



6.6.2024

YVV/1084/2024

Hallintovaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 26/2024 vp)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoitijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Valtuutettu kiittää hallintovaliokuntaa lausuntopyynnöstä.

Lausunnossaan valtuutettu kiinnittää erityistä huomiota lakiesityksen kohtiin, joissa on kyse maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn uudistamisesta (36 a-e §). Valtuutetun lausunnon päähuomiot kyseistä uudistusta koskien ovat seuraavat:

- Hallitus esittää osana maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn uudistusta useita uusia pykäläiä ja kohtia, jotka tiukentavat maahantulon edellytyksiä. Kokonaisuus on vaikeasti hahmotettava ja mahdollistaa oleskeluluvan epäämisen hyvin monenlaisissa tilanteissa.
- Esitys heikentää tai jopa loukkaa perhe-elämän suojaa ja lapsen oikeuksia. Lapsen oikeutta perheeseen ei ole riittävällä tavalla pyritty suojaamaan.
- Esityksellä käytännössä estettäisiin paperittomien ihmisten mahdollisuudet tulevaisuudessa virallistaa oleskelunsa. Esitys voi tältä osin lisätä harmaan talouden, hyväksikäytön ja jopa ihmiskaupan riskiä.
- Esityksellä lisättäisiin myös perheiden ja lasten paperittomuutta.

1. Aluksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hallituksen esityksessä ehdotettavia muutoksia monin tavoin ongelmallisina perus- ja ihmisoikeuksien, etenkin perhe-elämän suojan ja lapsen oikeuksien, toteutumisen kannalta.

Sääntely vaikuttaisi merkittävästi perhe-elämän suojan toteutumiseen, joka on turvattu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, perustuslaissa ja EU:n perusoikeuskirjassa. Lisäksi on huomioitava, onko sääntely yhdenmukainen perheenyhdistämisdirektiivin kanssa. Kuten esitysluonnoksessa mainitaan, tulee perheenyhdistämisen olla pääsääntö ja poikkeuksia on tulkittava suppeasti.¹ Hallituksen esitys sisältää niin monia uusia perusteita oleskeluluvan epäämiseen, jotka on kirjoitettu aiempaa ehdottomampaan muotoon, että valtuutettu pitää epävarmana, voidaanko esityksen perusteella varmistua siitä, että perheenyhdistäminen pysyy pääsääntönä ja perhe-elämän suojaa kunnioitetaan.

Esitys vaikuttaa myös lapsen edun ja oikeuksien toteutumiseen. Maahantulosäännösten kiertämistä koskevan uudistuksen lapsivaikutukset on esityksessä arvioitu osin puutteellisesti. Esityksessä on tarkasteltu lähestulkoon ainoastaan esityksen yhden kohdan (36 c §:n 1 momentin 4 kohta) lapsivaikutuksia jättäen arvioimatta, millä tavalla muut esitetyt muutokset vaikuttavat lapsiin. Esimerkiksi esitys voi vaikuttaa lapsiperheeseen, joka on oleskellut Suomessa paperittomana tai Suomen kansalaisen vanhempana, joka on työskennellyt aiemmin ilman tähän oikeuttavaa lupaa. Ihmisoikeuskeskuksen maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa oikeuskäytäntöä tarkastelevassa selvityksessä maahantulosäännösten kiertämisen soveltaminen lapsiin tai lapsiperheisiin ilmeni 29 hallintotuomioistuimen päätöksessä, joista ainoastaan yhdessä käsiteltiin esitetyn 36 c §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua tilannetta.² On siis selvää, että maahantulosäännösten kiertämistä koskeva sääntelykokonaisuus vaikuttaa lasten asemaan laajemmin kuin yksinomaan ehdotetun 36 c §:n 1 momentin 4 kohta.

Valtuutettu arvioi, että esityksellä heikennetään lapsen oikeuksien toteutumista, sillä esityksessä ehdotetaan useita uusia lakisääteisiä perusteita oleskeluluvan epäämiselle, jotka voivat vaikuttaa lapsiin ja lapsiperheisiin. Lisäksi vireillä on muitakin lainsäädäntöhankkeita, joilla on vaikutuksia lapsen oikeuksien täysimääräiseen toteutumiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on yhdessä lapsiasiavaltuutetun kanssa todennut, että lainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset lasten perus- ja ihmisoikeuksiin on välttämätöntä arvioida.³ Tällaista yhteisvaikutusten arviointia ei kuitenkaan ole tehty, jolloin kokonaiskuva esityksen ja muiden vastaavien esitysten vaikutuksista lapsen oikeuksien toteutumiselle jää arvioimatta.

¹ EUT C-587/08.

² Selvitys maahantulosäännösten kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä (Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 2/2023).

³ Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu, ”Kirjelmä ulkomaalaisten asemaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksista lapsen oikeuksiin” (VTDno-2023-1575).

2. Maahantulosäännösten kiertämistä koskeva uudistus (ehdotetut 36 a-e §)

Yksi esityksen keskeisiä tavoitteita on uudistaa maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa sääntelyä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on aiemmin suositellut, että maahantulosäännösten kiertämisen soveltamisalaa rajataan siten, että lapsen oikeudet ja oikeus perhe-elämään toteutuvat. Säännös on nykyisellään hyvin avoin ja jättää paljon harkintavalttaa lainsoveltajalle.

Hallituksen esityksessä perustellaan uusia lainkohtia sääntelyn täsmentämisellä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että **kyse on täsmentämisen sijasta merkittävästä maahantulon edellytysten tiukentamisesta**. Hallitus esittää ulkomaalaislakiin lukuisia uusia pykälä ja kohtia, joista muodostuu hyvin monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä kokonaisuus. Uudet pykälät ja kohdat sekä niiden suhde muuhun lainsäädäntöön olisivat vaikeasti hahmotettavissa niin hakijalle kuin oikeusavustajille ja viranomaisille.

Lainkohdat on lisäksi kirjoitettu **aiempaa sääntelyä ehdottomampaan muotoon** siten, että sääntelyssä ei enää todettaisi että ”oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä” vaan ”oleskelulupaa ei myönnetä”. Tällaiset ehdottomat muotoilut eivät mahdollista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja rajaavat viranomaisen mahdollisuutta soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa.

Samaan aikaan **useat ehdotetuista lainkohdista on kirjoitettu siinä määrin epämääräiseen ja laveaan muotoon**, että ne mahdollistavat oleskeluluvan epäämisen hyvin monissa tilanteissa. Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettuihin säännöksiin sisältyy yhä tiettyä sanonnallista väljyyttä.⁴ Samoin arvioivat useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat. Esimerkiksi ehdotetun 36 b §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan oleskelulupa voitaisiin evätä, jos hakija on muutoin aiemmalla toiminnallaan osoittanut piittaamattomuutta maahantuloa ja maassa oleskelua koskevasta lainsäädännöstä tai Suomen viranomaisten päätöksistä tai määräyksistä.⁵ Näin avoimeksi jätetty lainkohta jo valmiiksi monimutkaisessa sääntelykokonaisuudessa on suhteellisuusperiaatteen, perus- ja ihmisoikeusmyönteisyyden sekä perusoikeuksien rajoitusedellytysten vastaista.

Samoin voidaan nostaa esimerkiksi toinen maahantulosäännösten kiertämistä koskeva lainkohta koskien tilanteita, joissa ulkomaalainen on ilman hyväksyttävää syytä jättänyt poistumatta maasta sen jälkeen, kun hänen saamansa päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi tai hän on vältellyt viranomaisia tai vaikeuttanut palauttamisen valmisteluja tai maasta poistamista. Lainkohdan perusteluissa on viitattu hakijan ”yhteistyökyvyttömyyteen” ja ”moitittavaan käyttäytymiseen” ilman

⁴ PeVL 18/2024 vp.

⁵ Kyseisen kohdan avoimeen muotoiluun kiinnittivät perustuslakivaliokunnassa huomiota myös asiantuntijoina kuultavana olleet professori Eeva Nykänen ja professori Janne Salminen.

muita tarkennuksia siitä, millaisista tilanteista voisi olla kyse, kuka arvion siitä tekee, miten arvio tehdään ja millä tavoin se otetaan myöhemmässä hakemuksessa huomioon.

Lisäksi on huomioitava, että maahantulosäännösten kiertämistä koskeva kokonaisuus ja esimerkiksi edellä mainittu ”piittaamattomuus” yhteiskunnan säännöistä edellyttää sitä, että henkilö on tietoinen niistä säännöistä, joita toiminnallaan rikkoo. Nyt ehdotettu sääntely pitäisi sisällään myös lukuisia sellaisia tilanteita, joissa **hakija on saattanut erehdyksissä tai tietämättömyyttään toimia sääntöjenvastaisesti**, mitä ei tulisi pitää moitittavana toimintana ja oleskeluluvan epäämisen perusteena.

Valtuutettu huomauttaa, että **esitys ei saa tukea kansainvälisestä vertailusta**. Hallituksen esityksen mukaan Viroa lukuun ottamatta yhdessäkään vertailumaassa ei ole sääntelyä maahantulosäännösten kiertämistä koskien, ja oleskeluluvan epääminen voi lähinnä tulla kyseeseen olennaisten väärien tietojen antamisen ja lumeavioliiton kohdalla. Vertailussa on eritelty erikseen yksintulleita alaikäisiä koskeva sääntely, eivätkä muiden maiden sääntelyt vastaa Suomeen esitettävää mallia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa myös ulkomaalaislain 5 §:ään sisältyvästä yleislausekkeesta ulkomaalaisen oikeuksien turvaamiseksi, jonka mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Säännös heijastaa perustuslain 6 §:n lähtökohtaa jokaisen yhdenvertaisuudesta lain edessä. Ne lukuisat rajoitukset, joita hallituksen esitykseen nyt sisältyy, tarkoittavat ehdottomien muotoilujensa johdosta sitä, että lain soveltajalle jää hyvin vähän harkintamarginaalia tehdä päätöksiä epäselvissä tilanteissa hakijan hyväksi. Kielteinen lupapäätös voi vuorostaan johtaa hyvin vakavaan puuttumiseen ulkomaalaisen oikeuksiin, myös silloin, kun tätä ei voida pitää välttämättömänä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee siksi, että hallintovaliokunta harkitsee huolellisesti 36 § a-e kohtien sisältöä suhteessa ulkomaalaislain 5 §:ään.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa erityisesti tuoda esille tiettyjä esitettyjä lainkohtia ja niihin liittyviä ongelmia. Valtuutettu on lisäksi kattavasti arvioinut hallituksen esityksen luonnosta asiaa koskevan lausuntokierroksen aikana, josta valiokunta voi halutesaan käydä lukemassa yksityiskohtaisemmat arviot kustakin esitettävistä lainkohdista.⁶

Paperittomien henkilöiden mahdollisuus virallistaa oleskelunsa

Ehdotetun 36 b § 1 momentin 1 kohdan mukaan oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut

⁶ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi ulkomaalaislain ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta (YVV/173/2024).

maassa ilman oleskeluoikeutta. **Esityksellä käytännössä estettäisiin paperittomien ihmisten mahdollisuudet tulevaisuudessa laillistaa oleskelunsa.**

Sisäministeriön selvityksen mukaan viranomaisten näkökulmasta henkilöt ovat paremmin viranomaisten tavoitettavissa, kun heillä on oleskeluoikeus maassa.⁷ Mahdollistamalla paperittomien ihmisten oleskelun laillistaminen ehkäistäisiin ministeriön arvion mukaan mahdollista hyväksikäyttöä ja ihmiskaupan uhriksi joutumista sekä pyrittäisiin pitämään ihmiset yhteiskunnassa mukana ja estämään luvattomaan oleskeluun pohjautuvan nk. varjoyhteiskunnan syntymistä. Laillistamisen mahdollistamisella on siten myönteiset vaikutukset ihmisten asemaan ja viranomaisten toimintamahdollisuuksiin. Ehdotetuilla muutoksilla olisi edellä kuvattuun verrattuna päinvastainen vaikutus, sillä paperittomien ihmisten oleskelun laillistaminen tehtäisiin käytännössä mahdottomaksi. Voidaankin arvioida, että tekemällä paperittomuudesta pysyvä ilmiö, ehdotus on omiaan vahvistamaan varjoyhteiskunnan syntymistä, harmaata taloutta, hyväksikäytön lisääntymistä sekä heikentämään viranomaisten tietopohjaa maassa oleskelevista ihmisistä. Näistä syistä yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata ehdotusta.

Yksintulleiden alaikäisten asema

Hallituksen esitykseen sisältyy myös yksin Suomeen saapuneita alaikäisiä koskeva lainkohta, jonka mukaan oleskelulupa evättäisiin, jos on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, koska lapsi on lähetetty Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi tämän perheenjäsenille, jollei vanhempien päätökselle lähettää lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua ole katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy.

Hallituksen esityksessä on huomioitu yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys *Lapset ilman perhettä*.⁸ Selvityksen johdosta valtuutettu suositteli muun muassa seuraavaa: ”Maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen muutosta arvioitaessa sisäministeriön **tulee myös varmistaa, ettei lapsen oikeuksien toteutuminen ole riippuvainen vanhempien toiminnasta tai motiiveista**. Valtuutettu katsoo, että kun alaikäinen on saanut kansainvälistä suojelua, on tämä osoitus siitä, ettei lapsen lähtöolosuhteisiin ole liittynyt maahantulosäännösten kiertämistä.”

Valtuutetun katsoo, että maahantulosäännösten kiertämistä ei tule soveltaa kansainvälistä suojelua (turvapaikka, toissijainen suojelu ja tilapäinen suojelu) eikä yksilöllisen inhimillisen syyn tai ihmiskaupan uhrin erityisen haavoittuvan aseman perusteella oleskeluluvan saaneisiin lapsiin. **Valtuutettu esittää esitetyn lainkohdan poistamista tai**

⁷ Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen (Sisäministeriön julkaisuja 2022:16).

⁸ *Lapset ilman perhettä – kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen* (Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2020).

vähintään siitä poikkeamista, jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan UlkL 87 §:n, 88 §:n, 52 §:n tai 52 a §:n perusteella.

Esityksen mukaan lapsia pyritään lainkohdalla suojelemaan vaaralliselta matkalta kotimaasta Suomeen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen perusteella syyt sille, että vanhemmat ovat lähettäneet lapsen koti- tai lähtömaastaan pois ovat liittyneet esimerkiksi siihen, että koko perheen ei ole ollut taloudellisesti mahdollista paeta yhdessä, ja vanhemmat eivät ole voineet lähteä ja jättää pienempiä sisaruksia yksin turvattomiin olosuhteisiin. Tällöin vanhemmat ovat voineet vaikeassa tilanteessa pyrkiä tekemään ratkaisun, joka turvaa heidän lapsiensa aseman mahdollisimman täysimääräisesti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan siitä, että ehdotetussa lainkohdassa ei riittävästi huomioida perheen läheisyyden merkitystä perheenyhdistämistä koskevassa lapsen edun arvioinnissa. Yksi lapsen edun ulottuvuuksista on YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan perhe ja läheiset ihmissuhteet.⁹ Lapsen etu ja lapsen oikeus perheeseensä nauttivat korkeaa suojaa. Yleiset maahanmuuton rajoittamista ja kontrollia koskevat näkökohdat eivät lapsen oikeuksien komitean mukaan voi syrjäyttää lapsen etua koskevia näkökohtia.¹⁰ YK:n lapsen oikeuksien komitea onkin kesällä 2023 todennut olevansa vakavasti huolestunut nykyisistä ilman huoltajaa maahan saapuneita lapsia ja perheenyhdistämistä koskevista käytännöistä.¹¹ **Yhdenvertaisuusvaltuutettu arvioi, että esitetty lainkohta voi johtaa lapsen oikeuksien ja perhe-elämän suojan heikkenykseen tai jopa loukkauksiin.**

Lapsen etua ja perhe-elämän suojaa koskeva arviointi

Maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan sääntelyehdotukseen sisältyisi momentti siitä, että perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan epäämistä arvioitaessa on otettava huomioon perhe-elämän suoja ja lapsen etu. On hyvin tärkeää, että sääntely mahdollistaa tulevaisuudessakin lapsen oikeuksien ja perhe-elämän suojan mukaisten päätösten tekemisen. Säännöksen perusteluissa lapsen edulle ja perhe-elämän suojalle ei kuitenkaan anneta riittävästi painoarvoa. Perhe-elämän suoja voisi valtuutetun näkemyksen mukaan väistyä lähinnä silloin, jos hakija on syyllistynyt vakaviin rikoksiin ja tällöinkin vain, mikäli hänellä ei ole alaikäisiä lapsia, tai jos luvan epääminen on lapsen edun mukaista. **Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee**

⁹ YK:n lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 14 (2013), lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta).

¹⁰ YK:n lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 6 (2005), ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella.

¹¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6.

momentin tarkentamista siten, että siitä ilmenee tavoite täysimääräisesti turvata perhe-elämän suoja sekä erityisesti lapsen edun ensisijaisuus.

Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa tarkastellaan lähinnä perhe-elämän suoja, mutta ei lapsen etua. YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja lapsen edun ensisijaisuus harkintaperusteena on tuotava selkeästi esille myös kyseisen momentin kohdalla. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteissa hyvin huomioidaan, ”yhteiskunnallinen etu ei ole sellainen oikeus, jonka toteutumisesta tulisi verrata lapsen edun ensisijaisuuden toteutumiseen, vaan tässä punninnassa on kyse nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta”. Tämä on huomioitava ehdotetussa uudessa momentissa.

Oleskeluluvan epääminen hyväksikäytön tai haavoittuvan aseman vuoksi

Hallituksen esitykseen sisältyy lainkohta haavoittuvaan asemaan tai hyväksikäytön kohteeksi joutuvan henkilön oleskeluluvan epäämistä. Hyväksikäyttöön on puututtava ja sitä on ehkäistävä, mutta ehdotetut laveat mahdollisuudet evätä oleskelulupa ovat ongelmalliset. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan siitä, miten esitetty muutos yhdessä muiden esityksessä ehdotettujen muutosten kanssa vaikuttaisi Suomessa olevien ihmisten valmiuteen ilmoittaa heihin kohdistuvasta hyväksikäytöstä viranomaisille. Yleisesti valtuutettu katsoo myös, että hyväksikäytön torjumisen, mukaan lukien lupien jälkikäteisvalvonnassa, tulee kohdistua hyväksikäyttäjiin, eikä haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin.

Istanbulin sopimus¹² tunnistaa naisten haavoittuvuuden ja pyrkii vahvistamaan suoje-lua sekä lieventämään maassaolon ehtoja, jotta naisiin kohdistuvaa hyväksikäyttöä ja väkivaltaa uskaltaaan tuoda ilmi ja valtio suojaaa sukupuolittuneen väkivallan uhreja. Koska hallituksen esitys on tältäkin osin täsmentymätön, voi **pakkoavioliiton uhrien suojelua tavoittelevalla sääntelyllä olla myös päinvastaisia vaikutuksia:** ”Maahanmuuttovirasto voi ottaa asian huomioon, jos asia tulee ilmi oleskeluluvan hakemisen yhteydessä tai *oleskeluluvan myöntämisen jälkeenkin perusteena peruuttaa oleskelu-lupa.*” Ehdotetun kokonaisuuden on oltava Istanbulin sopimuksen tarkoituksen ja velvoitteiden mukainen.

Työntekijän oleskeluluvan osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ehdotettua 6 kohtaa olisi tarkennettava työntekijään kohdistuvan kohonneen hyväksikäytön riskin osalta. Vaikka työperäisen hyväksikäytön ehkäiseminen yhteiskunnassamme on tarpeen, on **hyväksikäytön kohteeksi joutumisen ennustaminen erittäin haastavaa.** Matala koulutustaso, heikko kielitaito ja sukulaisten yritykseen työllistyminen ei tarkoita kaikissa tapauksissa hyväksikäytön kohteeksi joutumista.

¹² Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (2011).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tämän kaltaista tulevan hyväksikäytön ennakoimiseen pohjaavaa lainsäädäntöä ongelmallisena. Lisäksi esitetyssä muodossa pykälän perustelut ovat sen verran laveat, että ne voivat muodostaa perusteen evätä oleskelulupa potentiaalisesti hyvin suurelta joukolta.

Hakemushistorian vaikutus myöhemmän oleskeluluvan myöntämiseen

Ehdotetun 36 b §:n 1 momentin 4 kohdassa esitetään **mahdollisuutta evätä Suomesta käsin haettava oleskelulupa hakijan aiemman hakemushistorian vuoksi**. Esityksen mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos hakija on tehnyt selvästi perusteettoman hakemuksen estääkseen tai lykätäkseen maasta poistamistaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata kuvatun kaltaista säännöstä. Vaikka henkilö ei esimerkiksi saisi kansainvälistä suojelua, hänellä on voinut olla subjektiivinen pelko kotimaahansa liittyen, minkä vuoksi hän on kansainvälistä suojelua hakenut.

Kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”[t]oistuvien ja perättäisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättämisestä voidaan myös pitää tarkoitushakuisena keinona maassa oleskelun pitkittämiselle ja maasta poistamisen estämiselle ja viivyttämiselle.” Valtuutettu toteaa, että tällaisia yksiselitteisiä päätelmiä ei voi tehdä eikä sääntelyä tule tällaiselle perustaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tuoreen selvityksen mukaan uusintahakemuksiin tehdään lähes yhtä paljon myönteisiä päätöksiä kuin turvapaikkahakemuksiin yleensä.¹³ Vaikka henkilö olisi tehnyt useammankin turvapaikkahakemuksen ei tämä tarkoita sitä, etteikö hänellä voisi olla kansainvälisen suojelun tarve, joka on jäänyt aiemmissa turvapaikkamenettelyissä tunnistamatta. Hakemusten määrästä tai toistuvuudesta ei siten voi sellaisenaan tehdä päätelmiä niiden tekemisen tarkoituksperistä.

Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi pykälä, jonka mukaan oleskelulupa voitaisiin myöntää, jos myöntämättä jättäminen olisi kohtuutonta (36 e §). On sinänsä myönteistä, että tämänkaltaisessa sääntelyehdotuksessa on kokonaisharkinnan mahdollistava pykälä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää kuitenkin huolensa sääntelyn soveltamiskynnyksen tasosta. Esimerkiksi professori Eeva Nykänen kirjoitti asiantuntijalausunnossaan perustuslakivaliokunnalle, että ”[s]ääntelyn perusteella viranomaisella olisi siis velvollisuus tehdä yksilön kannalta kohtuuton päätös yleisen lainkuuliaisuuden sitä edellyttäessä – mitä yleinen

¹³ Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa (Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston julkaisuja 2024).

lainkuuliaisuus sitten tarkoittaakaan. Varsin väljäksi jäävä sääntely ei ole ongelmatonta muun muassa lainsäädännön täsmällisyysvaatimuksen sekä toisaalta perustuslain 22 § ja hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden (hallintolain 6 §) valossa.” Valtuutettu painottaa, että arviointi tulee tehdä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja ulkomaalaislain 5 §:n mukaisesti, eikä soveltamiskynnystä tule nostaa liian tiukaksi, etenkin huomioiden, kuinka laajoin perustein oleskelulupahakemus voidaan evätä.

Valtuutettu myös muistuttaa Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista koskien kansainvälistä suojelua hakevia ja sitä tarvitsevia, ihmiskaupan, väkivallan ja kidutuksen uhreja, lasten ja vammaisten henkilöiden oikeuksia, syrjinnän kieltoa sekä ylipäänsä haavoittuvassa asemassa olevien tilannetta, joita esitettyjen 36 §:n sekä 36 a-c §:en ehdottomat muotoilut eivät mahdollista huomioitavaksi. **Kohtuuttomuusarvioinnin soveltamiskynnystä on laskettava, jotta edellä mainittujen perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on tosiasiallisesti mahdollista.**

3. Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi (ehdotettu 36 f §)

Hallitus esittää ulkomaalaislakiin uutta pykälää, jonka perusteella turvapaikkahakemuksen tehnyt henkilö ei voi saada Suomesta haettuna työperäistä tai opiskelijan oleskelulupaa, vaikka muutoin täyttäisi oleskeluluvan edellytykset. Tilannetta kuvataan esityksessä turvapaikkamenettelyn käyttämisenä työvoiman maahanmuuton väylänä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että turvapaikkamenettelyt kestävät usein vuosia ja se, että kansainvälistä suojelua hakeneelle muodostuu turvapaikkamenettelyn aikana myös muita siteitä Suomeen, on ymmärrettävää ja myönteistä myös yhteiskunnan ja kotoutumisen näkökulmasta. Turvapaikanhakijan työllistyminen ja oleskeluluvan hakeminen työn perusteella ei ole väärinkäyttöä, vaan nykyisen oikeustilan mukainen laillinen toimintatapa, josta myös työnantaja ja yhteiskunta hyötyvät. Ansio-työtä tehdessään turvapaikanhakija ei myöskään tarvitse esimerkiksi vastaanottorahaa ja voi elättää itsensä ja toimia muiden työntekijöiden tavoin veronmaksajana. Valtuutettu katsoo, ettei lainsäädännön muutokselle ole esitetty hyväksyttävää syytä ja että esityksellä on kielteisiä vaikutuksia niin turvapaikanhakijoille, työnantajille kuin yhteiskunnallekin, myös taloudellisesta näkökulmasta.

4. Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä (ehdotettu 35 §)

Hallitus esittää muutoksia matkustusasiakirjavaatimukseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esitys on paikoin liian rajoittava, sillä matkustusasiakirjavaatimuksen täyttäminen voi osalle henkilöistä olla vaikeaa tai mahdotonta.

Valtuutettu kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että **matkustusasiakirjavaatimuksen täyttäminen ei ole kaikille lainkaan mahdollista.** Esimerkiksi voidaan nostaa

kansalaisuudettomat ihmiset tai Somalian kansalaiset, joiden matkustusasiakirjoja Suomi ei hyväksy, ja joiden olisi sääntelyn perusteella mahdotonta saada esimerkiksi oleskelulupaa perhesiteen, työnteon tai opiskelun perusteella, koska kyseisten oleskelulupien osalta matkustusasiakirjasta ei säädetä poikkeamismahdollisuuksia. Valtuutettu katsoo, että esimerkiksi kansalaisuudettomalta matkustusasiakirjaa ei tule missään tilanteissa vaatia. Mikäli tämänkaltaisia tilanteita ei huomioida asianmukaisesti, voi sääntely muodostaa kansalaisuuteen perustuvan välillisen syrjinnän tilanteen.¹⁴

Matkustusasiakirjavaatimuksen täyttäminen voi myös muissa tilanteissa muodostua hyvin hankalaksi esimerkiksi edustustoverkon puutteiden tai hakijan haavoittuvan aseman vuoksi. Monella maalla ei ole edustustoa Suomessa, eivätkä kaikki edustustot myönnä passeja tai niillä on sellaisia edellytyksiä passin myöntämiselle, joita henkilön voi olla vaikeaa tai mahdotonta täyttää. Valtuutettu katsoo, että luvansaaneilta ei tule edellyttää passin hankkiakseen kotimaahan matkustamista. Vaikka esimerkiksi henkilöt, joita matkustusasiakirjavaatimus pysyvän oleskeluluvan osalta koskee, eivät ole saaneet kansainvälistä suojelua, ovat he voineet saada oleskeluluvan turvapaikkamenettelyn päätteeksi tai voivat pelätä mahdollista ihmiskauppiasta kotimaassa. Tilanteissa, joissa lupa on myönnetty terveydentilan, alaikäisyyden tai muun haavoittuvan aseman johdosta, olisi kohtuutonta vaatia henkilöä lähtemään kotimaahan selvittämään asiaansa.

Lisäksi henkilöiden voi olla mahdotonta esittää myöskään muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään (ehdotettu 35.4 §), mikäli luvansaaneella ei ole koskaan ollutkaan minkäänlaista selvitystä henkilöllisyydestään. Kynnys siitä, että luvansaanut olisi todistettavasti pyrkinyt hankkimaan matkustusasiakirjan ja lisäksi esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään, on kohtuuttoman korkea.

Koska matkustusasiakirjavaatimuksen täyttäminen voi osassa tilanteita olla vaikeaa tai jopa mahdotonta, **yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että mahdollisuutta poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta laajennetaan.** Ensinnäkin valtuutettu suosittelee harkitsemaan myös perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan kohdalla mahdollisuutta poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta perhe-elämän suojan ja lapsen edun turvaamiseksi. Lisäksi valtuutettu kiinnittää huomiota ehdotettuun 35.4 §:ään sisältyvään mahdollisuuteen poiketa pysyvän oleskeluluvan ehtona olevasta matkustusasiakirjavaatimuksesta, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Valtuutettu pitää kyseistä poikkeamismahdollisuutta myönteisenä ja suosittelee sen laajentamista koskemaan myös määräaikaista oleskelulupia.

¹⁴ VTDno-2021-455 ja VTDno-2018-334.

5. Oikeus aloittaa työnteko ja oikeuden kesto (81 c §)

Hallitus esittää muutettavaksi ulkomaalaisen työnteko-oikeutta koskevaa sääntelyä. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että viranomaisissa on koettu hankalaksi ajantasaisesti todeta täytöntöönpanokelpoisuus ja työnteko-oikeuden päättymisen ennakointi on ollut vaikeaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä sääntelyn selkeyttämistä. Valtuutettu kuitenkin toteaa, että ehdotettu työnteko-oikeuden päättymisen päätöksen tiedoksiantoon ei myöskään ole ennakoitavissa oleva ajankohta hakijalle tai työnantajalle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee työnteko-oikeuden ulottamista maastapoistumiseen tai maastapoistamiseen asti, mikä turvaisi sekä hakijan että työnantajan oikeudet. Työnteko-oikeuden rajoittamiselle on oltava selkeästi hyväksyttävä syy. Esityksessä ei kuitenkaan ole perusteltu sitä, miksi työnteko-oikeutta tulisi rajata ehdotetun sääntelyn mukaisesti. Jos työnteko-oikeus lyhenee, lisää tämä tilanteita, jolloin hakija joutuu lopettamaan työnteon ja turvautumaan uudelleen vastaanottorahan ja muihin palveluihin sen sijaan, että hänen olisi mahdollista itse turvata toimeentulonsa. Onkin syytä myös tältä osin korostaa eri lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutusten arviointia. Esimerkiksi vastaanottorahan leikkaamisella ja työnteko-oikeuden lyhentämisellä voi olla yhteisvaikutuksia, joita ei ole huomioitu.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Asiantuntija

Elsa Korkman