



Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi – Matkustusasiakirjavaatimus

Johdanto

Sisäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain (301/2004) muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että Suomessa oleskeleva henkilö, joka täyttää työntekijän oleskeluluvan myöntämisedellytykset kaikilta muilta paitsi voimassa olevan matkustusasiakirjan osalta, voisi saada hakemansa oleskeluluvan ja muukalaispassin kansallisen passin hankkimista varten. Lisäksi Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännön pohjalta lakiin ehdotetaan lisättäväksi tilanteet, joissa matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti perhe-elämän suojan, turvaamiseksi poiketa. Esitys perustuu sisäministeriössä valmisteltuun selvitykseen koskien matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä, joka julkaistiin helmikuussa 2022.¹

Lausunnonantajia pyydettiin ottamaan kantaa erityisesti esityksessä omaksuttuun ratkaisuun siitä, että oleskeluluvan ja muukalaispassin voimassaoloajat sidottaisiin toisiinsa. Lausuntopyyntöä kiinnitettiin huomiota siihen, että esitysluonnosta valmisteltaessa oli pohdittu myös yhtä vuotta lyhyemmän, esimerkiksi kolmen kuukauden oleskeluluvan tai muukalaispassin myöntämistä. Maahanmuuttoviraston vakiintuneen käytännön mukaan muukalaispassi myönnetään kahdeksi vuodeksi kansallisen passin hankkimista varten.

Sisäministeriö pyysi lausuntoa yhteensä 25 taholta, jotka olivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, sisäministeriön rajavartio-osasto, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, tietosuojavaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Tuomioistuinvirasto, Amnesty International Suomen osasto ry, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Pakolaisapu, Suomen Punainen Risti sekä UNHCR:n Tukholman toimisto.

Lausuntoaika oli 6. - 30.9.2022. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, mukaan lukien lausuntopyyntö ja lausunnot, ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivulla <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku> tunnuksella SM012:00/2021.

Lausunnon antoi 18 tahoja. Nämä tahot olivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, sisäministeriön rajavartio-osasto, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö, eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin hallinto-oikeus, lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Amnesty International Suomen osasto ry, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Pakolaisapu ja Turvapaikanhakijoiden tuki ry. Korkein hallinto-oikeus ja tietosuojavaltuutettu ilmoittivat,

¹ <https://intermin.fi/-/ilman-oleskeluoikeutta-maassa-olevien-tilanteeseen-selvitettiin-mahdollisia-ratkaisuja>

ettei niillä ole esitysluonnoksesta lausuttavaa. Lausunnonantajat pitivät pääsääntöisesti esityksen tavoitteita oikeansuuntaisina.

Esityksen pääasiallisia muutosehdotuksia koskevat kannanotot

Ehdotetun poikkeuksen soveltamisalaan kuuluvat oleskeluluvat (35 §:n 1 momentin 2 kohta)

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei esityksessä ole perusteltu, miksi matkustusasiakirjavaatimusta koskeva poikkeaminen tehtäisiin vain työntekijän oleskeluluvan kohdalla. Ministeriö kiinnittää huomiota maassa oleskelevien, kansainvälistä suojelua hakeneiden, osaamiseen ja koulutukseen, joiden kohdalla työllistyminen saattaisi edellyttää muun kuin työntekijän oleskeluluvan myöntämistä. Ministeriö katsoo, että ehdotus tulisi muotoilla siten, että mikä hyvänsä työntekoon oikeuttava lupa voisi tulla kyseeseen.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 2 kohta koskisi vain työntekijän oleskelulupaa, mutta pysyvää lupaa ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-lupaa ei vakiintuneesti pidetä työntekijän oleskelulupina, vaikka työteko edelleen olisi osa lupaharkintaa. Esimerkiksi TE-toimiston osapäätöstä ei tällöin vakiintuneesti hankita. Esityksestä tulisi käydä ilmi, onko kuitenkin tarkoitus soveltaa kohtaa myös pysyviin lupiin ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-lupiin. Olisi myös hyvä täsmentää, mikä tällöin olisi muukalaispassin pituus.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että esitys kaventaisi nykyiseen verrattuna mahdollisuuksia harkita matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamista joidenkin muiden oleskelulupatyyppeiden osalta, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Harvinaisia erityistilanteita varten lain 35 §:ssä tulisi säätää omana kohtanaan siitä, että muukin oleskelulupa voidaan muusta erityisestä syystä myöntää matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Näin säilytettäisiin nykyisin käytössä oleva 134 §:n soveltamisen kautta tuleva harkintavalta vaikeasti ennakoitavissa olevissa tilanteissa ja säilytettäisiin Maahanmuuttovirastolla harkintavalta, jota se käytti esimerkiksi koronapandemiatilanteessa poiketessaan matkustusasiakirjavaatimuksesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata esitysluonnoksessa ehdotettua ratkaisua, jossa kohtuullisuussäätely rajataan lain tasolla vain työn perusteella haettaviin 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. Valtuutettu katsoo, että selkein ja yhdenvertaisuutta edistävin sääntelyratkaisu olisi ulottaa esitetty muutos koskemaan kaikkia oleskelulupia, luvan perusteesta riippumatta. Nyt ainoastaan työoleskelulupa-asioihin liitettäväksi esitetty kohtuullisuusharkinta ohjaisi riittävällä tavalla soveltamiskäytäntöä myös muissa oleskelulupaperusteissa.

Amnesty International katsoo, että matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisen soveltamisalaa on laajennettava. Ehdotetussa säännöksessä viitataan ainoastaan työnteon perusteella myönnettävään oleskelulupaan, mutta yhdenvertaisuussyistä voisi kuitenkin olla perusteltua, että uusi poikkeamismahdollisuus soveltuisi myös muihin oleskelulupiin, jotta käytännössä samassa tilanteessa olevia henkilöitä ei asetettaisi eri asemaan haettavan lupatyypin perusteella. Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisen soveltamisalan ei tulisi Amnestyn mukaan olla liian rajattu ja kapea, koska on mahdotonta ennustaa, minkälaisissa tilanteissa tulevaisuudessa kansallisen matkustusasiakirjan vaatiminen muodostuu kohtuuttomaksi.

Lisäksi Amnesty katsoo, että säännökseen tulisi sisällyttää myös muuta kohtuullisuusharkintaa, joka voisi liittyä myös muihin tilanteisiin kuin niihin, joissa kansallinen matkustusasiakirja on hankittava Suomen ulkopuolelta. Amnesty huomauttaa, että kohtuuttomuusarvioinnin on oltava perus- ja ihmisoikeusmyönteistä eikä kohtuuttomuuden kynnystä saa asettaa liian korkealle. Jatkovalmistelussa tulisi miettiä mahdollisuutta kirjata nimenomaisesti lapsen etu yhdeksi harkintaan vaikuttavaksi seikaksi säännöskohtaisiin perusteluihin, jotta lapsen etu varmasti huomioidaan harkinnassa.

Suomen Pakolaisapu pitää huolestuttavana esityksessä esiin tuotua mahdollista heikennystä, jonka mukaan Maahanmuuttoviraston mahdollisuus harkita matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamista kaventuisi nykylakiin verrattuna johtuen siitä, että 35 §:n 1 momentin 2 kohta rajattaisiin työntekijän oleskelulupaan.

Turvapaikanhakijoiden tuki ry toteaa, että esitystä tulisi korjata niiltä osin kun se vaikuttaisi tiukentavan muukalaispassin myöntämisen edellytyksiä nykyisestä käytännöstä ja tekevän tilanteesta kohtuuttoman esimerkiksi muiden kuin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten osalta tai muiden oleskelulupien ehdot täyttävien osalta, joiden matkustusasiakirja on vanhentunut. Tällaisenaan esitys tulisi tietyiltä osin kiristämään, ei helpottamaan, paperittomien ja turvapaikkaprosessissa edelleen olevien ihmisten mahdollisuutta muiden, maksullisten oleskelulupien saamiseen. Tämä olisi hallitusohjelmassa mainittujen tavoitteiden kanssa ristiriitaista. Muukalaispassin saamisen ehtojen kiristäminen minkään ihmisryhmän osalta olisi ongelmallista myös yhdenvertaisuuden kannalta. Turvapaikanhakijoiden tuki ry katsoo, että esityksessä jää epäselväksi, miten matkustusasiakirjavaatimusta sovellettaisiin esimerkiksi työntekijän luvan saaneiden alaikäisiin lapsiin.

Turvapaikanhakijoiden tuki ry:n mukaan matkustusasiakirjavaatimuksesta tulisi voida poiketa myös muiden kuin työntekijän oleskeluluvan osalta. Esimerkiksi opiskelijan ja yrittäjän oleskeluluvan ja perhesidelupien osalta olisi voitava harkita kokonaistilannetta ja myöntää muukalaispassi, mikäli haettavan luvan kaikki muut ehdot täyttyvät. Turvapaikanhakijoiden tuki ry katsoo, että muukalaispassi tulisi myöntää Suomessa pitkään asuneille henkilöille aina niissä tilanteissa, joissa hän täyttää jonkun tietyn oleskeluluvan kaikki muut edellytykset paitsi matkustusasiakirjavaatimuksen.

Muukalaispassin ja oleskeluluvan voimassaolon pituus

Sisäministeriön rajavartio-osasto pitää kannatettavana, että oleskeluluvan ja muukalaispassin voimassaoloajat sidotaan toisiinsa ehdotetulla tavalla ja että oleskelulupa ja sen yhteydessä myönnettävä muukalaispassi myönnetään yhdeksi vuodeksi. Se katsoo, että lyhyempi aika matkustusasiakirjan hankkimista varten saattaisi muodostua epätarkoituksenmukaiseksi.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on hyvä, että oleskeluluvan ja muukalaispassin voimassaoloajat sidotaan toisiinsa, koska ne molemmat myönnetään kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten. Hakija tarvitsee molempia matkustaakseen kotimaahansa taikka lähimpään kotimaansa edustustoon kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten. Poliisihallitus katsoo, että oleskeluluvan sekä siihen liittyvän muukalaispassin voimassaoloaika on hyvä rajata vuoden mittaiseksi silloin, kun se on myönnetty kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten. Kolmen kuukauden mittainen aika saattaa muodostua hakijan kannalta liian lyhyeksi, kun hänen pitää hankkia matkat sekä saada vapaata työstä. Lisäksi kansallisen passin saamiseen vaikuttaa hakijan kotimaan viranomaisten aikataulut ja hakemuksen käsittelyajat.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että 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 määräaika 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. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ehdotetusta ratkaisusta poiketen olisi suositeltua pidättäytyä muukalaispassin voimassaoloajan osalta Maahanmuuttoviraston vakiintuneessa käytännössä, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto myöntää kansallisen passin hankkimista varten muukalaispassin kahdeksi vuodeksi.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että vastaan voi tulla tilanteita, joissa jo ensimmäistä lupaa tai jatkolupaa myönnettäessä on tiedossa, että kansallisen passin hankkiminen ei tule onnistumaan. Tämän tulisi heijastua 55 ja 134 §:ssä. Muukalaispassin voimassaoloaikaa ei siten ole tarpeen rajoittaa tai sitoa oleskeluluvan voimassaoloaikaan. Maahanmuuttovirastolla on joka tapauksessa 134 §:n 5 momentin mukaan mahdollisuus myöntää muukalaispassi viiden vuoden maksimiaikaa lyhyemmäksi ajaksi. Suomen Asianajajaliitto pitää myös 55 §:ään ehdotettua muutosta tarpeettomana, koska Maahanmuuttovirasto voi jo nyt harkintavaltansa puitteissa rajoittaa jatkoluvan pituutta. Voimassa olevan lain mukaan jatkoluvan

voisi myöntää pidemmäksi ajaksi, jos tilanne on tiedossa olevien seikkojen mukaan sellainen, että kotimaan matkustusasiakirjan hankkiminen ei tule onnistumaan vuodessa.

Amnesty International katsoo, että kansallisen passin hankkimiseen varattu vuoden ajanjakso on lyhyt aika ottaen huomioon esitysluonnoksen perusteluissa mainitut seikat. Lisäksi Amnesty huomauttaa, että kansallisen passin hankkiminen siihen liittyvine edellytyksineen, kuten matkustaminen kansalaisuusvaltioon tai muussa maassa olevaan edustustoon, vaatii huomattavia taloudellisia varoja, jotka voivat edellyttää pitempiaikaista säästämistä ja osaltaan pidentää passin hankkimiseen tarvittua aikaa.

Suomen Pakolaisapu toteaa yhtyvän esitysluonnoksessa esiin tuotuihin näkökulmiin siitä, että kolme kuukautta ei ole riittävä aika kansallisen passin hankkimiseen. Pakolaisapu pitää tärkeänä, että oleskelulupa ja muukalaispassi myönnettäisiin sellaiseksi ajaksi, jonka puitteissa on realistinen mahdollisuus hankkia kansallinen passi. Luvan kolmen kuukauden voimassaolo johtaisi siihen, että henkilö joutuisi hakemaan useampaa perättäistä lyhyempää lupaa ja muukalaispassia johtuen käytännön esteistä.

Turvapaikanhakijoiden tuki ry toteaa, että toisinaan Maahanmuuttoviraston positiivisen päätöksen ja luvan tiedoksisaannin ja muukalaispassin kotiin saapumisen välillä voi olla viikkojen ero. Vuoden aika oman maan passin hankkimiseksi ei ole erityisen pitkä, ottaen huomioon, että se yleensä edellyttää melkoisia järjestelyitä, rahan keräämistä sekä passittomilla matkustamista kotimaahan asti. Myös lupaprosessit lähtömaassa saattavat kestää kuukausia.

Yksittäisiä kysymyksiä koskevat kannanotot

[Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeaminen kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenen kohdalla \(35 §:n 1 mom. 3 kohta\)](#)

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota Suomessa syntyneiden lasten tilanteeseen ja nostaa esiin kysymyksen, myönnettäisiinkö myös näissä tilanteissa muukalaispassi yhdeksi vuoden kansallisen passin hankkimista varten. Ehdotetussa lainkohdassa passia ei jatkossakaan vaadittaisi, mutta olisiko niin, että kansallinen passi tulisi hankkia luvan voimassaolon aikana.

Turvapaikanhakijoiden tuki ry:n mukaan pykälä vaikuttaisi helpottamisen sijaan heikentävän perhesidellupaa hakevien ihmisten tilannetta, mikä olisi perhe-elämän suoja ja lasten etua koskevat kansainväliset sopimukset huomioon ottaen epätoivottavaa ja kohtuutonta. Turvapaikanhakijoiden tuki ry toteaa, että matkustusasiakirjavaatimuksesta on poikettu käytännössä aina, jos kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenellä ei ole ollut mahdollisuutta saada matkustusasiakirjaa. Nyt lakiesitykseen on kirjattu, että lupa myönnettäisiin yksittäistapauksissa, mikäli tilanne olisi muutoin kohtuuton. Mikäli tämä kirjaus tiukentaa nykyistä lain tulkintaa, sitä pitäisi väljentää. Poikkeuksen tulisi koskea myös 115 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että lainkohdan soveltaminen tulisi ulottaa kaikkiin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäseniin eli myös ns. uusiin perheen jäseniin. Vähintään lainkohdan tulkintaa tulisi selkeyttää niin, että myös yksityiskohtaisiin perusteluihin kirjattaisiin, että poikkeaminen olisi yksittäistapauksissa mahdollista, jos hakija pystyy osoittamaan, että matkustusasiakirjan hankkiminen on esimerkiksi turvallisuussyistä mahdotonta tai yksilöllisistä syistä on kohtuutonta edellyttää matkustusasiakirjan hankkimista.

Amnesty International huomauttaa, että säännökseen liittyvä kohtuusharkinnan ala on paljon rajatumpi kuin esimerkiksi työntekijän oleskeluluvassa, koska perhesidehakemuksissa harkinta on sidottu turvallisuusnäkökohtiin. Amnesty katsoo, että harkinnassa tulee ottaa huomioon laajemmin muitakin kohtuuttomuuteen mahdollisesti johtavia seikkoja. Amnesty katsoo, että harkinnassa tulee ottaa huomioon laajemmin muitakin kohtuuttomuuteen mahdollisesti johtavia seikkoja. Lisäksi Amnesty katsoo, että matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisen kynnystä ei tule soveltaa kategorisesti eri tavalla vanhoihin ja uusiin perheisiin. Perhe-elämää on voitu viettää jo pitkään, vaikka perhe olisi perustettu vasta Suomessa. Lisäksi Amnesty nostaa esille, että jatkovalmistelussa tulisi miettiä mahdollisuutta kirjata nimenomaisesti lapsen etu yhdeksi harkintaan vaikuttavaksi seikaksi säännöskohtaisiin perusteluihin, jotta lapsen etu varmasti huomioidaan harkinnassa.

Sellaisten henkilöiden asema, joiden matkustusasiakirjaa Suomi ei tunnusta (35 §:n 1 mom. 4 kohta)

Oikeusministeriö pitää sinänsä hyväksyttävänä tavoitteena, että muutoksella pyritään ennalta mahdollistamaan lainsoveltajalle sellainen laintulkinta, joka mahdollistaisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja eliminoisi niiden kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Ministeriö katsoo kuitenkin, että ehdotuksen muotoilu ("sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen täyttämiseksi") on PL 2 §:n 3 momentin lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta nykyisellään liian epätasällinen ja sitä olisi hyvä pyrkiä täsmentämään. Vaihtoehtoisesti jatkovalmistelussa voitaisiin harkita toisenlaista kohtuullisuusharkinnan ja perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan mahdollistavaa muotoilua.

Sisäministeriön poliisiosasto nostaa esiin ehdotetun lainkohdan sanamuotoon liittyvän kysymyksen. Esitysluonnoksen perusteluista käy selkeästi ilmi, että jatkoluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakijalla olisi jatkolupavaiheessa kansallisvaltionsa myöntämä passi, jonka hankkimiseksi Suomen muukalaispassi on ensimmäisen oleskeluluvan yhteydessä myönnetty. Pykälän sanamuoto kuitenkin mahdollistaa tulkinnan, jonka mukaan jatkolupa voitaisiin myöntää myös silloin kun edellisen luvan yhteydessä myönnetty muukalaispassi on luvan ratkaisuhetkellä voimassa. Jatkolupaa tulee hakea ennen voimassa olevan oleskeluluvan päättymistä ja hakemus lähtökohtaisesti ratkaistaan ennen edellisen luvan päättymistä. Näin ollen jatkoluvan hakijan matkustusasiakirja on säännön mukaisesti hakemuksen ratkaisuhetkellä lain kohdan mukaisesti voimassa, vaikka hän ei olisikaan hankkinut kotivaltionsa passia uutta lupaa varten.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että kohdassa olisi hyvä korostaa sitä, että muissa kuin korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä tarkoitetuissa tilanteissa poikkeaminen olisi edelleen poikkeuksellista. Vastaavasti uudet säännönmukaiset poikkeamiset perustuisivat esim. korkeimman hallinto-oikeuden ja/tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vakiintuneiden tulkintojen kehittymiseen. Muutoin on vaarana, että oikeustila muuttuisi nykyistä vaikeammin ennakoitavaksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erittäin valitettavana, ettei luonnosesityksessä esitetä ratkaisua Somalian kansalaisten epäyhdenvertaiseen kohteluun. Valtuutettu katsoo, ettei Suomessa olevien, esimerkiksi lähihoitajien, oleskeluluvan epääminen ole muutoinkaan yhteiskunnan näkökulmasta järkevää.

Amnesty International katsoo, että esityksessä tulisi tarkentaa sellaisten henkilöiden oikeuksia, joiden osalta Suomi ei tunnusta tietyn valtion matkustusasiakirjaa tai kyseessä on kansalaisuudeton henkilö. Amnesty katsoo, että kansainvälisoikeudellista velvoitetta koskevan kohdan yksityiskohtaisilla perusteluilla on varmistettava, että lain tulkinta turvaa mahdollisuuden myöntää esimerkiksi työperusteinen oleskelulupa Somalian kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille, mikäli he täyttävät oleskeluluvan edellytykset lukuun ottamatta matkustusasiakirjavaatimusta. Amnesty pitää hyvänä ratkaisuna, että sääntely on tarkoitettu sillä tavoin joustavaksi, että se mahdollistaisi perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan ja esimerkiksi oikeuskäytännön mahdollisen tulevan kehityksen huomioimisen. Amnesty huomauttaa, että perusteluissa olisi siksi hyvä antaa esimerkkejä laajemminkin, kuin vain perhe-elämän suoja koskien.

Pakolaisneuvonta katsoo, että esitykseen tulisi kirjata esityksen tavoitteiden saavuttamisen, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon noudattamisen turvaamiseksi sekä tulkintaongelmien ja pitkittyneiden prosessien välttämiseksi, että myös Somalian kansalaisille ja kansalaisuudettomille turvataan mahdollisuus saada myös muu kuin oleskelulupa perhesiteen perusteella eli esimerkiksi työntekijän oleskelulupa tilanteessa, jossa kaikki muut oleskeluluvan yleiset ja erityiset edellytykset täyttyvät.

Myöhemmän luvan myöntämiselle asetettu korotettu kynnys (35 §:n 2 mom.)

Maahanmuuttovirasto katsoo, että kohdassa olisi hyvä täsmentää, että kyse olisi ainoastaan tilanteista, joissa aiemmin on sovellettu 35 §:n 1 momentin 2 kohtaa. Kohdassa tulisi myös huomioida edellä pysyvän luvan ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-luvan osalta todettu. Perusteluissa voisi selventää myös tilannetta, jos on jo aiemmin sovellettu 2 momenttia, mutta kotimaan passia ei edelleenkään ole ollut mahdollista hankkia. Maahanmuuttovirasto toteaa myös, että kohdan perustelujen tarkentamista voisi harkita siltä osin kuin on kyse hakijan taloudellisen tilanteen huomioon ottamisesta.

Virasto esittää myös harkittavaksi, että kohdan perustelutekstiä otettaisiin 1 momentin 3 ja 4 kohtien yhteyteen, jotta kokonaisuus olisi jatkolupien ja pysyvien lupien osalta selkeämpi.

Amnesty International katsoo, että työntekijän oleskelulupaun liittyen uuteen poikkeamismahdollisuuteen ei tule soveltaa korotettua kynnystä, koska vuoden määräaika on lyhyt aika hankkia kansallinen passi.

Pakolaisneuvonta korostaa poikkeamismahdollisuuteen ehdotetun korotetun kynnyksen osalta yksilöllistä kohtuullisuusarviointia, jossa otetaan huomion sekä hakijan henkilöön liittyvät että hänestä riippumattomat ulkoiset syyt. Pakolaisneuvonta katsoo, että lainkohdasta tulisi poistaa sana ”vain”.

Muukalaispassin myöntämiseen liittyvät kysymykset (134 §)

Helsingin hallinto-oikeus pitää kannatettavana, että ulkomaalaislain 134 §:n 1 momenttia täsmennetään siten, että kyseiseen lainkohtaan sisällytetään nykyisin sovellettuun käytäntöön perustuva maininta siitä, että muukalaispassi voidaan myöntää vain ulkomaalaiselle, jolla on tai jolle myönnetään samanaikaisesti oleskelulupa tai muu vastaava oleskeluoikeus. Hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin huomiota esitetyn ulkomaalaislain 134 §:n 1 momentin muotoiluun ja ehdottaa, 1 momentin alkuun lisättäisiin ”*tai muu vastaava oleskeluoikeus*”.

Maahanmuuttovirasto viittaa pykälän perusteluissa viitattuun viranomaisten neuvontavelvollisuuteen ja katsoo, että perusteluissa tarkoitettaneen käytännössä neuvontaa siitä, että kansallinen passi tulee hankkia ja siitä, mihin mennessä se on tehtävä. Virasto ei kuitenkaan voine neuvoa hakijoita esim. eri maiden passikäytäntöjen suhteen, vaan hakijoiden on kysyttävä neuvoa kotimaansa viranomaisilta. Virasto toteaa lain 53 §:ään viitaten myös, että pykälän 6 momentin perusteluissa voisi harkita kuvattavaksi tilannetta, jossa poikkeuksellisesti lupa myönnetään pitemmäksi tai lyhyemmäksi ajaksi kuin vuodeksi. Virasto katsoo, että olisi selkeämpää, että myös muu kuin oleskeluluvalla tapahtuva oleskelu mainittaisiin pykälän sanamuodossa, eikä sitä jätettäisi vain perustelujen varaan.

Amnesty International katsoo, että jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että 35 §:n poikkeusperusteet ja 134 §:n muukalaispassin myöntämisedellytykset toimivat tarkoituksenmukaisella tavalla suhteessa toisiinsa, eikä uusi sääntely johda tilanteeseen, jossa matkustusasiakirjavaatimuksesta ei voitaisi poiketa harkinnanvaraisesti esimerkiksi perusteluissa mainittujen kaltaisissa tilanteissa, tai tilanteessa, jossa esimerkiksi sisällisota tai muu konflikti kaataa jonkin valtion hallituksen useammaksi vuodeksi, eikä ihmisillä ei ole mahdollisuutta saada kansallista passia.

Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettavalla sääntelyllä on merkittäviä vaikutuksia yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumiseen. Tämän vuoksi sääntely on merkityksellistä myös PL 80 §:n kannalta, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Esityksen mukaan jo nykylainsäädännön puitteissa on poikettu tietyissä, nimenomaisesti lakiin kirjaamattomissa tilanteissa matkustusasiakirjavaatimuksesta. Perustuslaista seuraavien edellytysten vuoksi ja ulkomaalaislain säännösten yhdenmukaisen soveltamisen edistämiseksi oikeusministeriö pitää tärkeänä viranomaisten soveltamiskäytännön kirjaamista lain tasolle.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää lausunnossaan huomiota esityksen perusteluihin. Valtuutettu muistuttaa, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen toteutumista valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on luetellut tekijöitä, jotka tulee huomioida arvioitaessa lapsen etua. Näitä ovat muun muassa lapsen näkemykset, perheen säilyttäminen ja suhteiden ylläpitäminen sekä haavoittuva tilanne. Valtuutettu kiinnittää huomiota esitysluonnoksen sanamuotoon ja toteaa, että 9 artiklan kohdalla lapsen etu ei ole ”ratkaiseva”, vaikka sillä onkin enemmän painoarvoa verrattuna yleiseen lapsen edun ensisijaisuutta edellyttävään 3 artiklaan. Myös komitea on nimenomaisesti korostanut lapsen edun arviointia tilanteissa, joissa lapsi saatetaan erottaa vanhemmistaan. Lapsen edun arvioinnin edellyttäminen tai sen korostunut painoarvo eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että lapsen etu on ratkaisevassa asemassa. Lapsen edulla on joka tapauksessa kaikissa tilanteissa ja oikeuksien välistä punnintaa tehtäessä korkeampi painoarvo.

Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä järjestelmän hyväksikäyttöön liittyviä näkökulmia

Sisäministeriön rajavartio-osasto kiinnittää huomiota siihen, että saattaa olla mahdollista, että järjestelmä mahdollistaisi sen hyväksikäyttöä tilanteissa, joissa henkilö on antanut Suomeen tullessaan väärät henkilötiedot viranomaisille. Henkilön oleskelulupa ja muukalaispassi perustuisivat henkilötietoihin, joiden perusteella henkilö ei voisi hankkia kansallista passia. Väärillä henkilötiedoilla maahan jäävät henkilöt saattaisivat muodostaa uhkan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, eivätkä näin ollen täyttäisi oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä.

Sisäministeriön poliisiosasto katsoo, että työntekijän oleskeluluvan myöntämisen mahdollistaminen hakijalle, jonka henkilöllisyys ei ole viranomaisten tiedossa, ei yleisellä tasolla aina välttämättä vähennä hyväksikäytön, ihmisalakuljetuksen tai ihmiskaupan riskiä, varsinkin jos esitetty lain muutos lisäisi laittomasti Euroopassa oleskelevien henkilöiden hakeutumista Suomeen laillisen työn toivossa.

Poliisiosaston näkemyksen mukaan 35 §:n perusteluista ei käy selkeästi ilmi, katsotaanko tilanne hakijan kannalta kategorisesti kohtuuttomaksi aina silloin, kun luvan muut edellytykset täyttyvät ja hakija on Suomessa. Epäselväksi jää, onko kohtuutonta se, että hakija joutuisi poistumaan Suomesta hankkimaan oleskeluluvan edellytyksenä olevan matkustusasiakirjan ja odottamaan päätöstä kotimaassaan, koska hän on jo valmiiksi Suomessa. Kohtuullisuusarvioinnin sisältö jää työntekijän oleskelulupaa hakevien kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden osalta hieman epämääräiseksi. Esityksen perusteluissa ei käy ilmi, voitaisiinko niiltä turvapaikkataustaisilta hakijoilta, joiden henkilöllisyyttä viranomaiset eivät ole voineet todentaa, edellyttää mitään enempää vastaavassa tilanteessa. Kohtuullisuusharkinta myös näissä tapauksissa on näennäistä, kuten nykyisinkin tilanteissa, joissa turvapaikkataustaisen hakijan henkilöllisyys on todennettu.

Suojelupoliisin mukaan esityksellä voi olla turvapaikkajärjestelmän uskottavuutta ja lain noudattamista heikentävä vaikutus. Suojelupoliisin mukaan esitys asettaa eriarvoiseen asemaan henkilöt, jotka ovat noudattaneet tai tulevat noudattamaan saamaansa maastapoistamispäätöstä suhteessa henkilöihin, jotka näin eivät toimi. Tästä syystä on mahdollista, että muutoksen myötä olisi entistä todennäköisempää, että maasta poistamista koskevaa päätöstä ei noudateta.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että esitetty muutos mahdollistaisi yksittäistapauksissa järjestelmän hyväksikäyttämisen niille, jotka ovat antaneet Suomeen tullessaan väärät henkilötiedot viranomaisille. Väärät henkilötiedot antanut hakija, joka täyttäisi kaikki muut työntekijän oleskeluluvan edellytykset paitsi matkustusasiakirjavaatimuksen, voisi näin saada Suomesta laillisen oleskeluluvan ja muukalaispassin kansallisen passin hankkimista varten antamallaan väärillä henkilötiedoilla. Väärät henkilötiedot antanut hakija ei pystyisi hankkimaan kansallista passia antamallaan henkilötiedoilla Suomen myöntämän oleskeluluvan ja muukalaispassin voimassaoloaikana. Jos hakija jäisi edelleen Suomeen luvan umpeuduttua, joutuisi Maahanmuuttovirasto tekemään hänelle maastapoistamismenettelyistä raskaimman eli karkottamispäätöksen, koska henkilö olisi jo oleskellut maassa oleskeluluvalla. Turvallisuusviranomaisten näkökulmasta väärillä henkilötiedoilla maahan jäävät hakijat saattavat muodostaa uhkan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Poliisihallitus pitää tärkeänä, että matkustusasiakirjaedellytyksestä voitaisi poiketa vain silloin, kun hakija saa laillisesti työskennellä Suomessa. Sellaisissa tapauksissa, joissa työssäkäyvällä hakijalla on täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös, eikä ole työnteko-oikeutta, ei hakijalle tulisi myöntää oleskelulupaa eikä muukalaispassia kansallisen matkustusasiakirjan hankkimiseksi. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan viranomaistoimin ei voida tukea laittoman työn tekemistä, eikä sen teettämistä, vaan matkustusasiakirjaedellytyksestä poikkeaminen tulisi mahdollistaa vain niille, joilla on työnteko-oikeus Suomessa.

Poliisihallituksen lausunnossa pidetään hyvänä, että esityksessä on huomioitu se, että henkilöltä edellytetään yhteistyötä viranomaisten kanssa henkilöllisyyden selvittämiseksi sekä aktiivisia toimia kansallisen matkustusasiakirjan hankkimiseksi. Näin edistetään sitä, että Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten henkilöllisyydet saadaan viranomaisten tietoon. Esityksellä edistettäisiin myös sitä, että Suomessa työllistyneet henkilöt voisivat jatkaa työskentelyään oleskeluluvan turvin. Tällä tavoin pystytään osaltaan torjumaan laittomaan työntekoon liittyvää hyväksikäytön ja ihmiskaupan riskiä.

Amnesty International toteaa, että matkustusasiakirjavaatimusta perustellaan usein turvallisuuskäytännöillä ja henkilön tunnistamisella, mutta esityksen kohderyhmänä on Suomeen jo kotiutuneet henkilöt, joiden tunnistaminen on jo tehty usein aiemmassa turvapaikkaprosessissa tai jotka merkitään viimeistään nyt kyseessä olevassa oleskelulupa- ja muukalaispassiprosessissa viranomaisten rekisteriin. Amnesty katsoo, ettei turvallisuuskäytännöitä koskevia perusteluja voida näin ollen pitää kovin kestävinä.

Pakolaisneuvonta kiinnittää huomiota siihen, että oleskeluluvan ja muukalaispassin myöntäminen sitoo henkilön biometrinen tunnistaminen kautta oleskelulupa- ja matkustusasiakirjaan merkittävään henkilöllisyyteen. Turvapaikka- ja oleskelulupaprosesseissa hakijoilta on otettu biometriset tunnistukset ja selvitetty kaikin käytössä olevin keinoin hakijan henkilöllisyyttä. Jo pidempään Suomessa oleskelleina heidän osaltaan on näin voitu parhaalla mahdollisella tavalla selvittää myös se, että hakija ei luo riskiä yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Ehdotus myös ennaltaehkäisee ja vähentää paperittomuutta ja syrjäytymistä sekä laitonta työntekoa ja näihin liittyvää hyväksikäytön ja ihmiskaupan riskiä.

Vaikutusten arvioinnit

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa esityksen arvioituja vaikutuksia koskeviin osioihin olisi suositeltavaa lisätä säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista annettuja ohjeita mukaillen, miten vaikutukset on arvioitu sekä mitä tietolähteitä on käytetty, toisin sanoen, mihin osioissa esitetyt esityksen mahdolliset vaikutukset ja näkemykset perustuvat.

Oikeusministeriö suosittelee, että jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin nykyistä enemmän huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevan arvioinnin konkreettisuuteen. Oikeusministeriö toteaa, että käsillä olevassa esitysluonnoksessa perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskeva arvio on verrattain niukka, eikä siinä esimerkiksi yksilöidä niitä perus- ja ihmisoikeuksia, joihin esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia, eikä sitä, mihin perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskeva arvio ja sen tulos perustuvat. Esitysluonnoksen Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -otsikon alla on avattu perustuslain säännöksiä. Koska säätämisyjärjestystä koskevilla perusteluilla ei kuitenkaan voi korvata esityksen arvioituja vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen, vaikutusarvioinnin asianmukaisuuden näkökulmasta olisi oikeusministeriön mukaan perusteltua, että esityksen tosiasialliset vaikutukset mainittujen oikeuksien toteutumiseen kirjattaisiin Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin -otsikon alle.

Valtiovarainministeriön mukaan esitysluonnoksen vaikutusarvointiosio on varsin suppea, eikä sen pohjalta muodostu riittävän kattavaa käsitystä esityksen vaikutuksista turvapaikkamenettelyyn, yhteiskuntaan tai talouteen. Arviointia olisi hyödyllistä laajentaa ja konkretisoida erityisesti siitä näkökulmasta, mitä oleskeluluvan myöntämisestä seuraisi kyseessä oleville henkilöille ja heidän oikeudelliselle ja tosiasialliselle asemalleen Suomessa. Esityksessä tulisi myös arvioida, mitä vaikutuksia sillä olisi turvapaikkamenettelyn kokonaisuuden johdonmukaisuuteen sekä oikeusjärjestelmän uskottavuuteen, mikäli viranomaisten tekemää maastapoistamispäätöstä ei panna täytäntöön, vaan mahdollistetaan oleskelun jatko tehdystä maastapoistamispäätöksestä huolimatta. Lisäksi valtiovarainministeriö toivoo kattavampia perusteluja, miksi ulkomaalaislakia esitetään muutettavaksi siten, että matkustusasiakirjavaatimuksesta poikettaisiin myös esimerkiksi perheen yhdistämistilanteissa. Esityksessä tulisi myös kertoa mittaluokasta, minkä suuruista väestöryhmää hallituksen esitys koskee.

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö kiinnittää huomiota siihen, että yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi on jossain määrin suppeaa. Esiin on tuotu yhteiskunnan kannalta positiivisia vaikutuksia, mutta vaikutuksia voi olla myös toiseen suuntaan, kuten lainkuuliaisuuteen, jos syntyy käsitys, että annettuja viranomaispäätöksiä ei tarvitse noudattaa. Myös mahdollisia vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen olisi hyvä arvioida.

Suojelupoliisi katsoo, että esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskeva osuus vaikuttaa kauttaaltaan suppealta.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota vaikutusten arviointiin koskien lapsia ja toteaa, että esityksessä olisi hyvä selvittää sitä, miten ja minkä säännöksen perusteella lasten asema olisi tarkoitettu säännönmukaisesti turvata esityksessä tarkoitetuissa tilanteissa, koska lapset eivät hae työntekijän oleskelulupaa vaan lupaa perhesiteen perusteella. Virasto nostaa myös yhdenvertaisuuden arvioinnin

osalta esiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion asiassa Awad ABDULAHI AWAD vs Suomi (22.2.2022), joka koskee erityisesti yhdenvertaisuuden arviointia tilanteessa, jossa työperusteisen oleskeluluvan hakija tulee valtiosta, jonka kansallista passia Suomi ei hyväksy.

Amnesty International katsoo, että esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia tulisi laajentaa, sillä uudistuksella on liittymäkohtia myös muihin perusoikeuksiin kuin perhe-elämän suojaan, esimerkiksi yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon. Myös vaikutusarviointia lapsiin kohdistuvista vaikutuksista tulee syventää.

Säättämisjärjestys ja suhde perustuslakiin

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa esitysluonnoksessa jakson Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys alla luetellut perustuslain säännökset ja niitä koskeva perustuslakivaliokunnan relevantti lausuntokäytäntö olisi perusteltua avata nykyistä tarkemmin. HELO-ohjeita mukailleen olisi suositeltavaa kirjata, millä perustein ehdotettu sääntely on sopusoinnussa mainittujen perustuslain säännösten kanssa. Esityksen suhde PL 21 §:n sisältyviin oikeusturvanäkökohtiin olisi perusteltua avata ottaen huomioon, että esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia muun muassa muukalaispassin myöntämisprosessiin ja kyse on laajemminkin ulkomaalaisen maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä. Oikeusministeriö katsoo myös, että kohtaa, jossa arvioidaan esityksen suhdetta yhdenvertaisuussääntelyyn, olisi epäselvyyksien välttämiseksi asianmukaista korjata. Tällä hetkellä voi jäädä jossakin määrin epäselväksi, tarkoitetaanko 35 §:n 1 momentin 4 kohdassa työperusteista oleskelulupaa vai mitä tahansa oleskelulupaa hakevia henkilöitä. Oikeusministeriö katsoo edelleen, että PL 9 §:n 4 momentin asettamista edellytyksistä, erityisesti mielivaltaisen kohtelun kiellosta sekä PL 2 §:n 3 momentin hallinnon lainalaisuusperiaatteesta seuraa, että perheen muodostamisen ajankohtaan liittyvästä harkinnasta poiketa tai olla poikkeamatta matkustusasiakirjavaatimuksesta tulisi säätää lailla.

Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota esitysluonnoksen yhteydestä eduskunnalle annettuun esitykseen HE 114/2022 vp siihen sisältyvän ehdotuksen ulkomaalaislain 83 §:n 4 momentin osalta eli ns. käänteisen käsittelyjärjestyksen osalta. Esitysten väliseen yhteyteen on kiinnitetty huomiota esityksessä HE 114/2022 vp, mutta esitysten varsinainen yhteensovittaminen on hyvä tehdä eduskuntakäsittelyn aikana, koska sisäministeriön esitysluonnosta ei ollut mahdollista huomioida siinä vaiheessa, kun HE 114/2022 vp annettiin eduskunnalle.

Muita oleskeluluvan myöntämiseen liittyviä kysymyksiä

Amnesty nostaa esiin myös muita oleskelulupajärjestelmään liittyviä kysymyksiä kuten maahantulosäännösten kiertämistä koskeva sääntely (36.2 §), uusintahakemukset, turvapaikkaprosessissa asetettu maahantuloikielto, humanitaarisen suojelun poistaminen laista ja yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävän luvan soveltamiskynnys (52 §).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esiin maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn (36.2 §) ja pitää valitettavana, ettei esitysluonnoksessa ole otettu huomioon tilanteita, joissa työllistyneen hakijan kohdalla poikettaisiin matkustusasiakirjavaatimuksesta, mutta hänelle ei silti myönnettäisi oleskelulupaa, koska hänen aiempi toimintansa katsottaisiin maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämiseksi.

Pakolaisneuvonta nostaa esiin ilman oleskeluoikeutta maassa olevien laillistamiseen liittyviä kysymyksiä. Se toteaa, että yksilölliset inhimilliset olosuhteet ja siteet Suomeen tulisi voida ottaa paremmin huomioon esimerkiksi lapsiperheiden osalta. Pakolaisneuvonnan mukaan ulkomaalaislaista käytännössä puuttuu todellinen kokonaisharkintaan perustuva oleskelulupa, sillä Maahanmuuttoviraston linjaukset ja oikeuskäytäntö ovat asettaneet kynnyksen ulkomaalaislain 52 §:n oleskeluluvalle (oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä) saavuttamattomiin.

Suomen Pakolaisapu toteaa, että Suomen tulisi tarkastella jatkossa lainsäädäntöään, jotta se tulevaisuudessa ottaisi paremmin huomioon kansalaisuudettomuuden ja monimuotoisen pakkomuuttoliikkeen sekä joustavoittaisi merkittävästi tapoja, joilla henkilö voi todistaa henkilöllisyytensä saadakseen oleskeluluvan.