



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta

Esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen esityksen keskeisestä sisällöstä, nykytilasta ja tavoitteista. Esitysluonnoksessa tulee täsmentää, että kyseessä on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen vaatimista lainsäädäntötoimista. Yhteiskunnallisia vaikutuksia ei ole arvioitu turvapaikanhakijan näkökulmasta. Lisäksi viranomaisvaikutuksia tulisi vielä täsmentää.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia myös turvapaikanhakijan näkökulmasta. Esitysluonnoksessa tulisi avata tarkemmin, miten esitysluonnos vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Nyt esitysluonnoksesta ei selviä, mikä turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa voisi mahdollisesti muuttua.
- ii) Vaikutuksia viranomaisten toimintaan tulisi vielä hieman tarkentaa. Esitysluonnoksessa tulisi täsmentää, onko muutoksella olennaisia vaikutuksia viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja voiko tukiryhmien kielitaidosta ja ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmän kieliversiosta aiheutua riskejä viranomaistoiminnalle tai turvapaikanhakijoille.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio esitysluonnoksen vaikutuksista rikossentorjuntaan ja turvallisuuteen.
- iv) Esitysluonnoksessa tulisi esittää lakien kokonaisvaikutusarvio tai perustella, miksi kokonaisarviointi on tarpeeton. Arviointineuvosto on lausunnossaan sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta (VN/201822/2021-VNK-2) katsonut, että lakien huolellinen kokonaisvaikutusarvio tulisi esittää vähintään myöhemmin esiteltävien kahden lain yhteydessä. Lausunnossa mainitut kaksi muuta lakiesitystä ovat



säilöönoton kapasiteetin kasvattamista koskevan sääntelyn muuttaminen sekä ulkomaalaislain sääntely Euroopan turvapaikkaviraston avun saamiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” ja ”keskeiset ehdotukset” jaksoista.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia.

Kansalliseen lainsäädäntöön ehdotetaan tehtäväksi tarvittavat muutokset, jotta Euroopan unionin turvapaikkaviraston (EUAA) apuun voidaan turvautua. Sääntelyn taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan unionin turvapaikkaviraston perustamisesta.

Tilanteessa, jossa jäsenvaltion turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine esimerkiksi sen vuoksi, että maahan saapuu äkillisesti suuri määrä mahdollisesti kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia, jäsenvaltiolla on EUAA-asetuksen¹ perusteella mahdollisuus saada operatiivista ja teknistä apua Euroopan unionin turvapaikkavirastolta. Apua on mahdollista saada myös, jotta jäsenvaltio voi täyttää yhteiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvät velvollisuutensa. EUAA-asetuksessa säädetään raamit tarjottavalle avulle, johon sisältyy myös turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettäminen tukea tarvitsevaan jäsenvaltioon. Asetuksessa jätetään kansallisesti päätettäväksi, miten tuen pyytämistä päätetään ja mikä viranomainen toimii yhteispisteenä sopien asiat käytännössä turvapaikkaviraston kanssa tukea pyydettyäessä. Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto päättäisi yleisistunnossa tuen pyytämistä turvapaikkavirastolta. Maahanmuuttovirasto tekisi poliittisen päätöksen jälkeen varsinaisen pyynnön, sopisi toimintasuunnitelmasta turvapaikkaviraston pääjohtajan kanssa ja toimisi yhteispisteenä turvapaikkaviraston suuntaan.

Turvapaikka-asioiden tukiryhmien osalta EUAA-asetuksessa säädetään raamit niille tehtäville, joita tukiryhmien jäsenet voivat jäsenvaltiossa tehdä. Tarkempi määrittely on jätetty kansallisesti päätettäväksi ja operaation toimintasuunnitelmassa sovittavaksi. Esityksessä ehdotetaan säädettävän tukiryhmien jäsenten toimivaltuuksista hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännökset tukiryhmien jäsenten valtuudesta avustaa Suomessa poliisia ja rajatarkastusviranomaisia kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamisessa ja rekisteröinnissä sekä suorittaa turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä ja päätöksen tiedoksiannon Maahanmuuttoviraston virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Edellä mainituissa julkisissa hallintotehtävissä on kyse päätöksenteon kannalta merkityksellisistä käsittelytoimista ja siten osallistumisesta julkisen vallan käyttöön. Jotta tukiryhmien jäsenillä olisi tosiasiallinen mahdollisuus suorittaa edellä mainittuja tehtäviä, esityksessä ehdotetaan myös Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa tukiryhmien jäsenille salassapitosäännösten estämättä

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan unionin turvapaikkaviraston perustamisesta.



välttämättömät henkilötiedot turvapaikkatutkiminnan suorittamiseksi. Tämän lisäksi Maahanmuuttovirasto voisi luovuttaa turvapaikkavirastolle salassapitosäännösten estämättä välttämättömät henkilötiedot unionin sisällä tapahtuvien turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden sisäisissä siirroissa avustamiseksi.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto toteaa, että esitysluonnoksessa kuvataan tiiviisti nykytila, esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.

Arviointineuvosto tuo esille, että esitysluonnoksessa ei tuoda riittävän selkeästi esille sitä, että esitysluonnoksessa on kyse uuden Euroopan parlamentin ja neuvoston EUAA-asetuksen edellyttämästä kansallisesta lainsäädännöstä.

Lisäksi arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi avata tarkemmin, mitä mahdollisia vaihtoehtoja asetusta tarjoaa avun saamiseksi tai avun järjestämiseksi Euroopan unionin turvapaikkavirastolta. Esitysluonnoksen linjaukset tulisi avata ja esittää selkeämmin EUAA-asetuksen mahdollistamien tukimuotojen suhteen.

Esitysluonnoksen kappaleessa 1.2 todetaan, että valmistelun toimeksianto sisälsi kolme eri osa-aluetta. Yhdessä osa-alueista valmistellaan säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin (116/2002) säännökset, jotka antavat mahdollisuuden kasvattaa säilöönottokapasiteettia normaaliajan häiriötilanteissa nykyistä nopeammin. Esitysluonnoksessa todetaan, että jatkovalmistelun jälkeen hallituksen esitys lähetettiin lausuntokierrokselle pitäen sisällään säilöönottoa ja Euroopan turvapaikkavirastoa koskevat muutosehdotukset. Arviointineuvostolle toimitetusta esitysluonnoksesta on jätetty säilöönottoa koskeva osa-alue pois². **Arviointineuvosto katsoo**, että laajamittaisen maahantulon varautumisen kokonaisuuden ymmärrettävyyttä selkeyttäisi, jos esitysluonnoksessa kuvattaisiin, miksi säilöönoton kokonaisuutta ei edistetä esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto tuo esille, että se on antanut lausunnon (VN/201822/2021-VNK-2) luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta. Arviointineuvosto katsoi tällöin lausunnossaan, että lakien huolellinen kokonaisvaikutusarvio tulisi esittää vähintään myöhemmin esiteltävien kahden lain yhteydessä. Lausunnossa mainitut kaksi muuta lakiesitystä ovat säilöönoton

² Sisäministeriö toimitti hallituksen esitysluonnoksen arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 8.3.2022 ja ilmoitti 24.3. että esitysluonnoksesta poistetaan säilöönottoa koskeva osuus. Sisäministeriö toimitti uuden hallituksen esitysluonnoksen arviointineuvostolle 25.3.



kapasiteetin kasvattamista koskevan sääntelyn muuttaminen sekä ulkomaalaislain sääntely Euroopan turvapaikkaviraston avun saamiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. **Arviointineuvosto toteaa**, että esitysluonnoksessa ei ole esitetty lakien kokonaisvaikutusarviota tai perusteltu, miksi kokonaisarviointi olisi tarpeeton.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Arviointineuvosto katsoo, että Euroopan unionin turvapaikkavirastolta saatavan avun vaikutuksia julkiseen talouteen on arvioitu riittävästi. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että arvioinnissa on nostettu esille myös epävarmuuksia.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Arviointineuvosto toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu vaikutuksia yrityksiin, eikä arviointineuvostolla ole huomioita esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista yrityksille.

2.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin

Arviointineuvosto toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu vaikutuksia kotitalouksiin, eikä arviointineuvostolla ole huomioita esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista kotitalouksille.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että viranomaisvaikutuksia on arvioitu pääosin riittävästi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa, onko muutoksella olennaisia vaikutuksia viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Esitysluonnoksen mukaan ehdotetulla sääntelyllä olisi vaikutuksia kaikkien turvapaikkamenettelyyn osallistuvien viranomaisten toimintaan.

Esitysluonnoksen mukaan Maahanmuuttoviraston päätettäväksi jäisi, tehdäänkö ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään tarvittavat muutokset vai järjestetäänkö tietojen luovuttaminen muulla tavoin, jotta vieraskieliset tukiryhmän jäsenet saisivat heille sovittujen tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot.

Arviointineuvosto toteaa, että esitysluonnoksesta ei selviä, voiko tukiryhmien kielitaidosta ja käsittelyjärjestelmän kieliversiosta aiheutua riskejä viranomaistoiminnalle tai turvapaikanhakijoille.



2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että yhteiskunnalliset vaikutukset on arvioitu esitysluonnoksessa hyvin suppeasti. Muutoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia tulisi vielä selvittää ja konkretisoida esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia myös turvapaikanhakijan näkökulmasta. Esitysluonnoksesta ei selviä, miten muutos voisi vaikuttaa turvapaikanhakijaan. Esitysluonnoksen mukaan turvapaikkamenettelyn sujuvuudella olisi suoria vaikutuksia myös hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi avata tarkemmin, minkälaisia suoria vaikutuksia esitysluonnoksella on hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Nyt esitysluonnoksesta ei selviä, mikä turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa voisi mahdollisesti muuttua.

Arviointineuvosto pitää puutteena, että henkilötietojen käsittelyn vaikutusten arvioinnissa ei ole huomioitu riittävästi henkilötietojen suojaan kohdistuvia vaikutuksia. Esitysluonnoksessa esimerkiksi viitataan erilaisiin tietojen luovutuksen järjestelmätason vaihtoehtoihin selvittämättä, kuinka nämä vaikuttaisivat henkilötietojen suojaan. Lisäksi esitysluonnoksessa tuodaan esille, että välttämättömyyden kriteerin ja punninnan arvioidaan aikaansaavan haasteita käytännössä. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, kuinka henkilötietojen suoja voidaan turvata kaikissa tilanteissa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio sen vaikutuksista rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen. Arviointineuvosto on aikaisemmassa lausunnossa sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta (VN/21822/2021-VNK-2) todennut, että esitysluonnoksesta puuttuu kokonaan arvio uudistuksen vaikutuksesta rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen. Tällöin neuvosto on tuonut esille, että arvio olisi tarkoituksenmukaista esittää kyseisen esitysluonnoksen ja siihen liittyvien kahden muun lain kokonaisvaikutuksena.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallituksen esityksen luonnoksesta laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta (hankenumero: SM001:00/2022). Sisäministeriö toimitti laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevan lainsäädännön hallituksen esityksen luonnoksen arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 8.3.2022 ja ilmoitti 24.3, että esitysluonnoksesta poistetaan säilöönottoa koskeva osuus. Sisäministeriö toimitti uuden hallituksen esitysluonnoksen 25.3, josta lausunto on annettu. Lausunto on julkinen.



Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 8. huhtikuuta 2022

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.