periaatteita.⁶¹¹ Kun sen sijaan pakolaisen iän arvioimisen lähtökohdaksi otetaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämispäivämäärä, se tekee mahdolliseksi ”kaikkien ajallisesti samassa tilanteessa olevien hakijoiden samanlaisen ja ennakoitavissa olevan kohtelun, kun sillä varmistetaan, että perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen menestyminen riippuu ensisijaisesti hakijaan liittyvistä seikoista eikä hallintoon liittyvistä seikoista kuten kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tai perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen käsittelyn kestosta.”⁶¹² Hallitus katsoi tuomion edellyttävän UlkL 38 §:n muutosta. Hallituksen esityksessä todettiin erikseen, että

610 Kyseessä on direktiivin 2 artiklan f alakohdan ja 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan tulkinta.

611 EUT:n tuomio 12.4.2018 asiassa C-550/16 – A ja S vastaan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, kohta 55.

612 C-550/16, kohta 60.

Maahanmuuttovirasto tulkitsee voimassa olevaa lakia tuomioistuimen edellyttämällä tavalla jo ennen muutoksen voimaantuloa.⁶¹³ Uusi linjaus kirjattiin myös Maahanmuuttoviraston ohjeeseen kansainvälistä suojelua saaneen perheen yhdistämisestä.⁶¹⁴ Lopuksi mainittakoon vielä, että hallituksen esityksessä ja lopullisessa lakimuutoksessa päädyttiin siihen, että perheenkokoajan iänmäärittystä koskeva muutos koskisi perheen yhdistämisdirektiivin soveltamisalasta poiketen sekä pakolaisaseman että toissijaista suojeluaseman saaneita henkilöitä.⁶¹⁵

4.5.5 Ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset sekä oikeudellinen arviointi

Alaikäisyyden määrittymisen muuttumisen valmistelussa tuotiin esille ennakoituina vaikutuksina sekä hallituksen esityksessä että lausunnoissa, että perheen yhdistämisen helpottaminen edistäisi ilman huoltajaa tulleen alaikäisen pakolaisen kotoutumista ja yhdenmukaistaisi alaikäisinä tulleiden hakijoiden kohtelua. Valiokuntavaiheessa tuotiin lisäksi esille, että ehdotetut muutokset voivat aiheuttaa epäselvyyksiä tulkinnassa ja hankaloittaa neuvontaa.⁶¹⁶

Ikärajan määrittymisajankohdan muutos on lähtökohtaisesti merkittävä siksi, että suurin osa maahan yksin tulleista on ollut 15–17-vuotiaita. Aikaisemmin, päätöksen kestäessä saattoi käydä niin, että päätöksen saadessaan hakija oli jo ehtinyt täyttää 18 vuotta. Haastatteluilla oli joitakin kokemuksia siitä, että ennen säädösmuutosta lapsen päätös saatettiin tehdä juuri täysi-ikäistymisen jälkeen, vaikka asia oli ollut vireillä jo pitkiäkin aikoja. Haastateltujen mukaan ikärajan määrittymisen muutoksen todelliseen vaikuttavuuteen on kuitenkin vaikuttanut se, ovatko lasten edustajat olleet tietoisia lakimuutoksesta eli tienneet, että nuori voi hakea perheen yhdistämistä, kunhan hakemus on jätetty alaikäisenä.

Lainsäädäntöön jäi myös aukko, koska ikärajan suotuisampi ratkaiseva ajankohta koskee vain pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun päätöksen saaneita, vaikka merkittävä osa Suomeen yksin tulleista alaikäisistä saa oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 §:n eli ”inhimillisen yksilöllisen syyn perusteella”. Eri statuksella Suomessa oleskelevilla lapsilla on siis eri edellytykset hakea perheen yhdistämistä. Saarikoski arvostelee lainsäädäntöratkaisun

613 HE 273/2018 vp, s. 21.

614 Maahanmuuttovirasto, ohje kansainvälistä suojelua saaneen perheen yhdistämisestä, 26.3.2019 MigDnro-2019-521, voimassaoloaika 1.4.2019–1.4.2021, s.12–13.

615 HE 273/2018 vp, s. 25–27. ks. myös HaVM 32/2018 vp – HE 273/2018 vp, s. 8.

616 Ks. Liite 2.

asettavan lapset eriarvoiseen asemaan, koska ikärajan määrittämisen pääsääntö jäi koskemaan merkittävää osaa yksin tulevista lapsista.⁶¹⁷ Lainsäädäntöratkaisu oli kuitenkin mahdollinen, koska perheenyhdistämisdirektiivi ei koske kansallisilla perusteilla annettavia oleskelulupia. Käytännössä lasten perheenyhdistämiseen vaikuttavat merkittävämminkin muut yllä kuvatut seikat kuin tämä supistava sääntelyratkaisu.

4.6 Lapsen vapaudenriisto/säilöönotto turvaamistoimena

4.6.1 Johdanto

Tässä luvussa käsitellään ensin ne muutokset, jotka liittyvät lapsen säilöönoton sääntelyyn, ja niiden ennakoitua sekä toteutuneita vaikutuksia. Sen jälkeen käsitellään lakiin lisättyä vaihtoehtoa säilöönotolle eli lapsen asumisvelvoitetta ja sen ennakoituja sekä toteutuneita vaikutuksia.

Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsen vapaudenriiston on oltava viimesijainen keino, ja jos sitä poikkeuksellisesti käytetään, lapsen vapaudenriiston tulee olla mahdollisimman lyhytkestoinen.⁶¹⁸ Jos vapaudenriisto on poikkeuksellisesti laintasolla mahdollistettu, sen tulee tapahtua lapsen oikeuksien sopimuksen 37 artiklan edellyttämällä tavalla eli lapsella tulee olla oikeus oikeusapuun sekä oikeus kiistää vapaudenriiston laillisuus tuomioistuimessa kiireellisesti, ja lapsi tulee pitää vapaudenriiston ajan erillään aikuisista.⁶¹⁹ Lapsen oikeuksien komitea on täsmentänyt sopimusmääräystä toteamalla, ettei lasta tule ottaa säilöön yksinomaan sen vuoksi, että hän on yksin tai ilman huoltajaa, tai hänen maassa oleskeluunsa liittyvien näkökohtien vuoksi.⁶²⁰

Vastaavasti vastaanottodirektiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan alaikäisten säilöönoton tulee olla ”viimeinen keino sen jälkeen, kun on todettu, että muita lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti”. Lapsen säilöönoton on myös oltava mahdollisimman lyhyt, ja on tehtävä kaikki mahdollinen säilöön otettujen alaikäisten vapauttamiseksi ja sijoittamiseksi alaikäisille soveltuvaan majoitukseen. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta direktiivin sanamuoto on tiukempi eli ilman huoltajaa olevia alaikäisiä saa ottaa säilöön vain ”poikkeuksellisissa olosuhteissa ja tällöin on pyrittävä kaikin tavoin siihen,

617 Atlas Saarikoski, Ajan vääjäämätön kuluminen – Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun A ja S vaikutus Suomeen yksin tulevien lasten perheenyhdistämiseen, Helsinki Law Review 1/2019, s. 56.

618 Lapsen oikeuksien sopimus, 37 artikla.

619 Lapsen oikeuksien sopimus, 37 artikla.

620 Lapsen oikeuksien komitea, CRC/GC/2005/6, kohta 61.

että säilöön otetut alaikäiset vapautetaan mahdollisimman pian”.⁶²¹ Vastaanottodirektiivin soveltamisessa on ylipäättään huomioitava aina lapsen etu.⁶²² Jos alaikäisiä turvapaikanhakijoita otetaan säilöön, heillä on oltava mahdollisuus mm. ikäänsä sopivaan vapaa-ajan toimintaan sekä ulkoiluun.⁶²³ Vastaanottodirektiivissä huomioidaan myös perhe-elämän suoja ja sen takaaminen yleisesti, mutta ei nimenomaisesti viitata perhe-elämän suojaan säilöönoton yhteydessä muuten kuin perheen yhteisen majoittumisen varmistamisen näkökulmasta.⁶²⁴

4.6.2 Lapsen säilöönotto (HE 172/2014 vp) muutosten sisältö ja tavoitteet

Lapsen säilöönottoon liittyvään ulkomaalaislain sääntelyyn tarkasteluajanjaksolla tehdyt muutokset perustuvat sekä vastaanottodirektiivin säädösten toimeenpanemiseen että Suomen kansainvälisiltä sopimuseurantaelimiltä aiheesta saamiin huomauksiin. Lapsen oikeuksien komitea kehotti vuonna 2011 Suomea varmistamaan, että turvapaikanhakijalapsia otetaan säilöön vain viimesijaisena toimenpiteenä ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi.⁶²⁵ Vastaavasti YK:n kidutuksen vastainen komitea suositteli Suomea varmistamaan, ettei ilman huoltajaa saapuneita alaikäisiä oteta säilöön ilman oikeudenkäyntiä.⁶²⁶

Ulkomaalaislakia muutettiin niin, että kiellettiin alle 15-vuotiaiden ilman huoltajaa olevien lasten säilöönotto ja rajoitettiin 15-vuotta täyttäneiden ilman huoltajaa olevien lasten säilöönottoa niin, että lasta ei saa ottaa säilöön ennen kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Ilman huoltajaa olevan lapsen osalta säädettiin 72 tunnin maksimipituus säilöönnotolle. Samalla ulkomaalaislakiin lisättiin selkeämpi velvollisuus kuulla lasta ennen säilöönottopäätöksen tekemistä. Huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen osalta lakiin lisättiin nimenomainen edellytys, että säilöön ottamisen on oltava välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. Samassa lakipaketissa ehdotettiin täsmennettäväksi myös ilmoittautumisvelvollisuutta, yleisiä säilöön ottamisen edellytyksiä, tietojen antamista säilöön otetulle ja säilöön otetun sijoittamista, sekä ehdotettiin muutettavaksi myös lakia säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä. Näitä muita muutoksia on käsitelty raportin luvussa 3.6.

621 Vastaanottodirektiivi, 11 artikla kohta 3.

622 Vastaanottodirektiivi, 23 artikla, kohta 1.

623 Vastaanottodirektiivi, 23 artikla, kohta 3.

624 Vastaanottodirektiivi, 11 artikla, kohta 4.

625 CRC/C/FIN/CO/4, 2011, kohdat 60–61.

626 YK:n kidutuksen vastainen komitea CAT/C/SR.1011 ja CAT/C/SR.1012.

4.6.3 Ennakoidut vaikutukset

Kokonaisuudessaan lakihankkeen aineistossa tuotiin esille paljon lapsiin kohdistuvia ennakoituja vaikutuksia; eniten kaikista hankkeessa tarkastelussa olleista lakipaketeista. Osasta esitettyjä ennakoituja vaikutuksia on vaikea päätellä, mihin nimenomaiseen pykälän muutokseen ennakoidut vaikutukset viittaavat, koska, kuten yllä todetaan, lakipakettiin sisältyi myös lukuisia muutoksia lakiin säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä. Tässä osiossa on tiivistetty niitä ennakoituja vaikutuksia, joiden on katsottu liittyvän ulkomaalaislain muutoksiin ja lasten asemaan.⁶²⁷

HE-luonnoksessa arvioitiin, että esityksellä olisi myönteisiä vaikutuksia lapsen asemaan ja lapsen edun toteutumiseen. Esityksen katsottiin yleisesti parantavan säilöön otettujen oikeusturvaa ja asukasviihtyisyyttä, ja uuden säilöönottoyksikön katsottiin mahdollistavan lasten ja lapsiperheiden erityistarpeiden huomioimisen aiempaa paremmin. Lausuntokierroksella tuotiin esiin paljon lapsiin kohdistuvia vaikutuksia. Jotkut lausunnonantajat katsoivat, että ehdotus parantaa lasten perus- ja ihmisoikeuksia ja että sillä olisi myönteisiä vaikutuksia lapsen edun toteutumiseen. Mm. katsottiin, että positiivinen vaikutus olisi sillä, ettei lapsia enää voisi sijoittaa poliisin ja rajavartiolaitoksen tiloihin vaan aina säilöönottokeskukseen. Joissain lausunnoissa arvioitiin, että ehdotus todennäköisesti vähentäisi myös lasten säilöönottoa vanhempiensa kanssa. Myös vastakkaisia kantoja esitettiin. Jotkut lausunnonantajat arvioivat, ettei esitys paranna lasten ja lapsiperheiden asemaa. Esille tuotiin, että lapsiperheiden pitäminen säilössä olisi lapsen edun vastaista. Useat lausunnonantajat katsoivat, että esitysluonnoksella mahdollistetaan alaikäisten säilöönottojen pitkittyminen, mikäli enimmäisaikaa perheen kanssa säilöön otetun lapsen säilöönnotolle ei määritettäisi. Pitkän vapaudenriiston katsottiin uhkaavan lapsen hyvinvointia. Luonnoksen katsottiin aiheuttavan lasten sijoittamista sopimattomiin, vankilamaisempiin olosuhteisiin. Lausunnonantajien arvioiden mukaan se seikka, että lapsiperheille varattaisiin omat säilöönottotilat, ei vielä takaisi lasten erityistarpeiden huomioonottamista tai oikeutta koulunkäyntiin ja ulkoiluun. Lausunnoissa arvioitiin, että lakimuutos ei vahvista lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien tarpeiden tehostettua huomioimista.

Valiokuntien saamien asiantuntijalausuntojen mukaan ehdotetut säännökset eivät riittävästi varmistaisi sitä, että lapsen säilöönotto jäisi viimesijaiseksi keinoksi. Lausunnonantajien arvioiden mukaan säilöönnotolle vaihtoehtoisia ratkaisuja on selvästi vaikeampaa toteuttaa, kun lapsi voi olla säilöön otettuna jo ennen käräjäoikeuden käsittelyä. Esitystä kritisoitiin ylipäättään siitä, että lapsen edun ensisijaisuus ei toteudu, kun mahdollistetaan edelleen joidenkin lasten säilöönotto. Muutosten ei katsottu vahvistavan lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien tarpeiden tehostettua huomioimista. Useissa lausunnoissa

⁶²⁷ Ks. Liite 2.

katsottiin, että säilöönottoyksiköistä tulee muutosten takia entistä vankilamaisempia, ja erityisesti lasten sijoittaminen entistä vankilamaisempiin oloihin nähtiin ongelmana. Hallituksen esitystä valmistelleen sisäministeriön lausunnon mukaan esityksellä parannetaan alaikäisten asemaa säilöönottomenettelyssä. Sisäministeriö totesi lausunnossaan myös, että jos alaikäisten säilöönotto kiellettäisiin kokonaan, osa käännetyksistä jäisi panematta täytäntöön, ja rikoksiin syyllistyneet nuoret voisivat jatkaa rikollista toimintaansa ennen maasta poistamista.

4.6.4 Toteutuneet vaikutukset

Tehtyjen säädösmuutosten jälkeen alle 15-vuotiaasta ilman huoltajaa tullutta lasta ei siis saa enää ottaa säilöön, ja 15-vuotta täyttäneen ilman huoltajaa olevan lapsen saa ottaa säilöön vain siinä vaiheessa, kun hänen maastapoistamispäätöksensä on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Ilman huoltajaa olevan 15–17-vuotiaan säilöönnotolle säädettiin aikarajaksi 72 tuntia, jonka pituutta voidaan jatkaa erityisistä syistä enintään toiset 72 tuntia. Huoltajan kanssa lapsi voidaan edelleen ottaa säilöön, jos lakiin kirjattu edellytys eli se, että ”säilöön ottaminen on välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi” täyttyy. Huoltajan kanssa säilöön otettu lapsi voi lakiin perustuen olla säilöönottoyksikössä jopa 12 kuukautta.

Säädettäessä ulkomaalaislakiin uusi 122 § ”lapsen säilöönnotosta” otettiin siis käyttöön jaottelu, jossa lapset jaetaan kategorioihin toisaalta iän perusteella ja toisaalta sen perusteella, onko lapsella huoltaj(i)a Suomessa. Iän perusteella lapset on jaettu kahteen kategoriaan: alle 15-vuotiaisiin, joita ei voi missään tilanteessa ottaa säilöön, ja 15–17-vuotiaisiin, jotka voi ottaa säilöön rajoitetuissa tilanteissa. Perustuslakivaliokunta pohti lausunnossaan lyhyesti sitä, että ehdotetussa säätelymallissa 15–17-vuotiaat voidaan edelleen ottaa säilöön, mutta totesi, ettei mikään kansainvälinen instrumentti täysin kiellä lasten vapauden rajoitusta. Valiokunta edellytti kuitenkin, että kyseiseen pykälään tuli lisätä nimenomainen maininta siitä, että lapsen säilöönotto on viimesijainen keino, ja tämä pykälään lisättiin.⁶²⁸

Alle 15-vuotiaakin turvapaikanhakijalapsi voidaan ottaa säilöön, jos se tapahtuu hänen huoltajansa kanssa. Tällöin säilöönoton pituutta ei ole lapsen osalta erikseen säännelty. Ulkomaalaislain 122 §:n sanamuodon mukaan lapsen säilöönotto huoltajansa kanssa on perusteltua perheyhteyden suojaamiseksi. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tällainen säilöönotto tulisi käytännössä kyseeseen esimerkiksi yksinhuoltajaperheissä,

628 Perustuslakivaliokunnan lausunto 45/2014 vp laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta, s. 3–4.

koska ”lapsen ottaminen säilöön huoltajansa kanssa on ainoa keino turvata lapsen ja hänen huoltajansa välinen perheyhteys tilanteessa, jossa huoltajaa ollaan ottamassa säilöön.”⁶²⁹ Näin ollen sen lisäksi, että ilman huoltajaa olevat ja huoltajan kanssa maassa olevat lapset asetetaan eriarvoiseen asemaan, käytännössä myös yksinhuoltajaperheiden lapset voivat joutua eriarvoiseen asemaan suhteessa lapsiin, joilla on usea huoltaja.

Haastateltujen lapsiasiantuntijoiden mukaan alle 15-vuotiaita ilman huoltajaa maassa olevia lapsia ei ole heidän tietojensa mukaan otettu säilöön, ja yli 15-vuotiaiden ilman huoltajaa maassa olevienkin säilöönotto on ollut hyvin harvinaista. Useat asiantuntijat nostivat esille sen, mitä jo lain valmisteluvaiheessa tuotiin esille useissa lausunnoissa, eli että alle 18-vuotiaiden turvapaikanhakijalasten säilöönotto pitäisi kieltää kokonaan, jotta varmistettaisiin lapsen edun huomioiminen lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti. Muutama haastateltava totesi myös, että toisaalta on olemassa todellinen riski, ja muista maista on jo kokemuksia siitä, että lapset voivat kadota kielteisen päätöksen jälkeen. Siitä huolimatta heidän mielestään ilmiöön pitäisi puuttua muulla tavalla kuin lapsen säilöönnotolla. Asumisvelvoitetta pidettiin ilman huoltajaa olevien lasten osalta periaatteessa parempana vaihtoehtona, mutta tuotiin esille, että sen toimeenpaneminen lasten asumisyksiköissä on lähes mahdotonta (ks. lisää seuraava luku). Ongelmana asiantuntijat nostivat esille huoltajansa kanssa säilöön otetut lapset. Useat asiantuntijat totesivat, että sen sijaan, että lapsen säilöönnoton perusteluna käytetään perheyhteyden säilyttämistä, tulisi perheen säilöönnotolle kehittää vaihtoehtoja, jotka mahdollistavat perheyhteyden säilyttämisen.

Tarkasteluajanjaksona yhdenvertaisuusvaltuutettu on tehnyt yhdestä lasta koskevasta säilöönnotosta kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle.⁶³⁰ Päätöksessään apulaisoikeusasiamies totesi, että poliisi oli menetellyt virheellisesti, koska yksinhuoltajaäiti oli maasta poistamisen varmistamiseksi otettu säilöön poliisivankilaan ja hänen lapsensa huostaan otettu. Tässä tapauksessa ei lasta siis ollut otettu säilöön äitinsä kanssa, mutta päätöksessä apulaisoikeusasiamies käsittelee laajemminkin lapsen edun ja säilöönnoton problematiikkaa. Päätöksessä todetaan, että poliisin käännyttämisohjeessa on käsitelty puutteellisesti lapsen edun ensisijaisuuden merkitystä, ja pyydetään poliisihallitusta täydentämään ohjetta.⁶³¹ Poliisin ohje käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa varten sisältää turvaamistoimista lyhyen kappaleen. Ohjeen mukaan säilöön otetut perheet ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt sijoitetaan ensisijaisesti Joutsenon säilöönottoyksikköön. Ohje käsittelee lapsen edun ja perheyhteyden

629 HE 172/2014 vp, s. 31.

630 Päivi Keskitalo, Maija Koskenoja, Pirjo Kruskopf, Merja Nuutinen, Maria Swanljung Yhdenvertaisuusvaltuutettu, maasta poistamisen täytäntöönpanon valvonta – Havaintoja vuosilta 2014–2019, 2020.

631 Eduskunnan oikeusasiamies, EOAK/3417/2018, s. 6–8.

säilyttämistä yhdellä lauseella seuraavasti: ”Maasta poistaminen tulee toteuttaa perheen yhtenäisyyttä ja lapsen etua kunnioittaen”.⁶³² Ohjetta ei ole tätä kirjoitettaessa vielä päivitetty eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksen mukaisesti.

Kuten luvun alussa todettiin, lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöönnotosta ja kehottanut Suomea varmistamaan, että säilöönottoon turvaudutaan vasta viimesijaisena toimenpiteenä ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi. Samoin Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea ja YK:n kidutuksen vastainen erityisraportoiija ovat arvostelleet Suomea turvapaikanhakijalasten säilöönnotosta.⁶³³ EIT on katsonut lapsen säilöönnoton voivan rikkoa kidutuksen ja halventavan kohtelun kieltoa myös silloin, kun lapsi on otettu säilöön yhdessä huoltajansa kanssa.⁶³⁴ Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea on Kyprosta koskevassa raportissaan nostonut esille nimenomaisesti käytännön, jossa lapset erotettiin äideistään säilöönnoton ajaksi. Komitea suositteli Kyproksen viranomaisia ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin sen takaamiseksi, että naisia, joilla on alaikäisiä lapsia, otetaan säilöön ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa viimesijaisena keinona ja lyhyimmän mahdollisen ajan. Mikäli poikkeuksellisesti säilöön ottamista pidetään välttämättömänä, äiti ja lapsi tulee sijoittaa yhdessä heidän tarpeensa huomioivaan yksikköön.⁶³⁵

Toinen haastatteluissa esille tullut huolenaihe liittyen perheensä kanssa säilöön otettuihin lapsiin oli, että säilöönottoyksikössä olosuhteet eivät ole lapsille sopivat, vaikka Joutsenon perheyksikön perustamisen myötä parannusta olosuhteisiin onkin tullut. Eräs haastateltava kuvaa olosuhteita seuraavasti:

H2: ”Mutta vankilahan se käytännössä kuitenkin on, vaikka siitä yrittäisi tehdä kodinomaisen. Kyllähän siellä ollaan kuitenkin lukitussa tilassa. Siellähän on oma yksityinen piha, tässä yksikössä missä lapsiperheitä pidetään, mutta toki siellä on ne isot muurit ja piikkilangat, vaikka siellä olisi keinoja ja kaikenlaista...”

Säilöönottoyksikön olosuhteet ovat erityisesti huolenaihe, jos säilöönnotosta muodostuu pitkäaikainen. Lakiin perustuen lapsi voi olla huoltajansa kanssa säilöönottoyksikössä jopa

632 POL-2018-24625, s. 3.

633 Kidutuksen vastainen komitea, Report to the Finnish Government on the visit to Finland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 22 September to 2 October 2014, kohta 29; Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/HRC/28/68, 5 March 2015.

634 Kanagaratnam ym. v. Belgia, nro 15297/09, 13.12.2011, kohdat 61–69; Muskhadzhiyeva ym. v. Belgia, nro 41442/07, 10.1.2010, kohdat 55–63.

635 Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea CPT /Inf. (2014) 31, kohta 36.

vuoden ajan. Esiin nostettiin erityisesti lapsen oikeus käydä koulua, joka on käytännössä vaikea toteuttaa säilöönottoyksikössä.

Vuonna 2016 lailla heikennettiin lisäksi ulkomaalaislain 128 §:ssä säädettyjä säilöönoton oikeusturvatakeita niin, että säilöön ottamisen edellytyksien uudelleen käsittely tapahtuu vai säilöön otetun pyynnöstä, ei enää tuomioistuimen aloitteesta. Vastaanottodirektiivin muotoilu mahdollistaa tämän tulkinnan. Säilöönotto on kuitenkin merkittävä vapaudenrajoitus, ja muutoksen jälkeen tämän rajoituksen uudelleen käsittely perustuu hakijan oma-aloitteisuuteen. Ilman huoltajaa olevien lasten osalta säilöönoton uudelleen käsittely ei ole merkityksellinen, koska heidän osaltaan laissa on säädetty nimenomainen maksimikausi säilöön otolle. Mutta huoltajansa kanssa säilöön otetun lapsen mahdollisuus saada häneen kohdistunut vapaudenrajoitus uudelleen harkittavaksi käytännössä rajoittuu, koska lapsi on huoltajansa ymmärryksen ja aktiivisuuden varassa säilöönoton uudelleen käsittelyn hakemisessa. On yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallista, että huoltajan kanssa saapuneita lapsia kohdellaan säilöön otossa selkeästi huonommin kuin yksin tulleita lapsia.⁶³⁶

4.6.5 Lapsen asumisvelvoite (HE 133/2016 vp) muutoksen sisältö ja tavoitteet

Valmisteltaessa lapsen säilöönoton rajoituksia valtioneuvosto kirjautti hallituksen esitykseen (HE 172/2014 vp) lausuman, jonka mukaan valtioneuvoston tavoitteena on poistaa esityksessä asetettava 15 vuoden ikäraja ja laajentaa säilöönottokielto koskemaan kaikkia maasta poistettavia yksintulleita alaikäisiä. Lausuma edellytti, että sisäministeriö tekee selvityksen vaihtoehtoista säilöön otolle erityisesti siitä näkökulmasta, miten yksin tulleiden alaikäisten säilöönotto voitaisiin tehdä tarpeettomaksi. Sisäministeriön 2014 tekemässä selvityksessä todetaan, että muina turvaamistoimina voitaisiin harkita asumisvelvoitteita ja sähköistä valvontaa, joista asumisvelvoitetta pidettiin toteutuskelpoisempana vaihtoehtona.⁶³⁷ Vuonna 2016 annettiin HE 133/2016 vp, jolla lisättiin ulkomaalaislakiin säilöönoton vaihtoehtoiksi uudet turvaamistoimet, asumisvelvollisuus (120 a §) ja lapsen asumisvelvollisuus (120 b §), mutta ei edelleenkään kielletty kokonaan lapsen säilöönottoa.

Uudessa 120 b §:ssä säädetään, että jos lapsen 122 §:n 1 momentin mukaiset säilöönoton yleiset edellytykset täyttyvät, voidaan 15 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa maassa oleva lapsi, jota koskeva päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi,

⁶³⁶ Sormunen, 2017, s. 397.

⁶³⁷ Sisäministeriö. Sisäministeriön julkaisu 35/2014. Selvitys säilöönoton vaihtoehtoista. 18.12.2014.

säilöön ottamisen sijasta määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa. Asumisvelvollisuus voi kestää enintään viikon ja sitä on mahdollista jatkaa enintään toisella viikolla, jos se on välttämättöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Yhteensä lapselle voidaan siis määrätä kahden viikon asumisvelvoite. Jos lapsi ei noudata asumisvelvollisuuttaan, hänet voidaan ottaa säilöön, mikäli säilöönoton edellytykset edelleen täyttyvät.

4.6.6 Muutosten ennakoidut vaikutukset

Lasten osalta hallituksen esityksen luonnoksessa arvioitiin, että muutokset parantaisivat lasten asemaa sekä yksilön asemaa ja hyvinvointia, kun säilöönottoa lievämpiä toimia olisi käytössä ja asumisvelvoitteen käyttöönoton seurauksena alaikäisten säilöönottojen määrä vähenisi. Luonnoksen mukaan esityksellä myös edistetään Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamista. Lausunnonantajat ennakoivat, että muutoksen myötä lasten säilöönotot voivat vähentyä, ja muutos voi myös helpottaa perheiden arjen järjestämistä sekä edistää ylipäätään lapsen etua. Toisaalta lausunnonantajat ennakoivat, että muutos voi johtaa siihen, että asumisvelvoitetta käytetään ylimitoitettusti tai että turvaamistoimien käytön kynnyks ylipäätään madaltuu. Useat lausunnonantajat olivat sitä mieltä, että koska lapselle asumisvelvoitetta määrättäessä tulee lapsen säilöönoton edellytysten täyttyä, ei pitäisi olla enää lainkaan syytä lasten säilöönotolle, ja näin ollen lausunnoissa peräänkuulutettiin lasten säilöönottomahdollisuuden poistamista kokonaan. Lapsen säilöönottomahdollisuudesta luopumisen katsottiin kaikkein parhaiten toteuttavan lapsen etua. Lausunnonantajat myös ennakoivat, että voi käydä niin, että eri turvaamistoimia käytetään peräkkäin, ja näin ollen turvaamistoimet kumuloituvat. Lisäksi esitettiin huolta siitä, että asumisvelvollisuus voi johtaa siihen, että lasten elinpiiri supistuu, tai vaikeuttaa koulunkäyntiä tai asumisjärjestelyjä. Huolenaiheena nostettiin esiin turvapaikkaprosessiin liittyvien eri toimijoiden roolien sekoittuminen, ja alaikäisyksiköiden halukkuudesta ottaa tehtäviä hoitaakseen oli myös epäilyksiä. Perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta arvioivat asumisvelvollisuuden muodostuvan säilöönottoa kevyemmäksi ja lasten säilöönoton vähenevän muutoksen myötä.⁶³⁸

4.6.7 Toteutuneet vaikutukset

Lapsen asumisvelvollisuus on säilöönotolle vaihtoehtoinen turvaamistoimi. Asumisvelvollisuuskin rajoittaa perustavanlaatuista oikeutta liikkumiseen, vaikkakin säilöönottoa lievemmin. Ulkl 120 b §:n mukaan lapsi, jolle on asetettu asumisvelvollisuus, voi

⁶³⁸ Ks. Liite 2.

liikkua vastaanottokeskuksen alueella vapaasti, minkä vuoksi vapaudenmenetyksen aste muodostuu säilöönottoa lievemmäksi. Perustuslakivaliokunnan käsittelyssä päivittäisten ilmoittautumiskertojen edellytyksiä täsmennettiin, asumisvelvollisuuden enimmäiskesto puolitettiin ja säilöönoton viimesijaisuutta korostettiin.⁶³⁹ Sormunen on ja todennut, että vaikka perustuslakivaliokunnan käsittelyssä asumisvelvollisuudesta saatiin tarkkarajaisempi, erityisesti turvaamistoimien käyttäminen peräkkäin voi yhä merkitä pitkäkestoista ja intensiivistä vapaudenmenestystä lapselle, vaikka kansainvälisissä instrumenteissa painotetaan nimenomaan lasten vapaudenrajoitusta vältettävänä ja ehdottoman viimesijaisena keinona.⁶⁴⁰

Asumisvelvollisuus voi koskea myös huoltajansa kanssa olevaa alaikäistä silloin, kun asumisvelvollisuus määrätään UlkL 120 a §:n perusteella. Tällöin asumisvelvollisuuden määrittäminen ei edellytä säilöönoton yleisten edellytysten arviointia kuten lasten asumisvelvollisuuden osalta, asumisvelvollisuuden määrittämisestä ei tarvitse käsitellä kärkeä-oikeudessa, kuten lapsen asumisvelvollisuuden osalta, ja asumisvelvollisuuden pituus voi olla huomattavasti pidempi kuin lasten asumisvelvollisuuden osalta eli 14 kk. Huoltajansa kanssa olevien ja yksin olevien lasten asema on tässä suhteessa siis erilainen.

Haastatelluilla ei ollut tietoa siitä, onko lapsen asumisvelvoitetta ylipäänsä käytetty. He toivat kuitenkin esille asian, joka tuli esiin myös ennakoiduissa vaikutuksissa eli sen, miten lapsen asumisvelvollisuutta voidaan käytännössä soveltaa, kun alaikäisyksiköissä ei ole käytössä turvaamistoimia, joilla voitaisiin varmistaa se, että lapsi pysyy alaikäisyksikön alueella.

H5: ”En tiedä onko tätä yhtäkään kertaa missään yksikössä toteutettu. Esim. SPR sanoutui heti irti siitä ja varmasti muutkin alaikäisvastaanottoyksiköt. Ei se kuulu niiden toimintaan. Niille kuuluu lapsen hoiva ja huolenpito. Miten ne voisivat ruveta rajoittamaan liikkumisvapautta, pitämään niitä yksikön alueella. Ei se ole mahdollista.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo karkotettavien ja käännytettävien ulkomaalaisten maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolta tiedusteltiin tätä selvitystä varten tilastoja lasten asumisvelvoitteen käytöstä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolta vastattiin, ettei heille ole tullut yhtään lasten asumisvelvoitteeseen liittyvää ilmoitusta eikä heillä ei ole asiasta tilastoja. Tutkimusryhmällä ei ollut siis käytettävissä tietoa siitä, onko lapsen asumisvelvoitetta todellisuudessa käytetty lainkaan.

⁶³⁹ Perustuslakivaliokunnan lausunto 48/2016 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, s. 3–4.

⁶⁴⁰ Sormunen 2017, s. 405.

5 Havaitut yhteisvaikutukset ja niitä koskevat suositukset

Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan tavoitteena on tukea valtioneuvoston päätöksentekoa. Tämän tutkimuksen perusasetelma on näin ollen määrittynyt pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman painopisteistä käsin. Hankkeeseen liittyvän tietotarvekuvauksen mukaan tutkimuksen tulee tarjota kokonaiskuva ulkomaalaislakiin ja sen soveltamiskäytäntöön tehdyistä muutoksista sekä niiden vaikutuksista kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden henkilöiden tilanteeseen. Tutkimuksen toimeksiannon mukaisesti tutkimuksessa keskityttiin pääministeri Juha Sipilän hallituskauden aikana (29.5.2015–6.6.2019) hyväksytyihin tai voimaan tulleisiin lakimuutoksiin.

Pääasiallisia tutkimuskysymyksiä oli kaksi. Tutkimuksessa tarkasteltiin ensinnäkin, miten ulkomaalaislakiin ja sen soveltamiskäytäntöön tarkasteluajanjaksolla tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Tämän lisäksi tutkimuksessa analysoitiin, onko muutoksilla ollut kumuloituvia yhteisvaikutuksia kansainvälistä suojelua hakeneiden tai saaneiden asemaan. Hankkeen tietotarvekuvauksessa on erikseen edellytetty, että tutkimuksessa tulee kartoittaa, onko muutoksilla ollut vaikutusta lapsen edun toteutumiseen. Lapsen etu on siten ollut tutkimuksen läpileikkaava teema eli siihen on kiinnitetty erityinen huomio tutkimushankkeen eri vaiheissa.

Pääluvussa 2 luotiin kriittisen diskurssianalyysin avulla kuva siitä, millaisia käsityksiä turvapaikanhakijoista hallituksen esityksissä esiintyvissä diskursseissa tuotettiin ja millaisille seurauksille diskurssit avasivat tilaa. Pääluvuissa 3 ja 4 on analysoitu ulkomaalaislakiin tehtyjen muutosten vaikutuksia teemoittain. Luvuissa käytiin läpi hallituksen esitysten julkittuina tavoitteita ja lakimuutosten sisältöä sekä tarkasteltiin muutoksia niiden ennakoitujen ja toteutuneiden vaikutusten kautta. Vaikutusanalyysien tuloksia hyödynnettiin oikeudellisessa arviossa, joka kartoitti yhtäältä lakimuutosten vaikutuksia kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden henkilöiden oikeudelliseen asemaan ja toisaalta niiden suhdetta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden asettamiin standardeihin. Luvussa 3 lakimuutoksia tarkasteltiin yleisesti kansainvälistä suojaa hakevien ja saaneiden näkökulmasta, kun taas luvussa 4 keskityttiin erityisesti lapsiin kohdistuviin vaikutuksiin.

Luvut 2–4 tarjoavat kokonaiskuvan ulkomaalaislakiin tarkasteluajanjaksolla tehdyistä muutoksista. Tässä pääluvussa arvioidaan näiden lakimuutosten yhteisvaikutuksia. Luku alkaa yleisistä näkökohdista, minkä jälkeen edetään lapsiin kohdistuneisiin yhteisvaikutuksiin. Pääluku päättyy tutkimustulosten nojalla tehtyihin toimenpidesuosituksiin.

5.1 Muutosten yhteisvaikutukset

Ulkomaalaislakiin ja sen soveltamiskäytäntöön tarkastelujaksolla tehtyjen lakimuutosten keskeiset yhteisvaikutukset voidaan ryhmitellä seuraavasti:

1. Suomi on omalta osaltaan vahvistanut Euroopan unionissa vaikuttavaa trendiä, jossa EU:n jäsenvaltiot pyrkivät hakemaan kansainväliselle suojelulle alhaisinta mahdollista tasoa (ns. race to the bottom -vaikutus). Tämä näkyy myös suhtautumisessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
2. Lakimuutoksilla on tavoiteltu menettelyjen tehostamista, oletettujen veto-voimatekijöiden minimoimista, järjestelmän väärinkäytön ehkäisyä ja turvapaikanhakijoiden määrän vähentämistä. Kansainvälisen suojelun peruslähtökohta eli vainon kohteeksi joutuneen oikeus hakea turvapaikkaa on samalla jäänyt vähemmälle huomiolle. Turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeudet ovat samoin jääneet taka-alalle.
3. Lakimuutosten myötä sellaiset tilanteet ovat lisääntyneet, joissa henkilöt eivät saa kansainvälistä suojelua, eivätkä mitään muutakaan oleskelulupaa, mutta heitä ei myöskään saada poistettua maasta. Lakimuutosten seurauksena on syntynyt erilaisia välinputoajien ryhmiä, joiden osalta muutosten vaikutukset olivat kohtuuttomia suhteessa niiden yhteiskunnallisiin tavoitteisiin.
4. Menettelyihin tehty perättäiset ja samanaikaiset muutokset, joiden tavoitteena oli menettelyjen tehostaminen, itse asiassa lisäsivät tarvetta muutoksenhakuun ja uusintahakemusten tekemiseen. Tietyiltä osin lakimuutokset johtivat siten päinvastaisiin tuloksiin, kuin mitä niillä oli tavoiteltu.
5. Jotkut lakimuutokset olivat luonteeltaan näennäisiä eli niiden tosiasiallinen merkitys jäi turvapaikkamenettelyn kokonaisuus huomioiden vähäiseksi.
6. Lukuisat tarkasteluajanjaksolla tehty lakimuutokset johtivat siihen, että ulkomaalaislain monimutkaisen kokonaisuuden hallinta vaikeutui entuudestaan.

1. Suomi on omalta osaltaan vahvistanut Euroopan unionissa vaikuttavaa trendiä, jossa EU:n jäsenvaltiot pyrkivät hakemaan kansainväliselle suojelulle alhaisinta mahdollista tasoa (ns. race to the bottom -vaikutus). Tämä näkyy myös suhtautumisessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Kuten johdantoluvussa tuotiin esiin, Suomen ulkomaalaislainsäädäntöön vaikuttaa olennaisesti EU:n yhteinen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka. Monet tarkasteluajanjaksolla läpiviedyt muutokset ovat seurausta nimenomaan EU-oikeuden vaikutuksesta. Kansainvälistä suojelua koskevan EU-lainsäädännön muutokset on pantava tehokkaasti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut EU-oikeuden oikeasta tulkinnasta sitovat myös Suomea. Monissa turvapaikanhakijoiden kannalta tärkeissä EU:n direktiiveissä on tosin jätetty mahdolliseksi se, että jäsenvaltio pitää kansallisesti voimassa säännöksiä, jotka ovat direktiivejä suotuisampia.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että lainvalmistelussa turvapaikka-asioita koskeva EU-oikeus ja sen soveltamiskäytäntö tunnistetaan yleisesti ottaen hyvin. EU-oikeuden sisältöä käydään lainvalmisteluasiakirjoissa perusteellisesti läpi ja Suomi myös reagoi suhteellisen nopeasti EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön asettamiin vaatimuksiin. Tästä esimerkkinä voidaan mainita alaikäisten perheenkokoajajien iänmäärittystä koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio C-550/16, joka johti pikaisiin reaktioihin. Asiaa koskeva säännös korjattiin nopeasti ja Maahanmuuttovirasto tulkitsi ulkomaalaislakia tuomioistuimen edellyttämällä tavalla jo ennen lakimuutoksen voimaantumista. Maahanmuuttoviraston asiaa koskeva sisäinen ohjeistus korjattiin niin ikään asianmukaisesti.

Tutkimus kuitenkin osoittaa, että tarkasteluajanjaksolla Suomi on aktiivisesti pyrkinyt eroon direktiivejä suotuisamman suojelun tasosta kansallisessa lainsäädännössään. Tämä näkyy muun muassa perheen yhdistämisen tiukentamisessa. Tältä osin Suomi on toiminut samansuuntaisesti kuin monet muutkin EU:n jäsenvaltiot, jotka vuoden 2015 jälkimainin-geissa alkoivat tiukentaa linjojaan suhteessa turvapaikanhakijoiden perheen yhdistämisiin. Humanitaarisen suojelun lakkauttaminen on toinen esimerkki yllä kuvatusta tavoitteesta. Kyseinen suojelukategoria oli kansallinen ratkaisu, jolla pyrittiin aikoinaan määritelmädirektiiviä täytäntöön pantaessa pitämään huoli siitä, ettei kansainvälisen suojelun taso laske Suomessa EU-sääntelyn myötä. Vuonna 2016 humanitaarinen suojelu kumottiin vedoten siihen, että toissijaisen suojelun taso oli EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä osoittautunut laajemmaksi kuin mitä etukäteen oli arvioitu. Toisaalta on myös ilmeistä, että vuoden 2016 muutoksella haettiin nimenomaan sitä minimiä, jonka määritelmädirektiivi, muu relevantti EU-sääntely ja Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet sallivat. Humanitaarisen suojelun osalta siirryttiin siten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteuttamisen sijasta kohti minimitasoa. Jossain määrin samansuuntaisena voidaan pitää menettelydirektiivin kohdalla omaksuttua ratkaisua. Kyseisestä direktiivistä nostettiin lain tasolle vain sen pakolliset elementit, kun taas monet haavoittuvassa asemassa olevien kannalta olennaiset harkinnanvaraiset säännökset jätettiin viranomaisohjeistusten varaan.

Pyrkimys kohti alhaisinta mahdollista kansainvälisen suojelun tasoa näkyy myös suhtautumisessa kansainvälisiin sopimuksiin. Ihmisoikeussopimukset nähdään pääosin

standardeina, joita vahvempaa suojelua ei turvapaikanhakijoille tarvitse myöntää. Lainvalmisteluasiakirjoissa tämä näkyy erityisesti perusteluina, joissa todetaan, että jokin tietty sopimus ei edellytä turvapaikanhakijan kannalta suotuisampaa ratkaisua.

Valtioilla on luonnollisesti oikeus käyttää kansallista liikkumavaraansa suhteessa kansainvälisiin velvoitteisiin. Tämänkaltaista argumentaatiota esiintyy kansainvälisesti yhä enemmän ja jotkut valtiot pyrkivät jopa aktiivisesti irtautumaan kansainvälisistä sopimusvelvoitteistaan. Kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassaan Suomi on toistaiseksi asemoinut itsensä tämän kehityksen vastapainoksi tukemalla nimenomaan kansainvälistä sopimusperustaista järjestelmää. Turvapaikanhakijoiden aseman heikentäminen ja minimitasen suojan tavoittelu eivät ole kovin helposti yhdistettävissä tähän asetelmaan.

Yllä kuvattu minimalismi voi johtaa myös siihen, että kansainvälisten sopimusten soveltamiskäytäntöä ja siitä käytävää kansainvälistä keskustelua ei oteta lainvalmistelussa riittävästi huomioon. Esimerkkinä tästä voidaan mainita perheenyhdistämistä koskeva lakimuutos, jossa tehdään ero pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneiden henkilöiden välille. Tällaista erottelua on kritisoinut sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu että UNHCR. Samoin EU:n komissio on kehottanut, että pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneita kohdeltaisiin yhdenvertaisesti.

2. Lakimuutoksissa on tavoiteltu menettelyjen tehostamista, oletettujen veto-voimatekijöiden minimoimista, järjestelmän väärinkäytön ehkäisyä ja turvapaikanhakijoiden määrän vähentämistä. Kansainvälisen suojelun peruslähtökohta eli oikeus hakea turvapaikkaa on samalla jäänyt vähemmälle huomiolle. Turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeudet ovat samoin jääneet taka-alalle.

Lakimuutosten perusteluissa nousee vahvasti esiin tarve hillitä turvapaikanhakijoiden määrän kasvua ja tehostaa kansainvälistä suojelua koskevia menettelyjä. Järjestelmän väärinkäytön ehkäiseminen on myös keskeinen elementti muutoksia perusteltaessa. Kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden henkilöiden oikeudet tai haavoittuvuus eivät sen sijaan nouse yhtä merkittävään asemaan. Turvapaikanhakijoista puhutaan hallituksen esityksissä yleistävästi ryhmänä ja erilaisia toimenpiteitä motivoidaan erityisesti silmällä pitäen sellaisia henkilöitä, joille ei tule myöntää kansainvälistä suojelua. Turvapaikanhakijoiden määrien hetkellinen kasvu selittää tätä varmasti osaltaan. On kiistatonta, että kaikkia järjestelmiä on myös mahdollista väärinkäyttää. Lakimuutosten perustelujen painotukset ovat tästä huolimatta huolestuttavia. Kansainvälisen suojelun lähtökohtana on, että jokaisella on oikeus hakea turvapaikkaa. Kansainvälisessä suojelussa ei ole kyse joillekin henkilöille tai ryhmille myönnettävistä etuuksista, vaan yksilön oikeudesta saada suojaa vainoa vastaan. Tämä puolestaan edellyttää, että jokaisen turvapaikanhakijan tilanne arvioidaan yksilöllisesti ilman ryhmään liittyviä oletuksia. Yhdessä lakimuutosten perusteluissa tuotettujen mielikuvien kanssa menettelyihin tehdyt heikennykset ovat

omiaan hämärtämään käsitystä siitä, että jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea turvapaikkaa.

Suomessa on kansainvälisessä vertailussa hyvä perus- ja ihmisoikeuksien suojelun järjestelmä. Perustuslakivaliokunnassa tapahtuvalla lakien ennakkovalvonnalla on tässä yhteydessä erittäin tärkeä rooli. Keskeisimmät tässä tutkimuksessa käsitellyt lakiehdotukset ovat läpikäyneet perustuslakivaliokunnan tarkastelun. Tästä huolimatta tutkimuksemme osoittaa, että kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden henkilöiden ihmisoikeudet eivät enää kaikilta osin toteudu täysimääräisesti. Tämä on seurausta eräänlaisesta ”salamitaktiikasta.” Kun turvapaikanhakijoiden oikeuksia on nipistetty eri paikoista vähitellen, aina kuitenkin kansainvälistä minimitasoa noudattaen, lakimuutosten yhteisvaikutuksena turvapaikanhakijoiden oikeudet eivät enää välttämättä toteudu. Esimerkiksi perheen-yhdistämistä koskevien tiukennusten jatkumo – joista osa on tehty ennen tämän tutkimuksen tarkasteluajanjaksoa – on tehnyt perheen-yhdistämisen jo niin vaikeaksi, että on perusteltua kysyä, toteutuuko kaikkien turvapaikanhakijoiden oikeus perhe-elämään. Erityisesti voidaan tässä mainita alaikäisten yksintulleiden lasten tilanne: lainsäädäntömme edellyttää heiltä perheen toimeentulon turvaamista, mikä on jotakin, mitä muilta lapsilta ei tulisi mielenkään edellyttää. Tätä lainsäädännön epäkohtaa ei poista se, että toimeentuloedellytystä ei ole näiltä lapsilta käytännössä vaadittu. Useat menettelyjä koskevat samanaikaiset ja perättäiset lakimuutokset ovat samoin olleet omiaan kasvattamaan turvapaikanhakijoiden, niin aikuisten kuin lastenkin, oikeusturvariskejä.

3. Lakimuutosten myötä sellaiset tilanteet ovat lisääntyneet, joissa henkilöt eivät saa kansainvälistä suojelua, eivätkä mitään muutakaan oleskelulupaa, mutta heitä ei myöskään saada poistettua maasta. Lakimuutosten seurauksena on syntynyt erilaisia väliinputojien ryhmiä, joiden osalta muutosten vaikutukset olivat kohtuuttomia suhteessa niiden yhteiskunnallisiin tavoitteisiin.

Erityisen haasteen muodostavat ne henkilöt, jotka eivät saa kansainvälistä suojelua, mutta joita ei voi poistaa maasta. Kaikki kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt eivät saa oleskelulupaa. Järjestelmä rakentuu sen lähtökohdan varaan, että suojelua saa vain tiettyjen kriteerien täytyessä. Kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden on poistuttava maasta. Perusasetelma on oikeudellisesti selkeä ja kansainvälisen suojelun lähtökohdat huomioon ottaen tarkoituksenmukainen. Ongelmaksi on muodostunut se, että kaikkia kielteisen päätöksen saaneita henkilöitä ei tosiasiallisesti saada palautettua. Tilannetta on pyritty purkamaan vahvistamalla vapaaehtoisin paluun järjestelmää, mutta se ei ole toiminut kaikilta osin lainsäätäjän oletusten mukaisesti. Tässä yhteydessä olennainen on erityisesti lakimuutos koskien tilapäistä oleskelulupaa maasta poistumisen estymisen vuoksi. Ennen lakimuutosta sellaiset henkilöt, jotka eivät suostuneet poistumaan maasta, ja joita ei voitu poistaa maasta viranomaistoimin, saivat tilapäisen oleskeluluvan. Näin ei enää

tapahdu, vaan ne henkilöt, jotka eivät tällaisessa tilanteessa suostu palaamaan kotimaahansa, jäävät ilman minkäänlaista oleskelulupaa.

Jos henkilö ei suostu poistumaan ja hänen kotimaansa ei suostu ottamaan vastaan tahonsa vastaisesti palautettuja, joudutaan vaikeaan tilanteeseen. Yhtäältä on niin, että oikeusvaltiossa lainvoimaiset tuomiot tulisi panna tehokkaasti täytäntöön. Jos näin ei tehdä, se voi heikentää luottamusta hallinto-oikeudelliseen järjestelmään. Jos ihmiset eivät luota järjestelmän kykyyn seuloa hakijoista suojaa tarvitsevat, myös kansainvälinen suojelu saattaa menettää hyväksyttävyyttään. Tällaisella kehityskululla on kielteisiä vaikutuksia kansainvälistä suojelua hakeville ja sitä saaneille. Toisaalta oikeusvaltiossa on vaikea pitää hyväksyttävänä sitäkin, että ihmiset ajautuvat tilanteeseen, jossa heillä ei ole laillista asemaa yhteiskunnassa. Tarkasteluaikana tehdyt lakimuutokset ovat valitettavasti lisänneet tällaisten henkilöiden määrää. Lainsäätäjä joutuu näin ollen arvioimaan mikä kahdesta huonosta vaihtoehdosta on huonompi: päätösten täytäntöönpanon tietynasteinen tehottomuus vai joidenkin ihmisten jääminen yhteiskunnan ulkopuolelle. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tarkastellen parempi vaihtoehto olisi tarjota ihmisille jonkinasteinen laillinen asema. Se ehkäisisi myös niitä kielteisiä seurannaisvaikutuksia, joita paperittomuudesta aiheutuu sekä yksilöille että yhteiskunnalle.

Kaikkien lakimuutosten tavoitteena on muuttaa vallitsevaa oikeustilaa. Tämä merkitsee, että lakien muuttuessa joidenkin henkilöiden tilanne voi muuttua aiempaa epäsuotuisempaan suuntaan. Ulkomaalaislakiin tehdyt muutokset eivät muodosta tältä osin poikkeusta. Tutkimuksen perusteella on kuitenkin nähtävissä, että lakimuutoksilla on joissain tilanteissa ollut erittäin kohtuuttomia seurauksia ns. väliinputoajille. Tällaisia ovat ensinnäkin sellaiset henkilöt, jotka jäivät humanitaarisen suojelun lakkauttamisen jälkeen kaikkien oleskelulupakategorioiden ulkopuolelle. Humanitaarisen suojelun kumoamisen myötä moni jatkolupaa hakeva joutui erittäin vaikeaan tilanteeseen. Heidän joukossaan on henkilöitä, jotka ovat asuneet Suomessa pitkään ja jotka ovat kotiutuneet tänne hyvin. On sekä yksilöiden että yhteiskunnan kokonaisedun kannalta ongelmallista, jos tällaiset henkilöt eivät saa oleskelulupaa. Heidän joukossaan on ihmisiä, jotka voisivat saada oleskeluluvan esimerkiksi työn perusteella, mutta he eivät voi hakea sitä, koska heiltä puuttuu passi tai muukalaispassi.

Eräänlaisen väliinputoajien joukon muodostavat myös alaikäiset yksin saapuneet lapset. Osalle heistä on myönnetty määräaikaista oleskelulupaa ennen kaikkea yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Tämä oleskelupakategoria ei takaa sellaista jatkuvuutta lasten olosuhteisiin, mitä kohtuudella voitaisiin odottaa. Heidän tilanteensa on monella tavalla epävarma. Yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnettävät luvat voivat olla lyhytkestoisia, mikä vaikeuttaa kotiutumista ja perheenyhdistämistä. Heidän osaltaan on myös epävarmaa se, miten järjestelmä suhtautuu heihin sen jälkeen, kun he saavuttavat täysi-ikäisyyden.

Ilman kansainvälistä suojelua jäänyt henkilö voi luonnollisesti hakea oleskelulupaa muilla perusteilla, jos heillä siihen tarvittavat asiakirjat. Tätä väylää hankaloittaa kuitenkin se, että tällainen toimenpide voidaan tulkita maahantulosäännösten kiertämiseksi.

4. Menettelyihin tehdyt samanaikaiset ja perättäiset muutokset, joiden tavoitteena oli tehostaa menettelyä, itse asiassa lisäsivät tarvetta muutoksenhakuun ja uusintahakemusten tekemiseen. Tietyiltä osin lakimuutokset johtivat siten päinvastaisiin tuloksiin, kuin mitä niillä oli tavoiteltu.

Kansainvälistä suojelua koskevat asiat ovat haasteellisia kaikissa päätöksenteon vaiheissa. Niille on myös ominaista dynaamisuus eli se, että hakijan tai hänen kotimaansa tilanne saattaa prosessin aikana tai sen jälkeen olennaisestikin muuttua. Asiaa ratkaistaessa on tästä syystä voitava ottaa huomioon päätöksen tekohetkellä vallitsevat seikat ja olosuhteet riippumatta siitä, miten asiaa aiemmin on tarkasteltu. Nämä turvapaikka-asioille ominaiset piirteet johtavat osaltaan siihen, että asioiden uudelleen käsittelyn tarve on tavanomaista suurempi.

Tästä huolimatta tutkimuksen yksi johtopäätös on, että tarkasteluajanjaksolla tehdyt lakimuutokset lisäsivät paineita muutoksenhakuun. Menettelyjä sujuvoittamaan ja tehostamaan tarkoitetut toimenpiteet johtivat siihen, että hallintomenettelyvaiheessa ei enää saanut julkisin varoin kustannettua oikeusapua muuta kuin erityisen painavista syistä. Maahanmuuttoviraston virkamiehet toimivat toki virkavastuulla ja ovat velvoitettuja selvittämään turvapaikanhakijan tilanteen perusteellisesti. Tämä ei kuitenkaan ole kompensoinut hakijoiden tarvetta asiantuntevaan oikeudelliseen apuun heti prosessin alkuvaiheessa. Ensi vaiheen päätöksistä tehtäviin valituksiin johtivat varmasti monet tekijät. On muistettava, että vuoden 2015 jälkeinen tilanne oli monin tavoin poikkeuksellinen ja kaikki turvapaikka-asioiden kanssa eri rooleissa työskentelevät olivat sangen kuormitettuja. Tällä oli omat seurauksensa turvapaikkamenettelyn laadun suhteen. Vaikka tilanne on jo monin tavoin rauhoittunut, ensivaiheen tärkeää roolia koko prosessin onnistumisessa ei voi liikaa korostaa. Valitusten ja uusintahakemusten määrä on osittain sidoksissa siihen, kykeneekö hakija tuomaan heti alkuvaiheessa esiin kaikki ne seikat, jotka tukevat hänen hakemustaan. Ilman asianmukaista oikeudellista apua tämä on vaikeaa. Erityisen haasteellista se on haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, joille ei ole aina kyetty antamaan oman asiansa edistämiseen tarvittavaa tukea.

Valitusaikojen lyhentämisen toivottiin tehostavan ja nopeuttavan prosessia, mutta näin ei käynyt. Aiempaa lyhyemmät valitusajat kasvattivat sen sijaan puutteellisten valitusten määrää, joihin toimitettiin jälkikäteen lisäselvityksiä. Aiempaa lyhyemmät valitusajat vaikeuttivat myös avustajien työtä. Prosessien kokonaispituuteen lakimuutoksella ei kuitenkaan ollut vaikutusta.

Oikeus muutoksenhakuun on olennainen osa oikeusturvaa. Tarkasteluajankohdalla tehtyjen lakimuutosten perusteluissa esiintyy paljon oletuksia siitä, millaisin motiivein kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt hakevat muutosta kielteiseen päätökseen. Tämä näkyy erityisesti uusintahakemuksia koskevien lakimuutosten kohdalla. Lakiehdotusten perusteluissa korostuu viesti, jonka mukaan uusintahakemukset ovat turhia ja niiden taustalla ei ole oikeita syitä. Tällaisten arvelujen sijaan olisi syytä pohtia, onko vuoden 2015 jälkeisessä haasteellisessa tilanteessa kyetty hoitamaan kaikkien turvapaikanhakijoiden asiat niin hyvin kuin pitää.

Tässä yhteydessä on tärkeää tuoda esiin, että tutkimuksemme mukaan uusintahakemuksia tehdään myös sellaisissa tilanteissa, joissa hakijan tai hänen kotimaansa tilanne ei välttämättä ole muuttunut. Kun tilapäistä oleskelulupaa ei enää myönnetä niissä tapauksissa, joissa henkilöä ei saada poistettua maasta, kielteisen päätöksen saanut henkilö on vaarassa jäädä ilman minkäänlaista oleskelulupaa. Näiden henkilöiden kohdalla myös vastaanottopalvelut lakkaavat. Jos henkilö tekee uusintahakemuksen, hänen tilanteensa muuttuu turvatummaksi. Uusintahakemuksia tehdään siten myös siksi, että niiden kautta voidaan saada vastaanottopalvelut takaisin. On selvää, että tämä ei ole uusintahakemusten perimmäisten tavoitteiden mukaista. Tilanne kuormittaa luonnollisesti myös viranomaisia.

5. Jotkut lakimuutokset olivat luonteeltaan näennäisiä eli niiden tosiasiallinen merkitys jäi turvapaikkamenettelyn kokonaisuus huomioiden vähäisiksi

Ulkomaalaislain muutosten yhteydessä on olennaista muistaa palautuskiellon merkitys. Sen mukaan 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. Palautuskielto on korostunut kaikissa prosessin vaiheissa ja tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että ainakin korkein hallinto-oikeus lähestyy kansainvälistä suojelua koskevia asioita lähtökohtaisesti aina palautuskiellon kautta. Kiellon ehdottomuus asettaa näin ollen omat rajansa sille, millainen vaikutus yksittäisillä lainmuutoksilla tai niitä koskevalla soveltamiskäytännöllä lopulta voi olla.

Lainsäätäjän näkökulmasta palautuskielto määrittää samoin sitä, mitä ulkomaalaislain yksittäisillä muutoksilla ylipäätään voidaan saavuttaa. Tästä esimerkiksi voidaan ottaa lakimuutos, jolla korkeimman hallinto-oikeuden valituslupakynnystä korotettiin. Valituslupa voidaan kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Tutkimuksemme nojalla on kuitenkin perusteltua väittää, että lakimuutoksella ei ole ollut kovin suurta käytännön merkitystä,

koska korkein hallinto-oikeus arvioi turvapaikka-asiat aina palautuskiellon valossa. Valituslupakynnyksen kohottaminen jäi siten lähinnä viestiksi siitä, että prosessia halutaan kaikin tavoin tehostaa, mutta sen tosiasialliset vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi. Palautuskiellon ohella myös muut kansainväliset velvoitteet rajaavat olennaisesti lainsäätäjän liikkumavaraa.

6. Lukuisat tarkasteluajanjaksolla tehdyt lakimuutokset johtivat siihen, että ulkomaalaislain monimutkaisen kokonaisuuden hallinta vaikeutui entuudestaan.

Ulkomaalaislaki on monipolvinen ja rakenteeltaan vaikeasti aukeava kokonaisuus, jota on muutettu sen voimassaoloaikana lukuisia kertoja. Tutkimuksemme perusteella vaikuttaa siltä, että tarkasteluajanjaksolla tehdyt muutokset ovat omalta osaltaan hankaloittaneet tilannetta. Monien turvapaikka-asioista erittäin hyvinkin perillä olevien asiantuntijoiden viesti on ollut se, että ulkomaalaislakia alkaa olla mahdoton hallita. EU:n komission hiljattain esittelemä maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus ennakoi myös sitä, että ulkomaalaislakiin on tulossa lähivuosina lisää muutoksia, mikä tietysti vaikeuttaa ulkomaalaislain kokonaisuuden hallintaa vielä lisää.

5.2 Erityisesti lapsiin kohdistuvat yhteisvaikutukset

Lapsia tulisi kohdella ensisijaisesti lapsina ja vasta toissijaisesti turvapaikanhakijoina. Lakimuutosten perusteluissa tämä näkökulma näyttää osin kääntyneen päinvastaiseksi: turvapaikanhakijalapsia tarkastellaan ensisijaisesti maahanmuuttotatustuksen kautta, eikä yhdenvertaisesti lapsina suhteessa muihin lapsiryhmiin. Tämä antaa luonnollisesti aihetta pohtia, ketä turvapaikkalainsäädännön tulisi suojella, ellei juuri haavoittuvassa asemaa olevaa lasta. Tarkasteluajankohtana on tapahtunut lasten kannalta positiivistakin kehitystä ja näin ollen voidaan todeta, että lapsiin kohdistuvien yhteisvaikutusten osalta kokonaiskuva on jakautunut. Seuraavaksi esitellään kootusti erityisesti lapsiin kohdistuvat ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön yhteisvaikutukset sekä niitä koskevat keskeiset huomiot.

1. Lasten asemaa on tarkasteluajanjaksolla monin tavoin parannettu. Lapsierityiset parannukset eivät kuitenkaan ole täysin ehkäisseet tiukentuneen päätöskäytännön ja menettelyllisten oikeuksien heikennysten vaikutuksia. Pääosin parannukset ovat kohdistuneet yksin maahan tullessiin lapsiin. Perheiden kanssa tulleiden lasten asema on jäänyt jossain määrin vähemmälle huomiolle.
2. Humanitaarisen suojelun lakkauttaminen yhdistettynä poikkeukselliseen hakijatilanteeseen johti siihen, että vuosina 2016–2017 aikaisempaa suurempi osa yksin tulleista alaikäisiä sai joko kielteisen päätöksen tai määräaikaisen oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 §:n yksilöllisen inhimillisen syyn

perusteella. Tästä seurasi alaikäisten kannalta kohtuuttoman pitkään jatkunut epäselvä tilanne jatkolupien myöntämiskäytännössä.

3. Jo aikaisemmin tehtyjen lainsäädäntöratkaisujen, erilaisten käytännön esteiden ja hankkeen tarkasteluajanjaksolla tehtyjen lainsäädäntöratkaisujen kumuloituvana yhteisvaikutuksena yksin tulleiden lasten perheenyhdistämisestä on tullut hyvin vaikeaa ja etenkin toissijaista suojelua saaneiden ja yksilöllisestä inhimillisestä syystä oleskeluluvan saaneiden lasten osalta oikeus perhe-elämään voi jäädä toteutumatta.
4. Lapsivaikutusten arvioinnin puutteet näkyvät kansainvälistä suojelua koskevassa lainvalmistelussa.

1. Lasten asemaa on tarkasteluajanjaksolla monin tavoin parannettu. Lapsierityiset parannukset eivät kuitenkaan ole täysin ehkäisseet tiukentuneen päätöskäytännön ja menettelyllisten oikeuksien heikennysten vaikutuksia. Pääosin parannukset ovat kohdistuneet yksin maahan tulleisiin lapsiin. Perheiden kanssa tulleiden lasten asema on jäänyt jossain määrin vähemmälle huomiolle.

Tarkasteluajanjaksolla on parannettu usealla lakimuutoksella yksin tulleiden lasten oikeusturvaa turvapaikkamenettelyssä. Samaan aikaan toteutetut turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa yleisesti heikentävät muutokset, kuten esimerkiksi valitusaikojen lyhentäminen, oikeusavun saatavuuden heikentäminen, uusintahakemusten rajaaminen ja humanitaarisen suojelun kategorian lakkauttaminen, ovat toisaalta kuitenkin huonontaneet myös kansainvälistä suojelua hakevien lasten asemaa.

Tutkimuksessa esille nousseet haasteet sekä edustajien saatavuudessa että osaamisessa ovat riski kansainvälistä suojelua hakevan lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Kun samaan aikaan myös oikeusavun saatavuutta rajoitettiin, ja sen käytännön toteutuksessa raportoitiin lasten osalta puutteita, kasvaa riski siitä, että lasten oikeusturvasta ei ole huolehdittu täysimittaisesti. Myös lasten kuulemisessa on ollut joitakin heikkouksia. Nämä eivät tosin liity suoraan tarkasteluajanjaksolla tehtyihin lainsäädäntömuutoksiin, vaan olemassa oleviin ulkomaalaislain rajauksiin sekä toisaalta tarkasteluajankohdan ruuhkatilanteeseen. Lapsen kuuleminen häntä koskevassa päätöksenteossa on kuitenkin lapsen oikeuksien ytimessä ja hakijan kertomus turvapaikkapäätöksenteossa ratkaisevassa asemassa. Myös joutuisalla käsittelyllä on lapsille erityisen suuri merkitys. Alaikäistenkin kohdalla päätöksen saaminen on kuitenkin saattanut kestää vuosia, mikä on vaikeuttanut lasten koulunkäyntiä ja kotoutumista ylipäätään. Täysi-ikäiseksi tuleminen käsittelyn aikana voi puolestaan vaikuttaa yhtäältä kansainvälisen suojelun tarpeen harkintaan ja toisaalta hakijan oikeuksiin ja palveluihin myönteisen päätöksen jälkeen.

On huomionarvoista, että ns. lapsierityisillä lakimuutoksilla on vahvistettu nimenomaan yksin maahan tulleiden lasten oikeuksia. Yksin tulleita lapsia koskevia poikkeuksia

säädettiin liittyen oikeusavustajan ja edustajan läsnäoloon turvapaikkapuhuttelussa, nopeutettuun menettelyyn, säilöönottoon ja asumisvelvoitteeseen. Perheidensä kanssa saapuneiden lasten oikeuksien suojaaminen on sen sijaan jäänyt mainituissa hankkeissa vähemmälle huomiolle. Yksin tulleet lapset ovat luonnollisesti erityisen haavoittuvassa asemassa ja ansaitsevat erityishuomiota, mutta yhdenvertaisuuden näkökulmasta voi olla ongelmallista, jos eri lapsiryhmiä kohdellaan lainsäädännössä kovin eri tavalla. Tämän tutkimuksen perusteella on vaikea sanoa tarkasti, miten laajasti mainitut lapsierityiset oikeusturvaa vahvistavat muutokset ovat kompensoineet yleisesti oikeusturvaa heikentävien lakimuutosten vaikutuksia. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että yllä kuvattu lapsierityinen sääntely on korjannut yleistä heikentynyttä oikeusturvaa yksin tulleiden lasten osalta.

Lisäksi on syytä tuoda myös esiin, että tarkasteluajanjaksolla toteutettiin myös lapsen oikeuksia vahvistavia muutoksia. Esimerkiksi lapsen vapaudenriistoa koskeva sääntely on kehittynyt kohti kansainvälisiä standardeja: alle 15-vuotiaiden ilman huoltajaa maassa olevien lasten säilöönotto kiellettiin ja 15-vuotta täyttäneiden ilman huoltajaa olevien lasten säilöönottoa ja sen kestoa rajoitettiin. Lapsen säilöönoton kieltämistäkin harkittiin, mutta sitä ei kuitenkaan toteutettu. Yleiseen turvallisuuteen ja maasta poistamisen turvaamiseen liittyvät intressit nähtiin tältä osin painavampina. Ajanjaksolla lisättiin ulkomaalaislakiin myös lapsen asumisvelvoite vaihtoehtoksi lapsen säilöönnotolle. Tämän selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, ettei asumisvelvoitetta ole kuitenkaan käytetty.

2. Humanitaarisen suojelun lakkauttaminen yhdistettynä poikkeukselliseen hakija-tilanteeseen johti siihen, että vuosina 2016–2017 aikaisempaa suurempi osa yksin tulleita alaikäisiä sai joko kielteisen päätöksen tai määräaikaisen oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 §:n yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Tästä seurasi alaikäisten kannalta kohtuuttoman pitkään jatkunut epäselvä tilanne jatkolupien myöntämiskäytännössä

Yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnettävä oleskelulupa ei ole yhtä vahva oleskelulupa kuin kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat. Tutkimuksessa on havaittu, että näiden määräaikaisten oleskelulupien jatkolupien käsittelyssä esiintyi tarkastelukauden alkupuolella epäselvyyttä ensinnäkin jatkolupien edellytysten tulkinnassa. Tämän lisäksi jatkolupia myönnettiin aikaisempaa käytäntöä lyhyempinä. Nämä muutokset vaikuttavat olleen jossain määrin ennakoimaton seuraus siitä organisatorisesta muutoksesta, jonka seurauksena jatkolupien käsittely siirrettiin poliisilta Maahanmuuttovirastolle. Myönnettyjen jatkolupien lyhyys, jatkolupaprosessien kesto ja jatkoluvan saamisen epävarmuus ovat vaikeuttaneet merkittävästi alaikäisten arkeen ja kotoutumiseen. Maahanmuuttovirasto on antanut 2019 uuden ohjeen jatkolupien käsittelystä, joka selkeyttää osaltaan tilannetta.

3. Jo aikaisemmin tehtyjen lainsäädäntöratkaisujen, erilaisten käytännön esteiden ja hankkeen tarkasteluajanjaksolla tehtyjen lainsäädäntöratkaisujen kumuloituvana yhteisvaikutuksena yksin tulleiden lasten perheenyhdistämisestä on tullut hyvin vaikeaa ja etenkin toissijaista suojelua saaneiden ja yksilöllisestä inhimillisestä syystä oleskeluluvan saaneiden lasten osalta oikeus perhe-elämään voi jäädä toteutumatta.

Lapsen oikeus perheeseen on vahvasti suojattu ihmisoikeus, vaikka valtioille ei ole missään kansainvälisessä sopimuksessa asetettu ehdotonta velvollisuutta sallia perheiden asettua asumaan valitsemaansa maahan. Perheenyhdistämisen kontekstissa lapsen edun tulkinta on jäänyt sekä ulkomaalaislain lainsäädäntöratkaisuihin että oikeuskäytännössä suppeaksi. Tämä näkyy muun muassa siinä, että perheenyhdistämistä koskevassa lakimuutoksessa toimeentuloedellytys ulotettiin myös lapsiin, vaikka lasten tosiasialliset mahdollisuudet huolehtia perheensä toimeentulosta ovat lähes olemattomat. Maahantulon hallintaan liittyvät näkökohdat painoivat enemmän kuin lapsen etu. Käytännössä toimeentuloedellytyksen vaikutukset ovat lasten osalta jääneet vähäisiksi, mutta lainsäädäntö yhtä kaikki lähtee siitä, että edellytys soveltuu myös lapsiin.

Selvityksen mukaan toinen lapsen edun vastainen asia päätöskäytännössä on, että alaikäisten perheenkokoajien kohdalla tilannetta arvioidaan usein vanhempien toimien kautta. Näin lapsi saa kärsiä vanhempiensa valinnoista esimerkiksi siten, että perheyhteyden katsotaan katkenneen, jos lapsi on lähetetty hakemaan turvapaikkaa ilman perhettään. Tilannetta voidaan helposti tulkita myös maahantulosäännösten kiertämisenä. Lapsen ei tulisi kantaa vastuuta vanhempiensa päätöksistä, vaan perheenyhdistämisessä tulisi painottaa aina lapsen etua. Perheenyhdistämisen esteeksi ovat muodostuneet myös monet käytännön seikat, kuten puutteet lasten edustajien ja sosiaalityöntekijöiden osaaamisessa, perheenyhdistämisen kustannukset ja ulkoasiainhallinnon edustustoverkoston supistuminen. Jo aikaisemmin tehtyjen lainsäädäntöratkaisujen, mainittujen käytännön esteiden ja hankkeen tarkasteluajanjaksolla tehtyjen lainsäädäntöratkaisujen kumuloituvana vaikutuksena yksin tulleen lapsen perheenyhdistämisestä on tullut hyvin vaikeaa. On siten perusteltua kysyä myös lasten osalta, toteutuuko erityisesti toissijaista suojelua ja yksilöllisestä inhimillisestä syystä oleskeluluvan saaneiden yksin tulleiden lasten oikeus perhe-elämään.

4. Lapsivaikutusten arvioinnin puutteet näkyvät kansainvälistä suojelua koskevassa lainvalmistelussa.

Tutkimuksemme osoittaa, että tarkastelussa olleiden lakihankkeiden valmistelussa lapsivaikutuksia on arvioitu varsin ohuesti. Lapsivaikutusten arviointi olisi kuitenkin ollut erityisen tärkeää, koska ulkomaalaislakia muutettiin useaan otteeseen lyhyen ajan sisällä ja osa muutoksista koski perustavaa laatua olevia lapsen oikeuksia. Lapsiasianvaltuutettu on

kiinnittänyt eri yhteyksissä huomiota lapsivaikutusten arvioinnin puutteeseen lainvalmistelussa. Tutkimuksemme tulokset tukevat lapsiasiainvaltuutetun näkökantoja. Kun lapsivaikutukset arvioidaan kattavasti ja monipuolisesti, lainsäädäntö kykenee paremmin edistämään lapsen etua. Samalla annetaan myös laintulkitsijalle työkaluja lapsen etua edistävien päätösten tekemiseen. Tämä on erityisen tärkeää ulkomaalaislain kontekstissa, jossa lapsen etu jää helposti muiden yhteiskunnallisten intressien jalkoihin.

5.3 Toimenpidesuosituksset

Tutkimuksemme sisältää runsaasti havaintoja ja arvioita tarkasteluajanjaksolla tehdyistä lainsäädäntöhankkeista ja ulkomaalaislain soveltamiskäytännöstä. Tähän lukuun olemme koonneet ne toimenpidesuosituksset, jotka käsittelevät yksittäisiä kysymyksiä laajempia kokonaisuuksia. Edellä esitettyjen tutkimustulosten perusteella teemme siten seuraavat toimenpidesuosituksset:

1. Suomessa oleskelee henkilöitä, sekä aikuisia että lapsia, joille ei ole myönnetty kansainvälistä suojelua ja joilla ei ole myöskään muuta oleskelulupaa. Osa heistä on sellaisia, joita ei voida palauttaa. Tilanne on ongelmallinen sekä henkilöiden itsensä että yhteiskunnan kannalta. Joissakin maissa tällaisten henkilöiden asema on laillistettu kollektiivisesti. Suosituksemme on, että hallitus kartoittaisi aktiivisesti, pikaisesti ja myönteisesti, onko ilman oleskelulupaa olevilla henkilöillä mahdollisuus saada oleskelulupa Suomessa jollakin muulla perusteella, ilman että tätä tulkitaan esimerkiksi maahantulosäännösten kiertämiseksi.
2. Alaikäisinä Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden jatkoluista päätetäessä on annettava erityinen painoarvo lapsen tai nuoren elämäntilanteen vakauden ja jatkuvuuden turvaamiselle. Lapsi on turvapaikkamenettelyssäkin ensisijaisesti lapsi, jonka kehitystä on kaikin tavoin tuettava.
3. Muukalaispassin myöntämisen edellytykset on syytä tarkistaa, jotta henkilön oleskelu Suomessa työn, opiskelujen, perhesiteiden tai muiden perusteiden nojalla ei jää kiinni siitä, että henkilö ei saa tai voi hakea passia kotimaastaan.
4. Sisäministeriössä on asetettu heinäkuussa 2020 hanke kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheen yhdistämistä koskevan lainsäädännön arvioimiseksi.⁶⁴¹ Tutkimustuloksemme puoltavat hankkeessa esitettyä lähtökohtaa, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten

641 Sisäministeriö, Hanke perheen yhdistämisen edistämiseksi, Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheen yhdistämistä koskevan lainsäädännön arvioiminen perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumisen edistämiseksi, hankenumero SM023:00/2020.

perheenkokoajien toimeentuloedellytykset tulee poistaa. Suosittelemme myös, että hankkeen yhteydessä poistetaan perheenyhdistämistä koskeva erottelu pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneiden perheenkokoajien välillä ja turvataan kaikkien kansainvälistä suojelua saaneiden yhtäläinen oikeus perheenyhdistämiseen. Lasten osalta suosittelemme, että hankkeen yhteydessä turvataan myös yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi oleskeluluvan saaneiden lasten oikeus perheenyhdistämiseen samoin edellytyksin kuin niiden lasten kohdalla, jotka ovat saaneet kansainvälistä suojelua.

5. Perheenyhdistämisen edellytyksiä on tulkittava lapsen etu edellä. Suosittelemme systemaattista koulutusta perheenyhdistämisen edellytyksistä ja prosessista sekä lasten edustajille että kuntien sosiaalityöntekijöille. Vaihtoehtona voisi olla myös valtakunnallisen neuvontayhteyshenkilön nimeäminen perheenyhdistämiskysymyksiin. Yhteyspisteellä varmistettaisiin se, että lapsen maantieteellisellä sijoittumisella ei olisi merkitystä siihen, saako hän perheenyhdistämiseen liittyvää asiantuntevaa neuvontaa ja tukea.
6. Maahanmuuttovirastossa, ja muissa kansainvälisen suojelun kannalta olennaisissa viranomaisissa, on varmistettava hakijan mahdollisen haavoittuvan aseman entistä parempi huomioon ottaminen turvapaikkamenettelyssä. On syytä harkita, tulisiko menettelydirektiivin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden menettelyllisiin takeisiin liittyvä sääntely nostaa lain tasolle.
7. Lapsivaikutusten arviointia lainvalmistelussa tulee systemaattisesti kehittää. Jos lapsivaikutukset arvioidaan kattavasti ja monipuolisesti lainsäädännön valmisteluvaiheessa, voidaan tehdä sääntelyvalintoja, jotka edistävät lapsen etua ja annetaan myös laintulkitsijalle selkeämpiä työkaluja lapsen etua edistävien päätösten tekemiseen.
8. Kansainvälisen suojelun kannalta olennaisten toimijoiden, erityisesti Maahanmuuttoviraston, oikeusaputoimistojen ja hallinto-oikeuksien rahoitus on turvattava siten, että ne voivat vakinaistaa tarvittavan määrän henkilökuntaa ulkomaalaisasioiden hoitamiseen.
9. Ulkomaalaisoikeuteen, ja erityisesti kansainväliseen suojeluun, erikoistuneita juristeja tarvitaan Suomeen lisää. Oikeustieteellistä koulutusta tarjoavien tiedekuntien tulee aktiivisesti tarjota alan peruskoulutusta ja tarvittavaa täydennyskoulutusta. Samoin viranomaisten on pidettävä aktiivisesti huoli siitä, että ulkomaalaisasioiden parissa toimivien viranhaltijoiden ja muiden ammattiryhmien perehdytys- ja täydennyskoulutus kansainvälisen suojelun kysymyksistä on asianmukaista.
10. Ulkomaalaislaki on nykyisellään varsin vaikeaselkoinen kokonaisuus, mikä alkaa olla ongelma jo ulkomaalaisten oikeusturvankin kannalta. Yhdymme tältä osin hallintovaliokunnankin esittämään kantaan, jossa todetaan, että

ulkomaalaislaki on kokonaisuudistuksen tarpeessa.⁶⁴² Uudistustarpeeseen vaikuttavat myös EU:n tuoreimmat maahanmuutto- ja turvapaikkapoliittiset linjaukset, jotka ennakoivat, että turvapaikka-asioissa saatetaan siirtyä aiempaa enemmän EU:n asetuksin tapahtuvaan sääntelyyn. Koska kansallinen liikkumavara tuolloin jää vähäiseksi, Suomen on tulevilla neuvotteluissa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta erittäin tärkeää painottaa voimakkaasti perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä, jotta kansainvälisen suojelun taso ei EU:ssa laske.

642 HaVM 32/2018 vp.

Liitteet

Liite 1. Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella hyväksytyt ja voimaan tulleet keskeiset kansainvälistä suojelua koskevat ulkomaalaislain muutokset. Hallitusten esitysten pääasiallinen sisältö.

HE 155/2014 vp

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Istanbulissa toukokuussa 2011 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia ja ulkomaalaislakia.

Yleissopimuksen tavoitteena on naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen ja poistaminen, väkivallan uhrien suojeleminen sekä väkivallan tekijöiden saattaminen edesvastuuseen. Yleissopimusta sovelletaan kaikkiin väkivallan muotoihin, perheväkivaltaan mukaan lukien. Sopimuksen tavoitteena on edistää kaikkien naiseen kohdistuvien syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa. Sopimus edellyttää osapuolten ottavan sukupuolinäkökulman huomioon sen täytäntöönpanossa ja vaikutusten arvioinnissa.

Yleissopimus on Euroopassa ensimmäinen oikeudellisesti sitova sopimus naisten suojelemiseksi väkivallalta. Yleissopimuksessa määritellään myös valtion huolellisuusvelvoite ehkäistä ja tutkia väkivaltaa, rangaista sen tekijöitä sekä hyvittää väkivallanteot uhreille.

Yleissopimus sisältää määräyksiä laaja-alaisista ja yhteensovitetuista toimintaperiaatteista, väkivallan ehkäisystä sekä väkivallan uhrien suojelusta ja heille tarjottavista tukipalveluista. Sopimus sisältää myös määräyksiä uhreille osoitettavista korvauksista.

Yleissopimuksella perustetaan myös erityinen kansainvälinen seurantajärjestelmä, naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä, jonka avulla seurataan sopimusmääräysten täytäntöönpanoa.

Yleissopimus tulee kansainvälisesti voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona kymmenen allekirjoittajaa, joista vähintään kahdeksan on Euroopan neuvoston jäsenvaltioita, on ratifioinut tai hyväksynyt sopimuksen. Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 1 päivänä elokuuta 2014.

HE 170/2014 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ulkomaalaislakia. Muutosehdotusten taustalla on tarve edistää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruneen tai kielteisen päätöksen oleskelulupahakemuksensa saaneen ulkomaalaisen vapaaehtoista paluuta vakiinnuttamalla lainsäädäntöön selkeä, toimiva ja kustannustehokas vapaaehtoisen paluun järjestelmä. Muutoksilla säästettäisiin vastaanoton ja maasta poistamisen kustannuksia.

Vastaanottolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansainvälistä suojelua hakeville ulkomaalaiselle voitaisiin korvata kohtuulliset muuttokustannukset ja maksaa avustusta, jos hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi. Korvaus ja avustus myönnettäisiin tarveperusteisesti ja avustuksen myöntäminen edellyttäisi suunnitelmaa avustuksen käytöstä. Avustuksesta ja sen määrästä sekä avustuksen myöntämisen menettelyistä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin sisäministeriön asetuksella.

Lisäksi vastaanottolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että mahdollistetaan vastaanottopalveluiden lopettaminen ulkomaalaiselta, joka voisi avustettuna palata kotimaahansa käyttäen hyväksi vapaaehtoisen paluun järjestelmää.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vapaaehtoisen paluun mahdollisuus otetaan huomioon harkittaessa tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä maasta poistumisen estymisen vuoksi. Tilapäistä oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos vapaaehtoinen paluu on tosiasiallisesti mahdollinen. Tilapäistä oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos kolmannen maan kansalainen ei suostu palaamaan vapaaehtoisesti tai vaikeuttaa paluun järjestelyjä.

Maasta karkottamisen täytäntöönpanoa ehdotetaan kevennettäväksi tilanteissa, jossa ulkomaalainen on saanut tilapäisen oleskeluluvan maasta poistumisen estymisen vuoksi ja tilapäinen este maasta poistumiselle poistuu.

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2015.

HE 172/2014 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavan siten, että siinä kiellettäisiin ilman huoltajaa maassa olevien turvapaikanhakijalasten säilöönotto ja täsmennettäisiin muutoin lapsen säilöön ottamista koskevaa sääntelyä. Alle 15-vuotiaista ilman huoltajaa olevaa lasta ei saisi ottaa säilöön edes sen jälkeen, kun hänen maasta poistamistaan koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Tätä vanhempien ilman huoltajaa maassa olevien lasten säilöönottoa maastapoistamisen turvaamiseksi rajoitettaisiin ja täsmennettäisiin muutoin lapsen säilöön ottamista koskevaa sääntelyä.

Säilöön ottamisen edellytyksiä, tietojen antamista säilöön otetulle ja säilöön otetun sijoittamista ehdotetaan täsmennettävän vastaanottodirektiivin täytäntöönpanon johdosta.

Lisäksi ilmoittautumisvelvollisuutta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä tulisi toimivampi vaihtoehto säilöön ottamiselle. Lakiin lisättäisiin mahdollisuus järjestää säilöön ottamista koskeva oikeudenkäynti videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa hyödyntäen.

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin ehdotetaan muutoksia, joilla toisaalta pyritään parantamaan vastaanottodirektiivin edellyttämin tavoin haavoittuvassa asemassa olevien säilöön otettujen ulkomaalaisten asemaa ja oloja, ja toisaalta parantamaan kansallisista tarpeista johtuen säilöönottoyksikön sekä sen asiakkaiden ja henkilökunnan turvallisuutta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alusta.

HE 218/2014 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksellä pantaisiin täytäntöön uudelleen laadittu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä. Samalla ulkomaalaislakia tarkistettaisiin siten, että se on yhdenmukainen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen kanssa.

Uudelleen laaditun direktiivin tavoitteena on varmistaa jäsenvaltioiden entistä yhdenmukaisemmat menettelyt kansainvälisen suojelun myöntämisessä ja poistamisessa. Ulkomaalaislain säännökset vastaavat pitkälti direktiivissä säädettyä, mutta lakia on tarpeen täsmentää direktiivissä edellytetyllä tavalla. Merkittävimmät ehdotetuista muutoksista liittyvät hakijan kuulemiseen, haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin, turvallisiin maihin, uusintahakemuksiin sekä täytäntöönpanon kieltämistä koskevaan hakemukseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2015.

He 266/2014 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettua lakia ja ulkomaalaislakia.

Keskeisimmät muutokset liittyvät ihmiskaupan uhrien auttamisen aloittamisen ja päättymisen määrittelyyn sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen. Monilta osin on kyse voimassa olevan käytännön nostamisesta lain tasolle. Muutosten tarkoituksena on vahvistaa ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmän tehtävät laissa, jotta ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta tulisi ennustettavampi ja läpinäkyvämpi sekä vastuunjaoltaan selkeämpi kokonaisuus, jossa uhreja suojellaan ja uhrien ihmisoikeudet ja yhdenvertainen kohtelu turvataan.

Ulkomaalaislain ihmiskaupan uhrille annettavaa harkinta-aikaa koskevia säännöksiä ehdotetaan yhdenmukaistettavan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muutosehdotuksiin nähden.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2015.

HE 295/2014 VP

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksen mukaan ulkomailla oleskelulupa-asioihin liittyviä tiettyjä tehtäviä voitaisiin antaa toisen Schengen-valtion edustustolle tai viimesijaisesti ulkoiselle palveluntarjoajalle. Tällä hetkellä ainoastaan Suomen ulkomaan edustusto voi ottaa vastaan oleskelulupahakemuksen ulkomailla ja antaa tiedoksi siihen tehdyn päätöksen.

Esityksen tavoitteena on luoda vaihtoehtoisia tapoja nykyiselle järjestelylle ja mahdollistaa oleskelulupahakemusten vastaanoton ja tiedoksiannon osalta samanlaisia yhteistyömalleja, joita jo käytetään viisumihakemusten osalta. Esitetyillä muutoksilla pyritään turvaamaan Suomen ulkomaan edustustojen toimintaedellytykset ja ylläpitämään oleskeluluvan hakijoille suunnattujen palvelujen saatavuus ja taso. Esityksessä ehdotetaan, että ulkoasiainministeriö voisi sopia Suomen edustustolle ulkomaalaislain mukaan kuuluvien avustavien ja teknisten tehtävien antamisesta toisen Schengen-valtion edustustolle. Jos tämä ei olisi mahdollista, ulkoasiainministeriö voisi tehdä sopimuksen ulkoisen palveluntarjoajan kanssa. Laissa säädettäisiin ulkoistettavan toiminnan edellytyksistä ja sen valvonnasta. Ennen tehtävien antamista olisi kuultava sisäministeriötä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015.

HE 2/2016 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain kansainvälisen suojelun antamista koskevia säännöksiä. Lakia muutettaisiin siten, että humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevat säännökset kumottaisiin. Oleskelulupaa ei olisi enää mahdollista myöntää tällä perusteella. Lainmuutoksella tehostettaisiin myös kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiantoa. Lisäksi muutettaisiin hakemusten käsittelymaksun perimistä koskevaa sääntelyä.

Ehdotuksen tarkoituksena on, että Suomen lainsäädäntö ei eroaisi Euroopan unionin ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädännöstä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

HE 32/2016 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia, hallinto-oikeuslakia, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia, oikeusapulakia ja säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelemisestä tuomioistuimissa kiireellisinä. Hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien kansainvälisen suojelun saamista koskevien valitusten muutoksenhakuaikaa esitetään lyhennettäväksi. Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen olisi näissä asioissa tehtävä 21 päivän ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Hallinto-oikeuden päätösvaltaista kokoonpanoa ehdotetaan muutettavaksi. Esityksen mukaan hallinto-oikeus olisi kaikissa ulkomaalaislaissa tarkoitetuissa valitusasioissa päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi myös sääntelyä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanosta.

Ulkomaalaisasioissa hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitusluvan myöntämisen edellytyksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että valituslupa voitaisiin myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samantapaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy.

Ulkomaalaiselle annettavaa oikeusapua hänen tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa käsiteltäessä rajoitettaisiin säätämällä, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, jollei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Ulkomaalaislaista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka perusteella hallintoasiain käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi nykyisin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Oikeusapulakia muutettaisiin säätämällä siitä, että kansainvälistä suojelua koskeville asioille voidaan säätää kiinteät asiakkohtaiset palkkiot valtioneuvoston asetuksella.

Hallinto-oikeuksille ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle esitetään oikeutta ulkomaalaisrekisterin sähköiseen käyttöön. Säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittelyä käräjäoikeudessa ehdotetaan muutettavaksi sujuvammaksi ja vastaamaan nykyistä pakkokeinolakia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan ensi tilassa.

HE 43/2016 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että perheen-yhdistämisen edellytyksiä tiukennettaisiin. Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden perheenjäseniltä edellytettäisiin tietyin poikkeuksin turvattua toimeentuloa perheenmuodostamisajankohdasta riippumatta, jotta perheenyhdistämishakemus voitaisiin hyväksyä.

Esityksen tavoitteena on hallita maahanmuuttoa, vähentää maahanmuuton kustannuksia, edistää kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenkokoajien kykyä vastata perheensä toimeentulosta, helpottaa perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista sekä varmistaa, ettei Suomi näyttäydy erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

HE 64/2016 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, kansalaisuuslakia, rajavartiolaitos- ja väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettua lakia.

Esityksessä ehdotetaan tiettyjen maahanmuuttohallinnon tehtävien siirtoa poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle. Ulkomaalaisen oleskeluoikeutta koskeissa asioissa ja ulkomaalaisille Suomessa myönnettävissä matkustusasiakirja-asioiden sekä kansalaisuusasioissa siirto olisi kokonaisvaltainen ja tekisi Maahanmuuttovirastosta käytännössä yksinomaisten ulkomaalaisten lupaviranomaisen. Poliisille ja Rajavartiolaitokselle jäisi päätösten tiedoksi antamiseen, maasta poistamiseen ja ulkomaalaisvalvontaan liittyviä tehtäviä. Turvapaikka-asioiden siirto olisi osittainen, jolloin poliisille ja Rajavartiolaitokselle jäisi niiden ydintehtäviin kiinteästi liittyviä tehtäviä.

Esityksellä ehdotetaan myös pantavaksi täytäntöön kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä uudelleenlaaditun direktiivin tutkintamenettelyä koskevat tietyt säännökset.

Esitys liittyy turvapaikka-asioiden osalta valtion vuoden 2016 II lisätalousarvioesitykseen ja lupa-asioiden osalta valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi niiden yhteydessä.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017. Direktiivin täytäntöönpanon varmistava ehdotettu uusi ulkomaalaislain säännös on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan vasta 20 päivänä heinäkuuta 2018. Turvapaikkamenettelyä koskevia lainmuutoksia on tarkoitus alkaa soveltaa mahdollisimman pian jo vuoden 2016 aikana, kuitenkin aikaisintaan 1 päivästä heinäkuuta 2016 alkaen.

HE 133/2016 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia lisäämällä siihen säännökset asumisvelvollisuutta ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevista uusista turvaamistoimista. Kansainvälistä suojelua hakevalle ulkomaalaiselle voitaisiin määrätä velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautua siellä yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa, jos se on välttämätöntä maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi tai maasta poistamisen varmistamiseksi. Lapsen asumisvelvollisuus voitaisiin määrätä säilöönoton edellytysten täyttyessä ilman huoltajaa olevalle, kansainvälistä suojelua hakeneelle 15 vuotta täyttäneelle lapselle, jonka saama maasta poistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Lapsen asumisvelvollisuus sisältäisi nimetyssä vastaanottokeskuksessa asumisen ja päivittäisten ilmoittautumisten lisäksi sen, että lapsi pysyy vastaanottokeskuksen alueella. Lapsen asumisvelvollisuus on tarkoitettu vaihtoehdoksi lapsen säilöön ottamiselle ja siihen liittyen noudatettaisiin säilöön ottamista koskevia menettelyjä. Lapsen asumisvelvollisuus kestäisi enintään kaksi viikkoa, aikaa olisi mahdollista jatkaa enintään toisella kahden viikon ajanjaksolla.

Asumisvelvollisuuden ja lapsen asumisvelvollisuuden määrittäminen edellyttäisi aina tapauskohtaista harkintaa. Asumisvelvollisuuteen määrätty henkilö voitaisiin painavasta henkilökohtaisesta syystä vapauttaa tilapäisesti tästä velvollisuudesta. Velvollisuuden tahallista noudattamatta jättämisestä voitaisiin tuomita sakkoon.

Esityksen tavoitteena on kehittää kansainvälistä suojelua hakeviin kohdistettavia turvaamistoimia yhtäältä säilöön ottamisen vähentämiseksi ja toisaalta turvapaikkamenettelyn sujuvuuden ja kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistamisen varmistamiseksi. Turvapaikkamenettelyn sujuvuutta edesauttavilla ehdotuksilla varaudutaan myös mahdolliseen turvapaikanhakijoiden määrän äkilliseen kasvuun.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

HE 234/2016 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittely ehdotetaan hajautettavaksi Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Asioita käsiteltäisiin myös Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksissa. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueen perusteella.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017 tai kuitenkin mahdollisimman pian alkuvuodesta 2017.

HE 24/2018 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksessä ehdotetaan, että maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että tietyt yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvät karkottamista koskevat päätökset voitaisiin panna täytäntöön nopeammin.

Tällä hetkellä maasta karkottamista koskevia päätöksiä ei voida panna täytäntöön ennen kuin ne ovat saaneet lainvoiman. Jos karkotettava on valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen, hän saa odottaa Suomessa hallinto-oikeuden päätöstä. Valituslupan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estä täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Esityksen mukaan tietyt rikoksiin tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamiseen perustuvat karkottamispäätökset voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä kun ne on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ehdotettu sääntely koskisi sekä kolmansien valtioiden kansalaisia että EU-kansalaisia ja heihin rinnastettavia. Päätöstä ei kuitenkaan saisi panna täytäntöön, jos on haettu täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu.

Karkotettavalla olisi 30 päivää aikaa päätöksen tiedoksi saamisesta tehdä keskeyttämistä tai kieltämistä koskeva hakemus hallinto-oikeudelle. Määräaika olisi sama kuin muutoksenhauulle säädetty määräaika. Hallinto-oikeuksien olisi käsiteltävä karkottamispäätöksiä koskevat valitukset kiireellisenä.

Lakiin lisättäisiin Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetty säännös eurooppalaisen matkustusasiakirjan myöntävästä viranomaisesta. Lisäksi lakiin tehtäisiin eräitä rakenteellisia muutoksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan päivänä kuuta 20 .

HE 146/2018 vp

Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin lisättäväksi uusi säännös maahantulokiellon rikkomisesta. Mainittuun rikokseen syyllistyisi se, joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty voimassa oleva maahantulokielto. Maahantulokielto voi olla Suomen määräämä tai tiettyjä maahantulokiellon rikkomisia koskien myös toisen Schengen-valtion määräämä. Ehdotettavan rangaistusasteikon mukaan maahantulokiellon rikkomisesta tuomittaisiin sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta.

Valtionrajarikosta ja ulkomaalaisrikkomusta koskeviin rangaistussäännöksiin tehtäisiin muutokset, joiden perusteella maahantulokiellon rikkojaa ei enää voitaisi tuomita valtionrajarikoksesta, lievästä valtionrajarikoksesta tai ulkomaalaisrikkomuksesta.

Uudella rangaistussäännöksellä saatettaisiin kaikki maahantulokiellon rikkomiset yhtenäisen rangaistusasteikon alle ja täsmennettäisiin maahantulokiellon rikkomisena rangaistavien tekojen tunnusmerkistöä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

HE 217/2018 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Suomen edustuston Euroopan unionin viisumisäännösten nojalla tekemään viisumin epäamis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, saisi vaatia oikaisua edustuston sijasta ulkoministeriöltä. Laissa säädettäisiin myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn maksullisuudesta.

Lakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että perhesiteen selvittämiseksi tehtävää DNA-tutkimusta varten asianosainen ottaisi itse suun limakalvolta näytteen Maahanmuuttoviraston tai ulkoasiainhallinnon virkamiehen valvonnassa. Näytteenottoon näissä tilanteissa ei enää tarvittaisi terveydenhuollon ammattihenkilöä. Näytteenottoa ei enää säänneltäisi. Muutos koskisi sekä Suomessa että ulkomailla otettavia DNA-näytteitä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2019.

HE 273/2018

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksen tavoitteena on vähentää kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia ja ohjata hakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kannalta merkitykselliset seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä säädettäisiin erikseen. Muutoksia ehdotetaan myös käännättämissä päätöksien täytäntöönpanoa ja kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta koskeviin säännöksiin.

Lisäksi ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön matkustusasiakirja voitaisiin ottaa viranomaisen haltuun, kunnes hakijalle on myönnetty oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Tavoitteena on varmistaa turvapaikkamenettelyn sujuvuus siten, että puuttuva matkustusasiakirja ei estäisi hakijan tunnistamista tai kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen saaneen henkilön maasta poistamista. Ehdotuksessa esitetään muutettavaksi myös ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheen yhdistämisen edellytyksenä olevaa perheenkokoajan alaikäisyyttä koskevaa säännöstä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön edellyttämällä tavalla.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että tietyissä tilanteissa luovuttaisiin työvoiman saatavuusharkinnasta haettaessa työntekijän oleskeluluvan jatkolupaa. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa ammatillisen liikkuvuuden edellytyksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Liite 2. Lakimuutosten ennakoidut vaikutukset

Tämä liite sisältää kootusti tässä raportissa tarkasteltujen lakimuutosten valmistelun eri vaiheissa ennakoituja vaikutuksia. Alla oleviin laatikoihin on koottu sellaiset ennakoidut vaikutukset, jotka on nähty potentiaalisesti merkityksellisinä kansainvälistä suojelua hakeville ja saaneille. Laatikot eivät sisällä ennakoituja viranomais- tai julkistaloudellisia vaikutuksia tai muita vaikutuksia, joiden ei ole katsottu koskevan kansainvälistä suojelua hakevia ja saaneita. Ennakoituja vaikutuksia lukiessa on syytä ottaa huomioon se, että lakiehdotukset ovat voineet muuttua valmistelun eri vaiheissa, esimerkiksi HE-luonnokseen annettujen lausuntojen perusteella. Ennakoidut vaikutukset on ryhmitelty tiettyjen asiakokonaisuuksien alle silloin, kun asiakirjoista on ollut mahdollista tunnistaa, mihin tiettyyn pykälään ennakoitu vaikutus on liitetty.

He 155/2014 vp: Istanbulin sopimuksen täytäntöönpano: jatkolupa perheväkivallan perusteella

HE-luonnos ja työryhmämietintö

- Voi lisätä myönnettävien oleskelulupien määrää muutamalla kymmenellä vuodessa

Lausunnot HE-luonnokseen ja työryhmämietintöön

- Työryhmän mietinnössä ei ole selvitetty, miten sukupuoli- tai seksuaalivähemmistöön kuuluminen tulee huomioiduksi turvapaikkaprosessissa

HE

- Voi lisätä myönnettävien oleskelulupien määrää muutamalla kymmenellä vuodessa

Lausunnot valiokunnalle

- Selkeyttää oikeustilaa ja parantaa lupamenettelyn ennakoitavuutta
- Uusi oleskelulupaperuste mahdollistaa, että uhri saa itsenäisen oleskeluluvan väkivallan vuoksi ilman, että parisuhteen kesto tulisi harkittavaksi oleskeluluvan edellytyksenä
- Muutos ottaa nykyistä paremmin huomioon puolison henkilöön tai hänen lapseensa kohdistuvan tai hyväksymän väkivallan tai hyväksikäytön
- Suoritettaessa harkinta uhrin erityisen vaikeasta asemasta, harkinnassa otettaisiin ensisijaisesti huomioon uhrin asema väkivallan uhrina
- Muutos edellyttää selkeää ohjeistusta ja ammattihenkilön koulutusta tilanteiden tunnistamiseksi
- Jos näyttökynnys asetetaan liian korkealle, lain vaikutukset voivat jäädä käytännössä olemattomiksi
- Muut Istanbulin sopimuksen maahanmuuttoa ja turvapaikanhakua koskevat edellytykset toteutuvat voimassa olevan lainsäädännön nojalla

Työ- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö

- Muutos selkeyttää oikeustilaa
- Muutos parantaa lupamenettelyn ennakoitavuutta ja lisää väkivallan tai hyväksikäytön kohteeksi joutuneen henkilön oikeusturvaa

HE 170/2014 vp: vapaaehtoinen paluu

HE-luonnos

- Ehdotus vähentää tilapäisten oleskelulupien määrää
- Lyhentää kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneen tai hakemuksen peruuttaneen ulkomaalaisen oleskeluaikaa vastaanottokeskuksessa

Lausunnot HE-luonnokseen

- Käännytys ilman tehokkaita oikeussuojakeinoja voisi johtaa ehdottoman palautuskiellon loukkaamiseen
- Lasten kohdalla vastaanottopalvelujen keskeyttäminen loukkaisi lasten oikeuksien sopimusta
- Ehdotus tekisi hyväksyttäväksi ulkomaalaispolitiikan välineeksi kaikkien oikeuksien viemisen ulkomaalaiselta henkilöltä
- Ehdotuksen vaikutuksena paperittomien ja haavoittuvien maahanmuuttajien määrä todennäköisesti kasvaisi Suomessa
- Ehdotus palauttaisi tilapäisen oleskeluluvan saaneita limbotilaan ja tekisi siitä laissa hyväksyttävän
- Ehdotuksella asetetaan paperittomat alttiiksi syrjäytymiselle ja väärinkäytöksille
- Ehdotus altistaa kolmannen maan kansalaisia ihmiskaupan uhreiksi ja harmaan talouden piiriin
- Ehdotus vaarantaa vastaanottotyön riippumattomuuden ja asiakkaiden luottamuksen vastaanottokeskusta kohtaan
- Ihmiset voisivat joutua keskenään eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, missä vastaanottokeskuksessa he oleskelevat
- Jos vapaaehtoisten palautusten läpinäkyvyys kärsii, palaavien kesken voisi syntyä eriarvoisuutta
- Karkottamisen täytäntöönpanon nopeuttaminen voisi johtaa kohtuuttomiin, yllättäviin tilanteisiin
- Käytännössä ehdotus kriminalisoi vapaaehtoisesta paluusta kieltäytymisen
- Vapaaehtoinen paluu terminä hämärtyy, kun sitä käytetään tilanteissa, joissa paluu ei ole aidosti vapaaehtoista vaan ainoa vaihtoehto oleskeluoikeudettomalle tilalle

HE

- Jos henkilö jäisi Suomeen oleskelemaan laittomasti, olisi riski altistua lieveilmiöille kuten hyväksikäytölle
- Tilapäisiä oleskelulupia ei entiseen tapaan myönnettäisi, ja kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden oleskeluajat vastaanottokeskuksissa lyhenisivät
- Perheen jääminen oleskelemaan laittomasti maahan voisi olla riski lapsen hyvinvoinnille

Lausunnot valiokunnalle

- Ehdotettu sääntely voi muodostaa EU-oikeudellisen ongelman paluudirektiivin suhteen
- Ehdotuksen myötä ulkomaalaislain 51 pykälä jäisi kuolleeksi kirjaimeksi, ja vesitettäisiin EU-lainsäädännön mukainen selkeä menettely
- Sääntely heikentää ulkomaalaisten oikeutta nauttia perustuslain 19 pykälän suojaa, ja myös estäisi tai heikentäisi julkisen vallan edellytyksiä turvata ulkomaalaisten perusoikeuksia
- Vastaanottopalvelujen lakkaaminen heikentää sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista
- Ehdotus lisää paperittomien määrää ja altistaisi syrjäytymiselle
- Lakimuutoksen seurauksena saattaa syntyä paperittomien joukko ja ilmiö muuttua näkyvämmäksi
- Maassa laittomasti oleskelevilla olisi suuria vaikeuksia saada asuntoa tai pankkipalveluja, ja he olisivat näin ollen riippuvaisia julkisista palveluista
- Merkittävä osa kielteisen päätöksen saaneista ei käyttäisi vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta, vaikka jäisivät ilman vastaanottopalveluita
- Paperittomat voivat joutua hyväksikäytön kohteeksi
- Unionin kansalaiset asetetaan vastaanoton osalta eri asemaan kuin muut turvapaikanhakijat
- Vapaaehtoisen paluun järjestelmän läpinäkyvyys ja palaajien yhdenvertaisuus voisivat kärsiä ja eriarvoisuutta syntyä
- Kohderyhmän rajaaminen vaarantaisi siirtolaisten yhtäläisen pääsyn paluutuen piiriin ja heikentäisi mahdollisuuksia auttaa heitä palaamaan vapaaehtoisesti kotiin
- Karkottamisen täytäntöönpanon nopeuttaminen voisi johtaa kohtuuttomiin ja yllättäviin lopputuloksiin
- Määrärahan riittämättömyyden vuoksi on riskinä, että vapaaehtoisen paluun ulkopuolelle jäävien ryhmien paluiden tukemiseen ei jää varoja
- Ehdotuksella voidaan nopeuttaa ja selkeyttää todellisten turvapaikanhakijoiden maahan pääsyä ja maassa oleskelun ratkaisemista
- Esitys kannustaa maastapoistamispäätöksen saanutta poistumaan vapaaehtoisesti
- Muutos saattaa toimia vetovoimatekijänä saapua ja jäädä laittomasti Suomeen
- Uskottava lupajärjestelmä ja palautuspolitiikka toimivat laittoman maahantulon ehkäisyn strategiana ja vähentävät ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen kannustimia
- On vaikeaa tulla lopputulokseen, että syntyisi uutta laittomasti oleskelevien ryhmää

Hallintovaliokunnan mietintö sekä perustuslaki- ja työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnot

- On mahdollista, että ainakin osa laittomasti oleskelevista, kielteisen päätöksen saaneista jää oleskelemaan Suomeen
- Kuntien lastensuojelullisten toimien tarve voi mahdollisesti kasvaa
- Laittomasti maahan jäävien määrää on vaikea ennakoida
- Mikäli vapaaehtoisen paluun suosio jää odotettua vähäisemmäksi, paperittomien määrä voi kasvaa
- On mahdollista, että ainakin osa laittomasti oleskelevista, kielteisen päätöksen saaneista jää oleskelemaan Suomeen
- Suomeen syntyy uusi laittomasti maassa olevien ryhmä
- Vastaanoton ulkopuolelle jäävät paperittomat henkilöt voivat kääntyä kuntien puoleen

Hallintovaliokunnan ja työ- ja tasa-arvovaliokunnan mietintöjen vastalauseet

- Esitys heikentää kielteisen päätöksen saaneiden oikeuksia, ja johtaa paperittomien määrän kasvuun
- Jos kielteisen päätöksen saaneilta evätään vastaanottopalvelut, siirtyvät he mahdollisesti kunnan toimeentulotukipalveluiden puoleen
- Paperittomat altistuvat hyväksikäytölle ja ns. varjo yhteiskunnan toiminnoille

HE 172/2014 vp: Säilöön ottamisen edellytykset, ilmoittautumisvelvollisuus, lapsen säilöön ottaminen, säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittaminen, menettely käräjäoikeudessa, asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin tehdyt muutokset

Säilöön ottamisen edellytykset

HE-luonnokset (2012 ja 2014)

- Ei merkittäviä vaikutuksia miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon

Lausunnot HE-luonnokseen

- Luonnos asettaa rikoksista epäillyt ulkomaalaiset eriarvoiseen asemaan suhteessa muihin rikoksesta epäiltyihin henkilöihin

HE

- Ehdotetuilla muutoksilla on enemmän vaikutusta miehiin kuin naisiin, koska miehiä on säilöönottoyksikön asiakkaista suurin osa

Lausunnot valiokunnille

- Ehdotettu muotoilu voisi johtaa tilanteeseen, jossa henkilölle rikoksesta seuraava kokonaiskärsimys muodostuu kohtuuttomaksi: jos henkilö on esimerkiksi suorittanut rikoksesta seuraavan rangaistuksen, ja sen jälkeen tulee säilöön otetuksi ja karkotetuksi rikosperusteella
- Ehdotuksesta voisi aiheutua ulkomaalaisten eriarvoista kohtelua suhteessa Suomen kansalaisiin pakkokeinolakiin liittyen, jos pakkokeinolaan mukaisen vapaudenmenetyksen lisäksi ulkomaalaiseen kohdistuu ulkomaalaislain mukainen säilöönotto
- Ehdotetun lisäyksen myötä ulkomaalaisia voitaisiin ottaa säilöön esimerkiksi terrorismin torjuntaan liittyen helpommin kuin muita Suomessa oleskelevia ihmisiä
- Esitys ei ilmennä säilöönoton kriteerien tiukennusta vaan luo uusia käyttämahdollisuuksia
- Säilöönoton luonne hallinnollisena vapaudenriistona hämärtyy

Hallintovaliokunnan mietintö ja perustuslakivaliokunnan lausunto

- Esitys rajoittaa säilöön ottoa ja korostaa säilöön oton viimesijaisuutta
- Säilöönottosäännös ei madalla kiinniotto-, pidätys- tai vangitsemiskynnystä

Ilmoittautumisvelvollisuus

HE-luonnokset (2012 ja 2014)

- Ei merkittäviä vaikutuksia miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon

Lausunnot HE-luonnokseen

- Vähentäisi säilöönnoton tarvetta ja säilöönottojen määrää
- Voisi vaikeuttaa vastaanottokeskusten henkilökunnan ja asiakkaiden yhteistyötä
- Voisi johtaa roolien sekoittumiseen ja asiakkaiden turvattomuuden lisääntymiseen
- Ehdotettu muutos mahdollistaa aiempaa paremmin menettelyn, jossa toinen vanhemmista otetaan säilöön ja toinen vanhemmista voi asua lasten kanssa vastaanottokeskuksen puolella

HE

- Ilmoittautumisvelvollisuuden joustavoittamisella helpotettaisiin lapsiperheiden ja raskaana olevien tilannetta
- Ehdotetuilla muutoksilla on enemmän vaikutusta miehiin kuin naisiin, koska miehiä on säilöönottoyksikön asiakkaista suurin osa

Lausunnot valiokunnille

- Ilmoittautumisvelvollisuus keventäisi turvaamistoimien ulkomaalaiselle aiheuttamaa rasitusta
- Ilmoittautumisvelvollisuuden käytön lisääntyminen on epävarmaa

Hallintovaliokunnan mietintö ja perustuslakivaliokunnan lausunto

- -

Lapsen säilöön ottaminen, säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittaminen ja menettely käräjäoikeudessa, asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa

HE-luonnokset (2012 ja 2014)

- Esitys parantaa lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista
- Esityksellä olisi myönteisiä vaikutuksia lapsen asemaan ja lapsen edun toteutumiseen
- Parantaa sosiaaliviranomaisten mahdollisuuksia antaa perusteltu lausunto säilöönnotosta lapsen säilöönnoton yhteydessä
- Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon
- Säilöönnoton kieltämisestä voi tulla vetotekijä hakeutua Suomeen
- Ilman huoltajaa tulneiden säilöönnoton kieltäminen voi johtaa aiempaa useampiin katoamisiin

Lausunnot HE-luonnokseen

- Parantaa lasten perus- ja ihmisoikeuksia ja ehdotuksella on myönteisiä vaikutuksia lapsen edun toteutumiseen
- Parantaa lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, kun ilman huoltajaa olevia lapsia ei oteta lainkaan säilöön
- Parantaa lasten asemaa, sillä lapsia ei enää voisi sijoittaa poliisin ja rajavartiolaitoksen tiloihin vaan aina säilöönottokeskukseen
- Ehdotus todennäköisesti vähentää lasten säilöönottoa myös vanhempien kanssa
- Vahvistaa Suomesta turvapaikkaa hakevan lapsen oikeuksien toteutumista ja antaa lapsen oikeuksia vahvistavan viestin myös eurooppalaiseen päätöksentekoon
- Videoneuvottelun käyttämisellä voisi olla myönteisiä vaikutuksia niiden lasten osalta, jotka ovat säilöönottoyksikössä vain yhden huoltajan kanssa
- Lapsen etua parantaa lapsi-sanan käyttö ja säilöönoton lyhytkestoisuuteen pyrkiminen
- Alaikäinen-sanan vaihtaminen lapsi-sanaan voi aiheuttaa tulkintaongelmia ja epäselvyyttä
- Turvapaikanhakijalasten määrän kasvu ei ole todennäköistä esityksen johdosta
- 122 §:n 2 momentin 3 kohta voi johtaa sekaannuksiin ja tulkintaongelmiin vaihtoehtoisten turvaamistoimien selvittämisen osalta
- Esitysluonnoksella mahdollistuu alaikäisten säilöönottojen pitkittyminen, mikäli enimmäisaikaa lapsen säilöönnotolle ei määritettäisi, mikä voisi pahentaa lasten ja perheiden tilannetta, ja aiheuttaa haittaa lapsen terveydelle ja hyvinvoinnille
- Ehdotus aiheuttaa lasten sijoittamista sopimattomiin, vankilamaisempiin olosuhteisiin
- Muutosten myötä säilöönottoa ei itse asiassa rajata, vaan sen käyttö pikemminkin laajenee
- Sosiaaliviranomaisen lausuntoa koskeva säännös ei paranna lapsen etua, vaan voi jopa heikentää sitä
- Jos sosiaaliviranomaiselle ei taattaisi riittävästi mahdollisuutta arvioida lapsen etua, lausunnon merkitys on vähäinen
- Koska esityksessä sosiaalityöntekijälle varataan tilaisuus antaa lausunto säilöönnotosta, mutta lausuntoa ei edellytetä, voisi se johtaa siihen, että lausuntoja ei tosiasiallisesti anneta
- Jos säilöönoton pitkittyminen johtaa perheen tilanteen pahentumiseen ja lastensuojelutoimenpiteisiin, maastapoistaminen voi viivästyä tai estyä kokonaan eli käytännössä säilöönotto johtaisi täysin sen tarkoituksen vastaisiin seuraamuksiin
- Ehdotus voi johtaa tilanteeseen, jossa Joutsenossa säilöönottotiloissa olevien lasten kohdalla lausunto pyydetäisiin Helsingin sosiaaliviranomaiselta, ja tämän vuoksi useinkaan sosiaaliviranomaisen ei olisi mahdollista tavata lasta asian kiireellisyydestä ja välimatkasta johtuen
- Ilmaisu ”henkilön iän ollessa epäselvä tulisi pyrkiä siihen, että häntä kohdeltaisiin lapsena” on epäselvä ja antaa sijaa tulkintoille

HE

- Esityksellä on myönteisiä vaikutuksia lapsen asemaan ja lapsen edun toteutumiseen
- Videoyhteyden mahdollistamisella helpotettaisiin lapsiperheiden ja raskaana olevien tilannetta, kun toimet eivät edellytä siirtymistä paikasta toiseen
- Sosiaaliviranomaisen mahdollisuus antaa lausunto paranee
- Ehdotetuilla muutoksilla on enemmän vaikutusta miehiin kuin naisiin, koska miehiä on säilöönottoyksikön asiakkaista suurin osa

Lausunnot valiokunnille

- Esitys heikentää lapsen etua ja ihmisoikeuksia
- Esitys ei paranna lapsiperheiden asemaa tai lapsen edun toteutumista
- Lapsen edun ensisijaisuus ei toteudu, kun mahdollistetaan edelleen joidenkin lasten säilöönotto
- Edestakaisen matkustamisen vähentäminen videoneuvottelumahdollisuuden ansiosta olisi helpotus säilöön otetuille perheille
- Rajoitukset lasten säilöönottoon ovat merkityksettömiä, ellei uudelleen säilöönottoa rajoiteta tiukemmin
- Ehdotetut säännökset eivät varmista riittävästi sitä, että lapsen säilöönotto jäisi viimesijaiseksi keinoksi
- Sosiaaliviranomaisen kuulemista koskeva ehdotus heikentää lapsen asemaa nykyisestä
- Sosiaalityöntekijälle varattu tilaisuus tulla kuulluksi lapsen säilöön ottoa koskevassa asiassa ei tässä muodossa riittävän hyvin varmistaisi sosiaalitoimen mukanaoloa lapsen säilöönotosta päätettäessä
- Lapsia sijoitettaisiin jatkossa edelleen lapselle täysin sopimattomiin oloihin
- Kun lapsi voi olla säilöön otettuna jo ennen käräjäoikeuden käsittelyä, on selvästi vaikeampaa toteuttaa säilöön otolle vaihtoehtoisia ratkaisuja
- Esityksellä parannetaan alaikäisten asemaa säilöönottomenettelyssä

Hallintovaliokunnan mietintö ja perustuslakivaliokunnan lausunto

- Esityksellä täsmennetään lapsen säilöön ottamista koskevaa menettelyä sekä parannetaan säilöön otetun oikeusturvaa

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin tehdyt muutokset

HE-luonnokset (2012 ja 2014)

- Esitys parantaa säilöön otettujen oikeusturvaa ja asukasviihtyisyyttä
- Uusi säilöönottoyksikkö mahdollistaisi lasten ja lapsiperheiden erityistarpeiden huomioimisen aiempaa paremmin
- Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon

Lausunnot HE-luonnokseen

- Muutokset lisäävät asukasviihtyvyyttä ja asukkaiden oikeusturvaa sekä säilöönottoyksiköiden henkilöstön työssä jaksamista
- Säilöönottoyksiköitä koskevilla muutoksilla ollaan tekemässä säilöönottoyksiköistä entistä vankilamaisempia, mikä huonontaa turvapaikanhakijoiden perusturvaa
- Säilöönnotetun käytöksestä määrääminen ilman selkeää määrittelyä on mahdollinen uhka ihmisten oikeusturvalle
- Ehdotuksen sanamuoto säilöönottoyksikön järjestyssäännöistä voisi johtaa siihen, että yksilön vapauksia rajoitettaisiin enemmän kuin laissa jo rajoitetaan
- Muutokset voimankäyttökeinoihin tekevät säilöönottoyksiköstä vankilamaisemman
- Luonnoksen 3 a §:ssä Maahanmuuttovirastolle annettavat oikeudet säilöönottoyksiköiden toimintaa koskien voisivat aiheuttaa intressitiriidan, sillä Maahanmuuttovirasto toimii useimmiten myös oleskelulupahakemusten päätöksentekoviranomaisena
- Ehdotettu sanamuoto säilöönottoyksikön järjestyssäännöistä voisi johtaa siihen, että yksilön vapauksia rajoitettaisiin enemmän kuin laissa jo rajoitetaan ja yksilön perusoikeuksiin puututtaisiin liian tulkinnanvaraisella tavalla
- Joutsenon vastaanottokeskuksen syrjäisellä sijainnilla voi olla hakijoiden kannalta haitallisia vaikutuksia
- Vaikka lapsiperheille varattaisiin omat säilöönottotilat, ei se takaisi lasten erityistarpeiden huomioonottamista tai oikeutta koulunkäyntiin ja ulkoiluun
- Mikäli perusteluissa ei selvennetä mitä ”tilanteen seuranta ja riittävät tukitoimet tarkoittavat” (11 §), lakimuutos ei vahvista lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien tarpeiden tehostettua huomioimista
- Avioliiton luonnetta arvioitaessa puolison vierailujen huomioiminen asettaisi ihmiset eriarvoiseen asemaan maantieteellisesti ja taloudellisesti

HE

- Joutsenon uusi säilöönottoyksikkö mahdollistaisi lapsiperheiden erityistarpeiden huomioimisen nykyistä paremmin
- Ehdotetuilla muutoksilla on enemmän vaikutusta miehiin kuin naisiin, koska miehiä on säilöönottoyksikön asiakkaista suurin osa

Lausunnot valiokunnille

- Ehdotetut muutokset takaavat säilöön otettujen ulkomaalaisten asianmukaisen kohtelun
- Muutokset tukevat hyvän ja luottamuksellisen asiakassuhteen luomista säilöön otettuihin henkilöihin
- Ehdotuksilla suojellaan asiakkaita toisiltaan ja varmistetaan henkilökunnan työturvallisuutta sekä suojellaan säilölain toimintakonseptia
- Oikeus käyttää voimankäyttövälineitä voisi turvata henkilökunnalle mahdollisuuden rajoittaa väkivaltaisen tilanteen eskaloitumista tai itsen tai toisen vahingoittamista
- Muutokset eivät vahvista lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien tarpeiden tehostettua huomioimista
- Säilöönottoyksiköistä tulee muutosten takia entistä vankilamaisempia
- Lapsia sijoitettaisiin jatkossa entistä vankilamaisempiin oloihin
- Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelussa painottuisi entistä enemmän järjestysluonteinen ja perusoikeuksia rajoittava sääntely
- On vaarana, että järjestyssäännöillä laajennettaisiin toimivaltuuksia säilöönottoyksikössä siitä, mitä ne ovat lain nojalla
- Maahanmuuttoviraston oikeus säädellä säilöönottoyksikön toiminnasta voisi vaarantaa hakijan oikeuden oikeudenmukaiseen menettelyyn ja aiheuttaa intressiristiriidan, sillä Maahanmuuttovirasto on usein myös oleskelulupien päätöksentekoviranomainen
- Esitys parantaa asiakkaiden turvallisuutta ja oikeusturvaa sekä henkilöstön toimintaedellytyksiä

Hallintovaliokunnan mietintö ja perustuslakivaliokunnan lausunto

- Esitys parantaa säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeusturvaa ja asukasviihtyisyyttä
- Turvallinen työympäristö luo paremmat edellytykset henkilökunnalle toteuttaa perustehtäväänsä ja tukea säilöön otettuja ulkomaalaisia

HE 218/2014 vp: Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen, erityiset menettelylliset takeet, turvapaikkatutkinta, turvapaikkapuhuttelu, tiedon hankinta yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, ilmeisen perusteeton hakemus, uusintahakemus, hakemuksen tutkimatta jättäminen, nopeutettu menettely, täytäntöönpanoa koskeva hakemus, täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaiseminen, käännättämispäätösten täytäntöönpano ja turvallinen turvapaikkamaa

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen

HE-luonnos

- Muutokset parantaisivat turvapaikkamenettelyn läpinäkyvyyttä ja hakijoiden yhdenvertaista kohtelua

HE

- Muutokset parantaisivat turvapaikkamenettelyn läpinäkyvyyttä ja hakijoiden yhdenvertaista kohtelua

Erityiset menettelylliset takeet

HE-luonnos

- Esitys parantaisi haavoittuvassa asemassa olevien huomioonottamista menettelyn aikana

Lausunnot HE-luonnokseen

- -

HE

- Esitys parantaisi haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden huomioonottamista turvapaikkamenettelyssä, kun heidän tarvitsemastaan tuesta säädettäisiin laissa

Lausunnot valiokunnalle

- Esitys ei ole vastaanottodirektiivin mukainen erityisten menettelyllisten takaamisen osalta
- Esitys parantaa haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden oikeusturvaa
- Esitys ei käytännössä merkitsisi suurta muutosta nykytilaan, koska pääsääntöisesti direktiivin edellyttämällä tavalla toimitaan jo nykyisin

Hallintovaliokunnan mietintö

- Esitys parantaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien oikeusturvaa
- Ehdotetut muutokset selkeyttävät menettelyjä

Turvapaikkatutkinta, turvapaikkapuhuttelu, tiedon hankinta yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

HE-luonnos

- Muutokset parantaisivat turvapaikkamenettelyn läpinäkyvyyttä ja hakijoiden yhdenvertaista kohtelua

Lausunnot HE-luonnokseen

- Alaikäisen edustajan läsnäolon turvapaikkapuhuttelussa säätäminen pakolliseksi parantaa lasten oikeusturvaa
- Kun osan päätöksistä tekee Migri ja osan poliisi, se voi asettaa hakijat keskenään eriarvoiseen asemaan, vaikuttaa menettelyn ja päätöksen laatuun sekä hakijan oikeuteen oikeudenmukaiseen menettelyyn
- Oikeudenmukaisen menettelyn kannalta on ongelmallista, että lääkärintarkastus julkisin varoin tehtäisiin hakijalle ainoastaan Migrin aloitteesta
- Lääkärintarkastuksen määrääminen menettelyn alkuvaiheessa Migrin aloitteesta ja hakijan suostumuksella lisää hakijan oikeusturvaa ja mahdollisuutta saada tarvittavaa hoitoa jo alkuvaiheessa
- Lääkärintarkastuksen järjestämistä koskeva uusi momentti ei muuttaisi nykykäytäntöä
- Lakiesitys ei tarjoa yksityiskohtaisia vastauksia, miten lapsen etu käytännössä toteutuu
- Esitys saattaa johtaa tilanteeseen, jossa lapsen edustaja ei toimi tämän edun mukaisesti, koska Migri maksaa edustajan palkan, eikä tämä siis ole riippumaton

HE

- Lasten asemaa parannetaan säädöksellä edustajan pakollisesta läsnäolosta ilman huoltajaa olevan lapsen turvapaikkapuhuttelussa
- Muutokset parantaisivat turvapaikkamenettelyn läpinäkyvyyttä ja hakijoiden yhdenvertaista kohtelua

Lausunnot valiokunnalle

- Esitys parantaa yksintulleiden lasten oikeusturvaa

Hallintovaliokunnan mietintö

- Ehdotetut muutokset selkeyttävät menettelyjä ja parantavat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien oikeusturvaa

Ilmeisen perusteeton hakemus, uusintahakemus ja hakemuksen tutkimatta jättäminen sekä nopeutettu menettely

HE-luonnos

- Hakijoiden mahdollisuutta jättää toistuvia uusintahakemuksia rajoitettaisiin, kun vailla uusia perusteita olevat uusintahakemukset jätettäisiin tutkimatta
- Nopeutettua menettelyä ei sovellettaisi, ellei erityistukea pystyttäisi sen aikana tarjoamaan sitä tarvitseville
- Alaikäisen asema turvapaikkamenettelyssä paranee, koska kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei jatkossa käsiteltäisi nopeutetussa menettelyssä muulloin kuin ilman huoltajaa olevan alaikäisen tullessa turvallisesta alkuperämaasta

Lausunnot HE-luonnokseen

- Luonnoksessa ei ole riittävästi turvattu tehokkaita oikeussuojakeinoja ehdottomien palautuskieltojen ja keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien kuten lapsen edun ensisijaisuuden noudattamiselle
- Vailla uusia perusteita olevien uusintahakemusten tutkimatta jättäminen heikentää selkeästi hakijoiden oikeusturvaa ilman asianmukaisia perusteita
- Esityksestä ei ilmene, miten uusien perusteiden olemassaolo tai sen puute selvitetään, jos hakemus jätetään tutkimatta
- Ehdotettu säännös tarkoittaisi, että uusintahakemusten osalta ei tarvitsisi toteuttaa minkäänlaista kuulemistä, minkä johdosta Migrillä ei olisi tarvittavia tietoja päätöksen tekemiseen
- Jos sana ”kielteinen” poistetaan, se laajentaa ”uusintahakemuksen” kattamaan myös tilanteet, joissa aiempaa hakemusta ei ole tutkittu
- Edellytys lainvoimaisuudesta ei juuri muuttaisi uusintahakemuksia koskevaa käytäntöä
- Nopeutettujen menettelyjen käyttäminen vaarantaa hakijoiden oikeusturvaa
- Direktiivin yksintulleiden lasten nopeutettua käsittelyä sääntelevä artikla, johon myös kansallisessa ehdotuksessa nojataan, voi olla ristiriidassa EU-oikeuden kanssa ja vakavasti vaarantaa lasten oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

HE

- Turvapaikkajärjestelmän resurssit kohdistuvat jatkossa paremmin tosiasialla apua tarvitseviin
- Esitys parantaisi haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden huomioonottamista turvapaikkamenettelyssä, kun nopeutettu menettely kiellettäisiin, mikäli tukea heille ei pystytä järjestämään
- Nopeutetun menettelyn soveltaminen lapsiin rajoittuisi

Lausunnot valiokunnalle

- Luonnoksessa ei ole riittävästi turvattu tehokkaita oikeussuojakeinoja ehdottomien palautuskieltojen ja keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien kuten lapsen edun ensisijaisuuden noudattamiselle
- Sääntely kattaa jatkossa kaikki tilanteet, joissa henkilö pyrkii pitkittämään maassa oleskeluaan tekemällä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen
- Esitys ei turvaa sitä, että Migrillä olisi asianmukaiset tiedot päätösten tekemiselle ja jättää epäselväksi, miten tutkitaan mahdollisten uusien seikkojen tai perusteiden olemassaolo tutkimatta jätettävästä uusintahakemuksesta
- Muutos vähentää turhia uusintahakemuksia
- 101 pykälään tehty sanamuutokset varmistavat, että hakemus hylätään vain jos pakolaisuuden eikä toissijaisen suojelun kriteerit eivät täyty
- Hakemuksen käsittelyn siirtäminen normaalimenettelyyn, jos nopeutettu menettely ei valmistu 5 kk aikana, parantaa oikeusturvaa
- 104 § muutoksen myötä alaikäisten oikeudet laajentuvat

Hallintovaliokunnan mietintö

- Ehdotetut muutokset selkeyttävät menettelyjä ja parantavat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien oikeusturvaa

Täytäntöönpanoa koskeva hakemus, täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaiseminen ja käännättämisspätösten täytäntöönpano

HE-luonnos

- -

Lausunnot HE-luonnokseen

- Luonnoksessa ei ole riittävästi turvattu tehokkaita oikeussuojakeinoja ehdottomien palautuskieltojen ja keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien kuten lapsen edun ensisijaisuuden noudattamiselle
- Esitys on ristiriidassa menettelydirektiivin kanssa, sillä siinä rajoitetaan vastoin direktiivin tarkoitusta oikeutta hakea täytäntöönpanonkieltoa
- Liian lyhyt (7 päivän) määräaika täytäntöönpanon estämisen hakemiselle voi käytännössä tehdä oikeussuojakeinon tehottomaksi
- Ehdotettua ulkomaalaislain 199 §:n 4 momenttia olisi tulkittava siten, että kaikissa nopeutetun menettelyn asioissa olisi jatkossa annettava perusteltu päätös
- Ehdotukset sisältävät sääntelyllistä epäselvyyttä määräajoista
- Oikeus odottaa täytäntöönpanonkieltoasian ratkaisua ennen maasta poistamista parantaa hakijoiden oikeusturvaa
- Esityksessä ei ole huomioitu direktiivin velvoitetta varata vähintään viikko aikaa tehdä täytäntöönpanonkieltohakemus tietyissä tapauksissa
- Esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että aiempi käytäntö poliisin erikseen selvittämien tietojen suhteen jatkuu niin sanotun normaalimenettelyn osalta

HE

- Täytäntöönpanon kieltämistä koskevan menettelyn selkiyttäminen nopeuttaisi maasta poistamista ja poistaisi virheelliset täytäntöönpanot

Lausunnot valiokunnalle

- Oikeusturvaa parantaa se, että täytäntöönpanoa lykätään siihen asti, kunnes ratkaisu on annettu
- 7 päivän määräaika on riittämätön täytäntöönpanokieltihakemuksen tekemiseksi hakijan oikeusturvan kannalta
- Täytäntöönpanokiellon hakemisen rajoittaminen määräajalla vaarantaa ehdottoman palautuskiellon täysimääräisen toteutumisen
- 7 päivän määräaika käytännössä edellyttäisi säännönmukaista täytäntöönpanokieltä hallinto-oikeuksilta, jotta hakijoiden oikeusturva voitaisiin taata
- Säännösehdotukset heikentävät merkittävästi käännytyksen kohteena olevien oikeusturvaa, eivätkä millään tapaa paranna sitä
- 7 päivän määräaika on liian lyhyt EU-oikeuden kohtuuvaatimusten kannalta
- 7 päivän määräaikaa voitaneen pitää riittävänä täyttämään direktiivin vaatimukset kohtuullisesta ajasta
- Ehdotukset ovat hallintolainkäytön periaatteiden vastaisia
- 7 päivän määräajalla kiellon hakemiselle ei vaikuteta maasta poistamisen täytäntöönpanon aikatauluun, vaan poistaminen olisi täytäntöön pantavissa hakemuksesta huolimatta
- 7 päivän määräajalla olisi lykkäävä vaikutus ja määräaika voi jopa lisätä hakemuksen tekemiseen tarjolla olevaa aikaa
- 7 päivän määräajoilla täytäntöönpanokiellon hakemiselle ja ratkaisun antamiselle tällaiseen hakemukseen arvioidaan olevan oikeusturvaa parantava vaikutus
- Määräaika on liian lyhyt sille, että hakija pystyisi tekemään perustellun hakemuksen
- Hallinto-oikeus ei ehkä kykene riittävästi selvittämään asiaa lyhyessä määräajassa
- Määräaika ei tuottaisi hallinto-oikeuksille ongelmia vaan olisi jopa parannus nykytilaan
- Esitetty määräaika koskee myös KHO:ta
- Esitys selkeyttää sääntelyä erityisesti maasta poistamisen täytäntöönpanon osalta
- Ulkomaalaislain säännösten sovittaminen yhteen EU:n lainsäädännön kanssa vahvistaa lainsäädännön tasolla yhdenmukaista soveltamista
- Esitys jättäisi epäselväksi menettelyn jatkomuutoksenhakutilanteissa

Hallintovaliokunnan mietintö

- Ehdotetut muutokset selkeyttävät menettelyjä ja parantavat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien oikeusturvaa
- Määräajoista säätäminen parantaa hakijoiden oikeusturvaa, viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja lainsäädännön läpinäkyvyyttä
- 7 päivän määräaika ei käytännössä vähennä hakijoiden aikaa pyytää täytäntöönpanon kieltämistä, vaan joissain tapauksissa lisää sitä

Hallintovaliokunnan mietinnön vastalause

- Esityksessä ei ole riittävästi turvattu tehokkaita oikeussuojakeinoja ehdottomien palautuskieltojen ja keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien kuten lapsen edun ensisijaisuuden noudattamiselle
- Esitys rajoittaa perusteettomasti ja vastoin menettelydirektiivin tarkoitusta hakijan oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin
- Täytäntöönpantavuutta koskeva säännös muuttuu entistä vaikeaselkoisemmaksi, eikä sillä poisteta tulkinnanvaraisuutta tai epäselviä menettelyitä

Turvallinen turvapaikkamaa

HE-luonnos

- Esitys yksinkertaistaisi ja selkeyttäisi ulkomaalaislain turvallisia maita koskevia menettelyjä

Lausunnot HE-luonnokseen

- Direktiivin vaatimusta siitä, että hakija tosiasiallisesti otetaan vastaan alkuperäiseen turvapaikkamaahan, ei ole huomioitu esityksessä edellytyksenä turvallisen turvapaikkamaan vaikutuksille menettelyyn Suomessa
- Direktiivin 38 (2) artiklan sääntöjä ei ole huomioitu (erityisesti vaatimus hakijan yhteydestä turvalliseen kolmanteen maahan)
- 'Riittävän suojelun' käsite on ongelmallinen, koska se antaa mahdollisuuden monelle tulkinnalle

HE

- -

Lausunnot valiokunnalle

- -

Hallintovaliokunnan mietintö

- Ehdotetut muutokset selkeyttävät menettelyjä ja parantavat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien oikeusturvaa

HE 266/2014 vp: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä

*Koodattiin ainoastaan sellaiset vaikutukset, joiden eksplisiittisesti sanottiin liittyvän turvapaikanhakijoihin, kansainvälistä suojelua hakeviin, paperittomiin tai Dublin prosessissa oleviin. Ei koodattu sellaisia yleisempiä vaikutuksia, jotka saattavat myös vaikuttaa näihin. Tällaisia eksplisiittisiä vaikutuksia löytyi lähinnä asiantuntijoiden ja sidosryhmien lausunnoista.

HE-luonnos

- -

Lausunnot HE-luonnokseen

- Dublin-prosessissa tunnistettujen palauttaminen mihinkään maahan olisi vastoin Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimusta
- Ehdotus, että ihmiskaupan uhriksi epäilty henkilö voitaisiin tai jopa velvoitettaisiin siirtämään toiseen EU-maahan tunnistamisprosessin alkuvaiheessa on ristiriidassa kansainvälisten velvoitteiden kanssa
- Uhrille asetettavat edellytykset yhteistyöstä viranomaisten kanssa ja siteiden katkaisemisesta ihmiskaupasta epäiltyyn sekä vastaanottokeskuksen ilmoitusvelvollisuus auttamisjärjestelmässä olevasta voivat johtaa siihen, että uhrin eivät uskalla ottaa yhteyttä viranomaisiin ja siten esimerkiksi paperittomat voivat jäädä avutta
- Paperittomien kohdalla yhteistyöstä kieltäytyminen voisi johtaa henkilön maasta poistamiseen harkinta-ajan kuluttua umpeen
- Paperittomat lapset saattavat jäädä esityksen ulkopuolelle lapsen oikeuksien yleissopimuksen vastaisesti
- Esityksen mukainen terveyspalveluiden tarjoaminen kansainvälistä suojelua hakevalle lapselle on riittämätön ja rikkoo syrjimättömyyden periaatetta sekä jokaisen lapsen oikeutta parhaaseen mahdolliseen terveyteen, sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen
- Maasta poistamispäätöksen tekeminen ennen uhrin tunnistamista käytännössä estyy ainakin ns. Dublin asioissa
- Turvapaikkaa aiemman ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella hakevien hakemuksen hylkääminen ja palauttaminen voi olla kohtuutonta psykologisen trauman vuoksi, vaikka uudelleen uhriutuminen ei olisi todennäköistä
- Kansainvälistä suojelua hakevat jätetään perustelematta Migrin tunnistamisen menettelyn ulkopuolelle
- Uhrille tarkoitetut palvelut ovat liian rajattuja ja muotoiluiltaan liian yleisluontoisia tuen tarpeeseen perustuvan auttamistyön järjestämiseksi
- Toipumisaika taattaisiin vain niille, jotka oleskelevat Suomessa laillisesti

- Toipumisajan tulee olla vähintään 90 päivää, jotta ihmiskaupan uhrin voivat tehdä harkittuja päätöksiä turvallisuudestaan ja yhteistyöstä viranomaisten kanssa sekä antaa yksityiskohtaista tietoa menneistä tapahtumista
- Toipumisaika rajattaisiin käytännössä aina 30 päivään Dublin-prosessissa olevien turvapaikanhakijoiden osalta
- Toipumisaika saattaisi johtaa siihen, että Dublin-päätöstä ei voida tehdä tai laittaa täytäntöön määräaikaisten puitteissa
- Ongelmallista uhrin toipumisen kannalta olisi se, että esityksen mukaan toipumisaika ei estäisi poliisia suorittamasta samanaikaisesti turvapaikkatutkintaa
- Käytännössä toipumisaika rajattaisiin myös koskemaan vain niitä henkilöitä, jotka eivät omasta aloitteestaan ole halukkaita ottamaan yhteyttä poliisiin
- Esitettävät muutokset toipumisajasta eivät palvele kaikkein heikoimmassa asemassa olevia uhreja
- Dublin järjestelmän mukainen siirtäminen toiseen maahan voi johtaa alentuneeseen suojeluun
- Dublin menettelyn myötä toiseen EU-valtioon palautettavat lapset ovat vaarassa jäädä esityksen ulkopuolelle
- Lapsen lähettäminen takaisin saattaa altistaa hänet väkivallalle ja hyväksikäytölle, kuten ihmiskaupalle
- Palauttaminen toiseen jäsenvaltioon voi lisätä henkilön uhriutumisen ja uudelleen uhriutumisen vaaraa
- Toiseen maahan siirtäminen saattaisi aiheuttaa lisästressiä uhreille ja keskeyttää heidän saamansa tuen

HE

- -

Lausunnot valiokunnalle

- Ehdotus, että ihmiskaupan uhriksi epäilty henkilö voitaisiin tai jopa veloitettaisiin siirtämään toiseen EU-maahan tunnistamisprosessin alkuvaiheessa on ristiriidassa kansainvälisten velvoitteiden kanssa
- Esitetty auttamisjärjestelmän mahdollisuus myöntää luvattomasti maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille harkinta-ajan on positiivinen edistysaskel, mutta muotoilut heikentävät niiden mahdollisuutta auttaa pelkääviä uhreja
- Ehdotetun sanamuodon mukaan uhri, jolle ei myönnetä kansainvälistä suojelua, poistettaisiin auttamisjärjestelmästä jos hän ei ole valmis aloittamaan rikostutkintaa
- Edellytetyt yhteistyö, siteiden katkaiseminen syylliseksi epäiltyyn sekä ilmoitusvelvollisuus voivat merkitä sitä, että uhrin eivät uskalla ottaa yhteyttä viranomaisiin, jolloin erityisesti paperittomat voivat jäädä avutta
- Esitetystä muodosta voi johtaa siihen, että ns. pelkäävät uhrin, jotka eivät uskalla tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa, poistetaan auttamisjärjestelmästä

- Joutsenon vastaanottokeskuksen velvollisuus ilmoittaa viranomaisille auttamisjärjestelmään otetusta henkilöstä voi rajoittaa avun ulkopuolelle kaikkein heikoimmassa asemassa olevia, kuten paperittomia
- Toipumisaika ei Dublin-prosessissa olevien turvapaikanhakijoiden osalta olisi käytännössä koskaan yli 30 päivää, koska heidät voitaisiin tämän jälkeen siirtää toiseen EU-maahan
- Toipumisaika rajattaisiin käytännössä koskemaan vain niitä, jotka eivät omasta aloitteestaan ole halukkaita ottamaan yhteyttä poliisiin
- Laillisesti maassa oleskelevien toipumisaika ja ilman oleskeluoikeutta olevien uhrien harkinta-aika ovat eri pituiset ja syy tälle jää epäselväksi
- Toipumisajan lisääminen lakiin itsessään on parannus
- Esitys jättää epäselväksi, onko ilman oleskelulupaa maassa oleskelevalla ulkomaalaisella mahdollisuus samansisältöiseen toipumiseen harkinta-aikana
- Henkilön palauttaminen Dublin-asetuksen mukaisesti voi johtaa uudelleen uhriutumisen vaaraan
- Auttamistoimia voitaisiin antaa myös ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsille, jotka ovat käytännössä usein kansainvälistä suojelua Suomesta hakevan ihmiskaupan uhrin lapsia
- Toipumisaika ei estäisi poliisia tai rajatarkastusviranomaista suorittamasta samanaikaisesti turvapaikkatutkintaa
- Usein kansainvälistä suojelua hakeneita koskisi muutos, että auttamisjärjestelmä voisi tunnistaa uhrin tilanteessa, jossa ei käynnistetä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua katsoa henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi ulkomailla

Hallintovaliokunnan mietintö

- Toipumisaika ei estäisi poliisia tai rajatarkastusviranomaista suorittamasta samanaikaisesti turvapaikkatutkintaa

HE 295/2014 vp: Palvelujen ulkoistaminen

*Koodattiin kaikkiin oleskeluluvan hakijoihin kohdistuvat vaikutukset, erityisesti biometrisiin tunnistuksiin liittyvät. Suoria vaikutuksia nimenomaan kansainvälistä suojelua hakeviin mainittiin vain kerran

HE-luonnos

- Esitys mahdollistaa palveluiden tarjoamisen sellaisissa kolmansissa valtioissa, joissa Suomella ei ole edustustoa tai se ollaan sulkemassa
- Muutokset merkitsevät parempaa ja nopeampaa asiointia oleskeluluvan hakijalle ja tarjoavat vähintään saman palvelutason ja palveluiden saatavuuden kuin olemassa oleva järjestelmä
- Esitys ei kuitenkaan ratkaise kaikkia tilanteita, joissa oleskelulupaa ei tällä hetkellä ole mahdollista hakea
- Ei ole merkittäviä vaikutuksia naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumiseen

Lausunnot HE-luonnokseen

- Esitys jättää epäselväksi, millä tavoin varmistetaan perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen Suomen ulkoistaessa palveluja
- Ei ole huomioitu riskiä, joka konkretisoituu kansainvälistä suojelua saaneiden perhesidehakemusten kohdalla turvallisuuden, salassapidon ja tietosuojakysymysten osalta
- Mahdollisuus jättää perheen yhdistämishakemus toisen Schengen-maan edustustoon voi tuoda toivottavan parannuksen tilanteeseen, jossa perheen yhdistäminen on ollut osalle siihen oikeutetuista käytännössä mahdotonta
- Oleskelulupien hakukäytänteiden helpottamisella voidaan osin parantaa tilannetta oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakevien kohdalla
- Muutokset mahdollistaisivat oleskelulupalveluiden saatavuuden ja tason turvaamisen, sekä tarkoittaisivat asiakkaalle parempaa ja nopeampaa asiointia
- Eri maissa olevien asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta on ongelmallista, jos mahdollisuus saada henkilötunnus riippuisi täysin asiakkaan vaikutusvallan ulkopuolella olevasta seikasta, ja että eri maissa oleskelulupaa hakevat joutuisivat eriarvoiseen asemaan oleskelulupamenettelyn maksullisuuden osalta
- Jos ulkoistaminen johtaa siihen, että henkilötunnusta ei voida antaa ensimmäisen oleskeluluvan yhteydessä uudehkon Luvalla HETU -järjestelmän tarkoittamalla tavalla, tämän järjestelmän hyödyt jäävät asiakkaalta saamatta
- Ulkoistaminen vaikuttaa supistavasti hakijan mahdollisuuteen pyytää henkilötietojensa tallentamista väestöntietojärjestelmään
- Esitys jättää epäselväksi, miten varmistetaan, että ulkopuolisella palveluntarjoajalla asioiva henkilö ymmärtää saamansa suomenkielisen päätöksen sisällön

- Esityksen ei pitäisi vaikuttaa Kelan sosiaaliturvan alkamiseen maahan muuttavan henkilön kohdalla
- Voi johtaa siihen, että useissa tapauksissa yksittäisen hakijan asiaa hoitaa sekä edustusto että ulkoinen palveluntarjoaja, eikä UMA:n tieto vireillä olevista hakemuksista välttämättä tule olemaan ajantasalla
- Ulkoinen palveluntarjoaja ei pystyisi tarkistamaan hakemusta, neuvomaan hakijaa tai pyytämään hakemuksen täydentämistä menettelyn laadun ja sujuvuuden varmistamiseksi
- Henkilöllisyyden todentamisen jakaminen esitetyllä tavalla saattaa muodostua tosiasiallisen tunnistamisen kannalta ongelmalliseksi

HE

- Muutokset merkitsevät parempaa ja nopeampaa asiointia oleskeluluvan hakijalle ja tarjoavat vähintään saman palvelutason ja palveluiden saatavuuden kuin olemassa oleva järjestelmä
- Lupamenettelyn kesto saattaa lyhentyä

Lausunnot valiokunnille

- Esitetty menettely ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon takeita
- Hakija ei voisi enää pyytää henkilötunnusta oleskelulupahakemuksen yhteydessä silloin, kun hakemus jätettäisiin ulkoiselle palveluntarjoajalle
- Hakija ei pystyisi heti Suomeen saavuttuaan käyttämään asioinnissa henkilötunnusta, vaan joutuisi pyytämään tunnusta maistraatista Suomeen saapumisen jälkeen
- Hakemukset voivat tulla tarkemmin tutkituiksi, koska paikallistuntemusta ja maakohtaista tietoa olisi enemmän käytettävissä
- Ulkoisella palveluntarjoajalla olisi intressi hoitaa annetut tehtävät hyvin
- Lupamenettelyn kesto saattaa lyhentyä ja palveluiden antaminen sujuvoitua tilanteissa, joissa oleskelulupahakemuksen jättäminen on esimerkiksi suuren hakijamäärän vuoksi ruuhkautunut
- Hakija pystyisi jättämään hakemuksensa lähempänä kotipaikkaansa olevaan toimipaikkaan sen sijaan, että tarvitsisi matkustamaan pitkänkin matkan Suomen edustustoon
- Valmiin päätöksen pystyy noutamaan lähempää
- Asiakkaalla on mahdollisuus valita palvelumaksullisen ulkoisen palveluntarjoajan ja palvelumaksuttoman Suomen edustuston väliltä, koska oikeus asioida edustustossa säilyisi
- Ei ole merkittäviä vaikutuksia naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumiseen
- Esitys ei kuitenkaan ratkaise kaikkia tilanteita, joissa oleskelulupaa ei tällä hetkellä ole mahdollista hakea
- Ei lisää laittoman maahanmuuton ja maahantulosäännösten kiertämisen riskiä

Hallintovaliokunnan mietintö ja perustusvaliokunnan lausunto

- Esitys vastaa etupainotteisesti edustustoverkoston karsimisesta seuraavaan oleskelulupa-asioiden palvelutason heikentymiseen
- Ehdotettu sääntely täyttää perustuslain vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta

HE 2/2016 vp: Humanitaarista suojelua koskeva muutos, hakemuksen käsittelymaksujen vaatiminen ennakoon, haastetiedoksiannosta todisteelliseen tiedoksiantoon siirtyminen

Humanitaarisen suojelun kumoaminen

HE-luonnos

- Muutos yhdenmukaistaa Suomen lainsäädännön kansainvälisen suojelun osalta EU-lainsäädännön kanssa
- Muutoksen jälkeen Suomen lainsäädäntö ei näytä suotuisammalta verrattuna EU:n lainsäädäntöön

Lausunnot HE-luonnokseen

- Muutos laskee kansainvälisen suojelun tasoa Suomessa
- Siirtymäsäännöksen puuttuminen johtaa siihen, että jos jo humanitaarisiin perusteisiin suojelua saavalle henkilölle ei enää vastaisuudessa myönnetä jatkolupaa, kansainvälistä suojelua saaneen henkilön oikeuksiin ja oikeutettuihin odotuksiin puututaan merkittäväällä tavalla
- Muutos merkitsee heikennystä nykyiseen lakiin ja käytäntöön, joka on turvannut oleskeluluvan myöntämisen tapauksissa, joissa on riski ehdottomien palautuskieltojen loukkaamiseen
- Kumoaminen voi johtaa lisääntyviin tilapäisen suojelun perusteella tai muuten tilapäisiin oleskelulupiin, mikä tarkoittaa sitä, että näillä henkilöillä olisi rajoitetummat oikeudet sosiaali- ja terveyspalveluihin ja toimeentulotukeen, mikä voi aiheuttaa syrjäytymisongelmia
- Muutos merkitsee valitusten lisääntymistä ja oleskelulupien myöntämistä toissijaisen suojelun perusteella

HE

- Kumoamisen myötä oleskeluluvan jatkolupaa ei voida enää myöntää henkilöille, joilla on jo voimassa oleva oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella
- Muutosten jälkeen kansainvälistä suojelua ei annettaisi henkilöille, joiden palauttaminen kotimaahan palautuskieltojen näkökulmasta on mahdollista
- Humanitaarisen suojelun kumoaminen vaikuttaisi myös ulkomaalaisiin, joilla on jo voimassa oleva oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella
- Muutos vaikuttaa humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheen yhdistämiseen siten, että perheen yhdistäminen ei olisi enää vapautettu toimeentuloedellytyksestä
- Kumoaminen lisää jonkin verran kielteisten kansainvälistä suojelua koskevien päätösten määrää
- Noin 270 humanitaarisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan hakijaa tulee lähivuosina hakemaan pysyvää oleskelulupaa

Lausunnot valiokunnille

- Muutos ei ole ristiriidassa perustuslain tai kansainvälisten velvoitteiden kanssa
- Heikentää ulkomaalaisen oikeutta saada oleskelupa
- Kumoaminen johtaa siihen, että kansainvälistä suojelua ei voi saada enää ympäristökatastrofin tai muun vakavan humanitaarisen tilanteen vuoksi
- Esityksen perusteella suojelun ulkopuolelle jäävät tilanteet, jossa suojelua nykyisin voidaan antaa maan yleisen ihmisoikeustilanteen tai vakavan humanitaarisen tilanteen vuoksi, vaikka henkilö ei pysty näyttämään henkilökohtaista vaaraa
- Kumoaminen lisää pitkittyneitä prosesseja ja inhimillistä kärsimystä
- Kumoaminen lisää paperittomuutta ja syrjäytymistä
- Kumoaminen lisää kielteisten kansainvälistä suojelua koskevien päätösten määrää
- Esitys on omiaan väistämättä johtamaan kohtuuttomaan ja epäselvään tilanteeseen sekä jatkolupaa hakevan että hänen perheenjäsentensä kannalta

Hallintovaliokunnan mietintö ja perustuslakivaliokunnan lausunto

- Ehdotus merkitsee sitä, että oleskelulupaa ei voida jatkossa myöntää humanitaarisen suojelun perusteella
- Muutoksesta huolimatta suurin osa oleskelulupaa hakevista tulee jäämään Suomeen, koska kokonaisharkinnan perusteella heitä ei voida enää todennäköisesti poistaa maasta

Hallintovaliokunnan mietinnön vastalauseet (2 kpl)

- Kumoaminen laskee kansainvälisen suojelun tasoa Suomessa
- Kumoaminen lisää paperittomuutta ja syrjäytymistä
- Ehdotettu sääntely vaikuttaisi merkittäväällä tavalla humanitaarisin perustein jo kansainvälistä suojelua Suomessa saaneen henkilön jossain määrin oikeutetuiksi katsottaviin odotuksiin suojelun jatkumisesta
- Kumoaminen heikentää mahdollisuuksia myöntää oleskelulupa tapauksissa, joissa on riski ehdottoman palautuskiellon loukkaamiseen
- Perusteiden muuttuminen kesken prosessin uhkaa asettaa määräaikaisella oleskeluluvalla olevat ihmiset ja heidän perheenjäsenensä hankalaan ja epäselvään tilanteeseen

Hakemuksen käsittelymaksujen vaatiminen ennakoon

HE-luonnos

- -

Lausunnot HE-luonnokseen

- Käsittelymaksujen suorittamatta jättäminen johtaa siihen, että hakemus raukeaa
- Käsittelymaksujen perimistä koskeva uudistus asettaa paperisen ja sähköisen hakemusmenettelyn käyttäjät samanarvoiseen asemaan

HE

- -

Lausunnot valiokunnalle

- -

Hallintovaliokunnan mietintö ja perustuslakivaliokunnan lausunto

- -

Haastetiedoksiannosta todisteelliseen tiedoksiantoon siirtyminen

HE-luonnos

- Tiedoksiantomenettelyn nopeuttaminen lyhentää hakijan vastaanottokeskuksessa oleskeltua aikaa
- Tiedoksi antamista koskevan muutoksen myötä hakija saisi myönteisen päätöksen tiedoksi nopeammin

Lausunnot HE-luonnokseen

- Muutos ei vaaranna hakijan oikeusturvaa
- Muutos vaikuttaa hakijan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin valittaa päätöksestä, millä voi olla huomattavia vaikutuksia hakijan perustavanlaatuisiin oikeuksiin
- Jos hakijalle ei selvitetä kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen perusteluja, hakijan oikeus muutoksenhakuun vaarantuu
- Muutos vaikuttaa hakijan mahdollisuuteen saada päätös tiedoksi ja ymmärtää sen sisältö ja merkitys, jos tulkkausta ei ole enää saatavilla
- Jos hakija ei ymmärrä päätöksensä perusteluja, tästä voi aiheutua väärinymmärryksiä ja epäluottamusta suomalaista viranomaisjärjestelmää kohtaan

HE

- Muutos johtaa siihen, että myönteisen päätöksen saanut hakija saa päätöksensä aiempaa nopeammin tiedoksi, mikä olisi hakijalle myönteinen kehitys
- Tiedoksiantomenettelyn nopeuttaminen lyhentää hakijan vastaanottokeskuksessa oleskeltua aikaa

Lausunnot valiokunnille

- Tiedoksiantomenettelyn sujuvoittaminen ei vaaranna hakijoiden menettelyllisiä oikeuksia ja oikeusturvaa
- Muutoksella ei ole vaikutusta viranomaisen velvollisuuteen tulkita tai kääntää päätös hakijalle
- Muutos vaikuttaa käytännössä hakijan mahdollisuuteen saada päätös tiedoksi ja ymmärtää sen sisältö ja merkitys
- Hakijan oikeus muutoksenhakuun ja tosialliset mahdollisuudet valittaa päätöksestä vaarantuvat
- Jos hakija ei ymmärrä päätöksensä perusteluja, tästä voi aiheutua väärinymmärryksiä ja epäluottamusta suomalaista viranomaisjärjestelmää kohtaan
- Jos poliisi antaa tiedoksi vain ne kielteiset päätökset, jotka sisältävät maasta poistamispäätöksen, voivat johtaa päätöksensääjän pakoiluun, vaarantaa tehokkaan maasta poistamisen ja johtaa mahdollisesti luvattomaan oleskeluun Suomessa tai Schengen-alueella
- Haastetiedoksiannosta luopuminen osassa tapauksissa tarkoittaa, että henkilöt etsivät selvennystä asiaa muilta tahoilta kuin poliisilta

Hallintovaliokunnan mietintö ja perustuslakivaliokunnan lausunto

- Muutos ei vaaranna hakijan menettelyllisiä oikeuksia ja oikeusturvaa
- Muutos ei vaikuta viranomaisen velvollisuuteen tulkita ja kääntää päätös hakijalle

Hallintovaliokunnan mietinnön vastalauseet (2 kpl)

- Jos henkilö ei ymmärrä saamaansa päätöstä, tulee hän ja hänen perheensä kärsimään siitä merkittävästi

HE 32/2016 vp: Säilöönottoa koskeva menettely, käännättämispäätöksen täytäntöönpaneminen, oikeusapu, valitusaikojen lyhentäminen, valituslupamenettely ja tuomioistuinten kokoonpanon keventäminen

Säilöönottoa koskevan asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa

HE-luonnos

- -

Lausunnot HE-luonnokseen

- Heikentää säilöön otettujen oikeusturvaa
- Merkitsee syvälle käyvää muutosta vapaudenmenetyksen oikeusturvatakeisiin
- Muutos voi johtaa sattumanvaraisuuteen ja vaikeuksiin tulkita, onko henkilö esittänyt virallista pyyntöä päästä oikeuden eteen

HE

- -

Lausunnot valiokunnille

- Heikentää säilöön otettujen oikeusturvaa merkittävästi
- Heikentää säilöön otettujen henkilökohtaisen vapauden suojaa
- Muutos voi johtaa siihen, että pyyntöjä tuomioistuinkäsittelyyn tehdään hyvin harvoin ja ulkomaalaisia pidetään pitkiäkin aikoja säilössä ilman kontrollia
- Jatkossa myös sellaiset viranomaiset, jotka eivät ole aiemmin olleet tekemisessä ulkomaalaisten säilöönoton kanssa, joutuisivat tekemään säilöönottopäätöksiä
- Menettely voi johtaa mielivaltaisuuteen
- Oikeuskäsittely, joka toteutuisi ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä, edellyttäisi säilöön otetulta aktiivisuutta ja tietoa menettelystä ja omista oikeuksistaan
- Muutos antaa säilöön otetulle mahdollisuuden itse vaikuttaa asiansa käsittelyyn aiempaa paremmin

Hallinto- ja lakivaliokunnan mietinnöt sekä perustuslakivaliokunnan lausunto

- Ulkomaalaisille turhautumista aiheuttaneet säilöönottoa koskevat pakolliset käsittelyt poistuvat
- Heikentää säilöön otettujen oikeusturvaa

Aiemman lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöön paneminen huolimatta uusintahakemuksesta

HE-luonnos

- -

Lausunnot HE-luonnokseen

- Ehdotettu voi johtaa palautuskieltojen loukkaamiseen ja ihmisoikeusvelvoitteiden rikkomiseen

HE

- -

Lausunnot valiokunnille

- Sen, että aikaisempi lainvoimainen käännättämisspätös voidaan panna täytäntöön, jos henkilö peruuttaa valituksen ja tekee uuden turvapaikkahakemuksen vaikuttaa ensisijaisesti niihin hakijoihin, jotka ohjataan nopeutettuihin menettelyihin, ja hakijoihin, jotka anovat valituslupaa KHO:teen
- Mikäli käännätys perustettaisiin aikaisemmin tehtyyn lainvoimaiseen käännätyspäätökseen, niin hakijalla ei olisi mahdollisuutta saattaa käännätyksensä laillisuutta tuomioistuimen tutkittavaksi siinäkin tapauksessa, että uusintahakemus perustuu uusiin näkökohtiin, jotka osoittavat hänen olevan kotimaassa vaarassa. Tämä voi johtaa palautuskieltojen loukkaamiseen ja ihmisoikeusvelvoitteiden rikkomiseen

Hallinto- ja lakivaliokunnan mietinnöt sekä perustuslakivaliokunnan lausunto

- -

Oikeusavun rajaaminen turvapaikkapuhuttelussa

HE-luonnos

- Muutos siitä, että avustajan kelpoisuus määräytyy oikeusapulain mukaan kansainvälistä suojelua koskevissa ja muissa ulkomaalaisasioissa arvioidaan vaikuttavan hakijoille annettavan oikeusavun laatuun myönteisesti

Lausunnot HE-luonnokseen

- Oikeusavun rajoittaminen turvapaikkatutkinnassa ehkäisisi epäasiallista asiakashankintaa ja liian kaukana olevien avustajien käyttöä
- Oikeusavun rajaaminen turvapaikkapuhutteluvaiheessa vapauttaa avustajaresursseja muutoksenhakuvaiheeseen ja parantaa avustajien saatavuutta
- Oikeusavun rajaaminen heikentää kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa ja oikeutta oikeusapuun
- Erityisten painavien syiden tunnistaminen voi jäädä tekemättä tai se on hyvin vaikeaa ellei mahdotonta
- Koska esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, miten erityisten painavien syiden olemassaolo määritellään, säännös on altis tulkintaongelmille ja väärinkäsityksille
- Rajausta oikeusavun antamisesta ”erityisen painavista syistä” tullee tekemään oikeusavusta turvapaikkapuhutteluvaiheessa poikkeuksellista ja suuri osa turvapaikanhakijoista jää käytännössä oikeusavun ulkopuolelle turvapaikkatutkinnan aikana

- Jos pakolaisoikeuteen erikoistuneet asianajajat ja juristit eivät voi enää antaa oikeusapua, hakijan oikeusturva heikkenee
- Oikeusavun rajaaminen voi johtaa siihen, että monet traumatisoituneet, kidutuksen tai ihmiskaupan uhrit jäävät kokonaan ilman oikeusapua ja avustajaa turvapaikkatutkiminnan alkuvaiheessa tai jopa kokonaan tunnistamatta
- Oikeusavun rajaaminen ja ehdotus lisäselvityksen rajaamisesta johtavat jatkossa siihen, että olennainen näyttö tai uudet perusteet ja ns. sur place -perusteet ilmenevät vasta KHO:n käsittelyn aikana
- Yksityisten avustajien korvaaminen julkisilla oikeusavustajilla vähentää turvapaikanhakijoille oikeusapua antavien avustajien määrää

HE

- Muutosten kokonaisvaikutusten arvioidaan olevan hakijoiden oikeusturvaa tukevia oikeuskäsittelyjen nopeutuessa
- Avustajien kelpoisuusehtojen tarkentaminen lisää turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa

Lausunnot valiokunnille

- Avustajien kelpoisuusvaatimuksista säättäminen vaikuttaa oikeusavun laatuun myönteisesti
- Avustajien kelpoisuusehdoista säättäminen lisää turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ja avustajatoiminnan eettisyyttä
- Oikeusapuviranomaisten oikeus saamaan salassapitosäännösten estämättä tietoja ulkomaalaisrekisteristä voi tehostaa oikeusapumenettelyä ja parantaa oikeusturvaa
- Oikeusavun rajaaminen hallintomenettelyvaiheessa heikentää hakijoiden oikeusturvaa
- Oikeusavun rajaaminen lisää palautuskieltojen loukkaamisen riskiä
- Oikeusavun rajaaminen asettaa turvapaikanhakijat eriarvoiseen asemaan hallintomenettelyssä, sillä heidän ei voi edellyttää tietävän riittävästi omista oikeuksistaan
- Jos ehdotus toteutetaan esitettyssä muodossa, turvapaikanhakijoiden katsotaan jäävän käytännössä jokseenkin kategorisesti ilman oikeusapua turvapaikkapuhutteluissa, tai ainakin vähentämään avustajan käyttöä merkittävästi
- Yhdessä HE:n muiden ehdotusten kanssa oikeusavun rajaamisella ollaan luomassa eriarvoista oikeussuojajärjestelmää
- Oikeusavun rajaaminen nostaa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien sekä yksin maahan tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden että vanhempiensa tai muun aikuisen mukana tulleiden lasten mahdollisuuksia oikeusapuun
- Oikeusavun rajaaminen turvapaikkapuhutteluvaiheessa, rajaukset lisäselvityksen toimittamiseen ja valituslupaperusteisiin lisäävät tilanteita, joissa hakijan haavoittuva asema tunnistetaan vasta KHO-vaiheessa
- Esitys heikentää myös turvapaikanhakijoina olevien lasten oikeusturvaa ja lasten oikeutta saada tietoa ja tukea heille sopivalla tavalla, lasten tieto käytettävistä oikeussuojakeinoista heikkenee

- Kiireellisyys ja tehostaminen ovat omiaan heikentämään turvapaikanhakijalasten oikeutta tulla kuulluksi ja huomioduksi iän ja kehitystason mukaisesti
- Esitys lisää haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikkaa hakevien lasten eriarvoisuutta suomalaisessa oikeusjärjestelmässä
- Riskinä on, että monet traumatisoituneet, kidutuksen tai esim. ihmiskaupan uhrit jäävät kokonaan ilman oikeusapua ja avustajaa turvapaikkatutkiminnan alkuvaiheessa tai jopa kokonaan tunnistamatta
- Mahdollisuus oikeusapuun ”erityisen painavista syistä” on omiaan johtamaan vaihtelevaan tulkintaan ja eriarvoiseen kohteluun, ja siihen, että oikeudellinen apu jää saamatta vaikka henkilöllä olisi erityisen painavia syitä saada oikeusapua
- Oikeusavun rajaaminen heikentää merkittävästi juuri niiden henkilöiden asemaa, joilla on kaikkein voimakkain tarve kansainvälistä suojelulle
- Oikeusavun rajaaminen voi johtaa siihen, että hakija tulee tietoiseksi esim. mahdollisuudesta saada lääketieteellistä näyttöä vasta saatuaan kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseen
- Jos ensimmäisessä oikeusasteessa tarjottavaan oikeusapuun ehdotettuja rajoituksia ei tarkisteta ja uutta järjestelmää ei ole otettu käyttöön silloin, kun ehdotettu lainmuutos tulee voimaan, Suomen lainsäädäntö saattaa olla ristiriidassa uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin 19 artiklan kanssa
- Avustajien kelpoisuusehtojen tiukentaminen heikentää hakijan oikeutta valita avustaja hallintovaiheessa
- Asiakohtainen kiinteä palkkio rajoittaa avustajien mahdollisuutta hoitaa työtään hyvän asianajotavan velvoittamalla tavalla
- Asiakohtainen palkkio on omiaan ruokkimaan epäeettisiä toimijoita alalla ja vaikeuttaa mahdollisuuksia löytää pätevä avustaja
- Asiakohtainen palkkio voi johtaa siihen, että avustajat tarttuvat helppoihiin tapauksiin, ja vaativaa apua tarvitsevat hoidetaan puutteellisesti tai he jäävät kokonaan ilman oikeusapua
- Ehdotetut taksat eivät kata erityisryhmien asianmukaista avustamista ja puhutteluun osallistumista
- Kiinteä palkkio voi rajoittaa oikeusavun määrää jopa niin paljon, että vähävaraisen turvapaikanhakijan kohdalla ei voida puhua oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä tai oikeudesta hyvään hallintoon
- Rajausta avustajan käyttöön tarkoittaa entistä tehostuneempaa haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamista asian alkuvaiheissa
- Jatkossa avustajaresurssit tulevat kohdistumaan juuri niihin tapauksiin, joissa avustajalle on todellinen tarve

Hallinto- ja lakivaliokunnan mietinnöt sekä perustuslakivaliokunnan lausunto

- Se, että ulkomaalaisen avustajana voi toimia jatkossa vain julkinen oikeusavustaja, parantaa kv-suojelua hakevien oikeusturvaa, koska avustajat tulisivat asianmukaisen valvonnan piiriin
- Avustajien kelpoisuusehtojen tarkentaminen lisää turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa

Hallinto- ja lakivaliokunnan mietintöjen eriävät mielipiteet

- Oikeusavun poistaminen turvapaikkapuhuttelussa tarkoittaa merkittävää heikennystä turvapaikanhakijan oikeusturvaan
- Epäselvyys siitä, kuka määrittelee erittäin painavien syiden käsillä olon, muodostaa riskin jutun ottamista harkitsevalle avustajalle ja on omiaan luomaan epävarmuutta ja vaarantamaan kuulemisen tehokkaan ja asianmukaisen sujumisen
- Esitys on ”erityisen painavia syitä” -osuudeltaan niin löyhä, että se voi johtaa siihen, että eri tapauksia voidaan päätyä harkitsemaan keskenään eri perustein, mikä uhkaa sekä heikentää oikeussuojaa että hidastaa oikeusprosesseja
- Muutoksen riskinä on, että monet traumatisoituneet, kidutuksen tai esimerkiksi ihmiskaupan uhrit tulevat jäämään ilman oikeusapua ja avustajaa turvapaikkatutinnan alkuvaiheessa

Valitusajkojen lyhentäminen

HE-luonnos

- -

Lausunnot HE-luonnokseen

- Valitusajkojen lyhentäminen vaarantaa turvapaikanhakijan oikeuden hakea muutosta ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin
- Lyhentämisen vuoksi muutoksenhaku voi jäädä kokonaan tekemättä, ja Migrin päätös tulee lainvoimaiseksi
- Valitusajan lyhentäminen loukkaa hakijoiden oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun ja asettaa hakijat eriarvoiseen asemaan verrattuna muihin
- Valitusajan lyhentäminen voi asettaa hakijat eriarvoiseen asemaan myös maantieteellisesti, sillä asiantuntevan avun löytäminen voi olla maakunnissa haasteellisempaa kuin suurissa keskuksissa
- Koska oikeusaputoimistoissa on jonoja, hakijoiden asioita ei välttämättä saada mahtumaan jo sovittujen toimien väliin
- Pätevän avustajan, tarvittavien dokumenttien ja tulkin hankkiminen voi olla myös haasteellista 14 päivän valitusajassa
- Myös avustajille valituksen laatiminen tulee olemaan työläämpää lyhyessä valitusajassa, kun samalla on rajoitettu avustajan käyttöä turvapaikkapuhutteluvaiheessa
- Valitusajan lyhentämisen nähdään johtavan siihen, että yksityisten avustajien mahdollisuudet avustaa myös tuomioistuinvaiheessa heikkenevät, minkä seurauksena ulkomaalaisasioiden tuntemus heikkenee myös tuomioistuinvaiheessa. Tämä myös heikentää hakijan oikeusturvaa

HE

- Oikeuskäsittelyjen nopeutuminen tukee hakijan oikeusturvan toteutumista
- Valitusajkojen lyhentämisen voisi yksittäisenä tekijänä nähdä jossain määrin aiheuttavan haasteita avustajien toiminnalle

Lausunnot valiokunnille

- Valitusajkojen lyhentäminen vaarantaa turvapaikanhakijan oikeuden hakea muutosta
- Loukkaa hakijoiden oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja yhdenvertaiseen kohteluun
- Valitusajkojen lyhentäminen on omiaan pitkittämään ja monimutkaistamaan valitusprosessia
- Valitusajkojen lyhentäminen muodostaa oikeusturvariskin, jos se lyhentää päätösten lainvoimaiseksi tuloa
- Lyhyet valitusajat voivat käytännössä estää yksin maahan tulleen lapsen tai lapsiperheen mahdollisuuden valittaa kielteisistä turvapaikkapäätöksistä
- Valitusajkojen lyhentäminen koituisi erityisen haitalliseksi juuri erityisen haavoittuvassa asemassa oleville, kuten alaikäisille
- Voi johtaa siihen, että valitusta ei ehditä tehdä ajoissa lasten kohdalla
- Valitusajan lyhentämisen seurauksena voi olla, että moni kielteisen päätöksen saanut hakija jäisi ilman pätevää edustajaa myös valitusvaiheessa
- Valitusajkojen lyhentäminen vaikeuttaa turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksia löytää pätevä avustaja
- Valitusajan lyhennys vaikeuttaa merkittävästi ylipäättään muutoksenhakuoikeuden käyttämistä, ja voi johtaa siihen, että vain harva hakija saisi jatkossa oikeusapua toisessa asteessa
- Valitusajan lyhennys voi johtaa siihen, että muutoksenhakua ei ehditä tehdä, etenkin lasten kohdalla, vaikka siihen olisi syytä
- Valitusajan lyhentämisellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole siten mitään vaikutusta siihen, voidaanko maasta poistaminen toimeenpanna
- 14 vuorokauden valitusaikaa KHO:teen voi olla riittämätön aika perustellun valituslupahakemuksen ja valituksen laatimiselle

Hallinto- ja lakivaliokunnan mietinnöt sekä perustuslakivaliokunnan lausunto

- Valitusajkojen lyhentäminen ei lähtökohtaisesti lisää tuomioistuimille tehtävien puutteellisten valitusten määrää
- Valitusajkojen lyhentäminen heikentäisi oikeusturvan edellytyksiä tilanteissa, joissa oikeussuojan tarve kansainvälistä suojelua hakeneilla henkilöillä on erityisen korostunut
- Lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista

Hallinto- ja lakivaliokunnan mietintöjen eriävät mielipiteet

- Valitusajkojen lyhentäminen on omiaan pitkittämään ja monimutkaistamaan valitusprosessia
- Valitusajan lyhentäminen muodostaa riskin hakijan oikeusturvalle ja siitä voisivat erityisesti kärsiä kaikkein heikoimmassa asemassa olevat, kuten alaikäiset
- Valitusajan lyhentäminen voi johtaa hätäisesti ja puutteellisesti tehtyjen valitusten osuuden lisääntymiseen

Valituslupamenettely

HE-luonnos

- -

Lausunnot HE-luonnokseen

- Valituslupaperusteiden rajaaminen KHO:teen yhdessä ehdotuksen muiden osien kanssa heikentää hakijan oikeusturvaa
- Valituslupaperusteiden rajaaminen puhtaasti prejudikaattiperusteisiin tarkoittaisi, että ainoa vaihtoehto näissä tilanteissa on uusintahakemus

HE

- -

Lausunnot valiokunnille

- Valituslupa KHO:teen ei heikennä valittajan oikeusturvaa olennaisesti
- Valituslupamenettely mahdollistaa hallinnollisten käytäntöjen ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden toteuttamisen, mikä tehostaa oikeusturvaa
- Valitusajan lyhentämisellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole siten mitään vaikutusta siihen, voidaanko maasta poistaminen toimeenpanna
- Valituslupaperusteiden rajaaminen puhtaasti prejudikaattiperusteisiin tarkoittaisi, että ainoa vaihtoehto näissä tilanteissa on uusintahakemus
- Valituslupan kynnys nousisi nykyisestä, ja sen tueksi esitetyt perusteet olisivat kvalifioidummat kuin nykyisin
- Valituslupan rajaaminen erityisen painavilla syillä tekisi palautuskiellon loukkaamisen arvioinnin ylimmässä oikeusasteessa hyvin poikkeukselliseksi
- Mikäli korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteita rajoitetaan nykyisestä, hallinto-oikeudella on entistä tärkeämpi rooli muutoksenhakuasian ensimmäisenä ja lähtökohtaisesti ainoana tuomioistuinasteena
- Erillisen valituslupan myöntämistä koskevan päätöksen tekeminen ei nopeuttaisi millään tavalla menettelyä, vaan useimmissa tapauksissa päinvastoin viivästyttäisi sitä

Hallinto- ja lakivaliokunnan mietinnöt sekä perustuslakivaliokunnan lausunto

- -

Hallinto- ja lakivaliokunnan mietintöjen eriävät mielipiteet

- 14 vuorokauden valitusaika KHO:teen voi olla riittämätön aika perustellun valituslupahakemuksen ja valituksen laatimiselle

Tuomioistuinten kokoonpanon keventäminen

HE-luonnos

- -

Lausunnot HE-luonnokseen

- -

HE

- -

Lausunnot valiokunnille

- Tuomioistuinten kokoonpanojen keventäminen heikentää hakijoiden oikeusturvaa ja etenkin erityisen suojelun tarpeessa olevien oikeusturvaa merkittävästi
- Kiireellisyys ja tehostaminen hallinto-oikeuksien toiminnassa ovat omiaan heikentämään turvapaikanhakijalasten oikeutta tulla kuulluksi ja huomioiduksi iän ja kehitystason mukaisesti

Hallinto- ja lakivaliokunnan mietinnöt sekä perustuslakivaliokunnan lausunto

- -

HE 43/2016 vp: Perheenyhdistämisen tiukentaminen

HE-luonnos

- Kielteisten oleskelulupapäätösten suhteellinen määrä kasvaa ja perheenjäsenen oleskelulupaa hakevien määrä vähenee
- Toimeentuloedellytys tulee jatkossa koskemaan laajempaa henkilöpiiriä
- Turvapaikkahakemusten määrät kasvavat viiveellä, kun perheenjäsenet saapuvat itse Suomeen hakemaan turvapaikkaa perheenyhdistämisen sijaan
- Pakolaisten perheenjäsenten hakemuksen jättämisen mahdollistamisen 3 kk määräajan aiheuttaa edustustoille haasteita

Lausunnot HE-luonnokseen

- Esitys ei vaikuta kansainvälistä suojelua saavien asemaan
- Esityksen hyväksyminen johtaisi siihen, että Suomi rikkoisi useita erilaisia kansainvälisiä velvoitteitaan (Lapsen oikeuksien sopimus, EIS, Geneven pakolaisyleissopimus, EU-oikeus, EIT käytäntö) sekä omaa perustuslakiaan
- Esitys ei lisää hakijoiden työllistymistä
- Poikkeusten arvioidaan soveltuvan moniin kansainvälistä suojelua hakeviin, sillä kaikki hakijat ovat lähtökohtaisesti heikossa asemassa
- Tiukennukset kohdistuvat nimenomaisesti kansainvälistä suojelua saaviin
- Esitys estää useimmilta turvapaikanhakijoilta ja osalta suomalaisista mahdollisuuden perhe-elämään Suomen kansainvälisten velvoitteiden vastaisesti
- Heikentää oikeuden perhe-elämään EU-lainsäädännön minimitasolle
- Rikkoo erityisesti lasten oikeutta perhe-elämään
- Johtaa syrjintään sukupuolen, kansallisuuden, etnisyyden, koulutuksen ja ammatin perusteella
- Turvapaikanhakijat asetetaan merkittäväällä tavalla keskenään erilaiseen asemaan myös myönnetyn statuksen perusteella
- Ajaa turvapaikan saaneiden perheet – erityisesti naiset ja lapset – hengenvaarallisille ja laittomille reiteille päästäkseen itse hakemaan turvapaikkaa Suomesta, mikä voi hyödyttää ihmissalakuljettajia
- Perheenyhdistäminen muodostuu lähes mahdottomaksi, koska kansainvälistä suojelua saavat työllistyvät useimmiten matalapalkka-aloille ja toimeentuloedellytys on merkittävän korkea
- Myös pakolaisia koskeva 3 kk aikaraja perheenyhdistämiseen ilman toimeentuloedellytystä katsotaan johtavan kohtuuttomuuteen
- Yhdessä humanitäärisen suojeluperusteen poistumisen, myönteisen päätöksen tiedoksiannon menettelyn keventämisen, sekä oikeusavun vähentämisen kanssa toimeentuloedellytys merkitsee, että perheenyhdistämisestä tulee kohtuuttoman vaikeaa
- Lain taannehtiva vaikutus asettaa hakijoiden ihmisoikeuksien toteutumisen riippuvaiseksi viranomaisen käsittelyn nopeudesta
- Korkea toimeentuloedellytys asettaa hakijat eri asemaan varallisuuden/tulojen perusteella
- Heikentää etenkin heikommassa asemassa olevien hakijoiden asemaa
- Vaatimus tekee yksin tulleen lapsen perheenyhdistämisestä käytännössä mahdotonta
- Pakolaisella olisi esityksen myötä Suomen kansalaista vahvempi oikeus perheenyhdistämiseen
- Epätietoisuus perheen tilanteesta saattaa vaikeuttaa kotoutumista
- Kannustaa hakijoita hakeutumaan töihin esimerkiksi kielenopetuksen sijaan, mikä puolestaan heikentää mahdollisuuksia edetä työllistytään korkeapalkkaisiin ammatteihin

- Nopeuttaa ja tehostaa kotoutumista
- Käsittelyajat pitkittyvät
- Lisää laitonta maassa oleskelua ja maahan saapumista
- Psykkinen kuormitus lisääntyy
- Tekee etenkin toissijaista suojelua saavien lasten hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamisesta mahdotonta ja vaarantaa lasten terveen kasvun ja kehityksen
- Lisää lasten ja nuorten riskejä radikalisoitumiseen, kun perheenyhdistäminen ei onnistu
- Tiukentaa pakolaisstatuksen saavien perheenyhdistämistä enemmän, kuin esityksessä on ilmaistu
- Toimeentuloedellytys yhdessä realististen työllistymismahdollisuuksien kanssa johtaa hakijoiden kannalta kohtuuttomuuteen
- Ruuhkauttaa Suomen edustajistoja, jolloin hakemuksen jättämisestä tulee hankalaa
- Kiintiöpakolaisten osalta 3 kk aikaraja perheenyhdistämiselle tarkoittaa käytännössä, että koko perheen tulisi lähteä pakolaisleiriltä Suomen edustustoon jättämään hakemusta ennen kuin yksikään perheenjäsen on tosiasiaa päässyt Suomeen. Tämä tekee hakemuksen jättämisestä yhä vaikeampaa
- Ottaen huomioon edustustojen harventaminen sekä korkeat kustannukset ja dokumenttivaatimukset 3 kk aikaraja vaikeuttaa entisestään heikossa asemassa olevan perheen hakemuksen jättämistä
- 3 kk määräaika on ongelmallinen, sillä määräaika alkaa kulua heti tiedoksiannosta, vaikka muiden ULK:iin tehtyjen muutosten myötä pakolaisstatuksen saanut ei välttämättä tosiasiallisesti saa tietää myönteisestä päätöksestä ja määräajasta tällöin
- Johtaa monessa tilanteessa kielteiseen päätökseen jatkolupahakemukseen sellaisille hakijoille, jotka ovat saaneet ensimmäisen oleskeluluvan ennen toimeentuloedellytyksen voimaantulusta
- Hakemusprosessissa ajan kulumista ei voisi enää käyttää perusteena perhesiteen katkeamiselle, sillä kansainvälistä suojelua saavilla menee vuosia päästä vaaditulle tulotasolle

HE

- Voi tosiasiallisesti rajoittaa kansainvälistä suojelua saavien mahdollisuutta perhe-elämään enemmän, kuin muiden ryhmien vastaavaa oikeutta
- Jatkossa kansainvälistä suojelua hakevien oikeus viettää perhe-elämää olisi riippuvainen perheen tulotasosta
- Yksin maahan saapuneiden lasten perheenkokoaminen tulee olemaan vain harvoin mahdollista poikkeuksia lukuun ottamatta, ja lapset jäävät lastensuojelun vastuulle
- Vaikeuttaa erityisesti naispuolisten perheenkokoajien tosiasiallisia mahdollisuuksia perhe-elämään heikomman tulotason vuoksi

- Perheenyhdistämistä koskevat säännökset olisivat riippuvaisia saadusta suojelulajista
- Esityksen myötä poikkeamisen merkitys yksittäistapauksissa korostuu
- Perheensä toimeentulosta vastaavat turvapaikanhakijat kotoutuvat nopeammin ja tehokkaammin
- Epätietoisuus perheen tilanteesta saattaa joissain tapauksissa vaikeuttaa kotoutumista
- Vuoden kotoutumiskoulutus ja perheenyhdistämiseen vaadittu tulotaso voivat käytännössä olla hankala yhdistää
- Väärinkäytösten, kuten lumeliittojen, ehkäisy vahvistaa niiden turvapaikanhakijoiden asemaa, jotka eivät pyri väärinkäytöksiin
- Muutos edellyttää turvattua toimeentuloa noin kolmasosalta nykyisin mukaan myönteisen päätöksen saavilta
- Toimeentuloedellytys vähentää merkittävästi myönteisten päätösten osuutta tilanteissa, joissa toimeentuloa edellytettäisiin
- Turvapaikkahakemusten määrät kasvavat viiveellä, kun perheenjäsenet saapuvat itse Suomeen hakemaan turvapaikkaa perheenyhdistämisen sijaan
- Vähentää turvapaikanhakijoiden riippuvuutta sosiaaliturvasta
- Esitys yhdenmukaistaa luvan myöntämisen edellytyksiä

Lausunnot valiokunnille

- Ei ole ristiriidassa perustuslain eikä kansainvälisten velvoitteiden kanssa
- On yksiselitteisesti tai potentiaalisesti ristiriidassa kansainvälisten velvoitteiden tai perustuslain kanssa
- Rajoittaa ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisesti oikeutta perhe-elämään kohtuuttomasti
- Perheenyhdistäminen ja oikeus perhe-elämään muuttuisi käytännössä tuloista riippuvaiseksi oikeudeksi
- Toimeentulovaatimus on niin korkea, että se käytännössä estäisi perheenyhdistämiset tai ainakin vaikeuttaisi niitä huomattavasti
- Esitys on omiaan lisäämään epätasa-arvoa ja koskee käytännössä myös pakolaisia
- Toimeentuloedellytyksen suuruus voi muodostua oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi
- Rikkoo lasten oikeuksia, erityisesti lasten oikeutta perhe-elämään ja turvallisuuteen
- Vie oikeuden perhe-elämään pienemmiltä lapsilta, kuin aiempi lainsäädäntö
- Vaatimus tekee yksin tulleen lapsen perheenyhdistämisestä käytännössä mahdotonta
- On uhka lasten hyvinvoinnille ja heikentää entisestään pakolaislasten ja -naisten tilannetta
- Tekee etenkin toissijaista suojelua saavien lasten hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamisesta mahdotonta ja vaarantaa lasten terveen kasvun ja kehityksen

- Poikkeussäännös on riittämätön lapsen edun turvaamisen kannalta eikä ole todennäköistä, että viranomaiset ja tuomioistuimet alkaisivat soveltaa toimeentuloedellytyksen poikkeussäännöstä laajasti
- Erottelee lapsia vanhempien tulojen perusteella lapsen oikeuksien sopimuksen yhdenvertaisuussäännösten vastaisesti
- Synnyttää lapsille kannustimen jättää koulu kesken siirtyäkseen työelämään
- Tarkoittaa, että yksin tulleet lapset joutuisivat käytännössä elämään ilman vanhempiaan vähintään täysi-ikäiseksi asti
- Lisää nuorten riskejä radikalisoitumiseen, kun perheenyhdistäminen ei onnistu
- Lisää lastensuojelun piirissä olevien lasten määrää ja aiheuttavan heille tarvetta moniammatilliseen tukeen
- Esityksellä on lapsille ainoastaan vakavia negatiivisia vaikutuksia
- Esitys laajentaisi toimeentulovaatimuksen koskemaan perheitä, jotka ovat viettäneet perhe-elämää jo pitkiä aikoja
- Turvapaikanhakijat asetetaan merkittävällä tavalla keskenään erilaiseen asemaan myös myönnetyn statuksen perusteella
- Poikkeussäännöksen soveltamiskynnys voi nousta huomattavan korkeaksi
- Esitys syrjii välillisesti naisia
- Rajoittaa tosiasiallisesti pakolaisten oikeutta perheenyhdistämiseen muita ryhmiä enemmän
- Turvapaikanhakijoiden työllistymismahdollisuudet ovat heikkoja ja ne suuntautuvat lähinnä matalapalkka-aloille, joiden palkalla toimeentulovaatimus olisi mahdotonta saavuttaa
- Määräajan laskemisen pakolaishiintäön hyväksymispäätöksestä rajoittaa merkittävästi pakolaisten oikeutta perheenyhdistämiseen
- Toimeentuloedellytyksen taannehtiva vaikutus (toimeentuloedellytystä sovellettaisiin myös jo oleskeluluvan saaneiden jatkolupahakemuksiin) johtaa kohtuuttomuuteen ja on vastoin ennakoitavuuden edellytystä
- Heikentää kotoutumismahdollisuuksia, kun hakijoiden pitää valita kotoutumiskoulutuksen ja työnteon väliltä
- Koska toimeentuloedellytys kannustaa työnteon valitsemiseen, se vaikeuttaa etenemistä matalapalkka-aloilta korkeampipalkkaisiin tehtäviin, mikä puolestaan olisi edellytys toimeentulovaatimuksen täyttymiselle
- Heikentää kannustimia työnteeseen ja yrittämiseen, ja johtaa korkeasti koulutettujenkin pakolaisten hakeutumiseen matalapalkka-aloille
- Kotoutumismahdollisuudet ovat heikot ilman perheenyhdistämistä
- Johtaa oleskeluun ilman perhettä ja ilman perhettä olemisen vaikuttava heikentävästi hakijoiden, etenkin lasten, mielenterveyteen
- Syrjäytymisen riski kasvaa
- Ajaa turvapaikan saaneiden perheet – erityisesti naiset ja lapset – hengenvaarallisille ja laittomille reiteille päästäkseen itse hakemaan turvapaikkaa Suomesta, mikä voi hyödyttää ihmisalakuljettajia

- Voi lisätä harmaan työnteon, rikollisen kiristyksen ja hyväksikäytön kohteeksi asettautumiseen liittyviä riskejä
- Toimeentuloedellytys tulee koskemaan yhä laajempaa joukkoa heikommassa asemassa olevia ihmisiä
- Toimeentuloedellytyksen soveltaminen voi muodostua tosiasialliseksi esteeksi perheenyhdistämiselle
- Toimeentuloedellytyksestä säättäminen vaikuttaa laajasti etenkin somalialaisiin
- Kaikista maista perheenyhdistämishakemuksen vireillepano annetussa määräajassa ei tule olemaan käytännössä mahdollista
- Käsittelyajat pitkittyvät
- Lisää kielteisten päätösten määrää
- Johtaa hallitsemattoman maahanmuuton lisääntymiseen ja luo jälleen uuden ryhmän ilman oleskelulupaa maassa oleskelevia ihmisiä
- Muutokset eivät tosiasiaa koskisi erityisen suurta määrää yksin tulleita lapsia

Hallintovaliokunnan mietintö ja perustuslakivaliokunnan lausunto

- Esitys ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, mikäli poikkeamiskynnys ei muodostu liian korkeaksi
- Toimeentuloedellytys tulee jatkossa koskemaan laajempaa henkilöpiiriä, joka saattaa lähtökohtaisesti olla muita heikommassa tai haavoittuvammassa asemassa
- Työllistyminen edistää kotoutumista

Hallintovaliokunnan mietinnön vastalauseet (2 kpl)

- 3 kk määräaika ei olisi riittävä, koska matka edustustoon voi olla perheelle vaikea ja vaarallinen
- 3 kk määräaika saattaisi rajata ihmisten mahdollisuuksia perheenyhdistämiseen silloin, kuin sisällölliset vaatimukset täyttyvät
- Mikäli toimeentuloedellytys estää perheenyhdistämisen kokonaisilta maahanmuuttajaryhmiltä, se on kansainvälisten velvoitteiden vastainen
- Tulorajat voivat olla käytännössä hyvin vaikea saavuttaa ja poikkeamismahdollisuus ei olisi riittävä lapsen edun turvaamiseksi
- Muutos heikentäisi perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia, kuten lasten oikeutta perheeseen ja turvalliseen elämään
- Perheenyhdistämiset tehtäisiin tietyissä tapauksissa mahdottomaksi
- Muutokset lisääisivät tapauksia, joissa laki on niin tiukka, että se johtaa kohtuuttomiin lopputulemiin
- Esitys asettaa ihmiset keskenään eriarvoiseen asemaan ja tulovaatimus on syrjivä, kohtuuton ja epäjohdonmukainen Suomen muun sääntelyn kanssa
- Muutos vaikeuttaisi ratkaisevasti monien kotoutumista ja syrjäytymisen riski kasvaa
- Muutos lisäisi paineita vaarallisten, salakuljettajia hyödyntävien reittien käyttämiseen
- Yhdistettyinä aiempiin muutoksiin esitys estäisi monia perheenyhdistämisistä toteutumasta

HE 64/2016 vp: Tiettyjen maahanmuuttohallinnon tehtävien siirto poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle

HE-luonnos

- Lupa- ja rekisteröintiasioiden keskittäminen yhdelle viranomaiselle lisäisi käytäntöjen ja päätöksenteon yhdenmukaisuutta, oikeusvarmuutta ja asiakkaiden yhdenvertaisuutta
- Neuvonnan johdonmukaisuus ja samansisältöisyys paranee
- Lupamenettelyistä tulisi yksinkertaisempia ja notkeampia
- Prosessit selkeytyvät, ja asioiden siirtäminen viranomaisten välillä vähenee
- Hakijoiden kannalta on selkeämpää, että yksi viranomainen hoitaa turvapaikkatutkinnan
- Palvelun taso ei heikkene olennaisesti
- Palveluverkosto supistuisi ja asiointimatkat kasvaisivat, mutta jäisivät silti lyhyemmiksi kuin ulkomailta hakemuksia vireille panevilla asiakkailla
- Tehtävien siirrolla voi olla vaikutuksia asiakkailta perittäviin käsittelymaksuihin

Lausunnot HE-luonnokseen

- Tehtävien keskittämisellä voidaan selkeyttää menettelyjä ja tehostaa toimintaa ja se hyödyttää myös asiakkaita
- Toimivallan siirto mahdollistaa järjestelmän yksinkertaistamisen ja selkeyttämisen asiakkaan näkökulmasta
- Ehdotukset edistävät käytäntöjen ja päätöksenteon yhdenmukaisuutta ja oikeusturvan toteutumista
- Toimintoja Maahanmuuttovirastolle keskittämällä voidaan paremmin turvata vaadittava erityisosaaminen ja hakijoiden yhdenvertainen kohtelu
- Esitys lyhentäisi lupa-asioiden käsittelyaikoja viranomaisessa
- On epävarmaa, nopeuttaisiko prosessien selkiytyminen maahanmuuttoasioiden käsittelyä ilman mittavaa resurssilisäystä Maahanmuuttovirastolle
- Turvapaikkamenettelyn nopeutuminen ja yhdenmukaistuminen vähentäisivät vastaanottovuorokausia
- On hyvä, että poliisi ja rajavartiolaitos hoitavat edelleen turvapaikkahakemuksen vastaanottamisen ja hakijoiden rekisteröinnin, jolloin hakijat pääsevät mahdollisimman nopeasti viranomaisten kanssa kosketuksiin ja vastaanoton palvelut käynnistyvät
- Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen vastaanottokeskuksen henkilökunnalle heikentää turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa
- Tilanteessa, jossa vastaanottokeskuksissa on paljon uusia kokemattomia työntekijöitä, voisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen harkitsematon peruuttaminen aiheuttaa korjaamattomia vaikutuksia hakijan asemaan
- Ehdotuksen sanamuoto voi johtaa tilanteeseen, joissa peruuttamisilmoituksia ei voitaisi ottaa vastaan kaikissa vastaanottokeskuksissa kelpoisten todistajien ja virkamiesten puuttuessa

- Turvapaikka-asioiden nopeuttaminen voi johtaa siihen, että henkilöllisyys tulee selvitettyä alkuvaiheessa heikosti, työmäärä lisääntyy myöhemmässä vaiheessa prosessia ja väärät henkilöt poistetaan maasta tai väärille henkilöille myönnetään lupia
- Ehdotettu muutos tulisi pitkittämään ja vaikeuttamaan kielteisten päätösten täytäntöönpanoa ja maasta poistaminen vaikeutuisi
- Turvapaikkahakemuksen enimmäiskäsittelyaikojen nykyinen sanamuoto voisi johtaa prosessin pitkittymiseen ja epävarmuuteen
- Toimipaikan sijoittaminen Rovaniemelle helpottaa oleskelulupahakemusten vireille laittamista ja päätösten tiedoksiantamista
- Asiointi voisi hankaloitua, erityisesti pikkulapsiperheiden kohdalla, jos toimipisteitä ei ole riittävästi ja kohtuullisten matkojen päässä
- Asiointimatkojen piteneminen voi kasvattaa matkakustannuksia
- Liian pitkät asiointimatkat eivät edistä maahanmuuttajapalveluiden saatavuutta ja maahanmuuttajien kotoutumista
- Sähköisten palvelujen lisääminen ja lupaprosessin keventäminen helpottaa ja joustavoittaa asiointia
- Toimipisteverkoston pienentyessä henkilökohtaisen asioinnin järjestäminen vaikeutuu, jos sähköisiä palveluja ei oteta laajasti käyttöön
- Kun toimipisteiden määrä vähenisi, aiheutuu huolta asiointimatkojen pitenemisestä ja rekisteröintipalvelujen riittävästä saatavuudesta
- Palveluverkosto on tulevaisuudessa riittämätön
- Puhelinasioinnin tarve kasvaa toimipaikkojen vähentyessä ja etäisyyksien kasvaessa
- Palvelun laatu voisi parantua, jos Maahanmuuttoviraston toimipisteissä voitaisiin antaa asiantuntevaa neuvontaa kaikissa asioissa
- Toimipisteiden lukumäärällä ei ole suoraan vaikutusta palvelun tasoon
- Lupasuoritteiden omakustannusarvot voisivat kasvaa
- Henkilön luotettavan tunnistamisen vuoksi joissakin tilanteissa jouduttaisiin edellyttämään henkilökohtaista asiointia, vaikka muutoin asiointi voisi hoitua sähköisesti
- Esityksen myötä poliisista syntyy sellainen kuva, että heidän kanssaan ollaan tekemisissä vain negatiivisten asioiden yhteydessä, ja tämä voisi hankaloittaa tiedoksiantojen onnistumista
- Jos päätösten tiedoksianto tapahtuisi ilman poliisia, välttyttäisiin poliisilaitoksen ruuhkista johtuvilta viiveiltä
- Jatkuvat yksittäiset muutokset ulkomaalaislakiin heikentävät lainsäädännön yleistä tuntemusta ja toimivuutta

HE

- Tehtävien siirrolla voi olla vaikutuksia asiakkailta perittäviin käsittelymaksuihin
- Asioiden keskittäminen yhdelle viranomaiselle lisäisi päätöksenteon yhdenmukaisuutta, oikeusvarmuutta ja asiakkaiden yhdenvertaisuutta
- Asiakkaille on yksinkertaista asioida kaikissa oleskeluoikeuteen liittyvissä asioissa saman viranomaisen kanssa
- Asioiden siirtäminen viranomaiselta toiselle vähenee ja prosessit selkeytyvät
- Jatkossa kaikissa tulevista toimipisteissä voitaisiin antaa asiantuntevaa palvelua ulkomaalaisasioissa
- Neuvonnan johdonmukaisuus ja samansisältöisyys paranevat
- Sähköisen asioinnin myötä lupamenettelyt yksinkertaistuvat ja nopeutuvat
- Sähköisen asioinnin kehittämisellä saataisiin aikaan ajasta ja paikasta riippumaton asiakaspalvelu
- Palveluverkosto supistuu poliisin nykyiseen verkostoon nähden
- Asiointimatkat kasvavat esityksen johdosta, mutta ovat silti lyhyempiä kuin ulkomailta hakemuksia vireille panevilla asiakkailla
- Turvapaikkamenettelyn käynnistymisen osalta toimipisteiden harvenemisen vaikutus ei ole niin suuri, koska hakemuksen voi edelleen jättää mihin tahansa poliisiin tai rajavartiolaitoksen toimipisteeseen

Lausunnot valiokunnalle

- Lupahallinnon ja päätöksenteon keskittäminen yhdelle viranomaiselle lisää oikeusvarmuutta
- Muutos selkeyttää maahanmuuttohallinnon toimivuutta päätöksentekijälle ja myös asiakkaille
- Sähköisten lupapalvelujen lisääminen helpottaa asiointia viranomaisessa
- Palveluverkosto tulisi olemaan riittämätön, ja sähköinen asiointi ei voi korjata tätä puutetta
- Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamista koskeva muutos on omiaan vaarantamaan hakijan oikeusturvan, ja voi lisätä valitusten ja jälkikäteisten lisäselvitysten määrää
- Lakiehdotus ei vaikuttaisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamisen osalta turvapaikkahakemuksen kokonaiskäsittelyn kestoon
- Se, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamisilmoitus tehdään jatkossa vastaanottokeskuksen henkilökunnalle vaarantaa vastaanotto toiminnan ylläpitäjän riippumattomuudesta seuraavat positiiviset vaikutukset vastaanottoyksiköissä
- Muutoksen seurauksena rikollisuutta jää piiloon, jos Maahanmuuttoviraston henkilökunta ei poliisin lailla pysty tunnistamaan ihmiskauppaa ja kiskonnan tapaista työsyryntää ulkomaalaislupatoiminnan yhteydessä

- Toimipisteiden keskittäminen voi johtaa siihen, että alueilla, joilla paikallista toimipistettä ei ole, luvattomien henkilöiden määrä ja yhteiskunnasta syrjäytyminen lisääntyy, mikä tulee ruokkimaan rikollisuuden kasvua
- Muutoksilla menettely tehdään hallinnollisesti helpommaksi, jolloin se on myös hakijalle helpompi
- Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamista koskevalla muutoksella ei heikennetä millään tavalla hakijan oikeusturvaa
- Kun hakemukset käsitellään ja ratkaistaan siellä missä ne on jätetty vireille, asioiden siirtoja toimipaikasta toiseen ei tarvitsisi tehdä
- Peruuttamistahdonilmaisun vastaanottajana olisi jatkossa vastaanottokeskuksen johtaja tai apulaisjohtaja ja he toimittaisivat tahdonilmaisun Maahanmuuttovirastolle

Hallintovaliokunnan mietintö

- Odotusaikojen voidaan odottaa lyhenevän
- Sähköinen asiointi helpottaa asiointia viranomaisessa ja tehostaa toimintaa
- Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamista koskevalla muutoksella menettely tehdään hakijalle helpommaksi ja hallinnollisesti joustavammaksi
- Tehtävien siirto edistää neuvonnan johdonmukaisuutta ja samansisältöisyyttä

HE 133/2016 vp: Asumisvelvollisuus ja lapsen asumisvelvollisuus

HE-luonnos

- Esitys parantaa lasten asemaa ja myös yksilön asemaa ja hyvinvointia, kun säilöönottoa lievempiä toimia on käytössä
- Esityksellä edistetään Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamista, koska siinä kehitetään vaihtoehtoja säilöönotolle

Lausunnot HE-luonnokseen

- Asumisvelvollisuudella rajoitetaan ulkomaalaisten perustavanlaatuisia oikeuksia enemmän kuin on välttämätöntä
- Esitysluonnos on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja EU:n vastaanottodirektiivin vastainen
- Edistää kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteutumista
- Asumisvelvollisuudesta seuraa sen käyttö yhä useampiin henkilöihin, jotka eivät muutoin olisi joutuneet turvaamistoimien kohteeksi
- Kun lapsen asumisvelvollisuuden määrittämiseksi tulee lapsen säilöönoton edellytysten täytyttyä, ei pitäisi olla syytä lasten säilöönotolle enää lainkaan

- Asumisvelvollisuuden käyttö saattaa johtaa jatkossa lisääntyviin järjestyshäiriöihin vastaanottokeskuksissa
- Asumisvelvollisuuden ja etenkin palautuskeskusten luominen vaikuttaa leimaavasti ja asenteita kärjistävästi
- Lakiehdotuksen perusteluissa ”oma vakava sairaus” poistumissyyn määrittelyssä voi muodostua haasteelliseksi asumisvelvollisuuden kohteelle
- Asumisvelvollisuus voi vaarantaa koulussa ja työssäkäynnin, opiskelun, terapian tai muun tavalliseen arkeen kuuluvan toiminnan, mikäli ilmoittautumisvelvollisuus määrätään tiheäksi
- Asumisvelvollisuuden vaikutukset voivat tulla vapaudenmenetyksen kaltaiseksi
- Ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyönti lisää paperittomien määrää
- Esitys helpottaa perheiden arjen järjestämistä
- Esitys parantaa lasten asemaa ja myös yksilön asemaa ja hyvinvointia
- Lasten asumisvelvollisuus vaikuttaa lasten elinpiiriä supistavasti
- Lasten asumisvelvollisuus madaltaa lasten vapaudenmenetyksen kynnyistä
- Ulkomaalaistaustaisten lasten vapaudenmenetyksen salliminen myös rikosperustaisista syistä asettaa nämä lapset eriarvoiseen asemaan muiden lasten kanssa
- Johtuen vastaanottokeskusten erilaisuudesta lasten asumisvelvollisuus voisi tarkoittaa joissakin tapauksissa vain sisätiloissa pysymistä

HE

- Lapsen asumisvelvollisuus vaikuttaa myönteisesti lapsen etuun ja asemaan
- Lapsen asumisvelvollisuudesta säättäminen vähentää alaikäisten säilöönottoa
- Esityksellä edistetään Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamista, koska siinä kehitetään vaihtoehtoja säilöönotolle
- Uusilla turvaamistoimilla tehostetaan turvapaikkamenettelyä ja maasta poistamista, ja tämä heijastuu myönteisesti luottamukseen viranomaisia ja yhteiskuntaa kohtaan
- Vastaanottokeskuksissa voi ilmetä järjestyshäiriöitä, mutta niihin on mahdollista varautua

Lausunnot valiokunnille

- Esitys on omiaan entisestään sekoittamaan eri toimijoiden rooleja, mikä on etenkin haavoittuvien ryhmien kohdalla omiaan heikentämään edellytyksiä luottamuksen syntymiseen
- Asumisvelvollisuuden mahdollisuus soveltua alaikäiseen vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista lapseen kohdistuvista turvaamistoimista ja niiden keskinäissuhteista
- Säilöönottojen väheneminen on etenkin lasten kohdalla todennäköistä, ja se edistää lapsen edun toteutumista
- Asumisvelvollisuus auttaa tavoittamaan kiireellisen hoidon tarpeessa olevia
- Asumisvelvollisuus voi vaarantaa koulussa ja työssäkäynnin, opiskelun, terapian tai muun tavalliseen arkeen kuuluvan toiminnan, mikäli ilmoittautumisvelvollisuus määrätään tiheäksi

- Uusien turvaamistoimien erilaisten soveltamiskäytäntöjen myötä voi olla mahdollista, että hakijat joutuvat eriarvoiseen asemaan
- Esitys synnyttää riskin turvaamistoimikumulaatiosta ja turvaamistoimien käytön lisäämisestä
- Turvaamistoimien käytön kynnyks tulee madaltumaan
- Uusia turvaamistoimia voidaan ryhtyä käyttämään automaattisesti kielteisen päätöksen saaneisiin palautusten turvaamiseksi
- On vaarana, että asumisvelvollisuuden käyttö tulee yleistymään ja siitä tulee säilöönoton rinnalle matalan kynnyksen vapaudenmenetys
- Esitys lisää turvaamistoimisääntelyn vaikeaselkoisuutta
- Esitys parantaa yksilön asemaa ja hyvinvointia
- Koska HaO:n käsittelyaikoja ei ole esityksessä käsitelty, on mahdollista, että hakija on turvaamistoimeen kohteena kuukausia ennen kuin tuomioistuin arvioi päätöksen lainmukaisuutta
- Esitys jättää auki mahdollisuuden, että asumisvelvollisuuden alaiset henkilöt sijoitetaan syrjäisiin paikkoihin, joissa olisi tehokkaat turvatoimet
- Muutos tarkoittaa lasten siirtämistä yksiköstä toiseen
- Asumisvelvoitteen avulla voidaan pidentää lapsen vapaudenmenetyksen kesto
- Ilmoittautumisvelvoite voi huonosti toteutettuna vaarantaa muiden yksikön asukkaiden oikeuden turvalliseen kasvuympäristöön
- Esityksellä luotava viranomaisten laajempi keinovalikoima on myös turvaamiskohteena olevien ulkomaalaisten etu
- Asumisvelvollisuudesta säätäminen vähentää säilöönottoa

Hallintovaliokunnan mietintö ja perustuslakivaliokunnan lausunto

- Asumisvelvollisuuteen määrätty hakijat olisivat helpommin saapuvilla hakemuksen käsittelyä varten
- Vapaudenmenetyksen aste muodostuu jonkin verran säilöönottoa lievemmäksi lapsille
- Lapsen asumisvelvollisuudesta säätäminen vähentää alaikäisten säilöönottoa
- On olemassa vaara, että viranomaiskäytännöt muodostuvat epäyhteneväisiksi ja sääntelystä tulee vaikeaselkoista
- Asumisvelvollisuuden vaikutukset voivat muodostua vapaudenmenetyksen kaltaiseksi

HE 234/2016 vp: Kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyn hajauttaminen useampiin hallinto-oikeuksiin

HE-luonnos ja arviomuistio

- Hajauttaminen sisältää riskin siitä, että eri tuomioistuimet antavat saman tyyppisissä asioissa erilaisia ratkaisuja
- Kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyn hajauttaminen useampiin hallinto-oikeuksiin mahdollistaa hakijan oikeusturvasta huolehtimisen, sillä asioiden käsittelyyn osallistuu riittävästi kokeneita tuomareita
- Hajauttaminen estäisi käsittelyaikojen merkittävän kasvun

Lausunnot HE-luonnokseen

- Jos tarvittavasta koulutuksesta ja tiedonvaihdoista pidetään huolta, kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyn hajauttaminen useampiin hallinto-oikeuksiin voi ehkäistä kansainvälistä suojelua koskevien asioiden kohtuutonta pidentymistä ja parantaa ulkomaalaisten oikeusturvaa
- On riski, että turvapaikka-asioita ryhdytään käsittelemään HaO:ssa, jonne ei saada rekrytoitua riittävästi osaavaa henkilökuntaa
- Hallinto-oikeuksien arvioitavaksi tulee palautuskieltojen rikkomisen riskien arviointi, joissa väärä päätös voi johtaa kidutukseen, vainoon tai kuolemaan
- Hajauttamisen myötä hakijoilla tulee olemaan kohtuuttomia vaikeuksia toimittaa valituskirjelmä toimivaltaiseen viranomaiseen, mikä voi johtaa epäselviin tilanteisiin
- Hajauttaminen useampiin hallinto-oikeuksiin ei mahdollista kohtuullisiin käsittelyaikoihin pääsemistä
- Pätevien oikeustulkkiin puute voi hidastaa asioiden käsittelyä

HE

- Kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyn hajauttaminen useampiin hallinto-oikeuksiin mahdollistaa hakijan oikeusturvasta huolehtimisen, sillä asioiden käsittelyyn osallistuu riittävästi kokeneita tuomareita
- Hajauttaminen estäisi käsittelyaikojen merkittävän kasvun ja keskimääräisen käsittelyajan odotetaan pysyvän noin 6 kuukaudessa

Lausunnot valiokunnalle

- Uudistus ei vaaranna kansainvälistä suojelua hakevien oikeusavun asiakkaiden oikeusturvaa
- KHO pystyy oikeuskäytäntöä ohjaavilla ratkaisullaan jatkossakin huolehtimaan oikeuskäytännön yhtenäisyydestä
- Asioiden hajauttaminen vain osaan HaO:sta turvaa ratkaisukäytännön säilymistä mahdollisimman yhdenmukaisena

- Hajauttaminen useampiin hallinto-oikeuksiin voi heikentää oikeuskäytännön yhteneväisyyttä
- Hajauttaminen useampiin hallinto-oikeuksiin ei mahdollista vaadittua erityisosaamista turvapaikanasioiden käsittelyssä eikä turvaa hakijoiden oikeusturvaa
- Esitys lisää riskiä ehdottomien palautuskieltojen loukkaamiseen
- Hajauttaminen voi hillitä käsittelyaikojen kasvua, ja mahdollistaa keskimääräisen käsittelyajan pysymisen 6 kuukaudessa, jos tarvittavasta koulutuksesta ja tiedonvaihdesta pidetään huolta
- Kohtuullisiin käsittelyaikoihin pääseminen ei ole mahdollista
- Jo vireillä olevien asioiden vastaanottaville hallinto-oikeuksille saattaa aiheutua kohtuuttomia vaikeuksia käsitellä asiat niiden kiireellisen luonteen edellyttämällä joutuisuudella
- Esitetyllä voimaantuloaikataululla ei ole mahdollista taata riittävää koulutusta ja rekrytointia HaO:ssa

Lakivaliokunnan mietintö

- Hajauttaminen vain osaan hallinto-oikeuksia turvaa osaltaan ratkaisukäytännön säilymistä mahdollisimman yhdenmukaisena

HE 24/2018 vp: Yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvien karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanon nopeuttaminen

HE-luonnos

- Ei vaaranna karkoitettavien oikeusturvaa
- Esitys tulee vaikuttamaan jokaiselle kuuluvaan henkilökohtaiseen turvallisuuteen

Lausunnot HE-luonnokseen

- Karkotettavien oikeusturva ei merkittävästi vaarannu
- Esitys heikentää karkotettavien oikeusturvaa
- Esitys johtaa tilanteeseen, jossa kansainvälisten velvoitteiden noudattaminen voi olla vaikeaa
- Esityksessä ei huomioida kaikkia tilanteita, joissa karkotus voi rikkoa ehdotonta palautuskieltoa ja ennen lainvoimaa täytäntöönpanu karkotus kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltoa
- Esitys murentaa oikeusvaltion perusperiaatteita ja ihmisoikeuksille annettavia oikeudellisia takeita
- Esitys asettaa ulkomaalaiset keskenään eriarvoiseen asemaan lain edessä

- Karkottaminen ennen lainvoimaista päätöstä käytännössä voi johtaa joissain tapauksissa tilanteeseen, että jos valituksen tuloksena aiempi päätös kumottaisiin, ulkomaalaisen olisi mahdotonta palata Suomeen
- Esitys siirtäisi vastuun kansainvälisten velvoitteiden (erityisesti ehdoton palautuskielto) noudattamisesta käytännössä poliisiviranomaiselle, jolla ei olisi edellytyksiä arvioida asiaa perusteellisesti
- Maahantulokiellolla voi olla merkittäviä vaikutuksia lapsen oikeuteen pitää yhteyttä vanhempansa
- Karkottamispäätösten täytäntöönpanon nopeuttamista koskeva muutos vaikeuttaa oikeusapuasiakkaan asian lopputuleman ennakoitavuutta ainakin ylimenovaiheessa
- Esitys lisää menettelyn välivaiheita hakijalle
- Muutos aiheuttaa täytäntöönpanokelpoisuuden vaikeaselkoisuutta ja myös muiden kuin esityksessä tarkoitettujen karkotettavien epätietoisuutta päätöstensä täytäntöönpanokelpoisuudesta
- Esityksestä voi tietyissä tilanteissa seurata, että maasta poistetulla henkilöllä on samaan aikaan maahantulokielto ja voimassaoleva oleskelulupa
- Vaikeuttaa paluun valmistelua
- Karkottamisen täytäntöönpanon kieltämisen erillinen hakeminen voi valituksesta huolimatta unohtua henkilöiltä, jotka toimivat ilman oikeudellista avustajaa
- Esitys koskee useimmiten henkilöitä, jotka ovat oleskelleet Suomessa pitkään ja joilla on perhe- ja muita siteitä Suomeen
- Vaikutukset kohdistuvat käytännössä lievemmistä rikoksista tuomittuihin, sillä ehdottoman vankeusrangaistuksen saaneet suorittaisivat rangaistuksensa loppuun, eikä karkottamisen nopeuttaminen vaikuttaisi heihin
- Mikäli esitys johtaisi myös lainvoimaisen päätöksen tekemisen nopeutumiseen, nopeuttaisi se myös vankeuden täytäntöönpanon siirtämistä tuomitun kotimaahan
- Esitys voi käytännössä johtaa tilanteisiin, joissa karkotetun henkilön tilannetta ei pystytä enää peruuttamaan tai korvaamaan, mikäli tuomioistuimien hyväksyisi valituksen karkotuksen jälkeen
- Maahantulokielto ja sen pituus vaikuttavat perheen yhteydenpitomahdollisuuksiin karkotuksen jälkeen
- Hallinto-oikeuksille ehdotettu 30 päivän käsittelylle asetettava määräaika on ongelmallinen tuomioistuinten riippumattomuuden, yksilöllisen käsittelyn ja oikeusturvan kannalta
- 30 päivän aikarajan puitteissa mahdollista uutta aineistoa päätöksen tekemiseksi voidaan toimittaa vain rajoitetusti

HE

- Muutoksella nopeutettaisiin karkotuspäätösten lainvoimaiseksi tuleamista ja maasta poistamista
- Ulkomaalaiset, jotka ovat saaneet karkottamispäätöksen, koska heidän katsotaan muodostavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, voitaisiin poistaa maasta ennen kuin karkottamispäätös on saanut lainvoiman
- Säättämällä käsittely hallinto-oikeuksissa kiireelliseksi voidaan nopeuttaa tuomioistuinprosesseja
- Esityksellä on vaikutuksia jokaiselle kuuluvan henkilökohtaisen turvallisuuden kannalta

Lausunnot valiokunnille

- Ehdotettu menettely antaa karkotettavalle riittävän tehokkaan oikeussuojan
- Ei aiheuta ongelmia oikeusturvan kannalta
- Esitys murentaa oikeusvaltion peruseriaatteita ja johtaa ristiriitaan kansainvälisoikeudellisten tai perustuslain asettamien velvoitteiden kanssa
- Sääntelyn monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus sekä se, että karkotuspäätösten täytäntöönpanoasioiden ratkaisu siirtyisi hallinto-oikeuksissa yhden tuomarin kokoonpanoihin, lisää riskiä oikeusturva loukkauksista ja palauttamiskiellon loukkauksesta yksittäistapauksessa
- Esitys voi merkitä kiellettyä syrjintää, kun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella karkotettavat asetetaan palautuskiellon kannalta muita karkotettavia heikompaan asemaan
- Esitys johtaa siihen, että kansainvälistä suojelua hakeneille määräaika valituksen jättämiselle on 21 päivää 30 sijaan
- 30 päivän aikarajaa valituksen jättämiselle sovelletaan myös kansainvälistä suojelua hakeneisiin
- Esitys ei huomioi kidutuksen kiellon kannalta muilla perusteilla maassa oleskellutta ihmistä, kuin kansainvälistä suojelua saaneita
- Esitys vaikuttaa käytännössä sellaisiin ulkomaalaisiin, jotka on tuomittu vapaudessa suorittavaan rangaistukseen, sillä heidän rangaistuksensa voidaan keskeyttää karkottamisen täytäntöönpanemiseksi
- Esitys ei ensisijaisesti vaikuttaisi vakaviin rikoksiin syyllistyneisiin, koska he suorittavat vankeusrangaistusta, jota ei keskeytetä
- Esitys koskisi useimmiten henkilöitä, jotka ovat oleskelleet Suomessa pitkään ja joilla on perhe- ja muita siteitä Suomeen

Hallintovaliokunnan mietintö ja perustuslakivaliokunnan lausunto

- Sääntely muodostuu kokonaisuutena huomattavan monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi, mikä lisää riskiä oikeusturvan loukkauksiin yksittäisissä tapauksissa
- Lakiehdotuksen perusratkaisu on sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan täytäntöönpantavuutta koskevan käytännön kanssa

HE 146/2018 vp: Maahantulokieltoa koskeva kriminalisointi rikoslakiin

HE-luonnos

- Rangaistuksen määräämisen hidastumisen vuoksi Suomeen voi jäädä odottamaan oikeudenkäyntiä henkilöitä, jotka olisi pikemminkin syytä käännättä tai karkottaa, koska heillä ei ole taloudellisia edellytyksiä jäädä odottamaan oikeudenkäyntiä

Lausunnot HE-luonnokseen

- Mahdollistaa aiempaa laajemman pakkokeinojen käytön ulkomaalaisasioissa
- Ulkomaalainen ei välttämättä tule tietämään tai ymmärtämään olevansa maahantulokiellossa

HE

- Rangaistuksen määräämisen hidastumisen vuoksi Suomeen voi jäädä odottamaan oikeudenkäyntiä henkilöitä, jotka olisi pikemminkin syytä käännättä tai karkottaa
- Ehdottoman vankeusrangaistuksen tuomitseminen pelkästään maahantulokiellon rikkomisesta olisi oletettavasti erittäin poikkeuksellista, ja koskisi vain joitakin lyhyitä vankeusrangaistuksia

Lausunnot valiokunnalle

- Lisää palautuskiellon loukkauksen riskiä
- Jos käytetään pikahaastamista, on riski, että tulkkaus jää vaillinaiseksi eikä ulkomaalainen ymmärrä mahdollisen tunnustamisen ja käsittelyn merkitystä itselleen
- Esitys tullee lisäämään pikahaastamista ja kirjallista menettelyä tuomioistuimissa, jolloin on haastavaa suojella heikossa asemassa olevien ihmisryhmien oikeuksia
- Maahantulokiellon rikkomisesta säätäminen heikentää osaltaan pakolaisten, paperittomien ja ihmiskaupan uhrien oikeuksia sekä yleisesti vaikeuttaa näiden ryhmien asemaa
- Esitys syventää ns. paperittomien ahdinkoa entisestään ja vankeusrangaistuksen uhka saattaisi vaikuttaa siihen, etteivät kyseiset henkilöt turvautuisi esimerkiksi terveyspalveluihin, mikä jälleen edesauttaisi muiden, kansanterveydellisestikin haitallisten, ongelmien syntymistä
- Enimmäisrangaistuksen korottaminen yhteen vuoteen vankeutta seuraa, että pakkokeinoin mukaiset pakkokeinot laajenevat ulkomaalaisasioissa
- Kun maahantulokiellon rikkomisesta voidaan tuomita 1v vankeusrangaistus, se tarkoittaa, että Suomeen voi jäädä odottamaan oikeudenkäyntiä henkilöitä, jotka olisi pikemminkin syytä käännättä tai poistaa maasta. Heillä ei välttämättä ole taloudellisia edellytyksiä odottaa oikeudenkäyntiä
- Uusi ankarampi säädös lisää jonkin verran vankien määrää, mutta todennäköisesti vain joillakin kymmenillä

Lakivaliokunnan mietintö

- Ehdotettu maahantulokiellon rikkomisen säätäminen rangaistavaksi yhdessä omassa rangaistussäännöksessään selkeyttää lainsäädäntötilannetta
- Ehdotettu sääntely täyttää nykyistä sääntelyä paremmin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset

Lakivaliokunnan mietinnön vastalause

- Esitys heikentää pakolaisten, turvapaikanhakijoiden sekä ihmiskaupan uhrien oikeusturvaa ja asemaa yleisesti
- On odotettavissa, että tuomioistuimissa tullaan pääasiassa hyödyntämään pikahaastamista ja kirjallista menettelyä
- Muutoksen myötä rangaistuksen taso ei tulisi merkittävästi muuttumaan eikä sillä ole vaikutusta rikosten ennalta ehkäisyyn

HE 217/2018 vp: Perhesiteen selvittämistä varten otettavan DNA-näytteenoton sääntelyn muuttaminen

HE-luonnos

- Kokonaisuutena muutoksella voi olla hakijoiden asemaan myönteinen vaikutus asianosaisten oikeusturvan vahvistuessa, kustannusten vähentyessä ja hakemusprosessin mahdollisesti nopeutuessa
- Muutos poistaisi yhden oleskelulupaprosessin kestoa pitkittävän tekijän
- Muutos vähentäisi sääntelyä ja sujuvoittaisi oleskelulupaprosessia
- Näytteen ottaminen henkilökohtaisesti ei vaarantaisi henkilöiden turvallisuutta, ja edesauttaisi heidän itsemääräämisoikeuttaan ja ruumiillista koskemattomuuttaan
- DNA-tutkimuksen tulosten säilyttäminen mahdollistaisi niiden käyttämisen myöhemmin, mikä olisi asiakkaan etu
- DNA-tutkimuksen tulosten säilyttämisellä olisi vaikutuksia oleskelulupaa hakevien yksityisyydensuojaan
- DNA-tutkimuksen tulosten säilyttäminen mahdollistaisi tutkimuksen luotettavuuden tutkimisen myöhemmin
- DNA-tunnisteen hävittämisestä luopuminen mahdollistaisi prosessiin liittyvien tietojen säilyttämisen
- Tulosten säilyttäminen edistäisi hakijoiden ja muiden tutkimukseen osallistuneiden oikeusturvaa
- Asiakkaan oikeuksia suojaisi se, että aiemmin saadun DNA-tunnisteen käyttämiseen pyydetäisiin asiakkaan lupa

- Esityksen arvioidaan vaikuttavan pääosin kolmannen maan kansalaisiin, jotka hakevat oleskelulupaa Suomesta
- Suorat vaikutukset kohdistuisivat muutamiiin satoihin ihmisiin vuodessa
- Välillisiä vaikutuksia olisi hakijoiden Suomen tai EU-kansalaisten perheenjäsenten asemaan

Lausunnot HE-luonnokseen

- DNA-tutkimuksen keskittäminen yhteen suoritustaikkaan (THL) mahdollistaa parhaan mahdollisen asiantuntijuuden, prosessien laadukkaan kehittämisen ja yhdenmukaisen koulutuksen, mistä hyötyvät myös tutkittavat
- DNA-tunnisteiden hävittämisestä luopuminen mahdollistaisi sen, että aiemmassa tutkimuksessa saatua DNA-tunnistetta voitaisiin käyttää, mikäli sama henkilö olisi myöhemmin osallisena uudessa DNA-tutkimuksessa biologisen perhesiteen varmistamiseksi

HE

- Kokonaisuutena muutoksen hakijoiden asemaan voidaan arvioida olevan myönteinen asianosaisten oikeusturvan vahvistuessa, kustannusten vähentyessä ja hakemusprosessin mahdollisesti nopeutuessa
- Muutos poistaisi yhden oleskelulupaprosessin kestoa pitkittävän tekijän
- Näytteen ottaminen henkilökohtaisesti ei vaarantaisi henkilöiden turvallisuutta, ja edesauttaisi heidän itsemääräämisoikeuttaan ja ruumiillista koskemattomuuttaan
- Esitys vaikuttaa pääosin kolmannen maan kansalaisiin, jotka hakevat oleskelulupaa Suomesta
- Suorat vaikutukset kohdistuisivat muutamiiin satoihin ihmisiin vuodessa

Lausunnot valiokunnalle

- Aiemman kokemuksen perusteella DNA-tutkimuksen keskittäminen yhteen suoritustaikkaan (THL) mahdollistaa parhaan mahdollisen asiantuntijuuden, tehokkaan tietojenvaihdon, prosessien laadukkaan kehittämisen ja yhdenmukaisen koulutuksen, mistä hyötyvät myös tutkittavat
- Näytteenoton valvonnan voidaan arvioida osaltaan toimivan suojatoimina rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi
- DNA-näytteiden käsittely on merkityksellistä yksityiselämän suojan kannalta ja voi merkitä puuttumista yksityiselämän ytimeen
- Näytteiden käsittelystä säättämisen puutteella on merkitystä erityisesti sille, miten tehokkaasti rekisteröity voisi käyttää GDPR:n mukaisia oikeuksiaan rekisterinpitäjää kohtaan
- Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta (GDPR vaatimus) ei ole säädetty, vaikka se vaikuttaa olennaisesti rekisteröidyn oikeuksiin
- Näytteitä voisi jatkossa käsitellä myös muu kuin terveydenhuollon ammattihenkilö

- Ehdotetuilla muutoksilla ei lievennettäisi arkaluontoisten henkilötietojen suojaa koskevia vaatimuksia, eikä sillä olisi vaikutusta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin
- Esitys täyttää GDPR:n edellytykset henkilötietojen käsittelystä ja noudattaa täysimääräisesti yhdenvertaisuusperiaatetta
- Esityksen ottaa asianmukaisesti huomioon henkilötietojen suojan ja pykälä muuttuu entistä yksityiskohtaisemmaksi ja tarkkarajaisemmaksi
- Viranomaisen valvontaedellytys, diplomaattikuriirin käyttö, sekä näytteiden säilyttäminen, tutkiminen ja hävittäminen THL:ssa toimivat suojatoimina rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi
- Esitys lisäisi hakijan ja perheen kokoajan perhe-elämän suojaa sekä henkilökohtaista koskemattomuutta
- Näytteen ottaminen henkilökohtaisesti edistäisi henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja parantaisi tutkittavan henkilötietojen suojaa, kun sivelynäytteen ottamisessa voitaisiin luopua ulkopuolisen terveydenhuollon ammattihenkilön käytöstä
- Tulevaisuudessa arkaluonteisia tietoja käsittelevät ainoastaan Migri ja ulkoasiainhallinnon virkamiehet
- Näytteenoton paikkariippuvaisuudesta luopuminen poistaisi yhden oleskelulupaprosessin kestoa pidentävän tekijän ja nopeuttaisi oleskelulupaprosessia

Hallintovaliokunnan mietintö

- Ehdotettu sääntely täyttää GDPR:n erityisiin henkilöryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn edellytykset sekä asettaa riittävät suojatoimet rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi
- Muutoksella voi olla myönteinen vaikutus perhesiteen perusteella haettavien oleskelulupien käsittelyn kestoon
- Näytteenoton valvonnan voidaan arvioida osaltaan toimivan suojatoimina rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi, vaikka näytteenottoaikkaa ei enää säänneltäisi

HE 273/2018 vp: Matkustusasiakirjan haltuunotto, uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännättämisspätöksen täytäntöönpano, muutos perheenkokoajan alaikäisyyden määrittelyyn, työnteke-oikeuden karenssiajan liittäminen uusintahakemuksiin, saatavuusharkinnan poistaminen jatkoluvan käsittelyn yhteydessä

Matkustusasiakirjan haltuunotto

HE-luonnos

- Matkustusasiakirjan haltuunotto ei aiheuta kansainvälistä suojelua hakevalle suhteetonta haittaa

Lausunnot HE-luonnokseen

- Oleskelu Suomessa ilman henkilöasiakirjoja on vaikeaa

HE

- Matkustusasiakirjan haltuunotto ei aiheuta kansainvälistä suojelua hakevalle suhteetonta haittaa

Lausunnot valiokunnalle

- -

Hallintovaliokunnan mietintö

- Ehdotettu muutos selkeyttää nykytilaa

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännättämisspätöksen täytäntöönpano

HE-luonnos

- Edellytys siitä, että hakijan tulee esittää kaikki perusteet hakemukselleen ensimmäisen hakemuksen käsittelyn yhteydessä voi vaikuttaa mahdollisuuteen jättää uusintahakemus tutkimatta aiempaa useammin
- Muutos lisää säännösten soveltamisen yhtenäisyyttä vakiinnuttamalla nykyiset käytännöt ja sisällyttämällä niitä koskevan sääntelyn lakiin

Lausunnot HE-luonnokseen

- Muutokset uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin eivät johda hakijoiden oikeudenmenetyksiin
- Muutokset uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin vaarantavat turvapaikanhakijoiden oikeusturvan
- Muutokset uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin lisäävät palautuskiellon ja ihmisoikeuksien loukkaamisen riskiä

- Se, että Migrin päivystävä virkamies ratkaisee onko uusintahakemuksen tarkoitus käännättämispäätöksen estäminen tai viivyttäminen, nostaa palautuskiellon loukkauriskin korkeaksi
- Seksuaalivähemmistöillä, ihmiskaupan uhreilla ja muilla haavoittuvilla ryhmillä voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta kertoa kaikista heihin kohdistuneesta väkivallasta tai hyväksikäytöstä ensimmäisessä vaiheessa
- Ehdotus voi nopeuttaa käännättämistä koskevien valitusasioiden käsittelyä EIT:ssa ja YKn sopimusvalvontaelimissä
- Muutokset käännättämispäätöksen täytäntöönpanoon voivat lisätä EIT:lle ja YK:n sopimusvalvontaelimille tehtyjen täytäntöönpanokieltihakemusten määrää

HE

- Uusintahakemusten väärinkäyttömahdollisuuksia vähentämällä järjestelmän resurssit kohdistuvat nykyistä paremmin 1. hakemuksen käsittelyyn
- Uusintahakemuksen yhteydessä hakemuksen vastaanottaneen viranomaisen rooli hakemuksen perusteiden kirjaamisessa korostuu
- Esitetty lisää tilanteita, joissa maastapoistamispäätös voidaan panna täytäntöön, vaikka hakija tekee uusintahakemuksen
- Muutokset edistäisivät tehokkaampaa ja nopeampaa maasta poistamista
- Ehdotetut muutokset parantaisivat turvapaikkamenettelyn läpinäkyvyyttä ja säännösten soveltamisen yhtenäisyyttä
- Muutokset mahdollistaisivat nykyistä tehokkaammin puuttumisen hakemuksiin, joissa epäily menettelyn väärinkäytöstarkoituksesta on suuri
- Edellytys siitä, että hakijan tulee esittää kaikki perusteet hakemukselleen ensimmäisen hakemuksen käsittelyn yhteydessä voi vaikuttaa mahdollisuuteen jättää uusintahakemus tutkimatta aiempaa useammin
- Edellytys, että hakijan tulee esittää kaikki perusteet ensimmäisen hakemuksen käsittelyssä ei yksin voi johtaa hakemuksen käsittelemättä jättämiseen

Lausunnot valiokunnalle

- Muutokset uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin vaarantavat turvapaikanhakijoiden oikeusturvan
- Muutokset uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin lisäävät palautuskiellon ja ihmisoikeuksien loukkaamisen riskiä
- Mahdollisuus käännättämispäätöksen tekemättä jättämiseen epää hakijalta mahdollisuudet tehokkaihin oikeussuojakeinoihin (HAO voi pysäyttää käännättämistä, vaikka näkisi siihen perusteita)
- Sanamuodot ”erityinen” ja ”vakuuttava” uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksissä saattavat myös nostaa todistuskynnyksen ja käytännön uusintahakemuksen hyväksymiselle hyvin korkealle
- Esitetty mahdollisuus käännättämispäätöksen tekemättä jättämiseen tarkoittaa sitä, että hakijalta evätään mahdollisuus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin

- Ehdotus voi nopeuttaa käännättämiskoskevien valitusasioiden käsittelyä EIT:ssa ja YK:n sopimusvalvontaelimissä
- Muutokset saattavat vaikuttaa täytäntöönpanokiellon hakemiseen ylikansallisilta toimielimiltä

Hallintovaliokunnan mietintö

- Uusintahakemuksen vastaanottavan viranomaisen rooli hakemuksen perusteiden kirjaamisessa korostuu nykyisestä
- Turvapaikkamenettelyyn osallistuvien viranomaisten neuvontavelvollisuuden merkitys hakijan ohjaamiseksi kertomaan kaikki hakemuksen käsittelyn kannalta olennaiset seikat heti ensimmäisen hakemuksen yhteydessä kasvaa

Hallintovaliokunnan mietinnön vastalause

- Muutokset uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin lisäävät palautuskiellon ja ihmisoikeuksien loukkaamisen riskiä

Muutos perheenkokoajan alaikäisyyden määrittelyyn

HE-luonnos

- Perheenyhdistämisen helpottaminen edistää ilman huoltajaa tulleen alaikäisen pakolaisen kotoutumista

Lausunnot HE-luonnokseen

- Perheenyhdistämisen helpottaminen yhdenmukaistaa alaikäisinä tulleiden hakijoiden kohtelua

HE

- Perheenyhdistämisen helpottaminen edistää ilman huoltajaa tulleen alaikäisen pakolaisen kotoutumista

Lausunnot valiokunnalle

- Perheenyhdistämisen helpottaminen yhdenmukaistaa alaikäisinä tulleiden hakijoiden kohtelua
- Perheenyhdistämistä koskeviin säännöksiin tehdyt muutokset voivat aiheuttaa epäselvyyksiä tulkinnassa ja hankaloittaa neuvontaa

Hallintovaliokunnan mietintö

- -

Työnteko-oikeuden karenssiajan liittäminen uusintahakemuksiin

HE-luonnos

- -

Lausunnot HE-luonnokseen

- Altistaa turvapaikanhakijat työperäiselle hyväksikäytölle, heikentää turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksia työllistyä entisestään ja heikentää työnantajien halukkuutta työllistää turvapaikanhakijoita
- Viivästyttää Suomeen sopeutumista, syrjäyttää ja aiheuttaa negatiivisia seurauksia turvapaikanhakijoiden psyykkiselle hyvinvoinnille
- Lisää harmaiden työmarkkinoiden ja rikollisuuden lisääntymistä
- Työnteko-oikeutta koskevilla ehdotuksilla vähennetään sitä, että turvapaikkamenettelyä käytetään työn tekemisen tarkoituksessa
- Kannustaa henkilöitä noudattamaan maastapoistamispäätöksen mukaista velvollisuutta poistua maasta

HE

- Työnteko-oikeutta koskevilla ehdotuksilla vähennetään sitä, että turvapaikkamenettelyä käytetään työn tekemisen tarkoituksessa

Lausunnot valiokunnalle

- Lisää harmaiden työmarkkinoita ja työvoiman hyväksikäyttöä
- Aiheuttaa negatiivisia seurauksia turvapaikanhakijoiden psyykkiselle hyvinvoinnille
- Viivästyttää turvapaikanhakijoiden sopeutumista Suomeen ja pahimmillaan edesauttaa syrjäytymistä
- Työnteko-oikeuden selvittämiseen liittyvät käytännön ongelmat voivat vaikuttaa siihen, että turvapaikanhakijaa ei oteta työhön, vaikka hän muuten täyttäisi työpaikan edellytykset

Hallintovaliokunnan mietintö

- -

Saatavuusharkinnan poistaminen jatkoluvan käsittelyn yhteydessä

HE-luonnos

- -

Lausunnot HE-luonnokseen

- -

HE

- Lisäisi työvoiman liikkuvuutta tietyillä aloilla

Lausunnot valiokunnalle

- Saatavuusharkinnan poistaminen jatkoluvan käsittelyn yhteydessä helpottaa turvapaikanhakijoiden työelämään pääsyä ja helpottaa alanvaihtoa ja edistää kotoutumista

Hallintovaliokunnan mietintö

- Helpottaa työntekijän ammatillista liikkuvuutta
- Ehdotettu muutos koskee kuitenkin arviolta vain joitain kymmeniä oleskeluluvan hakijoita vuosittain

Liite 3. Lakimuutosten ennakoituista vaikutuksista lausuneet tahot

HE 155/2014 vp

Lausunnot ministeriölle	Asiantuntijalausunnot valiokunnille (TyVM)
• Amnesty International • Eduskunnan apulaisoikeusasiamies • Ensi- ja turvakotien liitto • Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti HEUNI • Exit – pois prostituutiosta ry • International Network of Women with Disabilities • Liikenne- ja viestintäministeriö • Kevät Nousiainen, Turun yliopisto • Lakimiesliitto • Lapsiasiavaltuutettu • Lastensuojelun keskusliitto • Maa- ja metsätalousministeriö • Maahanmuuttovirasto • Miessakit ry • Monika-Naiset liitto ry • Naisasialiitto Unioni • Naisjärjestöjen keskusliitto • Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry • Naisten linja • Niklas Bruun, Helsingin yliopisto • Oikeusministeriö • Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry • Opetus- ja kulttuuriministeriö • Pelastakaa lapset ry • Puolustusministeriö • Romaniasiaain neuvottelukunta • Seta ry • Sisäasiainministeriö • Sosiaali- ja terveysministeriö • Suomen asianajajaliitto • Suomen evankelisuterilainen kirkko • Suomen Kuntaliitto • Suomen Punainen Risti	• Amnesty International • Ensi- ja turvakotien liitto • Exit – pois prostituutiosta ry • Helsingin poliisilaitos • Helsingin sovittelutoiminta • Ihmisoikeuskeskus • Ihmisoikeusliitto • Johanna Niemi • Kevät Nousiainen • Lapsiasiavaltuutettu • Lastensuojelun keskusliitto • Maahanmuuttovirasto • Maria Akatemia ry • Merja Pentikäinen • Monika-Naiset liitto ry • Naisjärjestöjen keskusliitto • Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry • Naisten linja • Niklas Bruun • Oikeusministeriö (lainvalmisteluosasto ja kriminaalipoliittinen osasto) • Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos • Opetus- ja kulttuuriministeriö • Rikosuhripäivystys • Sakari Melander • Seta ry • Sisäministeriön poliisiosasto • Sisäministeriön maahanmuutto-osasto • Sosiaali- ja terveysministeriö • STM Romaniasiaain neuvottelukunta • Suomen Kuntaliitto • Suomen Punainen Risti • Tasa-arvoasiain neuvottelukunta Tane

Lausunnot ministeriölle

- Suomen sosiaali ja terveys ry SOSTE
- Suomen tuomariliitto
- Suomen vanhusten turvakotiyhdistys
- Suvi Keskinen, Turun yliopisto
- Tasa-arvoasiain neuvottelukunta Tane
- Tasa-arvovaltuutettu
- Terttu Utriainen
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL
- Tilastokeskus
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
- Tukinainen ry
- Valtakunnallinen vammaisneuvosto
- Valtiovarainministeriö
- Vammaisfoorumi ry
- Vähemmistövaltuutettu
- Ympäristöministeriö

Asiantuntijalausunnot valiokunnille (TyVM)

- Tasa-arvovaltuutettu
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL
- Tilastokeskus
- Tukinainen ry
- Ulkoasiainministeriö
- Vammaisfoorumi ry
- Vähemmistövaltuutettu

HE 170/2014 vp

Lausunnot ministeriölle

- Amnesty International
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- Helsingin hallinto-oikeus
- Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto
- IOM International Organization for Migration
- Joutsenon vastaanottokeskus
- Korkein hallinto-oikeus
- Lapsiasiavaltuutettu
- Maahanmuuttovirasto
- Metsälän vastaanottokeskus
- Oikeusministeriö
- Pakolaisneuvonta ry
- Sisäministeriön rajavartio-osasto
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen kuntaliitto
- Suomen pakolaisapu ry
- Suomen Punainen Risti
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Valtioneuvoston kanslia
- Valtioneuvoston oikeuskansleri
- Valtiovarainministeriö
- Vapaa liikkuvuus -verkosto
- Vähemmistövaltuutettu

Asiantuntijalausunnot valiokunnille
(TyVL, PeVL, HaVM)

- Kaarlo Tuori
- Oikeusministeriö
- Olli Mäenpää
- Sisäministeriö
- Tuomas Ojanen
- Helsingin poliisilaitos
- IOM International Organization for Migration
- Maahanmuuttovirasto
- Metsälän vastaanottokeskus
- Oikeusministeriö
- Pakolaisneuvonta ry
- Poliisihallitus
- Sisäministeriö
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen pakolaisapu ry
- Suomen Punainen Risti
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu

HE 172/2014 vp

Lausunnot ministeriölle

Asiantuntijalausunnot valiokunnille
(PeVL, HaVM)

Hankkeessa on ollut kaksi lausuntokierrosta ja lausuntoja on annettu kahteen eri HE-luonnokseen, ensimmäinen lausuntokierros 2012 ja toinen 2014)

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Amnesty International • Eduskunnan apulaisoikeusasiamies • Etelä-Karjalan kärjäoikeus • Helsingin kaupunki, sosiaali- ja terveysvirasto • Helsingin kaupungin sosiaalivirasto • Helsingin kaupungin sosiaalivirasto, maahanmuuttajapalvelut • Helsingin kärjäoikeus • Joutsenon vastaanottokeskus • Korkein hallinto-oikeus • Lapsiasiavaltuutettu • Lastensuojelun keskusliitto • Maahanmuuttovirasto • Mannerheimin lastensuojeluliitto • Oikeusministeriö • Opetus- ja kulttuuriministeriö • Pakolaisneuvonta ry • Pelastakaa lapset ry • Poliisihallitus • Rajavartiolaitoksen esikunta, oikeudellinen osasto • Rajavartiolaitos • Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto • Sisäasiainministeriön poliisiosasto • Sosiaali- ja terveysministeriö • Suomen mielenterveysseura ry • Suomen pakolaisapu ry • Suomen Punainen Risti • Suomen UNICEF ry • Tietosuoja-valtuutetun toimisto • Tilastokeskus • Työ- ja elinkeinoministeriö • UNHCR Stockholm • Valtioneuvoston kanslia • Valtioneuvoston oikeuskansleri • Valtiovarainministeriö • Vapaa liikkuvuus -verkosto • Väestöliitto • Vähemmistövaltuutettu • YK:n pakolaisjärjestö UNHCR | <ul style="list-style-type: none"> • Amnesty International • Mikael Hidén • Oikeusministeriö • Sisäministeriö • Tuomas Ojanen • Veli-Pekka Viljanen • Amnesty International • Eduskunnan oikeusasiamies • Helsingin kaupunki, sosiaali- ja terveysvirasto • Helsingin kärjäoikeus • Joutsenon vastaanottokeskus • Lapsiasiavaltuutettu • Lastensuojelun keskusliitto • Maahanmuuttovirasto • Metsälän vastaanottokeskus • Oikeusministeriö • Pakolaisneuvonta ry • Poliisihallitus • Sakari Melander • Sisäministeriö • Sosiaali- ja terveysministeriö • Suomen Punainen Risti • Tietosuoja-valtuutetun toimisto • Ulkoasiainministeriö • Vähemmistövaltuutettu |
|--|--|

HE 218/2014 vp

Lausunnot ministeriölle

- Amnesty International
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- Helsingin hallinto-oikeus
- Korkein hallinto-oikeus
- Lapsiasiavaltuutettu
- Mannerheimin lastensuojeluliitto
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeusministeriö
- Pakolaisneuvonta ry
- Pelastakaa lapset ry
- Poliisihallitus
- Sisäministeriön rajavartio-osasto
- Suomen Punainen Risti
- Ulkoasiainministeriö
- Valtioneuvoston oikeuskansleri
- Valtiovarainministeriö
- Vähemmistövaltuutettu
- YK:n pakolaisjärjestö UNHCR

Asiantuntijalausunnot valiokunnille (HaVM)

- Amnesty International
- Eduskunnan oikeusasiamies
- Helsingin hallinto-oikeus
- Helsingin poliisilaitos
- Korkein hallinto-oikeus
- Lapsiasiavaltuutettu
- Maahanmuuttovirasto
- Pakolaisneuvonta ry
- Poliisihallitus
- Oikeusministeriö
- Sisäministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Vähemmistövaltuutettu
- YK:n pakolaisjärjestö UNHCR

HE 266/2014 vp

Lausunnot ministeriölle

- Amnesty International
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- Elinkeinoelämän keskusliitto
- Ensi- ja turvakotien liitto
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue
- Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti HEUNI
- Helsingin diakonissalaitos
- Helsingin hallinto-oikeus
- Helsingin kaupunki, sosiaali- ja terveysvirasto, IHKA-työryhmä
- Helsingin kaupunki, kaupunginhallitus
- Ihmisoikeusliitto
- IOM International Organization for Migration
- Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Joutsenon vastaanottokeskus
- Korkein hallinto-oikeus
- Lapin aluehallintovirasto
- Lapsiasiavaltuutettu
- Lasten perusoikeudet – Children’s fundamental rights ry
- Lastensuojelun keskusliitto
- Lounais-Suomen aluehallintovirasto
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK
- Maahanmuuttovirasto
- Monika-Naiset liitto ry
- Oikeusministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Oulun kaupunki
- Oulun vastaanottokeskus
- Pakolaisneuvonta ry
- Palkansaajakeskusjärjestöt SAK ry, STTK ry, Akava ry
- Pirkanmaan ELY-keskus
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- Poliisihallitus
- Pro-tukipiste ry
- Rikosuhripäivystys
- Sisäministeriön rajavartio-osasto
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen Kuntaliitto

Asiantuntijalausunnot valiokunnille
(TyVL, HaVM)

- Amnesty International
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue
- Joutsenon vastaanottokeskus
- Maahanmuuttovirasto
- Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- Pro-tukipiste ry
- Rakennusliitto ry
- Sisäministeriö
- Sisäministeriön rajavartio-osasto
- Sisäministeriön poliisiosasto
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen Kuntaliitto
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu
- Amnesty International
- Eduskunnan oikeusasiamies
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue
- Helsingin kaupunki, sosiaali- ja terveysvirasto
- Helsingin poliisilaitos
- Joutsenon vastaanottokeskus
- Lapsiasiavaltuutettu
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeusministeriö
- Pakolaisneuvonta ry
- Palkansaajakeskusjärjestöt, SAK ry, STTK ry, Akava ry
- Poliisihallitus
- Pro-tukipiste ry
- Sisäministeriö
- Sisäministeriön rajavartio-osasto
- Sisäministeriön poliisiosasto
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Punainen Risti
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Lausunnot ministeriölle

Asiantuntijalausunnot valiokunnille (TyVL, HaVM)

-
- Suomen UNICEF ry
 - Suomen evankelisluterilainen kirkko, kirkkohallitus
 - Tampereen kaupunki
 - Tasa-arvovaltuutettu
 - Turun kaupunki
 - Tasa-arvovaltuutettu
 - Turun kaupunki
 - Työ- ja elinkeinoministeriö
 - Ulkoasiainministeriö
 - Uudenmaan ELY-keskus
 - Vaasan kaupunki
 - Valtakunnansyyttäjänvirasto
 - Valtioneuvoston kanslia
 - Valtioneuvoston oikeuskansleri
 - Valtiovarainministeriö
 - Vähemmistövaltuutettu
 - YK:n pakolaisjärjestö UNHCR
-

HE 295/2014 vp

Lausunnot ministeriölle

- Akava ry
- Amnesty International
- Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Helsingin hallinto-oikeus
- Kansaneläkelaitos
- Korkein hallinto-oikeus
- Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry
- Maahanmuuttovirasto
- Maaseudun työnantajaliitto MTA
- Oikeuskanslerinvirasto
- Oikeusministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Pakolaisneuvonta ry
- Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto
- Poliisihallitus
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Sisäministeriön rajavartio-osasto
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen opiskelijakuntien liitto SAMOK ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Ulkoasiainministeriö
- Valtiovarainministeriö
- Väestörekisterikeskus

Asiantuntijalausunnot valiokunnille
(PeVL, HaVM)

- Mikael Hidén
- Oikeusministeriö
- Sisäministeriö
- Tuomas Ojanen
- Ulkoasiainministeriö
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeusministeriö
- Sisäministeriö
- Ulkoasiainministeriö
- Väestörekisterikeskus

HE 2/2016 vp

Lausunnot ministeriölle

- Amnesty International
- Apulaisoikeuskansleri
- Eduskunnan oikeusasiamies
- Helsingin hallinto-oikeus
- Oikeusministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Pakolaisneuvonta ry
- Suomen Punainen Risti
- Sisäministeriön maahanmuutto-osasto
- Sisäministeriön rajavartio-osasto
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen pakolaisapu
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Valtiovarainministeriö
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu
- Ympäristöministeriö
- YK:n pakolaisjärjestö UNHCR

Asiantuntijalausunnot valiokunnille
(PeVL, HaVM)

- Amnesty International
- Antti Tapanila
- Helsingin hallinto-oikeus
- Juha Raitio
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeusministeriö
- Pakolaisneuvonta ry
- Poliisihallitus
- Sisäministeriö
- Sisäministeriön poliisiosasto
- Sisäministeriön rajavartio-osasto
- Suomen Punainen Risti
- Tuomas Ojanen
- Veli-Pekka Viljanen

HE 32/2016 vp

Lausunnot ministeriölle

- Amnesty International
- Eduskunnan oikeusasiamies
- Etelä-Karjalan käräjäoikeus
- Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO
- Helsingin hallinto-oikeus
- Ihmisoikeusliitto
- Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Kirkon ulkomaanapu
- Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry
- Pakolaisneuvonta ry
- Suomen Punainen Risti
- Päijät-Hämeen oikeusaputoimisto
- Suomen asianajajaliitto
- Suomen pakolaisapu ry
- UNHCR Regional Representation for Northern Europe
- Valtioneuvoston oikeuskansleri
- Valtiovarainministeriö
- Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Asiantuntijalausunnot valiokunnille (HaVL, PeVL, LaVM)

- Amnesty International
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- Eduskunnan oikeusasiamies
- Elina Pirjatanniemi
- Etelä-Karjalan käräjäoikeus
- Evitskogin vastaanottokeskus
- Helsingin hallinto-oikeus
- Helsingin käräjäoikeus
- Helsingin poliisilaitos
- Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Joutsenon vastaanottokeskus
- Julkiset oikeusavustajat ry
- Korkein hallinto-oikeus
- Lapsiasiavaltuutettu
- Leena Halila
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto
- Oikeusrekisterikeskus
- Olli Mäenpää
- Pakolaisneuvonta ry
- Pelastakaa lapset ry
- Poliisihallitus
- Päijät-Hämeen oikeusaputoimisto
- Sisäministeriön maahanmuutto-osasto
- Sisäministeriön poliisiosasto
- Sisäministeriö, rajavartiolaitoksen esikunta
- Suomen asianajajaliitto
- Suomen pakolaisapu ry
- Suomen Punainen Risti
- Suvianna Hakalehto
- Tietosuojavaltuutettu
- Tuomas Ojanen
- Ulkoasiainministeriö
- Veli-Pekka Viljanen
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu
- YK:n pakolaisjärjestö UNHCR

HE 43/2016 vp

Lausunnot ministeriölle

- Amnesty International
- Eduskunnan oikeusasiamies
- Etnisten suhteiden ja kansainvälisen muuttoliikkeen tutkimuksen seura ETMU ry
- Familia ry
- Helsingin hallinto-oikeus
- Helsingin kaupunki
- Kansaneläkelaitos
- Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä
- Lapsiasiavaltuutettu
- Lastensuojelun keskusliitto
- Maahanmuuttovirasto
- Naisasialiitto Unioni
- Oikeusministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Pakolaisneuvonta ry
- Poliisihallitus
- Siirtolaisuusinstituutti
- Sisäministeriön rajavartio-osasto
- Sisäministeriön poliisiosasto
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry
- Suomen pakolaisapu ry
- Suomen Punainen Risti
- Suomen somalialaisten liitto ry
- Suomen UNICEF ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Ulkoasiainministeriö
- Ulkосуomalaisparlamentti
- Valtioneuvoston oikeuskansleri
- Valtiovarainministeriö
- Väestöliitto
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu
- Ympäristöministeriö
- YK:n pakolaisjärjestö UNHCR

Asiantuntijalausunnot valiokunnille (PeVL, HaVM)

- Amnesty International
- Eduskunnan oikeusasiamies
- Helsingin hallinto-oikeus
- Janne Salminen
- Lapsiasiavaltuutettu
- Lastensuojelun keskusliitto
- Liisa Nieminen
- Maahanmuuttovirasto
- Mervi Leppäkorpi
- Oikeusministeriö
- Olli Mäenpää
- Pakolaisneuvonta ry
- Poliisihallitus
- Sisäministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Punainen Risti
- Suomen somalialaisten liitto
- Suvanna Hakalehto
- Tuomas Ojanen
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Ulkoministeriö
- Veli-Pekka Viljanen
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu

HE 64/2016 vp

Lausunnot ministeriölle

- Ahvenanmaan maakunta
- Akava ry
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Ensi- ja turvakotien liitto
- Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO
- Helsingin hallinto-oikeus
- Helsingin poliisilaitos
- Helsingin yliopisto
- Hämeenlinnan kaupunki
- Iisalmen kaupunki
- Itä-Suomen poliisilaitos
- Itä-Suomen aluehallintovirasto
- Itä-Uudenmaan poliisilaitos
- Joensuun kaupunki
- Jyväskylän kaupunki
- Kaakkois-Suomen poliisilaitos
- Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO
- Kemin kaupunki
- Keskusrikospoliisi
- Korkein hallinto-oikeus
- Kouvolan kaupunki
- Kuhmon kaupunki
- Kuopion kaupunki
- Lahden kaupunki
- Laihian kunta
- Lapin poliisilaitos
- Lappeenrannan kaupunki
- Lapuan kaupunki
- Lastensuojelun keskusliitto
- Lounais-Suomen poliisilaitos
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- Länsi-Uudenmaan poliisilaitos
- Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry
- Maahanmuuttovirasto
- Nokian kaupunki
- Oikeusministeriö
- Oulun kaupunki
- Oulun poliisilaitos

Asiantuntijalausunnot valiokunnille (HaVM)

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Maahanmuuttovirasto
- Pohjanmaan poliisilaitos
- Poliisihallitus
- Poliisijärjestöjen liitto
- Suomen nimismiesyhdistys ry
- Sisäministeriö
- Sisäministeriön poliisiosasto
- Suomen asianajajaliitto
- Suomen Punainen Risti

Lausunnot ministeriölle

Asiantuntijalausunnot valiokunnille (HaVM)

-
- Pakolaisneuvonta ry
 - Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto
 - Pohjanmaan poliisilaitos
 - Poliisiammattikorkeakoulu
 - Poliisihallitus
 - Raision kaupunki
 - Rajaturvallisuusunioni ry
 - Rajavartiolaitoksen esikunta
 - Rovaniemen kaupunki
 - Seinäjoen kaupunki
 - Senaatti-kiinteistöt
 - Sisä-Suomen poliisilaitos
 - Sisäministeriön poliisiosasto
 - Sosiaali- ja terveysministeriö
 - Suojelupoliisi
 - Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
 - Suomen Asianajajaliitto
 - Suomen Kuntaliitto
 - Suomen opiskelijakuntien liitto SAMOK ry
 - Suomen pakolaisapu ry
 - Suomen Poliisijärjestöjen liitto SPJL
 - Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL
 - Suomen Yrittäjät
 - Tampereen kaupunki
 - Tilastokeskus
 - Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
 - Tornion kaupunki
 - Työ- ja elinkeinoministeriö
 - Ulkoasiainministeriö
 - Vaasan kaupunki
 - Valtioneuvoston oikeuskansleri
 - Valtiovarainministeriö
 - Väestörekisterikeskus
 - Yhdenvertaisuusvaltuutettu
 - YK:n pakolaisjärjestö UNHCR
 - Ylöjärven kaupunki
 - Ympäristöministeriö
 - Åbo Akademi
-

HE 133/2016 vp

Lausunnot ministeriölle

- Amnesty International
- Eduskunnan oikeusasiamies
- Etelä-Karjalan käräjäoikeus
- Edustajat turvapaikanhakijalapsille ETU ry
- Helsingin hallinto-oikeus
- Helsingin kaupunki
- Helsingin käräjäoikeus
- Joutsenon vastaanottokeskus
- Korkein hallinto-oikeus
- Lapsiasiavaltuutettu
- Lastensuojelun keskusliitto
- Maahanmuuttovirasto
- Mannerheimin lastensuojeluliitto
- Metsälän vastaanottokeskus
- Oikeusministeriö
- Pakolaisneuvonta ry
- Pelastakaa lapset ry
- Poliisihallitus
- Rajavartiolaitoksen esikunta
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen pakolaisapu ry
- Suomen Punainen Risti
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Ulkoasiainministeriö
- Valtioneuvoston kanslia
- Valtioneuvoston oikeuskansleri
- Valtiovarainministeriö
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu
- YK:n pakolaisjärjestö UNHCR

Asiantuntijalausunnot valiokunnille
(PeVL, HaVM)

- Amnesty International
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- Helsingin kaupunki
- Helsingin käräjäoikeus
- Ida Koivisto
- Joutsenon vastaanottokeskus
- Lapsiasiavaltuutettu
- Lastensuojelun keskusliitto
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto
- Pakolaisneuvonta ry
- Pauli Rautiainen
- Poliisihallitus
- Raija Huhtanen
- Sisäministeriö
- Sisäministeriön poliisiosasto
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen Punainen Risti
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Tuomas Ojanen
- Ulkoasiainministeriö

HE 234/2016 vp

Lausunnot ministeriölle

- Helsingin hallinto-oikeus
- Helsingin oikeusaputoimisto
- Hämeenlinnana hallinto-oikeus
- Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Korkein hallinto-oikeus
- Käännösalan asiantuntijat KAJ ry
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeusrekisterikeskus
- Oulun oikeusaputoimisto
- Pakolaisneuvonta ry
- Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
- Poliisihallitus
- Päijät-Hämeen oikeusaputoimisto
- Sisäministeriön maahanmuutto-osasto
- Suomen asianajajaliitto
- Suomen tuomariliitto
- Turun hallinto-oikeus
- Vaasan hallinto-oikeus
- Valtiovarainministeriö

Asiantuntijalausunnot valiokunnille (LaVM)

- Helsingin hallinto-oikeus
- Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- Korkein hallinto-oikeus
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto ja oikeushallinto-osasto
- Olli Mäenpää
- Pakolaisneuvonta ry
- Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
- Sisäministeriö
- Suomen asianajajaliitto
- Turun hallinto-oikeus
- Valtiovarainministeriö

HE 24/2018 vp

Lausunnot ministeriölle

Asiantuntijalausunnot valiokunnille
(PeVL, HaVM)

- Helsingin hallinto-oikeus
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus
- Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- Korkein hallinto-oikeus
- Kriminaalihuollon tukisäätiö
- Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeuskanslerinvirasto
- Oikeusministeriö
- Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
- Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- Poliisihallitus
- Rajavartiolaitoksen esikunta
- Rikosseuraamuslaitos
- Sisäministeriön poliisiosasto
- Turun hallinto-oikeus
- Vaasan hallinto-oikeus
- Valtioneuvoston oikeuskansleri
- Valtiovarainministeriö
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu

- Helsingin hallinto-oikeus
- Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Korkein hallinto-oikeus
- Liisa Nieminen
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeusministeriö
- Poliisihallitus
- Rikosseuraamuslaitos
- Sisäministeriö
- Sisäministeriön poliisiosasto
- Tuomas Ojanen
- Turun hallinto-oikeus
- Ulkoministeriö
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu

HE 146/2018 vp

Lausunnot ministeriölle

- Amnesty International
- Etelä-Karjalan kärjäoikeus
- Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto
- Keskusrikospoliisi
- Maahanmuuttovirasto
- Matti Lintula
- Oikeuskanslerinvirasto
- Oikeusministeriö
- Pakolaisneuvonta ry
- Poliisihallitus
- Rajavartiolaitos
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen asianajajaliitto
- Suomen syyttäjyhdistys ry
- Suomen tuomariliitto ry
- Ulkoasiainministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Valtiovarainministeriö
- Vantaan kärjäoikeus
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Asiantuntijalausunnot valiokunnille (LaVM)

- Amnesty International
- Helsingin poliisilaitos
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeusministeriö
- Poliisihallitus
- Pakolaisneuvonta ry
- Rajavartiolaitos
- Sakari Melander
- Sisäministeriön maahanmuutto-osasto
- Sisäministeriön poliisiosasto
- Suomen asianajajaliitto
- Ulkoministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Valtiovarainministeriö
- Vantaan kärjäoikeus
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu

HE 217/2018 vp

Lausunnot ministeriölle

- Helsingin hallinto-oikeus
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeuskanslerinvirasto
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Rajavartiolaitos
- Terveystieteiden tutkimuskeskus
- Valtiovarainministeriö

Asiantuntijalausunnot valiokunnille (HaVM)

- Maahanmuuttovirasto
- Oikeusministeriö
- Poliisihallitus
- Sisäministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Terveystieteiden tutkimuskeskus
- Tietosuojavaltuutettu
- Ulkoministeriö

HE 273/2018 vp

Lausunnot ministeriölle

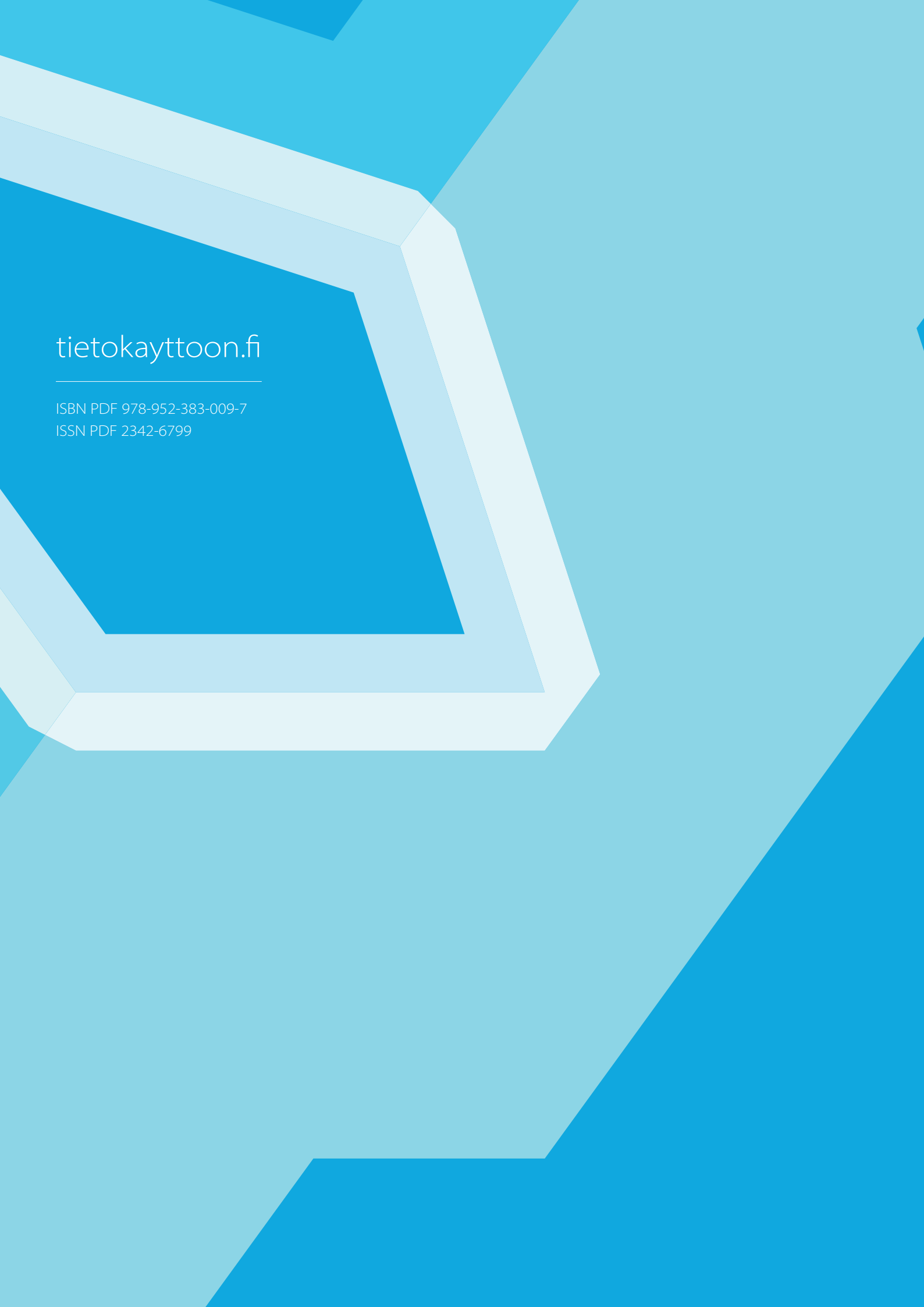
- Amnesty International
- Eduskunnan oikeusasiamies
- Etelä-Suomen, Kaakkois-Suomen ja Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirit
- Helsingin poliisilaitos
- Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- Kaakkois-Suomen poliisilaitos
- Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan oikeusaputoimisto
- Länsi-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- Maahanmuuttovirasto
- Oikeuskanslerinvirasto
- Pakolaisneuvonta ry
- Poliisihallitus
- Rajavartiolaitos
- Suomen Pakolaisapu ry
- Suomen Punainen Risti
- Ulkoministeriö
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu
- YK:n pakolaisjärjestö UNHCR

Asiantuntijalausunnot valiokunnille (HaVM)

- Amnesty International
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Helsingin poliisilaitos
- Maahanmuuttovirasto
- Pakolaisneuvonta ry
- Poliisihallitus
- Rakennusliitto ry
- Sisäministeriö
- Sisäministeriön Rajavartio-osasto
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Punainen Risti
- Suomen Yrittäjät
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Ulkoministeriö
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Liite 4. Diskurseihin liittyvän puheen esiintyminen analysoituissa hallituksen esityksissä.

Diskurssi HE	Kasvu- diskurssi	Tehostamis- diskurssi	Sujuvoittamis- ja selkeyttämis- diskurssi	Väärinkäyttö- diskurssi	Kansain- välinen vastaavuus- diskurssi	Yhden- vertaisuus- diskurssi	Parannus- diskurssi	Lapsuuden kyseenalaistava diskurssi
170/2014	X	X	X	X	X		X	
172/2014		X	X	X	X	X	X	X
266/2014							X	
218/2014		X	X	X	X		X	
133/2016	X	X	X	X	X		X	X
234/2016	X	X	X				X	
32/2016	X	X	X	X		X	X	
43/2016	X	X	X	X	X	X	X	X
64/2016	X	X	X	X			X	
2/2016	X	X	X		X	X	X	
146/2018	X			X				
24/2018		X	X	X				
273/2018	X	X	X	X	X		X	
Yhteensä	9	11	11	10	7	4	11	3

The background features a complex geometric pattern of overlapping polygons in various shades of blue and white. The shapes create a sense of depth and movement, with some areas appearing to recede while others come forward.

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-009-7
ISSN PDF 2342-6799