

Sisäministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO

19.2.2024

EOAK/678/2024 Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

1 Lausuntopyyntö

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee ulkomaalaislainsäädännön oleskelulupasääntelyn kehittämistä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:ää.

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jolla estettäisiin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle. Myös opiskelijan oleskeluluvat sisällytettäisiin ehdotuksessa kaistanvaihdon kiellon piiriin. Kaistanvaihdon kiello tutkijoiden ja opiskelijoiden osalta toteutettaisiin heitä koskevan erillislain soveltamisalan muutoksella.

Esityksellä selkeytettäisiin hallitusohjelman mukaisesti henkilöllisyyden todentamiseen liittyvää sääntelyä sekä lisättäisiin hakijan myötävaikuttamisvelvollisuutta henkilöllisyytensä todentamisessa. Myös matkustusasiakirjavaatimuksen ja muukalaispassin myöntämisen suhdetta selkeytettäisiin. Esityksellä selkeytettäisiin säännöstä kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestosta.

Esityksellä myös mahdollistettaisiin poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometrinen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään (SIS) tallennettaviin palauttamis- ja maahantulokieltokuulutuksiin.

Lausuntoa on pyydetty 30.1.2024 päivätyllä kirjeellä 20.2.2024 mennessä. Lausunnonle varattu aika on näin ollen ollut alle neljä viikkoa. Pidän lausunnonle varattua aikaa hyvin lyhyenä. Minulla on tästä syystä ollut mahdollisuus tutustua esitykseen vain pintapuolisesti.

2 Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä (35 §)

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.

3 Oleskeluluvan epäämisen yleiset perusteet (36 a §)

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. Ovatko esimerkiksi Suomeen Thaimaasta tulevat marjanpoimijat sellainen ryhmä, jota ei voisi jatkossa hyväksyä Suomeen poimimaan marjoja – kysehän on haavoittuvassa asemassa olevasta ryhmästä, johon on kohdistunut myös hyväksikäyttöä?

4 Oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moittittavan käyttäytymisen vuoksi (36 b §)

Pykäläehdotuksessa säädettäisiin tilanteista, joissa oleskelulupa voitaisiin evätä Suomessa jo tapahtuneen "moittittavan" käyttäytymisen takia. Oleskelulupa voidaan evätä esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö on tehnyt muuta työtä kuin sitä, johon hänen työlupansa on oikeuttanut (1 momentin 2 kohdan perustelut, s. 43).

Edelleen yhteistyökyvyttömyys ja moitittava käyttäytyminen olisi peruste jättää oleskelupa myöntämättä, ”vaikka olisikin syntynyt laillinen peruste oleskeluluvan myöntämiselle” (1 momentin 3 kohdan perustelut, s. 44).

Mielestäni olennaista on määritellä se, mitä ”moitittava” käyttäytyminen konkreettisesti tarkoittaa, kuinka se määritellään ja voiko henkilö itse muuttaa tai korjata moitittavaa käyttäytymistään. Totean myös, että millekään ihmisryhmälle ei tulisi luoda kohtuuttomia seurauksia tai sanktioita sellaisesta ”moitittavasta” käyttäytymisestä, joka joissain tapauksissa voi johtua myös inhimillisistä syistä.

5 Oleskeluluvan epäminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella (36 c §)

Pykäläehdotuksessa viitataan esimerkiksi tilanteisiin, joissa Suomeen yksin tullut lapsi, joka on saanut oleskeluluvan, hakee lupaa vanhemmilleen saapua maahan. Jos lapsi on antanut virheellistä tietoa, perheenyhdistämishakemus voitaisiin hylätä. Ehdotuksen 36 c §:n 4 momentissa on kysymys alaikäisen lapsen hyväksi käyttämisestä maahantulon välineenä (ns. ankkurilapsi).

On kannatettavaa, että lainsäädännön avulla pyritään estämään lasten hyväksikäyttö maahantulon välineenä. 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. Tähän kysymykseen liittyvää tulkinta-apua löytyy esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien komitean kannanotoista (esimerkiksi yleiskommentti nro 6 ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella ja yleiskommentti nro 14 lapsen oikeus saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon).

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”.

6 Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus (36 e §).

Pykälään ehdotetaan säädettäväksi poikkeus oleskeluluvan epäämistä koskevista säädöksistä. Oleskeluluvan epäämisestä voitaisiin luopua, jos se olisi ”täysin kohtuutonta”. Perusteluissa (s. 50) asiaa luonnehditaan ilmaisulla ”terveen järjen vastaista”.

Pykälän 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?

7 Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi (36 f §).

Ehdotetulla säännöksellä estettäisiin turvapaikkapäätöksen saaneiden ”kaistanvaihto” työperäisen maahanmuuton tai opiskelun puolelle. Kaistanvaihdon kohderyhmä olisi työnteon, yrittäjyyden ja opiskelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat. Esitysluonnoksen mukaan esimerkiksi vuonna 2023 myönnettiin 276 työlupaa kielteisen päätöksen turvapaikka-asiassa saaneille ulkomaalaisille, eli heidän ”kaistanvaihtonsa” hyväksyttiin. ”Kaistanvaihtoa” ei esitysluonnoksen mukaan ole kielletty esimerkiksi Ruotsin lainsäädännössä eikä asiasta ole säädetty muissa Pohjoismaissa.

On 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.

8 Säättämijärjestyksestä

Perusteluissa olisi syytä ottaa kantaa siihen, onko ehdotetuilla toimilla vaikutuksia perusoikeuksiin sellaisessa yhteydessä, josta ei ole olemassa yksiselitteistä perustuslakivaliokunnan käytäntöä niin, että hallituksen esityksestä olisi perusteltua pyytää perustusvaliokunnan lausunto.

9 Lopuksi

Esitysluonnoksen sivulla 16 viitataan ”eduskunnan apulaisoikeuskanslerin” ratkaisuun. Koska Suomessa ei tällaista viranomaista ole, kyseinen kohta korjattaneen jatkovalmistelussa.

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Esittelijäneuvos
Jari Pirjola

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.