

Asia: VN/22876/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (tilapäinen suojelu)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne tähän.

Sisäministeriölle

6.11.2024

Asia: VN/26422/2023 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (tilapäinen suojelu ja poissuljentaluvan muuttaminen pysyvästi tilapäiseksi)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

1 Yleistä

Pakolaisneuvonta katsoo, että tilapäisen suojelun jatkaminen on kannatettavaa, mutta vastustaa luonnoksessa esitettyjä rajoituksia tilapäistä suojelua ja poissuljentaluvan saaneiden osalta. Rajoituksille ja niiden toteuttamiselle kiireellisellä aikataululla ei ole esitetty asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämiä perusteita.

Ehdotus on kannatettava siltä osin, että tilapäisen suojelun perusteella Suomessa myönnettävät ja jo myönnettyt oleskeluluvat olisivat voimassa siihen asti kuin kulloinkin sovellettava tilapäistä suojelua koskeva valtioneuvoston päätös on voimassa. Samoin on kannatettavaa se, että oleskelulupakorttien voimassaolo jatkuisi suoraan lain nojalla koko sen ajan, kun oleskeluluvat ovat voimassa.

Luonnoksessa ehdotetut rajoitukset tilapäistä suojelua saaneiden osalta ovat myös pitkälti ristiriidassa ehdotuksen perusteluna käytetyn Petteri Orpon hallitusohjelman kanssa, jonka mukaan Suomi jatkaa Ukrainan tukemista ja auttaa täysimääräisesti Ukrainasta sotaa paenneita ja jatkaa heidän suojeluaan. Suomen tulisi myös EU-tasolla olla ajamassa pysyvämpiä yhteisiä ratkaisuja, mutta se ei edellytä kansallisten hyvien ja pysyväisluonteisempien ratkaisujen poistamista.

Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa ehdotetun poissuljennan perusteella myönnetyn tilapäisen oleskeluluvan osalta ehdotettua muutosta. Luonnoksessa esitetään, että ulkomaalaislain 89 §:n perusteella myönnetyn oleskeluluvan osalta poistetaan nykyinen säädös, jolla tilapäinen vuodeksi kerrallaan myönnettävä oleskelulupa on kolme vuoden jälkeen voitu muuttaa jatkuvaksi oleskeluvaksi. Ehdotukselle ei esitetä käytännössä mitään perusteluja. Ehdotuksen toteuttaminen kiireellisesti ilman asianmukaista lainvalmistelua vain sillä perusteella, että tilapäistä suojelua koskeva lainmuutoksen on tultava voimaan 5.3.2025, on täysin perusteetonta.

Luonnoksessa ei tuoda esiin mitään tosiasiallista yhteiskunnallista intressiä eikä tarvetta ehdotetuille rajoituksille eikä niiden kiireellisyydelle. Siinä ei myöskään tuoda esiin millä perusteella nykytilan voitaisiin katsoa olevan ongelmallinen siten, että esitetty lakimuutos olisi tarpeen.

Myös hallituksen esityksen laatimisohteet (HELO-ohjeet) edellyttävät, että nykytilaa koskevassa osiossa esitetään ne perusteet, joiden vuoksi lainsäädäntöä on tarpeen muuttaa. Asianmukainen lainvalmistelu edellyttää, että lakeja ei muuteta mielivaltaisesti tai turhaan, vaan lainvalmistelu perustuu todellisuudessa tunnistettuihin muutostarpeisiin sekä näyttöön siitä, että nimenomaan ehdotetut keinot vastaavat näihin tarpeisiin.

Seuraavassa ehdotettujen lainmuutosten osalta yksityiskohtaisemmat perustelut:

2. Ulkomaalaislain 35 §

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotusta siltä osin, että tilapäistä suojelua saaneiden osalta poistetaan mahdollisuus saada jatkuva oleskelulupa (113 §). Myöskään ulkomaalaislain 35 §:n muutos ja nykylain mahdollistaman pysyväisluonteisemman ratkaisumahdollisuuden poistaminen ei ole näin ollen perusteltua.

3 Ulkomaalaislain 110 §

Luonnoksen ehdotus, että kaikille tilapäistä suojelua Suomessa saaneille ei enää myönnetä jatkolupaa eli että rajataan myös jatkolupavaiheessa tilapäinen suojelu vain direktiivin

minimivaatimuksen mukaisesti Ukrainan kansalaisiin ja siellä kansainvälistä suojelua saaneisiin, on paitsi tarpeetonta ja epätarkoituksenmukaista sekä kyseenalaista yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta, niin myös ristiriidassa Orpon hallitusohjelmakirjauksen kanssa, jonka mukaan hallitus auttaa täysimääräisesti Ukrainasta sotaa paenneita ja jatkaa heidän suojeluaan.

Luonnoksen mukaan kyse on noin 200 ulkomaalaisen ryhmästä, jotka olivat oleskelleet Ukrainassa esimerkiksi työhön tai opiskeluun perustuvalla tilapäisellä oleskeluluvalla. Ehdotuksen mukaan, mikäli tähän ryhmään kuuluva henkilö jäisi oleskelemaan Suomeen ilman oleskeluoikeutta ja esittäisi vanhentuneen oleskelulupakorttinsa tavoitellakseen hyötyä tai harhauttaakseen, voitaisiin hänen katsoa syyllistyneen ulkomaalaisrikkomukseen ulkomaalaislain 185 §:ssä säädetyn mukaisesti. Luonnoksen mukaan epäselvyyksien ja väärinkäytösten välttämiseksi on riittävästi ja ajantasaisesti tiedotettava niitä henkilöitä, joiden osalta tilapäinen suojelu lakkaa, heidän oikeuksista ja velvollisuuksistaan.

Käytännössä tämä edellyttäisi yksilöllistä kirjallista informaatiota näille henkilöille sekä sen turvaamista, että heillä on mahdollisuus asiantuntevaan oikeudelliseen neuvontaan.

Esityksessä sivuutetaan, että kyse on Suomessa oleskeluluvalla pidempään oleskelleista ihmisistä. Ehdotus myös konkretisoi sen ongelman, että nykyisin mukaan esimerkiksi myös Suomessa työllistyneet tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelleen henkilön hakiessa jatkolupaa työnteon perusteella sovelletaan työvoiman tarveharkintaa. Pakolaisneuvonta katsoo, että työvoiman tarveharkinnasta tulisi luopua, ja vähintään siitä tulisi luopua jatkolupaa haettaessa. Tämä ongelma konkretisoituu moninkertaisesti, jos tilapäistä suojelua myös Suomessa saaneille kymmenille tuhansille ei löydetä pysyväisluonteisempaa ratkaisua.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua lisäystä. Ulkomaalaislain 110 §:ään ei tule lisätä sitä, että valtioneuvosto voi päättää yleisistunnossa, että niiden väestöryhmien, joiden tilapäinen suojelu perustuu kansalliseen harkintaan, oleskeluluvat päättyvät tätä aiemmin. Ehdotukselle ei ole esitetty asianmukaisia perusteita.

4 Ulkomaalaislain 113 §

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua muutosta eli ehdotusta poistaa laista mahdollisuus myöntää kolmen vuoden tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa tilapäistä suojelua saaneiden ja poissuljentaluvan saaneiden osalta. Ehdotukselle ja sen kiireelliselle toteuttamiselle ilman asianmukaista lainvalmistelua ei ole osoitettu perustetta.

4.1 Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen tilapäistä suojelua saaneille

Luonnoksessa ei esitetä mitään todellista perustetta sille, miksi nykyistä eli ulkomaalaislain 113 §:stä tulee poistaa mahdollisuus jatkuvan oleskeluluvan myöntämiseen, kun tilapäisen suojelun tilanne on jatkunut kolme vuotta. Mahdollisuus jatkuvan oleskeluluvan myöntämiseen tarkoittaisi jo olemassa olevan lainsäädännön kautta pysyväisluonteisemman kansallista ratkaisun löytämistä tilapäistä suojelua saaneille.

Mahdollisuus hakea ja saada jatkuva oleskelulupa tässä vaiheessa olisi myös erityisesti pitkällä tähtäimellä vähiten Maahanmuuttovirastolle työtä ja lisäkustannuksia aiheuttava pysyväisluonteisemman ratkaisun tarjoava vaihtoehto. Tämä olisi myös vaihtoehto jolla parhaiten toteutettaisiin Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan Suomi jatkaa Ukrainan tukemista ja auttaa täysimääräisesti Ukrainasta sotaa paenneita ja jatkaa heidän suojeluaan.

4.2 Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen poissuljentaluvan saaneille

Ulkomaalaislain 112 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tilapäinen oleskelulupa myönnetään kolmen vuoden jälkeen myös ulkomaalaiselle, jonka luvan myöntämisen perusteena on 89 §, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Lain 113 §:n 2 momentin perusteella myös näissä tilanteissa 3 vuoden jälkeen myönnetään jatkuva oleskelulupa.

Luonnoksessa ehdotetaan, että kyseinen 113 §:n mukainen mahdollisuus jatkuvan oleskeluluvan myöntämiseen poistetaan. Nykyinen laki ja käytäntö on ollut sekä yksilöiden että yhteiskunnan kannalta erittäin perusteltu ja hyvä, koska se on mm. mahdollistanut sen, että luvan saaneet ovat edes kolmen vuoden jälkeen saaneet oikeuden työntekoon ja näin mahdollisuuden itse ansaita toimeentulonsa.

Esityksessä ulkomaalaislain 89 §:n perusteella myönnetty poissuljentalupa rinnastetaan tilapäisen suojelun perusteella myönnettyyn oleskelulupaan ja todetaan näkemystä sen enempää perustelematta, että ”ei ole perusteltua, että lupa näissäkään tilanteissa muuttuu jatkuvaksi”. Rinnastus on virheellinen. Poissuljentaluvassa henkilön kohdalla on todettu yksilöllisen arvioinnin pohjalta perusteltu ja henkilökohtainen syy pelätä vainoa tai vakavaa haittaa lähtömaassa. Lupien rinnastaminen on virheellistä myös siinä mielessä, että poissuljentaluvan saaneella ei ole oikeutta perheen yhdistämiseen eikä työnteko-oikeutta. Luonnoksen ehdotus tarkoittaisi poissuljentaluvan muuttamista käytännössä ”ikuisesti” tilapäiseksi luvaksi ilman, että muutosta ja sen tarvetta perustellaan mitenkään. Myös muutosten taloudellisten, yhteiskunnallisten sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta vaikutusten arviointi on täysin puutteellista.

Luonnoksessa todetaan, että ”kyse on vakaviin rikoksiin syyllistyneistä henkilöistä, joiden osalta lähtökohtana on paluu kotimaahan eikä kotouttaminen Suomalaiseen yhteiskuntaan”. Ensinnäkin on huomioitava, että ei ole yksilön eikä yhteiskunnan etu, että Suomeen luodaan tietoisesti

ihmisryhmä, jolle ei käytännössä anneta mitään edellytyksiä kotoutua eikä edes mahdollisuutta itse hankkia toimeentuloaan. Kuten luonnoksessakin todetaan, niin muutos ei vaikuttaisi henkilön oikeuteen oleskella maassa ja se voisi näin johtaa yksilöiden kohdalla vuosikymmeniä jatkuvaan limbotilanteeseen eli eräänlaiseen oikeudettomaan välitilaan. Luonnoksessa myös sivuutetaan, että luvan myöntämisedellytyksenä ei ole se, että henkilö on todettu syylliseksi vakaviin rikoksiin, vaan myös esimerkiksi ”perusteltu aihe epäillä hänen tehneen” vakavan rikokseen riittää. Luonnoksessa ei myöskään riittävästi huomioida poissuljentaperusteita laajentavan HE 29/2024 vaikutuksia. Pakolaisneuvonta katsoo, että on tärkeää saada vakaviin rikoksiin syyllistyneet vastuuseen teoistaan, mutta on huomattava että poissuljentaperusteiden lisääminen on omiaan lisäämään riskiä siihen, että poissuljenta sovelletaan liian matalalla kynnyksellä ja ilman että rikoksia tosiasiallisesti selvitetään ja henkilöitä luokitellaan rikollisiksi ilman mahdollisuutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Luonnoksessa todetaan, että vaikutus Maahanmuuttoviraston toimintaan on pieni sillä ulkomaalaislain 89 §:n nojalla uusia oleskelulupia myönnetään vuositasolla noin 5-20 tapauksessa. Luonnoksessa mainitaan, että ulkomaalaislakiin ollaan esittämässä lisäyksiä poissuljentaperusteisiin (HE 29/2024 vp), minkä luonnoksessa arvioidaan mahdollisesti lisäävän poissuljentatapausten määrää maltillisesti. Kyseinen lakiehdotus on hyväksytty Eduskunnassa 23.10.2024. Vaikka määrän lisäys olisi maltillinen, niin nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa on huomioitava, että ehdotus tarkoittaisi, että vuosien varrella myönnetyt tilapäiset luvat tulisivat jatkossa arvioitavaksi vuosittain jopa loputtomasti. Näin erityisesti kun henkilöillä ei olisi työnteko-oikeutta ja myös jatko-oleskelulupien saamista uudella perusteella on tällä hallituskaudella vaikeutettu monella tapaa entisestään.

Ehdotus tulee erityisesti tältä osin valmistella asianmukaisesti ja myös turvaten mahdollisuus asianmukaiseen lausuntomenettelyyn sekä vaikutusarviontiin. Ehdotusta ei tule toteuttaa kiireellisesti ilman asianmukaista lainvalmistelua ja perustellen kiireellisyyttä vain sillä, että tilapäistä suojelua koskevat lainmuutokset tulee saattaa voimaan kiireellisesti.

Laine Marjaana
Pakolaisneuvonta ry