

19.2.2024

VN/24628/2023

Siirtolaisuusinstituutin lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Lausunnon kirjoittajat: erikoistutkija Erna Bodström, erikoistutkija Linda Bäckman, vanhempi tutkija Eveliina Lyytinen ja tutkimusjohtaja Marja Tiilikainen

Siirtolaisuusinstituuttisäätiö sr on vuonna 1974 perustettu muuttoliikkeiden tutkimus- ja dokumentaatiolaitos. Instituutin toimialaan kuuluvat kansainväliset ja maan sisäiset muuttoliikkeet sekä niiden seurauksiin lukeutuvat ilmiöt.

Siirtolaisuusinstituutti lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Turvapaikanhakijoiden kaistanvaihto estetään

Hallituksen esityksessä turvapaikanhakijoina Suomeen saapuneiden työ- tai opiskeluperustaisten oleskelulupien saaminen halutaan estää. Esityksen mukaan tämä perustuu oletukseen siitä, että turvapaikanhakijoita saapuisi Suomeen ns. väärin perustein, ei siis hakemaan turvapaikkaa vaan saadakseen oleskeluluvan työn tai opiskelun perusteella. Tutkimustietoa ja näyttöä siitä, että turvapaikanhakua käytettäisiin Suomessa työ- ja opiskeluperustaisten oleskelulupien hakuväylänä, ei ole. Turvapaikanhaun ns. vetotekijöitä tarkastelleesta tutkimuksesta tiedetään, että yleisesti ottaen taloudellisilla vaikuttimilla (esimerkiksi työnteolla) ei ole suurta vaikutusta turvapaikanhakijoiden valintoihin, vaan paljon suurempi vaikutus on työntötekijöillä eli lähtömaan olosuhteilla. Valtaosa Suomeen tulevista turvapaikanhakijoista tulee maista, joissa esiintyy väkivaltaa, vainoa ja ihmisoikeuksien loukkauksia, ja monille heistä myös myönnetään kansainvälistä suojelua. Esityksen lähtökohtien ei siis näiltä osin voida katsoa perustuvan tutkittuun tietoon.

Esityksessä esitetään työ- ja opiskeluperäisen oleskeluluvan hakeminen turvapaikanhaun jälkeen maahantulosäännösten kiertämisenä. Tutkimusten valossa kuitenkin tiedetään, että ihmisten perusteet kansainväliseen liikkuvuuteen ovat moninaisia ja monimutkaisia: turvapaikkaa hakeva voi myös aidosti haluta tehdä töitä tai opiskella, eivätkä nämä tarkoitukset sulje toisiaan pois. Työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupien hakemista tai myöntämistä ei siis pitäisi tällä perusteella vaikeuttaa tai kieltää. Marinin hallituksen aikainen selvitys Ulkomaalaislain kokonaisuudistamiseen liittyen osoitti selkeästi myös sen, että turvapaikanhakijoiden - kuten muiden ihmisten - elämäntilanteet muuttuvat ja on luonnollista, että he saattavat hakea oleskelulupaa myöhemmin työn, opiskelun tai perhesiteiden takia.

Erityisen ongelmallinen on ehdotuksen kirjaus siitä, että paperittomuus (eli epävirallinen maassa oleskelu) olisi este oleskelun virallistamiselle Suomessa (pykälä 36 b, sivu 66). Olisiko tällöin myös perhesiteen perusteella saatava oleskelulupa mahdollon, mikäli puoliso tai vanhempi olisi oleskellut hetken Suomessa paperittomana? Paperittomuus, jonka tutkimus on osoittanut Suomessa pääosin politiikan ja lainsäädännön kautta luoduksi rakenteelliseksi ilmiöksi (Ahonen & Kallius 2019), olisi siten “moitittavaa käyttäytymistä”, joka estäisi aseman virallistamisen jatkossa.

Sääntelyn selkeyttäminen sinänsä on hyvä tavoite. Sääntely jättää kuitenkin edelleen suuren harkintavallan viranomaisille, koska se monilta osin perustuu viranomaisen tulkintaan oleskeluluvan hakijan motiiveista. Tämä koskee myös esimerkiksi viisumilla maahan tulleita. Ehdotuksessa puututaan myös työlupaa hakeviin hakijoihin, vaikka he toimivat yrittäjinä. Tässä ehdotus ei huomioi oleskelulupajärjestelmän tai työllistymisen monimutkaisuutta. Se leimaa “väärää” lupaa hakeneet järjestelmän väärinkäyttäjiksi, vaikka kyse voi olla väärästä tiedosta ja ohjauksen puutteesta, jolloin hakijaa tulisi pikemminkin ohjata hakemaan oikeanlaista oleskelulupaa.

Hallitusohjelmassa muutokset kytketään moitteettomuuteen ja lainkuuliaisuuteen. Oleskelun laillistaminen tarvittaessa hakemalla useampaa eri oleskelulupatyyppejä - mikä voidaan tulkita maahantulosäännösten kiertämiseksi - ei kuitenkaan ole merkki siitä, että hakija ei noudattaisi lakia, vaan pikemminkin hänen pyrkimyksensä noudattaa sitä. Sama koskee paperittomien pyrkimystä oleskelunsa virallistamiseen. Nyt ehdotetut muutokset tekisivät lain seuraamisen vaikeaksi tai mahdottomaksi entistä useammalle. Hyvää ehdotuksessa on se, että sillä puututtaisiin työnantajien väärinkäyttöihin ja mahdolliseen työvoiman hyväksikäyttöön.

Uusi sääntely ei koskisi samalla tavalla kaikki vainoa, sotaa tai muita ihmisoikeusloukkauksia pakenevia, sillä sitä ei sovellettaisi tilapäistä suojelua saaneisiin. Suomen perustuslaki kuitenkin takaa ihmisten yhdenvertaisuuden, eikä tästä saa poiketa ilman hyväksyttävää perustetta. Hallituksen esitys ei sisällä tälle poikkeamiselle perusteita, ja se saattaa siten olla perustuslain vastainen.

Ehdotuksen julkilausuttuna tavoitteena on parantaa yhteiskunnan sisäistä turvallisuutta. Toteutuessaan ehdotus kuitenkin todennäköisesti lisää yhtäältä paperittomuutta Suomessa ja toisaalta sekä turvapaikanhakijoiden että paperittomien näköalattomuutta ja toivottomuutta. Pitkällä aikavälillä tämä on omiaan johtamaan esimerkiksi harmaan työn ja rinnakkaisyhteiskuntien syntymiseen. Tosiasia on, että Suomi ei pysty poistamaan maasta kaikkia paperittomia, vaan nämä ihmiset ovat osa yhteiskuntaamme joko virallisesti tai epävirallisesti. Lisäksi maasta poistaminen, etenkin poliisin saattamana ja tilauslennoin, on erittäin kallista ja täten loisi merkittäviä lisäkustannuksia. Karkotusten, käännytysten ja ns. “avustetun vapaaehtoisen paluun” kustannuksia ei kuitenkaan ole mainittu esityksen taloudellisten vaikutusten arvioissa. Yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden kannalta parempi olisi tukea näiden ihmisten pyrkimyksiä olla osa virallista yhteiskuntaa. Tällaisenaan hallituksen nykyinen esitys todennäköisesti pikemminkin heikentää kuin parantaa yhteiskunnan sisäistä turvallisuutta.

Yleisesti voidaan todeta, että ns. kaistanvaihdon estäminen lähtökohtineen ja tavoitteineen ei saa tukea olemassa olevasta tiedosta tai tutkimuksesta, ja sen vaikutukset voivat olla tavoitteiden kannalta jopa päinvastaiset.

On kannatettavaa, että turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden kestoa selkeytetään. On kuitenkin kyseenalaista missä määrin tämä tulee toteutumaan, koska nykyisen ehdotuksen mukaan työnteko-oikeus saatetaan poistaa ja palauttaa tavalla, jota hakijan tai työnantajan on vaikea ennakoida. Samalla esitys entisestään kaventaa turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta. Ottaen huomioon, että työtä tekevät turvapaikanhakijat maksavat itse oman elämänsä Suomessa, mutta työttömien elämän kustantavat veronmaksajat, työnteko-oikeuden kaventaminen ei vaikuta perustellulta ottaen huomioon myös hallituksen muut tavoitteet. Lisäksi työllistyneiden, mutta kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden maasta poistaminen on ristiriidassa hallituksen tavoitteiden kanssa houkuttella Suomeen ulkomaista työvoimaa.

Niin sanotusta “avustetusta vapaaehtoisesta paluusta” ollaan tällä lakimuutosehdotuksella tekemässä yhä enemmän karkotusten ja käännytysten jatkumoa. Se, että “vapaaehtoisesti” tapahtuvan paluun kautta on myöhemmin mahdollista saada oleskelulupa ulkomailla haettuna helpommin kuin viranomaistoimin tapahtuneen paluun jälkeen, tulee todennäköisesti johtamaan tilanteisiin, joissa suojelua tarvitsevia ihmisiä painostetaan aiempaan enemmän hyväksymään ns. vapaaehtoinen paluu. Tutkimuksissa (esim. Pirkkalainen, Lyytinen & Pellander 2022, toim.) on kuitenkin jo pitkään todettu, että paluu voi olla täysin vapaaehtoinen vain tilanteissa, joissa maahan jääminen laillisesti olisi tosiasiallisesti mahdollista, mutta henkilö silti päättää palata lähtömaahansa. Tämä on kuitenkin mahdollista vain murto-osassa tapauksia.

Vaikka ns. kaistanvaihtokiellon ei suoraan esitetä koskevan perhe-elämää, on todennäköistä, että myös perhesiteiden perusteella annettavien oleskelulupien myöntäminen tulee entisestään tiukentumaan tämän esityksen ja hallituksen yleisen linjan myötä. Tästä on viitteitä esimerkiksi sivulla 28, jossa keskustellaan vaikutuksista viranomaistoimintaan. Tutkimus (mm. Suomen Akatemian rahoittamat INDEFI- ja Perheen erossaolo, maahanmuuttostatus ja arjen turvallisuus -hankkeet Siirtolaisuusinstituutissa) ja media (YLE:n “Yksi vanhempi riittää” MOT-dokumentti) ovat osoittaneet, miten lapsen etu ja perhe-elämän perustavanlaatuinen kunnioittaminen eivät ole toteutuneet riittäväällä tavalla Maahanmuuttoviraston päätöskäytännöissä. Tähän Maahanmuuttovirasto on luvannut laintulkinnan tarkistamista, jotta se noudattaisi Suomen perustuslain lisäksi myös kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. On huolestuttavaa, että nykyinen hallitus ajaa Maahanmuuttoviraston päätöskäytännön tiukentamista (esim. sivulla 25 ehdotus tähän) etenkin perheitä koskevissa tapauksissa.

Maahanmuuttoviraston ja oikeusasteiden toiminnan tulee olla poliittisen ohjauksen ulkopuolella. On erityisen huolestuttavaa, että perhesiteiden perusteella anottuja oleskelulupahakemuksia on jätetty myöntämättä vain tai pääosin siksi, että hakija on aiemmin satunnaisesti hakemaan turvapaikkaa Suomesta. Tästä johtuen ehdotus siitä, että “hakijan hakemushistoria vaikuttaa oleskeluluvan myöntämiseen” on syytä rajata vain tosiasialliseen väärinkäyttöön, ei vain yleisesti turvapaikan hakemiseen.

Esityksessä todetaan, että rajoitukset huoltajien oikeuteen saada oleskelulupa voivat olla lapsen edun mukaisia. Tällaisina syinä olisivat esimerkiksi ”vanhempien toiminnan tai lähtöolosuhteiden ilmentämä ilmeinen piittaamattomuus lapsen turvallisuudesta ja hyvinvoinnista, se ovatko huoltajat laiminlyöneet pyrkimyksen huolehtia lapsen turvallisuudesta ja hyvinvoinnista matkan aikana, onko lapsi matkustanut kokonaan yksin vai esimerkiksi sukulaisen tai tuttavien mukana sekä sen kuinka lapsi on suhtautunut omaan lähtöönsä”. Esimerkiksi Afrikan sarvesta kohti Eurooppaa pyrkivät alaikäiset lähtevät matkalle usein salaa vanhemmiltaan ihmisalakuljettajien järjestämällä matkoilla, ja yhteydenotto perheisiin tapahtuu vasta silloin kun paluu ei ole enää mahdollinen. Vanhempien ja perheen mahdollisuudet huolehtia lapsen turvallisuudesta vaarallisen matkan aikana ovat käytännössä hyvin rajalliset myös silloin, jos lapsi on lähtenyt matkaan vanhempien tietäessä suunnitelmista. Useat tutkimukset osoittavat, että pysyvä pakotettu ero perheestä perheenyhdistämisen mahdottomuuden vuoksi on suuri psykososiaalinen taakka nuorelle ja vaikuttaa negatiivisesti myös hänen kotoutumiseensa. On kohtuutonta esittää, että rajoitukset huoltajien oikeuteen saada oleskelulupa olisivat yleisesti ottaen lapsen edun mukaisia.

Henkilöllisyyden todentamista selkeytetään

Käsitteistön yhdenmukaistaminen on kannatettavaa. Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole riittävästi selvitetty niitä perusteita, joilla oleskelulupa 51, 52, 52 a, 52 d, tai 52 e §:n pykälien mukaan myönnetään, eikä näin ollen myöskään myötävaikuttamisvelvollisuuden ja siihen liittyvien sanktioiden mahdollisuutta tai kohtuullisuutta käytännössä. Ehdotus ei myöskään sisällä kansainvälistä vertailua aiheesta. Näitä olisi selvitettävä lisää, koska muuten lainsäädännön todellisia vaikutuksia on mahdotonta arvioida.

Muukalaispassin osalta esityksessä todetaan, ettei sitä voida myöntää korvaamaan puuttuvaa kansallista matkustusasiakirjaa oleskeluvan hakemisen yhteydessä. Muukalaispassi on kuitenkin aiemmin ollut mahdollinen myöntää oleskelulupahakemuksen yhteydessä, mikäli kaikki muut vaatimukset oleskeluluvan myöntämiselle ovat täyttyneet, ja muita seikkoja, kuten lapsen etua, huomioiden. Muukalaispassin myöntämisen mahdollisuus ratkaisisi myös yhdenvertaisuusongelman erityisesti Somalian kansalaisten kohdalla, sillä viranomaiset eivät hyväksy Somalian passia, mikä asettaa hakijat eriarvoiseen asemaan.

Kansainvälistä suojelua saaneiden mahdollisuus saada pysyvä oleskelulupa jää epäselväksi tilanteessa, jossa henkilö ei pysty hankkimaan matkustusasiakirjoja kansallisvaltiostaan (esimerkiksi afgaanit, jotka eivät ehkä koskaan ole asuneet Afganistanissa ja jotka eivät voi matkustaa sinne turvallisuussyistä taikka kääntyä Talibanhallinnon puoleen). Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut, että huonoimmassa asemassa ovat somalialalaiset, joiden kansallista matkustusasiakirjaa Suomi ei tunnusta. Heidän ei täten ole mahdollista saada oleskelulupaa työn tai opiskelun perusteella (ks. <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/-/suomen-muukalaispassikaytanto-on-inhimillista-karsimysta-aiheuttava-rakenne>).

Biometrisiä tietoja voitaisiin luovuttaa Schengenin tietojärjestelmään

Ottaen huomioon, että aiemman lakimuutoksen yhteydessä tietojen luovuttamisesta nimellisesti kieltäydettiin, ehdotuksessa ei ole riittävästi avattu tai perusteltu sitä, miksi näin nyt kuitenkin halutaan tehdä tai mikä asian osalta on muuttunut. Vaikuttaa siltä, että asiaa on nyt selvitetty ja erityisesti laintulkinta on muuttunut, mutta tätä ei ole esitetty selkeästi tai perusteltu.

Muita huomioita

On ongelmallista, että näin suuria muutoksia jo myös Suomessa oleskelevien ihmisten asemaan sisältävä lakiesitys käsitellään kiireellä. Mitään perusteita aikataululle ja sille, miksi esitys tulisi käsitellä kevään 2024 aikana, ei ole esitetty. On myös riittämätöntä perustella nopeutettua lausuntokierrosta ja ns. kaistanvaihtoehdotusta Suomen itärajan tilanteella, koska on epäselvää kuinka moni sieltä tulijoista olisi tosiasiallisesti tulossa tänne ensisijaisesti töihin: suuri osa heistä tulee maista, joiden kansalaisille Suomi on viime vuosina myöntänyt kansainvälistä suojelua. Lausuntopyyntö olisi myös ollut syytä lähettää laajemmalle kohderyhmälle, mukaan lukien tutkimusorganisaatiot.

Kunnioittavasti

Marja Tiilikainen

Marja Tiilikainen

Tutkimusjohtaja

marja.tiilikainen@migrationinstitute.fi