

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

12.9.2024

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 29/2024)

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

Keskeiset huomiomme ovat:

- **Oleskelulupien uusiminen ja määräaikaistarkastelu vie aikaa ja resursseja, jotka voitaisiin muuten käyttää kotoutumiseen ja yhteiskuntaan integroitumiseen. Esitys on ristiriidassa hallitusohjelman tavoitteen tehostaa kotoutumista kanssa. Esityksellä on kielteisiä vaikutuksia myös suojelua saavan perheenjäseniin ja erityisesti lapsiin.**
- **Esitys on tehoton maahanmuuttoviranomaisen resurssien käytön näkökulmasta.**
- **Valiokunnan mietinnössä tulee todeta, että henkilön saapumistapaa maahan ei tule käyttää perusteena jättää suojeluasema myöntämättä silloin, kun edellytykset kansainväliseen suojeluun täyttyvät. Se, että henkilö on tullut maahan osana välineellistettyä maahantuloa ei yksin voi olla peruste kohdella häntä turvallisuusuhkana.**
- **Pakolaisaseman lakkauttamisen perusteiden laajentaminen ja sen myötä oikeuksien heikentyminen voi johtaa kahden kategorian pakolaisuuteen**

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhteisö, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on kaikissa oloissa suojella elämää ja terveyttä sekä puolustaa ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia. Järjestö tekee laajaa humanitaarista auttamistyötä Suomessa ja maailmalla. Tämän hallituksen esityksen kannalta olennaista toimintaa on mm. vastaanottokeskusten ylläpito Maahanmuuttoviraston toimeksiannosta sekä turvapaikanhakijoiden varhaisen kotoutumisen tuki.

Oleskelulupien lyhentäminen haittaa kotoutumista

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituuden lyhentämistä. Turvapaikan osalta ensimmäinen oleskelulupa myönnettäisiin kolmeksi vuodeksi ja toissijaisen suojelun osalta yhdeksi vuodeksi. Jatkoluvat myönnettäisiin vastaavasti kolmeksi ja kahdeksi vuodeksi. Jatkoluvan edellytyksiä on myös tarkoitus tarkastella aiempaa tarkemmin.

Ihminen, jolle myönnetään kansainvälistä suojelua, on paennut vainoa tai vaaraa. Usein hän on joutunut kokemaan väkivaltaa. Suojelun myöntämisen tulisi tarkoittaa, että ihminen on turvassa. Turvallisuuden kokemus puolestaan edellyttää tilanteen jonkinlaista pysyvyyttä. Turvallisuuden kokemus on edellytys traumaattisista kokemuksista toipumiselle ja kotoutumiselle. Ehdotettu oleskelulupien keston



LAUSUNTO

lyhentäminen lisää suojelua saavan elämään epävarmuutta ja aiheuttaa huolta. Samaan aikaan toiveena on, että ihminen oppisi uuden kielen ja pystyisi työllistymään tai mahdollisesti opiskelemaan.

Kansainvälisen suojelun perusteena olevat tilanteet muuttuvat tyypillisesti hitaasti ja harvoin merkittävästi yhdessä tai kolmessakaan vuodessa. Tilapäisten muutosten ei tule johtaa suojeluaseman lakkauttamiseen. Henkilön omaan menettelyyn liittyvien perusteiden osalta Maahanmuuttovirasto voi aloittaa harkinnan, jossa arvioi mahdollista suojelun lakkauttamista, kun se saa tiedon asiasta, joka voisi mahdollisesti johtaa suojeluaseman lakkauttamiseen.

Kaikkien kansainvälisen suojelun lupien tiivis määräaikaistarkastelu aiheuttaa tarpeetonta stressiä suojelua saaville henkilöille. Tällä hetkellä Suomessa on käytössä EU:n vähimmäisvaatimuksia parempi järjestely, jossa suojelustatuksesta riippumatta myönnetään kohtuullisen pitkäkestoinen oleskelulupa ja lakkautusarviointit kohdennetaan tapauksiin, joissa tähän ilmenee jokin syy.

Ruotsin Punaisen Ristin selvityksen mukaan vastaava lakimuutos Ruotsissa on johtanut siihen, että turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kotoutuminen on vaikeutunut. Muutos ei ole täysin verrattavissa nyt ehdotettuun muutokseen, mutta epävarmuuden synnyttämä vaikutus kotoutumiseen koskee molempia tilanteita. Lyhyet oleskeluluvat ovat lisänneet epävarmuutta ja stressiä, mikä on heikentänyt heidän mahdollisuuksiaan oppia kieltä, hankkia koulutusta ja työllistyä. Myös UNHCR:n mukaan lyhytaikaiset oleskeluluvat ja niiden toistuva tarkastelu ovat haitallisia kotoutumistavoitteille ja pakolaisten hyvinvoinnille. UNHCR korostaa, että pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien henkilöiden tulisi saada turvallinen ja vakaa asema, joka mahdollistaa heidän elämänsä uudelleenrakentamisen ja yhteiskuntaan integroitumisen.

Lyhyemmät oleskeluluvat ja aktiivisempi tarkastelu voivat johtaa siihen, että suojelua saavien henkilöiden on vaikeampi suunnitella tulevaisuuttaan ja sitoutua pitkäjänteisesti kotoutumistoimiin. Tämä voi heikentää heidän mahdollisuuksiaan oppia kieltä, hankkia koulutusta ja työllistyä. Konkreettisesti tämä tarkoittaa, että suojelua saavien henkilöiden on jatkuvasti huolehdittava oleskelulupansa uusimisesta, mikä vie aikaa ja resursseja, jotka voitaisiin muuten käyttää kotoutumiseen ja yhteiskuntaan integroitumiseen. Esitys on siten ristiriidassa hallitusohjelman tavoitteen tehostaa kotoutumista kanssa.

Resurssien käyttö oleskelulupien uusimiseen ja määräaikaistarkasteluun ei ole tehokasta

Esitys vaikuttaa varsin tehottomalta järjestelyltä maahanmuuttoviranomaisen resurssien käytön näkökulmasta. Oleskelulupien valvonta ja käsittely vaativat merkittäviä resursseja. Maahanmuuttoviraston ja muiden viranomaisten resurssit ovat jo nyt tiukoilla, ja esityksen mukaiset muutokset lisäävät merkittävästi työmäärää ja vaativat lisäresursointia. Esitetyllä muutoksella lupien pituuteen on merkittäviä haittoja ja ei ole selvää mitä tavoitetta muutos edistää ja miten. On tärkeää arvioida, ovatko esityksen mukaiset muutokset resurssien käytön kannalta järkeviä.

Muutos vaikeuttaa erityisesti perheiden ja lasten tilannetta

Hallituksen esityksessä ehdotettu oleskelulupien keston rajoittaminen vaikuttaa suojelua saavan lisäksi myös perheenjäseniin. Perheenjäsenen oleskeluluvan kesto on sidoksissa perheenkokoajan luvan keston, joten myös perheenjäsenille myönnettävien oleskelulupien kesto lyhenee, mistä syntyy tarve uusia lupa entistä useammin.

Perheenyhdistäminen on tällä hetkellä vaikeaa sekä taloudellisista että hakumenettelyyn liittyvistä syistä silloinkin, kun oikeudelliset edellytykset perheenyhdistämiseen täyttyvät. Kyseessä on kuukausia tai vuosiakin kestävä prosessi. Perhe on usein ihmisen ensimmäinen turva ja tukiverkko ja keskeinen tekijä sopeutumisessa uuteen yhteiskuntaan. Perheen yhdistämiseen ja yhdessä pitämiseen vaadittavan hallinnon määrää tulee pyrkiä vähentämään, ei lisäämään. Perheen kohdalla tilanteen pysyvyyteen



LAUSUNTO

liittyvä epävarmuus moninkertaistuu. Tällä on luonnollisesti vaikutusta myös perheen lapsiin, joille vakaa kasvuympäristö olisi erittäin tärkeä.

Turvapaikanhakijoita ei pidä kohdella ensisijaisesti turvallisuusuhkana

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi perusteita, joilla kansainvälinen suojelu voidaan jättää myöntämättä tai lakkauttaa. Esitetyt perusteet liittyvät yhteiskunnan turvallisuuteen ja järjestykseen. Määrittelyt ovat avoimia ja ulottuvat nimenomaisesti myös osallisuuteen ja avunantoon. Perusteluissa mainitaan esimerkkinä hybridiuhkat, jollaiseksi myös välineellistetty maahantulo katsotaan. Se, että henkilö on tullut maahan osana välineellistettyä maahantuloa ei yksin voi olla peruste kohdella häntä turvallisuusuhkana. Saapumistapaa ei tule käyttää perusteena jättää suojeluasema myöntämättä silloin, kun edellytykset kansainväliseen suojeluun täyttyvät. Tämä on syytä selvyyden vuoksi todeta valiokunnan mietinnössä.

Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua hakeville, joille ei myönnetä suojelua poissulkuperusteiden takia tai suojelua saaville, joiden suojeluasema lakkautetaan, myönnettäisiin, tilapäinen oleskelulupa vuodeksi kerrallaan, jos heitä ei palautuskiellon takia voida poistaa maasta. Oleskelulupaan ei liittyisi työnteko-oikeutta. Palautuskiellon perusteena olevat tilanteet voivat olla hyvin pitkäkestoisia.

Pakolaisaseman lakkauttaminen

Pakolaisaseman lakkauttamiseen liittyvät muutokset tekevät kansainvälisen suojelun järjestelmästä entistä monimutkaisemman. Kun pakolaisasema voidaan lakkauttaa tilanteessa, jossa henkilö kuitenkin täyttää pakolaisuuden kriteerit ja on siten edelleen pakolainen, mutta jota ei mahdollisesti kuitenkaan voida karkottaa, tämä johtaa tilanteeseen, jossa Suomessa on kahden kategorian pakolaisia. Toisilla on pakolaisasema ja EU-säännösten mukaiset oikeudet, mutta huomattavasti rajoitetummat oikeudet.

Valmistelussa on harkittu vaihtoehtona myös jatkuvan oleskeluluvan myöntämistä. Tällainen ratkaisu ehkäisisi syrjäytymistä. Ilman työnteko-oikeutta ihminen elää väistämättä sosiaaliturvan varassa tai työskentelee ilman lupaa tai mahdollisesti hankkii elantonsa rikollisella toiminnalla.

Oleskelulupaneuvontaa on lisättävä

Ulkomaalaislainsäädäntöön on viime aikoina tehty lukuisia muutoksia, joista monet vaikuttavat oleskeluluvan edellytyksiin. Hallituksen esitys lisää todennäköisyyttä, että ihmiset joutuvat ongelmalliseen tilanteeseen. Kun oleskeluluvat päättyvät useammin ja jatkolupaa pitää hakea, lisääntyy mahdollisuus, että hakemukset jätetään myöhässä. Lyhytkin aika ilman oleskelulupaa voi merkitä, ettei uutta oleskelulupaa ole mahdollista saada, tai tämä edellyttää paluuta kotimaahan jättämään hakemus. Muutosten johdosta olisi tärkeää vahvistaa oikea-aikaista kohdennettua tiedotusta ja tarjottava neuvontaa. Tiedotusta on pyrittävä antamaan ennakolta tilanteissa, joissa vaarana on henkilön tai perheen tilanteen vaikeutuminen.

Eero Rämö
pääsihteeri