



Lausuntotiivistelmä luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi ulkomaalaislain sekä tutkija- ja opiskelijalain muuttamisesta

Sisällys

Lausuntotiivistelmä luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi ulkomaalaislain sekä tutkija- ja opiskelijalain muuttamisesta	1
1. Johdanto	2
2. Yhteenveto lausunnoista	3
2.1. Yleistä	3
2.2. Maahantulon epäämisen perusteet	3
2.3. Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi	4
2.4. Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus	4
2.5. Henkilöllisyyden todentaminen	5
2.6. Tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään	5
3. Asiakohtaisia kannanottoja	5
3.1. Maahantulon epäämisen perusteet	5
3.2. Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi	20
3.3. Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus	36
3.4. Henkilöllisyyden todentaminen	38
3.5. Tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään	46



1. Johdanto

Sisäministeriössä on valmisteltu virkatyönä luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti esityksen tarkoituksena on entistä tehokkaammin estää maahantulosäännösten kiertäminen siten, että laissa otettaisiin huomioon kaikki tilanteet, joiden tulisi johtaa oleskeluluvan epäämiseen oleskelulupaa haettaessa. Ehdotettu sääntely perustuu pääosin nykyiseen maahantulosäännösten kiertämisestä koskevaan oikeuskäytäntöön.

Esityksen mukaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle estettäisiin. Myös opiskelijan oleskeluluvat ja muut vastaavat oleskeluluvat sisällytettäisiin kaistanvaihdon kiellon piiriin. Kaistanvaihdon kiello sisältäisi oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana sekä sen päätyttyä, jos ulkomaalainen oleskelee vielä maassa.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestoa sekä henkilöllisyyden todentamista koskevia säännöksiä selkeytettäisiin.

Lisäksi poliisiin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometrinen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin mahdollistettaisiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

Sisäministeriö pyysi lausuntoa yhteensä 37 taholta, joita olivat sisäministeriön poliisiosasto, sisäministeriön rajavartiolaitos, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö, ulkoministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Digi- ja väestötietovirasto, Verohallinto, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, Helsingin hallinto-oikeus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Suomen Yrittäjät, Keskuskauppakamari, Business Finland, Rikosuhripäivystys, Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti HEUNI, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Amnesty International, Pakolaisneuvonta ry, Pelastakaa lapset ry, UNHCR Pohjoismaiden toimisto, Suomen Unicef, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

Arene ry, Suomen Akatemia, Suomen ylioppilaskuntien liitto ry SYL ja Suomen opiskelijakuntien liitto SAMOK.

Lausuntoaika oli 30.1.-20.2.2024. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, mukaan lukien lausuntopyyntö ja lausunnot, ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivulla <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku> tunnuksella SM041/00/2023 [Ulkomaalaislainsäädännön oleskelulupasääntelyn kehittäminen - Sisäministeriö \(intermin.fi\)](#).

2. Yhteenveto lausunnoista

2.1. Yleistä

Lausuntoja saatiin yhteensä 50. Yhteensä 33 taho lausuntoa pyydettävien listalta antoi lausunnon. Lausuntoa eivät antaneet, sisäministeriön poliisiosasto, Business Finland, Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti HEUNI ja UNHCR:n pohjoismaiden toimisto. Lausuntopyynnön jakelulistalla ulkopuolelta lausunnon antoi lisäksi 17 taho, joita olivat Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Diakonissalaitos, Familia ry, Helsingin yliopisto, Kirkkohallitus, Lastensuojelun Keskusliitto, Monimuotoiset perheet –verkosto, Naisasialiitto Unioni, Siirtolaisuusinstituutti, Sininauhasäätiö, Sivistysala ry, Suomen Pakolaisapu, Suomen Punainen Risti, Teknologiateollisuus ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry ja Vapaa liikkuvuus verkosto ry.

Useassa lausunnossa annettua kolmen viikon lausuntoaikaa pidettiin liian lyhyenä. Joissain lausunnoissa kiinnitettiin myös huomiota siihen, että lausuntoa pyydetessä ei ole käytetty julkishallinnon verkkopalvelua lausuntopalvelu.fi.

Vaikutusten arvioinnin osalta useassa lausunnossa toivottiin tarkempaa vaikutusten arviointia koskien erityisesti perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, lapsivaikutuksia ja yhdenvertaisuuteen liittyviä vaikutuksia. Havaintoja itse konkreettisista vaikutuksista esitettiin kuitenkin melko vähän. Esille nousi erityisesti yleisiä arvioita siitä, että esitys lisäisi laitonta maassa oleskelua ja tekisi laittomasti maassa jo oleskeleville mahdolliseksi laillistaa oleskelunsa Suomessa. Myös esityksen säätämisyjärjestysperustelujen täydentämistä esitettiin.

2.2. Maahantulon epäämisen perusteet

Lausunnonantajat kannattivat yleisesti ehdotusta maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn tarkentamisesta. Sen sijaan sääntelyn eri yksityiskohdat herättivät monenlaisia huomioita, osin niitä kannatettiin ja osin vastustettiin.

Erityisesti sääntelyn ehdottomaan sanamuotoon ”oleskelulupaa ei myönnetä” kiinnitettiin huomiota ja sitä pidettiin useissa lausunnoissa liian ehdottomana. Samalla kiinnitettiin huomiota 36 e §:ään ehdotetun kohtuuttomuusperusteen sanamuotoon ”täysin kohtuutonta”.



Epäämisen kohtuuttomuuden kynnyistä pidettiin useissa lausunnoissa liian korkeana ja myös vaikeasti arvioitavana.

Yksittäisistä ehdotuksista huomioita kohdistui 36 c §:n sääntelyyn oleskeluluvan epäämisestä perhesiteen perusteella. Erityisesti lapsen käyttöä maahantulon välineenä koskeva sääntelyehdotus herätti kriittisiä huomioita. Esitettiin myös kannanottoja, että ehdotukset heikentävät lapsen oikeutta perhe-elämään.

Lausunnoissa otettiin myös esille oleskeluluvan epäämisperusteiden, erityisesti laittoman maassa oleskelun, suhde ihmiskaupan uhrien asemaan ja edellytettiin ihmiskaupan uhrien aseman huomioon ottamista sääntelyssä ehdotettua selkeämmin.

Lausunnoista nousi esille tarve muuttaa ulkomaalaislain 147 a §:n 2 momentin säännöstä vapaaehtoisen paluun ajasta.

2.3. Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

Ehdotus niin sanotusta kaistanvaihdon kiellosta turvapaikkamenettelyn jälkeen työ- ja koulutusperusteisten oleskelulupien hakemiseen sai sekä kannatusta että vastustusta.

Lausunnoista nousi esille tarve täsmentää säädösteknistä toteutusta opiskelijoiden osalta.

Oikeuskansleri toivoi tarkempia perusteluja ehdotetulla sääntelyn tarpeelle.

Useat työvoiman maahanmuuton ja koulutusalan toimijat eivät pitäneet kaistanvaihdon kieltoa perusteltuna työvoiman saatavuuden näkökulmasta.

Joissain lausunnoissa ehdotettiin myös kaistanvaihdon kieltoon kohtuullisuusarviointia, jossa voitaisiin ottaa huomioon hakijan jo tapahtunut kotoutuminen, työnteko tai opiskelu.

Useissa lausunnoissa ehdotusta vastustettiin sillä perusteella, että katsottiin sen johtavan ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien määrän lisääntymiseen ja oikeuksien heikentymiseen.

2.4. Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

Ehdotusta turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskevan sääntelyn selkeyttämistä ja täsmentämistä kommentoitiin muutamassa launnossa ja sitä pidettiin yleisesti ottaen tarpeellisena ja kannatettavana. Maahanmuuttovirasto ja Poliisihallitus kannattivat sitä sellaisenaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Pakolaisneuvonta ry ehdottivat työnteko-oikeuden pidentämistä ja jatkamista ulkomaalaisen maastapoistumiseen tai maastapoistamiseen asti, mikä turvaisi sekä hakijan että työnantajan oikeudet. Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ja Suomen Yrittäjät pitivät tärkeänä sitä, miten työnantaja jatkossa käytännössä voisi varmistua työnteko-oikeuden olemassaolosta.



2.5. Henkilöllisyyden todentaminen

Henkilöllisyyden todentamista koskevasta ehdotuksesta lausuttiin noin kolmasosassa lausuntoja, joista osassa kannatettiin käsitteistön yhdenmukaistamista ja myös muilta osin ehdotettu tunnistamisen parantamista koskeva tavoite sai pääosin tukea. Kriittiset huomiot kohdentuivat kuitenkin sääntelyn vaikutuksiin: erityisesti matkustusasiakirjavaatimuksen rajaamisen jatkossa vain kansalliseen voimassaolevaa matkustusasiakirjaan todettiin johtavan siihen, että joissain tilanteissa oleskelulupaa ei ole mahdollista saada, vaikka muut oleskeluluvan yleiset ja erityiset edellytykset täyttyvät. Esimerkkeinä nostettiin esiin erityisesti Somaliassa kansalaiset ja kansalaisuudettomat. Myös vaikutukset lapsiin nousivat esiin. Huomiota kohdennettiin myös erityisesti 35 §:n muotoilun epäselvyyteen liittyen kansainvälistä suojelua saavien edellytyksiin saada jatkossa pysyvä oleskelulupa. Esiin nostettiin myös tarve kansainväliselle vertailulle, EU-oikeudelliselle kontekstille sekä säätämisympäristöperusteille.

2.6. Tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään

Poliisihallitus, suojelupoliisi, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto kannattavat ehdotettua sääntelyä poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen luovuttamisesta Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin. Maahanmuuttovirasto nosti lisäksi lausunnossaan esiin kysymyksen siitä, tulisiko luovuttaminen mahdollistaa myös Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään tallennettujen sormenjälkien osalta. Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan biometristen tietojen kansallisiin käyttötarkoituksiin ja niiden luovuttamiseen SIS-järjestelmään ei tulisi esittää laajentavia muutoksia.

3. Asiakohtaisia kannanottoja

3.1. Maahantulon epäämisen perusteet

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikön (KTY) toimialan kannalta luonnos hallituksen esityksestä on kannatettava. KTY pitää tärkeänä, että uudeksi oleskeluluvan epäämisen perusteeksi lisätään kansallinen turvallisuus. KTY katsoo, että maahantulosäännösten kiertämisen mahdollisuuden tehokkaampi estäminen ja esitykseen sisältyvä henkilöllisyyden todentamiseen liittyvän sääntelyn selkeyttäminen osaltaan parantavat edellytyksiä turvata yhteiskunnan sisäistä ja kansallista turvallisuutta.



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

Ulkoministeriö

Ulkoministeriö kannattaa voimassa olevan ulkomaalaislain 36 §:n muuttamista siten, että säännös jaettaisiin useampaan eri pykälään eri teemoittain.

Ulkoministeriö lausuu, että ehdotetun 36 a §:n pykälän mukaisen yleisluontoisen säännöksen soveltaminen esimerkiksi lyhytaikaisten viisumien osalta olisi perustelua. Schengen-viisumi on maahantulolupa Suomeen ja myös koko Schengen-maiden alueelle lyhytaikaista ja tilapäistä vierailua varten enintään 90 päiväksi 180 päivän ajanjaksolla. Schengen-viisumin myöntämisen ehtona on viisumisäännösten mukaisten edellytysten täytyminen, kuten edellytys, että viisumihakija aikoo poistua Schengen-alueelta ennen viisumin voimassa olon päättymistä. Schengen-viisumin tai viisumivapauden nojalla Suomeen oleskelevilla henkilöillä ei lähtökohtaisesti ole myöskään oikeutta opiskella tai työskennellä Suomessa tai tulla viisumilla Suomeen hakeakseen oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Tätä periaatetta, joka huomioi myös viisumivapauden perusteella tapahtuvan matkustamisen oleskeluluvan hakemiseksi Suomeen esitetään täydennettäväksi esitykseen.

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että oleskeluluvan epäämistä koskeva sääntely on muotoiltu ehdottomaksi ja siten nyky sääntelystä poikkeavaksi. Tällainen ratkaisu on vaikeasti yhteen sovitettavissa ulkomaalaislain tavoitteiden sekä muun hallinto-oikeudellisen sääntelyn kanssa. Se on vaikeasti sovitettavissa yhteen myös muiden ulkomaalaislain säännösten kanssa, joissa yleisesti jätetään viranomaiselle harkintavaltaa. Oikeusministeriö katsoo, että sääntelyn sanamuotoja tulee tarkistaa.

Oikeusministeriö esittää yksityiskohtaisia huomioita 36, 36 a, 36 b ja 36 c §:n ehdotuksiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että esityksen ehdotus ulkomaalaislain 36 d §:ksi koskien oleskeluluvan hakemista työnteon perusteella sisältää voimassa olevan lain 36 §:n 4 ja 5 momentin sääntelyn. TEM pitää tärkeänä, että työntekoon perustuva oleskelulupa voidaan tilanteen mukaan hylätä myös työnantajasta johtuvasta syystä, jotta työperusteista hyväksikäyttöä voidaan ehkäistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, ettei suomalaisen koulutuksen ja tutkimuksen uskottavuus ja laatu ei saa kärsiä siitä, että sitä käytetään laittoman maahantulon välineenä. Tällaisesta toiminnasta on jo aiheutunut haittoja. Opetusryhmien järjestäminen on joissain tilanteissa koettu hankalaksi sen jälkeen, kun osa opiskelijoista on keskeyttänyt opiskelun sen vuoksi, ettei heillä ole ollut todellista tarkoitusta opiskella Suomessa. Tällaisten opiskelijoiden panostus opintoihinsa on voinut olla vaatimatonta. Osa opiskelijoista ei myöskään koskaan saavu läsnäolevaksi opetukseen. Tällöin vaikutus muiden opiskelijoiden etenemiseen ja



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

motivaatioon on voinut olla huomattava. Tällaisissa ryhmissä opiskelleilla on myös havaittu olevan keskimääräistä negatiivisempi kuva suomalaisen koulutuksen laadusta ja vetovoimaisuudesta, mitä näkemystä he voivat välittää lähtömaihinsa. Korkeakoulutukseen hakeutuminen maahantulosäännösten kiertämisen vuoksi aiheuttaa lisäksi turhia kuluja korkeakouluille ja julkiselle taloudelle.

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto lausuu voineensa osallistua luonnoksen valmisteluun, joten viraston esittämiä näkemyksiä ja toimittamia tietoja on luonnoksessa jo huomioitu. Virastossa on tarkasteltu luonnosta erityisesti käytännön soveltamistilanteiden näkökulmasta ja pyritty tunnistamaan mahdollisia haasteita. Tästä näkökulmasta käsin virasto on lausunnossaan nostanut esiin irrallisia ja pääosin yksityiskohtiin liittyviä huomioitaan.

Yleisesti virastolle on tärkeää, että sääntely on ehjä kokonaisuus, jonka soveltaminen on mahdollisimman suoraviivaista, ja johon jää mahdollisimman vähän tulkinnanvaraa. Myös mahdollisuus sujuvan asioinnin ja lupamenettelyn toteuttamiseen on tärkeää niin oleskeluluvan hakijan kuin lupaviranomaisen kannalta. Luonnokseen kirjattu arvio, että muutostarpeet UMA-järjestelmään voitaisiin toteuttaa ilman lisärahoitusta, vastaa myös viraston käsitystä.

Poliisihallitus

Poliisihallitus lausuu olevan hyvä, että uuteen lakiin on kirjattu selkeämmin oleskeluluvan myöntämisen yleisiin perusteisiin "oleskelulupaa ei myönnetä, jos", nykyisen "voidaan jättää myöntämättä" sijaan, mikä vähentää asian tulkinnanvaraisuutta oleskelulupa-asian päätöksenteossa

Poliisihallitus lausuu, että oleskeluluvan epäämiseen on lisätty kansallinen turvallisuus, mitä voidaan pitää perusteltuna ja hyvänä lisäyksenä. Poliisihallitus pitää hyvänä sitäkin, että ehdotuksella pyritään puuttumaan väärinkäyttöihin ja laissa olleisiin epäselvyyksiin ja tulkinnanvaraisuuksiin.

Suojelupoliisi

Suojelupoliisi lausuu, että ehdotuksilla on kansallista turvallisuutta parantava vaikutus ja esitys vastaa niihin käytännössä havaittuihin ongelmiin, joita suojelupoliisi on omassa kansallisen turvallisuuden suojaamistehtävässään sekä ulkomaalaisasioita käsitellessään havainnut.

Oikeuskansleri

Oikeuskansleri lausuu, että esityksessä ehdotetaan tiukennuksia ja tarkempaa sääntelyä maahantulosäännösten kiertämisestä. Lähtökohtaisesti maahantulosäännösten kiertämisen täsmällisempi määrittely lain tasolla verrattuna voimassa olevaan ulkomaalaislain 36 §:n 2



momenttiin on perusteltua perusoikeuksien rajoittamisen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten vuoksi, kuten esityksessäkin tuodaan esiin. Ehdotettuihin ratkaisuihin ei välttämättä sisälly mitään oikeudellisesti erityisen ongelmallista, mutta esitykseen sisältyvien puutteellisuuksien vuoksi tätä arviota esityksen valtiosääntöoikeudellisesta, kansainvälisioikeudellisesta ja EU-oikeudellisesta perustasta sekä argumentaation hyväksyttävyydestä tältä osin ei ole mahdollista lopullisesti tehdä. Lähtökohtaisesti kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta asettua vieraaseen maahan ja lainsäätäjällä on siten harkintavaltaa maahantulo-säännösten laatimisessa, mutta tätä harkintavaltaa on käytettävä EU-oikeuden sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sallimissa puitteissa, ja punninta suhteessa näihin velvoitteisiin on kuvattava hallituksen esityksessä.

Eduskunnan oikeusasiamies

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että ehdotetun 36 a §:n 6 kohdan mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä hakijan tai perheenkokoajan joutuvan ”hyväksikäytön kohteeksi tai muutoin haavoittuvaan asemaan”. Säännöksessä ei määritellä hyväksikäytön ilmenemisen muotoa mutta perusteluissa (s. 40–41) viitataan työperäiseen hyväksikäyttöön, ihmiskauppaan ja pakkoavioliittoon. Säännöksen tavoite on hyväksyttävä, mutta säännös itsessään on väljästi muotoiltu, vaikeasti ymmärrettävä ja jättää soveltajalleen paljon tulkinnanvaraa.

Apulaisoikeusasiamies lausuu ehdotetun 36 b §:n tilanteista, että olennaista on määritellä se, mitä ”moitittava” käyttäytyminen konkreettisesti tarkoittaa, kuinka se määritellään ja voiko henkilö itse muuttaa tai korjata moitittavaa käyttäytymistään. Apulaisoikeusasiamies toteaa myös, että millekään ihmisryhmälle ei tulisi luoda kohtuuttomia seurauksia tai sanktioita sellaisesta ”moitittavasta” käyttäytymisestä, joka joissain tapauksissa voi johtua myös inhimillisistä syistä.

Apulaisoikeusasiamies pitää kannatettavana, että lainsäädännön avulla pyritään estämään lasten hyväksikäyttö maahantulon välineenä (36 c §). Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin tarkemmin ottaa huomioon se, kuinka YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattu lapsen edun periaate voidaan turvata esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa lapsi on jo saapunut Suomeen. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa hallintoviranomaisten ja lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Esityksessä tulisi lisäksi ottaa kantaa siihen, missä määrin lasta voidaan ”rangaista” hänen vanhempiansa moitittavasta toiminnasta. Esityksen perusteluissa olisi syytä ottaa kantaa myös lapsen oikeuksien sopimuksen 10 artiklaan, jonka mukaan ”lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Sopimusvaltiot takaavat lisäksi, että tällaisen hakemuksen esittämisestä ei ole epäedullisia seurauksia hakijoille eikä heidän perheenjäsenilleen”.

Apulaisoikeusasiamies katsoo, että ehdotetun 36 e §:n perusteluissa tulisi tarkemmin pohtia sitä, milloin oleskeluluvan epääminen on oikeudellisesti katsottuna ”täysin kohtuutonta” tai



”terveen järjen vastaista”. Onko tällaista esimerkiksi poistaa maasta ravintola-alalle työluvan saanut ulkomaalainen, joka on käytännössä saanut työtä vanhusten hoidon parissa?

Lapsiasiavaltuutettu

Lapsiasiavaltuutettu suhtautuu lapsen käyttöä maahantulon välineenä koskevaan sääntelyehdotukseen (36 c § 1 mom. 4 kohta) hyvin varauksella. On todennäköistä, että esitys heikentäisi erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeutta perhe-elämään merkittävästi. Lapsen edun korotettu oikeudellinen suoja tulisi ilmetä ehdotetun 36 c § 2 momentin perusteluista yksiselitteisesti, ja sen asemaa harkintaperusteena olisi hyvä kuvata mahdollisimman kattavasti.

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että kesäkuussa 2023 Suomelle antamissaan loppupäätelmissä ja suosituksissa YK:n lapsen oikeuksien komitea esitti vakavan huolensa Suomen nykyisistä ilman huoltajaa maahan saapuneita lapsia ja perheenyhdistämistä koskevista käytännöistä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on antanut esityksestä perusteellisen lausunnon. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää esitysluonnokseen sisältyviä ehdotuksia monin tavoin ongelmallisina perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Lausunnossaan valtuutettu tarkastelee ehdotettuihin pykäliin, momentteihin ja kohtiin liittyviä ongelmia ja suosittelee tarkennuksia, muutoksia ja sääntelyn uudelleenarviointia. Valtuutettu kiinnittää erityistä huomiota ehdotettuihin 36 a-c §:iin, jotka sisältävät lukuisia uusia oleskeluluvan epäämistä koskevia kohtia.

Helsingin hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus yhtyy esityksessä esille tuotuun siitä, että nykyisen ulkomaalaislain 36 §:n maahantulosäännösten kiertämistä koskeva sääntely on varsin avoin ja antaa laajan harkintavallan arvioida, minkälaisissa tilanteissa oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä. Varsinkin kun kysymys on perusoikeuksien rajoittamisesta, tällaista sääntelyä on pidettävä ongelmallisena perustuslain lain täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asettamien vaatimusten kannalta. Hallinto-oikeus pitää kannatettavana esityksen sisältämää maahantulosäännösten kiertämistä osoittavien tilanteiden kirjaamista lakiin.

Hallinto-oikeus kuitenkin toteaa, että ainakin esityksen mukaiset ulkomaalaislain 36 a §:n 1 kohta ja 4 kohta sekä 36 b §:n 1 momentin 5 kohta jättäisivät sanamuotonsa puolesta edelleen päätöksentekijälle laajan harkintavallan. Tältä osin on kannatettavaa, että vähintään esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa avataan esimerkein, minkälaisiin tilanteisiin lainkohtaa on tarkoitettu sovellettavan.

Hallinto-oikeus toteaa, että esityksessä maahantulosäännösten kiertämistä koskevia tilanteita on keskeisesti kartoitettu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön kautta. Esityksessä ei ole kuitenkaan huomioitu ratkaisua KHO 2023:17, joka liittyy maahantulokiel-



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

toon ja ehdotettuun 36 a §:n 5 kohtaan. Hallinto-oikeus viittaa myös Unionin tuomioistuinten päätökseen 26.7.2017 asiassa C-225/16, Ouhrami, (EU:C:2017:590). Mainitun ratkaisun KHO 2023:17 kohdissa 20 ja 21 on todettu, että unionin tuomioistuimen paluudirektiivin tulointaa koskevasta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että maahantulokiellon vaikutukset alkavat vasta sen jälkeen, kun kolmannen maan kansalainen on poistunut jäsenvaltioiden alueelta. Tähän nähden korkein hallinto-oikeus on todennut, että kolmannen maan kansalaisen oleskelulupahakemuksen hylkääminen yksinomaan sillä perusteella, että hänelle on määrätty maahantulokiello, ei ole paluudirektiivin valossa mahdollista, jos kyseinen henkilö ei ole noudattanut paluuvieltoa ja poistunut maasta. Hallinto-oikeus toteaa, että varsinaista hallituksen esitystä valmistellessa edellytyksiä säätää esityksen 36 a §:n 5 kohdan mukaisella tavalla tulisi arvioida vielä uudelleen.

Lisäksi varsinaista hallituksen esitystä valmistellessa tulisi arvioida, kuinka ajatellut muutokset koskien oleskeluluvan epäämisen perusteita olisi syytä huomioida nykyisen ulkomaalaislain vapaaehtoista paluuta, maasta poistamista ja maahantulokielloon määräämistä koskevissa lainkohdissa. Esimerkiksi nykyisessä ulkomaalaislain 147 a §:n 2 momentissa käytetään käsitettä ”maahantulosäännösten kiertäminen”, mikä voisi aiheuttaa tulkintaongelmia ainakin siltä osin, kun esityksen 36 a—36 f §:n kohdissa oleskeluluvan epäämistä ei ole sidottu sanamuotojensa perusteella maahantulosäännösten kiertämiseen. Esimerkiksi esityksen 36 a §:n 4 kohdassa säädettäisiin muulla kuin 1—3 kohdassa tarkoitettulla tavalla viranomaisen harhauttamisesta maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämisessä katkaisten yhteyden maahantulosäännösten kiertämiseen pykälän kohtien 5—7 osalta.

Hallinto-oikeus toteaa, että nykyisessä ulkomaalaislain 147 a §:ssä ei säädetä ”kansallisen turvallisuuden vaarantamisesta”, jota ollaan lisäämässä ulkomaalaislain 36 §:ään. Sitä ei mainita myöskään nykyisen ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin virkkeessä, jossa säädetään maahantulokiellon määräämisestä ulkomaalaiselle, jolle on jätetty myöntämättä oleskelulupa, tai jonka oleskelulupa on peruutettu tilanteessa, jossa hänelle on aiemmin myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n perusteella.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Elinkeinoelämän keskusliitto tukee lain perusteluissa esitettyä tavoitetta estää sitä, että vilpillisin aikein toimivat työnantajat voisivat saada palvelukseensa ulkomaalaisia työntekijöitä oleskeluluvan nojalla.

EK kiinnittää huomiota oleskeluluvan epäämiseen työnantajasta johtuvasta syystä ja toteaa, että nykyisen lain 36.4 § on melko uusi. Sen soveltamiskäytäntö on vielä muotoutumatta. Erityisesti sen kvalifioiva edellytys ”perusteltua aihetta epäillä” on osoittautunut ongelmalliseksi sovellettavaksi. EK on sitä mieltä, että näyttökynnykseen koskevia yksityiskohtia ei ole selvitetty riittävästi. Pelkkä väite väärinkäytöksistä tai työsuhtesaatavaa koskevat erimielisyydet eivät voi tätä edellytystä täyttää. Poliisin tutkittavaksi ottamista koskeva edellytys ”aihetta epäillä” on myös alempi kynnys. Soveltamisessa on myös huomattava, että vireillä olevaa esitutkintaa koskevat salassapitosäännökset voivat käytännössä estää työnantajaa esittämästä selvitystä asiaan vaikuttavista tosiseikoista.



Keskuskauppakamari

Keskuskauppakamari yhtyy tavoitteeseen vahvistaa yhteiskunnan sisäistä turvallisuutta. In-sentiivejä harhauttaa tai antaa väärää tietoa viranomaisille tulee pienentää. Maahantulopoliittikkaa tulee kehittää sen suuntaiseksi, että ihmisten olisi helpompi hakea ja saada Suomesta turvaa tai työtä niille tarkoitettuja reittejä pitkin.

Keskuskauppakamari katsoo, että 36 e §:ää olisi syytä tarkentaa siten, että kokonaisharkinta olisi edelleen mahdollista. Sillä siinä muodossa, missä nyt esimerkiksi 36 a 1 § tai 36 b 1 § on kirjoitettu, syntyy herkästi vaara, että tahattomista elämänmuutoksista tai inhimillisistä virheistä johtuvat katkokset oleskeluluvassa voisivat johtaa siihen, ettei oleskeluluvalla voi saada enää jatkoa, tai että esimerkiksi yrittäjästä palkkatyöhön siirtyminen voitaisiin tulkita maahantulosäännösten kiertämisyrityksenä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä

Yleisesti ottaen Auttamisjärjestelmä pitää hyvänä, että esitettynä on mm. muutoksia, joilla pyrittäisiin ennaltaehkäisemään ihmiskauppaa ja muuta hyväksikäyttöä.

Auttamisjärjestelmä pitää ehdotettua 36 b §:n 1 momentin 1 kohdan säännöstä itsessään ongelmallisena ihmiskauppailmiön ja ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan eurooppalaisen sääntelyn näkökulmasta ja vaikuttaisi olevan ainakin ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan (Ulkl 52 a §) myöntämisen osalta liian tiukka. Auttamisjärjestelmä kiinnittää myös huomiota 36 a §:n 7 kohdan säännöksen ihmiskaupan uhrien näkökulmasta ja siihen, että esityksessä pitäisi tarkastella ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaatetta oleskeluluvan epäämistä harkittaessa.

Auttamisjärjestelmä kiinnittää huomiota siihen, että esitetty säännös 36 e § oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuudesta vaikuttaisi sekin nostavan kynnyksen hyvin korkeaksi, jota osoittaa esitetty sanamuoto täysin kohtuuton. Siten ei vaikuttaisi mitenkään selvältä, että tälläkään säännöksellä turvattaisiin rankaisemattomuusperiaatteen toteutuminen. Esityksessä mainittu terveen järjen vastaisuus ei sekään oikeudellisesti epämääräisenä terminä vaikuttaisi itsessään selventävän oikeustilaa tältä osin. Auttamisjärjestelmä katsoo, että olisi vähintään tarpeellista viitata rankaisemattomuusperiaatteeseen 36 e §:n esitöissä.

Amnesty International

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksen pyrkimys selventää ulkomaalaislain epäselviä säännöksiä ja saattaa niitä täsmällisemmiksi ja tarkkarajaisemmiksi on hyvä asia. Ehdotetut täsmennykset kuitenkin heikentävät ihmisoikeuksien toteutumista ja vaarantavat esimerkiksi lapsen edun toteutumisen perheenyhdistämisessä sekä lisäävät paperittomuutta. Näyttääkin siltä, että esitystä ohjaavat sen muut tavoitteet, kuten maahanmuuton hallinta säännöksiä tiukentamalla, eivät ulkomaalaislain selventäminen hakijan oikeusaseman parantamiseksi.



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

Esitysluonnoksessa ehdotetaan sääntelyä, joka on huomattavasti muita pohjoismaita tiukempaa. Lisäksi useilla parhaillaan tekeillä olevilla eri lakiesityksillä aikaansaatavat yhteisvaikutukset tulevat oletettavasti heikentämään ihmisoikeuksien toteutumista huomattavasti. Tätä ei myöskään ole millään tavalla esityksessä huomioitu tai arvioitu. Esitys sisältää muutuiltaan ehdotonta lakitekstiä, joka ei jätä harkinnanvaraa esimerkiksi oleskeluluvan epäämismiselle usealla perusteella. Esityksessä ehdotetaan kohtuusharkintaa tiettyihin epäämisperusteisiin, mutta kynnyksen käyttö jää liian korkeaksi. Näin ollen esitys ei ota huomioon tilanteita, joissa ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää kokonaisuutena harkintaa, kuten haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta.

Esityksessä myös asetetaan lähtökohdaksi maahantulosäännösten kiertämisen estäminen ja sen toteuttaminen useilla eri tavoilla. Ehdotetut lakimuutokset aikaansaisivat erittäin ankaran laintilan, jonka mukaan olisi hankala toimia. Suomeen tulevilta ulkomaalaisilta, etenkin turvapaikanhakijoilta, ei voida edellyttää ymmärrystä kyseisenlaisesta laintilasta ja että turvapaikanhakemisella sekä muilla toimilla on mahdollisesti kauaskantoisia seurauksia. Esitetyt erilaiset tilanteet maahantulosäännösten kiertämisestä, kuten turvapaikanhaun jälkeen muun oleskeluluvan haku, eivät useinkaan ilmennä tahallista maahantulosäännösten kiertämistarkoitusta. Ihmiselle voi helposti muodostua turvapaikkaprosessin kestäessä muunlaisia siteitä maahan, joiden perusteella tämä hakee oleskelulupaa. Näin ollen on epäinhimillistä ja kestämatöntä rangaista hakijaa tästä.

Amnesty vastustaa edellä mainittuja ehdotuksia ihmisoikeuksia heikentävinä ja jopa loukkaavina. Ehdotukset ovat myös yhteiskunnan edun vastaisia.

Amnesty esittää useita seikkaperäisiä huomioita oleskeluluvan epäämistä koskeviin säännösehdoituksiin.

Pakolaisneuvonta ry

Pakolaisneuvonta ry lausuu, että, luonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 36 §:n muuttamista oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä oleskeluluvan epäämisen perusteiksi ja 36 §:n jakamista useisiin eri säännöksiin, joissa luetaan perusteita oleskeluluvan epäämismiselle eri tilanteissa. Ehdotettu lainkohdan pilkkominen osiin ja lupaedellytysten sijaan epäämisperusteita luettelevat säännökset tekevät sääntelystä erittäin vaikeaselkoisen ja pirstaleisen kokonaisuuden, varsinkin kun lainkohdissa on sekä päällekkäisyyttä että sisäisiä viittauksia. 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 alakohtiineen (erityisesti 36 a-f §:t).

Pakolaisneuvonta ry on lausunnossaan esittänyt runsaasti seikkaperäisiä huomioita oleskeluluvan epäämistä koskeviin pykäläehdoituksiin.



Rikosuhripäivystys ry (RIKU)

RIKU esittää vakavan huolen siitä, että esitetyt ulkomaalaislain muutokset voivat toisaalta nostaa uhrin ilmoittamiskynnystä ja täten vähentää ihmiskaupan ilmituloa ja tekijöiden rikosvastuuseen saattamista ja toisaalta lisätä ilman oleskeluoikeutta olevien määrää ja täten asettaa aiempaa suurempi määrä ihmisiä alttiiksi ihmiskaupalle ja sen kaltaiselle hyväksikäytölle.

Esitetyssä pykälässä 36 a § esitetään, että oleskelulupaa ei myönnetä, mikäli ”on perusteltua aihetta epäillä hakijan tai perheenkokoajan joutuvan hyväksikäytön kohteeksi tai muutoin haavoittuvaan asemaan”. Koska esitetty säännös koski paitsi ensimmäisiä oleskelulupia myös jatkolupia, on suuri mahdollisuus sille, että se vaikuttaisi heikentävästi ihmiskaupan ilmituloon etenkin niiden uhrien osalta, jotka ovat jo saaneet ensimmäisen oleskeluluvan ja saapuneet Suomeen.

RIKU esittää lausunnossaan näkökohtia esityksen vaikutuksista pakkoavioliiton uhrien asemaan ja työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaan.

RIKU esittää, että lakiin tai lain esitöihin kirjattaisiin selvästi, että tilanteet, joissa oleskeluluvan hakija on ollut ihmiskaupan tai sen kaltaisen hyväksikäytön uhri oleskellessaan maassa laittomasti tai tehdessään työtä ilman lakiin perustuvaa oikeutta, tulkitaan poikkeuksetta 36 e §:n mukaisesti sellaisiksi tilanteiksi, joissa oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta, eikä tämä laitton oleskelu täten estäisi oleskeluluvan myöntämistä.

RIKU katsoo, että HE-luonnoksessa on arvioitu, että esitetty lakimuutos toimisi hyväksikäyttöä ehkäisevästi. RIKU:n arvion mukaan kokonaisvaikutus saattaisi kuitenkin olla päinvastainen. Vaikka se veisi epärehellisesti toimivilta työnantajilta mahdollisuuden kiristää kielteistä päätöstä pelkäävää turvapaikanhakijaa mahdollisuudella saada työntekijän oleskeluluvan hakemista mahdollistava työsopimus, johtaisi se väistämättä myös tilanteeseen, jossa useammalta puuttuisi mahdollisuus laillistaa oleskelu, vaikka hänellä olisi esimerkiksi keino elättää itsensä ja perheensä Suomessa.

Tämän vuoksi Rikosuhripäivystys arvioi, että lakiehdotus saattaisi lopulta johtaa tavoitellun hyvän sijaan tilanteeseen, jossa Suomessa olisi entistä enemmän paperittomia ja esiintyisi entistä enemmän paperittomien hyväksikäyttöä sekä jossa ihmiskaupan ja sitä vastaavan hyväksikäytön uhrit eivät uskaltaisi tuoda rikosta ilmi viranomaisille. Tämä saattaisi viedä pohjan siltä vuosikausien pitkäjänteiseltä työltä, mitä ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön ilmitulon ja tekijöiden rikosvastuuseen saattamiseen eteen on tehty.

Suomen Unicef ry

Suomen Unicef lausuu, että, esitetty ehdotus 36 c §:ksi perusteluineen on äärimmäisen vaikeaselkoinen. Pykälän neljännen kohdan osalta lapsen edun velvoite tulee kirjata perusteluihin selkeämmin ja velvoittavammin. Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on korostanut lapsen edun erityisyyttä tällaisissa yksilöllisissä tapauksissa, joissa on kyse lapsen suhteesta



vanhempiinsa. Tällöin lapsen etu on määrävä ("paramount") ei vain ensisijainen ("primary") tekijä. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan (5. ja 18. artikla) ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä on lapsen huoltajilla. Sopimus suojelee myös lapsen oikeutta perhe-elämään kieltämällä puuttumisen lapsen perheeseen mielivaltaisesti (LOS 16.1). Mielivaltaisuuden estämiseksi lain perustelut tulee olla selkeät ja kestävä. Perusteluista jää myös epäselväksi, miten pykälän eri kohdat vaikuttavat toisiinsa.

Tässä muodossaan esitys vaikuttaa oleellisesti heikentävän jo lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa olevan lapsen oikeutta perhe-elämään.

Suomen Yrittäjät

Suomen Yrittäjät pitää kannatettavana ulkomaalaislain oleskelulupasääntelyn täsmentämistä ja olemassa olevan soveltamiskäytännön kirjaamista lakiin. Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että juuri työperäisen maahanmuuton osalta sääntely ei ole siten ehdotonta, että yksittäinen 36–36 d §:n kannalta moitittava seikka estäisi kaavamaisesti oleskeluluvan myöntämisen. 36 e §:n kohtuuttomuussääntely on tarpeen erityisesti yrittäjän oleskeluluvan kohdalla, sillä yritystoimintaan kuuluu tietty epävarmuus ja yrittäjän voi olla tarpeen hankkia toimeentuloa myös työsuhteisena, jos yritystoiminnassa aiheutuu ennalta-arvaamattomia tilanteita. Tältä osin ehdotetun 36 e §:n ja myös 36 b §:n 1 momentin 2 kohdan perusteluista olisi tarpeen tarkentaa, jottei säännösten kaavamainen soveltaminen voisi siten johtaa kohtuuttomaan tilanteeseen.

Pelastakaa Lapset ry

Säännösten kiertämistä koskevan lainsäädännön ja siitä johdettujen käytänteiden selkeyttäminen on tavoitteena sinänsä hyvä ja kannatettava. Pelastakaa Lasten näkemyksen mukaan lapsen oikeuksien ja edun ensisijaisuutta on esityksessä kuitenkin tulkittu yksittäisen lapsen näkökulmasta erittäin ongelmallisella tavalla.

Esityksen mukaan lapsen oikeuksia ja etua voitaisiin pidempiaikaisesti edistää, kun oleskelulupa jätettäisiin suunnitellun muutoksen myötä myöntämättä perhesiteen perusteella tilanteissa, joissa epäillä alaikäistä lasta käytetyn maahanmuuton välineenä. Tämän nähtäisiin yleisemmin ennaltaehkäisevän lasten käyttämistä maahanmuuton välineenä jatkossa. Tällainen yleistävä tulkinta kuitenkin vaarantaa vakavasti yksittäisen lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen.

Pelastakaa Lasten huolena on, että maahantulosäädöksen kiertämiseen vedottaessa ja tämän perusteella perheen oleskeluluvan myöntämättä jättämisessä ei välttämättä kyetä huomioimaan lapsen etua yksilöllisesti eikä kokonaisvaltaisesti. Se jättää huomiotta myös sen, että kansainvälistä suojelua saaneilla lapsilla on jo todettu olevan perusteet sille, etteivät he voi turvallisesti palata kotimaahansa. Tällöin perhe ei myöskään voi jatkaa turvallisesti perhe-elämää kyseisessä maassa. Esityksessä korostuukin aiempaa vahvemmin maahanmuuton hallintaan liittyvä yleinen etu lapsen edun sijasta.



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

Pelastakaa Lapset toteaa, että esitykseen sisältyvä arvio lapsivaikutuksista on sekä puutteellinen että näkökulmaltaan vinoutunut. Hallitus on ohjelmassaan sitoutunut kiinnittämään huomiota lapsi- ja perhevaikutusten arviointiin päätöksenteossa ja tunnistamaan lapsiperheiden monimuotoisuuden. Esityksen lapsivaikutusten arvion laatua on parannettava.

Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry

SYL kiinnittää erityisesti huomionsa siihen, että nykyiset tiukennukset eivät riittävällä tavalla huomioi opiskelijoiden moninaista tilannetta ja esimerkiksi inhimillisestä virheestä johtuvia ongelmia oleskelulupaprosesseissa. Katsomme, että ulkomaalaislakia uudistettaessa tulisi keskittyä mahdollisimman sujuvan maahanmuuttokokemuksen varmistamiseen, sekä siihen, että kansainväliset osaajat voisivat integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan ja työmarkkinoille riippumatta alkuperäisestä maahantulon syystä. Katsomme tällaisten toimien olevan välttämättömiä myös Suomen talouden ja väestön ikääntymisen näkökulmasta.

Ehdotetun 36 b §:n 1 momentin 1 kohdassa määritellään mikä tahansa (lyhytkin) laitton oleskelu maassa esteeksi mille tahansa oleskeluluvulle tai jatkoluvulle. Opiskelijoiden näkökulmasta tämä voisi johtaa siihen, että pienetkin tahattomat elämänmuutoksesta tai inhimillisestä virheestä johtuvat katkokset luvassa voisivat johtaa siihen, ettei lupaa voisi saada Suomesta käsin. Tämä olisi varsinkin perheellisille ja työssäkäyville todella vaikea byrokratiaa lisäävä prosessi. Ylioppilaskunnissa on ollut esimerkiksi tilanteita, jossa opiskelija on hakenut lupaa myöhässä. Laista ei tällä muotoilulla selviä, voisiko tällaisessa tilanteessa mahdollisuus hakea lupaa lakata kokonaan.

Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry

SAMOK näkee ongelmallisena, että 36 b §:n 1 momentin 1 kohdassa määritellään mikä tahansa (lyhytkin) laitton oleskelu maassa esteeksi mille tahansa oleskeluluvulle tai jatkoluvulle. Tämä tarkoittaa, että pienetkin tahattomat elämänmuutoksesta tai inhimillisestä virheestä johtuvat katkokset luvassa voivat johtaa siihen, ettei voi saada lupaa Suomesta käsin tai ettei voi saada luvalla jatkoa ilman, että poistuu Suomesta. Muutos lisäisi byrokratiaa kohtuuttomasti.

SAMOK ehdottaakin, että viimeiseen momenttiin lisätään lievennyksenä esimerkiksi seuraavasti: " Edellä 1 momentin 1 kohdassa säädetty ei koske tilanteita, joissa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen on erehdyksessä tai muistamattomuuttaan jättänyt hakematta uutta oleskelulupaa edellisen oleskeluluvan ollessa vielä voimassa tai tilanteita, joissa oleskelu johdetaan hakijasta riippumattomista seikoista tahi on luonteeltaan lyhytaikaista ja vähäistä."

Kirkkohallitus

Kirkkohallitus toteaa, että maahanmuuttosäännösten kiertämissäädösten tiukentaminen voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin erityisesti ei-koulutettujen henkilöiden osalta. Maahantulosäännöksiä ei kierretä useinkaan tietoisesti. Turvapaikanhakijana toiseen maahan tuleva ei



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

tunne kohdemaan lainsäädäntöä eikä voi näin varautua itsensä kannalta sopiviin ja lainmukaisiin valintoihin. Erityisesti perheenyhdistämisen kielteiset päätökset maahantulosäännösten kiertämiseen tai katkenneeseen perhesiteeseen vedoten ovat kohtuuttomia eivätkä edistä maassa jo olevan kotoutumista. Työvoimapula ja huoltosuhteen heikkeneminen haastavat pikemminkin etsimään tapoja edistää maahanmuuttoa kuin estää sitä. Siksi esitetyt lakimuutokset myös tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan osalta ovat omiaan sulkemaan yhteiskuntaamme uuden työvoiman saamisen osalta.

Lastensuojelun keskusliitto

Lastensuojelun Keskusliitto pitää ongelmallisena esityksen maahantulosäännösten kiertämiseen liittyvää 36 c §:ää ja korostaa, että lapsen oikeus perheeseen on perustavaa laatua oleva oikeus. Tilanteessa, jossa lapselle on myönnetty kansainvälistä suojelua ei voida katsoa, että perheen yhteinen elämä voisi jatkua lähtömaassa, sillä lapsi ei perustelluista syistä voi palata sinne. Lapsen etu ja oikeus on saada elää perhe-elämää huoltajiensa kanssa maassa, jossa lapselle on myönnetty de facto -pakolaisen asema. Maahanmuuttopoliittisten signaalien lähettäminen ei voi ylittää lapsen edun ensisijaisuutta.

Lastensuojelun keskusliitto esittää lausunnossaan seikkaperäisiä huomioita erityisesti ehdotettuun 36 c §:ään.

Naisasialiitto Unioni

Naisasialiitto Unioni lausuu, että esitysluonnoksessa ehdotetaan mahdollisuutta evätä perhesiteen perusteella myönnetty oleskelulupa mm. tilanteessa, jossa voidaan olettaa perhesiteen päättyneen tai tilanteessa, jossa voidaan epäillä pakkoavioliittoja.

Naisasialiitto Unioni haluaa huomauttaa, että moni perhesiteen perusteella maassa oleva voi elää väkivaltaisessa lähisuhteessa, ja näin hänen oleskelulupansa voi olla riippuvainen suhteen jatkumisesta. Esityksessä tulisi näistä syistä keskittyä turvaamaan mahdollisuus laillistaa oleskelu siinäkin tapauksessa, että oleskeluluvan perusteella myönnetty perheside päättyy.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry

Demla ry katsoo, että esitysluonnoksen pyrkimys selventää ulkomaalaislain säännöksiä on sinänsä kannatettava tavoite. Ehdotetut täsmennykset kuitenkin tosiasiallisesti heikentävät ihmisoikeuksien toteutumista ja vaarantavat esimerkiksi lapsen edun toteutumisen perheenyhdistämisessä. Lapsen edun vaarantumisen lisäksi Demla ry on huolissaan siitä, että hallituksen esitysluonnos lisää merkittävästi paperittomuutta. Paperittomuus ei ole kenenkään etu ja paperittomien määrän lisääntyminen on selkeä turvallisuusriski. Hallituksen esitysluonnos on tältä osin epäinhimillinen, koska se saattaa suuren joukon ihmisiä tilanteeseen, jossa heillä ei ole mitään keinoa laillistaa oleskeluaan Suomessa. Hallituksen esitysluonnoksen myötä paperittomien määrä tulisi merkittävästi nousemaan merkittävästi.



Sininauhasäätiö

Sininauhasäätiö ei näe ulkomaalaislain selkeyttämistä yleisesti huonona asiana, mutta ehdotetuilla muutoksilla nähdään toteutuessaan olevan negatiivisia vaikutuksia yksittäisten ihmisten tilanteeseen ja yhteiskuntaan kokonaisuutena. Sininauhasäätiö katsoo, että oleskeluluvan epääminen paperittomana maassa oleskelun perusteella on vahingollista, sillä se tulee sementoimaan paperittomuuden pysyväksi tilanteeksi sellaisten ihmisten kohdalla, joille paperittomuus olisi muutoin saattanut jäädä vain hetkelliseksi vaiheeksi. Lisäksi esityksessä on epäselvyyttä sen osalta, minkälaisia tilanteita tulitaisiin tulkitsemaan laittomaksi maassa oloksi.

Suomen Pakolaisapu ry

Suomen Pakolaisapu pitää maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn tarkentamista lähtökohtaisesti kannatettavana ja tavoitteita hyvinä. Haluamme kuitenkin tuoda esille, että ulkomaalaislain 36 § kohdat on esityksessä kirjattu ehdottomaan muotoon, joka ei jätä viranomaiselle merkittävästi harkintavaltaa oleskeluluvan epäämisperusteiden soveltamiseen. Pakolaisapu on erityisen huolissaan perheenyhdistämistä koskevista kirjauksista, jotka voivat vaarantaa lapsen oikeuksien ja edun toteutumisen. Pakolaisapu ei kannata oleskeluluvan epäämistä perhesiteen perusteella kirjattavaksi näin tarkasti lakiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi kokonaan omaksi kokonaisuudekseen oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella (36 c §). Perheperustainen oleskelupa voitaisiin jättää myöntämättä muun muassa silloin, jos on perusteltua aihetta epäillä, että perheside on muodostettu oleskeluluvan saamiseksi Suomeen tai on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä pyrkimyksenä saada oleskelulupa vanhemmalle tai muulle perheenjäsenelle. Kun lapselle myönnetään kansainvälistä suojelua, todetaan samalla, että lapsi ei perustelluista syistä voi palata kotimaahansa ja näin ollen myöskään lapsen ja huoltajan välinen yhteinen perhe-elämä ei voi jatkua lähtömaassa. Useimmiten turvapaikkaa hakeneet alaikäisenä yksin maahan tulleet lapset ovat kotoisin konfliktiherkiltä alueilta, ja taustalla on usein vaikeita tilanteita ja välttämättömiä päätöksiä. On myös yleistä, että perheenjäsenet ajautuvat olosuhteiden pakosta erilleen pakomatkojen aikana. Näin ollen on mahdollista, että myös kansainvälistä suojelua saaneen lapsen perheenjäsenet olisivat saaneet myönteisen suojelupäätöksen, jos turvapaikkaa olisi haettu perheenä. Lapsen edun arviointi tulisi olla aina yksilöllistä, eikä lasta tulisi koskaan rankaista vanhempiensa päätöksistä tai moitittavasta toiminnasta. Tämä on kirjattu myös osaksi lapsen oikeuksien sopimusta.

Suomen Pakolaisapu pitää ihmisoikeudellisesti kestävämmänä uutta säätelyä, (36 a-b §), jonka myötä oleskelulupaa ei myönnetä, jos esimerkiksi "ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa laittomasti". Käytännössä tällainen säätely tarkoittaa sitä, että ilman voimassa olevaa oleskeluoikeutta elävillä paperittomilla ei olisi jatkossa juuri mitään mahdollisuuksia laillistaa oma oleskelunsa. Pakolaisapu on huolissaan hallituksen esitysluonnoksen pitkäaikaisista vaikutuksista, sillä toteutuessaan muutokset toden-



näköisesti sekä lisäävät paperittomuutta että ajavat paperittomat entistä vaikeampaan asemaan ja yhteiskunnan marginaaliin. Sen sijaan tulisi keskittyä paperittomuuden poistamiseen ja kestäviin ratkaisuihin, joilla Suomessa pitkään olleet ihmiset voisivat laillistaa oman oleskelunsa.

Suomen Punainen Risti

Suomen Punainen Risti on esittänyt lukuisia yksityiskohtaisia huomioita oleskeluluvan epäämistä koskeviin säännösehdoituksiin.

SPR katsoo, että ehdotetut säännökset 36 b §:n maahantulon epääminen moitittavan käyttäytymisen vuoksi ja 36 c §:n 4 kohdan lapsen käyttämisestä maahantulon välineenä tulisi poistaa ehdotuksesta tai vähintäänkin rajata tarkemmin. SPR lausuu, että ehdotetussa 36 e §:ssä oleskelun epäämisen kohtuuttomuuden kynnyks tulee asettaa matalammalle.

Siirtolaisuusinstituutti

Siirtolaisuusinstituutti pitää erityisen ongelmallisena ehdotuksen kirjausta 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.

Teknologiateollisuus ry

Teknologiateollisuus ry ehdottaa, että lakiluonnosta tulisi muuttaa siten, että pykälä 36 (erityisesti 36 f) ottaisi paremmin huomioon ihmisen yksilöllisen tilanteen. Mahdollisuus työ- ja yrittäjyysperusteisen oleskeluluvan hakemiseen tulisi mahdollistaa poikkeustapauksissa ainakin sellaisille henkilöille, jotka ovat suorittaneet Suomessa ammatillisen tai korkea-asteen tutkinnon tai jotka ovat olleet työsuhteessa suomalaiseen työnantajaan yhtäjaksoisesti vähintään 4 kuukauden ajan.



Turvapaikanhakijoiden tuki ry

Turvapaikanhakijoiden tuki ry katsoo, että 36 pykälät kokonaisuutena johtanevat sekä oleskeluluvan hakijan, mutta myös perheiden, oppilaitosten ja työnantajien kohdalla kohtuuttomien tilanteiden lisääntymiseen, kun muutos elämäntilanteessa, inhimilliset virheet (esimerkiksi väärän luvan hakeminen puutteellisen ymmärryksen tai virheellisten neuvojen vuoksi) tai pienikin katkos oleskeluluvassa, voivat johtaa oleskeluluvan epäämiseen tulevaisuudessa. Tällaisenaan uudet pykälät tulevat vähentämään mahdollisuutta joustavaan maahanmuuttoon, rajoittavat viranomaisen tekemää kohtuullisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja tiukentavat huomattavasti yleisiä maahanmuuton edellytyksiä, oli sitten kyse mistä tahansa ihmisryhmästä. Tutun näkemyksen mukaan on järjetöntä, että lakiuudistuksella pyritään vaikeuttamaan oleskeluluvan edellytykset täyttävien henkilöiden mahdollisuutta jäädä maahan esimerkiksi elämäntilanteen muuttuessa tai inhimillisen virheen vuoksi.

Tutu ry on antanut yksityiskohtaisia kommentteja pykäliin 36 a, 36 b, 36 c ja 36 e.

Vapaa Liikkuvuus ry

Vapaa Liikkuvuus ry toteaa, että Suomen ulkomaalaislainsäädännön inhimillisempiin ja käytännönläheisempiin piirteisiin on kuulunut, että paperittomilla siirtolaisilla on ollut, tietyin edellytyksin, mahdollisuus virallistaa asemansa, jos he ovat löytäneet lain vaatimat ehdot täyttävän työpaikan. Ehdotuksen tarkoituksena on tehdä tästä mahdotonta, koska oleskelulupahakemusta ei saisi jättää, jos henkilö on oleskellut Suomessa "laittomasti".

Luonnoksessa perustellaan maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn selkeyttämistä ongelmallisella tavalla. Pykälän lain esitöiden mukainen päätarkoitus kohdistuu tilanteisiin, joissa henkilö on hakenut oleskelulupaa mutta ei tosiasiaa aio toimia luvan tarkoituksen mukaisesti. Lakiehdotus kuitenkin laajentaisi kiertämisen merkitystä suuresti. Useat tahot ovat ehdottaneet, että kiertämisen sääntelyä tulisi tarkentaa, jotta luvan hakijoiden asema olisi selvempi, koska nyt hyvin erilaisesta toiminnasta voi joutua epäilyksi lain kiertämisestä. Luonnoksessa ehdotetaan täysin päinvastaista sääntelyä kuin esim. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja Ihmisoikeuskeskuksen selvityksissä ja KHO:n oikeuskäytännön pohjalta olisi pääteltävissä: sen sijaan, että rajattaisiin hakijan kannalta kohtuuttomia tilanteita pois, kaikki säännösten kiertämiseksi joskus aikaisemmissa viranomaispäätöksissä katsotut teot tarkoittaisivat nyt luvan epäämistä.

Tällä hetkellä ongelmana on, että oleskelulupia evätään maahantulosäännösten kiertämiseen vedoten ilman riittävää perus- ja ihmisoikeudellista harkintaa. Lakiesitys ei ratkaise tätä ongelmaa, vaan poistaisi miltei kokonaan mahdollisuuden tämänkaltaiselle harkinnalle.



3.2. Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

Ulkoministeriö

Ulkoministeriö toteaa, että ehdotuksella ei ole arvioitu olevan merkittäviä vaikutuksia nykytilaan ulkomaalaislakia soveltavaan ulkoasiainhallintoon. Kaistanvaihdon kiellon vaikutuksesta turvapaikkaa Suomessa hakeneen henkilön tulisi poistua Suomesta ja hakea oleskelulupaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan ulkomaalaislain 60 §:n mukaisesti. Turvapaikanhakijoiden kaistanvaihdon kiellon mahdollisena vaikutuksena ulkoasiainhallinnossa voisi arvioida olevan turvapaikanhakijoiden siirtymisen turvapaikkamenettelyn jälkeen hakemaan enenevässä määrin oleskelulupia ulkomailla Suomen edustustoissa, jolloin oleskelulupaprosessissa hoidettavien hakemusten määrä ja edustustojen työmäärä oleskelulupatehtävien osalta voisi kasvaa. Hakemusten määrän kasvun arvioidaan kuitenkin olevan rajallinen.

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö lausuu, että esityksellä estettäisiin turvapaikkaa hakeneiden mahdollisuus hakea mm. työperusteista oleskelulupaa Suomessa. Esitys vaikuttaa siten asettavan turvapaikkaa hakeneet ihmiset eri asemaan muiden nykyisen 49 §:n soveltamisalaan kuuluvien hakijoiden kanssa eli niiden joille myönnetään Suomesta käsin oleskelulupa. Lisäksi 36 f § asettaa kansainvälistä suojelua hakeneet eri asemaan tilapäistä suojelua saaneiden kanssa, vaikka molemmissa on kyse humanitaarisesta maahanmuutosta.

Oikeusministeriö toteaa, että turvapaikanhakijoiden asettamista eri asemaan kuin muita oleskelulupia hakevia tulisi sääätämisyjärjestysperusteluissa perustella 6 §:n näkökulmasta. Esitystä tulee tältä osin täydentää ja esittää perustuslain kannalta hyväksyttävä peruste turvapaikanhakijoiden erilaiselle kohtelulle.

Oikeusministeriö toteaa, että perusteluissa tuodaan esiin, että turvapaikanhakija on voinut Suomessa saada oleskeluluvan esimerkiksi työnteon, yrittämisen tai opiskelun perusteella, jos hän on täyttänyt oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Ulkomaalaislain 49 §:n säännöstä on perustelujen mukaan sovellettu hakijalle myönteisesti eli oleskelulupia on myönnetty kansainvälistä suojelua hakeneille maassa oleskeleville ulkomaalaisille ilman vaatimusta mennä hakemaan oleskelulupaa ulkomailla. Myöskään se, että henkilö on saanut kielteisen päätöksen kansainvälisen suojelun hakemukseensa ja päätöksen käännyttämisestä, ei ole estänyt oleskeluluvan hakemista ja saamista. Kyseistä käytäntöä voidaan oikeusministeriön mukaan pitää perusteltuna ottaen huomioon, että yksilön täyttäessä luvan myöntämisen edellytykset, hänelle tulee lupa lähtökohtaisesti myöntää hänen taustastaan riippumatta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että EU-oikeus ei edellytä ehdotettua muutosta.



Työ- ja elinkeinoministeriö

TEM toteaa, että 2. lakiehdotuksen lain soveltamisalaa koskevan 2 §:n muuttaminen esityksessä esitetyllä tavalla johtaisi laajempaan kaistanvaihdon kiellon soveltamiseen kuin esityksessä on kirjoitettu. Esityksen pääsiällinen sisältö ei, kuten ei muukaan esityksen sisältö anna täysin oikeaa kuvaa kaistanvaihdon kiellosta erillislakia koskien, joten esitystä olisi tarkennettava. Jos muutos erillislakiin tehtäisiin esitetyllä tavalla, koskisi kaistanvaihto erillislaissa säädettyjä muitakin lupia, eikä ainoastaan opiskelijan ja tutkijan lupia. Tämä olisi hyvä tuoda jatkovalmistelussa näkyväksi lainmuutosten seurauksena, jos se on esityksen tarkoitus.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriö lausuu, että keskeinen vaikutus oleskeluluvan hakijan kannalta olisi se, että turvapaikkamenettelyn kautta ei jatkossa olisi mahdollista päästä Suomen työmarkkinoille tai opiskelemaan, jos kansainvälisen suojelun hakemukseen tulee kielteinen päätös. Hakijan tulisi ensin poistua maasta ennen kuin hän voisi hakea ja saada oleskeluluvan. Ehdotettu muutos selkeyttäisi tilannetta kaikkien turvapaikanhakijoiden kannalta, kun olisi tiedossa, että turvapaikanhaku ei ole väylä työmarkkinoille tai opiskelemaan, eikä hakijoilla olisi turhia odotuksia tai toiveita sen suhteen. Mahdollisena vaikutuksena muutokselle voisi arvioida olevan turvapaikanhakijoiden siirtymisen turvapaikkamenettelyn jälkeen hakemaan enenevässä määrin perhesideoleskelulupia ja mahdollisesti myös niiden käyttämiseen väärin. Tämän mahdollisuuden estämistä tulisi myös harkita.

OKM huomauttaa Maahanmuuttoviraston toteavan lausunnossaan, että kaistanvaihdon kiello on luonnoksessa toteutettu eri tavalla ulkomaalaislakiin kuin tutkija- ja opiskelijalakiin. Se näyttäisi johtavan tilanteeseen, jossa esimerkiksi opiskelijan kohdalla oleskeluluvan hakemiseen riittäisi, että hakija ensin peruuttaisi turvapaikkahakemuksensa, mutta hänen maasta poistumisestaan ei vaadittaisi. Työperusteista lupaa hakevan olisi puolestaan myös poistuttava maasta. Kyseinen ero voisi olla monimutkainen sekä asiakkaiden että viranomaisten kannalta. Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa Maahanmuuttoviraston näkemystä, että tältä osin voisi vielä harkita kaistanvaihtosäätelyn yhdenmukaistamista eri lupaperusteiden kohdalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa kaistanvaihdon kiellon ulottamista myös opiskelijan ja tutkijan oleskeluluvan hakemiseen.

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto lausuu, että niin sanottu kaistanvaihdon kiello voisi lisätä sellaisia perhesideperusteisia oleskelulupahakemuksia, joiden kohdalla jouduttaisiin tutkimaan perhesiteen aitoutta, yleensä epäilyä lumeliitosta. Myös vetoaminen ulkomaalaislain 52 §:n mukaiseen yksikölliseen inhimilliseen syyhyyn voisi yleistyä.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että kaistanvaihdon kiello on luonnoksessa toteutettu eri tavalla ulkomaalaislakiin kuin tutkija- ja opiskelijalakiin. Se näyttäisi johtavan tilanteeseen, jossa esimerkiksi opiskelijan kohdalla oleskeluluvan hakemiseen riittäisi, että hakija ensin



peruuttaisi turvapaikkahakemuksensa, mutta hänen maasta poistumistaan ei vaadittaisi. Työperusteista lupaa hakevan olisi puolestaan myös poistuttava maasta. Tuo ero voisi olla monimutkainen sekä asiakkaiden että viranomaisten kannalta. Siksi voisi vielä harkita kaistanvaihtosäätelyn yhdenmukaistamista eri lupaperusteiden kohdalla.

Poliisihallitus

Poliisihallitus toteaa, että ulkomaalaislaissa on säädetty maahantulon edellytykset, joita ulkomaalaisen tulisi noudattaa maahantulon osalta. Pääsäännön mukaan ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Kansainvälisen suojelun hakemus jätetään Suomessa, pääsäännön mukaan maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Kansainvälisen suojelun hakemuksen jättäminen oikeuttaa maahantulon ja maassa oleskelun hakemuksen käsittelyajaksi, jonka jälkeen ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa tai hän saa asiassa kielteisen päätöksen. Kielteinen päätös pitää pääsääntöisesti sisällään maastapoistamispäätöksen. Jos muutoksenhaku hallintotuomioistuimesta ei tuo ulkomaalaiselle hänen kannaltaan toivottua tulosta on tilanne hyvin usein se, että ulkomaalainen jättää jonkin toisen oleskelulupahakemuksen pyrkimyksenään välttää maasta poistamisen täytäntöönpano.

Oleskelulupahakemuksia jätetään eri perustein. Turvapaikanhakijalla on karenssin jälkeen työnteko-oikeus turvapaikkaprosessin ajan ja kielteisen päätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi se päättyy. Usein näissä tilanteissa jätetään työperäinen oleskelulupahakemus, jossa vedotaan hyvään ja toimivaan työsuhteeseen ja pyritään välttämään maasta poistamisen täytäntöönpano.

Edellä kuvattu tilanne, etenkin jos sen perusteella myönnetään oleskelulupa, romuttaa osaltaan ulkomaalaislain tavoitteita ja tarkoitusta. Ulkomaalaislain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa sekä edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Turvapaikanhakemisoikeutta väärin käyttäen tai muulla vilpillisellä keinolla Suomeen saapuvat ulkomaalaiset käytännössä ohittavat "ohituskieltoviivan" kohdalla ne ulkomaalaiset, jotka noudattavat ulkomaalaislain säännöksiä oleskelulupa-asioissa ja jättävät hakemuksen maassa, jossa heillä on oleskeluoikeus.

Poliisihallitus katsoo, että ulkomaalaislain uskottavuuden kannalta on keskeistä, että ulkomaalaislaissa olevat väärinkäytösmahdollisuudet pyritään karsimaan pois ja kaikki ulkomaalaiset asetetaan yhdenvertaiseen asemaan oleskelulupa-asioita käsiteltäessä ja oleskelulupia myönnettäessä.

Oikeuskansleri

Oikeuskansleri lausuu, että ehdotettua 36 f §:ää niin sanotusta kaistanvaihtokiellosta on esityksessä perusteltu sillä, että kaistanvaihto hankaloittaa asian käsittelyä viranomaisessa.



Tämä ei ole yksinomaan riittävä perustelu sääntelylle. Kaistanvaihtokielto vaikuttaa turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten työnteko-oikeuteen ja sivistyksellisiin oikeuksiin, ja mahdollisesti se voi vaikuttaa myös oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua. Kaistanvaihtokieltoa ei tästä huolimatta ole ollenkaan käsitelty säätämisyjärjestysperusteissa. Perusteluja on täydennettävä tältä osin.

Oikeuskansleri toteaa, että oleskeluluvan epäämisen turvapaikkamenettelyn vuoksi on tarve selvittää säätämisyjärjestysperusteissa ja säännöskohtaisissa perusteluissa suhdetta oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua ja palautuskieltoon.

Eduskunnan oikeusasiamies

Apulaisoikeusasiamies lausuu olevan selvää, että turvapaikkajärjestelmää ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä järjestelmiä ei tule lähtökohtaisesti sekoittaa keskenään. Turvapaikan hakemista ei ole tarkoitettu väyläksi tulla maahan tekemään työtä tai opiskelemaan. Sinänsä voidaan kysyä, että jos turvapaikanhakija on ennen maasta poistamista onnistunut saamaan työpaikan, johon Suomessa tarvitaan työntekijöitä, tulisiko tässäkin tilanteessa voida olla mahdollista harkita oleskeluluvan epäämisen kohtuullisuutta (kuten edellä 36 c §:ssä)? Tämä on lähtökohtaisesti lainsäätäjän harkintaan kuuluva tarkoituksenmukaisuuskysymys.

Nyt kyseessä olevalla lainkohdalla pyritään estämään turvapaikanhakijoiden mahdollisuudet laillistaa oleskelunsa hakemalla oleskelulupaa työn tai opintojen perusteella. Eräät tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että kun kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita tai Suomessa ilman oleskelulupaa eläviä ei voida palauttaa puuttuvien matkustusasiakirjojen tai lähtömaan tilanteen takia, voi nyt ehdotettu sääntely johtaa paperittomuuden lisääntymiseen Suomessa. Paperittomana eläminen puolestaan altistaa ihmisen työperäiselle hyväksikäytölle ja ihmiskaupalle. Asiaan olisi syytä ottaa kantaa esityksen jatkovalmistelussa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että kaistanvaihto ei ole vakiintunut ulkomaalaisoikeudellinen käsite, eikä sitä tulisi sellaisena hallituksen esityksessä käyttää. Sen sijaan hallituksen esityksen läpi tulisi käyttää ehdotetun pykälän nimeä ”oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi”. Nykytilannetta voi kuvata esimerkiksi toteamalla, että osa turvapaikanhakijoista hakee myös muita oleskelulupia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että tilannetta kuvataan esityksessä turvapaikkamenettelyn käyttämisenä työvoiman maahanmuuton väylänä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että turvapaikkamenettelyt kestävät usein vuosia ja se, että kansainvälistä suojelua hakeneelle muodostuu turvapaikkamenettelyn aikana myös muita siteitä Suomeen, on ymmärrettävää ja myönteistä myös yhteiskunnan ja kotoutumisen näkökulmasta. Turvapaikkamenettelyn aikana vireille laitettujen muut oleskelulupahakemukset ovat laillinen ja hyväksytty tapa toimia. Ansiotyötä tehdessään turvapaikanhakija ei



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

myöskään tarvitse esimerkiksi vastaanottorahaa. Tällöin turvapaikanhakija voi elättää itsensä ja toimii muiden työntekijöiden tavoin veronmaksajana. Moni turvapaikanhakija toivoo voivansa antaa oman panoksensa yhteiskunnalle työllistymällä, eikä tällöin ole kyse siitä, että henkilöt saapuisivat Suomeen ”hakemaan turvapaikkaa perusteetta, sillä tarkoituksella, että voisi siirtyä töihin tai opiskelemaan”. Vaikka turvapaikkahakemukseen tehtäisiinkin kielteinen päätös, on henkilöllä voinut olla subjektiivinen pelko kotimaassaan. Turvapaikanhakijan työllistyminen ja oleskeluluvan hakeminen työn perusteella ei ole väärinkäyttöä, vaan nykyisen oikeustilan mukainen laillinen toimintatapa, josta myös työnantaja ja yhteiskunta hyötyvät.

Esitysluonnoksessa todetaan, että lainsäädännön muutoksella olisi vaikutuksia myös palautusten tehostamiseen siten, että työperustaista tai opiskelijan oleskelulupaa hakeva palaisi vapaaehtoisesti kotimaahansa hakeakseen lupaa sieltä käsin. Huomioiden aiemmat lainsäädännön muutokset, joilla on tavoiteltu vapaaehtoisen paluun tehostamista, valtuutettu ei katso edellä olevan perustelun olevan realistinen. Lisäksi huomioiden tässä esityksessä olevat muut muutokset, joiden perusteella oleskelulupa voidaan evätä lähes jokaisessa tilanteessa Suomessa oleskelun jälkeen, valtuutettu katsoo, että muutokset kokonaisuutena nimienomaisesti eivät kannusta vapaaehtoiseen paluuseen, vaan niillä päinvastoin lisätään ilman oleskeluoikeutta olevien ihmisten määrää Suomessa.

Valtuutettu lausuu, että opintojen osalta ehdotettu muutos sisältyy tutkija- ja opiskelijalakiin. Ehdotuksessa tutkija- ja opiskelijalain muutokseksi perusteluihin sisältyy seuraava toteamus: ”On perusteltua, että kaistanvaihdon kieltoa ei nykyisessä tilanteessa kohdisteta ukrainalaisiin tilapäistä suojelua saaviin.” Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että ennen valtioneuvoston päätöstä 7.9.2023 Suomi myönsi tilapäistä suojelua myös muiden kolmansien maiden kansalaisten kuin Ukrainan, sekä kansalaisuudettomille henkilöille, jotka saapuivat Ukrainasta. Mikäli lopullisessa hallituksen esityksessä päädyttäisiin esittämään, että turvapaikanhaku estäisi oleskeluluvan myöntämisen työn tai opiskelun perusteella, on säädös mahdollisesta poikkeuksesta tilapäistä suojelua saaville henkilöille toteutettava niin, että se koskee kaikkia tilapäistä suojelua saavia henkilöitä, ei vain Ukrainan kansalaisia. Muussa tapauksessa ei ole kysymys tilapäisen suojelun johdosta tehtävästä poikkeuksesta, vaan kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

EK ei kannata kaistavaihtokiellon asettamista turvapaikanhakijoille työhön tai opintoihin. Turvapaikanhakijoiden nopeat työllistymismahdollisuudet Suomessa ovat vähäiset. Sen osoittaa esityksen taulukko 3. Henkilöt, jotka ovat pystyneet saamaan työn tai opiskelupaikan, ovat osoittaneet, että heillä on muita paremmat mahdollisuudet asettautua Suomeen.

Työnantajien näkökulmasta nämä ovat usein olleet vaikeimmin täytettäviä työpaikkoja, joihin tekijää ei ole löytynyt. Näiden työllistävien yritysten kannalta on kohtuutonta rajoittaa työhönottomahdollisuuksia tilanteessa, jossa työntekijöitä ei yksinkertaisesti ole saatavilla. Tämä myös osoittaa myös, ettei kaikilla työpaikoilla mahdollisuuksia rekrytoida työntekijöitä ulkomailta.



Opiskelijoiksi hakeutuvien turvapaikanhakijoiden määrä on kaikkiaan hyvin vähäinen. Kaistanvaihtokielto opiskelijaksi rajoittaa tarpeettomasti sopeutumismahdollisuuksia sekä ehkäisee omaehtoista opintojen aloittamista, koska riski opintoihin käytetyn ajan menemisestä hukkaan nousee.

Keskuskauppakamari

Keskuskauppakamari ehdottaa kaistanvaihdon kiellon täsmentämistä tarkemmin tilanteisiin, joissa maahantulosäännösten kiertäminen on ilmeistä, ja hakijan tai hänen perheensä integroitumista suomalaisille työmarkkinoille ja yhteiskuntaan ei voida todentaa tapahtuneen ennen hakemuksen jättämistä. Näin vältetään vahingon tuottaminen suomalaisille yrityksille sekä yksilöiden ja heidän lastensa kannalta kohtuuttomien tilanteiden syntyminen. Tällainen täsmennys pienentäisi riskiä myös sille, että paperittomien ihmisten ja sitä kautta pimeään työn määrä yhteiskunnassa kasvaisi muutoksen myötä. Muutoksia lainsäädäntöön tehtäessä olisi syytä huomioida, että osa turvapaikanhakijoista on joutunut odottamaan päätöstä turvapaikasta vuosia, ja on sinä aikana ehtinyt rakentaa koko elämänsä ja uransa sekä perustamaan perheen Suomeen.

Keskuskauppakamari esittää pykälän 36 f § muuttamista siten, että mahdollisuus työ- ja yrittäjyysperustaisen oleskeluluvan hakemiselle ja myöntämiselle mahdollistetaan edelleen poikkeustapauksissa sellaisille turvapaikanhakijoille tai kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille, jotka eivät ole nopeutetun menettelyn piirissä, ovat olleet yhtäjaksoisesti työsuhteessa suomalaiseen työnantajaan vähintään neljän kuukauden ajan, tai heillä on alaikäisiä huollettavia lapsia Suomessa. Mahdollisuus työ- tai opiskeluperustaisen oleskeluluvan hakemiselle säilytettäisiin lisäksi henkilöille, jotka ovat suorittaneet Suomessa ammatillisen tai korkea-asteen tutkinnon tai ovat opintojensa loppuvaiheessa.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK

SAK näkee, että ehdotettu kaistanvaihdon kielto on osaltaan perusteltu ja sillä voisi estää maahantulosäännösten kiertämistä, selkeyttää oleskelulupajärjestelmää ja vähentää perusteettomia turvapaikanhakemuksia sekä niistä aiheutettuja kuluja. Ehdotettu kaistanvaihdon kielto voisi osaltaan vaikuttaa myös siihen, että motivaatio maahantuloon ja turvapaikan hakemiseen itärajan yli vähenisi. Täytyy ottaa huomioon, että Venäjän toiminta, muuttoliikkeen välineellistäminen ja Suomeen kohdistuva vaikuttaminen muodostavat uhkan Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

SAK katsoo, että kaistanvaihdon kiellon ei tulisi kuitenkaan olla ehdoton. Oleskelulupaprosessissa tulisi olla mahdollista käyttää harkintaa. Mikäli turvapaikanhakija on prosessin aikana työllistynyt työvoimapula-alalle, hänen työsuhteensa on aito ja palkka työehtosopimuksen mukainen, nuhteettomuusedellytys täyttyy ja henkilö on opiskellut kotimaista kieltä – silloin tulisi olla mahdollista hakea työntekijän oleskelulupaa ilman, että ensin pitäisi poistua Suomesta ja hakea oleskelulupaa kotimaastaan käsin.



Suomen Yrittäjät

Suomen Yrittäjät pitää kaistanvaihdon kieltämistä sinänsä kannatettavana, jotta työperäinen maahanmuutto tapahtuu sille tarkoitettuja väyliä pitkin. Suomen Yrittäjät katsoo, että esityksessä olisi tarpeen arvioida tarkemmin niitä tilanteita, joissa turvapaikanhakija on työllistynyt turvapaikkaprosessin aikana ja saanut työperusteisen oleskeluluvan kielteisestä turvapaikkapäätöksestä huolimatta. Etenkin näissä tilanteissa sääntely voisi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, jos turvapaikanhakijan on työskentelyä jatkaakseen ensin poistuttava maasta ja tehtävä ulkomailta käsin työntekijän oleskelulupaa koskeva hakemus.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä

Auttamisjärjestelmä lausuu, että niin sanotun kaistanvaihdon kiellon vaikutuksia erilaisen ja ehkä erityisesti työperäisen hyväksikäytön osalta on varsin haastavaa ennakoida. Merkitystä voi olla myös muilla samanaikaisesti tehtävillä pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisilla lainsäädäntömuutosesityksillä kuten kansainvälistä suojelua hakevalle myönnettävän vastaanottorahan määrän pienentämisellä ja eri esitysten ja säädösmuutosten yhteisvaikutuksilla. Ns. kaistanvaihdon osalta myönteisenä vaikutuksena voisi olla se, ettei turvapaikanhakijoita voitaisi enää harhaanjohtaa ja käyttää hyväksi lupaamalla heille työntekijän oleskelulupa huonoissa olosuhteissa ja asiattomilla ehdoilla työskentelyn palkkana, kun turvapaikanhakijoille olisi selvää, ettei tämänkaltaista reittiä työmarkkinoille ja oleskeluluvalla ole. Tästä huolimatta riskinä on se, että kaistanvaihtoa koskeva sääntely tulisi kasvattamaan harmaata ja pimeää työvoimasektoria, kun erityisesti huomioidaan eri esitysten yhteisvaikutukset. Vaikutusarviointi ei kuitenkaan ole erityisen helppoa.

Amnesty International

Amnesty katsoo, että ehdotus oleskeluluvan epäämisestä turvapaikkamenettelyn vuoksi on sekä hakijan että yhteiskunnan kannalta täysin kestävä. Turvapaikkaprosessin kestäessä on selvää, että osa hakijoista työllistyy tai luo muulla tavoin siteitä Suomeen, kuten perustaa perheen. Maahan muuttaneet työllistyvät muun muassa työvoimapulasta kärsiville aloille. On siten paitsi hakijan, myös yhteiskunnan etu, että mahdollisimman moni jo turvapaikkaa hakenut henkilö työllistyy Suomeen ja jää tekemään Suomessa töitä. On täysin kestävä tontä poliittikkaa, että Suomeen – monesti työvoimapulasta kärsivälle alalle – työllistynyt henkilö joutuisi palaamaan kotimaahansa ja sieltä käsin hakemaan uudestaan työpaikkaa ja oleskelulupaa ja matkustamaan takaisin.

Lisäksi ehdotus tulee lisäämään paperittomuutta entisestään. Kaikilla kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta palata kotimaahansa. Tähän voi olla eri syitä, kuten henkilöllä oleva pelko palata kotimaahansa – pelko voi olla aito, vaikkei sitä ole turvapaikkaprosessissa joko tunnistettu tai se ei ole riittänyt kansainväliseen suojeluun – tai mahdolliset siteet, jotka ovat Suomeen syntyneet. Mikäli paperittomalla ei ole missään tapauksessa mahdollista laillistaa oleskeluaan työntöon perusteella, se lisää esimerkiksi työperäisen tai muun hyväksikäytön riskiä merkittävästi. Ihmisten ”tuomitseminen” paperitto-



muuteen on ongelmallista myös yhteiskunnan kannalta, sillä se luo niin sanotun varjoyhteiskunnan, jossa osa ihmisistä joutuu elämään yhteiskunnan laitamilla tai ulkopuolella. Ehdotus ei siten edistä työntekijöiden asemaa yhteiskunnassa ja vähennä työperäistä hyväksikäyttöä vaan pikemminkin lisää sitä.

Pakolaisneuvonta ry

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

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 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.

Pelastakaa Lapset ry

Pelastakaa Lapset ry lausuu, että Suomessa on vuoden 2015 laajamittaisen maahantulotilanteen ja siitä johtuneiden pitkittyneiden prosessien sekä joidenkin muidenkin prosessien johdosta lapsiperheitä, jotka ovat viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana saaneet useampia kielteisiä turvapaikkapäätöksiä. Maahan on jäänyt ihmisiä, jotka eivät muun muassa humanitaarisen suojelun lakkauttamisen myötä enää ole saaneet kansainvälistä suojelua, mutta jotka eivät myöskään ole pystyneet turvallisuustilanteen vuoksi palaamaan kotimaahansa. Monet henkilöt ovat kuitenkin onnistuneet työllistymään ja lähteneet kotoutumaan tänä aikana.

Muutosten myötä paperittomina ilman oleskelulupaa maahan jäävien lapsiperheiden määrä alkoi myös järjestötoimijoiden havaintojen mukaan kasvaa Suomessa. Turvapaikkaa pitkään hakeneiden perheiden lapsista monet ovat syntyneet ja kasvaneet Suomessa, jolloin lasten yhteydet lähtömaahan voivat olla huomattavasti huoltajiaan ohuempia. Mikäli oleskeluluvan



hakeminen estetään kyseisten perheiden kohdalla, on riski, että jotkut Suomeen kasvaneet lapset palautetaan maahan, jossa he eivät tunne kunnolla kulttuuria tai osaa sujuvasti maan kieltä. Huolena samalla on, että tällainen haetun oleskelulupatyypin vaihtamisen totaalinen estäminen saattaa entisestään lisätä paperittomien lapsiperheiden määrää Suomessa ja johtaa paperittomuuden pitkittymiseen.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry

Arene suhtautuu kriittisesti hallituksen esitykseen, jonka myötä estettäisiin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden mahdollisuus saada työ- tai opiskeluperäinen oleskelulupa Suomeen. Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta ei ole perusteltua rajata hakijan oikeutta opiskella Suomessa, jos hakija täyttää korkeakouluopintoihin vaadittavan kelpoisuuden sekä muut opiskelijan oleskelulupaan tarvittavat ehdot.

Jos opiskelija osoittaa opiskelijavalinnassa olevansa kelpoinen suorittamaan korkeakouluopintoja Suomessa ja saa opiskelupaikan, kykenee maksamaan lukuvuosimaksut ja täyttämään muut opiskelijan oleskeluluvan edellyttämät vaatimukset, kuten vakuutukset ja toimeentulovaateen edellyttämän varallisuuden, ei Arene näe syitä rajat näitä henkilöitä korkeakouluopintojen ulkopuolelle estämällä heiltä opiskelija oleskeluluvan saannin. Arene katsoo, että esitetty rajausta loukkaa hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteita ja jättää korkeakouluopintojen ulkopuolelle potentiaalisesti päteviä ja kyvykkäitä opiskelijoita, joilla olisi tarjottavanaan osaamisensa Suomen työmarkkinoiden käyttöön.

Suomen Akatemia

Suomen Akatemia pitää esitysluonnoksen tavoitteita väärinkäytösten ehkäisemisestä siinänsä tärkeinä. Lakimuutoksen valmistelussa olisi kuitenkin vielä perusteltua arvioida sitä, onko opiskelijoiden ja tutkijoiden osalta kaistanvaihdon kieltö tarkoituksenmukainen toimenpide ja yhtenevä työperäisen maahanmuuton lisäämistä koskevien tavoitteiden kanssa. Opiskelijoiden ja tutkijoiden osalta mahdollisuus kaistanvaihtoon koskee Suomen Akatemian käsityksen mukaan varsin rajallista henkilömäärää, jolloin olisi perusteltua tarkastella myös sitä, ovatko esitetyt toimenpiteet oikeasuhtaisia ja tehokkaita esityksen tavoitteisiin nähden. Edelleen todetaan, että opiskelijoiden ja tutkijoiden osalta mahdollisuus oleskeluluvan hakemiseen työskentelyn tai opiskelun perusteella turvapaikkamenettelyn ollessa kesken tai sen päätyttyä, kun ulkomaalainen vielä oleskelee maassa, voi jatkossakin olla yksilön, mutta myös Suomessa tarvittavan osaamisen saatavuuden kannalta perusteltua silloin, jos henkilö täyttää oleskeluluvan saamisen edellytykset työn tai opiskelun perusteella. Lopuksi todetaan, että Suomen tulee jatkossakin pyrkiä näyttäytymään houkuttelevana maana osaajien keskuudessa, eikä osaajien maahantulon esteitä tulisi tarpeettomasti lisätä.

Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry

UNIFI ry toteaa, että turvapaikanhakijoilla on työnteko-oikeus ja oikeus opiskella ja monet käyttävät jompaa kumpaa oikeutta. Koska hallintoprosessit kestävät varsin pitkään Migrissä ja oikeusasteissa, moni turvapaikanhakijoista opiskelee tai työskentelee sinä aikana laillisesti



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

pitkiäkin aikoja, jopa vuosia ja saattavat myös valmistua tutkintoon. Suuri osa käy töissä työvoimapula-aloilla.

Esitetty lakimuutos estäisi pelkän henkilön taustan perusteella oleskeluluvan hakemisen kokonaan muilla perusteilla turvapaikkaprosessin aikana sekä kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen. Tämä tarkoittaisi, että mikäli ihmisen kielteinen turvapaikkapäätös tulisi kesken opintojen, henkilö voitaisiin käännättää maasta tai hän jää paperittomaksi, ja opinnot pitää keskeyttää, vaikka muutoin vaaditut edellytykset opiskelijan oleskeluluvan saamiselle olisivatkin olemassa. Joissain tapauksissa Suomessa koulutetut henkilöt eivät voisi jäädä tänne töihin, koska edes työntekijän luvan hakeminen työllistyneelle Suomessa koulutetulle henkilölle ei olisi enää mahdollista.

Muutos ajaisi turvapaikanhakijataustaisia opiskelijoita mutta myös työllistyneitä ja kotoutuneita henkilöitä karkotetuksi tai paperittomiksi vain siksi, että he ovat tulleet maahan alunperin turvapaikanhakijoina.

Vaikka muutoksella ei ole suurta vaikutusta korkeakoulutukseen, tutkimukseen tai yliopistoihin, Unifi ei pidä kehityssuuntaa kannatettavana.

Turvapaikanhaun prosessit ovat hyvin pitkiä ja yksittäistapauksetkin aiheuttavat korkeakouluissa suuria työmääriä ja hyvin vaikeita tilanteita. Unifi ehdottaakin, että kaistanvaihtokieltoa ei sovelleta henkilöihin, jotka on otettu opiskelijaksi ennen lain voimaantuloa eli ennen 1.7.2024.

Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry

Lakiesityksessä viitataan "kaistanvaihdon estämiseen" (36 f §). Oleskeluluvan epäminen turvapaikkamenettelyn vuoksi), mikä käytännössä tarkoittaisi sitä, että tausta turvapaikanhakijana estäisi sekä opiskelijan että työntekijän oleskelulupien hakemisen kokonaan sellaisilta henkilöiltä, jotka opiskelevat tai työskentelevät Suomessa, mutta ovat taustaltaan myös turvapaikanhakijoita, eli paenneet vainoa kotimaastaan.

Tällä hetkellä turvapaikanhakijoilla on niin oikeus työntekoon kuin opiskeluunkin. Koska hallintoprosessit kestävät usein pitkään, jopa vuosia, moni turvapaikanhakija opiskelee tai työskentelee laillisesti Suomessa jopa useita vuosia ja ehtii myös valmistua. Hallituksen esityksen mukaan, mikäli henkilön lopullinen kielteinen turvapaikkapäätös tulisi kesken opintojen, tai tämä jäisi muusta syystä paperittomaksi, tämän olisi keskeytettävä opintonsa, vaikka vaaditut edellytykset opiskelijan oleskeluluvan saamiselle olisivatkin muuten olemassa ja opinnot olisivat edelleen kesken. Nykyisellään turvapaikkajärjestelmään on sisällytetty kannustimia kotoutumiseen, kuten mahdollisuus opiskeluun, ja tähän käytetään myös yhteiskunnan resursseja. EU/ETA-alueen ulkopuolelta saapuvat turvapaikanhakijat ovat nykyisellään myös lukuvuosimaksuvelvollisia, ja täyskätteellisiä lukuvuosimaksuja koskevan lainsäädännön tullessa voimaan heidän odotetaan kattavan kaikki koulutuksensa kustannukset lukuvuosimaksuilla. Lukuvuosimaksujen lisäksi opiskelujen pariin hakeutuminen on nykyisellään muutenkin rajattua opiskelijavalintajärjestelmän kautta, jossa turvapaikanhakijat ovat samalla viivalla muiden kansainvälisten hakijoiden joukossa. Näin ollen opiskelujen pariin omalla ra-



halla hakeutuneiden opiskelijoiden pakottaminen opintojen keskeyttämiseen on SYLin näkökulmasta kohtuutonta ja yhteiskunnan kannalta myös opiskelupaikan ja Suomeen integroituvan osaajan hukkaan heittämistä.

Hallituksen esityksessä esitettyjen lukujen valossa SYL näkee, että kaistanvaihtoa opiskelujen pariin ei voi pitää merkittävänä turvapaikkajärjestelmää hyödyntävänä maahantulon väylänä, johon tarvittaisiin esitettyjä rajoituksia.

Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry

SAMOK näkee, että opiskelijoiden oleskelulupien sisällyttämiselle kaistanvaihdon piiriin ei ole riittäviä perusteita, ja ehdotus on vahvasti ristiriidassa Koulutus- ja työperustaisen maahanmuuton tiekartan 2035 vision kanssa. SAMOK katsoo, että opiskelu on maahanmuuttajalle erinomainen yhteiskuntaan integroitumista edistävä tekijä, joka parhaillaan johtaa Suomeen jäämiseen ja työllistymiseen.

Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry

AMKE toteaa, että esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jolla estettäisiin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle. Myös opiskelijan oleskeluluvat sisällytettäisiin ehdotuksessa kaistanvaihdon kiellon piiriin. Ehdotetulla kaistanvaihdon kiellolla pyritään osaltaan vaikuttamaan siihen, että maahantulo ja turvapaikan hakeminen itärajan yli vähenisi siinä tarkoituksessa, että päästäisiin Suomeen töihin.

AMKE on esittänyt maahanmuuttoa yhtenä ratkaisuna vallitsevaan osaajapulaan. AMKE pitää kuitenkin muuttuneessa turvallisuustilanteessa pääministeri Orpon hallitusohjelmaan kirjattua maahantulosäännösten kiertämisen estämistä perusteltuna.

AMKE muistuttaa samalla siitä, että uudella sääntelyllä ei saa olla työ- ja koulutusperäiseen maahanmuuttoon heijastuvia toimintaa rajoittavia lieveilmiöitä. Liikkuvuus ei esimerkiksi saa kärsiä siitä, että kaistanvaihdon estämiseen kiinnitetään resursseja.

Diakonissalaitos

Diakonissalaitos lausuu, että nyt esitettävässä lainmuutoksessa ehdotetaan, että henkilön tulisi siirtyä kotimaahansa tai lähtömaahansa odottamaan työperäisen oleskeluluvan päättöstä. Turvapaikkaprosessin aikana henkilöillä on kuitenkin laillinen työnteko-oikeus. Useimmiten näissä niin sanotuissa kaistanvaihtotilanteissa on nimenomaan kyse siitä, että työnantaja on kiinnittänyt huomioita tunnolliseen ja oma-aloitteiseen työntekijään sekä haluaa säilyttää hänet antamassaan työssä. Näin ollen on mahdotonta ajatella, että työntekijän tulisi siirtyä toiseen maahan odottamaan työperäistä oleskelulupaa, kun voisi jatkaa normaalisti työntekemistä Suomessa. Tässä on hyvä myös huomioida yhteiskunnan säästöt, kun säästetään näiden ihmisten vastaanottorahan vastaanottamisen tarve sekä yhteiskunta saa näistä ihmisistä verotuloja. He eivät siis ole yhteiskunnan menoerä.



Tämä lakimuutos tulee kokonaisuudessaan vaikeuttamaan maassa jo olevia paperittomia ja niitä, jotka haluavat lähtömaansa muuttuneen tilanteen vuoksi vakiinnuttaa asemansa muulla kuin turvapaikkahakuprosessilla. Näkemyksemme mukaan paperittomuus tulee lisääntymään lakimuutoksen vuoksi, eikä lähtömekanismi toimi niin kuin sen on ajateltu toimivan. Ihmiset pakenevat entistä enemmän maan alle, eivätkä he uskalla hakeutua edes niihin vähäisiin palveluihin, jotka heille on tarkoitettu.

Familia ry

Familia pitää Suomen nykyistä lainsäädäntöä, joka antaa mahdollisuuden saada työ- tai opiskeluun perustuvan oleskeluluvan myös turvapaikkaprosessin aikana tai sen päätyttyä, hyvänä. Familia ei kannata nyt esitettyjä muutoksia evätä mahdollisuus hakea työhön tai opiskeluihin perustuvaa oleskelulupaa turvapaikkamenettelyn vuoksi. Lainsäädännön on mahdollistettava ihmisten elämäntilanteiden muuttuminen kesken turvapaikkaprosessin tai kielteisen päätöksen jälkeen. Ei ole järkevää, että henkilö, joka on esimerkiksi työllistynyt, ei pysty hakemaan oleskelulupaa toisella perusteella ilman, että palaa takaisin kotimaahansa ja hakee sieltä käsin uutta oleskelulupaa työn perusteella. Se ei ole siitäkään näkökulmasta järkevää, että Suomi tarvitsee muualta tullutta työvoimaa. On luonnollista, että kesken, usein jopa pitkään jatkuneen, turvapaikkaprosessin aikana työllistytään ja/tai perustetaan perhe.

Kirkkohallitus

Kirkkohallitus lausuu, että turvapaikanhakuprosessien pitkittyessä monet ovat päätyneet hakemaan työperäistä oleskelulupaa ja työllistyneet aloille, joilla on työvoimapulaa. Työ ja verkostot ovat kiinnittäneet heidät suomalaiseen yhteiskuntaan. Myös turvapaikanhakijoiden oikeus tehdä työtä aloittaa kotoutumisprosessin. Niin sanotun kaistanvaihdon kieltäminen lisää paperittomuutta, koska kaikilla kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneilla ei ole mahdollisuutta palata kotimaahansa. Paperittomuus puolestaan on pidemmän päälle uhka sekä henkilölle itselleen että myös yhteiskunnalle paperittomista muodostuvan varjonyhteiskunnan vuoksi. Kirkkohallitus ehdottaakin, että mahdollisuus työperäisen oleskeluluvan hakemiselle jätetään avoimeksi myös turvapaikanhakijoina tulleille ja jo työllistyneille. Suomen Eku-meeninen Neuvosto ja evankelis-luterilaisen kirkon arkkipiispa ovat aiemmin vedonneet siihen, ettei maahan eri tavoin tulleiden työllistymiselle rakennettaisi esteitä.

Monimuotoiset perheet -verkosto

Monimuotoiset perheet –verkosto toteaa, että Suomen nykyinen lainsäädäntö antaa mahdollisuuden saada työ- tai yrittäjäperustaisen tai opiskeluun perustuvan oleskeluluvan myös turvapaikkaprosessin aikana tai sen päätyttyä. Monimuotoiset perheet –verkosto pitää nykytilaa hyvänä, eikä kannata oleskelulupien epäämistä turvapaikkamenettelyn vuoksi. Sen sijaan verkosto kannattaa maahanmuuttoviranomaisten yhteistyön sujuvoittamista eri lupaprosessien yli, ja asiakaslähtöisyyttä myös oleskelulupaprosesseissa.

Verkosto pitää tärkeänä mahdollisuutta hakea oleskelulupaa toisella perusteella kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen, koska varsinkin pitkien prosessien aikana ihmisillä on



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

muodostunut suhteita maahan, ja lainsäädännön tulisi ennaltaehkäistä paperittomuutta. Erityisesti lasten hyvinvoinnin kannalta pysyvyyden mahdollistaminen ja oleskelulupiin liittyvän epävarmuuden vähentäminen on tärkeää.

Naisasialiitto Unioni

Naisasialiitto Unioni lausuu, että esityksellä saattaa olla huomattavia sukupuolittuneita vaikutuksia niiden naisten asemaan, jotka jäävät Suomessa oikeudettomaan tilaan kansainvälisen suojelun ja oleskelulupien välille.

On fakta, että Suomessa asuu, ja että Suomeen tulee myös tulevaisuudessa ihmisiä jotka eivät tule saamaan kansainvälistä suojelua, mutta joita ei myöskään voida palauttaa lähtömaihinsa. He eivät katoa, vaan he jäävät oikeudettomaan tilaan paperittomiksi. He tai heidän lapsensa saattavat olla jo kotiutuneita Suomeen, osata kieltä ja käydä koulussa tai töissä. Paperittomuuden tila asettaa monet naiset erityisen vaikeaan asemaan, sillä se altistaa eri hyväksikäytön ja väkivallan muodoille jo itsessään.

Esitys on itsessään kohtuuton, sillä se ei ota huomioon muuttuvia elämäntilanteita ja sitä, että oleskelun tarkoitus Suomessa voi muuttua ilman, että kyseessä olisi pyrkimys kiertää maahantulosäännöksiä. On myös yhteiskunnan etu, että tässä maassa asuvat voivat tehdä niin laillisesti ja osallistua yhteiskuntaan täysimääräisesti, eikä ajautua lain tavoittamattomiin varjo yhteiskuntaan.

Lastensuojelun Keskusliitto

Keskusliitto pitää ns. kaistanvaihdon estämistä työperäisen suojelun puolelle kielteisenä muutoksena tietyissä tilanteissa. On henkilöitä, joita Suomi ei voi faktisesti palauttaa kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen. Hakijalla voi olla perhe, ja koulua käyvät lapset jo kotoutumassa Suomeen. Tällaisissa tilanteissa voi olla kohtuutonta evätä mahdollisuus jäädä työntekijänä maahan, jos ihmisellä on jo työpaikka. Toteutuessaan esitys tulee todennäköisesti lisäämään paperittomuutta. Keskusliitto ehdottaa, että 36 e §:ään lisätään arviointiperusteeksi myös se, onko oleskeluluvan epääminen selkeästi lapsen edun vastaista.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry

Demla ry on erityisen huolissaan esityksen kohdasta, jolla estettäisiin myös turvapaikanhakijoiden ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden mahdollisuus hakea työperusteista tai opiskelijan oleskelulupaa. Tämä hankaloittaisi olennaisesti turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksia laillistaa oleskelunsa tilanteessa, jossa henkilö on saanut kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa, mutta on työllistynyt Suomessa tai saanut Suomesta oleskelupaikan.



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

Sininauhasäätiö

Sininauhasäätiö ei kannata 36 f §:ään ehdotettua sääntelyä. Säätiö katsoo, että ehdotus tulisi lisäämään Suomessa paperittomana elävien määrää. Paluuvaatimus tuntuu turhalta ja kohtuuttomalta tilanteissa, joissa henkilöllä olisi mahdollisuus esimerkiksi jäädä tänne tekemään töitä.

Suomen Pakolaisapu ry

Suomen Pakolaisapu toteaa, että niin sanotun "kaistanvaihdon" estämisellä halutaan tehokkaammin estää maahantulosäädösten kiertäminen ja sekä ehkäistä turvapaikkamenettelyn käyttö työperäisen maahanmuuton väylänä. Todellisuudessa turvapaikan hakeminen on vaikea, epävarma ja usein kohtuuttoman pitkä prosessi, eikä menettely nykyisellään toimi suoranaisena väylänä suomalaisille työmarkkinoille tai oleskeluperustaisiin oleskelupiin. Turvapaikkamenettelyn väärinkäyttö työperäisen maahanmuuton väylänä ei vastaa Pakolaisavun kokemusta asiasta eikä tämän argumentin tueksi ole löydettävissä tutkimustietoa. Työllistyminen turvapaikkaprosessin aikana on hyvin haastavaa. Lisäksi työntekijän oleskelulupaa varten tarvitaan mm. voimassa oleva ja Suomen hyväksymä passi, minkä vuoksi monet turvapaikanhakijat eivät voi hakea työntekijän oleskelulupaa, vaikka heillä olisikin työpaikka Suomessa. Saatavuusharkinnan takia turvapaikanhakijat työllistyvät useimmiten aloille ja tehtäviin, kuten siivous- ja rakennusosalalle, jotka kärsivät työvoimapulasta. Turvapaikanhakijoiden joukossa on paljon jo nykyiselläänkin alihyödynnettyä potentiaalia, joka tulisi paremmin tunnistaa ja tunnustaa Suomessa. On kohtuutonta ja lyhytnäköistä evätä mahdollisuudet muihin oleskelulupiin sen perusteella, että on aikaisemmin hakenut turvapaikkaa. Lisäksi esitetyt muutokset asettavat turvapaikanhakijat hyvin eriarvoiseen asemaan suhteessa esimerkiksi Ukrainasta paenneisiin, joille on myönnetty tilapäistä suojelua.

Suomen Pakolaisavun näkemyksen mukaan on sekä yksilön että yhteiskunnan etu, että mahdollisimman moni jo maassa oleskeleva henkilö työllistyisi ja heidän oleskelunsa olisi laillista. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, "kaistanvaihdos" koskettaa joitakin satoja ihmisiä vuodessa, joten kyse on marginaalisesta ihmisryhmästä. Näille ihmisille väylä on kuitenkin äärimmäisen tärkeä ja heidän työnantajilleen hyödyllinen, eikä ole syytä väylän tukkimiselle.

Siirtolaisuusinstituutti

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

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.

Lisäksi työllistyneiden, mutta kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden maasta poistaminen on ristiriidassa hallituksen tavoitteiden kanssa houkutella Suomeen ulkomaista työvoimaa.

Sivistysala ry

Sivistysala ry katsoo, että korkeakoulujen intressissä on, että lahjakkaat ja kyvykkäät henkilöt voivat hakeutua opiskelijaksi tai tutkijaksi riippumatta heidän maahantulonsa alkuperäisestä syystä. Tämä on myös Suomen kansallinen etu osaavan työvoiman sekä korkeakoulutustason nostamisen näkökulmista. Sivistysala ry ei pidä perusteltuna estää opiskelijaksi hakeutumista turvapaikanhakijalta, joka muutoin täyttää EU/ETA-alueen ulkopuolista korkeakouluopiskelijaa koskevat vaatimukset. Lisäksi ehdotetut muutokset ovat vähämerkityksellisiä ehdotuksen tavoitteiden kannalta, sillä enimmillään kategoriaan lukeutuvia henkilöitä on ollut HE-luonnoksen mukaan 42 vuodessa. Ehdotetuilla muutoksilla ei voi myöskään arvioida olevan vaikutusta Suomeen ulkopuolelta kohdistuvaan humanitäärisen maahanmuuton paineeseen.

Sivistysala ry ehdottaa, että muutoksista opiskelijoita ja tutkijoita koskevilta osin luovutaan.

Suomen Punainen Risti

Suomen Punainen Risti toteaa, että jotta muutoksesta ei aiheutuisi kohtuuttomia seurauksia niille turvapaikanhakijoille, jotka ovat voimassa olleen käytännön ja kannustimien johdosta panostaneet työkokemuksen saamiseen, esitykseen tulee lisätä siirtymäsäännös selventämään sitä, että oleskeluluvan hakeminen muulla kuin alkuperäisellä perusteella on mahdollista niille henkilöille, jotka ovat jättäneet turvapaikkahakemuksen ennen lain voimaantuloa.

Teknoliateollisuus ry

Teknoliateollisuus ry lausuu, että lain valmistelussa tulisi kuitenkin pitää tarkkaan huolta siitä, että muutos ei johda tilanteeseen, jossa kenties jo vuosia Suomessa töitä tehnyt, kieltä oppinut ja yhteiskuntaan integroitunut henkilö joutuu lähtemään lopullisesti pois maasta, koska turvapaikkapäätös on kielteinen. Lakimuutokset kaistanvaihdosta tulisi siksi rajata selkeästi tilanteisiin, joissa maahantulosäännösten kiertäminen on ilmeistä ja hakijan tai hänen perheensä integroitumista suomalaisille työmarkkinoille ja yhteiskuntaan ei voida todentaa tapahtuneen ennen hakemuksen jättämistä. Suomen pitkäaikaisen edun kannalta ei saisi syntyä tilanteita, joissa Suomessa koulutetut henkilöt eivät voisi jäädä tänne töihin, koska



työntekijän oleskeluluvan hakeminen työllistyneelle Suomessa koulutetulle henkilölle ei olisi enää mahdollista, mikäli heillä olisi taustaa myös turvapaikanhakijana.

Turvapaikanhakijoiden tuki ry

Turvapaikanhakijoiden tuki ry lausuu, että asiakastyössä saadun kokemuksen perusteella on syytä kyseenalaistaa lakimuutoksen yksi keskeinen tavoite, että turvapaikkaa aiemmin hakenneille tai turvapaikkaprosessissa oleville tehdään mahdolliseksi saada oleskelulupa työn perusteella. Tämä on sekä hakijan, että yhteiskunnan kannalta kohtuutonta ja haitallista. Hyvin harva turvapaikkaa hakeva osaa arvioida omat mahdollisuutensa saada Suomesta kansainvälistä suojelua. Tästä syystä onkin kohtuutonta ikään kuin rangaista ihmisiä siitä, että he ovat aiemmin hakeneet turvapaikkaa Suomessa. Turvapaikanhakija ei voi etukäteen tietää, riittävätkö juuri hänen turvapaikkaperusteensa turvapaikkaan Suomessa. Tämä on turvapaikanhakijan oikeuksien kannalta kyseenalaista.

Iso osa Tutun asiakkaista joko opiskelee tai työskentelee turvapaikkaprosessin jossain vaiheessa. Monet ovat opiskelleet joko korkea-asteella tai toisella asteella turvapaikanhakijoina ollessaan jopa useamman vuoden ja ehtineet myös valmistua. Lisäksi monet turvapaikanhakijataustaisista asiakkaistamme käyvät töissä työvoimapula-aloilla (etenkin palvelu-, hoiva- ja ravintola-aloilla) tai kouluttautuvat näille aloille oppisopimuskoulutuksessa. Ei ole yhteiskunnan etu estää työhaluisia ihmisiä, jotka jo ovat Suomessa, tekemästä työtä ja maksamasta veroja yhteiskunnalle. Tausta-ajatus, että ihmiset tietoisesti käyttäisivät kaistanvaihtoa väärin ei pidä paikkaansa ja on vastoin Suomen etua estää työhaluisia, kotoutuneita ihmisiä tekemästä työtä ja jäämästä Suomessa.

Vapaa Liikkuvuus ry

Vapaa Liikkuvuus ry lausuu, että ehdotusluonnoksen mukaan työ- ja opiskeluluvan hakumahdollisuuden poistamisen tarkoituksena on lähettää viesti, että "Suomeen ei kannattaisi tulla hakemaan turvapaikkaa, jos tarkoituksena on ainoastaan päästä maahan ja tänne töihin tai opiskelemaan". Ei ole olemassa tutkimusnäyttöä siitä, että tämänkaltaisilla lakimuutoksilla olisi vaikutusta turvapaikanhakijoiden määriin. Luonnoksen luvuista voi päätellä, että työ- ja opiskelulupia on myönnetty turvapaikanhakijataustaisille ihmisille vuosittain noin 200-300 kappaletta, mikä on vähäinen määrä verrattuna sekä turvapaikkahakemuksiin että työ- ja opiskelijalupahakemuksiin.

Humanitaarisen maahanmuuton määriin on viimeisen kymmenen vuoden aikana vaikuttanut ennen kaikkea mm. Syyrian ja Irakin konfliktit sekä Ukrainan sota. On epärealistista ajatella, että turvapaikanhakijat pyrkisivät Suomeen oleskelulupakäytäntöjen vuoksi. Jos tämä on keskeinen peruste muutokselle, sen taakse pitäisi olla tutkimusnäyttöä.

Vapaa Liikkuvuuden työstä saama kokemus on enemmänkin päinvastainen: turvapaikanhakijat eivät useinkaan ole tietoisia mahdollisuuksistaan virallistaa asemansa hakemalla muuta oleskelulupaa, varsinkaan ennen Suomen saapumista



3.3. Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto lausuu, että Luonnoksessa perustellaan hyvin, miksi työnteko-oikeuden tila kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen on epäselvä. Asia korjattaisiin turvapaikanhakijoiden osalta, mutta vastaavaa epäselvyyttä ilmenee myös muilla perusteilla haettuja jatkolupia koskevien kielteisen päätöksen ja niihin liittyvien karkottamispäätösten jälkeen

Poliisihallitus

Voimassa oleva 81 c §:n 6 momentin säännös on aiheuttanut epäselvyyttä sen tulkinnanvaraisuudesta johtuen ja siten ulkomaalaiselle ja työnantajalle on annettu ristiriitaista tietoa eri viranomaisilta. Säännökseen on kirjattu "päätös on täytäntöönpanokelpoinen", vaikka hallituksen esityksen perustelujen mukaan (HE 273/2018) työnteko-oikeus päättyisi, kun päätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi.

On erittäin hyvä, että pykälä korjataan selkeäksi, eikä työnteko-oikeuden voimassaolo jää tulkinnanvaraiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaisen työnteko-oikeutta koskevaa sääntelyä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä sääntelyn selkeyttämistä. Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus on nykyisin sidottu käännytyspäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen, mistä on seurannut ongelmia hakijoille ja heidän työnantajilleen, sillä itse täytäntöönpanokelpoisuuteen liittyvät säännökset ovat epäselviä ja osin monitulkintaisia.

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että viranomaisissa on koettu hankalana ajantasaisesti todeta täytäntöönpanokelpoisuus ja työnteko-oikeuden päättymisen ennakointi on ollut vaikeaa. Valtuutettu toteaa, että ehdotettu työnteko-oikeuden päättymisen päätöksen tiedoksiantoon ei myöskään ole ennakoitavissa oleva ajankohta hakijalle tai työnantajalle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee työnteko-oikeuden ulottamista maastapoistumiseen tai maastapoistamiseen asti, mikä turvaisi sekä hakijan että työnantajan oikeudet.

Pakolaisneuvonta ry

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.



Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Esityksessä selkeytetään turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden päättymisajankohtaa. EK pitää selkeyttämistä kannatettavana. Nykyisen sääntelyn noudattaminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi. Vaikeuskerrointa on lisännyt se, ettei ole olemassa viranomaista tai rekisteriä, josta työnantaja voisi työnteko-oikeuden aina tarkistaa. EK esittääkin, että jatkovalmistelussa tähän kiinnitetään vielä huomiota. Myös työnantajille, jotka ovat ilmoittaneet ulkomaalaisen palkkaamisesta TE-toimistolle, tulisi viran puolesta ilmoittaa henkilön työnteko-oikeuden lakkaamisesta.

Suomen Yrittäjät

Suomen Yrittäjät yhtyy esitysluonnoksessa esitettyihin perusteisiin nykyisen sääntelyn aiheuttamista tulkintaongelmista. Suomen Yrittäjät toteaa, että työnantajan kannalta mahdollisimman selkeä sääntely työnteko-oikeuden alkamis- ja päättymishetkestä on tarpeen, jotta työnantajalla on tosiasialliset mahdollisuudet varmistua ulkomaalaislain edellyttämällä tavalla ulkomaalaisen työntekijän työnteko-oikeuden voimassaolosta.

Siirtolaisuusinstituutti

Siirtolaisuusinstituutti lausuu olevan kannatettavaa, että turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden kesto 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.



3.4. Henkilöllisyyden todentaminen

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö

Henkilöllisyyden todentamiseen liittyvän sääntelyn selkeyttäminen parantaa edellytyksiä turvata yhteiskunnan sisäistä ja kansallista turvallisuutta.

Ulkoministeriö

Ulkoministeriö pitää kannatettavana, että ulkomaalaislain käsitteitä yhdenmukaistaan ja muun muassa hakijan henkilöllisyyden ”tarkistamisen” ja ”varmentamisen” sijaan ulkomaalaislaissa käytettäisiin yhtenevästi termiä hakijan henkilöllisyyden ”todentamisesta”, jotta sääntely olisi selkeää ja yksiselitteistä. Tieto hakijan henkilöllisyydestä muodostaa lähtökohdan kaikkien maahantulolupa-asioiden käsittelylle ja viranomaisen on tiedettävä, kenelle maahantulolupia myönnetään.

Oikeuskansleri

Oikeuskansleri toteaa, että ehdotetussa 35 §:ssä tunnistamisesta oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä heikennettäisiin oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisen tapauksessa. Ehdotuksen arviointi on puutteellista tältä osin, kun asiaa ei ole käsitelty säätämisperusteluissa, sen EU-oikeudellista taustaa ei ole valotettu eikä myöskään tehty oikeusvertailua tältä osin.

Eduskunnan oikeusasiamies

Apulaisoikeusasiamies lausuu, että esityksessä henkilön tunnistaminen ja henkilöllisyyden luotettava selvittäminen voimassa olevan matkustusasiakirjan avulla liitetään oleskeluluvan saamisen ehdoksi. Pykälään liittyvä poikkeusperusteet vastaavat voimassa olevia poikkeamisperusteita, mutta pykälään liitettäisiin uutena kohtana matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeaminen myös Suomessa syntyneelle lapselle.

Toisaalta on otettava huomioon myös se, että joidenkin maiden kansalaisten henkilöllisyyden luotettava tunnistaminen voi olla käytännössä mahdotonta. Esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin pohtia sitä, kuinka menetellään tilanteessa, jossa henkilöllisyyden tunnistaminen ei ole mahdollista.

Poliisihallitus

Poliisihallitus lausuu, että ulkomaalaislaissa säädetään maahantulon ja maassa oleskelun yleisistä edellytyksistä oleskeluluvan myöntämiseksi. Vaikka ulkomaalaislaissa on lukuisia säännöksiä, jotka kytkeytyvät laajassa merkityksessä osaksi henkilön tunnistamista, niin ulkomaalaislaissa tai muussa kansallisessa maahanmuuton lainsäädännössä ei ole nimen-



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

omaista määritelmää ulkomaalaisen tunnistamiselle ja tämän henkilöllisyyden todentamiselle eikä sääntelyä edellytyksestä tunnistaa ulkomaalainen henkilö tai todentaa tämän henkilöllisyys oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä.

Koska koko oleskelulupamenettelyn keskeisin ajatus on pyrkiä varmistumaan maahan saapuvien ja maassa oleskelevien henkilöllisyydestä, edellytys henkilön tunnistamisesta ja tämän henkilöllisyyden todentamisesta halutulla tasolla olisi perusteltua säätää laissa selkeästi ja yksiselitteisesti oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi.

Ilman matkustusasiakirjoja Suomeen saapuneen kansainvälistä suojelua hakeneen henkilöllisyys perustuu monesti hänen itsensä kertomaan, eikä sitä pystytä varmistamaan mitenkään. Tällaisessa tilanteessa on vaarana se, että oleskeluluvan voi saada väärällä henkilöllisyydellä, mistä voi pahimmassa tapauksessa aiheutua vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Kansainvälistä suojelua hakeville, jotka saapuvat maahan ilman matkustusasiakirjaa tai henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa, olisi pyrittävä löytämään jokin muu lisävaatimus henkilöllisyyden todentamiseen kuin hakijan oma kertomus.

Uudessa laissa pysyvän oleskeluluvan myöntämisen perusteita tunnistamisen osalta on tiukennettu muiden kuin kansainvälisen suojelun hakijan osalta. Tätä edellytysten tiukennusta voidaan pitää hyvänä. Pykälään on kuitenkin jätetty poikkeamismahdollisuus matkustusasiakirjavaatimuksesta yksittäistapauksissa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen etu sitä vaatii. Jää nähtäväksi, miten tätä tullaan tulkitsemaan.

Suojelupoliisi

Kansallisen turvallisuuden suojaamista tukee myös henkilöllisyyden todentamista koskevan edellytyksen vahventaminen. Suojelupoliisi on jo pitkään pitänyt esillä henkilöllisyyden varmistamisen merkitystä maahantulon edellytysten selvittämisessä ja maahantulon kansalliseen turvallisuuteen liittyvien riskien arvioinnissa.

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto lausuu luonnoksesta syntyvän vaikutelman, että hakijan olisi lähtökohtaisesti jokaista oleskelulupaansa hakiessaan todennettava henkilöllisyytensä matkustusasiakirjalla. Tämä olisi suuri muutos nykytilaan, sillä nyt sähköisesti asioiva ja vahvasti tunnistautunut hakija voi yleensä hakea jatkolupaa ilman henkilökohtaista asiointia. Tällöin hakija voi toimittaa kopion matkustusasiakirjastaan sähköisesti. Viraston palvelupisteiden toiminta on nyt suunniteltu olettaen, että henkilökohtainen asiointi voidaan usein jättää väliin. Jos muutoksen myötä henkilöllisyyden todentamien koskisi myös jatkolupaa hakevia, olisi sen vaikutus nykytilaan ja henkilökohtaisen asioinnin tarpeeseen hyvä kirjata lain perusteluihin. Vaihtoehtona voisi myös harkita, että henkilöllisyyden todentamista vaadittaisiin vain yhden kerran, minkä jälkeen jatkolupia haettaessa vaadittaisiin nykytilan mukaisesti vain matkustusasiakirjan voimassaoloa.

Virastossa heräsi kysymys, milloin matkustusasiakirjan aitoudesta olisi riittävästi varmistuttu. Nyt luonnoksen sanamuodon mukaan henkilöllisyys olisi luotettavasti todennettava voimassa olevalla kansallisella matkustusasiakirjalla. Käytännössä nykyaikaisia väärennöksiä



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

ei voi havaita ilman teknisiä apuvälineitä. Siksi perusteluista olisi hyvä ilmetä, jos silmämääräistä tarkastelua voisi kuitenkin pitää tässä yhteydessä riittävänä, tai jos edellytetään nimenomaan teknisin apuvälineiden tehtyä tutkimusta. Asiakirjan riittävän tutkimisen osalta olisi tehtävä valinta toisaalta lupamenettelyn sujuvuuden ja toisaalta henkilöllisyyden todentamisen luotettavuuden välillä. Valintaan johtanut punninta olisi hyvä ilmetä lain perusteluista. Ylipäätään henkilöllisyyden todentamiseen haluttu luottamustaso olisi hyvä määritellä mahdollisimman tarkasti.

Luonnoksen mukaan käsitteiden selkeyttämisellä luotaisiin pohjaa läpileikkaavasti aina kansalaisuuden saamiseen asti. Kansalaisuuslaki ja sen käsitteistö eroaa oleskelulupasääntelystä selvästi. Kansalaisuuslain 6 §:n vaatimus selvitetystä henkilöllisyydestä on itsenäinen. Sen täyttyminen tutkitaan nykyisin mukaan erikseen kansalaisuusasian yhteydessä, eikä sitä ole sidottu mihinkään aiempiin kannanottoihin. Hallitusohjelman mukaan kansalaisuuslakia tullessaan uudistamaan muun muassa niin, ettei kansalaisuutta voisi saada ilman aktiivisuutta oman henkilöllisyytensä selvittämisessä. Olisi toivottavaa, että henkilöllisyys saataisiin todennettua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ulkomaalaisen Suomessa oleskelua.

Maahanmuuttovirasto toteaa luonnoksessa lähdettävän siitä, että kansainvälistä suojelua saaneilta ei edellytetä luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä. Vaikka heidän ei voidakaan olettaa olevan yhteydessä lähtömaansa viranomaisiin matkustusasiakirjan hankkimiseksi, tosiasia kuitenkin on, että suuri osa kansainvälistä suojelua saaneistakin pystyy riittävän luotettavasti todentamaan henkilöllisyytensä – aivan kuten luonnoksen 35 §:n 3 momentissa tarkoitetuilta henkilöiltä edellytetään - asiakirjojen avulla. Ulkomaalaisella voi olla esimerkiksi matkustusasiakirja, jonka voimassaolo jatkuu tai on päättynyt, lähtömaansa viranomaisen antama henkilötodistus tai ajokortti. Henkilöllisyys voi välillisesti käydä tietyissä tapauksissa ilmi myös esimerkiksi avioliittotodistuksesta.

Nykytilaa arvioivan kohdan 2.4.3 loppupuolen osalta virasto katsoo, että mikäli henkilöllisyys olisi selvitetty muilla asiakirjoilla kuin kansallisella passilla, olisi mahdollisuus muukalaispassin myöntämiseen syytä olla olemassa. Muukalaispassi on matkustusasiakirja, joka täyttäisi vaatimuksen matkustusasiakirjasta.

Digi- ja väestötietovirasto DVV

Esityksessä ehdotetaan vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön perustuvaa säännöstä matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisesta Suomessa syntyvän lapsen osalta. DVV toteaa, että Suomessa kotikunnan omaavan vanhemman synnyttäessä lapsen Suomessa, tallennetaan syntyneenlapsen tiedot VTJ:ään, hän saa henkilötunnuksen ja hänelle merkitään kotikunta Suomessa terveydenhuollon toimintayksikön DVV:lle tekemän syntymäilmoituksen perusteella. Lapsen VTJ:ään tallennettavat yksilöintitiedot sekä hänen suhteensa hänet synnyttäneeseen vanhempaan todennetaan terveydenhuollon toimintayksikössä. Myös tilanteissa, joissa Suomessa syntyneen lapsen tietoja ei syntymän perusteella tallenneta VTJ:ään,



voi DVV antaa terveydenhuollon toimintayksikön antaman syntymäilmoituksen tietoihin perustuvan todistuksen lapsen syntymästä esimerkiksi lapsen kansalaisuusvaltiosta hankittavaa matkustusasiakirjaa varten.

DVV lausuu, että esityksessä olisi hyödyllistä huomioida voimassa olevan matkustusasiakirjan ja sen puuttumisen vaikutukset henkilön luotettavaan tunnistamiseen myös VTJ:n osalta sekä tähän liittyvät vaikutukset henkilön Suomeen asettautumiseen. Maahanmuuttoviraston rooli henkilötunnuksen antajana ja tietojen VTJ:ään tallentajana olisi myös hyödyllistä tuoda esiin. Esityksessä olisi hyödyllistä huomioida myös väestötietohallintoa koskevat poikkeukset henkilöllisyydestä varmistumisen menettelyihin Suomessa syntyneen lapsen osalta sekä poikkeusmenettelyn hyväksyttävyyden että lapsen matkustusasiakirjan hankkimiseen liittyvien vaikutusten ymmärtämiseksi.

DVV pitää ansiokkaana esityksen käsiteanalyysikohtaa (2.4.1) henkilöllisyyden todentamiseen liittyvän lainsäädännön käsitteiden käytön epäyhtenäisyydestä. Käsitteiden käyttö on epäyhtenäistä myös VTJ-laissa (ks. 9 §:n 3 momentti, 66 §:n 1 momentti, 67 §:n 1 ja 2 momentit ja 69 b §:n 1 ja 2 momentit). Sääntelyn tavoitteiden ymmärtämiseksi ja soveltamisen helpottamiseksi on tärkeää kuvata käsitteiden epäyhtenäisyyttä ja sen syitä. Myös käsitteiden määrittelemineen muutettavaksi ehdotetun ulkomaalaislain 35 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on samoista syistä tärkeää. Ainakin kohdassa 2.4.1 olisi paikallaan kuvata myös tietosuojalain 29 §:ään 1.1.2024 alkaen sisällytetyt yksilöimisen ja tunnistamisen käsitteitä. Näiden tietosuojalain 29 §:ään sisällytetyjen käsitteiden lakiin sisällyttämisen taustalla ollut perustuslakivaliokunnan kannanotto kohdassa jo onkin esitelty.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ehdotettu sääntely vaikuttaa paikoin liian rajoittavalla. Yleisellä tasolla valtuutettu katsoo, että mikäli lainsäädännön muutoksella tosiasiaa tavoitellaan henkilön tunnistamista, on Suomeen tullessa tai Suomessa oloaikana esitetyn voimassa olevan matkustusasiakirjan oltava siihen riittävä, vaikka matkustusasiakirja ei olisi-kaan voimassa enää luvan myöntämisen hetkellä. Hakija itse ei voi vaikuttaa luvan myöntämisen ajankohtaan, eikä kaikissa tapauksissa voi matkustaa toiseen maahan hankkiakseen uuden matkustusasiakirjan lupa-asian ollessa vireillä. Hakijan yhdistäminen puolestaan vi-reillä olevaan tai aiempaan hakemusasiaan, taikka mahdolliseen maahantulokieltoon tai muuhun vastaavaan, on luotettavammin tehtävissä biometrisin tunnistein (jotka hakijoilta joka tapauksessa otetaan) kuin tunnistamalla henkilö kansallisesta matkustusasiakirjasta. Valtuutettu katsoo myös, että hakija tulee voida tunnistaa toisen valtion myöntämästä matkustusasiakirjasta (esim. muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja), eikä ainoastaan kansallisesta matkustusasiakirjasta.

Valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaa-miseksi tietyille kansalaisuudettomille henkilöille ja kolmansien valtioiden kansalaisille (SM/2023/41). Esimerkiksi toisessa EU-maassa kansainvälistä suojelua ja sen perusteella matkustusasiakirjan saaneen henkilön hakiessa työoleskelulupaa Suomesta, häneltä ei voida edellyttää kansallista passia, vaan toisen maan myöntämän matkustusasiakirjan on katsot-tava riittävän. Esitysluonnoksessa valtuutettu kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

esimerkiksi kansalaisuudettomien henkilöiden tai Somalian kansalaisten – joiden matkustusasiakirjoja Suomi ei hyväksy – on sääntelyn perusteella mahdotonta saada esimerkiksi oleskelulupaa perhesiteen, työnteen tai opiskelun perusteella, koska kyseiset oleskelulupakategoriat eivät kuulu ehdotetun 2 ja 3 momentin piiriin. Esimerkiksi kansalaisuudettomalta matkustusasiakirjaa ei tule missään tilanteissa vaatia. Mikäli näitä ja vastaavia tilanteita ei huomioida asianmukaisesti, voi sääntely muodostaa henkilön kansalaisuuteen perustuvan välillisen syrjinnän tilanteen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdottaa tästä syystä, että ehdotetun momentin viimeiseen lauseeseen kirjattu poikkeus matkustusasiakirjavaatimuksesta erotetaan omaksi 4 momentikseen, jolloin poikkeus koskisi ehdotetun 35 §:n 1–3 momentteja.

Toiseksi valtuutettu suosittelee harkitsemaan muun muassa perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan lisäämistä ehdotettujen 2 ja 3 momenttien listaukseen poikkeustilanteista. Kuten tässä lausunnossa on jo aiemmin tuotu ilmi, on perhe-elämän suoja sekä Suomen perustuslaissa että kansainvälisissä ja eurooppalaisissa sopimuksissa vahvistettu perus- ja ihmisoikeus, jolloin olisi perusteltua myös lapsen edun toteutumisen näkökulmasta, että perheenyhdistämistä koskevassa tilanteessa olisi mahdollista poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta.

Kolmanneksi on syytä tarkastella, voivatko ehdotetun 3 momentin edellytykset muodostua tietyissä tilanteissa liian vaativiksi. On syytä huomioida, että esimerkiksi ulkomaalaislain 52 §:n nojalla myönnetään oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä esimerkiksi, jos hakija on haavoittuvassa asemassa tai hänen terveydentilansa on niin heikko, että kotimaahan palaaminen lyhentäisi hänen elinaikaansa. Lisäksi 52 a §:n nojalla oleskelulupa myönnetään erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille. Ehdotetussa sääntelyssä ja perusteluissa ei ole riittävästi huomioitu sitä, että hakijoille voi heidän haavoittuvasta asemastaan johtuen olla erittäin vaikeaa täyttää matkustusasiakirjavaatimusta. Esimerkiksi sairaan henkilön ei välttämättä ole mahdollista matkustaa toiseen maahan hakeakseen kotimaansa passia. On syytä arvioida, miten tällaisessa tilanteessa olevat henkilöt pystyisivät täyttämään ehdotetun pykälän velvoitteet ja mikäli he eivät tähän pysty, ovatko asetettavat edellytykset liian tiukat ja toteutuuko yhdenvertaisuus täysimääräisesti.

Neljänneksi tulee kiinnittää huomiota siihen, onko luvansaaneiden ylipäättään mahdollista täyttää ehdotetussa 3 momentissa asetettuja edellytyksiä. Suomessa ei ole monenkaan maan edustustoja, minkä lisäksi kaikki edustustot eivät myönnä passeja tai niillä on sellaisia edellytyksiä passin myöntämiselle, joita henkilön voi olla vaikeaa tai mahdotonta täyttää. Jos luvansaaneen henkilön kotimaan edustustoa, joka myöntää passeja, ei ole Suomessa, tai henkilöllä ei ole passin saantiin tarvittavia asiakirjoja, tulee hänelle myöntää muukalaispassi riittävän pitkäksi ajaksi, jotta matkustaminen edustustoon toiseen maahan on ylipäättään mahdollista. Valtuutettu katsoo, että luvansaaneilta ei tule kuitenkaan edellyttää passin hankkiakseen kotimaahan matkustamista. Vaikka momentissa tarkoitettut henkilöt eivät ole saaneet kansainvälistä suojelua, ovat he voineet saada oleskeluluvan turvapaikkamenettelyn päätteeksi tai voivat esimerkiksi pelätä mahdollista ihmiskauppiasta kotimaassa. Tilanteissa, joissa lupa on myönnetty esimerkiksi terveydentilan, alaikäisyyden tai muun haavoittuvan aseman johdosta, olisi kohtuutonta vaatia henkilöä lähtemään kotimaahan selvittämään asi-
aansa.



Lisäksi henkilöiden voi olla mahdotonta täyttää ehdotetun 3 momentin edellytystä henkilöllisyyttä koskevan muun luotettavan selvityksen esittämisestä. Monella luvansaaneella ei ole mahdollisesti koskaan ollutkaan minkäänlaista selvitystä henkilöllisyydestään, jolloin on epäselvää, miten henkilö voisi 3 momentin edellytykset täyttää. 3 momentin kynnykseltä, että luvansaanut olisi todistettavasti pyrkinyt hankkimaan matkustusasiakirjan ja lisäksi esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään, on kohtuuttoman korkea.

Viidenneksi, edellä esitetysti valtuutettu ehdottaa, että ehdotetun 3 momentin poikkeamista koskeva virke erotettaisiin omaksi 4 momentiksi. Valtuutettu pitää poikkeamista koskevaa lisäystä myönteisenä, mutta katsoo, että sitä tulisi voida soveltaa myös 1 ja 2 momentteihin. Lisäksi valtuutettu huomioi poikkeamista koskevat säännöskohtaiset perustelut, joiden mukaan säännöstä olisi tulkittava suppeasti. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta huomioon ottaen tällaista suppeaa tulkintaa koskevaa ohjeistusta ei tule antaa. Myös ulkomaalaislain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Verohallinto

Ulkomailta Suomeen saapuva henkilö on myös Verohallinnossa voitava tunnistaa luotettavasti henkilön yksilöintiin liittyvien perustietojen varmistamiseksi ja verovelvollisuusaseman selvittämiseksi. Henkilön asioidessa Verohallinnossa hänellä on velvollisuus esittää luotettavat itseään koskevat tunnistusasiakirjat ja kaikki sellaiset asiakirjat, joita tarvitaan hänen verotusasiansa käsittelyä varten. Verohallinnon kannalta olisi tarkoituksenmukaisinta, että ulkomailta Suomeen saapuvalla asiakkaalla olisi jo ennen asiointia Verohallinnossa rekisteröintitiedot kunnossa.

Verohallinnolla ei ole huomautettavaa säännösluonnoksista. Ehdotettu lakimuutos ei aiheuttaisi menettely- tai järjestelmämuutoksia Verohallinnossa.

Amnesty International

Amnesty toteaa, että säännös jättää tarkentamatta, miten kansainvälistä suojelua saaneet henkilöt voivat saada pysyvän oleskeluluvan. Kansainvälistä suojelua saaneilta henkilöiltä ei voida edellyttää kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista, sillä he ovat todetusti vainon vaarassa kotimaansa viranomaisten taholta. He eivät siis voi turvautua kotimaansa viranomaisiin matkustusasiakirjan saamiseksi. Tämä onkin ymmärretty alkuperäisessä säännöksessä, mutta jää epäselväksi uudessa säännösehdotuksessa, jossa puhutaan vain määräaikaisesta oleskeluluvasta heidän kohdallaan.

Lisäksi Amnesty toteaa, että kaikilla ei myöskään ole mahdollisuutta hankkia matkustusasiakirjaa, jota Suomi hyväksyisi. Tästä on esimerkkinä Somalian passi, mihin oikeustilaan myös Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ottanut kantaa.



Pakolaisneuvonta ry

Pakolaisneuvonta lausuu, että nyt ehdotettu säännös estäisi paitsi yksilöllisen kohtuullisuus-harkinnan 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. 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. Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettua 2 momentin sanamuotoa tulisi lieventää ja 3 momentti tulisi poistaa. Lainkohdalla vaikeutetaan perusteettomasti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten mahdollisuutta saada pysyvä oleskelulupa.

Pelastakaa Lapset ry

Pelastakaa Lasten kokemus on, että joissain Suomeen saapuvien lasten ja perheiden lähtömaissa henkilöllisyystodistuksen ja matkustusasiakirjan saamisessa voi jo lähtökohtaisesti olla haasteita. Lapsen henkilöllisyyden todistava asiakirja on myös voinut kadota matkalla, tai lapsi on voinut syntyä matkalla, jolloin rekisteröintiä ei ole välttämättä tapahtunut.

Esityksessä todetaan myös, että matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan poiketa, jos siihen on painava syy tai lapsen etu sitä vaatii, kuten silloin kun lapsi on maassa ilman huoltajaa. Tämä on hyvä lisäys, jolla voidaan pyrkiä varmistamaan lapsen edun toteutuminen. Lapsen etua tulee kuitenkin kyetä arvioimaan laajemmin, kuin vain esimerkiksi sen perusteella onko lapsi saapunut maahan huoltajansa kanssa vaiko ilman huoltajaa.

Suomen Punainen Risti

Suomen Punainen Risti katsoo, että ehdotukseen pitäisi lisätä selvä maininta, että matkustusasiakirjavaatimus ei koske kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyjä oleskelulupia, mukaan lukien pysyvä oleskelulupa. Kansainvälistä suojelua hakevilla ei matkustusasiakirjaa usein ole, koska he ovat joutuneet pakenemaan kotimaastaan, eikä kansainvälistä suojelua saavilta voida edellyttää asiointia oman maansa edustuston kanssa.

Siirtolaisuusinstituutti

Siirtolaisuusinstituutti toteaa, että käsitteistön yhdenmukaistaminen on kannatettavaa. Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole riittävästi selvitetty niitä perusteita, joilla oleskelulupa 51, 52,



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Maahanmuutto-osasto

16.4.2024

VN/24628/2023

SM 041:00/2023

52 a, 52 d, tai 52 e §:n pykälien mukaan myönnetään, eikä näin ollen myöskään myötävai-
kuttamisvelvollisuuden ja siihen liittyvien sanktioiden mahdollisuutta tai kohtuullisuutta käy-
tännössä. Ehdotus ei myöskään sisällä kansainvälistä vertailua aiheesta. Näitä olisi selvitet-
tävä lisää, koska muuten lainsäädännön todellisia vaikutuksia on mahdotonta arvioida.

Muukalaispassin osalta esityksessä todetaan, ettei sitä voida myöntää korvaamaan puuttu-
vaa 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, ku-
ten 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 ei-
vät ehkä koskaan ole asuneet Afganistanissa ja jotka eivät voi matkustaa sinne turvallisuus-
syistä 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.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet
Maahanmuutto-osasto
16.4.2024

VN/24628/2023
SM 041:00/2023

Tietosuojavaltuutetun toimisto

Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää biometrinen tietojen osalta tarkoituksenmukaisena, ettei biometrinen tietojen kansallisiin käyttötarkoituksiin ja niiden luovuttamiseen SIS-järjestelmään esitetä laajentavia muutoksia tämän lakiesityksen yhteydessä. Kansallisten käyttötarkoitusten rajausten vuoksi tiedot eivät ole sillä tavalla saatavilla kuulutuksiin tallentamista varten kuin SIS-asetukset edellyttävät.

Muutoin tietosuojavaltuutetun toimisto pitää esitettyjä muutoksia perusteltuina ja tarpeellisina.

Siirtolaisuusinstituutti

Siirtolaisuusinstituutti lausuu ottaen huomioon, että aiemman lakimuutoksen yhteydessä tietojen luovuttamisesta nimenomaisesti 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.