

Sisäministeriölle

20.2.2024

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhteisö, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on kaikissa oloissa suojella elämää ja terveyttä sekä puolustaa ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia.

Käsillä olevan esityksen tavoitteena on entistä tehokkaammin estää maahantulosäännösten kiertämistä. Samalla korostetaan lain soveltamisen tiukentamista Maahanmuuttovirastossa tarkoituksena puuttua entistä määrätietoisemmin erilaiseen moitittavaan menettelyyn, vilpilliseen toimintaan ja väärinkäytöstilanteisiin oleskelulupia myönnettäessä. Toisin kuin esityksessä todetaan, kyse ei kuitenkaan ole sääntelyn yksityiskohdista, vaan perustavanlaisista muutoksista etenkin turvapaikanhakijoiden ja heidän perheidensä oikeuksiin.

Suomen Punainen Risti esittää, että esityksestä poistetaan tai tarkennetaan useita kohtia, jotka on eritelty alla. Tämän lisäksi teemme esityksestä ja etenkin sen vaikutusten arvioinnista yleisiä huomiota.

Tunnistaminen

Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä (35 §)

- **Ehdotukseen lisätään selvä maininta, että matkustusasiakirjavaatimus ei koske kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyjä oleskelulupia, mukaan lukien pysyvä oleskelulupa**

Esityksessä ehdotetaan, että matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan poiketa tietyissä tilanteissa määräaikaisen oleskeluluvan osalta. Ehdotukseen pitäisi lisätä selvä maininta, että matkustusasiakirjavaatimus ei koske kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyjä oleskelulupia, mukaan lukien pysyvä oleskelulupa. Kansainvälistä suojelua hakevilla ei matkustusasiakirjaa usein ole, koska he ovat joutuneet pakenemaan kotimaastaan, eikä kansainvälistä suojelua saavilta voida edellyttää asiointia oman maansa edustuston kanssa.

Oleskeluluvan epäminen

Oleskeluluvan epäminen yhteiskunnan edun vuoksi (36 §)

- **Perusteluita tarkennetaan mainitsemalla, että henkilön ei voida katsoa vaarantavan kansallista turvallisuutta yksin sillä perusteella, että hän on saapunut maahan hybridi-vaikuttamisena tapahtuvan maahantulon osana.**

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kansallisen turvallisuuden vaarantaminen perusteeksi, jolla oleskelulupa voidaan evätä. Perusteluissa viitataan tältä osin muun muassa hybridi-vaikuttamiseen. Tämän osalta perusteluja olisi syytä tarkentaa mainitsemalla, että ihmisen ei voida katsoa vaarantavan kansallista turvallisuutta yksin sillä perusteella, että hän on saapunut maahan

hybridivaikuttamisena tapahtuvan maahantulon järjestämisen osana. Maahan järjestämisessä hybridivaikuttamisena käytetään tyyppillisesti hyväksi ihmisten hädänalaista tai heikkoa tilannetta.

Oleskeluluvan epäämisen yleiset perusteet (36a §)

- **36a §:n 4,7, ja 8-kohdat tulee poistaa esityksestä ja tarkentaa 1 kohtaa koskemaan selviä väärinkäytöstilanteita.**

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi voimassa olevan lain 36 § 2 momentin maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa säännöstä. Tarkoituksena on parantaa oikeusvarmuutta säätämällä epäämisen perusteista entistä tarkemmin. Lista yleisistä perusteista on lähtökohtaisesti hyvin laaja ja sisältää lisäksi kohtia, jotka ovat niin avoimia, ettei uudistus kokonaisuudessaan vähennä tulkinnanvaraisuutta. Tarkentamista edellyttäisivät ainakin esityksen kohdat 1, 4 ja 8. **On kohtuullista ja oikeusvarmuuden kannalta tärkeää, että ihminen voi oleskelulupahakemusta tehdessään ennakoida tuleeko hakemus hyväksytyksi.**

Kohta 1 on perustelujen mukaan tarkoitettu kattavaksi yleissäännökseksi tilanteisiin, joita ei osata lainsäädäntövaiheessa ennakoida. Tämä tarkoitus on ristiriidassa esityksen yksityiskohtaisen ja kattavan epäämisperusteiden listan kanssa. Perustelut rakentuvat käsitykselle, että oleskelun tosiasiallinen tarkoitus olisi aina selvästi määriteltävissä eikä oleskelun peruste muutu. Perustelujen esimerkkien valossa ongelmalliseksi voivat tulla esimerkiksi tilanteet, jossa ihminen tulee vierailemaan Suomessa viisumilla ja vierailun aikana hänelle avautuu työmahdollisuus; tai kun yrittäjän oleskeluluvan edellytykset täyttyvät, mutta tarkoituksena on tehdä myös työtä tai ylläpitää perhesuhteita; tai kun epäselvyyttä on toiminnan luonteesta yrittäjänä tai työsuhteena, jolloin ihminen pitäisi ohjata hakemaan asianmukaista lupaa, koska edellytykset saada yrittäjän lupa eivät täytyisi. Kyse on näiden ihmisten elämästä, joka ei ole suoraviivainen hallinnollinen prosessi. On sinänsä perusteltua puuttua selviin väärinkäytöstilanteisiin, mutta tämän tarkoituksen pitää näkyä myös säädöstekstissä, jotta soveltaminen ei ulotu toimintaan, jossa ei ole moitittavaa.

Kohta 4 sisältää vielä erikseen harhaanjohtamisen osalta yleissäännöksen, joka täydentää ja avaa 2 ja 3 kohdissa määriteltyä harhaanjohtamista ennakoimattomasti, ja se pitää siksi poistaa esityksestä.

Esityksen kohdassa 7 ehdotetaan säädettäväksi vapaaehtoisen paluun avustuksesta seuraavaa viiden vuoden karenssia. Paluuavustusta saaneilla on tyyppillisesti Suomessa oleskelun jäljiltä siteitä Suomeen sekä myös karttunutta kielitaitoa ja yhteiskunnan tuntemusta. Paluuavustus on voinut olla myös ainoa vaihtoehto rahoittaa paluu. Viiden vuoden karenssi rajoittaa merkittävästi ihmisten mahdollisuutta palata Suomeen esimerkiksi perhesuhteiden ylläpitämiseksi tai työmahdollisuuteen tarttumiseksi. **Vastaanottolain mukaisen mahdollisuuden periä avustus takaisin pitäisi olla riittävä toimenpide väärinkäytösten ehkäisemiseen. Joka tapauksessa viisi vuotta on suhteettoman pitkä aika, ja mikäli karenssia päädytään esittämään, tulisi sitä merkittävästi lyhentää.**

Esityksen 8 kohdan tarkoituksena on estää maahan palaaminen ihmisiltä, jotka Suomessa oleskellessaan ovat rikkoneet merkittävästi maahanmuuttoa koskevia sääntöjä. Käytännössä kyseessä on pitkälti maahantulokieltoa vastaava tilanne. Koska maahanmuuttosäännösten kiertämisen johdosta voidaan määrätä maahantulokielto, ei kohdan 8 mukainen säännös ole perusteltu. Säännös koskee myös nimenomaisesti ihmisiä, jotka ovat oleskelleet Suomessa mahdollisesti pitkäkin. Heidän osaltaan on asianmukaista, että maahantulon rajoitukset tulevat harkittavaksi valituskelpoisen maahantulokiellon määräämisen yhteydessä. Säännöksen osalta on huomioitava myös alla 36b § osalta lausuttu ottaen huomioon, että 36a § 8-kohta ulottaa mainitut vaikutukset maasta poistumisen jälkeiseen aikaan.

Oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi (36 b §)

- **36b § tulee poistaa esityksestä tai sen rajausta tulee merkittävästi tarkentaa niin, että siitä käy selkeästi ilmi, minkälaista moitittavaa käytöstä esityksessä tarkoitetaan. Oleskelun laillistaminen on jätettävä mahdolliseksi vähintään maassa lain voimaan tullessa oleskeleville ihmisille.**

Esityksessä ehdotetaan oleskeluluvan epäämisestä erityisesti tilanteissa, jossa oleskelulupaa haetaan Suomessa ja jotka liittyvät Suomessa jo tapahtuneeseen moitittavaan käyttäytymiseen. Esityksen mukaan esimerkiksi yhteistyökyvyttömyys ja moitittava käyttäytyminen olisi peruste jättää oleskelulupa myöntämättä Suomesta haettuna, vaikka olisikin syntynyt muutoin laillinen peruste oleskeluluvan myöntämiselle. Epäämisen yleisiin perusteisiin (36 a §) syihin lisättävän 8-kohdan perusteella aikaisempi moitittava käytös toimisi myös myöhemmin oleskeluluvan epäämisen perusteena.

Esitetty 36b § säännös on osin erittäin tulkinnanvarainen, eikä vastaa lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia. Perusteluiden mukaan sääntely perustuu ajatukseen, että ulkomaalaisen on toimittava yhteiskunnan sääntöjen mukaisesti ja jos hän toimii moitittavasti, eikä esimerkiksi tee yhteistyötä viranomaisten kanssa, sillä on vaikutusta oleskeluluvan myöntämiseen jatkossa. Esityksessä kohdissa 1-4 mainitaan nimenomaisesti joitakin esimerkkejä tällaisesta käytöksestä, mutta siinä on lisäksi kohdan 5 viittaus yleiseen ”muuhun toimintaan”, joka osoittaa piittaamattomuutta maahantuloa ja maassa oleskelua koskevasta lainsäädännöstä tai Suomen viranomaisten päätöksistä tai määräyksistä. Säännös antaa Maahanmuuttovirastolle niin laajan tulkintaoikeuden, että maahan muuttaneen on hyvin vaikea etukäteen tietää, minkälainen käytös katsotaan sellaiseksi, että sillä voi olla vaikutusta oleskelulupaan. On kohtuutonta odottaa, että ihmiset jokapäiväisessä elämässään tiedostavat ja ymmärtävät tekojensa näin vakavat seuraukset, etenkin ilman asianmukaista tukea. Tosiasiassa maahan muuttaneilta edellytetään siis lähes virheetöntä käytöstä ja ulkomaalaislainsäädännön tuntemista.

Kohdan 4 viittaus selvästi perusteettomaan kansainvälisen suojelun hakemukseen on epämääräinen. Perusteluissa viitataan mm. toistuviin hakemuksiin tai toisaalta yhdenkin hakemuksen epäilyksiä herättävään ajoittumiseen. Huomioimme edelleen, että ihmisten elämä harvoin seuraa hallinnollisen prosessin kulkua, ja syitä hakemusten jättämiselle eri aikaan tai useaan otteeseen voi olla monia. Säännös antaa Maahanmuuttovirastolle liian laajan oikeuden tulkita hakemushistoriaa.

36b§ tarkoituksena on käytännössä estää maassa oleskelun laillistaminen ihmisiltä, jotka ovat oleskelleet maassa ilman oleskelulupaa tai muutoin toimineet tavalla, jota pidetään moitittavana. Muutoksella saatetaan ihmisiä tilanteeseen, jossa he eivät voi saada oleskelulupaa Suomeen, vaikka oleskeluluvan peruste itsessään olisi olemassa. 36a § 8-kohdan johdosta vaikutukset ulottuvat myös Suomessa oleskelun aikaan määrittämättömän pitkäksi ajaksi. Tällaiseen tilanteeseen joutuvat esimerkiksi paperittomuudessa Suomessa nyt elävät ihmiset, joista monet ovat oleskelleet Suomessa jo pitkään ja osalla on perhettä. Erityisesti vuosien 2015–2016 aikana tehtyjen lakimuutosten ja menettelyjen tehostamisen myötä turvapaikkamenettelyn laatu ja hakijoiden oikeusturva heikkenivät niin, että kaikkien hakijoiden turvapaikkaperusteet eivät tulleet asianmukaisesti käsitteilyiksi ja monet jäivät erittäin vaikeaa tilanteeseen. Kaikilla kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta palata kotimaahansa. Mikäli ihmisellä ei ole missään tapauksessa mahdollista laillistaa oleskeluaan hän jää entistä alttiimmaksi hyväksikäytölle. Esityksellä vakiinnutetaan Suomeen hyväksikäytölle alttiiden paperittomien ihmisten ryhmä.

Sisäministeriö on todennut omassa selvityksessään vuodelta 2022, että paperittomien laillistaminen estäisi luvattomaan oleskeluun pohjautuvan niin kutsutun varjo yhteiskunnan syntymistä ja että viranomaisten näkökulmasta henkilöt ovat paremmin viranomaisten tavoitettavissa, kun heillä on oleskeluoikeus maassa. Samalla ehkäistäisiin myös mahdollista hyväksikäyttöä ja ihmiskaupan uhriksi joutumista. Kielteisten yhteiskunnallisten ja yksilöllisten seurausten välttämiseksi vähintään jo maassa oleskeleville paperittomuudessa eläville täytyy jättää mahdollisuus oleskelunsa laillistamiseen.

Perhesiteen perusteella haettava oleskelulupa (36 c §)

- **Erityisesti ehdotettu 36c §:n 4-kohdassa esitetty peruste jättää oleskelulupa myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä tulee poistaa esityksestä.**

Ehdotetulla säännöksellä pyritään estämään maahantulosäännösten kiertämistä. Ehdotuksella heikennetään erityisesti lasten oikeutta perheenyhdistymiseen. Hallituksen esitys lähtee olettamasta, että heikentämällä lasten oikeutta perheenyhdistymiseen Suomessa tosiasiaa parannetaan lasten mahdollisuutta elää vanhempiensa kanssa, kun näitä ei lähettäisi hakemaan turvapaikkaa Suomesta. Lähtöoletama ei ota huomioon niitä hyvin yksilöllisiä syitä, jotka ajavat perheitä pois kotimaastaan.

Oikeus perhe-elämään on perustavanlaatuinen ihmisoikeus, jonka Suomi on sitoutunut turvaamaan kaikille Suomen toimivallan piirissä oleville, myös kansainvälistä suojelua saaneille. Perhe tunnustetaan kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa ja ihmisoikeussopimuksissa yhteiskunnan luonnolliseksi perusyksiköksi. Neljännen Geneven sopimuksen 26 artiklassa ja vuonna 1977 voimaan tulleen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 74 artiklassa sekä useissa Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälisten konferenssien päätöksissä, joita myös Suomen valtio on ollut mukana hyväksymässä, todetaan selkeästi, että valtioiden on ryhdyttävä kaikkiin mahdollisiin toimenpiteisiin perheyhteyksien palauttamiseksi. Pakolaisten oikeus perheenyhdistämiseen on myös sisällytetty vuoden 1951 sopimukseen pakolaisten oikeudellisesta asemasta eli Geneven pakolaissopimukseen ja Euroopan unionin perheenyhdistämisdirektiiviin. Lasten oikeus perheenyhdistämiseen on erityisesti turvattu yleissopimuksessa lapsen oikeuksista, joka velvoittaa käsittelemään perheenyhdistämishakemukset myönteisesti, humanisti, ja kiireellisesti.

Hallituksen esityksessä viitataan Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitykseen Lapset ilman perhettä, (3.3.2020), jonka mukaan puolet perheenyhdistämistä hakeneista kansainvälistä suojelua saaneista ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä ei saanut vanhempiaan Suomeen, koska vanhempien katsottiin pyrkineen kiertämään maahantulosäännöksiä lähettäessään lapsensa ilman huoltajaa Suomeen ja että lapsen ja vanhempien välisen perhe-elämän katsottiin katkenneen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti yhtenä suosituksenaan, että sisäministeriön tulee toteuttaa lainsäädäntömuutokset sen varmistamiseksi, että ulkomaalaislain 36 § 2 momentti täyttää selkeämmin perustuslain asettamat vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä perhe-elämän suojasta. Tältä pohjalta esitetään, että jatkossa rajoitettaisiin alaikäisen mahdollisuutta toimia perheenkokoajana tilanteessa, jossa vanhemman epäillään käyttäneen lasta maahantulosäännösten kiertämiseen. Esityksessä ei kuitenkaan ole tuotu esille Yhdenvertaisuusvaltuutetun samassa selvityksessä tekemää päinvastaista suositusta, että maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen muuttamisessa tulee varmistaa, ettei lapsen oikeuksien toteutuminen ole riippuvainen vanhempien toiminnasta tai motiiveista. **Valtuutettu nimenomaisesti katsoi, että kun alaikäinen on saanut kansainvälistä suojelua, on tämä osoitus siitä, ettei lapsen lähtöolosuhteisiin ole liittynyt maahantulosäännösten kiertämistä.**

Myös esityksessä on huomioitu, että kyseessä olisi pohjoismaisittain poikkeuksellisen kireä säännös, jota ei löydy Ruotsin, Tanskan tai Norjan ulkomaalaislainsäädännöstä, vaan päinvastoin näissä on nimenomaiset kirjaukset siitä, että alaikäisen perheenyhdistämistä huoltajiensa kanssa ei voida estää sillä perusteella, että vanhemmat ovat kiertäneet maahantulosäännöksiä.

Säännökseen ehdotetaan poikkeusta, että oleskelulupa voitaisiin kuitenkin myöntää, jos vanhempien päätökselle lähettää lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua on katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy. Tässäkin tilanteessa on kuitenkin arvioitava, mitkä ovat olleet olosuhteet lasta matkaan lähetettäessä ja onko ollut pakottava syy lähettää lapsi juuri Suomeen vai olisiko ollut muita vaihtoehtoja. **Se, että lapsi on saanut Suomesta kansainvälistä suojelua, on nähdäksemme riittävä osoitus tällaisen pakottavan syyn olemassaolosta, eikä esityksestä käy ilmi, mitä muuta perustelua tällainen pakottava syy edellyttäisi.** Mikäli 36c §:n 4-kohtaa ei poisteta, perusteluissa on syytä nimenomaisesti mainita, että esimerkiksi kansainvälisen suojelun

saaminen on osoitus pakottavasta syyistä ja täydentää esitystä ”henkeen, terveyteen tai *muuhun seikkaan* liittyvä pakottava syy”.

36c § 2 momentti on tärkeä, koska se korostaa perhe-elämän suojan ja lapsen edun merkitystä päätösharkinnassa. Perusteluissa annetut esimerkit kokonaisharkinnasta ovat kuitenkin yksioikoisia. Perusteluissa ei pidä esimerkiksi todeta, että perhe-elämän suojan täytyy väistyä, kun kyse on useamman vuoden maassa oleskelusta oleskelulupaa hakematta, ottamatta kantaa millaisesta perhe-elämästä on kyse ja onko sitä mahdollista jatkaa muualla.

Oleskelulupa työnteon perusteella (36d §)

- **Kokonaisharkinnassa tulee huomioida työntekijän tosiasiallinen mahdollisuus vaihtaa työnantajaa, huomioiden mm. perusteltu huoli maasta poistamisesta, sekä hänelle mahdollisesti aiheutuvat muut seuraamukset.** Sellaisesta työnantajan käyttäytymisestä, johon työntekijä ei voi vaikuttaa, ei saa aiheutua henkilölle kohtuuttomia seurauksia.

Hallitus esittää, että jatkossa oleskelulupa evättäisiin sellaisen työnantajan palvelukseen, joka on laiminlyönyt ulkomaalaislain mukaiset velvollisuutensa ottaessaan palvelukseensa kolmannen maan kansalaisen. Pykälää sovellettaisiin sekä ensimmäisen oleskeluluvan että jatkoluvan myöntämisen osalta.

Epääminen voisi tapahtua esimerkiksi, jos työnantajalle on määrätty seuraamuksia työnantajavelvoitteiden tai laittoman työnteon vuoksi tai työsuojeluvalvonnan tarkastusten yhteydessä on havaittu laiminlyöntejä, eikä niitä ole korjattu.

Tavoite turvata hakijaa työnantajan vilpillisiltä toimilta on sinänsä hyvä. Samalla kuitenkin suunnitellaan lainsäädännön muuttamista niin, että henkilö joutuu poistumaan maasta varsin lyhyen ajan sisällä työttömäksi jouduttuaan, mikä ei kannusta poistumaan vilpillisenkään työnantajan palveluksesta, ellei uutta työpaikkaa ole välittömästi tiedossa. Esitykset yhdessä johtavat tilanteeseen, jossa työnteon perusteella maassa oleskeleva henkilö, joka on mahdollisesti jo kärsinyt työnantajan laiminlyönneistä, joutuu myös oleskeluoikeuden osalta sijaiskärsijäksi työnantajan toiminnasta, tai joutuu ottamaan riskin työttömyydestä ja samalla maasta poistamisesta työnantajaa vaihtaessaan.

Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus (36 e §)

- **Oleskelun epäämisen kohtuuttomuuden kynnyksen tulee asettaa matalammalle**

Uusi 36 e § on kriittisen tärkeä poikkeussäännös, kun lainsäädännön systematiikkaa muutetaan siten, että sen sijaan, että lupa ”voidaan jättää myöntämättä” oleskelulupaa ”ei myönnetä” 36 ja 36 a-d § mukaisissa tilanteissa. Poikkeussäännöllä pyritään varmistamaan, ettei lainsäädäntö johda kohtuuttomuuteen. Tältä osin ”täysin kohtuuton” on kynnyksenä liian korkea ja johtaa tilanteisiin, joita voidaan pitää kohtuuttomina tai jopa järjettöminä. Tähän viittaa myös perusteluissa kynnystä kuvaavana mainittu ”terveen järjen vastaista” -kriteeri. **Säännöksen sanamuoto tulisi siten olla ”kohtuuton” eikä ”täysin kohtuuton”.**

Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi (nk. kaistanvaihto) (36f §)

- **Esitykseen tulee lisätä siirtymäsäännös selventämään sitä, että oleskeluluvan hakeminen muulla kuin alkuperäisellä perusteella on mahdollista niille henkilöille, jotka ovat jättäneet turvapaikkahakemuksen ennen lain voimaantuloa.**

Esityksessä ehdotetaan lisäksi oleskeluluvan epäämistä käynnissä olevan turvapaikkamenettelyn vuoksi (nk. kaistanvaihdon kieltö). Säännöksellä estettäisiin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden siirtyminen työperäiseen, opiskeluperäiseen tai yrittäjäperäiseen oleskeluun Suomessa.

Nykyinen soveltamiskäytäntö on mahdollistanut sen, että kansainvälistä suojelua hakenut on voinut jättää oleskelulupahakemuksen muulla kuin kansainvälistä suojelua koskevalla perusteella turvapaikkamenettelyn aikana tai saatuaan hakemukseensa kielteisen päätöksen. Esityksen mukaan useat samaan aikaan vireillä olevat eri perusteilla tehdyt hakemukset ovat monimutkaistaneet ja hankaloittaneet hakijan asian käsittelyä Maahanmuuttovirastossa ja voineet johtaa epäselviin tilanteisiin.

Osa turvapaikanhakijoista työllistyy tai luo muulla tavoin siteitä Suomeen, kuten perustaa perheen. He työllistyvät usein muun muassa työvoimapulasta kärsiville aloille. Turvapaikanhakijoiden työllistymistä prosessin aikana on tähän asti kannustettu mm. erilaisilla TET-hankkeilla, joista myös Suomen Punaisella Ristillä on positiivisia kokemuksia. Myös hakijoita työllistäneet suomalaiset yritykset ovat olleet pääosin tyytyväisiä. Samalla työskentely vähentää vastaanotto toiminnasta syntyviä kuluja. Yhteiskunnan tulisi siis kannustaa turvapaikanhakijoita työllistymään hakemusprosessin aikana. Yksilön kannalta on kuitenkin hyvin epämotivoivaa pyrkiä työskentelemään – monesti työvoimapulasta kärsivälle tai matalapalkka-alalle - mikäli on mahdollisuus, että kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen on palattava kotimaahan uuden hakemuksen jättämistä varten, vaikka työn teon jatkumiseen muuten olisi mahdollisuus.

Jotta muutoksesta ei aiheutuisi kohtuuttomia seurauksia niille turvapaikanhakijoille, jotka ovat voimassa olleen käytännön ja kannustimien johdosta panostaneet työkokemuksen saamiseen, esitykseen tulee lisätä siirtymäsäännös selventämään sitä, että oleskeluluvan hakeminen muulla kuin alkuperäisellä perusteella on mahdollista niille henkilöille, jotka ovat jättäneet turvapaikkahakemuksen ennen lain voimaantuloa.

Muutoksen tarkoituksena on, että Suomesta ei haettaisi turvapaikkaa silloin, kun tarkoituksena on saapua työskentelemään. Tätä tarkoitusta varten on syytä ensisijaisesti etsiä keinoja, joilla edistetään Suomeen saapumista työn tai myös työn hakemisen tarkoituksessa. Toimivat säännönmukaiset maahanmuuttoreitit mahdollistavat esimerkiksi ilmastonmuutoksesta johtuvan elinolosuhteiden heikkenemisen seurauksena tapahtuvan maastamuuton, vaikka kansainvälisen suojelun kriteerit eivät täytyisi, ja toisaalta voivat olla tosiasiallinen vaihtoehto myös monille turvaa tarvitseville.

Oleskeluoikeus (40§)

Esityksen mukaan jatkossa oleskelulupaa hakevan oleskelu maassa edelleen sallitaan, mutta sitä ei määriteltäisi enää lailliseksi oleskeluksi. Maassa oleskelun laillistaminen mitä tahansa oleskelulupaa hakemalla ei enää olisi mahdollista. Perustelut jättävät kuitenkin epäselväksi, mitä muutoksella tavoitellaan.

On epätarkoituksenmukaista poistaa lainsäädännöstä termi ”laillinen”, jos oleskelu kuitenkin olisi sallittua, eli ei laitonta.

Siirtymäsäännökset

- **Esitykseen tulee lisätä siirtymäsäännös selventämään vähintään 36 f §:n soveltamisen osalta sitä, että oleskeluluvan hakeminen muulla kuin alkuperäisellä perusteella on mahdollista niille henkilöille, jotka ovat jättäneet turvapaikkahakemuksen ennen lain voimaantuloa.**

Esitykseen ei ole ehdotettu siirtymäsäännöstä paitsi työnteko-oikeuden osalta.

Etenkin henkilöiden oikeuksia heikentävää lainsäädäntöä tulisi soveltaa vasta lain voimaantulon jälkeen tehtyihin uusiin hakemuksiin ja tämä tulisi selkeästi ilmaista laissa voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä.

Nyt esitettävät muutokset koskevat henkilöitä, joilla ei realistisesti ole voinut olla tietoa esimerkiksi siitä, että jatkossa he eivät voisi hakea oleskelulupaa uudella perusteella, ja mikäli olisivat tienneet, olisivat alun perinkin hakeneet sitä toisilla perusteilla.

Vaikutusten arviointi

Hallituksen esityksen vaikutusten arvioinneissa on useassa kohdassa punnittu perus- ja ihmisoikeuksien ja toisaalta yhteiskunnan yleisen edun välistä tasapainoa ja poikkeuksetta päädytty siihen, että yhteiskunnan yleinen etu on perusoikeutta painavampi. Esimerkiksi kappaleessa 4.2.4.4 (Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin) on tyydytty lyhyesti toteamaan, että ”vaikka yksilön kannalta oleskeluluvan myöntämiseen liittyvä sääntelyn tiukennus voi vaikuttaa heikentävästi oleskeluluvan saamiseen, kyse ei tässä ole perus- ja ihmisoikeuksista, vaan valtion oikeudesta säännellä maahantuloa ja säätää lailla oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä.” Päinvastoin kuin esityksessä on todettu, oleskelulupien myöntämiseen liittyvät tiukennukset ovat mitä perustavanlaatuisimpia perusoikeuskysymyksiä, koskien mm. perhe-elämän suojaa, lapsen etua sekä oikeutta hakea turvapaikkaa.

Lisäksi esityksessä on suoraan tuotu esille näkemys, että esityksen yksittäisillä muutoksilla ei ole osoitettavissa vaikutusta, mutta ne ”kokonaisuudessaan vaikuttavat osana hallitusohjelmassa tavoiteltavaa maahanmuuttopolitiikan yleisen linjanmuutoksen toteuttamiseen ja sen esille tuomiseen” (s.26). Esityksestä saa siten käsityksen, että siinä ei tosiasiasa ole edes pyritty objektiivisesti arvioimaan sen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, vaan lähinnä toteuttamaan hallitusohjelmaa vaikutuksista riippumatta. Hallituksella on luonnollisesti oikeus tehdä päätöksiä ja esityksiä hallitusohjelman mukaisesti, mutta pelkkä hallitusohjelmakirjaus ei poista velvollisuutta objektiivisesti arvioida ja tuoda esille esitettyjen muutosten vaikutuksia, etenkin kun ne koskevat yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksia. Vain esiintuomalla esitysten haasteellisetkin puolet niistä voidaan keskustella ja Eduskunta esityksestä päättäessään totuudenmukaisesti punnita esityksen vaikutuksia.

Viittaamme myös valtioneuvoston vuoden 2021 selvitykseen ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksista vuosilta 2015–2019, jossa identifioitiin useita puutteita tuona aikana tehdyssä lainvalmistelussa, sen vaikutusten arvioinnissa ja muutosten pitkäaikaisista vaikutuksista jo valmiiksi heikommassa asemaan olevaan ihmisryhmään. Aikaisempia virheitä ei tule toistaa vaan huolellisesti arvioida useiden päällekkäisten lakimuutosten todelliset yhteisvaikutukset.

Lopuksi

Kiinnitämme ministeriön huomiota myös siihen, että hallituksen esitysluonnokselle on varattu vain kolmen viikon lausuntoaika, josta osa hiihtolomakaudella. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan lausuntoajan tulisi olla vähintään 6–8 viikkoa, ja mahdollisesti pidempi, mikäli se osuu yleiselle lomajalle. Lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi vain perustellusta syystä. Käsillä olevan lausuntopyynnön mukaan esityksen lyhyt lausuntoaika johtuu pyrkimyksestä saattaa lakiesitys eduskunnalle niin, että se voitaisiin käsitellä kevätistuntokaudella 2024 ja saattaa lainmuutokset voimaan mahdollisimman pikaisesti, kuten hallitusohjelmaan on kirjattu.

Kun kyseessä on esitysluonnos, joka sisältää useita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä, osin päällekkäisiä muutosesityksiä, lausuntoaikaa tai sen kiireellisyysperustetta ei voi pitää riittävänä. Lisäksi tilanteissa, joissa lausuntoaika on lyhyt, tulee erityistä huomioita kiinnittää siihen, että lausuntopyynnön jakelu on riittävän laaja. Lisäksi on perusteltua käyttää avointa lausuntopalvelu.fi-alustaa. Riittämätön lausuntomenettely osaltaan lisää vaikutelmaa siitä, että esityksestä saatavaa palautetta ei ole tarkoitus aidosti ottaa huomioon, vaan kyse on muodollisesta menettelystä, jonka vaikutus lopulliseen esitykseen jää vähäiseksi.

Eero Rämö
pääsihteeri
Suomen Punainen Risti