



7.6.2024

Eduskunnan Hallintovaliokunnalle

Asia: HE 26/2024vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2§:n muuttamisesta

Kiitän kutsusta toimittaa asiantuntijalausunto Eduskunnan Hallintovaliokunnalle.

1 Yleistä

Keskityn HE:n ehdotuksiin, jotka heikentävät yhteiskunnan sisäistä turvattomuutta kasvattamalla paperittomuutta eli lisäämällä epävirallisessa oikeudellisessa asemassa elävien ulkomaalaisten määrää Suomessa. Suhtaudun hyvin kriittisesti esityksen ehdotuksiin. Toimin sosiologian professorina ja maahanmuuttotutkijana Helsingin yliopistossa. Vedän kahta tutkimusryhmää, joissa tutkitaan epävirallisessa ja prekaarissa oikeudellisessa asemassa elävien maahanmuuttajien työtä Suomessa. Johtamassani pohjoismaisessa PrecaNord- tutkimushankkeessa tutkitaan keinoja puuttua epävarmaan ja epäviralliseen työhön Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Horisontti Eurooppa -puiteohjelman rahoittaman tutkimushankkeen *Improving the Living and Labour Conditions of Irregularised Migrant Households in Europe* (I-CLAIM) Suomen osahankkeessa tutkitaan epävirallisessa oikeudellisessa asemassa elävien maahanmuuttajien asemaa ja työtä kuudessa Euroopan maassa: Suomessa, Italiassa, Hollannissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Puolassa. Lausuntoni pohjaa näihin käynnissä oleviin tutkimuksiin ja maahanmuuttoa sekä ulkomaalaisten oikeudellista asemaa koskevaan tutkittuun tietoon.

HE 26/2024vp ehdottaa useita muutoksia ulkomaalaislakiin, joilla oleskeluluvan saamisen ehtoja kiristetään kiristämällä matkustusasiakirjavaatimusta oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä, lisäämällä perusteita oleskeluluvan epäämiseen (Maahantulosäännösten kiertämistä koskeva 36§:n 2 momentti) sekä rajoittamalla kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden mahdollisuutta laillistaa oleskelunsa työnteon, opiskelun, tutkimuksen, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella.

Vaikutukset

Esitystä perustellaan maahanmuuton hallinnalla ja yhteiskunnan sisäisellä turvallisuudella. Tutkimustiedon perusteella on kuitenkin selvää, että esityksen vaikutukset tulevat olemaan päinvastaiset. **Rajaamalla oleskeluluvan ehtoja esitys tulee kasvattamaan paperittomuutta Suomessa.** Vaikutukset ovat **sisäistä turvallisuutta heikentäviä ja yhteiskunnan edun vastaisia.** On aito riski, että Suomeen syntyy rinnakkaisyhteiskunta, jossa yhä isompi ryhmä Suomessa elävistä ulkomaalaisista elää yhteiskunnan marginaalissa ilman oikeudellista asemaa, välttämättömän sosiaaliturvan varassa ja työperäisen hyväksikäytön uhreina. **Yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden kannalta tulisi päinvastoin vahvistaa ulkomaalaisten mahdollisuutta laillistaa oleskelunsa ja**



ansaita elantonsa työllä. Suomen tulisi panostaa oleskelulupien laatuun ja pidempään kestoan, ei oleskelulupajärjestelmän rapauttamiseen.

Paperittomuus on monitahoinen ilmiö. Suomessa paperittomuuden syynä on harvemmin laitton rajanylitys vaan hallinnolliset syyt eli oleskeluluvan epääminen herkästi. Yhteiskunnan edun ja sisäisen turvallisuuden näkökulmasta **oleskeluluvan epäämiselle tulisi olla nykyistä korkeampi kynnyks, sitä ei missään nimessä tulisi helpottaa.**

Yksi keino, jolla viranomaiset ovat harkinnanvaraisesti evänneet ulkomaalaiselta oleskeluluvan on ulkomaalaislain maahantulosäännösten kiertämistä koskeva momentti (Ulk §36, 2 momentti). Kyse on kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisesta momentista, joka antaa viranomaisille laajan vallan puuttua ulkomaalaisten perusoikeuksiin muun muassa rajaamalla heidän oikeuttaan perhe-elämään. Vain Virossa on käytössä vastaava lakipykälä. Sen sijaan, että tätä momenttia pyritään esityksen mukaisesti täsmentämään lisäämällä eri perusteita, joilla oleskelulupa tulee evätä (36§, 36 a-f §), olisi pikemminkin syytä harkita maahantulosäännösten kiertämistä koskevan momentin lakkauttamista. Oleskeluluvan epäämisen eri perusteiden luettelointi ei tule selkeyttämään vaan pikemminkin entisestään monimutkaistamaan jo nyt vaikeaselkoista Ulkomaalaislakia.

Esityksen perustelut

Esitystä perustellaan sillä, että se vähentäisi turvapaikanhakuun liittyviä vetotekijöitä ja antaisi signaalia, että turvapaikanhakua ei voi käyttää työperäisen maahanmuuton reittinä Suomessa. Tutkimus- ja tilastotieto ei tue tätä tulkintaa. Tutkimustiedon ja tilastojen perusteella turvapaikanhakuun vaikuttavat erityisesti työntekijät, jotka pakottavat ihmiset liikkeelle, suurin osa pakolaisista ja pakokomuttajista päätyy naapurimaihin. Olemassa olevat sosiaaliset verkostot ovat tärkein muuttoliikkeiden suuntaan vaikuttava vetotekijä. Turvapaikanhakijoilla on harvoin tarkkaa tietoa kohdemaan ulkomaalaislain pykälistä.

Esityksen perustelut liittyvät lähinnä hallitusohjelman kirjauksiin, joissa kirjataan pyrkimys estää maahantulosäännösten kiertäminen ja turvapaikanhakijoiden mahdollisuus laillistaa oleskelunsa työn, opiskelun tai muun vastaavan syyn perusteella. Hallitusohjelmassa sitoudutaan myös harmaan talouden torjumiseen, työperusteisen maahanmuuton edistämiseen ja työperäisen maahanmuuton osalta pitovoimaan vaikuttavien tekijöiden selvittämiseen ja edistämiseen. **Esityksen yksi vakavimmista seurauksista onkin harmaan talouden laajeneminen sekä työperäisen hyväksikäytön yleistyminen.** Paperittomuuden lisääminen oleskelulupia kiristämällä tulee lisäämään harmaata taloutta, kun paperittomista osa päätyy työskentelemään epävirallisesti.

I-Claim hankkeen Suomen raportista käy ilmi, että paperittomille tarjottavan välttämättömän perusturvan taso vaihtelee Suomessa alueittain (Merikoski ym. 2024). Kaikkialla Suomessa välttämättömän perusturvan taso on niin matala, että työhön kykenevät epävirallisessa asemassa elävät pyrkivät tienaamaan lisäänsioita tekemällä työtä.

Oleskelulupien kiristäminen ja työperäisen oleskeluluvan rajoittaminen turvapaikanhakijoilta tulee myös vaikuttamaan Suomen maakuvaan kielteisesti.

Turvapaikanhakuprosessi saattaa kestää vuosia. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta edellyttää vastaanottokeskuksessa asuvan turvapaikanhakijan osallistuvan työ- tai opintotoimintaan.



Turvapaikanhakijat, jotka hakevat oleskelulupaa työn tai opintojen perusteella ovatkin usein ihmisiä, jotka ovat olleet Suomessa pitkään ja joiden kotoutuminen on pitkällä. Jos ja kun heille myönnetään oleskelulupa työn tai opintojen perusteella, ovat he osoittaneet sitoutumisensa Suomeen. Suomella on heihin vahvempaa 'pitovoimaa' kuin muilla työperäisillä maahanmuuttajilla, jotka saattavat työskennellä Suomessa lyhyitä aikoja ilman aikomustakaan kotoutua tai tuoda perhettään Suomeen. PrecaNordin asiantuntijat kutsuvat tällaisia työperäisiä siirtotyöntekijöitä reppureissajiksi. Pyrkimys rajoittaa turvapaikanhakijoiden mahdollisuutta laillistaa oleskelunsa työn perusteella – työn, jota heidän usein edellytetään vastaanottolain puitteissa tekemään – onkin ristiriidassa hallitusohjelman työperäistä maahanmuuttoa koskevien linjausten kanssa.

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:ssä julkiselle vallalle on säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Esityksessä ei kuitenkaan riittävästi pohdita mitä seurauksia oleskeluluvan epäämisestä on ulkomaalaisen perusoikeuksille.

Tarkempia huomioita ehdotetuista säädöskohdista

35 § Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä

HE:ssä ehdotetaan muutosta, että oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on jatkossa hakijan tunnistaminen ja hänen henkilöllisyytensä todentaminen luotettavasti kansallisella matkustusasiakirjalla. HE:n perusteluissa ei riittävästi huomioida, mitä seurauksia ulkomaalaisten perusoikeuksille on tilanteissa, joissa kansallisen matkustusasiakirjan hankkiminen on mahdotonta, esimerkiksi kansalaisuudettomien kohdalla. Perusteluissa ei myöskään huomioida sitä, että Suomi ei hyväksy kaikkia kansallisia matkustusasiakirjoja. Somalian tavallisen passin (poislukien diplomaattipassin) tunnustamattomuus johtaa jo nykyisen oikeuskäytännön perusteella siihen, ettei somalialaisilla ole mahdollista saada työperäistä oleskelulupaa (Merikoski ym. 2024). Tämä asettaa somalialaiset eriarvoiseen asemaan muiden ulkomaalaisten ja suomalaisten työntekijöiden kanssa.

On yhteiskunnan edun ja sisäisen turvallisuuden vastaista, että oleskeluluvan myöntäminen estetään yksinomaan matkustusasiakirjavaatimuksen perusteella. Ehdotuksessa ei huomioida, että **maahanmuuton hallinta tarkoittaa erityisesti sitä, että Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten henkilöllisyys on viranomaisten tiedossa.**

36 § Oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan edun vuoksi

Ehdotuksessa ulkomaalaislain 36 § muutettaisiin oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä oleskeluluvan epäämiseksi yhteiskunnan edun vuoksi ja sen jälkeen 36 §:n jakamista useisiin eri säännöksiin, joissa on eri perusteita oleskeluluvan epäämiselle.

Pykälän eri säännökset ovat ristiriitaisia ja tulevat tekemään sääntelystä erittäin pirstaleista ja hankalaa. Sääntelyn monimutkaisuus tulee johtamaan korkeimpiin oikeusasteisiin tehtyjen valitusten lisääntymiseen.

Esityksessä oleskelulupa voidaan evätä yhteiskunnan edun perusteella ja tämän jälkeen esitetään epäämisen yleiset perusteet (36 a §). 36 a § alakohtia on 8, joista suurin osa on hyvin harkinnanvaraisia ja epäselviä.

36 a § 1) oleskelulupa voitaisiin evätä, jos on aihetta epäillä, että ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa perusteilla, jotka eivät vastaa maahanmuuton todellista tarkoitusta.

On epäselvää, miten ulkomaalainen voi todentaa maahanmuuttonsa todellisen tarkoituksen tai miten viranomainen voi paljastaa, ettei oleskelulupaa ole haettu todellista tarkoitusta vastaavalla perusteella. Tämä on mahdollista vain jälkikäteen mutta maahanmuuton perusteita voi olla useita.



Ulkomaalaisen on toivottavaa olevan sekä perheen yhdistämisen kautta tullut mutta myös työllistytvä, kiintiöpakolainen ja työllistytvä, työperäinen maahanmuuttaja ja perheellinen jne. Tutkimustiedon perusteella on selvää, että oleskelulupapolitiikka käytännössä muovaa maahanmuuton 'perusteita'. Esimerkiksi ajatus, että maahanmuuttaja olisi puhtaasti 'työperäinen' on hallinnon illuusio (Näre 2016).

36 a § 2-4) säätäisi oleskeluluvan epäämisestä, jos on aihetta epäillä ulkomaalaisen antaneen väärää, virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja henkilöllisyydestään, kansalaisuudestaan tai maahantulon tai maassa oleskelun todellisesta tarkoituksesta taikka jättänyt kertomatta tai salannut ratkaisemisen kannalta olennaisia tietoja; esittänyt väärää tai väärennettyjä asiakirjoja; tai jollain muulla tavalla harhauttanut tai pyrkinyt harhauttamaan viranomaisia maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittämisessä.

Turvapaikanhakijat tulevat usein alhaisen luottamuksen maista. Heillä saattaa olla erittäin kielteisiä kokemuksia viranomaisten kanssa asioinnista. Vakavasti traumatisoituneen, kielitaidottoman hakijan kohdalla on hyvin todennäköistä, että viranomaiskontaktissa saattaa syntyä väärinkäsityksiä.

On epäselvää missä suhteessa hakijan velvollisuus antaa ratkaisemisen kannalta olennaisia tietoja on suhteessa viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen. Ulkomaalaislain (301/2004) 7 §:n 2 momentissa säädetty viranomaisen selvittämisvelvollisuus ja KHO:n ratkaisukäytäntö (esim KHO 2019:93) edellyttää viranomaisilta laajaa selvittämisvelvollisuutta. Ulkomaalaisasioissa viranomaisella on tavanomaista laajempi velvollisuus selvittää käsiteltävänä olevan asian tosiseikkoja johtuen muun muassa siitä, että asianosaiset voivat olla "haavoittuvassa asemassa, alaikäisiä tai muuten toimintakyvyltään rajoittuneita" (Väätänen 2018, 61).

36 a § 6) säätäisi oleskeluluvan epäämisestä mikäli on perusteltua epäillä hakijan tai perheenkoajan joutuvan hyväksikäytön kohteeksi tai muuten haavoittuvaan asemaan Suomessa

Säännöksessä on hyvin ongelmallisia ja epäselviä ilmauksia. Millä perusteella hyväksikäytön kohteeksi joutumisen riskiä arvioidaan, entä mitä tarkoitetaan 'muuten haavoittuvalla asemalla'? Lähtökohtaisesti kaikkien kielitaidottomien ulkomaalaisten voidaan ajatella olevan hyväksikäytön mahdollisia kohteita.

36 b § säätäisi oleskeluluvan epäämisestä Suomessa tapahtuvan moitittavan käyttäytymisen vuoksi.

36 b § 1) ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta

Säädös tekisi mahdottomaksi oleskeluluvan saamisen paperittomalle. Missään toisessa EU-jäsenvaltiossa ei ole kategorisesti suljettu pois oleskeluluvan hakemista paperittomana oleskellessa. **Suomi tulisi olemaan ensimmäinen EU-jäsenvaltio, joka määräisi ihmiset paperittomuuteen.**

Säädös on ristiriidassa EU-direktiivistä juontuvaan ulkomaalaislain 52 a §:n ihmiskaupan uhrin oleskelulupa, jonka myöntämisen edellytykset perustuvat Euroopan unionin neuvoston direktiiviin 2003/81/EY.

36 b § 2) ulkomaalainen on tietoisesti tehnyt ansiotyötä tai harjoittanut elinkeinotoimintaa Suomessa ilman lakiin perustuvaa oikeutta

Säädös on ristiriidassa Ulkomaalaislain 52 d §:n mukainen oleskelulupa laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle, joka perustuu Euroopan parlamentin



ja neuvoston maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista säädetyn direktiivin 2009/52/EY asettamiin vaatimuksiin.

Se on myös ristiriidassa EU:n oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan työntekijällä on oikeuksia työntekijän oikeudellisesta asemasta riippumatta. EU:n oikeuskäytännössä on vahvistettu ”työntekijä” termin laaja tulkinta. EU:n tuomioistuin on todennut, että ”työntekijä” on ”henkilö, joka tekee todellista ja tehokasta työtä, josta hänelle maksetaan palkkaa jonkun toisen johdolla, lukuun ottamatta toimintaa, joka on niin vähäistä, että sitä voidaan pitää pelkästään marginaalisena ja liitännäisenä” (Euroopan komissio 2023). Asiassa C-311/13 (Tümer) saatiin lisäselvyyttä paperittomien kolmansien maiden työntekijöiden asemasta. EU:n tuomioistuimessa päätettiin kuuluivatko paperittomat siirtotyöläiset ”työntekijän” määritelmän piiriin ja voivatko he vaatia maksukyvyttömältä työnantajaltaan maksamatta jäänyttä palkkaa ja maksukyvyttömyysetuuksia Alankomaiden kansallisen lainsäädännön nojalla, joka perustuu EU:n maksukyvyttömyysdirektiiviin. Tuomioistuin katsoi, että Tümerilla oli työntekijänä oikeus työntekijöille maksukyvyttömyysdirektiivissä säädettyihin oikeuksiin riippumatta hänen maahanmuuttaja-asemastaan perusteesta.

EU:n oikeuskäytäntö on sopusoinnussa kansainvälisen työlainsäädännön ja Kansainvälisen työjärjestö ILO:n kehittämän ihmisarvoisen työn käsitteen kanssa, joka koskee jokaista työntekijää maahanmuuttaja-asemasta riippumatta ja jossa korostetaan erityisesti tarvetta taata yhtäläinen kohtelu ja syrjimättömyys kolmansista maista tulevien työntekijöiden ja kotimaisten työntekijöiden välillä.

Suomalaisen lainsäädännön toivoisi noudattavan EU:n oikeuskäytäntöä ja kansainvälisen työlainsäädännön käytäntöä, eikä rankaisevan ulkomaalaista siitä, että hän on joutunut työperäisen hyväksikäytön uhriksi.

36 d § Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa työnteon perusteella

Säädöksessä oleskelulupa voidaan evätä, ei hakijan vaan työnantajan moitittavan käytöksen perusteella. Epääminen on ristiriidassa yllä olevien EU-direktiivistä juontuvan ulkomaalaislain 52 a §:n ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan sekä Ulkomaalaislain 52 d §:n mukaisen oleskelulupa laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle kanssa.

36 c § Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Oikeus perhe-elämään on määritelty ihmisoikeudeksi YK:n ihmisoikeusjulistuksessa ja kirjattu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. YK:n lapsen oikeuksien sopimus takaa jokaiselle lapselle oikeuden olla vanhempiensa hoidettavana. YK:n lapsen oikeuksien sopimus määrää, että kun lapsi on joutunut eroon vanhemmistaan, valtion tulee käsitellä hakemus perheen yhdistämiseksi myönteisesti ja viivyttämättä. Perheenyhdistämisen vaikeuttaminen kohtuuttomasti loukkaa ihmisoikeuksia sekä erityisesti lapsen oikeuksia.

Kohdat 1-4 ovat ristiriidassa perhe-elämän oikeuden ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa.

Kansainvälisen suojelupäätöksen saamiseen kuluva aika on hakijasta riippumaton. Kuitenkin pitkittyneet hallinnolliset prosessit voivat johtaa siihen, että perheenjäsenet joutuvat elämään useita vuosia erillään. Säädöksessä tämän hakijasta riippumattoman ajan seurauksena oikeus perheeseen saatetaan evätä, sillä sen voidaan tulkita osoittavan perhe-elämän päättyneen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys *Lapset ilman perhettä - Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen* osoitti, että lasten oikeutta perheeseen evätään perusteena vanhempien aiempi, yleensä vuosien takainen ja Suomen oikeuspiirin ulkopuolella tapahtunut toiminnan motiivien moitittavuus (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020). Nyt lasten perhe-elämän oikeuksien



rajaaminen vanhempien toiminnan vuoksi halutaan kirjata lakiin 36 § 4) jonka mukaan oleskelulupa voidaan evätä perhesiteen perusteella, mikäli epäillään lasta käytettäneen maahantulon välineenä.

Lopuksi

HE 26/2024vp on ristiriidassa Suomen sisäisen turvallisuuden takaamisen ja harmaan talouden ehkäisemisen tavoitteiden kanssa. Esityksessä rajataan tarpeettomasti turvapaikanhakijoiden oikeutta työhön ja opiskeluun sekä ulkomaalaisten oikeutta lailliseen elämään ja perheeseen. En voi suositella tässä esityksessä olevia lakimuutoksia.

Helsingissä 7.6.2024,

Lena Näre (DPhil, YTT, Dos.)
Sosiologian professori
Helsingin yliopisto

Lähteet

Merikoski, Paula; Näre, Lena & Karti, Salla-Mari (2024) The Legal and Policy Infrastructure of Irregularity: Finland. I-CLAIM. DOI: <https://zenodo.org/records/11066291>.

Näre, Lena (2016) Maahanmuuton illuusio ja työn uudet hierarkiat. Teoksessa Heikkilä, E. & Martikainen, T. (toim.) Maassamuutto ja siirtolaisuus kehityksen moottoreina? : Näkökulmia Suomen alueelliseen ja väestölliseen tulevaisuuteen. Siirtolaisuusinstituutti, 42-55.

Väätänen, Ulla (2018) Ennakollinen oikeusturva ulkomaalaisasioissa. Teoksessa Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana (toim.): *Ulkomaalaisoikeus*. Alma Talent, s. 39–120.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020) Lapset ilman perhettä - Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen.