

Sisäministeriö

AI FI 76/2022

30.9.2022

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A  
00100 Helsinki  
P: 09 8562 0600  
E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)  
W: [amnesty.fi](http://amnesty.fi)

## **Lausunto koskien luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (matkustusasiakirjaedellytyksestä poikkeaminen)**

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 muun muassa pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja paperittomien oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

### **1. Sisäministeriön ehdotus**

Sisäministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jolla muutettaisiin ulkomaalaislakia. Luonnoksessa ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin matkustusasiakirjavaatimusta koskeva poikkeamismahdollisuus tilanteissa, jossa henkilölle voidaan myöntää työntekijän oleskelulupa Suomesta haettuna, mutta hän ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa Suomessa tai Suomesta käsin. Lisäksi edellytettäisiin, että oleskeluluvan epäämisen katsottaisiin olevan näissä tilanteissa kohtuutonta. Kyse voisi olla joko passin hankinnasta, koska henkilöllä ei sellaista ole aikaisemmin ollut tai aiemmin voimassa olleen passin uusimisesta. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan kohtuuttomuusarvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon sekä hakijan henkilöön liittyvät että hänestä riippumattomat ulkoiset syyt.

Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan, että kun matkustuskirjaa koskevasta vaatimuksesta on esitetyn mukaisesti kertaalleen poikettu, jotta henkilö voisi sen myötä hankkia kansalaisuusvaltionsa matkustusasiakirjan ja siten täyttää matkustusasiakirjavaatimuksen seuraavan kerran lupaa hakiessaan, uuteen poikkeamismahdollisuuteen jatkoluvan ja muiden myöhempien lupien myöntämisen yhteydessä sovellettaisiin korotettua kynnystä.

Luonnoksessa myös ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin mahdollisuus poiketa matkustusasiakirjavelvoitteesta tilanteissa, jotka koskevat kansainvälistä suojelua saavan perheenjäsenelle myönnettävää oleskelulupaa ja kansainväliosoikeudellisen velvoitteen noudattamista. Sääntely jätettäisiin sillä tavoin joustavaksi, että se mahdollistaisi perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan ja esimerkiksi oikeuskäytännön mahdollisen tulevan kehityksen huomioimisen.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena on, että henkilö, joka oleskelee Suomessa ja täyttää kaikki muut työntekijän oleskeluluvan edellytykset paitsi matkustusasiakirjavaatimuksen, voisi saada oleskeluluvan ja muukalaispassin. Tämä mahdollistaisi sen, että hän voisi hankkia kansallisen matkustusasiakirjan ja siten täyttää matkustusasiakirjavaatimuksen seuraavan kerran lupaa hakiessaan. Näin edistettäisiin sitä, että Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten henkilöllisyydet saadaan viranomaisten tietoon.

Esityksellä edistettäisiin myös sitä, että Suomessa työllistyneet henkilöt voisivat jatkaa työskentelyään oleskeluluvan turvin. Tällä tavoin torjutaan osaltaan ilman työlupaa tehtävään työntekoon liittyvää hyväksikäytön ja ihmiskaupan riskiä.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan tavoitteena on myös varmistaa soveltamiskäytännön yhtenäisyys ja avoimuus lisäämällä lakiin tilanteet, joissa matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti perhe-elämän, suojaamiseksi poiketa.

## **2. Amnestyn kanta**

Amnesty kannattaa esitysluonnoksessa mainittuja tavoitteita ja kiittää sisäministeriötä ilman oleskelulupaa jääneiden asemaa helpottavasta lainsäädäntöuudistuksesta. Amnesty painottaa, että uudistus tulee saattaa voimaan pikaisella aikataululla tällä hallituskaudella.

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa ilmenee yhä puutteita ilman oleskelulupaa jääneiden oikeudellisen aseman kannalta. Amnesty katsoo, että matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisen soveltamisalaa on laajennettava. Lisäksi esityksessä on tarkennettava niiden henkilöiden oikeuksia, joiden osalta Suomi ei tunnusta tietyn valtion matkustusasiakirjaa tai kyseessä on kansalaisuudeton henkilö. Amnesty huomauttaa lisäksi, että työntekijän oleskelulupaan liittyen uuteen poikkeamismahdollisuuteen ei tule soveltaa korotettua kynnystä, koska vuoden määräaika on lyhyt aika hankkia kansallinen passi.

Lisäksi Amnesty huomauttaa, että ilman oleskelulupaa jääneiden - kuten paperittomien - aseman parantaminen edellyttää myös esitysluonnoksen ulkopuolelle jäävien säännösten ja niihin liittyvien soveltamiskäytäntöjen muuttamista, kuten sisäministeriönkin selvittämää paperittomien kertalaillistamista. Amnesty kuitenkin korostaa, että on tärkeää saattaa nyt käsillä oleva lainsäädäntöuudistus mahdollisimman nopeasti voimaan, koska matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeaminen edesauttaa monen Suomeen kotiutuneen henkilön oleskelunvirallistamista.

## **3. Tausta**

Suomessa elää moninainen joukko ihmisiä ilman oleskelulupaa. Kuten esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, tilanne lisää harmaata taloutta ja altistaa oikeudelliseen välitilaan jääneet ihmiset hyväksikäytölle. Pitkittyneet turvapaikkaprosessit, paperittomuus ja oleskeluoikeuden epävarmuus aiheuttavat merkittäviä inhimillisiä ja psyykkisiä haittoja ja terveysongelmia välitilaan jääneille ihmisille ja myös kustannuksia yhteiskunnalle.

Turvapaikanhakijalla on oikeus työskennellä ja opiskella ja tähän turvapaikkaa hakeneita ihmisiä on kannustettukin. Jos turvapaikkaprosessi kuitenkin päättyy kielteiseen päätökseen, oleskelun virallistaminen esimerkiksi työnteon tai perhesiteen kautta on usein mahdotonta. Tämä johtuu useasta ulkomaalaislainsäädäntöön ja soveltamiskäytäntöön liittyvästä syystä, joista yksi on matkustusasiakirjaa koskeva vaatimus.

Ulkomaalaislain 35 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja, lähtökohtaisesti kansallisen passi, on voimassa. Säännöksessä on lueteltu tyhjentävästi oleskelulupatyypit, joiden kohdalla matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan poiketa. Nämä poikkeukset koskevat pääsääntöisesti Suomesta käsin haettavia oleskelulupia, kuten kansainvälisen suojelun perusteella tai ihmiskaupan uhrille myönnettäviä oleskelulupia.

Esimerkiksi opiskelun, työnteon tai perhesiteen perusteella myönnettävät oleskeluluvat eivät kuulu nykyisessä lainsäädännössä poikkeuksen soveltamisalaan. Nykyinen soveltamiskäytäntö ei mahdollista kohtuullisuusarviointia eikä hakijan yksilöllisen tilanteen huomioon ottamista, mutta käytännön soveltamistilanteet ovat osoittaneet kohtuullisuusarvioinnin tarpeellisuuden. Lain 35 §:ssä ei ole erikseen huomioitu kohtuullisuusnäkökohtia, minkä vuoksi poikkeamiset on käytännössä tehty 134 §:n muun erityisen syyn soveltamisen kautta, mutta soveltamiskäytäntö on hyvin tiukka.

Matkustusasiakirjavaatimuksen täyttäminen on käytännössä ongelmallista, jos oleskelulupaa hakevan henkilön kansalaisuusvaltiolla ei ole edustustoa Suomessa tai Suomessa sijaitseva edustusto ei myönnä kansallisia matkustusasiakirjoja. Matkustusasiakirjan hankkiminen voi olla mahdotonta myös kansalaisuusvaltion turvallisuustilanteen tai muun vastaavan tilanteen takia tai esimerkiksi pandemiasta johtuvien matkustusrajoitusten vuoksi. Käytännön ongelmat koskevat muitakin kuin työnteon perusteella myönnettäviä lupia. Jos Suomi ei tunnusta tietyn maan passia, ei matkustusasiakirjavaatimusta ole mahdollista täyttää. Tämä koskee esimerkiksi Somalian kansalaisia. Tämä estää lähtökohtaisesti kaikkien oleskelulupien myöntämisen, mutta kansainvälisoikeudellisen velvoitteen täyttämiseksi Maahanmuuttovirasto tekee soveltamiskäytännössään poikkeuksen perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien osalta.

#### **4. Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisen soveltamisala**

##### **4.1. Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeaminen, kun kyse on työntekijän oleskeluluvasta**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin mahdollisuus poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta tilanteessa, jossa henkilölle voidaan myöntää työntekijän oleskelulupa Suomesta haettuna, mutta hän ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa Suomessa tai Suomesta käsin ja oleskeluluvan epääminen matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi olisi kohtuutonta. Perustelujen mukaan kyse voisi olla joko passin hankinnasta, koska henkilöllä ei sellaista ole aikaisemmin ollut, tai aiemmin voimassa olleen passin uusimisesta. Kohtaa sovellettaisiin sekä tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole ollut oleskelulupaa Suomeen, että tilanteessa, jossa henkilö hakee uutta oleskelulupaa, eikä hänellä enää ole voimassa olevaa kansallista matkustusasiakirjaa.

Amnesty huomauttaa, että 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.

Lisäksi Amnesty katsoo, että säännökseen tulee sisällyttää myös muuta kohtuullisuusharkintaa, joka voisi liittyä myös muihin tilanteisiin kuin niihin, joissa kansallinen matkustusasiakirja on hankittava Suomen ulkopuolelta. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa kansallisuusvaltion asettamat edellytykset matkustusasiakirjan myöntämiselle ovat hakijan kannalta objektiivisesti arvioiden kohtuuttomat. Esimerkiksi tilanteet, joissa alaikäisten passihakemuksiin tarvitaan molempien vanhempien suostumus, tai naisen passihakemukseen aviomiehen suostumus.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan tilanne, jossa Suomi ei tunnusta tietyn valtion matkustusasiakirjaa tai kyseessä on kansalaisuudeton henkilö, ei vielä tarkoittaisi, että kyseessä olisi momentissa tarkoitettu kohtuuttomuus, vaan tämä tosiseikka olisi mahdollista huomioida osana Suomea koskevan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen nojalla tehtyä harkintaa.

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.

Lisäksi Amnesty huomauttaa, että kohtuuttomuusarviointiin on oltava perus- ja ihmisoikeusmyönteistä eikä kohtuuttomuuden kynnystä saa asettaa liian korkealle.

##### **4.2 Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeaminen, kun kyse on oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin mahdollisuus poiketa matkustusasiakirjavelvoitteesta tilanteissa, jotka koskevat kansainvälistä suojelua saavan perheenjäsenelle myönnettävää oleskelulupaa, erityisesti tilanteessa, jossa perheenkokoaja on Suomesta kansainvälistä suojelua saanut henkilö, perhe on perustettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa ja hakijalla on sama kansalaisuus kuin perheenkokoajalla. Tällöinkin hakijan tulisi esittää selvitystä siitä, miksi hän ei pysty toimittamaan pyydyttyä asiakirjoja.

Perustelujen mukaan hakijaa ei voida vaatia asioimaan kansalaisuusvaltion viranomaisessa, jos se esimerkiksi vaarantaisi hänen itsensä tai perheenkokoajan turvallisuuden.

Jos hakija on pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneen perheenkokoajan niin sanottu uusi perheenjäsen, matkustusasiakirjavaatimuksesta ei perustelujen mukaan lähtökohtaisesti poikettaisi, koska kansalaisuusvaltion viranomaisilla ei näissä tilanteissa yleensä ole tietoa hakijan yhteydestä perheenkokoajaan. Poikkeaminen olisi kuitenkin yksittäistapauksissa mahdollista, jos hakija pystyisi osoittamaan, että matkustusasiakirjan hankkiminen olisi turvallisuussyistä mahdotonta.

Oikeus perhe-elämään on turvattu monissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joiden noudattamiseen Suomi on sitoutunut. Kansainväliset ihmisoikeusnormit velvoittavat valtioita paitsi olemaan puuttumatta perhe-elämään myös ryhtymään oma-aloitteisesti aktiivisiin toimiin perheyhteyden suojelemiseksi ja eroon joutuneiden perheiden yhdistämiseksi.<sup>1</sup> Amnesty pitääkin ehdotettua säännöstä tervetulleena.

Amnesty kuitenkin huomauttaa, että kyseiseen 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.

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.

Esimerkiksi tuomiossaan Hode ja Abdi v. Yhdistynyt Kuningaskunta<sup>2</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei nähnyt hyväksyttäviä perusteita kohdella pakolaisia eri tavoin riippuen siitä, oliko avioliitto solmittu ennen vai jälkeen maastapaon. Erilaisten kriteerien soveltaminen niin sanottuihin vanhoihin ja uusiin perheisiin voi siten loukata syrjinnän kieltoa.

Lisäksi Amnesty huomauttaa, että niin sanottuja vanhoja perheitäkään ei tule kohdella eri tavalla sen perusteella mitä kansalaisuutta perheenjäsenet keskenään edustavat. Tämä voi jopa johtaa syrjintään kansalaisuuden perusteella. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa, YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artiklassa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 2 artiklassa sekä 26 artiklassa kielletään syrjintä kansalaisuuden perusteella.

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. Ulkomaalaislain lapsen etua koskeva 6 § ei ole YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukainen ja esimerkiksi Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tuonut esille, että lapsen etua ei huomioida riittävästi perheenyhdistämispäätöksissä.<sup>3</sup> Lapsen edulla on kaikissa tilanteissa ja oikeuksien välistä punnintaa tehtäessä korkeampi painoarvo, kuin muilla päätösharkintaan vaikuttavilla seikoilla<sup>4</sup> ja YK:n lapsen oikeuksien komitea on nimenomaisesti korostanut lapsen edun arviointia tilanteissa, joissa lapsi saatetaan erottaa vanhemmistaan.<sup>5</sup>

#### **4.3 Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeaminen, kun kyse on oleskeluluvan myöntämisestä Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen täyttämiseksi**

---

<sup>1</sup> UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 19: Article 23 (The Family) Protection of the Family, the Right to Marriage and Equality of the Spouses*, 27 July 1990, <https://www.refworld.org/docid/45139bd74.html>

<sup>2</sup> [HODE AND ABDI v. THE UNITED KINGDOM \(coe.int\)](#) (22341/09, 6.11.2012)

<sup>3</sup> Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys: Lapset ilman perhettä- kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen, 2.3.2020: [Lapset+ilman+perhettä+-+Kansainvälistä+suojelua+saaneiden+alaikäisten+perheenyhdistäminen+\(PDF\).pdf \(syrjinta.fi\)](#)

<sup>4</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitean päätös CRC/C/GC/14, kohta 39.

<sup>5</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitean päätökset, CRC/C/83/D/30/2017, kohta 8.5 ja CRC/C/87/D/75/2019 joint dissenting opinion, kohta 6 sekä CRC/C/GC/14, kohta 58.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin mahdollisuus poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta kansainvälisoikeudellisen veloitteen nojalla, mikäli 35 §:n matkustusasiakirjavaatimus johtaa tilanteeseen, jossa se estää henkilöä nauttimasta esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia, esimerkiksi erityisesti silloin, kun hakijan kansalaisuusvaltiosta ei ole mahdollista lainkaan saada Suomen hyväksymää matkustusasiakirjaa, kuten Somalian kansalaisten kohdalla. Poikkeusta voitaisiin soveltaa myös kansalaisuudettomiin hakijoihin, joilla ei lähtökohtaisesti ole edustustoa, josta he voisivat matkustusasiakirjan hankkia.

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että kohdassa ei ole perusteltua viitata vain johonkin tiettyyn oikeuteen tai tiettyyn haettavaan lupakategoriaan, vaan painottaa yleisesti sitä, että harkinnassa on huomioitava Suomea sitovat kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ja näin mahdollistaa yleisesti ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta ja perustuslain 22 §:n toteutuminen

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 suojaa koskien.

Amnesty katsoo, että yksityiskohtaisilla perusteluilla on varmistettava, että tulkinta turvaa mahdollisuuden myöntää esimerkiksi työperusteinen oleskelulupa Somalian kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille, mikäli he täyttävät oleskeluluvan edellytykset matkustusasiakirjavaatimusta lukuun ottamatta.

#### **5. Matkustusasiakirjavaatimusta koskeva kohtuullisuusharkinta jatkoluvan ja muiden myöhempien lupien myöntämisen yhteydessä**

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että kun henkilölle on kerran annettu mahdollisuus kansallisen passin hankintaan työntekijän oleskelulupaa koskien, uuteen poikkeamismahdollisuuteen sovellettaisiin korotettua kynnystä. Ehdotuksen mukaan jatkolupa, pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta vain, jos luvan myöntämättä jättäminen olisi yksittäistapauksessa ilmeisen kohtuutonta.

Perustelujen mukaan ilmeinen kohtuuttomuus voi liittyä joko hakijan henkilöön, kuten tapauksessa, jossa matkustaminen tosiasiallisesti vaarantaisi hakijan henkeä tai terveyttä, tai hänestä riippumattomiin ulkoiisiin syihin. Molemmissa tapauksissa hakijan tulisi osoittaa, että hän on tehnyt kaikkensa pyrkiessään hankkimaan kansallisen matkustusasiakirjan.

Nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa oleskeluluvan ja muukalaispassin voimassaoloajat on sidottu toisiinsa. Esimerkiksi ensimmäinen oleskelulupa ja jatkolupa sekä niihin liittyvät muukalaispassit olisivat voimassa yhden vuoden. Perusteluissa tuodaan kattavasti esille, että sekä muukalaispassin saamiseen ja itse kansallisen passin hankkimiseen liittyy useita monin osin hakijasta riippumattomia vaiheita, joiden takia kansallisen passin hankkimiseen voi mennä pitkä aika. 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 pidempiaikaista säästämistä ja osaltaan pidentää passin hankkimiseen tarvittua aikaa.

Amnesty katsoo, että edellä sanotun valossa kansallisen passin hankkimiseen varattu vuoden ajanjakso on lyhyt aika. Kuten perusteluissa todetaan, lyhyt aika kansallisen passin hankkimiselle saattaisi johtaa siihen, että jatkolupaa haettaessa oltaisiin taas tilanteessa, jossa ulkomaalaislain 35 §:stä tulisi poiketa. Jos näin ei tehtäisi, kyseeseen tulisi kielteinen oleskelulupapäätös ja karkottamismenettely.

Amnesty katsookin, että soveltamiskynnystä poiketa toisen kerran matkustusasiakirjaa koskevasta vaatimuksesta ei tulisi asettaa liian korkeaksi, vaan siinä tulisi vastaavalla tavalla arvioida kohtuullisuusnäkökohtia kuin ensimmäisen oleskeluluvan kohdalla.

## 6. Muukalaispassin myöntämisprosessi (134 §)

Esitysluonnoksen perusteluissa mainitaan, että Suomea sitovat kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ja kohtuullisuuteen liittyvät näkökohdat ovat johtaneet siihen, että lain 35 §:n matkustusasiakirjavaatimuksesta on soveltamiskäytännössä ollut välttämätöntä poiketa ja koska lain 35 §:ssä ei ole erikseen huomioitu kohtuullisuusnäkökohtia, poikkeamiset on käytännössä tehty 134 §:n muun erityisen syyn soveltamisen kautta.

Perusteluissa todetaan, että ulkomaalaislain 134 §:ssä ei säädetä muukalaispassin myöntämisprosessista. Maahanmuuttoviraston käytännöt ovatkin jonkin verran vaihdelleet sen suhteen, myönnetäänkö muukalaispassi samanaikaisesti oleskeluluvan kanssa vaiko erillisestä hakemuksesta oleskeluluvan saamisen jälkeen. Nykyään Maahanmuuttovirasto myöntää vakiintuneen käytäntönsä mukaisesti pääsääntöisesti ensin oleskeluluvan ja vasta sen jälkeen erillisestä hakemuksesta muukalaispassin. Jos kuitenkin muukalaispassihakemus on vireillä yhtä aikaa oleskelulupahakemuksen kanssa ja oleskelulupa myönnetään poiketen 35 §:n edellytyksestä, muukalaispassi voidaan myöntää edellytysten täytyessä samaan aikaan oleskeluluvan kanssa. On kuitenkin tapauksia, joissa oleskelulupaa ei ole myönnetty passin puuttuessa, vaikka muukalaispassihakemus olisi ollut vireillä samanaikaisesti.

On syytä korostaa, että muukalaispassin myöntäminen ulkomaalaislain 134 §:n nojalla olisi voinut jo nykyisellään ratkaista tilanteet, jossa oleskeluluvan muut edellytykset täyttyvät matkustusasiakirjavaatimusta lukuun ottamatta. Aiemmin Maahanmuuttovirasto myönsi samanaikaisesti esimerkiksi opiskeluperusteisen tai perhesiteeseen perustuvan oleskeluluvan kanssa muukalaispassin kansallisen passin hankkimista varten tai jotta kansallista matkustusasiakirjaa koskeva vaatimus täyttyisi. 134 § tarjosi aiemmin somaleille ja kansalaisuudettomille mahdollisuuden täyttää matkustusasiakirjavaatimuksen. Matkustusasiakirjavaatimusta perustellaan usein turvallisuusnäkökohdilla 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. Näin ollen turvallisuusnäkökohtia koskevia perusteluja ei voida pitää kovin kestävinä.

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että on tarkoituksenmukaisempaa korostaa 35 §:n ensisijaisuutta suhteessa 134 §:ään ja esityksellä pyritäänkin selkiyttämään 35 ja 134 §:ien välistä suhdetta painottamalla nykyistä soveltamiskäytäntöä, jonka mukaan muukalaispassi myönnetään ulkomaalaiselle, jolle on jo myönnetty tai myönnetään samanaikaisesti oleskelulupa. Perustelujen mukaan näin vahvistetaan nykyinen soveltamiskäytäntö, jonka mukaan muukalaispassia ei myönnetä oleskeluluvan edellytyksenä olevan 35 §:n matkustusasiakirjavaatimuksen täyttämiseksi.

Jo esitysluonnoksen perusteluissa tuodaan esille, että kohtuullisuussäätelyn rajaaminen lain tasolla ainoastaan työntekijän oleskelulupa- tai oleskelulupa-voimassa olevien henkilöiden osalta voi kaventaa nykyiseen lakiin verrattuna Maahanmuuttoviraston mahdollisuuksia harkita matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamista. Perustelujen mukaan tämä voisi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että matkustusasiakirjavaatimuksesta ei voitaisi suoraan poiketa esimerkiksi myönnettäessä oleskelulupaa Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja säännönmukaiset poikkeamiset matkustusasiakirjavelvoitteesta, kuten esimerkiksi Afganistanin tilanteen tai koronapandemian vuoksi on tehty, saattaisivat jäädä soveltamisalan ulkopuolelle.

Mikäli 134 §:ää ei voida soveltaa tällaisessa tilanteessa kohtuullisuusnäkökohtien huomioimiseksi, 35 §:n soveltamisalan merkitys korostuu entisestään. Amnesty huomauttaa, 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. Amnesty korostaa, että ulkomaalaislakia on tulkittava ihmisoikeusmyönteisesti. Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisen soveltamisalan ei tule olla liian rajattu ja kapea, koska on mahdotonta ennustaa, minkälaisissa tilanteissa tulevaisuudessa kansallisen matkustusasiakirjan vaatiminen muodostuu kohtuuttomaksi.

## 7. Muuta

### 7.1 Vaikutusten arvioinnin laajuudesta

Amnesty huomauttaa, että vaikutusarviointeja käsittelevässä jaksossa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on suppeaa. Sääntämisympäristystä koskevilla perusteluilla ei voida korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi keskittyy perhe-elämän suojaan, mutta uudistuksella on liittymäkohtia myös muihin perusoikeuksiin, kuten yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon. Myös vaikutusarviointia lapsiin kohdistuvista vaikutuksista tulee syventää.

### 7.2 Muut esteet oleskeluluvan saamisen tiellä

Vuodesta 2015 lähtien tehdyillä lainsäädäntömuutoksilla ja soveltamiskäytännön tiukentamisella on sekä aiheutettu paperittomuutta että vaikeutettu perusteettomasti oleskeluluvan saamista. Matkustusasiakirjaa koskeva vaatimus ei ole ainoa este oleskelunvirallistamiselle.

Viime vuosina ulkomaalaislain maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa lainkohtaa (UlkL 36.2 §) on sovellettu niin, että esimerkiksi paperittomana oleskelu ja oleskeluluvan hakeminen useampaan kertaan eri perusteilla voi muodostua seikaksi, jolle annetaan merkitystä maahantulosäännösten kiertämisen arvioinnissa.<sup>6</sup>

Amnesty katsoo, että maahantulosäännösten kiertämistä koskeva lainkohta on kirjoitettu niin yleiseen muotoon, että viranomaiselle jää liikaa harkintavaltaa määrittää, mitä maahantulosäännösten kiertämisellä tarkoitetaan eri konteksteissa. Amnesty alleviivaa, että hakijan yrityksiä virallistaa oleskelunsa ei tule pitää moitittavana toimintana.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto on alkanut tulkita turvapaikkaprosessin yhteydessä asettamaansa maahantulokieltoa perusteena evätä muu oleskelulupahakemus. Amnesty katsoo, että kielteisen päätöksen yhteydessä rutiinimaisesti asetettu hallintopäätös ei saa estää oleskeluluvan myöntämistä, sillä se voidaan lain mukaan peruuttaa.

Vuonna 2019 tehdyn lainmuutoksen seurauksena uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen kynnystä nostettiin. Uusintahakemuksen tekeminen on monen osalta johtanut myös maahantulokieltoon. Mikäli maahanmuuttovirasto ei katso hakijan esittämien uusien perusteiden tai todisteiden täyttävän vuoden 2019 lainmuutoksella erittäin korkealle asetettua tutkittavaksi ottamisen kynnystä, se jättää uusintahakemuksen tutkimatta ja määrää hakijalle kahden vuoden mittaisen maahantulokiellon. Vuoden 2019 lainmuutos ei ota huomioon sitä, että vuosina 2015–2016 päätöksiä tehtiin kiireessä ja turvapaikkaprosessissa ilmeni monia puutteita esimerkiksi hakijoiden oikeusturvan osalta; virheelliset ja laadultaan puutteelliset turvapaikkapäätökset ovat lisänneet tarvetta hakea uudelleen turvapaikkaa Suomesta.

Lisäksi perusteita myöntää oleskelulupa poistettiin. Esimerkiksi oleskeluluvan saaminen ei ole enää mahdollista humanitaarisen suojelun perusteella, koska humanitaarinen suojeleminen poistettiin ulkomaalaislaista vuonna 2016. Oleskeluluvan saaminen humanitaarisen suojelun perusteella mahdollisti luvan myöntämisen henkilöille, jotka olivat joutuneet pakenemaan kotimaansa heikkoa turvallisuustilannetta, mutta jotka eivät olleet oikeutettuja saamaan kansainvälistä suojelua.

Ulkomaalaislain 52 §:n mukaan oleskelulupa voidaan myöntää yksilöllisestä inhimillisestä syystä ”jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai

---

<sup>6</sup> Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys: Lapset ilman perhettä- kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheen yhdistäminen, 2.3.2020:

[https://syrjinta.fi/documents/25249352/54194583/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaik%C3%A4isten+perheen+yhdist%C3%A4minen+\(PDF\).pdf/9a5d54b9-82c9-4961-a865-f6037110b2a7/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaik%C3%A4isten+perheen+yhdist%C3%A4minen+\(PDF\).pdf?t=1609832005737](https://syrjinta.fi/documents/25249352/54194583/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaik%C3%A4isten+perheen+yhdist%C3%A4minen+(PDF).pdf/9a5d54b9-82c9-4961-a865-f6037110b2a7/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaik%C3%A4isten+perheen+yhdist%C3%A4minen+(PDF).pdf?t=1609832005737)

muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa”.

Soveltamiskäytännössä kynnys luvan myöntämiseksi kyseessä olevalla perusteella on kuitenkin noussut hyvin korkeaksi. Oleskelua on lähes mahdotonta saada virallistetuksi esimerkiksi Suomeen syntyneiden siteiden, kuten työn, perhesiteiden tai opiskelun, perusteella.

Amnesty katsoo, että jatkovalmistelussa on sitouduttava poistamaan oleskeluluvan saamisen tiellä olevia esteitä. Amnesty huomauttaa, että kertalaillistaminen eli oleskelun virallistaminen erillislailla olisi sekä näiden yksilöiden että koko yhteiskunnan etu.

## 8. Lopuksi

Amnesty katsoo, että matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisen soveltamisalaa on laajennettava ja varmistettava, että soveltamisala ei ole liian rajattu ja kapea, koska on mahdotonta ennustaa, minkälaisissa tilanteissa tulevaisuudessa kansallisen matkustusasiakirjan vaatiminen muodostuu kohtuuttomaksi. Uudistus koskee pientä määrää ihmisiä, jotka ovat kotoutuneet Suomeen ja joista moni työskentelee alalla, jossa työvoimaa tarvitaan kipeästi, kuten lähihoitajina. Amnesty huomauttaa, että kohtuullisuusharkinta ei saa asettaa soveltamiskynnystä liian korkeaksi ja että työntekijän oleskelulupaa koskevaan uuteen poikkeamismahdollisuuteen ei tule soveltaa korotettua kynnystä, koska vuoden määräaika on lyhyt aika hankkia kansallinen passi. Lisäksi jatkovalmistelussa on otettava paremmin huomioon tilanteet, joissa Suomi ei tunnusta tietyn valtion matkustusasiakirjaa tai kyseessä on kansalaisuudeton henkilö.

Nyt käsillä olevat uudistukset osoittavat oikeaan suuntaan, mutta matka on vasta alussa. Amnesty huomauttaa, että ilman oleskelulupaa jääneiden aseman parantaminen edellyttää lisäksi nyt käsillä olevan esitysluonnoksen ulkopuolelle jäävien säännösten ja niihin liittyvän soveltamiskäytäntöjen muuttamista, kuten edellä on tuotu esille. Pelkästään lainsäädännön muuttaminen ei riitä, vaan on myös huolehdittava, että lainsäädäntöä sovelletaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti.

Vaikka Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa ilmenee yhä puutteita ilman oleskelulupaa jääneiden oikeudellisen aseman kannalta, Amnesty kuitenkin korostaa, että on äärimmäisen tärkeää saattaa nyt käsillä oleva lainsäädäntöuudistus mahdollisimman nopeasti voimaan vielä tällä hallituskaudella, koska matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeaminen edesauttaa monen Suomeen kotiutuneen ilman oleskelulupaa jääneen - kuten paperittomien - oleskelunvirallistamista.

Kunnioitavasti

Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja

Kaisa Korhonen  
Oikeudellinen asiantuntija