



Sisäministeriölle

30.9.2022

Asia: VN/13867/2021 Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (matkustusasiakirjaedellytyksestä poikkeaminen)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

1 Yleistä

Luonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain muuttamista siten, että Suomessa oleskeleva henkilö, joka voimassa olevaa matkustusasiakirjaa lukuun ottamatta täyttää kaikki työntekijän oleskeluluvan yleiset ja erityiset myöntämisedellytykset, voisi saada hakemansa oleskeluluvan ja muukalaispassin kasallisen passin hankkimista varten. Lisäksi lakiin



ehdotetaan lisättäväksi tilanteet, joissa matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti perhe-elämän suojan, turvaamiseksi poiketa. Ehdotuksella on tarkoitus edistää Sanna Marinin hallitusohjelma tavoitetta siitä, että lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöä kehitetään sen edistämiseksi, että työllistyneet, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet henkilöt voisivat nykyistä joustavammin saada oleskeluluvan työn perusteella.

Pakolaisneuvonta pitää ehdotusta erittäin kannatettavana.

Ehdotuksessa nostetaan tärkeällä tavalla esiin perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinna periaate ja perustuslain 22 §, joka asettaa julkiselle vallalle ja myös lainsäätäjälle velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotus perustuu todelliselle tarpeelle sekä laajalle ja perusteelliselle selvitykselle.

Nykyinen matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä koskeva tiukentunut ratkaisu- ja oikeuskäytäntö on johtanut siihen, että Suomeen erinomaisesti kotoutunut, myös Suomessa opiskellut, esimerkiksi lähihoitajan ammattitutkinnon suorittanut ja lähihoitajana työskennellyt Suomea sujuvasti puhuva henkilö, ei ole voinut saada oleskelulupaa vaikka kaikki muut oleskeluluvan yleiset ja erityiset edellytykset täyttyvät.

Tällä hetkellä Pakolaisneuvonnan tiedossa on esimerkiksi useampi Suomessa useita vuosia oleskellut Somalian kansalainen, joka on kouluttautunut Suomessa lähihoitajaksi ja turvapaikanhakijana tai oleskeluluvalla työskennellyt alalla, mutta on joutunut tai joutuu lopettamaan työnteon kun ei ole voinut puuttuvan matkustusasiakirjan takia saada oleskelulupaa. Nykyisen lain ja sen tulkinnan takia he eivät ole voineet saada oleskelulupaa ja jatkaa työtä, koska heiltä vaaditaan



matkustusasiakirja, jota he eivät voi Somalian kansalaisina saada. Aiemmin näissä tilanteissa myönnettiin oleskelulupa ja matkustusasiakirja, mutta tiukentuneen laintulkinnan seurauksena ihmiset ovat joutuneet pitkittyneisiin hakemus- ja valituskierteisiin sekä paperittomiksi ilman työnteko-oikeutta. Se, että Suomessa on tällä hetkellä huutava pula lähihoitajista, korostaa nykytilanteen järjettömyyttä sekä muutostarpeen välittämättömyyttä ja kiireellisyyttä.

Suomessa on jo usean vuoden ajan tiedetty, että työperäinen maahanmuutto on välttämätöntä paikkaamaan työvoiman tarvetta. Tällä hetkellä esimerkiksi lähihoitajien osalta työvoiman tarve on huutava. On yksinkertaisesti järjetöntä ja vastuutonta estää Suomessa ammattikoulutuksen ja myös kielitaidon hankkineita ihmisiä työskentelemästä.

Kuten ehdotuksessakin nousee esiin, niin oleskeluluvan ja muukalaispassin myöntäminen myös tosiasiallisesti edistää sitä, että Suomessa oleskelevat henkilöt ja heidän henkilöllisyytensä saadaan viranomaisten tietoon ja että heidän henkilöllisyytensä saadaan selvitettyä niin hyvin kuin on mahdollista. Näin myös niiden somalialaisten ja kansalaisuudettomien kohdalla, jotka eivät täysin itsestään riippumattomista syistä pysty hankkimaan oman valtion kansallista matkustusasiakirjaa. Käytännössä oleskeluluvan ja muukalaispassin myöntäminen sitoo ko. henkilön biometristen tunnisteiden kautta oleskelulupa- ja matkustusasiakirjaan merkittävään henkilöllisyyteen. Kuten luonnokseen on kirjattu, niin turvapaikka- ja oleskelulupaprosesseissa hakijoilta on otettu biometriset tunnisteet 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.

Pakolaisneuvonta kannattaa ehdotusta ja pitää tärkeänä, että lainmuutos toteutetaan kiireellisesti. Ehdotus koskee varsin pientä määrää ihmisiä, mutta sen hyödyt ovat suuret erityisesti yksilöille mutta myös koko yhteiskunnan kannalta.

Seuraavassa nostetaan esiin muutama kohta, joiden osalta olisi tärkeä vielä lain selkeyden ja yhdenmukaisen laintulkinnan sekä hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi tehdä tarkennuksia.

2 Matkustusasiakirjavaatimus, ulkomaalaislain 35 §

Kuten ehdotuksessa nostetaan esiin, niin esitetty lainmuutos ei vaikuta muihin oleskeluluvan yleisiin eikä erityisiin edellytyksiin eikä lupien myöntämisedellytyksiä muuteta miltään muilta osin. Pakolaisneuvontaa katsoo, että esitykseen olisi tärkeä kirjata, että pelkkää hakemus- ja oleskeluhistoriaa eli esimerkiksi matkustusasiakirjan puuttumisen takia pitkittynyttä paperittomuutta ja hakijan aiempia yrityksiä laillistaa

Oleskelua, ei tulisi käyttää perusteena ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin soveltamiselle ja oleskeluluvan epäämiselle. Näin erityisesti ottaen huomioon nykyinen jatkuvasti laajentunut ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin eli maahantuloa tai maassaoleskelua koskevien säännösten kiertämisen osalta. Tällä hetkellä pelkkä hakemus- ja oleskeluhistoria ja paperittomana oleskelu voi johtaa ja on Pakolaisneuvonnan käytännön



työssä havaitulla tavoin liian usein johtanut siihen, että ns. maahanmuuton hallintaan liittyvää yleistä etua käytetään perusteena kielteiselle päätöksellä.

Ehdotettu 35 §:n 1 momentin 3 kohta

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 (ehdotuksen sivu 19, kursivilla lisäysehdotus). Ehdotettu rajaus vain tilanteisiin, jossa matkustusasiakirjan hankkiminen on turvallisuussyistä mahdotonta nostaa kynnyksen perusteettoman korkealle ja olisi omiaan estämään kohtuullisuusharkinnan sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan sekä olisi näin omiaan tarpeettomasti vaikeuttamaan tai jopa estämään pakolaisen oikeutta perhe-elämään.

Ehdotettu 35 §:n 1 momentin 4 kohta

Hallituksen esitykseen ja esimerkiksi lainkohdan yksityiskohtaisiin perusteluihin on tärkeä, myös esityksen tavoitteiden saavuttamisen, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon noudattamisen turvaamiseksi sekä tulkintaongelmien ja pitkittyneiden prosessien välttämiseksi, kirjata erikseen, että myös Somalian kansalaisille ja kansalaisuudettomille,



turvataan mahdollisuus saada myös myös muu kuin oleskelulupa perhesiteen perusteella eli esimerkiksi työntekijän oleskelulupa tilanteessa, jossa kaikki muut oleskeluluvan yleiset ja erityiset edellytykset täyttyvät. Tätä puoltaa myös se, että useassa EU:n jäsenvaltiossa, kuten Alankomaissa, Saksassa ja Itävallassa matkustusasiakirjavaatimuksesta on mahdollisuus poiketa ja poiketaan näissä tilanteissa.

Ehdotettu 35 §:n 2 momentti

On tärkeää, että laki sisältää mahdollisuuden myös uuteen poikkeamismahdollisuuteen. Poikkeamismahdollisuuteen ehdotetun korotetun kynnyksen osalta tärkeä korostaa yksilöllistä kohtuullisuusarviointia, jossa otetaan huomion sekä hakijan henkilöön liittyvät että hänestä riippumattomat ulkoiset syyt. Pakolaisneuvonta katsoo, että lainkohdasta tulisi poistaa sana "vain".

3 Jatkoissa huomioitavaa

Pakolaisneuvonta pitää tärkeänä että ehdotettu esitys toteutetaan kiireellisesti. On sekä yksilön että yhteiskunnan etu, että kiinteitä siteitä Suomeen muodostaneille ja usein jo pitkään maassa oleskelleille ihmisille voidaan myöntää oleskelulupa.

Jatkossa tulisi arvioida matkustusasiakirjavaatimusta laajemmin miten poistetaan muut paperittomuutta aiheuttavat tekijät sekä esteet paperittomien laillistamiselle.



Suomessa paperittomuus on pitkälti ulkomaalaislakiin vuodesta 2015 alkaen lain ja tulkinnan tasolla tehtyjen useiden tiukennusten sekä erityisesti vuosina 2015 - 2016 turvapaikkamenettelyn laadun romahtamiseen liittyvien ongelmien aiheuttamia. Esimerkiksi humanitaarisen suojelun poistaminen laista, syksyn 2016 oikeusturvaheikennykset ja kesällä 2019 uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen kynnyksen nostaminen sekä tiukentunut soveltamiskäytäntö ovat merkittävästi vaikuttaneet paperittomuuteen ilmiönä.

Suuri osa tämän hetken paperittomista on saapunut Suomeen turvapaikanhakijana vuosien 2015–2016 aikana, ja monelle paperittomuus voi olla ainoa vaihtoehto vaikeassa tilanteessa. Syksyn 2015 jälkeen moni turvapaikanhakija kävi koko menettelyn läpi ilman asianmukaisia oikeusturvatakeita. Monet pelkäävät turvallisuutensa puolesta kotimaassaan, ja toiset haluavat elää läheistensä kanssa samassa maassa. Joukossa on lapsiperheitä, Suomessa tutkinnon suorittaneita, suomen kieltä puhuvia ja Suomeen täysin kotoutuneita ihmisiä. Yhdistävänä tekijänä heillä kaikilla on halu laillistaa oleskelunsa Suomessa.

Myös esimerkiksi yksilölliset inhimilliset olosuhteet ja siteet Suomeen tulisi voida ottaa paremmin huomioon esimerkiksi lapsiperheiden osalta. Tällä hetkellä ulkomaalaislaista käytännössä puuttuu todellinen kokonaisharkintaan perustuva oleskelulupa, sillä Maahanmuuttoviraston linjaukset ja oikeuskäytäntö ovat asettaneet kynnyksen ulkomaalaislain 52 §:n oleskeluluvulle (oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä) saavuttamattomiin.



Kun otetaan huomioon oleskelun laillistamiseen liittyvät moninaiset haasteet ja syyt paperittomuuden lisääntymiselle, mahdollisuutta myöntää oleskelulupa rajatulle ihmisryhmälle erillislailla ei tulisi sulkea pois. Tätä ns. kertalaillistamisen mahdollisuutta selvitetty ansiokkaasti myös sisäministeriössä, ja lisäksi asiaa koskeva kansalaisaloite “Lupa elää” luovutettiin eduskunnalle kesäkuussa 2022. Vastaavia laillistamisohjelmia ja -lakeja on hyödynnetty onnistuneesti monissa muissakin Euroopan maissa, aivan äskettäin esimerkiksi Irlannissa. Kokemukset näistä maista osoittavat, että kertalaillistaminen voisi myös Suomessa olla toimiva keino puuttua erityisesti turvapaikanhakijoina maahan saapuneiden ja Suomessa jo pitkään oleskelleiden vaikeaan tilanteeseen.

Marjaana Laine
Johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry

