



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Ulkomaalaislain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta saa käsityksen keskeisistä ehdotuksista. Vaikutuksia tulisi kuitenkin vielä täsmentää etenkin kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esitysluonnoksesta ei saa riittävää käsitystä, miten se vaikuttaa kansalliseen turvallisuuteen. Esityksessä tulisi mahdollisuuksien rajoissa kuvata, mitä ongelmia tai riskejä kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen tällä hetkellä liittyy ja miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat havaittuihin ongelmiin. Vähentääkö uusi menettely perusteettomien turvapaikanhakijoiden määrää?
- Esityksessä voisi selkeyttää, miten ehdotus rajoittaa tai turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista verrattuna nykytilanteeseen.
- Esityksessä tulisi kuvata, kuinka nopeasti nykyisin turvapaikkahakemukset käsitellään ja toisaalta, mitä haasteita Maahanmuuttovirastolla ollut laissa säädetyissä enimmäiskäsittelyajoissa pysymisessä. Näin hahmottuisi paremmin, kuinka paljon prosessi nopeutuisi entisestä ja mitä käsittelyaikojen noudattamiseen liittyviä riskejä voi olla.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia.



Esityksen tarkoituksena on tehdä tarvittavat muutokset ulkomaalaislakiin EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi Suomessa. Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan. Esityksellä uudistetaan myös nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeva ulkomaalaislain sääntely.

Muutoksia ehdotetaan ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyä ja turvaamistoimia koskeviin säännöksiin. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa ehdotetaan muutettavan vastaanottopalveluja koskevaa säännöstä. Lisäksi mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksen lausuntoaika oli hyvin lyhyt. Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle ajalle 12.-26.2.2024. Perusteena normaalia lyhyemmälle lausuntoajalle esitysluonnoksessa esitettiin tarve saattaa esitys eduskunnalle niin, että se voitaisiin käsitellä vielä kevätistuntokaudella 2024, koska ehdotettu turvapaikkamenettelyn tehostamiseen ja edelleen liikkumisen estämiseen vaikuttava lainsäädäntö liittyy myös Suomen itärajalla käynnissä olevaan välineellistetyn maahantulon tilanteeseen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kuvattu turvapaikanhakijoita ja itärajalla jätettyjen hakemusten määrää. Taustatietoja ja lukumäärätietoja voisi esittää taulukossa. Tällöin tieto olisi helpommin jäsenneuvostossa.

Esitysluonnoksen kansallista liikkumavaraa koskevassa kappaleessa tuodaan lyhyesti esille, miten Suomen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan toimintaympäristö on muuttunut oleellisesti. **Arviointineuvosto katsoo**, että kansallisen liikkumavaran käyttöä on kuvattu sinänsä riittävästi, mutta esityksessä voisi kuitenkin esittää tarkemman kuvauksen, mitä ongelmia tai riskejä kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen tällä hetkellä liittyy ja miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat havaittuihin ongelmiin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on esitetty muutamia vaihtoehtoja ja arvioitu niiden vaikutuksia.

Esitysluonnoksessa on käsitelty muiden jäsenvaltioiden toteuttamia keinoja. Esitysluonnoksessa todetaan, että jäsenmaille tehdyn kyselyn perusteella voidaan vetää johtopäätös, ettei jäsenvaltioilla ole yhtenäistä tapaa soveltaa menettelydirektiivin 43 artiklan mukaista rajamenettelyä. Tarkempaan vertailuun



esitysluonnoksessa on valikoitu sellaisia maita, joiden kansallisen turvapaikkamenettelyn ja muiden olosuhteiden voidaan katsoa vastaavan parhaiten Suomen tarpeita ja kansallista kontekstia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ei kuitenkaan selviä, mitä johtopäätöksiä tarkempaan vertailuun valittujen maiden keinoista on tehty. Mitä ongelmia muissa jäsenvaltioissa on esiintynyt ja toisaalta, mitä toimivia ratkaisuja on ollut?

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu riittävästi taloudellisia vaikutuksia.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan rajamenettelyllä on myös yhtymäkohta kansalliseen turvallisuuteen, ja menettely nähdään Euroopan unionissa yhtenä keinona vaikuttaa siihen, että todennäköisesti perusteettomia turvapaikkahakemuksia voidaan käsitellä nopeassa menettelyssä päästämättä hakijoita liikkumaan vapaasti maassa. Esityksen tavoitteena on erityisesti nykyisessä maailmantilanteessa nopeuttaa uhaksi kansalliselle turvallisuudelle katsottavien sekä uusintahakemuksen tehneiden hakijoiden maasta poistamista.

Esitysluonnoksessa on arvioitu, että rajamenettely soveltuisi normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa muutamiiin kymmeneen hakijoihin vuodessa, korkeintaan 100-200 hakijaan vuodessa. Rajamenettely koskisi vain ulkorajalla tehtyjä hakemuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ei saa riittävää käsitystä, miten se vaikuttaa turvallisuuteen ja toisaalta kuinka suuri vaikutus esityksellä on. Vähentääkö uusi menettely esimerkiksi perusteettomien turvapaikanhakemusten määrää? Lisäksi esitysluonnoksessa voisi kuvata, mitä riskejä ja haasteita voi liittyä siihen, jos turvapaikanhakijan lähtömaa ei suostu vastaanottamaan kansalaisiaan takaisin.

Arviointineuvosto pitää ymmärrettävänä, että esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa ei välttämättä voida turvallisuussyistä kertoa kovin tarkasti, millaisia turvallisuutta vaarantavia tilanteita on ollut tai mihin halutaan varautua. **Arviointineuvosto pitää tärkeänä**, että eduskunta saa asiasta tavalla tai toisella riittävän informaation päätöksenteon tueksi. Jos turvallisuussyistä esityksen taustaa, uhkia ja vaikutuksia ei voida kuvata täysin avoimesti hallituksen esityksessä, tulisi eduskunnan informoimiseksi käyttää vaihtoehtoisia keinoja.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu sääntely on merkityksellinen usean perustuslakiin, ihmisoikeussopimukseen sekä EU:n perusoikeuskirjaan sisältyvän perus- ja ihmisoikeuden kannalta. Sekä rajamenettelyn että nopeutetun menettelyn osalta keskeisimpiä ovat oikeusturvaan, liikkumisvapauteen, henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämän suojaan sekä yhdenvertaisuuteen liittyvät oikeudet.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on esitetty vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten esimerkiksi liikkumisvapauteen, lapsen oikeuksiin ja oikeuksiin tehokkaista oikeussuojakeinoista. Esitysluonnoksen jäsentelyä voisi vielä selkeyttää siten, että vaikutusarviointia



koskevassa osiossa keskitytään konkreettisiin vaikutuksiin ja lain tulkintaa avaava kuvaus esitettäisiin säännöskohtaisissa perusteluissa.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulee vielä kuvata tiiviisti, millaisia arjen vaikutuksia haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset, kuten turvapaikanhakijat ja lapset kohtaavat ehdotetun menettelyn myötä verrattuna nykytilanteeseen tai suhteessa sisärajan yli tullessiin hakijoihin. Esitysluonnoksesta ei esimerkiksi selviä, onko rajamenettelyssä olevalla henkilöllä oikeus tavata sukulaisiaan vastaanottokeskuksessa tai miten ehdotettu sääntely vaikuttaisi lasten asemaan. Esityksessä voisi vielä selventää, miten ehdotus rajoittaa tai turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista verrattuna nykytilanteeseen.

Esitysluonnoksen mukaan Maahanmuuttovirastolle rajamenettely tarkoittaisi uutta velvoitetta ratkaista hakemuksia hyvin nopeasti, neljän viikon määräajassa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi kuvata, kuinka nopeasti nykyisin turvapaikkahakemukset käsitellään ja toisaalta, mitä haasteita Maahanmuuttovirastolla ollut laissa säädetyissä enimmäiskäsittelyajoissa pysymisessä¹. Näin ensinnäkin hahmottuisi paremmin, kuinka paljon prosessi nopeutuisi entisestä ja toiseksi, mitä riskejä käsittelyaikojen noudattamiseen voi liittyä.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ulkomaalaislain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta (hankenumero: SM033:00/2023), jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 22.3.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 8. huhtikuuta 2024

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

¹ Eduskunnan Oikeusasiamiehen ratkaisu 17.5.2021, EOAK/1141/2021 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1141/2021>.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO



Annika Collin

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

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



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuden korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

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