



POLICY BRIEF 2021:4

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2020 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Kansainvälistä suojelua hakeneiden tilanne on heikentynyt

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

Tutkimuksessa **Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan** analysoitiin ulkomaalaislakiin ja sen soveltamiskäytäntöön pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella (29.5.2015–6.6.2019) tehtyjen ja voimaan tulleiden muutosten yhteisvaikutuksia turvapaikanhakijoiden, erityisesti lasten, asemaan. Tutkimuksen mukaan tarkasteluajanjaksolla päähuomio on ollut menettelyjen tehostamisessa, ei niinkään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksissa. Entistä useammassa tapauksessa hakijat eivät saa mitään oleskelulupaa, mutta heitä ei myöskään saada palautettua. On syntynyt väliinpuotoajaryhmiä, joille vaikutukset ovat kohtuuttomia. Menettelyjä koskevat turvapaikanhakijan asemaa heikentävät samanaikaiset ja perättäiset muutokset ovat lisän-

neet oikeusturvariskejä. Lapsierityiset parannukset eivät ole täysin ehkäisseet yleisten muutosten kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Niin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kuin myös lapsivaikutusten arviointi on ollut puutteellista.

Tutkimuksen johtopäätöksenä suositellaan, että 1) kartoitetaan kansainvälistä suojelua vaille jääneiden mahdollisuus saada oleskelulupa jollakin muulla perusteella; 2) tarkistetaan muukalaispassin myöntämisen edellytykset; 3) turvataan lasten jatkolupa päätöksissä elämäntilanteen jatkuvuus; 4) turvataan perheenyhdistäminen yhdenvertaisesti kansainvälistä suojelua saaneille; 5) turvataan perheenyhdistämisessä lapsen etu; 6) kiinnitetään enemmän huomiota 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.

Tietoa ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksista tarvitaan

Kansainvälistä suojelua koskeva oikeudellinen sääntely koostuu kansainvälisen, Euroopan unionin (EU) ja kansallisen oikeuden muodostamasta kokonaisuudesta. Kansainvälisen suojelun kannalta olennaisia säännöksiä sisältyy Yhdistyneiden kansakuntien (YK) pakolaissopimukseen ja lukuisiin ihmisoikeussopimuksiin, kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja lapsen oikeuksien yleissopimukseen. Kansainvälisen suojelun kulmakivi on oikeus hakea turvapaikkaa. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsia koskevassa päätöksenteossa lapsen edun tulisi olla etusijalla. Tämä lähtökohta koskee myös turvapaikkaa hakevia lapsia.

Tutkimus keskittyy viime hallituskaudella tehtyihin ja voimaan tulleisiin ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutoksiin. Tutkimuksessa analysoitaviin lakimuutoksiin ovat luonnollisesti vaikuttaneet Sipilän hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan linjanvedot. Mainitun hallituskauden alkuun ajoittui myös vuoden 2015 poikkeuksellinen tilanne, jolloin turvapaikkaa haki Suomesta yli 32 000 henkilöä. Turvapaikanhakijoiden hetkellinen iso kasvu epäilemättä nopeutti uudistuksia. Sipilän hallituksen tekemät muutokset ovat samalla myös osa jatkumoa, johon vaikuttavat aiempien 2000-luvun hallitusten linjaukset. Oman tärkeän osansa kokonaisuuteen tuo EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka, joka ajautui syvään kriisiin Sipilän hallituksen toimikaudella.

Tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla muutettiin ulkomaalaislakia lukuisia kertoja ja muutosten myötä kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden henkilöiden oikeudellinen asema muuttui monin tavoin. Yksi kansainvälisen suojelun kategoria, humanitaarinen suojelu, lakkautettiin. Perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennettiin. Mahdollisuutta saada oikeusapua kavennettiin ja valitusten muutoksenhakuajoja lyhennettiin. Uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tiukennettiin. Turvaamistoimia, käännytyspäätösten täytäntöönpanoa ja karkottamista koskevia säännöksiä muutettiin niin ikään. Näiden lisäksi muutoksia tehtiin maahantulokiellon rikkomista koskeviin rangaistussäännöksiin. Lasten osalta vahvistettiin joiltain osin menettelyllisiä oikeuksia. Turvaamistoimia koskevia säännöksiä muutettiin samoin siten, että lasten oikeudet otetaan paremmin huomioon. Kaikkien edellä mainittujen lakimuutosten ja niiden vaikutusten kokonaiskuva on jäänyt epäselväksi.

Tutkimuksen päätavoite oli analysoida, onko näillä ulkomaalaislakiin tehdyillä useilla yksittäisillä muutoksilla ollut kumuloituvia yhteisvaikutuksia kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Tutkimuksessa kiinnitettiin erityinen huomio lapsiin kohdistuneisiin vaikutuksiin.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimus toteutettiin yhdistämällä perus- ja ihmisoikeuslähtöistä lainoppia, diskurssi-analyysia, haastattelututkimusta ja tilastoanalyysia. Tutkimuskysymykset, aineistot ja menetelmät on kuvattu tiivistetysti alla olevassa taulukossa. Eri aineistojen ja menetelmien yhdistämisen tarkoituksena oli saada mahdollisimman monipuolinen kuva niistä vaikutuksista, joita ulkomaalaislakiin tehdyillä yksittäisillä muutoksilla on ollut kansainvälistä suojelua hakeviin ja sitä saaneisiin.

Tutkimuksen pääpaino oli oikeudellisessa analyysissä, jonka lähtökohtana olivat lakimuutosten ennakoidut ja toteutuneet vaikutukset. Tarkastelun tavoitteena oli arvioida, millä tavoin muutokset ovat vaikuttaneet kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden oikeudelliseen asemaan. Tämän lisäksi tarkasteltiin, vastaako Suomen voimassa oleva lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö Suomen perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU-lainsäädännön asettamia standardeja. Aineisto koostui lainvalmisteluasiakirjoista, asiantuntijoiden haastatteluista, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuksista, muista tutkimuksista ja selvityksistä sekä Maahanmuuttoviraston ja poliisin sisäisistä ohjeista. Oikeudellista arviointia taustoitti keskeisimmistä hallituksen esityksistä tehty diskurssianalyysi.

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 ennakoiin 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
Oikeudellinen arvio	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?	Ulkomaalaislakiin ja siihen liittyvien lakien muutokset, esityöt, korkeimman hallinto-oikeuden keskeiset ratkaisut, Migrin ja poliisin sisäiset ohjeet, erityisvaltuutettujen ja laillisuusvalvojien lausunnot, ihmisoikeussopimukset, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen ratkaisut, relevantti oikeuskirjallisuus	Perus- ja ihmisoikeuslähtöinen lainoppi

Keskeiset yhteisvaikutukset

Ulkomaalaislakiin ja sen soveltamiskäytäntöön tarkastelujaksolla tehtyjen lakimuutosten keskeisiksi yhteisvaikutuksiksi tunnistettiin:

1. Ns. race to the bottom -vaikutus

Monet tarkasteluajanjaksolla läpiviedyt muutokset ovat seurausta EU-oikeuden vaikutuksesta. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että lainvalmistelussa turvapaikka-asioita koskeva EU-oikeus ja sen soveltamiskäytäntö tunnistetaan hyvin. Tutkimus kuitenkin osoittaa, että tarkasteluajanjaksolla Suomi on aktiivisesti pyrkinyt eroon direktiivejä suotuisamman suojelun tasosta kansallisessa lainsäädännössään.

Pyrkimys kohti alhaisinta mahdollista kansainvälisen suojelun tasoa heijastuu myös siihen, millaisena kansainvälisten ihmisoikeussopimusten rooli tässä yhteydessä näytetään. Tarkasteluajanjaksolla läpivietyjen muutosten valossa voidaan todeta, että ihmisoikeussopimukset nähdään pääosin standardeina, joita vahvempaa suojelua ei turvapaikanhakijoille tarvitse myöntää. Valtioilla on luonnollisesti oikeus käyttää kansallista liikkumavaraansa suhteessa kansainvälisiin velvoitteisiin. Kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassaan Suomi on kuitenkin sitoutunut tukemaan nimenomaan kansainvälistä sopimusperustaista järjestelmää. Turvapaikanhakijoiden aseman heikentäminen ja minimitaso suojan tavoittelu eivät ole kovin helposti yhdistettävissä tähän asetelmaan.

2. Kansainvälisen suojelun lähtökohta eli oikeus hakea turvapaikkaa on hämärtynyt

Kansainvälisessä suojelussa ei ole kyse joillekin henkilöille tai ryhmille myönnettävistä etuuksista, vaan yksilön oikeudesta saada suoja vainoa vastaan. Tämä edellyttää, että jokaisen turvapaikanhakijan tilanne arvioidaan yksilöllisesti ilman ryhmään liittyviä oletuksia. Turvapaikanhakijan asemaan ja oikeuksiin tehdyt yksittäiset heikennykset, yhdessä lakimuutosten perusteluissa tuotettujen mielikuvien kanssa, ovat omiaan hämärtämään käsitystä siitä, että jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea turvapaikkaa. Tämä on seurausta eräänlaisesta ”salamitaktiikasta.” Kun turvapaikanhakijoiden oikeuksia nipistetään eri paikoista vähitellen, vaikkakin aina kansainvälistä minimitasoa noudattaen, lakimuutosten yhteisvaikutus on, että turvapaikanhakijoiden oikeudet eivät enää välttämättä toteudu.

3. On luotu väliinputoajien ryhmiä

Kansainvälistä suojelua saa vain tiettyjen kriteerien täytyessä. Kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden on poistuttava maasta. Jos ihminen ei suostu poistumaan, eikä hänen kotimaansa suostu ottamaan vastaan vasten tahtoaan palautettavia, joudutaan vaikeaan tilanteeseen. Yhtäältä on niin, että oikeusvaltiossa lainvoimaiset tuomiot tulisi panna tehokkaasti täytäntöön. Ellei näin tehdä, luottamus hallinto-oikeudelliseen järjestelmään voi heikentyä. Toisaalta oikeusvaltiossa on vaikea pitää hyväksyttävänä sitäkin, että ihmiset ajautuvat tilanteeseen, jossa heillä ei ole laillista asemaa yhteiskunnassa. Tarkasteluaikana tehdyt lakimuutokset, kuten humanitaarisen suojelun poistaminen ja tiukennukset maasta poistumisen estymisen vuoksi myönnettäviin tilapäisiin oleskelulupiin, ovat valitettavasti lisänneet tällaisten henkilöiden määrää. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tarkastellen parempi vaihtoehto olisi tarjota ihmisille mahdollisuus laillistaa asemansa. Se ehkäisisi myös niitä kielteisiä seurannaisvaikutuksia, joita ns. paperittomuudesta aiheutuu sekä yksilöille että yhteiskunnalle.

4. Menettelyiden tehostamisyritykset johtivat osittain tehottomuuteen ja oikeus- turvariskien lisääntymiseen

Valitusten ja uusintahakemusten määrään vaikuttaa se, onko hakija kyennyt tuomaan heti alkuvaiheessa tai aiemman hakemuksensa yhteydessä esiin kaikki ne seikat ja perusteet, jotka tukevat hänen hakemustaan. Tämä on vaikeaa ilman asiantuntevaa oikeudellista apua turvapaikkaprosessin alkuvaiheesta asti. Erityisen haasteellista se on haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Maahanmuuttoviraston virkamiehet toimivat toki virkavastuulla ja ovat velvoitettuja selvittämään turvapaikanhakijan tilanteen perusteellisesti. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta oikeudellisen avustajan tukeen myös turvapaikkapuhuttelussa.

Valitusaikojen lyhentämisen toivottiin tehostavan ja nopeuttavan prosessia, mutta näin ei käynyt. Yleisiä valitusaikoja lyhyemmät valitusajat kasvattivat sen sijaan puutteellisten valitusten määrää ja lisäsivät lisäselvitysten tarvetta. Ne ovat myös lisänneet riskejä oikeudenmenetyksiin. Aiempaa lyhyemmät valitusajat vaikeuttivat samoin avustajien työtä. Prosessien kokonaispituuteen lakimuutoksella ei kuitenkaan ollut vaikutusta. Uusintahakemusten tutkittavaksi ottamista koskevien muutosten tavoitteissa korostuivat väärinkäytösten ehkäisy ja järjestelmän uskottavuuden takaaminen. Uusintahakemuksilla on kuitenkin tärkeä oikeusturvafunktio myös sellaisissa tilanteissa, joissa hakijan tai hänen kotimaansa tilanne ei välttämättä ole muuttunut. Erityisesti näin on haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla. Tutkimuksemme mukaan uusintahakemuksia tehdään myös vastaanottopalvelujen palauttamiseksi. On selvää, että tämä ei ole uusintahakemusten oikeusturvavoittojen mukaista.

5. Jotkut lakimuutoksista olivat luonteeltaan lähinnä symbolisia

Palautuskielto ja Suomen muut kansainväliset velvoitteet rajaavat olennaisesti sitä, mitä kansallisia lakeja muuttamalla voidaan saavuttaa. Tästä hyvän esimerkin muodostaa lakimuutos, jolla korkeimman hallinto-oikeuden valituslupakynnystä korotettiin. Tutkimuksemme tulosten perusteella muutoksella ei 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.

6. Ulkomaalaislaista on tullut erittäin vaikeasti hahmotettava kokonaisuus

Ulkomaalaislaki on vaikeasti aukeava kokonaisuus, jota on muutettu sen voimassaoloaikana lukuisia kertoja. Tarkasteluajanjaksolla tehdyt muutokset ovat omalta osaltaan hankaloittaneet tilannetta. EU:ssa suunnitteilla olevat maahanmuutto- ja turvapaikkasääntelyä koskevat muutokset ennakoivat myös sitä, että ulkomaalaislakiin on tulossa lähivuosina lisää muutoksia, mikä vaikeuttaa ulkomaalaislain kokonaisuuden hallintaa entuudestaan.

Erityisesti lapsiin kohdistuvat yhteisvaikutukset

Erityisesti lapsiin kohdistuvat ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön yhteisvaikutukset ovat selvityksen perusteella seuraavat.

1. Lapsierityiset lakimuutokset eivät täysin ehkäisseet yleisten muutosten negatiivisia vaikutuksia

Tarkasteluajanjaksolla on parannettu usealla lakimuutoksella yksin tulleiden lasten oikeusturvaa turvapaikkamenettelyssä. Samaan aikaan toteutetut turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa yleisesti heikentävät muutokset ovat kuitenkin huonontaneet myös kansainvälistä suojelua hakevien lasten asemaa. Tässä yhteydessä on huomionarvoista, että ns. lapsierityisillä lakimuutoksilla on vahvistettu nimenomaan yksin maahan tulleiden lasten oikeuksia. Yksin tulleet lapset ovat luonnollisesti erityisen haavoittuvassa asemassa ja ansaitsevat erityishuomiota, mutta yhdenvertaisuuden näkökulmasta voi olla ongelmallista, jos perheen kanssa ja ilman perheitä saapuneita lapsia kohdellaan lainsäädännössä kovin eri tavalla.

2. Joidenkin yksin tulleiden lasten tulevaisuus epävarma

Aikaisempaa useammalle yksin maahan tulleelle lapselle annettiin vuosina 2016-2017 määräaikainen oleskelulupa yksilöllisellä inhimillisellä perusteella. Yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnettävä oleskelulupa ei ole yhtä vahva oleskelulupa kuin kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat. Tutkimuksemme mukaan lapsille myönnettyjen määräaikaisten oleskelulupien jatkolupien käsitteilyssä esiintyi tarkastelukauden alkupuolella epäselvyyttä edellytysten tulkinnassa ja jatkolupia myönnettiin aikaisempaa käytäntöä lyhyempinä. Myönnettyjen jatkolupien lyhyys, jatkolupaprosessien kesto ja jatkoluvan saamisen epävarmuus ovat vaikuttaneet merkittävästi alaikäisten arkeen ja kotoutumiseen. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin antanut 2019 uuden ohjeen jatkolupien käsittelystä, joka selkeyttää osaltaan tilannetta.

Laajempi kysymys on, mikä on kansainvälistä suojelua alaikäisenä hakevien nuorten tulevaisuus. Olisikin erittäin tärkeää löytää maahanmuuttopoliittisesti ja lapsen oikeuksien näkökulmasta toimiva ratkaisu niille nuorille, jotka eivät ole täyttäneet kansainvälisen suojelun kriteeriä, mutta jotka eivät ole voineet palata kotimaahansa. Voidaan myös kysyä, onko yhteiskunnan näkökulmasta järkevää käyttää ensin resursseja alaikäisen tukemiseen ja kotouttamiseen, mutta poistaa hänet sitten maasta, kun hän on täysi-ikäistynyt.

3. Lapsen 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 suppeaksi niin lainsäädäntöratkaisuissa kuin oikeuskäytännössä. Hankkeen tarkasteluajanjaksolla tehtyjen ja niitä edeltävien lainsäädäntöratkaisujen sekä erilaisten käytännön esteiden (lasten edustajien ja sosiaalityöntekijöiden osaamisen puutteet, perheenyhdistämisen kustannukset, ulkoasiainhallinnon edustustoverkoston supistuminen) kumuloituvana yhteisvaikutuksena yksin tulleiden lasten perheenyhdistämisestä on tullut hyvin vaikeaa.

4. Ulkomaalaislain lapsivaikutusten arvioinnissa puutteita

Tarkastelemiemme lakihankkeiden valmistelussa lapsivaikutuksia on arvioitu varsin ohuesti. Kun lapsivaikutukset arvioidaan kattavasti ja monipuolisesti, lainsäädäntö kykenee paremmin edistämään lapsen etua. Samalla annetaan myös laintulkitsijalle työ-

kaluja lapsen etua edistävien päätösten tekemiseen. Tämä on erityisen tärkeää ulkomaalaislain kontekstissa, jossa lapsen etu jää helposti muiden yhteiskunnallisten intressien jalkoihin.

Suosituksset

Tutkimuksen johtopäätöksenä suosittelemme, että:

1. Hallitus kartoittaa aktiivisesti, pikaisesti ja myönteisesti, onko henkilöillä, jotka eivät ole saaneet kansainvälistä suojelua, mahdollisuus saada oleskelulupa jollakin muulla perusteella.
2. Muukalaispassin myöntämisen edellytykset tarkistetaan, jotta henkilön oleskeluvan myöntäminen työn, opiskelujen, perhesiteiden tai muiden perusteiden nojalla ei esty sen vuoksi, että henkilö ei saa tai voi hakea passia kotimaastaan.
3. Alaikäisinä Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden jatkoluvista päätettäessä annetaan erityinen painoarvo lapsen tai nuoren elämäntilanteen vakauden ja jatkuvuuden turvaamiselle. Lapsi on turvapaikkamenettelyssäkin ensisijaisesti lapsi, jonka kehitystä on kaikin tavoin tuettava.
4. Sisäministeriössä on asetettu heinäkuussa 2020 hanke kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheen yhdistämistä koskevan lainsäädännön arvioimiseksi. Puollamme hankkeessa esitettyä lähtökohtaa, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenkokoajien toimeentuloedellytykset tulee poistaa. Suosittelemme myös, että hankkeen yhteydessä poistetaan erottelu pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneiden perheenkokoajien välillä ja turvataan kaikkien kansainvälistä suojelua saaneiden yhtäläinen oikeus perheen yhdistämiseen. Lasten osalta suosittelemme, että hankkeen yhteydessä turvataan yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi oleskeluluvan saaneiden lasten oikeus perheen yhdistämiseen samoin edellytyksin kuin kansainvälistä suojelua nauttivien lasten kohdalla.
5. Perheen yhdistämisen edellytyksiä on tulkittava lapsen etu edellä. Suosittelemme systemaattista koulutusta perheen yhdistämisen edellytyksistä ja prosessista sekä lasten edustajille että kuntien sosiaalityöntekijöille. Vaihtoehtona voisi olla myös valtakunnallisen neuvontayhteys henkilön nimeäminen perheen yhdistämiskysymyksiin. Yhteyspisteellä varmistettaisiin se, että lapsen asuinpaikalla ei olisi vaikutusta siihen, saako hän perheen yhdistämiseen liittyvää asiantuntevaa neuvontaa ja tukea.

6. Maahanmuuttovirastossa ja muissa kansainvälisen suojelun kannalta olennaisissa viranomaisissa on varmistettava hakijan haavoittuvan aseman entistä parempi huomioon ottaminen turvapaikkamenettelyssä. On syytä harkita, tulisiko menettelydirektiiviin sisältyvä sääntely haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden menettelyllistä takeista kirjata lakiin.
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. Oikeustieteellistä koulutusta tarjoavien tiedekuntien tulee aktiivisesti tarjota alan peruskoulutusta ja tarvittavaa täydennyskoulutusta. Samoin viranomaisten on pidettävä aktiivisesti huoli siitä, että ulkomaalaisasioiden parissa toimivien virkamiesten perehdytys- ja täydennyskoulutus kansainvälisen suojelun kysymyksistä on systemaattista ja kattavaa. Riittävä koulutus tulisi taata myös kuntien viranhaltijoille ja muille keskeisille toimijoille.
10. Ulkomaalaislaki on kokonaisuudistuksen tarpeessa. Uudistustarpeeseen vaikuttavat myös EU:n tuoreimmat maahanmuutto- ja turvapaikkapolittiset linjaukset, joiden myötä turvapaikka-asioissa saatetaan siirtyä aiempaa enemmän EU:n asetuksin tapahtuvaan sääntelyyn. Koska kansallinen liikkumavara jää tuolloin vähäiseksi, Suomen on tulevaisuudessa neuvotteluissa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta erittäin tärkeää painottaa voimakkaasti perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä, jotta kansainvälisen suojelun taso ei EU:ssa laske.

Lisälukemista

Koko raportti **Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan** on luettavissa osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-009-7>.

Lisätietoja

Tutkimuskonsortion johtaja, professori Elina Pirjatanniemi on valtiosääntöoikeuden ja kansainvälisen oikeuden professori sekä Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin johtaja. Hänen tutkimusaiheisiinsa kuuluvat muun muassa kansainvälisen ja kansallisen oikeuden suhde sekä haavoittuvien ryhmien ihmisoikeudet.

Yhteystiedot: elina.pirjatanniemi@abo.fi Lisätietoja: www.abo.fi/humanrights

Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä hakeneiden ja saaneiden asemaan on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2020 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Erityisasiantuntija Mari Helenius

Sisäministeriö, mari.helenius@intermin.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

POLICY BRIEF on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja, joka esittelee näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Artikkelit julkaistaan verkkosivuilla tietokayttoon.fi.
© Valtioneuvoston kanslia