



Hallintovaliokunta
AI FI 36/2024
5.6.2024

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

Lausunto: Hallituksen esitys 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 ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Hallituksen esityksen muutosehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislain sääntelyä uudistetaan ja täsmennetään estämään maahantulosäännösten kiertäminen entistä tehokkaammin. Lakiin kirjattaisiin tilanteet, joiden perusteella oleskelulupa voitaisiin evätä. Myös lain soveltamista täsmennettäisiin. Nykyinen ulkomaalaislain 36 § jaettaisiin useaksi eri pykäläksi, joissa oleskeluluvan epäämisperusteet



jaoteltaisiin seuraavasti: yhteiskunnan etu, yleiset perusteet, Suomessa tapahtunut moitittava käyttäytyminen, perheside, työnteko sekä turvapaikanhaku.

Ehdotuksella estettäisiin myös turvapaikanhakijoiden ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden mahdollisuus hakea työperusteista ja opiskelijan oleskelulupaa sekä muita vastaavia oleskelulupia, kuten tutkijan tai harjoittelijan oleskelulupia. 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 muutoksenhakuoikeuden päättymiseen.

Esityksessä 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.

Esityksessä mainitaan pyrkimys 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 esityksen pyrkimys selventää ulkomaalaislain epäselviä säännöksiä ja saattaa niitä täsmällisemmiksi ja tarkkarajaisemmiksi on hyvä asia. Vastoin tätä tavoitetta esitys kuitenkin tekee ulkomaalaislain tulkinnasta ja soveltamisesta entistä vaikeampaa, koska esitys sisältää useita laajatulkintaisia ja epäselviä säännöksiä. Ulkomaalaislaki ei siis muutu täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi, vaan päinvastoin entistä epäselvemmäksi ja turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttaneiden itsensä on entistä vaikeampi ennakoida mahdollisia seuraamuksia.

Ehdotetut täsmennykset myös 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, ei ulkomaalaislain selventäminen hakijan oikeusaseman parantamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, joka on huomattavasti muita pohjoismaita tiukempaa. Lisäksi useilla parhaillaan eduskunnan käsittelyssä olevilla eri lakiesityksillä aikaansaavat yhteisvaikutukset tulevat oletettavasti heikentämään ihmisoikeuksien toteutumista huomattavasti. Tätä ei myöskään ole millään tavalla esityksessä huomioitu tai arvioitu. Esitys sisältää ehdotonta lakitekstiä, eli oleskeluluvan myöntämisessä käytetty harkinta poistuisi. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin erillistä 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. Kohtuusharkinta ei myöskään ulotu kaikkiin tilanteisiin, kuten oleskeluluvan epäämiseen turvapaikkamenettelyn vuoksi.

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 kestämatöntä rangaista hakijaa tästä.

Amnesty vastustaa edellä mainittuja ehdotuksia ihmisoikeuksia heikentävinä ja jopa loukkaavina. Oleskeluluvan myöntämättä jättämiseen liittyvän harkinnanvaraisuuden poistaminen ja erillisen kohtuusharkinnan korkea kynnys, erityisesti yhdistettynä epäselvään ja erittäin laajatulkintaiseen lainsäädäntöön, johtavat helposti kohtuuttomiin ja odottamattomiinkin tilanteisiin. Ehdotukset ovat myös yhteiskunnan edun vastaisia. Kyse on turvapaikanhakijoita ja maahanmuuttaneita rankaisevasta lainsäädännöstä, mikä ei vastaa yleistä lainsäädäntötapaa.

Oleskeluluvan epääminen

Esityksessä 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

Ulkomaalaislain 36 § koski oleskeluluvan epäämistä yhteiskunnan yleisen edun vuoksi. Siihen sisällytettäisiin uutena seikkana kansallisen turvallisuuden vaarantaminen. Esityksen mukaan käsite olisi dynaaminen ja määrittäisi sekä ajassa että suhteessa Suomen muuttuvaan uhka- ja toimintaympäristöön. Esityksessä 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, joita voidaan käsittää laaja-alaisesti. Ihmisten perus- ja ihmisoikeuksiin tulisi puuttua vain täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä, kuten esityksessäkin on perusajatuksena. Lisäksi esityksessä mainitaan hybridivaikuttaminen yhtenä uhkana, jolla oleskelulupa evättäisiin. Esimerkiksi itärajalla tällä hetkellä tapahtuva turvapaikanhaku on poliittisesti katsottu Venäjän taholta tapahtuvaksi vaikuttamisyritykseksi. Jää epäselväksi evättäisiinkö tässä tilanteessa nyt rajalle tulevilta ihmisiltä oleskelulupa vain siitä syystä, että on katsottu Venäjän yrittävän vaikuttaa Suomeen. Amnesty katsoo, että Suomi loukkaisi kansainvälisiä velvoitteitaan, kuten ehdotonta palautuskieltoa, mikäli turvapaikanhakijoilta evättäisiin oleskeluluvat vain toisen valtion vaikuttamisyrityksen vuoksi. Säännöksessä ei myöskään olisi enää harkintavaltaa, kuten aiemmin, mikä estää tilanteiden vaarallisuuden arvioimisen ja vähäisemmissä uhissa harkintavallan käytön.

Yleiset perusteet

Ulkomaalaislain 36 a § koskisi oleskeluluvan epäämisen yleisiä perusteita. Oleskelulupa voitaisiin evätä esimerkiksi silloin, kun esitetyt perusteet eivät vastaisi maahantulon ja oleskelun todellista tarkoitusta. 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.

Väärän tai väärennetyn asiakirjan esittäminen olisi sellaisenaan niin moitittavaa, että oleskelulupa jätettäisiin myöntämättä. Amnesty toteaa, että kansainvälisen suojelun tarpeessa olevan ihmisen saattaa olla välttämätöntä joissain tilanteissa käyttää esimerkiksi väärää tai väärennettyä matkustusasiakirjaa, mikäli hän ei viranomaisten vainon takia pysty hankkimaan oikeaa matkustusasiakirjaa. Tällaisessa tilanteessa olisi kohtuutonta jättää oleskelulupa myöntämättä.

Esityksessä 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 mikäli henkilö olisi aiemmin Suomessa oleskellessaan toiminut moitittavasti, sen tulisi vaikuttaa oleskeluluvan myöntämiseen joissain tapauksissa 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. Esityksessä ei ole tuotu ilmi poistuisiko aiemman moitittavan toiminnan vaikutus oleskeluluvan epäämiseen missään vaiheessa. 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.

Esityksessä myös ehdotetaan oleskeluluvan epäämistä, mikäli hakija on määrätty maahantulokieltoon. Suomessa määrätyn maahantulokiellon ei edes tarvitse olla voimassa, vaan se tulee oleskeluluvan epäämisen perusteeksi heti sen määräämisestä ja ennen kuin henkilö on edes poistunut maasta. Amnesty katsoo, että maahantulokiellon oikeusvaikutukset liittyvät maasta poistumisen jälkeiseen aikaan eikä kyseistä ehdotusta siten voida ottaa käyttöön. Tästä on äskettäin annettu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, jossa tuomioistuin totesi, ettei Maahanmuuttovirasto voinut EU:n paluudirektiivin valossa hylätä hakijan oleskelulupaa yksinomaan hakijalle määrätyn maahantulokiellon perusteella, kun hakija ei ollut poistunut jäsenvaltion alueelta.¹

Suomessa tapahtunut moitittava toiminta

Ulkomaalaislain 36 b § koski oleskeluluvan epäämistä Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi. Esimerkkinä annetaan maassa oleskelu ilman oleskeluoikeutta, mikä estäisi oleskeluluvan myöntämisen. Ulkomaalainen olisi voinut joko tulla jo alun perin maahan laittomasti tai jäädä 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. Paperittomuuden lisääminen lainsäädäntötoimin on epäeettistä. Vuosien 2015–2016 aikana tehtyjen lakimuutosten ja menettelyjen tehostamisten myötä turvapaikkamenettelyn laatu ja hakijoiden oikeusturva heikkenivät niin, että kaikkien hakijoiden turvapaikkaperusteet eivät tulleet asianmukaisesti käsittelyiksi. Yhdessä humanitaarisen suojelun poistamisen kanssa tämä lisäsi paperittomuutta.² Nyt esitetyt lakimuutokset lisäävät jälleen paperittomuutta tekemällä oleskeluluvan saamisen monelle ihmiselle mahdottomaksi.

Perheside

Ulkomaalaislain 36 c § koskisi 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. Säännökseen kirjattaisiin, että lupa evätään tilanteissa, joissa perheside on muodostettu oleskeluluvan myöntämiseksi sekä myös, jos perheside on päätynyt tai perheenkokoajan oleskelulupa on myönnetty perustuen tämän antamiin olennaisesti väärin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

Lisäksi perheenyhdistämisen edellytyksiä koskevien säännösten tavoitteena olisi ehkäistä lapsen hyväksikäyttöä ”maahantulon välineenä”, jolloin lapsi lähetetään yksin turvapaikanhakijaksi, jotta toiset perheenjäsenet saisivat oleskeluluvan perheenyhdistämisen perusteella. Oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä, mikäli olisi perusteltua aihetta epäillä, ettei lapsen lähettämiseksi Suomeen ole ollut tämän henkeen tai terveyteen liittyvää pakottavaa syytä. Syytä arvioitaessa tulisi huomioida ne olosuhteet, joissa lapsi on matkaan lähetetty ja onko ollut pakottavaa syytä lähettää lapsi juuri Suomeen vai olisiko ollut muita vaihtoehtoja.

Amnesty toteaa kuten edellä, että oleskelulupaa ei tule perhesiteen päätyttyä automaattisesti evätä tai peruuttaa, sillä se vaikuttaa esimerkiksi väkivaltaa lähisuhteessaan kokeneiden mahdollisuuksiin päästä eroon väkivaltaisesta suhteesta, mikäli suhteen päättyessä 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 vanhempiansa 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 niin sanottuna ”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 lapsen kansainvälisen suojelun tarve on jo todettu turvapaikkamenettelyssä eikä sitä tule enää uudelleen arvioida perheenjäsenten oleskelulupamenettelyssä, kuten esityksessä ehdotetaan.

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 epäämiseen.

Työnteko

Ulkomaalaislain 36 d § koskisi oleskeluluvan epäämistä haettaessa oleskelulupaa työnteon perusteella. Tässä otettaisiin erityisesti huomioon 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

Ulkomaalaislain 36 e § koskisi mahdollisuutta poiketa oleskeluluvan epäämistä koskevista säännöksistä sellaisissa tilanteissa, joissa luvan epääminen olisi kohtuutonta. Ehdotuksessa lausutaan tällaisten tilanteiden olevan kyseessä silloin, kun epäämiselle ei olisi hakijan, viranomaisen tai yhteiskunnan kannalta järkevää syytä tai perustetta, vaikka lain sanamuodon mukaan lupa tulisi evätä.

Esityksen perusteluissa todetaan, että kynnys poikkeamisen soveltamiseen olisi korkea. Amnesty toteaa, että ehdotettu sääntely on jo itsessään erittäin ankaraa, joten aito mahdollisuus kohtuuttomuusharkintaan on syytä ottaa lakiin. Näin ankara sääntely voi helposti johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, kuten perhe-elämän katkeamiseen ja paperittomaksi päätymiseen. Moni tilanne voi myös syntyä ilman hakijan tarkoitusta kiertää maahantulosäännöksiä, kuten ymmärtämättömyydestä lainsäädännöstä. Olisikin tärkeää, että laissa olisi aito kohtuullisuusharkinnan mahdollisuus eikä kynnystä tule asettaa korkeaksi. Myös esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden, kuten lasten, traumatisoituneiden, lukutaidottomien, vammaisten, vanhusten tai muiden vastaavassa asemassa olevien osalta olisi tärkeää, että laissa olisi aito poikkeusmahdollisuus.

Turvapaikkamenettely

Ulkomaalaislain 36 f § koskisi 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 kestäväntä 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 mahdollisuutta 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 säännösehdotus 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.

Amnesty huomauttaa myös, että kielteinen turvapaikkapäätös ei tarkoita sitä, että hakija olisi pyrkinyt kiertämään maahantulosäännöksiä ja väärinkäyttämään turvapaikkamenettelyä. Vaikka turvapaikkamenettelyssä ei olisi tunnistettu objektiivisesti perusteltua syytä kansainväliselle suojelulle, se ei tarkoita sitä, etteikö henkilöllä itsellään olisi ollut subjektiivisesti perusteltu pelko oikeudenloukkauksista, mistä syytä hän on paennut kotimaastaan. On lisäksi useita tapauksia, joissa myöskään objektiivisesti perusteltua vainon ja muiden ihmisoikeusloukkausten uhkaa sekä esimerkiksi hakijan haavoittuvaa asemaa ei ole turvapaikkamenettelyssä tunnistettu ja vasta uusintahakemusvaiheessa kansainvälisen suojelun tai muun oleskeluluvan tarve on tunnistettu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on äskettäin selvittänyt, että merkittävässä osassa uusintahakemuksia tehdään tästä syystä myönteisiä päätöksiä.⁷

Tunnistaminen oleskeluluvan edellytyksenä

Ulkomaalaislain 35 § koskisi tunnistamista oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Viranomaisella olisi velvollisuus tunnistaa hakija, mikä tarkoittaa henkilön yhdistämistä johonkin tiettyyn olemassa olevaan henkilöllisyyteen. Henkilöllisyys tulisi lisäksi todentaa eli varmistaa, että tunnistuksessa esitetyt tiedot pitäisivät paikkansa. Tämä tapahtuisi kansallisesta matkustusasiakirjasta. Matkustusasiakirjan tulisi olla voimassa. Mikäli matkustusasiakirja olisi olemassa, mutta vanhentunut, oleskelulupahakemus olisi poikkeuksellisesti mahdollista laittaa vireille. Tällöin hakijan tulisi kuitenkin käydä tunnistautumassa voimassa olevalla matkustusasiakirjalla ennen luvan myöntämistä.

Määräaikainen oleskelulupa voitaisiin kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta tietyissä tilanteissa, kuten ihmiskaupan uhrille. Jos hakijalle olisi myönnetty määräaikainen oleskelulupa pykälien 51, 52, 52 a, 52 d, tai 52 e § perusteella, pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olisi joko, että hakija on hankkinut voimassa olevan kansallisen matkustusasiakirjan tai on todistettavasti pyrkinyt sellaisen hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Amnesty katsoo, että kynnys tämän todistamiselle sekä toimille, joita edellytetään ei tule asettaa liian korkeaksi.

Kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle henkilölle voitaisiin myöntää myös pysyvä oleskelulupa ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, koska ei voitaisi edellyttää tämän kääntyvän kotimaansa viranomaisten puoleen.

Lisäksi uutena sääntelyyn lisättäisiin vakiintuneen soveltamiskäytännön mukainen 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.

Matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin säännöksen mukaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen olisi poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatisi. Amnesty katsoo, että poikkeamiselle ei tule asettaa liian korkeaa kynnystä. Lapsen etu vaatii esimerkiksi poikkeamista matkustusasiakirjavaatimuksesta, mikäli se estäisi perheen yhdistämisen toteutumisen. Myös mahdolliset turvallisuussyt tai muut yksilölliset syyt voivat johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, mikäli poikkeamista ei sallittaisi. Ilmaisuihin "poikkeuksellisen painava syy" asettaakin kynnyksen poikkeamiselle aivan liian korkealle.

Amnesty toteaa lisäksi, että kaikilla ei ole mahdollisuutta hankkia matkustusasiakirjaa, jota Suomi hyväksyisi. Tästä on esimerkkinä Somalian passi, mihin oikeustilaan myös Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ottanut kantaa.⁸

Lopuksi

Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on hyvin ohutta. Amnesty toteaa, että esityksessä on 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 paitsi ehdotettujen toimien vaikutusten arviointi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta, myös arviointi esityksen konkreettisista vaikutuksista ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Mikäli oikeudet eivät toteudu ihmisten arjessa, myös valtion ihmisoikeusvelvoitteiden täyttyminen on kyseenalaista. Amnesty pitää esitettyjen muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten tarkempaa ja kattavampaa arviointia välttämättömänä.

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.⁹ 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 riittävästi 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 eduskunnan käsittelyssä on useita lakiesityksiä. 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 lähes kaikilta osin heikentävät tämän ihmisryhmän oikeuksia. Voidaan siten olettaa ihmisoikeusvaikutusten olevan laaja-alaisia.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) teki vuonna 2021 selvityksen vuosina 2015-2019 tehtyjen ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksista. Selvityksen perusteella kansainvälistä suojelua hakeneiden tilanne heikentyi ja päähuomio muutoksissa oli menettelyjen tehostamisessa eikä niinkään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksissa. Muutokset johtivat siihen, että syntyi väliinpuotoajaryhmiä, 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.¹⁰

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

Tämä hallituksen esitys sekä muut käsittelyssä olevat samaan ihmisryhmään kohdistuvat lakiesitykset syventävät rakenteellista rasismia heikentämällä turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttaneiden ihmisoikeuksia huomattavasti. Lisäksi Amnesty huomauttaa, että esityksessä käytetty termistö, esimerkiksi kaistanvaihto sekä ankkurilapsi, on leimaavaa kielenkäyttöä, joka ohjaa ajattelua kyseisissä kohdissa negatiiviseen suuntaan. Hallituksen esityksissä kielenkäytön tulisi olla neutraalia ja antirasistista.

Esitys sisältää siirtymäsäännöksen, jonka mukaan oleskeluluvan epäämistä sovellettaisiin vapaaehtoisen paluun avustuksen myöntämiseen liittyviin tilanteisiin vain nyt ehdotetun lain voimaantulon jälkeen syntyneissä tilanteissa. Amnesty katsoo, että siirtymäsäännös tulee ulottaa koko esitykseen. Oikeusvarmuuden periaate kieltää ennakoimattoman lainkäytön. Hakijoiden oikeusturva huomioon ottaen, oikeuksia heikentävää lainsäädäntöä tulisikin soveltaa vasta lain voimaantulon jälkeen tehtyihin uusiin hakemuksiin ja tämä tulisi selkeästi ilmaista lain 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 syntymistä.¹¹



Kunnioittavasti

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

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

Viitteet

¹ Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös KHO 2023:17, 13.2.2023: [KHO:2023:17 - Korkein hallinto-oikeus](#)

² Owl Group, Raportti: turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, 27.6.2019: [Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys \(intermin.fi\)](#)

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?jsessionid=DE6F1F5AE5D6252260AC6E786D331048?text=&docid=131491&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=951667>

⁵ Katso esimerkiksi 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 selvitys, 24.4.2024: [Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys: Uusintahakemukset ovat keskeinen tekijä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi turvapaikkaprosessissa | Yhdenvertaisuusvaltuutettu](#)

⁸ Yhdenvertaisuusvaltuutetun blogi, 22.4.2020: [Suomen muukalaispassikäytäntö on inhimillistä kärsimystä aiheuttava rakenne | Yhdenvertaisuusvaltuutettu](#)

⁹ Petteri Orpon hallituksen ohjelma, 20.6.2023: [Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#), s. 33

¹⁰ 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 \(valtioneuvosto.fi\)](#)

¹¹ Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu OKV/8/50/2016: [okv_8_50_2016.pdf \(oikeuskansleri.fi\)](#)