



Sisäministeriölle
20.2.2024

Asia: VN/24628/2023 Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

1 Yleistä

Pakolaisneuvonnan lausunnossa keskitytään luonnoksen ehdotuksiin, joilla lisätään paperittomuutta ja viedään paperittomana oleskelevilta mahdollisuus laillistaa oleskelunsa. Ehdotuksessa Suomessa kansainvälistä suojelua hakeneelta estetään mahdollisuus saada oleskelulupa muulla perusteella - sekä Suomesta käsin että käytännössä myös ulkomailta haettuna. Luonnoksessa lakiin ehdotetaan lisättäväksi useita epätarkasti ja laajasti määriteltyjä perusteita evätä Suomessa oleskelevan tai Suomessa aiemmin oleskelleen ulkomaalaisen oleskelulupahakemus. Suomessa paperittomana oleskelevilta tai aiemmin oleskelleilta viedään käytännössä mahdollisuus saada Suomeen oleskelulupa eli laillistaa oleskelunsa. Turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta rajoitetaan tarpeettomasti.

Ehdotetut muutokset tekisivät jo nykyisellään monimutkaisen ulkomaalaislain entistä vaikeaselkoisemmiksi. Ehdotetut säännökset ovat kaikkea muuta kuin selkeitä tai tarkkarajaisia. Ehdotus sisältää lukuisia uusia vaikeaselkoisia säädöksiä lukuisine alakohtineen (erityisesti 36 a-f §:t). Luonnoksessa käytetään epäselviä ei-oikeudellisia termejä (esimerkiksi kaistanvaihto, ankkurilapsi, terveen järjen vastainen), jotka eivät ole asianmukaisia tai edes asiallisia.

Luonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 36 §:n muuttamista oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä oleskeluluvan epäämisen perusteiksi ja 36 §:n jakamista useisiin eri säännöksiin, joissa luetellaan perusteita oleskeluluvan epäämiseksi eri tilanteissa. Ehdotettu lainkohdan pilkkominen osiin ja lupedellytysten sijaan epäämisperusteita luettelevat säännökset tekevät sääntelystä erittäin vaikeaselkoisen ja pirstaleisen kokonaisuuden, varsinkin kun lainkohdissa on sekä päällekkäisyyttä että sisäisiä viittauksia. Esimerkiksi perhesiteen perusteella tehdyn oleskelulupahakemuksen osalta lupa evätään paitsi 36 c §:ssä säädetyillä erityisperusteilla, niin myös 36 a §:ssä ja 36 b §:ssä säädetyillä perusteilla. Lisäksi ehdotettujen 36 a ja b §:ien soveltamisala eli mihin oleskelulupiin niitä sovelletaan on jäljempänä esitetyllä tavoin epäselvää ja ainakin osittain ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa.

Pakolaisneuvonta ry

Pasilanraitti 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi



Ehdotuksessa ei ole arvioitu lainkaan tai ainakaan lähellekään riittävästi ehdotettujen muutosten vaikutusta yhdessä muiden lainkohtien kanssa. Esimerkiksi ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin muutosehdotuksen osalta ei edes mainita sen vaikutusta ja merkitystä ulkomaalaislain 41 §:ssä ja perustuslain 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden osalta.

Muutosehdotusten kyseenalaisuutta korostaa myös se, että siinä ei ole määritelty eikä edes pohdittu oleskeluluvan myöntämisen esteeksi säädetyn ns. moitittavan käytöksen, maahantulokiellon tai muun epäämisperusteen osalta ajallista kestoa eli siitä ei käy ilmi milloin este poistuu tai poistuu se ikinä.

Toisin kuin luonnoksessa annetaan ymmärtää, niin se sisältää muutosehdotuksia, joilla olisi jopa merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia muun muassa perhe-elämän suojaan, lapsen etuun ja oikeuksiin sekä liikkumisvapauteen. Näin ollen ehdotetut muutokset tulee arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden, mukaan lukien suhteellisuusperiaate sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen osoittaminen ja säädöksen hyväksyttävyyden sen tarkoitukseen nähden.

Ehdotuksen osalta ei ole tehty miltään osin asianmukaista vaikutusarviointia – ei käytännön vaikutusten, ei taloudellisten vaikutusten, ei yhdenvertaisuusvaikutusten, ei lapsivaikutusten eikä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta.

Luonnoksessa sivuutetaan ehdotettujen muutosten selvä vaikutus eli että se käytännössä väistämättä lisää paperittomuutta ja estäisi paperittomana oleskelevan ihmisen mahdollisuuden laillistaa oleskelunsa. Ehdotus lisää näin ollen myös syrjäytymistä ja hyväksikäytön riskiä. Myös esimerkiksi oleskeluluvan myöntämättä jättäminen kategorisesti erityisesti 35 §:n ja 36 a-c §:ien perusteella tilanteessa, jossa muilta osin oleskeluluvan perusteet esimerkiksi työn, opiskelun tai perhesiteen perusteella täyttyvät, olisi sekä yksilön eli hakijoiden ja heidän perheenjäsentensä että yhteiskunnan edun vastaista.

Ehdotetut lainmuutokset ei perustu mihinkään selvitykseen eikä siitä käy ilmi mitään todellista tarvetta eikä perustetta ehdotettujen rajoitusten tekemiselle tai kiireellisyydelle. Ehdotusta ja sen kiireellisyyttä perustellaan yksinomaan poliittisella hallitusohjelmalla ja sen kirjauksilla, mikä ei yksinään ole riittävä peruste.

Lausuntopyyntöissä pyydetään lausunnoissa keskittymään erityisesti esitettyjen muutosten vaikutusten arviointiin. Nyt käsillä olevassa tilanteessa, kun sisäministeriössä vireillä olevissa lukuisissa ulkomaalaislakiin suoraan tai välillisesti liityvissä hankkeissa valmistellaan lukuisia ulkomaalaisen oikeuksiin vaikuttavia ja heidän oikeuksiaan merkittävästi rajoittavia muutosehdotuksia, ministeriössä tulee toteuttaa vaikutusarvioinnin kannalta olennainen yhteisvaikutusten arviointi.

Esityksen lausuntoaika on normaalia (vähintään 6 - 8 viikkoa) lyhyempi ilman, että myöskään sille on esitetty hyvän lainvalmistelun edellyttämää perustetta. Lyhyen lausuntoajan johdosta tässä lausunnossa ei ole ollut mahdollisuutta nostaa esiin kaikkia relevantteja seikkoja ja ongelmallisia ehdotuksia eikä arvioida ehdotuksia EU-lainsäädännön ja Suomea sitovien kansainvälisten veloitteiden näkökulmasta. Esimerkiksi ehdotetut 36 a-c §:t ovat monelta osin vähintään kyseenalaisia ja ainakin osittain ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa, mitä arviointia ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä perusteellisemmin luonnokselle perusteettomasti annetun liian lyhyen lausuntoajan puitteissa.



Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa ehdotettuja lainmuutoksia.

Luonnoksessa ei ole esitetty mitään asianmukaisia perusteita ehdotetuilla kansainvälistä suojelua hakevien, paperittomien ja monien muiden ulkomaalaisten oikeuksia merkittävästi rajoittaville muutoksille.

Ehdotus tulee vähintään palauttaa jatkovalmisteluun asianmukaisen ja huolellisen lainvalmistelun turvaamiseksi, mukaan lukien asianmukainen kuuleminen sekä vaikutusarviointi. Pakolaisneuvonta katsoo myös, että sisäministeriössä vireillä olevien useiden maahanmuuttoa koskevien hallituksen esitys luonnosten osalta tulee tehdä yhteisvaikutusten arviointi.

2 Säädoskohtaiset huomiot

Seuraavassa käydään lähinnä esimerkinomaisesti läpi lainkohtia, joiden osalta Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotusta ja joiden osalta ehdotuksia tulee vähintään muuttaa olennaisella tavalla. Liian lyhyen lausuntoajan puitteissa ei ole mahdollista kommentoida kattavasti ehdotettuja muutoksia ja niiden vaikutuksia.

2.1 Ehdotettu 35 §: Oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moittittavan käyttäytymisen vuoksi

Nyt ehdotettu säännös estäisi paitsi yksilöllisen kohtuullisuusharkinnan niin myös perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan. Se olisi omiaan johtamaan myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisesti tilanteeseen, jossa matkustusasiakirjavaatimus vaikeuttaisi kohtuuttomasti oikeutta perhe-elämään tai jopa estäisi sen. Näin muun muassa pakolaisten ja kansalaisuudettomien sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien osalta.

Jo nykyinen matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä koskeva tiukentunut ratkaisu- ja oikeuskäytäntö on johtanut siihen, että Suomeen erinomaisesti kotoutunut, myös Suomessa opiskellut, esimerkiksi lähihoitajan ammattitutkinnon suorittanut ja lähihoitajana työskennellyt Suomea sujuvasti puhuva henkilö, ei ole voinut saada oleskelulupaa vaikka kaikki muut oleskeluluvan yleiset ja erityiset edellytykset täyttyvät. Pakolaisneuvonnan tiedossa on esimerkiksi useampi Suomessa useita vuosia oleskellut Somalian kansalainen, joka on kouluttautunut Suomessa lähihoitajaksi ja turvapaikanhakijana tai oleskeluluvalla työskennellyt alalla, mutta on joutunut tai joutuu lopettamaan työnteon kun ei ole voinut puuttuvan matkustusasiakirjan takia saada oleskelulupaa. Nykyisen lain ja sen tulkinnan takia he eivät ole voineet saada oleskelulupaa ja jatkaa työtä, koska heiltä vaaditaan matkustusasiakirja, jota he eivät voi Somalian kansalaisina saada. Aiemmin näissä tilanteissa myönnettiin oleskelulupa ja matkustusasiakirja, mutta tiukentuneen laintulkinnan seurauksena ihmiset ovat joutuneet pitkittyneisiin hakemus- ja valituskierteisiin sekä paperittomiksi ilman työnteko-oikeutta. Se, että Suomessa on tällä hetkellä huutava pula lähihoitajista, korostaa ehdotuksen perustettomuutta ja sitä, että se on tosiasiallisesti myös yhteiskunnan edun vastainen.

On yksinkertaisesti sekä hakijan että työntantajan ja yhteiskunnan edun vastiasta estää Suomessa ammattikoulutuksen ja myös kielitaidon hankkineita ihmisiä työskentelemästä ja evätä heiltä oleskelulupa yksinomaan matkustusasiakirjavaatimuksen perusteella.



Ehdotuksessa unohdetaan myös se tosiasia, että oleskeluluvan ja muukalaispassin myöntäminen myös tosiasiasa edistäisi sitä, että Suomessa oleskelevat henkilöt ja heidän henkilöllisyytensä saadaan viranomaisten tietoon ja että heidän henkilöllisyytensä saadaan selvitettyä niin hyvin kuin on mahdollista. Näin myös niiden somalialaisten ja kansalaisuudettomien kohdalla, jotka eivät täysin itsestään riippumattomista syistä pysty hankkimaan oman valtion kansallista matkustusasiakirjaa.

Luonnoksessa myös unohdetaan se, että turvapaikka- ja oleskelulupaprosesseissa hakijoilta on otettu biometriset tunnisteet ja selvitetty kaikki käytössä olevin keinoin hakijan henkilöllisyyttä. Samoin se, että jo pidempään Suomessa oleskelleiden osalta on voitu parhaalla mahdollisella tavalla selvittää myös esimerkiksi se, että hakija ei luo riskiä yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Ehdotus lisää väistämättä paperittomuutta ja syrjäytymistä, myös työntekoa ilman työnteko-oikeutta ja näihin liittyvää ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön riskiä.

Ulkomaalaislain 35 §:ään tulisi vähintään sisällyttää poikkeamismahdollisuus Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja yksilöllisen kokonaisharkinnan turvaamiseksi. Näin esimerkiksi tilanteissa, joissa hakija pystyy osoittamaan, että matkustusasiakirjan hankkiminen on esimerkiksi turvallisuussyistä mahdotonta tai yksilöllisistä syistä on kohtuutonta edellyttää matkustusasiakirjan hankkimista.

Ehdotettu 35 §:n 2 momentti

Lainkohdasta tulisi poistaa sana "määräaikainen" eli kirjoittaa se muotoon "Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää...". Luonnoksessa ehdotetussa muodossa 2 ja 3 momentti tarkoittaisivat, että kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneille ei voitaisi myöntää pysyvää oleskelulupaa. On selvää, että heidän ei voida edellyttää hankkivan kansallista matkustusasiakirjaa.

Lainkohtaan tulisi lisätä perhesiteen perusteella myönnettävä oleskeluluvan ja kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenet ja vähintään kaikki pakolaisaseman saaneet (mm. 106, 114 ja 115 §:t).

Ehdotettu 35 §:n 3 momentti

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu 3 momentti tulisi poistaa. Lainkohdalla vaikeutetaan perusteettomasti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten mahdollisuutta saada pysyvä oleskelulupa.

Perhesiteen perusteella myönnettävät oleskeluluvat

Perhesiteen perusteella myönnettävät oleskeluluvat tulisi sisällyttää ehdotettuihin poikkeuksiin, jolloin matkustusasiakirjaa ei vaadita tai jolloin siitä tulee vähintään voida poikeata yksilöllisen kokonaisharkinnan perusteella ja jos lapsen etu tai muut Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet niin edellyttävät.

2.2 Ehdotettujen 36 a §:n ja 36 §:n soveltamisala

Ehdotettuihin 36 a ja b §:iin ei ole ehdotettu mitään poikkeuksia siitä, mihin oleskelulupiin mainittuja epäämisperusteita sovelletaan.



Osa ulkomaalaislain mukaisista oleskeluluvista perustuu EU-direktiiveihin, joissa myös kyseisten lupien myöntämisen edellytykset on määritelty. Esimerkiksi ulkomaalaislain 52 a §:n mukainen ihmiskaupan uhrin oleskelulupa ja sen myöntämisen edellytyksen perustuvat Euroopan unionin neuvoston direktiiviin 2003/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi. Ulkomaalaislain 54 §:n 7 momentin mukainen jatkolupa henkilöille, joiden oleskeluluvan perusteena ollut perheside on katkennut lähisuhdeväkivallan vuoksi, perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2004/38/EY EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksista ja EU:n neuvoston direktiiviin 2003/86/EY oikeudesta perheenyhdistämiseen ja niissä säädettyihin vaatimuksiin. Ulkomaalaislain 52 d §:n mukainen oleskelulupa laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista säädetyn direktiivin 2009/52/EY asettamiin vaatimuksiin.

Jatkovalmistelussa on otettava huomioon se, että 36 a ja b edellytykset voivat olla direktiivien kanssa ristiriidassa, jolloin niiden soveltamisalasta tulisi poissulkea vähintään direktiiveihin perustuvat luvat. Lisäksi soveltamisalasta tulisi poissulkea ainakin oleskeluluvan myöntäminen ulkomaalaislain 52 §:n perusteella.

Ehdotettujen 36 a ja 36 b §:ien mukaisten laajojen oleskeluluvan epäämisperusteiden, esimerkiksi laittoman oleskelun ja työnteon perusteella oleskeluluvan epäämisen kategorinen soveltaminen myös perhesiteen perusteella haettuun oleskelulupaan olisi kohtuutonta ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa suojatun perhe-elämän suojan ja lapsen oikeuksien sopimuksessa suojatun lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen vastaista. EUT on katsonut tapauksissa *Zambrano* ja *Chavez-Vilchez*, että oleskeluluvan epääminen paperittomalta EU-kansalaisen vanhemmalta voi tosiasiaa estää EU-kansalasta lasta nauttimasta EU-kansalaisuuden mukaisista oikeuksista ja olla siten EU-oikeuden vastaista. Kun on kyse ihmisoikeuksina erikseen suojatuista oikeuksista, kuten perhe-elämästä ja lapsen edusta, täytyisi oleskeluluvan epäämisen perusteiden olla riittävän painavat (ks. esimerkiksi EIT:n tuomiot *Boultif v. Sveitsi* ja *M Uner v Alankomaat*). Ehdotettujen 36 a ja b §:ien pitäisi vähintään sisältää nimenomaiset poikkeukset niiden soveltamisesta myös silloin kun kyse on oleskeluluvan hakemisesta perheisteen perusteella, sillä niissä ehdotettuja oleskeluluvan epäämisen perusteita ei voida pitää perhe-elämää ja lapsen etua painavampina. Ehdotetusta 36 c §:stä ei myöskään tarpeeksi selkeästi käy ilmi, onko ko. säännöksen asettama vaatimus perhe-elämän ja lapsen edun ensisijaisuuden ja moitittavana pidettävän menettelyn välinen punninta suoritettava myös sovellettaessa 36 a ja b §:iä.

2.3 Ehdotettu 36 a §: Oleskeluluvan epäämisen yleiset perusteet

Ehdotetulla 36 a §:llä (oleskeluluvan epäämisen yleiset perusteet) korvattaisiin voimassa oleva 36.2 §, jonka mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Säännös soveltuisi oleskelulupaa ulkomailta tai Suomesta haettaessa.



Ehdotetut 36 a §:n 1-4 kohdat

Ehdotetussa 36 a §:ssä säädetään ensin 1-3 kohdissa, millä perusteella lupaa ei myönnetä (esim. antanut virheellisiä tietoja tai jättänyt kertomatta hakemuksen ratkaisemisen kannalta olennaisia tietoja), mutta lisäksi ehdotukseen on sisällytetty 4 kohta, jonka perusteella oleskelulupa evätään myös, jos hakija on "muulla tavalla" harhauttanut tai pyrkinyt harhauttamaan viranomaisia maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämisessä.

Lainkohta, jossa päätöksentekijä käytännössä veloitetaan tekemään kielteinen päätös ei voi olla näin epämääräinen ja laajatulkintainen ja yksiselitteisesti ristiriidassa lain tavoitteeksi ilmoitetun tarkkarajaisuuden kanssa. Kohtia tulisi vähintään täsmentää niin, että epäminen olisi mahdollista vain jos henkilön toiminta on ollut tahallista ja sillä on ollut vaikutusta hakijalle tehtyyn päätökseen. Soveltamisen ulkopuolelle tulisi vähintään rajata myös esimerkiksi tilanteet, jossa haavoittuvassa asemassa oleva hakija ja on pelosta tai häpeästä johtuen antanut virheellisiä tietoja tai ei ole kyennyt kertomaan kaikkea.

Esimerkiksi ehdotettu 1 kohta ei ota huomioon sitä, että Suomesta käsin oleskelulupaa haettuna oleskelulupahakemuksen peruste voi olla aito, vaikka henkilö olisikin alun perin saapunut maahan jollain muulla, myös aidolla tarkoituksella. Ehdotuksessa ei oteta huomioon esimerkiksi sitä, että oleskeluperusteen vaihtaminen ei automaattisesti tarkoita sitä, että henkilö olisi alun perin käyttänyt epäaitoa perustetta tai antanut vääriä tietoja oleskelunsa tarkoituksesta. Ehdotettu sääntely ei myöskään ota riittävästi huomioon sitä että ihmisten tilanteet muuttuvat. Säännöstä ei tule myöskään soveltaa tilanteisiin, jossa hakija ei ole esimerkiksi puutteellisen neuvonnan takia osannut hakea oleskelulupaa oikealla perusteella.

Ehdotettu 36 a §:n 5-kohta

Ehdotetussa 5 -kohdassa säädetään myös, että oleskelulupa evätään, jos hakija on määrätty maahantulokieltoon Suomessa tai hänellä on toisessa Schengen valtiossa määrätty voimassa oleva maahantulokielto Schengen alueelle. Suomessa määrätyn maahantulokiellon ei edellytetä että se on voimassa eikä lainkohdan perusteella ole merkitystä sillä milloin maahantulokielto on määrätty.

Ehdotus on tältä osin ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa. Viitataan tältä osin EU-tuomioistuimen tuomioon asiassa Mossa Ouhrami (C-225/16), että Schengen-alueetta koskevan maahantulokiellon voimassaoloaika alkaa kuluu vasta silloin, kun kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltion alueelta. Myös korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksellään (KHO:2023:17) vahvistanut että maahantulokiellon vaikutukset alkavat vasta sen jälkeen, kun kolmannen maan kansalainen on poistunut jäsenvaltioiden alueelta ja että oleskelulupahakemuksen hylkääminen yksinomaan hakijalle määrätyn maahantulokiellon perusteella ei ole paluudirektiivin valossa mahdollista.

Ehdotettu kategorinen epäämisperuste on ristiriitainen myös ulkomaalaislain 150 §:n 4 momentin kanssa. Maahanmuuttovirasto harkitsee oleskelulupahakemuksen yhteydessä 150 §:n 4 momentin perusteella mahdollisen maahantulokiellon peruuttamisen.



Ehdotettu 36 a §:n 6-kohta

Tavoite ehkäistä hyväksikäyttöä ja suojata pakkoavioliiton uhreja on hyvä, mutta yleensä oleskeluluvan saaminen Suomessa parantaa aikaisemmin paperittomana oleskelleen henkilön hyvinvointia ja oikeutta saada palveluja sekä madaltaa kynnystä ilmoittaa viranomaisille hyväksikäytöstä ja siten ehkäisee hyväksikäyttöä. Luonnos ja ehdotettu lainkohta olisi kuitenkin ennemminkin omiaan nostamaan ihmisten kynnystä ilmoittaa hyväksikäytöstä. Ehdotuksessa ei ole myöskään riittävästi huomioitu Istanbulin sopimuksen velvoitteita. Säännöstä ei tulisi soveltaa ainakaan kun oleskelulupaa haetaan Suomesta käsin.

Ehdotus on erityisen ongelmallinen ja epäselvä myös siksi, että se rakentuu tulevan hyväksikäytön ennakoimiselle. Myös esimerkiksi työntekijään kohdistuvan kohonneen hyväksikäytön ja sen riskin määrittelyn osalta luonnos on erittäin epäselvä.

On myös epäselvää, mitä tarkoitetaan hyväksikäyttötilanteiden lisäksi sillä, että hakija tai perheenkokoaja joutuisi haavoittuvaan asemaan. Säännöksen sanavalinta "haavoittuva asema" on tässä kohtaa hyvin vaikeasti ymmärrettävissä.

Ehdotettu 36 a §:n 7-kohta

5 vuoden aikarajan soveltamisen ulkopuolella tulisi rajata tilanteet, joissa avustetun paluun kautta palannut henkilö on joutunut pakenemaan uudelleen koti tai asuinmaastaan ja hänelle myönnetään oleskelulupa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella, esimerkiksi ulkomaalaislain 52 tai 52 a §:n perusteella. Ehdotetun 5 vuoden eli pitkän aikarajan asettaminen ei myöskään kannusta henkilöitä poistumaan Suomesta avustetun ns. vapaaehtoisen paluun kautta.

Ehdotettu 36 a §:n 8-kohta

Ehdotuksen mukaan oleskelulupa evättäisiin myös, jos ulkomaalainen on aikaisemmin Suomessa oleskellessaan toiminut 36 b §:ssä tarkoitettulla tavalla eli esimerkiksi oleskellut paperittomana "ja epäämisen syyt ovat moitittavuudeltaan niin vakavia" että olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen on perusteltua syytä evätä oleskelulupa.

Ehdotus on luonteeltaan rankaiseva ja vaikeaselkoinen. Se jättää epäselväksi missä kaikissa tilanteissa oleskelulupa voitaisiin evätä ns. moitittavana pidettävän toiminnan vuoksi myös ulkomailta haettuna. Sen perusteella 36 b §:ää voidaan soveltaa myös oleskelulupaa ulkomailta haettaessa, vaikka 36 b §:n sanamuodon perusteella säännöstä sovelletaan vain oleskelulupaa Suomesta käsin haettaessa ja siinä on kyse hallinnollisista rikkomuksista tai muusta ns. moitittavasta toiminnasta, joka ei ole muodostanut uhkaa yleiselle järjestykselle tai muiden henkilöiden turvallisuudelle.

Ehdotus on liian epäselvä, tulkinvarainen ja laaja eikä siinä ole riittävästi huomioitu suhteellisuusperiaatetta. Erityisesti tämän kohdan osalta korostuu tarve määrittellä selvästi siinä tarkoitettujen toiminnan vaikutusten ajallinen ulottuvuus.



2.4 Ehdotettu 36 b §: Oleskeluluvan epäminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi

Ehdotetussa 36 b §:ssä säädetään perusteista ja hakijan ns. moitittavasta toiminnasta, joilla oleskelulupa evätään Suomesta haettuna.

Oleskeluluvan epäämisen kategorisesti ehdotetun 36 b §:n 1 kohdan mukaisesti laittoman oleskelun perusteella olisi kohtuutonta ja tiettyihin ainakin edellä mainittuihin oleskelulupiin sovellettaessa myös EU-oikeuden vastaista. Säännöksen pitäisi vähintäänkin sisältää poikkeukset niiden oleskelulupien osalta, joiden myöntämisen edellytykset perustuvat EU-direktiiveihin.

Tiedossamme ei ole, että missään toisessa EU-jäsenvaltiossa olisi kategorisesti suljettu pois oleskeluluvan hakeminen paperittomana oleskellessa. Tyypillisemmin joissakin EU-jäsenvaltioissa on lupakohtaisesti voitu edellyttää laillista oleskelua. Näissäkään EU-jäsenvaltioissa laillista oleskelua ei ole edellytetty kansainvälisessä suojelussa ja tietyissä muissa EU-oikeuteen perustuvissa erityisryhmille tarkoitetuissa oleskeluluvissa, kuten esimerkiksi ihmiskaupan uhrien oleskeluluvassa.

Ehdotettu 36 b §:n 1 ja 2 kohdat ovat myös ilmeisessä ristiriidassa voimassa olevan ulkomaalaislain 52 d §:n kanssa, jossa nimenomaisesti säädetään oleskeluluvan myöntämisestä laittoman oleskelun ja työnteon perusteella.

On myös vähintään kohtuutonta, että ehdotetun 36 b §:n mukaisesti pelkästään maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus estäisi oleskeluluvan saamisen ennen maasta poistumista, vaikka henkilöä ei edes voitaisi viranomaisten toimesta palauttaa kotimaahansa.

Säännöksestä ei käy ilmi milloin moitittavuuden vaikutus lakkaisi. Säädöksessä tulee määritellä milloin moitittavuuden aiheuttama este oleskeluluvan myöntämiselle lakkaa.

2.5 Ehdotettu 36 c: Oleskeluluvan epäminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Ehdotetussa 36 c §:ssä ei ole otettu riittävästi huomioon Suomea sitovia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita eli oikeutta perhe-elämään ja lapsen edun ensisijaisuutta. Ne ovat Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja EU-lainsäädäntöä mukaan lukien perusoikeuskirja ja perheenyhdistämisdirektiivi.

Luonnoksessa todetaan, että perhe-elämän suoja on oikeusperiaate, se ei ole ehdoton eikä siitä johdu valtioille ehdottomia velvollisuuksia. Oikeus perhe-elämään on kuitenkin perustavanlaatuisen perus- ja ihmisoikeus, joka on suojattu useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa mukaan lukien Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen. Myös EU-lainsäädäntö ja esimerkiksi perheenyhdistämisdirektiivi ja perusoikeuskirja asettavat jäsenvaltioille ja myös Suomelle konkreettisia ja ehdottomia velvollisuuksia sallia tiettyjen perheenjäsenten maahantulo ja hakemukset tietyissä tilanteissa.

Ehdotettu 36 c §:n 4 kohta

Ehdotetun lainkohdan mukaan oleskelulupa evättäisiin, jos on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, koska lapsi on



lähetetty Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi tämän perheenjäsenille, jollei vanhempien päätökselle lähetä lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua ole katsottava ol-leen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy.

Luonnoksessa vedotaan Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitykseen vuodelta 2020 mutta sivuutetaan, että selvityksen perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti useita lainvalmistelijalle ja lainsäätäjälle osoitettua suositusta, joista hallituksen esitysluonnoksessa huomioidaan vain suositus täsmällisemmästä ja tarkkarajaisemmasta sääntelystä. Valtuutettu esitti myös muun muassa seuraavan, nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen kannalta relevantin suosituksen: "Maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen muu-tosta arvioitaessa sisäministeriön tulee myös varmistaa, ettei lapsen oikeuksien toteutuminen ole riippuvainen vanhempien toiminnasta tai motiiveista. Valtuutettu katsoo, että kun alaikäinen on saanut kansainvälistä suojelua, on tämä osoitus siitä, ettei lapsen lähtöolosuhteisiin ole liittynyt maahantulosäännösten kiertämistä."

Luonnoksessa myös sivuutetaan, että sittemmin myös kansallinen päätöskäytäntö on muuttunut ja nykyään Maahanmuuttoviraston päätöksissä turvataan paremmin lapsen oikeuksia ja oikeutta perhe-elämään. Viime vuosina turvapaikan taikka toissijaista suojelua saaneiden yksintulleiden perheenyhdistämispäätöksissä ei ole enää yleensä katsottu, että lapsen lähdölle ei olisi ollut ns. pakottavaa syytä.

Luonnoksessa ehdotetaan, että päätöksentekijä arvioisi, mitä muita vaihtoehtoja perheellä on ollut kuin lapsen lähettäminen juuri Suomeen. Päätöksentekijän on kuitenkin tosiasiallisesti vaikea tai mahdoton arvioida, mitkä ovat olleet perheen vaihtoehdot. Luvan myöntämiselle ei tule asettaa edellytystä, jota perheen on käytännössä lähes mahdoton osoittaa (pakottava syy saapua juuri Suomeen).

Ehdotetut muutokset johtaisivat päätöksiin, jotka loukkaisivat perhe-elämän suojaa ja olisivat lapsen edun vastaisia.

Pakolaisneuvonta katsoo, että 4 kohta tulee poistaa tai vähintään siinä tulee säätää, että lainkohtaa ei sovelleta, jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan UlkL 87 §:n, 88 §:n, 52 §:n tai 52 a §:n perusteella.

2.6 Ehdotettu 36 e §: Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus

On sinänsä positiivista, että luonnoksessa ehdotetaan kohtuullisuusharkinnan mahdollistava säännös. Ehdotetun säännöksen soveltamiskynnys on kuitenkin asetettu aivan liian korkeaksi käyttämällä säännöksessä sanamuotoa "täysin kohtuutonta". Ehdotettu säännös ei tosiasiallisesti mahdollistaisi yksilöllistä kokonais- ja kohtuullisuusharkintaa. Esitysluonnoksen perusteluissa ei avata tarpeeksi sitä, millaisissa tilanteissa säännöstä voitaisiin soveltaa. Säännöksellä pyritään luonnoksen mukaan "estämään tilanteet, joissa oleskeluluvan epäminen olisi terveen järjen vastaista" Sanavalinta "terveen järjen vastaista" on lisäksi erittäin epämääräinen ja tulkinnanvarainen eikä misään määrin asianmukainen lain tulkintaohje.

Pakolaisneuvonta katsoo, että säännöksen soveltamiskynnys on asetettu liian korkealle eikä se ole sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan ja suhteellisuusperiaatteen kanssa.



2.7 Ehdotettu 36 f: Oleskeluluvan epäminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

Luonnoksesta ei selviä mitään asianmukaiseen tai mihinkään selvitykseen tai tarpeeseen liittyvää perustetta ehdotetulle lainmuutokselle. Se, että turvapaikanhakija turvapaikkamenettelyn aikana työllistyy ja ansaitsee toimeentulonsa työnteolla tai opiskelee on sekä yksilön että yhteiskunnan edun mukaista. Työllistyessään turvapaikanhakija maksaa veroja eikä nosta vastaanottorahaa. Se, että turvapaikanhakija turvapaikkamenettelyn aikana tekee oleskelulupahakemuksen työn tai opiskelun perusteella on sekä hakijan että yhteiskunnan edun mukainen laillinen, vakiintunut ja hyväksytty toimintatapa.

Kielteinen turvapaikkapäätös ei tarkoita, etteikö henkilöllä olisi ollut syytä hakea kansainvälistä suojelua tai että kansainvälistä suojelua olisi haettu perusteettomasti. Vaikka kansainvälisen suojelun tarvetta ei ole todettu, on henkilöllä voinut olla ainakin subjektiivisesti perusteltu syy lähteä pelon vuoksi kotimaastaan. Kielteinen päätös ei poista sitä, että henkilö edelleen vähintään kokee että hän ei voi palata turvallisesti kotimaahan. Se, että hakija saa kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen ei myöskään tarkoita, että hakija olisi väärinkäyttänyt menettelyä. On myös tapauksia, joissa kielteinen päätös perustuu tulevaisuuden uhan virheelliselle arvioinnille. Kaikissa tilanteissa objektiivisestikaan perusteltavissa olevaa kansainvälisen suojelun tarvetta ei ole tunnistettu turvapaikkamenettelyssä. Monissa tilanteissa vasta uusintahakemus ja aikaisempien turvapaikkamenettelyjen virheellisyyden osoittaminen on johtanut kansainvälisen suojelun tarpeen tunnistamiseen. Nämä tilanteet osoittavat, että kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen perusteella ei voida päätellä suoraviivaisesti, että henkilö olisi hakenut kansainvälistä suojelua perusteettomasti.

On erittäin kohtuutonta, että kansainvälistä suojelua hakemalla henkilö voi menettää muut mahdollisuutensa oleskeluluvan hakemiseen. Ei voida myöskään edellyttää, että henkilö voisi ennakoida ennen kansainvälisen suojelun hakemista tai ennen päätöksen tekemistä, tullaanko kansainvälistä suojelua myöntämään kussakin yksittäisessä käsillä olevassa tilanteessa.

Ehdotettu muutos lisää hyvin todennäköisesti paperittomuutta eli ilman laillista oleskeluoikeutta olevien henkilöiden määrää. Suuri osa paperittomista henkilöistä Suomessa on hakenut kansainvälistä suojelua. Ehdotettu muutos kaventaisi merkittävästi paperittomien henkilöiden mahdollisuuksia laillistaa oleskelunsa Suomessa, kun he eivät voisi hakea oleskelulupaa työn tai opiskelun perusteella. Ehdotus johtaa todennäköisesti myös siihen, ettei kansainvälistä suojelua uskalleta hakea, vaikka siihen olisi perusteita.

Pakolaisneuvonta katsoo, ettei ehdotetulle muutokselle ole esitetty mitään hyväksyttävää tai edes todellista syytä ja sillä on ainoastaan kielteisiä vaikutuksia niin turvapaikanhakijoille, työnantajille kuin yhteiskunnallekin.

2.8 Ehdotettu 40 §: Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä

Luonnoksessa ehdotetaan 40 §:n 3 momentista poistettavaksi sana laillisesti. Ehdotuksen mukaan jatkossakin oleskelulupaa hakevan oleskelu maassa edelleen sallitaan, mutta sitä ei määriteltäisi enää lailliseksi.

Luonnoksessa todetaan, että ehdotetun muutoksen jälkeen oleskelulupahakemuksen jättäneen oleskelua ei katsota "nimenomaisesti lailliseksi". Luonnoksen osalta jää



epäselväksi mitä tarkalleen ottaen 3 momentissa tarkoitettulla sallitulla oleskelulla tarkoitetaan, erityisesti suhteessa 1 momentissa määriteltyyn lailliseen oleskeluun tai "laittomaan" oleskeluun, jota termiä käytetään myös muissa luonnoksen lainmuutosehdotuksissa (mm. ehdotettu 36 b §). Kuten myös luonnokseen on kirjattu, niin ulkomaalaislaissa ei ole avattu myöskään mitä tarkotetaan laittomalla oleskelulla. Ehdotus näyttää luovan epämääräisen kolmiportaisen luokittelun: laillinen oleskelu / sallittu oleskelu / laitton oleskelu.

Ehdotusta perustellaan sillä, että muutoksen jälkeen maassa oleskelun laillistaminen mitä tahansa oleskelulupaa hakemalla ei enää olisi mahdollista ja että paluudirektiivin kannalta ei ole tarpeen säilyttää säännöstä jolla oleskelu on mahdollista lallistaa pelkästään hakemalla mitä tahansa oleskelulupaa. Ehdotuksessa ei esitetä mitään perustetta lainmuutoksen tarpeelle tai esimerkiksi mitä haittaa on ollut siitä, että ensimmäistä oleskelulupaa tai kansainvälistä suojelua hakeva on oleskellut laillisesti, kunnes päätös tulee täytäntöönpantavaksi.

Ehdotusta ja sen vaikutuksia on arvioitu puutteellisesti myös EU-lainsäädännön näkökulmasta. Luonnoksessa myös sivuutetaan se, että kansainvälistä suojelua hakevalle tulee turvata laillinen oikeus oleskella Suomessa hakemuksensa käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehtyt täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamisesta. Ehdotuksessa on viitattu vain paluudirektiivin ja yksittäiseen EU-tuomioistuimen ratkaisuun asiassa C-181/16. Kyseinen ratkaisu ei edes selkeästi tue ehdotettua muutosta, sillä siinä otetaan kantaa siihen voidaanko turvapaikanhakijan oleskelua katsoa paluudirektiivissä tarkoitettulla tavoin laittomaksi valitusvaiheessa eli sen jälkeen kun hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on hylätty ensimmäisessä asteessa (Suomessa Maahanmuuttovirastossa), vaikka valituksella on lykkäävä vaikutus eli kun hakijalla on oikeus oleskella myös valituksen käsittelyajan.

Luonnoksessa sivuutetaan ja jätetään myös erittäin kyseenalaisella tavalla täysin mainitsematta ehdotetun muutoksen vaikutus ulkomaalaislain 41 §:n ja perustuslain 9 §:n osalta, joiden mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus/vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Ehdotuksella olisi näin ollen merkittävä vaikutus kansainvälistä suojelua ja muuta oleskelupaa hakevien ulkomaalaisten liikkumisvapauden toteutumiseen ja sääntelyyn lain tasolla ja näin ollen heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumiseen. Tämä on kuitenkin sivuutettu täysin luonnoksessa eikä 40 §:ää ole edes mainittu kohdassa 11, jossa arvioidaan suhdetta perustuslakiin.

Kyseisen lainkohdan osalta ei ole tehty mitään vaikutusarviointia, mikä väistämättä osoittaa ja korostaa sitä, että luonnos ja sen valmistelu eivät ole olleet asianmukaisia.

2.9 Ehdotettu 81 c §: Oikeus aloittaa työnteko ja oikeuden kesto

Pakolaisneuvonta pitää kannatettavana turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta koskevan sääntelyn selkeyttämistä, mutta vastustaa ehdotettua muotoilua. Turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden rajoittaminen ehdotetulla tavalla on sekä hakijoiden että työnantajien ja yhteiskunnan edun vastaista. Myös tästä näkökulmasta paras tapa selkeyttää työnteko-oikeuden kestoa olisi jatkaa sitä maastapoistumiseen tai maastapoistamiseen asti.



3 Muiden maiden lainsäädäntö

Luonnoksessa esitetty vertailu muihin maihin ei tue luonnoksessa ehdotettuja ulkomaalaislain muutoksia. Saatavilla olevan tiedon perusteella Suomessa ollaan säätämässä Pohjoismaiden ja EU:n jäsenvaltioiden tiukinta lainsäädäntöä, mikä myös korostaa asianmukaisen lainvalmistelun ja vaikutusarvioinnin merkitystä.

4 Lausuntoajan osalta

Säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen tulee Valtioneuvoston periaatepäätöksenä *antaman säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan antaa* aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi. Tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

Oikeuskansleri on tuoreessa ratkaisussaan (OKV/1772/10/2023) vahvistanut, että kiireellistä lainvalmistelua ja lausuntomenettelyn puut-teita ei voi perustella hallitusohjelman kirjauksilla.

Erityisesti huomioiden, että esitysluonnos sisältää monia täysin uusia ja vaikeaselkoisia lainkohtia sekä useampia asiakokonaisuuksia, olisi laadukkaan ja asianmukaisen lainvalmistelun edellytyksenä ollut pidempi lausuntoaika.

Marjaana Laine
Johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry

