

Asia: VN/30556/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (maasta poistaminen)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoitijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Valtuutettu kiittää sisäministeriötä lausuntopyynnöstä.

Karkotuspäätösten täytäntöönpantavuutta ei tule muuttaa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata hallituksen esityksen luonnoksen ehdotusta karkotuspäätösten täytäntöönpantavuuden nopeuttamisesta. Esitysluonnos rajoittaa tarpeettomasti Suomessa oleskeluluvalla oleskelevien ja oleskelleiden ihmisten oikeuksia, erityisesti oikeusturvaa. Perusoikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön. (PeVM 25/1994 vp)

Hallituksen esitysluonnoksessa perustellaan tarvetta muuttaa karkotuspäätöksen täytäntöönpantavuutta muun muassa viittaamalla siihen, että toisinaan henkilöt ovat asuneet Suomessa vain lyhytaikaisilla oleskeluluvilla ja että hallinto-oikeuden valitusprosessi voi kestää jopa vuoden tai kaksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että kolmannen maan kansalaiset, joita karkotuspäätökset koskevat, ovat monimuotoinen ryhmä ihmisiä. Riippumatta siitä miten pitkä oleskelulupa heille on myönnetty, ovat he kaikki aloittaneet elämänsä uudelleen Suomessa. Muu kuin kansainväliseen suojeluun perustuva lupa on usein myönnetty perhesiteen, työn tai opiskelun perusteella, taikka henkilön haavoittuvan aseman vuoksi. Luvan saaneet ovat perustaneet elämänsä Suomeen, saaneet

useimmiten kotikunnan ja vähintäänkin aloittaneet kotoutumisen Suomeen. Lapset ovat aloittaneet koulunkäynnin tai opiskelleet jo useita vuosia suomalaisessa koulussa. Jokaisella heillä on syy, miksi he ovat saaneet oleskeluluvan, joka tarkoittaa sitä, että heillä on joko siteitä (esimerkiksi perhe, työ, opiskelu) Suomeen, tai he ovat haavoittuvassa asemassa olevia. Haavoittuvaan asemaan perustuva oleskelulupa voidaan myöntää esimerkiksi ihmiskaupan uhreille, yksin oleville lapsille, lapsiperheille, vammaisille henkilöille tai henkilöille, jotka ovat joutuneet kidutuksen, muun fyysisen, psyykkisen tai seksuaalisen väkivallan kohteiksi, tai joilla on vakava sairaus. Henkilöiden siteet ja kotoutuminen Suomeen sekä mahdollinen haavoittuva asema puoltavat sitä, että karkottaminen ei olisi täytäntöönpantavissa ennen kuin asia on ehditty käsitellä myös hallinto-oikeudessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo myös, ettei henkilöiden oikeusturvaa ole perusteltua heikentää viittaamalla hallintotuomioistuinten pitkiin käsittelyaikoihin. Tuomioistuinten käsittelyaikoja tulee lyhentää ohjaamalla valitusten käsittelyyn enemmän resursseja. Hakijoiden oikeusturva huomioiden, tulee resurssit kohdentaa tuomioistuimissa joutuisiin käsittelyaikoihin, eikä siihen, että tuomioistuimet esitysluonnoksen ehdotuksen mukaisesti joutuvat ratkaisemaan kiireellisessä aikataulussa noin 1 770 täytäntöönpanokieltihakemusta vuodessa enemmän. Täytäntöönpanokieltihakemusten ratkaisut eivät myöskään vähennä tuomioistuinten työtä valitusmenettelyn jatkon kannalta, vaan ratkaistavana on edelleen myös sama määrä valituksia kuin tähänkin saakka.

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan lisäksi, että maasta poistamisen tehokkuuden näkökulmasta muutoksenhaun automaattinen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus on epätarkoituksenmukainen. Toisaalta esityksessä tuodaan esiin myös ne viime vuosien tilanteet, joissa Maahanmuuttoviraston karkotuspäätöksen saanut henkilö on joutunut poistumaan maasta, vaikka karkotuspäätös on myöhemmin kumottu hallintotuomioistuimessa.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua muutosta perustellaan muun muassa maastapoistamisen tehostamisella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että esitys ei kuitenkaan sisällä tietoja maastapoistamisen täytäntöönpanon tämänhetkisestä tilanteesta. Joka tapauksessa, yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, ettei henkilöiden oikeusturvaa tule esitetyllä tavalla heikentää maastapoistamisen tehostamisen tavoittelemiseksi.

Oleskeluluvan raukeaminen ja voimassaolon päättäminen sekä oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäinen haltuunotto tulee sitoa aikaisintaan päätöksen täytäntöönpantavuuteen

Esitysluonnoksessa on todettu, että Maahanmuuttoviraston linjauksen mukaan ulkomaalaislain 59 §:ssä säädetty oleskeluluvan raukeaminen katsotaan tapahtuvan karkottamispäätöksen tekohetkestä lukien, eikä vasta päätöksen tiedoksisaannista tai sen lainvoimaiseksi tulosta. Samalla kun oleskelulupa raukeaa, oleskelulupakortti mitätöityy.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että oleskelu- ja oleskelulupakortti voitaisiin jatkossa ottaa henkilöltä pois tilapäisesti, mikäli hänen pääsynsä Suomeen evätään tai hänestä tehdään karkotusesitys. Oleskelulupakortti voitaisiin siten ottaa haltuun jo ennen kuin asiassa olisi tehty karkotuspäätöstä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata ehdotusta, jonka mukaan Suomessa jo asuvan henkilön oleskelulupakortti voitaisiin ottaa haltuun karkotusesityksen yhteydessä. Esitysluonnoksen mukaan

ei karkoteta -päätöksiä tehdään useita satoja vuosittain, mikä tulee myös huomioida arvioitaessa ehdotuksen tosiasiallisia vaikutuksia henkilöiden oikeuksiin. Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei tule rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä, eikä esitysluonnoksessa ole esitetty välttämättömiä perusteita oleskelulupakortin haltuunotolle tilanteessa, jossa henkilö asuu jo Suomessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että oleskeluluvan saaneella henkilöllä tulisi olla oleskelulupakortti hallussaan vähintään siihen asti, kunnes hänen karkottamispäätöksensä on täytäntöönpantavissa.

Huomioiden henkilöiden oikeusturva ja ulkomaalaislain 5 §, yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo myös, ettei oleskeluluvan tulisi katsoa raukeavan ja sen voimassaolon päättyvän Maahanmuuttoviraston päätöksenteon yhteydessä, vaan siitä tulee olla tehokas, tosiasiallinen mahdollisuus valittaa. Luvan raukeamisen ja voimassaolon päättymisen tulisi tapahtua aikaisintaan maastapoistamisen tullessa täytäntöönpantavissa olevaksi.

Ulkomaalaislain 40 §:ää tulee muuttaa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata ulkomaalaislain 36 b §:ään ehdotettua muutosta. Valtuutettu katsoo lisäksi, että ulkomaalaislain 40 §:ää tulisi muuttaa. Mikäli ulkomaalaisen maastapoistamispäätös ei ole täytäntöönpantavissa, tai häntä ei poisteta maasta esimerkiksi sen vuoksi, että ylikansallinen ihmisoikeussopimusvalvonta elin on pyytänyt Suomea pidättäytymään väliaikaisesti valittajan maastapoistamisesta, on katsottava, että ulkomaalainen oleskelee laillisesti Suomessa.

Ottaen huomioon, että ulkomaalaisen sallitaan edellä mainituissa tilanteissa oleskella Suomessa, katsoo yhdenvertaisuusvaltuutettu, ettei hänen tuona aikana tekemäänsä oleskelulupahakemusta tule voida hylätä sillä perusteella, ettei hän oleskelisi Suomessa laillisesti. Esimerkiksi tilanteessa, jossa tuomioistuin on kieltänyt täytäntöönpanon ja sallinut hakijan oleskelun tuomioistuimen käsitellessä asiaa, olisi kohtuutonta katsoa, että oleskelu olisi laitonta ja että myöhemmät oleskelulupahakemukset evättäisiin tämän takia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa myös, että esimerkiksi ulkomaalaislain 52 §:n (yksilölliset inhimilliset syyt) ja 52 a §:n mukainen oleskelulupa (ihmiskaupan uhri) myönnetään vain hakijalle, joka on Suomessa. Haavoittuvan aseman ilmi tulo tai ihmiskaupan uhriksi joutuminen on voinut tapahtua maastapoistamista koskevan päätöksenteon jälkeen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ihmiskaupan uhreja ja muita haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä on suojeltava ja heidän tulee voida saada lupaedellytysten täytyessä oleskelulupa missä tahansa vaiheessa Suomesta haettuna.

Ihmiskauppaan ja haavoittuvaan asemaan perustuvien oleskelulupien lisäksi tulee lainsäätäjän varmistaa perustuslain 22 §:n mukaisesti perus- ja ihmisoikeussopimuksissa suojattujen oikeuksien, kuten perhe-elämän suojan (EIS 8 art) ja ensisijaisen lapsen edun huomioimisen (esim. LOS 3 art) turvaaminen. Valtuutettu katsoo, ettei Suomessa oleskelevan mahdollisuutta saada lupaedellytysten täytyessä oleskelulupa perhesiteen perusteella tai työnantajan moitittavan menettelyn perusteella (54 b §) tule myöskään rajoittaa ehdotetulla tavalla.

Maastapoistamispäätös ja sen mukainen kokonaisharkinta tulee tehdä jokaisen hakemuksen yhteydessä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että jokaiseen Maahanmuuttoviraston kielteiseen päätökseen, jonka on tarkoitus johtaa henkilön maastapoistamiseen, on tehtävä erillinen maastapoistamispäätös.

Mikäli maastapoistaminen perustuu aiempaan päätökseen, jonka jälkeen hakija on uudessa hakemuksessaan esittänyt uusia perusteita liittyen samaan asiaan, taikka hakenut oleskelulupaa eri perusteella, tulee hänen saada myös ko. perusteiden vaikutus oleskeluluvan myöntämiselle tuomioistuimen harkittavaksi. Hakijan tosiasiallisesti tehokas oikeusturva edellyttää näin ollen, että hänen on mahdollista hakea maastapoistamisen estävää täytäntöönpanokieltoa valituksensa yhteydessä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että ulkomaalaislainsäädäntö on pirstaloitunutta, sitä on ilman kunnollista yhteisvaikutusten arviointia muutettu viime vuosina lukuisia kertoja ulkomaalaisten oikeuksia merkittävästi heikentäen ja EU:n maahanmuuttosäätely tulee osaltaan vaikeuttamaan tulkintaa entisestään. Erilaisten hakemusten tekemisen vaikutukset aiemman maastapoistamispäätöksen täytäntöönpantavuuteen sekä eri päätösten täytäntöönpantavuuden ajankohdat on kuitenkin määritelty tarkoin ulkomaalaislaissa. Näin ollen yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että johdonmukaisinta ja selkeintä on tehdä jokaisen kielteisen päätöksen yhteydessä maastapoistamispäätös. Tällöin Maahanmuuttoviraston tulkinta tilanteesta tulee aidosti tuomioistuimen arvioitavaksi, kun sillä on myös mahdollisuus kieltää maastapoistamisen täytäntöönpano valituksessa esitettyjen seikkojen johdosta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo edellä esitetysti, että kaikkiin hakemuksiin tulee tehdä erillinen maastapoistamispäätös, jonka yhteydessä on tehtävä, kuten tähänkin saakka, ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta.

Vaikutustenarviointia tulee täydentää

Esitysluonnoksessa todetusti ulkomaalaislakia on uudistettu kuluvalle hallituskaudella useissa, osin samanaikaisissa lakihankkeissa ja että Perustuslakivaliokunta on todennut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella, eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia.

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin myös se, että muutosten yhteisvaikutuksia ja niiden mahdollisia vaikutusketjuja on vaikea tunnistaa ja että myöhemmin saatetaan havaita sellaisia muutosten kumuloituvia yhteisvaikutuksia, joita tätä esitystä valmisteltaessa ei ole osattu ennakoida tai ei ole kyetty havaitsemaan. Esitysluonnoksen mukaan yhteisvaikutusten tunnistamista hankaloittaa se, että kuluvalle hallituskaudella tehdyt useat muutokset ovat johtaneet siihen, että ulkomaalaislain sääntelystä on tullut entistä yksityiskohtaisempaa ja sirpaleisempaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että hallituskauden lukuisat ulkomaalaisten oikeuksiin heikentävästi kohdistuneet lainmuutosesitykset ovat suurimmilta osiltaan saman ministeriön

valmisteleminen. Valtuutettu on tuonut esiin yhteisvaikutusten arvioinnin puutteellisuuden useissa lausunnoissaan viime vuosien aikana. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa edelleen, että yhteisvaikutusten arviointi on tehtävä lainvalmistelun aikana.

Esitysluonnoksessa todetaan, että jotkut aiemmat lakimuutokset ovat voineet vaikuttaa siihen, että maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden määrä kasvaa. Esitysluonnoksen mukaan tämän esityksen ja muiden ulkomaalaislain muutosten yhtenä tavoitteena on tehostaa paluita ja palautuksia sekä siten torjua ja vähentää laitonta maassa oleskelua.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu arvioi, että esimerkiksi 36 §:ää koskevan kokonaisuuden säätäminen sekä lausunnolla oleva EU:n maahanmuuttosäätelyä koskeva esitysluonnos aiheuttanevat merkittävää paperittomuutta ja lainsäädännöllä luodaan useita uusia tilanteita, joissa ihminen joutuu paperittomaksi. Myös tämä esitysluonnos on omiaan lisäämään paperittomien ihmisten määrää sen 36 b §:ää koskevan ehdotuksen johdosta.

Paperittomaksi joutuvien ihmisten määrän lisääntyminen on omiaan johtamaan myös hyväksikäytön, mukaan lukien ihmiskaupan, lisääntymiseen. Lainsäädäntötoimet, joilla paperittomuutta lisätään, tukevat harmaata taloutta sekä varjoyhteiskunnan syntymistä (ks. myös Sisäministeriön julkaisu 2022:16: Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa myös, ettei hallituksen esitysluonnoksessa ole vaikutusten arviointia siitä, miten esimerkiksi vuonna 2015 vastaanottopalveluiden lakkaamiseen (vastaanottolain 14 a §) kohdistettu lainsäädännön kiristys tosiasiaa vaikutti paperittomaksi joutuneiden ihmisten halun palata kotimaahansa sekä paperittomien ihmisten määrään. Myös ko. muutoksella luotiin Suomeen uusi paperittomien ja yhteiskunnan rakenteiden ulkopuolella olevien ihmisten joukko, johon sisältyy myös lapsiperheitä. Ilman analyysiä aiemman lainmuutoksen vaikutuksista, ei voida perustellusti väittää tai olettaa, paperittomaksi joutuminen motivoisi ihmisiä poistumaan Suomesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu edellyttää jatkovalmistelussa vaikutustenarvioinnin täydentämistä. Esitysluonnoksen ehdotukset eivät myöskään perustu EU:n maahanmuuttosäätelyn mukanaan tuomiin pakollisiin muutoksiin, vaan ovat etenkin ongelmallisimmilta osiltaan kansallisia esityksiä. Valtuutettu toteaa, että nyt lausunnolla olevien esitysten yhteiset perus- ja ihmisoikeusvaikutukset on syytä arvioida hyvin tarkasti, sillä ilman kokonaiskuvaa muutoksen ihmisoikeusvaikutuksista lakimuutokset voivat johtaa yksilön kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin.

Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä edellyttää lainvalmistelussa myös huolellista yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia, joka esitysluonnoksesta puuttuu kokonaan. Arvioinnissa on huomioitava varsinkin haavoittuvassa asemassa olevat ihmisryhmät. Arvioinnissa tulee huomioida myös relevanttien ihmisoikeussopimusten velvoitteet, kuten esimerkiksi YK:n vammaisyleissopimus.

Esitysluonnoksen lausuntoaika on liian lyhyt

Lainvalmistelun kuulemisoppaan mukaan lausuntomenettelyyn varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se ajoittuu yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä.

Esitysluonnos on tullut lausunnolle yhtä aikaa EU:n maahanmuuttosääntelyn kansallista täytäntöönpanoa koskevan esitysluonnoksen kanssa. Esitysluonnokset muodostavat erittäin laajan kokonaisuuden, ja lausuntoaika on sijoittunut osin yleiselle lomakaudelle. Erityisesti huomioiden, että esitysluonnoksilla on ehdotettu muutettavan laaja-alaisesti koko turvapaikkaprosessia, olisi lausuntoajan tullut laadukkaan lainvalmistelun näkökulmasta olla pidempi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kuitenkin pitää myönteisenä, että lausuntoaikaa päädyttiin pidentämään viikolla alkuperäisestä aikataulusta, vaikka lausuntoaika ei ole vielä muutoksenkaan myötä edes kahdeksaa viikkoa. Lausuntoajan olisi tullut olla pidempi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, ettei sillä ole ollut mahdollisuutta perehtyä hallituksen esitysluonnokseen kaikilta osin.

Hiltunen Rainer
Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Välimäki Liisa
Yhdenvertaisuusvaltuutettu - Erityisasiantuntija