



Sisäministeriö
AI FI 10/2024
15.2.2024

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

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

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa. Lausuntoaika on ollut tavallista lyhyempi, joten esityksen tarkkaa läpikäyntiä ei ole ollut mahdollista tehdä eikä kaikkia yksityiskohtia ole ollut mahdollista kommentoida.

Amnesty lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Hallituksen esitysluonnoksen muutosehdotukset

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan hallitusohjelmakirjausten mukaisesti, että maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa ulkomaalaislain sääntelyä uudistetaan ja täsmennetään estämään säännösten kiertäminen entistä tehokkaammin. Lakiin kirjattaisiin tilanteet, joiden perusteella oleskelulupa sitä haettaessa evättäisiin tai se peruttaisiin. Myös lain soveltamista Maahanmuuttovirastossa tulisi esityksen mukaan tiukentaa. Nykyinen ulkomaalaislain 36 § jaettaisiin useaksi eri pykäläksi, joissa oleskeluluvan epäämisperusteet jaoteltaisiin teeman perusteella seuraavasti: yhteiskunnan etu, yleiset perusteet, Suomessa tapahtunut moitittava toiminta, perheside, työnteko sekä turvapaikanhaku.

Ehdotuksella estettäisiin myös turvapaikanhakijoiden ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden mahdollisuus hakea työperusteista tai opiskelijan oleskelulupaa. Turvapaikkamenettelyn aikana tai sen päätyttyä, ulkomaalaisen vielä oleskellessa maassa, jätetty työ- tai opiskelijan oleskelulupahakemus jätettäisiin tutkimatta. Lisäksi täsmennettäisiin turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden päättymistä koskevaa sääntelyä siten, että työnteko-oikeus päättyisi Maahanmuuttoviraston kielteisen turvapaikkapäätöksen tiedoksisaamiseen tai tavallisessa turvapaikkamenettelyssä hallinto-oikeuden kielteisen päätöksen tiedoksisaamiseen.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi henkilön tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista koskevan sääntelyn muuttamista velvoittamalla viranomainen tunnistamaan henkilön ja todentamaan tämän henkilöllisyyden oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä tietyin poikkeuksin sekä edellyttämällä henkilön omaa myötävaikuttamista. Laissa täsmennettäisiin matkustusasiakirjavaatimuksen ja muukalaispassin myöntämisen suhdetta.

Esitysluonnos pyrkii täsmällisempään ja tarkkarajaisempaan sääntelyyn, mikä parantaisi hakijan oikeusasemaa. Tavoitteena ehdotetuilla säännösmuutoksilla on korostaa maahanmuuton hallintaa ja yhteiskunnan sisäistä turvallisuutta. Tarkoituksena on korostaa sitä, että yhteiskunnan säännöksiä on noudatettava ja maahanmuuttajilta vaaditaan yleistä lainkuuliaisuutta. Tarkoituksena on myös hallitusohjelmakirjausten mukaisesti estää turvapaikkamenettelyn käyttö työvoiman maahanmuuton väylänä.

Amnestyn kanta

Yleiset huomiot

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.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan sääntelyä, joka on huomattavasti muita pohjoismaita tiukempaa. Lisäksi useilla parhaillaan tekeillä olevilla eri lakiesityksillä aikaansaavat yhteisvaikutukset tulevat oletettavasti heikentämään ihmisoikeuksien toteutumista huomattavasti. Tätä ei myöskään ole millään tavalla esityksessä huomioitu tai arvioitu. Esitys sisältää muotoilultaan ehdotonta lakitekstiä, joka ei jätä harkinnanvaraa esimerkiksi oleskeluluvan epäämiselle usealla perusteella. Esityksessä ehdotetaan kohtuusharkintaa tiettyihin epäämisperusteisiin, mutta kynnys sen käytölle jää liian korkeaksi. Näin ollen esitys ei ota huomioon tilanteita, joissa ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää kokonaisharkintaa, 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 kestäväntöntä rangaista hakijaa tästä.

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

Oleskeluluvan epääminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että säännöstä yleisistä edellytyksistä oleskeluluvan myöntämiselle muutettaisiin niin, että teemoittain eri pykälissä säädeltäisiin oleskeluluvan epäämisen perusteet. Lisäksi epääminen tulisi ehdottomaksi eli harkinnanvaraisuus poistuisi.

Yhteiskunnan yleinen etu

Yksi teema olisi oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan yleisen edun vuoksi. Kansallisen turvallisuuden vaarantaminen tulisi uudeksi perusteeksi evätä oleskelulupa ja esitysluonnoksen mukaan käsite olisi dynaaminen ja määrittäisi sekä ajassa että suhteessa Suomen muuttuvaan uhka- ja toimintaympäristöön. Esitysluonnoksessa mainitaan myös hybridivaikuttaminen osana kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa.

Amnesty toteaa, että yhteiskunnan yleinen etu ja erityisesti kansallinen turvallisuus, joka nyt otettaisiin uutena kohtana lakiin, ovat hyvin epämääräisiä käsitteitä, jotka voidaan käsittää laaja-alaisesti. Ihmisten perus- ja ihmisoikeuksiin tulisi puuttua vain täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä, kuten esityksessäkin on perusajatuksena. Lisäksi ehdotuksessa mainitaan hybridivaikuttaminen yhtenä uhkana, jolla oleskelulupa evättäisiin. Esimerkiksi itärajalla tällä hetkellä

tapahtuva turvapaikanhaku on poliittisesti katsottu Venäjän taholta tapahtuvaksi vaikuttamisyhteydeksi. Jää epäselväksi evättäisiinkö tässä tilanteessa nyt rajalle tulevilta ihmisiltä oleskelulupa vain siitä syystä, että on katsottu Venäjän yrittävän vaikuttaa Suomeen. Amnesty katsoo, että tällöin Suomi loukkaisi kansainvälisiä velvoitteitaan, kuten ehdotonta palautuskieltoa, mikäli turvapaikanhakijoilta evättäisiin oleskeluluvat vain toisen valtion vaikuttamisyhteyden vuoksi. Säännöksessä ei myöskään olisi enää harkintavaltaa, kuten aiemmin, mikä estää tilanteiden vaarallisuuden arvioimisen ja vähäisemmissä uhissa harkintavallan käytön.

Yleiset perusteet

Oleskelulupa olisi mahdollista evätä myös niin sanotuilla yleisillä perusteilla esimerkiksi silloin, kun esitetyt perusteet eivät vastaisi maahantulon ja oleskelun todellista tarkoitusta. Esimerkkinä on annettu tilanne, jossa ihminen on tullut maahan viisumilla, vaikka tarkoituksena olisikin työnteke. Amnesty toteaa, että säännösehdotus ei ota huomioon ihmisten erilaisia tilanteita, joissa oleskelun tarkoitus voi muuttua, eikä se silti ole osoitus tarkoituksesta kiertää maahantulosäännöksiä. Näissä tilanteissa on epäinhimillistä pakottaa ihminen takaisin kotimaahansa vain hakemaan oleskelulupaa toisella perusteella ilman mahdollisuutta hakea lupaa Suomesta käsin.

Ehdotuksessa viitataan myös mahdollisuuteen evätä oleskelulupa tapauksessa, jossa olisi perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan joutuneen pakotetuksi avioliittoon, jolloin oleskelulupa voidaan evätä tai peruuttaa. Amnesty toteaa, että tapauksissa, joissa ihminen on joutunut pakotetuksi avioliittoon tai häntä kohdellaan läheisyydessään väkivaltaisesti, hänellä tulee olla mahdollisuus laillistaa oleskelunsa myös vaikka hän päättäisi perhesiteensä, jonka perusteella hänelle olisi oleskelulupa myönnetty. Muussa tapauksessa väkivaltaa kokevat voivat jäädä kyseiseen perhesuhteeseen pelätessään, että joutuvat maasta pois oleskelulupansa perusteen lakatessa.

Säännöksessä ehdotetaan myös, että jos ulkomaalainen on poistunut Suomesta ja saanut avustusta pysyväisluonteista kotimaahansa asettautumista varten, oleskelulupaa ei myönnettäisi viiden vuoden kuluessa hänen Suomesta lähdöstään. Amnesty katsoo, että kyseinen ehdotus viiden vuoden ”karensista” on suhteeton eikä ota huomioon ihmisten erilaisia tilanteita. Ehdotuksessa ei ole esimerkiksi arvioitu perhe-elämän suojan merkitystä tai sitä, että henkilö voi joutua lähtemään kotimaastaan hakemaan kansainvälistä suojelua uudestaan muuttuneiden olosuhteiden vuoksi.

Lisäksi ehdotetaan, että säännöksen yleiset perusteet oleskeluluvan epäämiselle voitaisiin myöhemminkin ottaa huomioon oleskeluluvan epäämisen perusteena. Mikäli henkilö olisi aiemmin Suomessa oleskellessaan toiminut moitittavasti, sen tulisi vaikuttaa oleskeluluvan myöntämiseen senkin jälkeen, kun hän on poistunut maasta ja hakee oleskelulupaa myöhemmin uudelleen. Esimerkiksi aikaisempi laitton maassa oleskelu voisi olla peruste olla myöntämättä lupaa, mikäli henkilö on esimerkiksi pyrkinyt välttelemään viranomaisia.

Amnesty katsoo, että kyseinen ehdotus on epäinhimillinen, sillä se saattaa ihmiset helposti tilanteeseen, jossa he eivät milloinkaan voisi saada oleskelulupaa Suomeen. Tällaiseen tilanteeseen voisivat joutua esimerkiksi niin sanotut paperittomat ihmiset, joilla saattaa Suomessa olla perhettäkin. Vuosien 2015–2016 aikana tehtyjen lakimuutosten ja menettelyjen tehostamisen myötä turvapaikkamenettelyn laatu ja hakijoiden oikeusturva heikkenivät niin, että kaikkien

hakijoiden turvapaikkaperusteet eivät tulleet asianmukaisesti käsittelyiksi. Yhdessä humanitaarisen suojelun poistamisen kanssa tämä lisäsi paperittomuutta.¹

Ihmiset eivät myöskään oletettavasti aina ymmärtäisi tiettyjen tekojen näin vakavia seurauksia, varsinkaan jos heillä ei ole juristia apunaan selittämässä vaikeasti ymmärrettäviä lakimuutoksia. Lisäksi Maahanmuuttovirastolle jätettäisiin tässä laaja harkintavalta hakijan aiemman käyttäytymisen moitittavuudesta, mikä ei vastaa lain täsmällisyy- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia.

Suomessa tapahtunut moitittava toiminta

Ehdotuksessa erilliseksi kohdaksi säädettäisiin oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi. Esimerkkinä annetaan laiton maassa oleskelu, mikä estäisi oleskeluluvan myöntämisen. Ulkomaalainen olisi voinut joko tulla jo alun perin maahan laittomasti tai jäänyt maahan oleskelemaan, vaikka hänen olisi pitänyt poistua maasta oleskeluoikeuden päätyttyä. Se, millä perusteella lupaa haettaisiin, ei vaikuttaisi säännöksen soveltamiseen. Myös oleskeluluvan ”perusteeton” hakeminen tai turvapaikkamenettelyn ”hyväksi käyttäminen” pitkittääkseen perusteetonta maassa oleskelua tai lykätäkseen maasta poistumista otettaisiin huomioon oleskelulupaharkinnassa. Joskus jo yksi oleskelulupahakemus – ottaen huomioon esimerkiksi sen ajoittuminen tai luonne – saattaisi antaa viitteitä tarkoitushakuisesta toiminnasta perusteettomasti maahan jäämiseksi. Lisäksi tilanteet, joissa entinen turvapaikanhakija hakisi muunlaista oleskelulupaa, esimerkiksi perhesiteen perusteella, voisivat viitata turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöön.

Amnesty katsoo, että myös tämä ehdotus on epäinhimillinen eikä ota huomioon sitä, että ihmisten tilanteet ovat muuttuvia ja erilaisia. Turvapaikanhakija voi esimerkiksi perustaa maassa ollessaan perheen tai hänellä on aito pelko siitä, mitä hänelle tapahtuu, mikäli hänet palautetaan kotimaahansa. Ihmisillä voi siten olla monia syitä, miksi he eivät pysty heti poistumaan maasta tai miksi he hakevat erilaisia lupia. Ehdotus ei ota näitä tilanteita huomioon. Ehdotettu lainkohta on kirjoitettu niin laveaan muotoon, että oleskelulupa voitaisiin evätä lähes millä tahansa perusteella. Etenkin ehdotus oleskeluluvan epäämisestä, mikäli ulkomaalainen on ”muutoin” aiemmalla toiminnallaan osoittanut piittaamattomuutta maahantuloa ja maassa oleskelua koskevasta lainsäädännöstä, antaa viranomaisille hyvin laajan harkintavallan, mikä ei millään tavoin vastaa lain täsmällisyy- ja tarkkarajaisuusvaatimusta eikä myöskään suhteellisuusperiaatteen edellytystä.

Ehdotus myös saattaa paperittomat lopullisesti yhteiskunnan marginaaliin ja elämään niin sanotussa varjoyhteiskunnassa, jossa heidän hyväksikäytön vaaransa kasvaa, kun he eivät ehdotuksen perusteella pystyisi enää hakemaan oleskelunsa laillistamista oleskeltuaan Suomessa oleskeluoikeutensa päätyttyä. Tämä on erittäin ongelmallista sekä ihmisoikeuksien että suomalaisen yhteiskunnan näkökulmasta.

Edellä mainitun lisäksi Amnesty haluaa tuoda esille, että lakiin tällä hetkellä sisältyvä seksuaalipalvelujen myyntiä koskeva käännätyisperuste on ongelmallinen. Tutkimuksen mukaan viranomaisen on usein hankala tunnistaa, liittyykö seksuaalipalvelujen myyntiin mahdollisesti ihmiskauppaa tai hyväksikäyttöä ja uhka käännätyttämisestä voi myös haitata niiden esilletuomista. Kyseisen käännätyttämisperusteen poistaminen laista voisi edesauttaa seksuaaliseen hyväksikäyttöön

liittyvän ihmiskaupan ilmituloa ja selvittämistä.² Vaikka kyseinen ulkomaalaislain käännättämisperuste ei ole tässä esityksessä arvioinnin kohteena, Amnesty katsoo, että se olisi hyvä ottaa käsittelyyn tulevaisuudessa.

Perheside

Esitysluonnoksessa ehdotetaan omaksi teemakseen oleskeluluvan epäämistä haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Ehdotuksessa todetaan, ettei hallitun maahanmuuton kannalta ole hyväksyttävää, että perhesiteiden muodostuessa oleskelu vakinaistettaisiin, mikäli oleskelu on ollut maahanmuuttolainsäädännön vastaista. Kuitenkin yksittäistapauksessa olisi punnittava, ovatko yleisen edun vaatimukset painavampia kuin perhe-elämän suoja. Lisäksi perheenyhdistämisen edellytyksiä koskevien säännösten tavoitteena olisi ehkäistä lapsen hyväksikäyttöä ”maahantulon välineenä”, jolloin lapsi lähetetään yksin turvapaikanhakijaksi, jotta toiset perheenjäsenet saisivat oleskeluluvan perheenyhdistämisen perusteella. Säännökseen kirjattaisiin, että lupa evätään tilanteissa, joissa perheside on muodostettu oleskeluluvan myöntämiseksi sekä myös, jos perheside on päättynyt. Lisäksi oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä maahantulosäännösten kiertämisen perusteella, vaikka itse perhesuhteen aitoutta ei kyseenalaistettaisi. Esimerkiksi hakijan oma moitittava toiminta lupaa hakiessa voisi osoittaa piittaamattomuutta maahantuloa tai maassa oleskelua koskevasta sääntelystä. Harkinnassa punnittaisiin yleisen edun ja perhe-elämän suojan suhdetta.

Säännökseen lisättäisiin uutena myös nimenomainen puuttuminen lapsen käyttämiseen maahantulon välineenä. Säännökseen kuitenkin ehdotetaan poikkeusta siinä tapauksessa, että vanhempien päätökseen lähettää lapsi hakemaan kansainvälistä suojelua on katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy. Syytä arvioitaessa tulisi silti lisäksi arvioida ne olosuhteet, joissa lapsi on matkaan lähetetty ja onko ollut pakottavaa syytä lähettää lapsi juuri Suomeen.

Amnesty toteaa kuten edellä, että oleskelulupaa ei tule perhesiteen päätyttyä automaattisesti evätä tai peruuttaa, sillä se vaikuttaa väkivaltaa lähisuhteessaan kokeneiden mahdollisuuksiin päästä eroon väkivaltaisesta suhteesta, mikäli suhteen päätyttyä henkilön oleskelulupa samalla peruttaisiin ja hänet pakotettaisiin palaamaan kotimaahansa. Lisäksi Amnesty toteaa, että on perhe-elämän suojan ja myös mahdollisen lapsen edun vastaista, mikäli oleskelulupaa ei myönnetä perhesiteen perusteella siksi, että henkilö on esimerkiksi elänyt paperittomana ja sen takia vältellyt viranomaisia. Henkilö on kuitenkin saattanut elää Suomessa vuosia ja muodostaa Suomeen perheen.

Lisäksi Amnesty katsoo, että kaikissa lapsia koskevissa päätöksissä lapsen edun tulee olla ensisijainen arviointiperuste YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti. Perhesiteen perusteella haettavassa oleskeluluvassa, oli perheenkokoajana lapsi tai lapsen vanhempi, tulee siis lapsen edun olla pääsääntö. Lapsen etu on yleensä elää yhdessä vanhempiensa kanssa. Vanhemman mahdollisesti moitittavaa toimintaa ei saa lukea lapsen vahingoksi, vaan lapsen etu on yleensä silloinkin saada elää vanhempiensa kanssa yhdessä. Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklassa säädetään, että lasta tulee suojella kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiensa asemaan tai toimintaan. Myös Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lausunut asiasta selvityksessään Lapset ilman perhettä – Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen.³

Amnesty toteaa lisäksi, että mikäli lapsi lähetetään turvapaikanhakijaksi, syynä on oletettavasti se, että lapsi tulee saattaa turvaan kotimaastaan. Ehdotuksessa lähtökohdaksi otettu oletusarvo lapsen käyttämisestä tällaisissa tapauksissa vain välineenä on asenteellinen ja epäinhimillinen sekä irrallaan todellisuudesta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys osoittaa, kuinka yksin tulleiden lasten on jo nykyisin hankala saada perhettään luokseen, vaikka heille olisi Suomessa myönnetty kansainvälistä suojelua. Ehdotuksessa pyritään tekemään tämä vielä entistä vaikeammaksi. Suomi ei tällöin seuraisi myöskään EU:n perheenyhdistämisperiaatteita, joissa perheenyhdistämisen salliminen on pääsääntö ja sen poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät saa käyttää niille annettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin EU:n perheenyhdistämisdirektiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta.⁴ Säättämällä ehdotettu lakimuutos Suomi loukkaisi lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta.

Lisäksi Amnesty kiinnittää huomiota ehdotuksen sanamuotoon, jossa arviointia tulisi kohdistaa myös siihen, onko ollut pakottavaa syytä lähettää lapsi ”juuri Suomeen”. Amnesty toteaa, ettei lapsen lähettämistä ”juuri Suomeen” voida pitää sellaisena arvioinnin kohteena, joka millään tavalla voisi oikeuttaa oleskeluluvan päämiseen.

Työnteko

Oleskelulupa voitaisiin evätä myös haettaessa oleskelulupaa työnteon perusteella. Ehdotuksessa säädettäisiin oleskeluluvan epäämisestä haettaessa lupaa työn tekemistä varten ottaen huomioon erityisesti työnantajan toiminta. Tavoitteena olisi estää se, että vilpillisin aikein toimivat työnantajat voisivat saada ulkomaisia työntekijöitä oleskeluluvan nojalla. Kyse voisi olla esimerkiksi työnantajavelvoitteiden laiminlyönnistä. Oleskelulupaharkinnassa tehtäisiin kokonaisarviointi, jossa otettaisiin huomioon työntekijän etu ja tapaukseen liittyvät olosuhteet.

Amnesty katsoo, että pyrkimys turvata hakija työnantajan vilpillisiltä toimilta on hyvä ja tavoiteltava asia. On tärkeää, että hakijalla on kuitenkin mahdollisuus saada oleskelulupa toiselle, työnantajavelvoitteet täyttävälle työnantajalle, mikäli oleskelulupa vilpilliselle työnantajalle evätään. Työnantajan vilpillistä toimintaa ei saa käyttää hakijaa vastaan.

Kohtuuttomuuspoikkeus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi omana kohtanaan mahdollisuudesta poiketa oleskeluluvan epäämistä koskevista säännöksistä sellaisissa tilanteissa, joissa luvan epääminen olisi täysin kohtuutonta. Ehdotuksessa lausutaan tällaisten tilanteiden olevan kyseessä silloin, kun epäämiselle ei olisi hakijan, viranomaisen tai yhteiskunnan kannalta minkäänlaista järkevää syytä tai perustetta, vaikka lain sanamuodon mukaan lupa tulisi evätä.

Amnesty toteaa, että kynnys poikkeamiseen luvan epäämisestä kohtuuttomuusperusteella on aivan liian korkea. Lakiin olisi syytä jättää aito kohtuuttomuusharkinnan mahdollisuus, sillä sanamuoto ”täysin kohtuuton” ja ehdotuksessa esitetyt perustelut tekevät poikkeamisesta melkein mahdotonta. Ehdotettu sääntely on jo itsessään erittäin ankaraa, joten aito mahdollisuus kohtuuttomuusharkintaan on syytä ottaa lakiin. Kuten edellä todettiin, näin ankara sääntely ei myöskään ota huomioon esimerkiksi harkintaa haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden, kuten

lasten, traumatisoituneiden, lukutaidottomien, vammaisten, vanhusten tai muiden vastaavassa asemassa olevien osalta

Turvapaikkamenettely

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi oleskeluluvan epäämistä turvapaikkamenettelyn vuoksi. Ehdotuksessa tätä kutsutaan kaistanvaihdoksi. Säännöksellä estettäisiin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden siirtyminen työperäiseen, opiskeluperäiseen tai yrittäjäperäiseen oleskeluun Suomessa. Kielto pitäisi sisällään oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana tai sen päätyttyä, kun hakija vielä oleskelee maassa. Turvapaikkaa hakeneen henkilön tulisi siten poistua maasta kielteisen päätöksen saatuaan ja vasta sen jälkeen hakea mahdollista työntekijän oleskelulupaa Suomeen kotimaastaan käsin. Näin ollen turvapaikkamenettelyn aikana saatu työpaikka ei olisi esteenä maasta poistamiselle.

Amnesty katsoo, että kyseinen ehdotus 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. Maahanmuuttaneet työllistyvät muun muassa työvoimapulasta kärsiville aloille.⁵ On siten paitsi hakijan, myös yhteiskunnan etu, että mahdollisimman moni jo turvapaikkaa hakenut henkilö työllistyy Suomeen ja jää tekemään Suomessa töitä. On täysin kestävä politiikkaa, että Suomeen – monesti työvoimapulasta kärsivälle alalle – työllistynyt henkilö joutuisi palaamaan kotimaahansa ja sieltä käsin hakemaan uudestaan työpaikkaa ja oleskelulupaa ja matkustamaan takaisin.

Lisäksi kyseinen 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 työnteon perusteella, se lisää esimerkiksi työperäisen tai muun hyväksikäytön riskiä merkittävästi. Ihmisten ”tuomitseminen” paperittomuuteen on ongelmallista myös yhteiskunnan kannalta, sillä se luo niin sanotun varjoyhteiskunnan, jossa osa ihmisistä joutuu elämään yhteiskunnan laitamilla tai ulkopuolella. Kyseinen ehdotus ei siten edistä työntekijöiden asemaa yhteiskunnassa ja vähennä työperäistä hyväksikäyttöä vaan pikemminkin lisää sitä.

Sisäministeriö on todennut selvityksessään vuodelta 2022, että paperittomien laillistaminen estäisi luvattomaan oleskeluun pohjautuvan niin kutsutun varjoyhteiskunnan syntymistä ja että viranomaisten näkökulmasta henkilöt ovat paremmin viranomaisten tavoitettavissa, kun heillä on oleskeluoikeus maassa. Samalla ehkäistäisiin myös mahdollista hyväksikäyttöä ja ihmiskaupan uhriksi joutumista.⁶ Paperittomien oleskelua tulisikin nimenomaisesti laillistaa eikä päinvastoin, kuten nyt esityksessä tehdään, heikentää heidän asemaansa entisestään.

Lisäksi edellä käsitelty säännösehdoitus kohtuuttomuusperusteella tehtävästä poikkeuksesta oleskeluluvan myöntämiseen ei koskisi tätä uutta pykälää. Amnesty toteaa, että työperusteisen oleskeluluvan kategorinen epääminen vain siitä syystä, että henkilö on alun perin tullut Suomeen turvapaikanhakijana, voi johtaa useissakin tapauksissa kohtuuttomiin lopputuloksiin.

Oleskeluoikeuden laillisuus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että laista poistettaisiin oleskeluoikeuden kohdalta sana laillisesti. Jatkossa oleskelulupaa hakevan maassa oleskelu edelleen sallittaisiin, mutta se ei olisi enää laissa määritellysti laillista oleskelua. Esitysluonnoksessa todetaan, että maassa oleskelua ei voisi enää jatkossa niin sanotusti laillistaa mitä tahansa oleskelulupaa hakemalla. Mikäli henkilö jättää oleskelulupahakemuksen, oleskelua ei siis katsottaisi nimenomaisesti lailliseksi, mutta henkilön oleskelu kuitenkin sallittaisiin hakemuksen käsittelyn ajan.

Amnesty toteaa, että kyseistä muutosta ei tule tehdä. Oleskelun muuttaminen laillisesta joksikin epämääräisesti ei-lailliseksi, mutta sallituksi, on omiaan heikentämään oleskeluluvan hakijoiden oikeusasemaa tekemällä siitä epäselvän. Myös lainsäädännöstä tulee vaikeasti ymmärrettävää, mikä on ylipäättään ongelmallista, mutta aivan erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista koskevan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta.

Oleskelun laillisuuden poistaminen laista voi vaikuttaa hakijaan monin tavoin, kuten siihen, arvioidaanko hänen oleskeluaan mahdollisesti jopa ulkomaalaisrikkomuksen näkökulmasta. Esitysluonnoksessa ei ole käyty läpi ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia hakijoiden oikeusasemaan, joten jatkovalmistelussa tätä tulisi käydä tarkemmin läpi.

Tunnistaminen oleskeluluvan edellytyksenä

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakija on tunnistettu ja hänen henkilöllisyytensä on luotettavasti todennettu voimassa olevalla kansallisella matkustusasiakirjalla. Viranomaisella olisi velvollisuus tunnistaa hakija oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä ja henkilöllisyyden luotettava todentaminen tapahtuisi kansallisesta matkustusasiakirjasta. Matkustusasiakirjan tulisi olla voimassa.

Määräaikainen oleskelulupa voitaisiin kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta tietyissä tilanteissa, kuten ihmiskaupan uhrille tai kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle henkilölle. Lisäksi uutena sääntelyyn lisättäisiin poikkeus matkustusasiakirjavaatimuksesta Suomessa syntyneelle lapselle, jonka kansalaisuusvaltiolla ei ole edustustoa Suomessa eikä lapsella siten mahdollisuutta saada kansallista matkustusasiakirjaa. Lapselle myönnettäisiin tällöin muukalaispassi oman maan matkustusasiakirjan hankkimista varten.

Oleskeluluvan myöntäminen matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta - eli esimerkiksi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle henkilölle – koskisi kuitenkin vain määräaikaista oleskelulupaa. Lisäksi säännöksessä todettaisiin, että jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa pykälien 51, 52, 52 a, 52 d, tai 52 e § perusteella, eli esimerkiksi ihmiskaupan uhrille, pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on joko, että hakija on hankkinut voimassa olevan kansallisen matkustusasiakirjan tai on todistettavasti pyrkinyt sellaisen hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin säännöksen mukaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen olisi poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatisi.

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.⁷

Lopuksi

Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on hyvin ohutta. Arvioinnissa on jopa mainittu, että esityksessä ei olisi kyse perus- ja ihmisoikeuksista, vaan valtion oikeudesta säännellä maahantuloa ja säätää lailla oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä. Amnesty toteaa, että esityksessä on mitä suurimmassa määrin kyse perus- ja ihmisoikeuksista, kuten perhe-elämän suojasta, lapsen edusta, oikeudesta hakea turvapaikkaa, ehdottomasta palautuskiellosta sekä oikeudesta työhön. Näin ollen on erityisen tärkeää, että vaikutusarviointi sisältää kattavan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin. Tämän tulee sisältää ehdotettujen toimien vaikutusten arvioinnin kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta ja arvioinnin esityksen konkreettisista vaikutuksista ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Mikäli oikeudet eivät toteudu ihmisten arjessa, myös valtion ihmisoikeusvelvoitteiden täytyminen on kyseenalaista. Amnesty pitää esitettyjen muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kattavaa arviointia välttämättömänä esityksen jatkovalmistelussa.

Lisäksi Amnesty kiinnittää huomiota erityisesti lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin. Pääministeri Petteri Orpon hallitus on ohjelmassaan sitoutunut edistämään lapsiperhemyönteistä politiikkaa kaikilla tasoilla ja kiinnittämään huomioita lapsi- ja perhevaikutusten arviointiin päätöksenteossa.⁸ Hallituksen esityksessä arvio sen ihmisoikeusvaikutuksista, mukaan lukien vaikutuksista perhe-elämän toteutumiseen, on kuitenkin jäänyt varsin pintapuoliseksi ja perustuu oletuksiin muun muassa vanhempien motiiveista. Esityksessä ei ole arvioitu toimien vaikutuksia riittäväksi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta pitäen lapsen etua ensisijaisena arviointiperusteena. Myöskään muutosesitysten vaikutuksia paperittomaksi jäävien ihmisten ja myöskään paperittomiksi jäävien lasten oikeuksiin ei ole arvioitu.

Lisäksi hallitus tekee kaudellaan useita muutoksia ulkomaalaisten oikeuksiin ja tälläkin hetkellä on useampi lakiesitys lausuntokierroksella. Näissä esityksissä ei ole kuitenkaan tehty minkäänlaista yhteisvaikutusten kokonaisarviointia siitä, miten ne tulevat vaikuttamaan yhdessä perus- ja ihmisoikeuksiin. Vaikutukset kuitenkin kohdistuvat tiettyyn ihmisryhmään ja näyttää siltä, että muutokset ainakin suurimmalta osalta, elleivät kaikilta osin, heikentävät tämän ihmisryhmän oikeuksia. Voidaan siten olettaa ihmisoikeusvaikutusten olevan laaja-alaisia. Valtioneuvoston selvitys-

ja tutkimustoiminta (VN TEAS) teki vuonna 2021 selvityksen ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksista vuosilta 2015–2019. Selvityksen perusteella kansainvälistä suojelua hakeneiden tilanne heikentyi ja päähuomio muutoksissa oli menettelyjen tehostamisessa eikä niinkään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksissa. Muutokset johtivat siihen, että syntyi väliinputoajaryhmiä, joille vaikutukset olivat kohtuuttomia. Muutoksenhaku ja uusintahakemukset lisääntyivät. Lisäksi menettelyjä koskevat turvapaikanhakijan asemaa heikentäneet samanaikaiset ja perättäiset muutokset lisäsivät oikeusturvariskejä. Myöskään lapsia koskevat parannukset eivät ehkäisseet yleisten muutosten kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Niin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kuin myös lapsivaikutusten arviointi oli esityksissä puutteellista.⁹

Amnesty katsoo, että edellä viitattu VN TEAS:n tekemä raportti huomioden, on erityisen tärkeää tällä hallituskaudella tehdä esityksissä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten laaja kokonaisarviointi ottaen huomioon turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttajiin kohdistuvat yhteisvaikutukset sekä mahdolliset päällekkäiset muutosehdotukset.

Amnesty toteaa, että esitysluonnoksessa käytetty termistö, esimerkiksi kaistanvaihto sekä ankkurilapsi, ovat leimaavaa kielenkäyttöä, jotka ohjaavat ajattelua kyseisissä kohdissa negatiiviseen suuntaan. Hallituksen esityksissä kielenkäytön tulisi olla neutraalia ja antirasistista.

Amnesty toteaa myös, että lainsäädännössä tulee ottaa siirtymäsäännökset huomioon. Oikeusvarmuuden periaate kieltää ennakoimattoman lainkäytön. Hakijoiden oikeusturva huomioon ottaen, oikeuksia heikentävää lainsäädäntöä tulisi soveltaa vasta lain voimaantulon jälkeen tehtyihin uusiin hakemuksiin ja tämä tulisi selkeästi ilmaista laissa voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut asiaan kantaa ratkaisussaan, jossa hän totesi taannehtivan ja myös ennakoivan lainsoveltamisen olevan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallista. Lain soveltamisessa on noudatettava yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, mutta siirtymäsäännöksellä voitaisiin välttää taannehtivan tai ennakoivan lain soveltamisen aiheuttamien oikeusturvaongelmien syntyminen.¹⁰

Lopuksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnokselle on varattu vain kolmen viikon lausuntoaika. Amnesty muistuttaa säädösvalmistelun kuulemisohjeesta, jonka mukaan lausuntoajan tulisi olla vähintään 6–8 viikkoa. Ohjeen mukaan lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi vain perustellusta syystä. Lausuntopyynnön mukaan lyhyt lausuntoaika johtuu pyrkimyksestä saattaa lakiesitys eduskunnalle niin, että se voitaisiin käsitellä kevätistuntokaudella 2024 ja saattaa lainmuutokset voimaan mahdollisimman pikaisesti, kuten hallitusohjelmaan on kirjattu. Kun kyseessä on vain kolmen viikon lausuntoaika lähes satasivuisesta esitysluonnoksesta, joka sisältää useita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä muutosesityksiä, ei lausuntoaikaa voi mitenkään pitää riittävänä. Varsinkin kun huomioidaan samanaikaisesti lausuntokierroksella olevat muut turvapaikanhakijoita ja maahanmuuttaneita koskevat esitysluonnokset. Asiassa ei ole myöskään käytetty lausuntopalvelu-verkkopalvelua, josta käynnissä olevat eri hankkeiden lausuntokierrokset voi tarkistaa. Amnesty korostaa, että merkittävästi ohjetta lyhyempi lausuntoaika sekä se seikka, ettei lausuntoa ole pyydetty lausuntopalvelu-verkkopalvelussa vähentävät lainvalmistelun avoimuutta ja heikentävät lainvalmistelun laatua. Tämä myös heikentää ihmisten osallistumista ja sitä kautta kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista Suomessa.

Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut kantaa kiireelliseen lainvalmisteluun ja lausuntomenettelyyn. Liian lyhyiden lausuntoaikojen lisäksi oikeuskansleri on huomauttanut, että hallitusohjelmakirjaukset eivät riitä lakiesityksen perusteluiksi.¹¹ Lainvalmistelun kiireellisyyttä ja puutteita ei myöskään voi perustella hallitusohjelmakirjauksilla, vaan esityksen yksityiskohdista käytävään keskusteluun on varattava aikaa.¹²

Kunnioittavasti

A handwritten signature in blue ink that reads "Niina Laajapuro".

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja
niina.laajapuro@amnesty.fi / +358 44 5554911

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, kaisa.korhonen@amnesty.fi

Viitteet

¹ Owl Group, Raportti: turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, 27.6.2019: [Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys \(intermin.fi\)](#)

² Sisäministeriön julkaisu 2023:22, HEUNI report series No:101, 23.5.2023: https://heuni.fi/documents/47074104/49491250/SM_2023_22.pdf/a0bd5e5e-4c2b-af1a-19fc-82d7f0c53133/SM_2023_22.pdf?t=1684826360462

³ Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys Lapset ilman perhettä – Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheen yhdistäminen, 2.3.2020: [Lapset ilman perhettä – Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheen yhdistäminen \(PDF\).pdf \(yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi\)](#)

⁴ Asia C-578/08 (Chakroun), tuomio 4.3.2010, kappale 43: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82677&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1 &cid=952092> sekä yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11 (O. & S. v. Maahanmuuttovirasto), tuomio 6.12.2012, kappale 74:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=DE6F1F5AE5D6252260AC6E786D331048?text=&docid=131491&pageIdex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=951667>

⁵ Katso myös tilastokeskuksen blogi 16.3.2023: [Maahanmuuttajat paikkaavat Suomen työllisyysvajetta | Tieto&trendit \(stat.fi\)](#) – ”Työpaikkojen määrän kasvu 2000-luvulla on ollut maahanmuuttajien ja heidän jälkeläistensä varassa.”

⁶ Sisäministeriön julkaisu 2022:16, 10.2.2022: [Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen \(valtioneuvosto.fi\)](#)

⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutetun blogi, 22.4.2020: [Suomen muukalaispassikäytäntö on inhimillistä kärsimystä aiheuttava rakenne | Yhdenvertaisuusvaltuutettu](#)

⁸ Petteri Orpon hallituksen ohjelma, 20.6.2023: [Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#), s. 33

⁹ VN TEAS raportti Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, 12.2.2021:

[Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)

¹⁰ Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu OKV/8/50/2016: [okv_8_50_2016.pdf \(oikeuskansleri.fi\)](#)

¹¹ ks. esim. PeVL 60/2014 vp ja PeVL 19/2016 vp.

¹² [Oikeuskanslerin ratkaisu](#) 29.1.2024