



YHDENVERTAISUUS VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (4)

30.9.2022

VVDno-2022-1202

Sisäministeriö

kirjaamo.sm@govsec.fi

maahanmuutto-osasto.sm@govsec.fi

Sisäministeriön lausuntopyyntö; hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (matkustusasiakirjaedellytyksestä poikkeaminen) (VN/13867/2021)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Ulkomaalaislain (301/2004) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) esitöissä valtuutetun yhdeksi tehtäväksi on katsottu ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoitijana ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Valtuutettu toimii myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitijana sekä seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Valtuutettu kiittää pyynnöstä lausua asiassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on jo pitkään pitänyt hyvin ongelmallisena vallitsevaa oikeustilaa liittyen matkustusasiakirjavaatimuksen soveltamiseen oleskelulupa-asioissa. Kuten esitysluonnoksessa on tuotu esiin, matkustusasiakirjavaatimuksesta voi aiheutua kohtuuttomia tilanteita etenkin hakijoille, jotka tätä vaatimusta lukuun ottamatta täyttävät kaikki oleskeluluvan myöntämiseksi asetetut ehdot.



Valtuutettu pitää täten kannatettavana muutosesityksen tavoitetta siitä, että Suomessa oleva henkilö, joka täyttää työntekijän oleskeluluvan myöntämisedellytykset kaikilta muilta paitsi voimassa olevan matkustusasiakirjan osalta, voisi saada hakemansa oleskeluluvan. Näin oleskelulupajärjestelmää kehitettäisiin tältä osin niin yhteiskunnan kuin yksilönkin näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaan suuntaan.

Valtuutettu ei kuitenkaan kannata esitysluonnoksessa ehdotettua ratkaisua, jossa kohtuullisuus sääntely rajataan lain tasolla vain työn perusteella haettavaan oleskelulupiin. Valtuutettu katsoo, ettei ehdotettua muutosta ulkomaalaislakiin tule esittää, jos se luonnosesityksessä arvioiduin tavoin voisi kaventaa maahanmuuttoviraston mahdollisuuksia soveltaa matkustusasiakirjavaatimusta hakija-, perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla.

Somalian kansalaisten epäyhdenvertainen tilanne

Luonnosesityksen mukaan yhden erityistilanteen muodostavat hakijat, joiden maan passia Suomi ei tunnusta ulkomaalaislain 14 §:ssä tarkoitettuksi matkustusasiakirjaksi. Somalian kansalaiset eivät täten nykytilanteessa voi saada oleskelulupaa työn perusteella, vaikka kaikki muut edellytykset luvan saamiseksi täyttyisivät.

Valtuutetulla on tiedossaan esimerkiksi Suomessa pitkään olleita somalialaisia lähihoitajia, joille oleskeluluvan saaminen on mahdotonta käytännössä vain heidän kansalaisuutensa vuoksi. Valtuutettu on muun muassa lausunnoissaan hallinto-oikeuksille katsonut kyseisissä tilanteissa syntyvän yhdenvertaisuuslain tarkoittama olettava välillisestä syrjinnästä Somalian kansalaisuuden perusteella. Oikeuskäytännössä on kuitenkin toistaiseksi katsottu asiaa siitä näkökulmasta, ettei matkustusasiakirjavaatimuksesta voida poiketa työn perusteella haetun oleskeluluvan vuoksi. Toisenlaisiin tuloksiin on tultu vain tapauksissa, joissa oleskelun peruste on perhe-elämän viettäminen.

Valtuutettu pitää täten erittäin valitettavana, ettei luonnosesityksessä esitetä ratkaisua Somalian kansalaisten epäyhdenvertaiseen kohteluun. On myös selvää, ettei Suomessa olevien, esimerkiksi lähihoitajien, oleskeluluvan epäminen ole muutoinkaan yhteiskunnan näkökulmasta järkevää.

Työllistyneen ulkomaalaisen oleskelun virallistamisen muut esteet

Luonnosesityksessä tuodaan esiin, ettei sen tarkoituksena ole muuttaa soveltamiskäytäntöä muiden oleskeluluvan edellytyksien osalta. Esitys perustuu hallitusohjelman kirjaukseen, jonka tarkoituksena on ollut edistää nimenomaan työllistyneiden kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden mahdollisuuksia saada oleskelulupa työn perusteella. Matkustusasiakirjavaatimuksen lisäksi merkityksellinen oleskeluluvan myöntämiseksi asetettu ehto, työvoiman tarveharkinnan lisäksi, on etenkin pitkään maassa olleiden kohdalla ulkomaalaislain 36.2 §:n tarkoittama maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

Edellä mainitun lainkohdan soveltamiskäytäntö on viime vuosina kehittynyt suuntaan, joka on omiaan heikentämään myös käsillä olevan uudistuksen tavoitteiden saavuttamista siltä osin, että maassa jo oleville ulkomaalaisille todella myönnettäisiin oleskelulupa työn perusteella.

Suuri osa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista hakijoista on ollut maassa useita vuosia, jonka aikana he ovat yrittäneet saada oleskeluaan virallistettua kaikin keinoin. Useat oleskelulupahakemukset, näiden välissä tapahtunut maassa oleskelu ilman siihen vaadittua lupaa, ja mahdolliset useiden vuosien takaiset epäselvyydet henkilöllisyystiedoissa pakomatkan aikana muissa Euroopan maissa ovat esimerkkejä seikoista, joiden perusteella oleskelupa on evätty ulkomaalaislain 36.2 §:n nojalla.

Valtuutettu pitää täten valitettavana, ettei esitysluonnoksessa ole otettu huomioon tilanteita, joissa työllistyneen hakijan kohdalla poikettaisiin matkustusasiakirjavaatimuksesta, mutta hänelle ei silti myönnettäisi oleskelulupaa, koska hänen aiempi toimintansa katsottaisiin maahan-tuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämiseksi.

Oleskeluluvan ja muukalaispassin voimassaoloajan on oltava riittävän pitkä

Maahanmuuttoviraston vakiintuneen käytännön mukaan muukalaispassi myönnetään kahdeksi vuodeksi kansallisen passin hankkimista varten. Luonnosesityksessä on kuvattu seikkoja, jotka käytännössä voivat hidastaa ja vaikeuttaa kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista myös sen jälkeen, kun henkilölle on myönnetty muukalaispassi. Erityisesti näin on niiden kolmansien maiden kansalaisten kohdalla, joiden on matkustusasiakirja saadakseen matkustettava kansallisvaltioonsa, eikä kansallista passia voi saada esimerkiksi Euroopan alueella olevasta edustustosta. Joissain tapauksissa kansallisen matkustusasiakirjan saaminen voi käytännössä vaatia merkittävän pituista oleskelua kansallisvaltiossa.

Prosessi kansallisen passin saamiseksi voi viedä huomattavan paljon aikaa, vaikka matkustusasiakirjaa olisi mahdollista hakea Euroopassa sijaitsevasta lähetystöstä. Tämän lisäksi hakija ei käytännössä pystyisi juurikaan valmistelemaan asian hoitamista ennen oleskelulupapäätöksen tiedoksisaantia ja muukalaispassin haltuun saamista, joiden tarkkoja ajankohtia ei etukäteen ole tiedossa. Näin ollen esillä ollut vuotta lyhyempi, jopa vain kolmen kuukauden mittainen määrä-aika passin hankkimiselle olisi selvästi liian lyhyt.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää voimassaoloaikojen osalta tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna sellaista, joka ottaa huomioon edellä mainitut seikat kansallisen passin hankkimiseen liittyen, eikä vaaranna lainmuutosehdotuksen tavoitteen saavuttamista jatko-oleskelulupahakemusvaiheessa siten, että Suomessa töissä olevia ulkomaalaisia ajautuu karkottamismenettelyyn. Näin ollen ehdotetusta ratkaisusta poiketen olisi suositeltua pidättäytyä muukalaispassin voimassaoloajan osalta Maahanmuuttoviraston vakiintuneessa käytännössä.

Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeaminen muiden oleskelulupaperusteiden kohdalla

Valtuutettu katsoo, että matkustusasiakirjavaatimuksesta on syytä poiketa aina kun se on hakijan kannalta kohtuullista, sekä yhteiskunnan näkökulmasta järkevää. On siten ongelmallista, ettei esitetty muutos koskisi esimerkiksi opiskelun ja perhesiteen perusteella haettavia oleskelulupia. Valtuutetun tietoon on saatettu tapauksia, joissa hakija opiskelee Suomessa esimerkiksi

sairaanhoidon alalla, mutta hänelle ei ole voitu myöntää oleskelulupaa matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi.

Valtuutettu katsoo täten, että selkein ja yhdenvertaisuutta edistävin sääntelyratkaisu olisi ulottaa esitetty muutos koskemaan kaikkia oleskelulupia, luvan perusteesta huolimatta. Nyt ainoastaan työoleskelulupa-asioihin liitettäväksi esitetty kohtuullisuusharkinta ohjaisi riittävällä tavalla soveltamiskäytäntöä myös muissa oleskelulupaperusteissa.

Nyt esitettävä lainmuutos saattaa esitysluonnoksen mukaan johtaa siihen, että jatkossa esimerkiksi koronapandemian tai Afganistanin tilanteen kaltaiset tapaukset jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle harkittaessa matkustusasiakirjavelvoitteesta poikkeamista. Toisin sanoen oikeus-tila saattaisi muuttua siten, ettei matkustusasiakirjavaatimuksesta poikettaisi, työoleskelulupa-asioita lukuun ottamatta, edes niissä tietyissä hyvin rajatuissa tapauksissa, joissa näin on viime vuosina tehty.

Valtuutettu ei siten kannata esitettyä muutosta siltä osin, kuin se perustuslain 22 §:stä johtuvista velvoitteista huolimatta johtaisi oleskelulupahakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta huonompaan tilanteeseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu



Kristina Stenman

Ylitarkastaja



Joonas Rundgren