



20.2.2024

YVV/173/2024

Sisäministeriölle,

VN/24628/2023-SM-2

## 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

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomaisena, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Ulkomaalaislain (301/2004) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) esitöissä valtuutetun yhdeksi tehtäväksi on todettu ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoitajana, naiseen kohdistuvan väkivallan raportoitajana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Valtuutettu kiittää sisäministeriötä lausuntopyynnöstä.

### 1. Yleiset huomiot luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää esitysluonnokseen sisältyviä ehdotuksia monin tavoin ongelmallisina perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Lausunnossaan valtuutettu tarkastelee ehdotettuihin pykäliin, momentteihin ja kohtiin liittyviä ongelmia ja suosittelee tarkennuksia, muutoksia ja sääntelyn uudelleenarviointia. Valtuutettu kiinnittää erityistä huomiota ehdotettuihin 36 a-c §:iin, jotka sisältävät lukuisia uusia oleskeluluvan epäämistä koskevia kohtia.

Valtuutettu kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin ja lapsivaikutusten arvioinnin puutteellisuuteen sekä yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin puuttumiseen. Lisäksi esitystä on tarkasteltu vain täsmällisen ja tarkkarajaisen sääntelyn näkökulmasta, vaikka kyse on vain yhdestä yhteensä seitsemästä perusoikeuksien rajoitusedellytyksestä. Esitystä on myös arvioitava muun muassa suhteellisuusperiaatteen ja esityksen tavoitteiden hyväksyttävyyden näkökulmasta.

## Huomioita esitysluonnoksessa käytetyistä käsitteistä ja kielestä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa aluksi kiinnittää sisäministeriön huomion joihinkin hallituksen esitysluonnoksen sanavalintoihin.

Kaistanvaihto ei ole vakiintunut ulkomaalaisoikeudellinen käsite, eikä sitä tulisi sellaisena hallituksen esityksessä käyttää. Sen sijaan hallituksen esityksen läpi tulisi käyttää ehdotetun pykälän nimeä ”oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi”. Nykytilannetta voi kuvata esimerkiksi toteamalla, että osa turvapaikanhakijoista hakee myös muita oleskelulupia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tarpeettomana ja leimaavana hallituksen esitysluonnoksessa käytettyä nk. ankkurilapsi-käsitettä ehdotetun ulkomaalaislain 36 c §:n 1 momentin 4 kohdan säännöskohtaisten perusteluiden yhteydessä. Kyse ei ole neutraalista käsitteestä, eikä sitä tule hallituksen esityksen kaltaisessa oikeuslähteessä käyttää.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että laittoman oleskelun sijasta (ehdotettu Ulkl 36 b §:n 1 momentin 1 kohta) hallituksen esityksessä puhuttaisiin oleskelusta ilman oleskeluoikeutta. Tämä olisi täsmällisempi käsite kuvaamaan tarkoitettua tilannetta ja vastaisi myös ehdotettuja muutoksia ulkomaalaislain 40 §:n 3 momenttiin. Samalla se vastaisi esimerkiksi sisäministeriön aihetta käsittelevän selvityksen (2022) sanastoa.<sup>1</sup>

Valtuutettu kiinnittää lisäksi huomiota esitysluonnoksessa käytettyyn käsitteeseen ”tarpeeton turvapaikanhaku”. Tässä lausunnossa myöhemmin tarkemmin kuvatusti pelkätään se seikka, että turvapaikkahakemukseen on tehty kielteinen päätös, tai hakemus on jätetty tutkimatta, ei tee siitä tarpeetonta. Turvapaikanhakijalla voi olla subjektiivinen kokemus suojeluntarpeesta, eikä turvapaikkamenettelyissä myöskään ole välttämättä tunnistettu hakijan mahdollista todellista kansainvälisen suojelun tarvetta. Terminologia ”selvästi perusteettomista” tai ”tarpeettomista” turvapaikkahakemuksista on tästä näkökulmasta ongelmallista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää oikeudellisesti epämääräisenä ja asiattomana viittausta ”terveen järjen” vastaisiin tilanteisiin ehdotetun ulkomaalaislain 36 e §:n säännöskohtaisissa perusteluissa, sekä myös pykälätasolle kirjattua ”täysin” -kriteeriä oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuusharkinnassa. Tällainen puhekielen terminologia ei ole oikeudellisesti vakiintunutta, eikä ohjaa lainsoveltajan toimintaa. Samoin luonnoksessa paikoin käytetyt adjektiivit kuten ”hyvä”, ”huono” ja ”normaali” ovat varsin avoimia ja subjektiivisia käsitteitä, eivätkä soveltuvia juridiseen tekstiin.

Kokonaisuudessaan ja edellä nostetut esimerkit huomioiden yhdenvertaisuusvaltuutettu ilmaisee huolensa lainsäädäntömuutoksen valmistelun huolellisuudesta ja oikeudellisesta asianmukaisuudesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee sisäministeriötä arvioimaan hallituksen esityksen luonnosta ja siinä käytettyä kieltä varmistaakseen, että käytetty kieli

<sup>1</sup> Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen (Sisäministeriön julkaisu 2022:16).

on asianmukaista ja oikeudellisesti täsmällistä eikä leimaavaa tai ennakkoluuloja ruokkivaa.

## Perus- ja ihmisoikeudet, vaikutustenarviointi ja säätämisyjärjestysperustelut

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutustenarviointi on puutteellinen. Maahantulosäännösten kiertämisen mittavasta uudistuksesta todetaan ainoastaan seuraavasti: ”Yksilön kannalta aiempaa täsmällisempi ja tarkkarajaisempi sääntely oleskeluluvan epäämisestä parantaa hakijan oikeusasemaa ja päätösten ennustettavuutta hakijan näkökulmasta. Aiempi väljä sääntely on jättänyt viranomaiselle laajaa harkintavaltaa. Yksilön kannalta oleskeluluvan myöntämiseen liittyvä sääntelyn tiukennus voi vaikuttaa heikentävästi oleskeluluvan saamiseen, mutta kyse ei tässä ole perus- ja ihmisoikeuksista, vaan valtion oikeudesta säännellä maahantuloa ja säätää lailla oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä.”

Esitysluonnoksessa on muissa kohdin tunnistettu useita relevantteja perus- ja ihmisoikeuksia, joihin esitys toteutuessaan vaikuttaisi. Näitä ovat muiden muassa perhe-elämän suoja (EIS 8 art. ja PL 10 §, POK 7 art.), oikeus työhön (PL 18 §), lapsen etu (LOS 3 art.) ja ehdoton palautuskielto (PL 9.4 §, EIS 2 ja 3 art., POK 19 art.). On välttämätöntä, että perus- ja ihmisoikeusvaikutukset arvioidaan asianmukaisesti ja kattavasti perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskevassa luvussa. Mikäli vaikutustenarviointia ei käytännössä lainkaan tehdä perus- ja ihmisoikeusherässä sääntelykokonaisuudessa, on vaarana, että uusi sääntely muodostuu perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaiseksi.

Esitysluonnoksen ehdotuksia tarkastellaan vain osittain perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta. Esitysluonnoksessa mainitaan perustuslakivaliokunnan edellytys täsmällisestä ja tarkkarajaisesta sääntelystä useasti. Täsmällisen ja tarkkarajaisen sääntelyn vaatimus on kuitenkin vain yksi perustuslakivaliokunnan asettamasta seitsemästä edellytyksestä.<sup>2</sup> Perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavaa sääntelyä ei voi arvioida perusoikeuksien mukaiseksi vain sillä perusteella, että kyseinen sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista, sivuuttaen kokonaan muiden rajoitusedellytysten arvioimisen.

Nyt tarkasteltavana oleva esitys on arvioitava kaikkien seitsemän perusoikeuksien rajoitusedellytyksen näkökulmasta. Erityisesti tulee arvioida, onko olemassa sellaista painavaa yhteiskunnallista tarvetta, joka vaatii kyseistä sääntelyä ja missä määrin sääntely on hyväksyttävää tarkoitukseensa nähden. Perusoikeuden ydinalueelle menevää tai ihmisoikeussopimusten kanssa ristiriidassa olevaa sääntelyä ei tule säätää. Esitys tulee uudelleenarvioida huolellisesti ja valtiosääntöoikeudelliset periaatteet täyttävällä tavalla.

<sup>2</sup> PeVM 25/1994 vp. Ks. myös Lainkirjoittajan opas luku 4.1. Perusoikeuksien sääntely, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66) sekä Perus- ja ihmisoikeusarviointi lainvalmistelussa -opas (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:15).

Sääntely vaikuttaisi merkittävästi perhe-elämän suojan toteutumiseen. Koska oleskeluluvan epäamisperusteita säädettäisiin lukuisia ja osa kohdista on esitysluonnoksessa kirjattu hyvin laveaan muotoon, voi lakiehdotus käytännössä johtaa siihen, että perheenyhdistäminen vaikeutuu ratkaisevasti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen, perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan lisäksi on huomioitava, onko sääntely yhdenmukainen perheenyhdistämisdirektiivin kanssa. Kuten esitysluonnoksessa mainitaan, tulee perheenyhdistämisen olla pääsääntö ja poikkeuksia on tulkittava suppeasti.<sup>3</sup> Sääntelyehdotusta on tarkennettava, arvioitava ja muutettava, jotta voidaan varmistua siitä, että perheenyhdistäminen pysyy pääsääntönä ja perhe-elämän suojaa kunnioitetaan.

Lapsivaikutukset on esityksessä arvioitu puutteellisesti. Lapsivaikutusten arviointia suhteessa esitysluonnoksessa ehdotettuun 36 c §:n 1 momentin 4 kohtaan tarkastellaan tässä lausunnossa kyseistä kohtaa koskevassa osuudessa. Lapsivaikutusten arvioinnissa lapsen etu tulee huomioida sekä silloin, kun hakija on itse alaikäinen, että silloin, kun päätös koskee alaikäistä lasta esimerkiksi siten, että sen seurauksena lapsi ja hänen vanhempansa päätyvät eri maihin. Myös säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi systemaattisesti huomioida lasten asema ja oikeudet sekä ehdotusten vaikutukset oikeuksien toteutumiselle.

Esitysluonnoksessa on tarkasteltu ainoastaan esityksen yhden kohdan (36 c §:n 1 momentin 4 kohta) lapsivaikutuksia jättäen huomioimatta, että myös muut esitetyt muutokset vaikuttavat lapsiin. Esimerkiksi kyse voi olla lapsiperheestä, joka on oleskellut Suomessa paperittomana tai Suomen kansalaisen vanhemmasta, 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 yksintulleen alaikäisen tilannetta.<sup>4</sup> Siksi on välttämätöntä arvioida lapsivaikutuksia esitysluonnosta laajemmin.

Lapsivaikutusten arvioinnissa on lapsen edun ensisijaisen arvioinnin lisäksi kiinnitettävä erityishuomiota YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja ehdotettujen pykälien suhteeseen. Esimerkiksi sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan lapsia on suojeltava syrjinnältä ja rangaistuksilta, jotka perustuvat vanhempien asemaan tai toimintaan, eikä lasten oikeuksien toteutuminen saa riippua tällaisista seikoista. Lapsen oikeutta perheeseen ei tule rajoittaa vanhempien moitittavan toiminnan vuoksi. Valtuutettu katsoo, että tällä esityksellä heikennetään lapsen oikeuksien toteutumista. Lisäksi vireillä on muitakin lainsäädäntöhankkeita, joilla on vaikutuksia lasten oikeuksien täysimääräiseen toteutumiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on yhdessä lapsiasiavaltuutetun kanssa todennut, että lainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset lasten perus- ja ihmisoikeuksiin on välttämätöntä arvioida.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> EUT C-587/08.

<sup>4</sup> Selvitys maahantulosäännösten kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä (Ihmisoikeuskeskuksen julkaisu 2/2023).

<sup>5</sup> Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu, ”Kirjelmä ulkomaalaisten asemaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksista lapsen oikeuksiin” (VTDno-2023-1575).

Oleskelua ilman oleskeluoikeutta koskevien lainsäädäntöehdotusten (erityisesti ehdotetut 36 b § ja 36 f §) vaikutuksia ei ole tarkasteltu riittävästi. Ei ole riittävää todeta yleisellä tasolla, että "[l]aittomaan maassa oleskeluun yleisesti liittyy yksilön kannalta huonoja vaikutuksia". On syytä arvioida, miten lakiuudistus vaikuttaa oleskeluun ilman oleskeluoikeutta sekä paperittomien ihmisten oikeuksiin. Koska hallitusohjelma sisältää useita paperittomien ihmisten asemaa ja oikeuksia heikentäviä toimenpide-ehdotuksia, joista tämän esityksen lisäksi on vireillä muitakin paperittomien ihmisten asemaa ja oikeuksia heikentäviä lainsäädäntöhankkeita, tulee valtioneuvoston toteuttaa hankkeiden yhteisvaikutustenarviointi suhteessa paperittomien ihmisten asemaan ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Kuten tässä lausunnossa myöhemmin 36 b 1 momentin 1 kohdan osalta todetaan, voi paperittomien ihmisten oleskelun laillistamisen vaikeuttaminen vahvistaa varjonyhteiskunnan syntymistä, harmaata taloutta ja hyväksikäytön lisääntymistä. Sisäministeriön selvityksen mukaan viranomaisten näkökulmasta henkilöt ovat paremmin viranomaisten tavoitettavissa, kun heillä on oleskeluoikeus maassa.<sup>6</sup>

Esitysluonnos ei sisällä lainkaan yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia, vaikka esityksellä on myös tässä lausunnossa todetusti yhdenvertaisuuteen ja syrjintään liittyviä ulottuvuuksia. Huomioiden sääntelyn perus- ja ihmisoikeusherkkyyden, yhdenvertaisuusvaikutukset on arvioitava. Valtuutettu ei voi esittää arviota esitysluonnoksen mahdollisista yhdenvertaisuuskysymyksistä ilman lainvalmistelussa tehtyä vaikutustenarviointia. Valtuutettu voi pyydettäessä lausua myös yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnista siinä vaiheessa, kun se on laadittu.

## Muiden maiden lainsäädäntö

Esitysluonnoksessa tarkastellaan ulkomaiden lainsäädäntöä. Maahantulosäännösten kiertämisen osalta esitysluonnoksessa todetaan, että Viroa lukuun ottamatta yhdessäkin vertailumaassa ei ole sääntelyä maahantulosäännösten kiertämistä koskien, ja oleskeluluvan epääminen voi lähinnä tulla kyseeseen olennaisten väärin tietojen antamisen ja luomeavioliiton kohdalla. Vertailussa on eritelty erikseen yksintulleita alaikäisiä koskeva sääntely, eivätkä muiden maiden sääntelyt vastaa Suomeen esitettävää mallia. Esitysluonnoksessa ehdotetaan siten lukuisia uusia oleskeluluvan epäämisen perusteita, jotka eivät saa tukea kansainvälisestä vertailusta. Esitysluonnos ei vastaa yleispohjoismaista linjaa.

Turvapaikkamenettelyn vuoksi evättävän työntekijän ja opiskelijan oleskeluluvan osalta esitysluonnoksessa todetaan, että Ruotsissa selvitetään asiaa tällä hetkellä. Norjan ja Tanskan osalta todetaan, ettei mailla ole lainsäädännössään samanlaista sääntelyä kuin Ruotsissa, jossa on erikseen säännelty siitä, että työntekijän oleskelulupa voidaan tietyin edellytyksin myöntää turvapaikkamenettelyssä olleelle, mutta luonnoksessa ei tarkenneta, tarkoittaako sääntelyn puute sitä, että opiskelu- ja työperusteisia oleskelulupia voidaan

---

<sup>6</sup> Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen (Sisäministeriön julkaisuja 2022:16).

myöntää turvapaikanhakijoille vai että tämä ei ole mahdollista. Esiin tuotu ulkomainen vertailu ei tue myöskään tältä osin ehdotettuja ulkomaalaislain muutoksia.

## 2. Yksityiskohtaiset huomiot säädösehdotuksista

### Oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan edun vuoksi (ehdotettu 36 §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain 36 §:ää, joka nimettäisiin ”oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan edun vuoksi”. Pykälään lisättäisiin kansallisen turvallisuuden vaarantaminen uudeksi oleskeluluvan epäämisen perusteeksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, miten kansallisen turvallisuuden vaarantamisen perusteella tehtäviä kielteisiä päätöksiä tullaan tekemään. Valtuutettu katsoo, että hakijaa on kuultava ennen päätöksen tekemistä niistä seikoista, joiden perusteella päätöstä ollaan valmistelemaan. Lisäksi päätökset on perusteltava siten, että hakija tietää, millä perusteella hänen oleskelulupansa on tosiasiallisesti jätetty myöntämättä. Tietoisuus kielteisen päätöksen perusteista on edellytys oikeusturvan toteutumiseksi ja sille, että päätöksestä on olemassa tehokas valitusmahdollisuus.

### Oleskeluluvan epäämisen yleiset perusteet (ehdotettu 36 a §)

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua ulkomaalaislain 36 a § sovellettaisiin kaikissa oleskeluluvan myöntämistilanteissa. **Ehdotetun pykälän 1 momentin 1–4 kohdat** koskevat tilanteita, joissa hakija on hakenut oleskelulupaa hänen maahantulonsa todellista tarkoitusta vastaamattomilla perusteilla, on antanut olennaisesti vääriä, virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja tai väärennettyjä asiakirjoja tai on muilla tavoin pyrkinyt harhauttamaan viranomaisia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ehdotettujen 1–4 kohtien säännöskohtaisia perusteluita tulisi tarkentaa siten, että kohdat koskisivat selvästi ainoastaan hakijan tahallista toimintaa sekä sellaista toimintaa, jolla olisi ollut vaikutusta hakijalle tehtävään päätökseen. Säännökseen tai vähintään hallituksen esitykseen tulisi lisätä, että tahallisuutta ja muita selvityksiä arvioidakseen on päätöksentekijän aina kuultava hakijaa, mikäli hänen asiassaan harkitaan oleskeluluvan myöntämättä jättämistä 36 a §:n perusteella.

Esimerkiksi ehdotettu 1 kohta (haettu oleskelulupa ei vastaa maahantulon todellista tarkoitusta) soveltuisi luonnoksen mukaan tilanteeseen, jossa hakija on hakenut yrittäjän oleskelulupaa, vaikka tosiasiallisesti hakija tulisi toimimaan pikemminkin työntekijänä. Luonnoksessa tilannetta pidetään keinotekoisena järjestelynä yrittäjän oleskeluluvan saamiseksi. Esimerkiksi Ihmisoikeuskeskuksen selvityksessä on asiaa koskien arvioitu, että ”[h]akijan vilpittömänä tarkoituksena on voinut olla yritystoiminta siitä huolimatta, että

hänen asemansa suomalaisen työ- ja yrityskulttuurin mukaan pikemminkin muistuttaa työntekijää. Koska rajanveto esimerkiksi ravintoloitsijan asemasta voi olla vaikea hahmottaa, ei kyseessä välttämättä ole tarkoituksellisesti keinotekoinen järjestely.”<sup>7</sup> Hakijaa ei tule rangaista siitä, jos hän on erehdyksessä hakenut eri oleskelulupaa kuin minkä Maahanmuuttovirasto arvioi parhaiten vastaavan hänen tilannettaan.

Säännösehdotuksen kohtaa ei tule myöskään soveltaa tilanteissa, joissa turvapaikkamennettelyn aikana hakijalle on muodostunut Suomeen muita siteitä, kuten perhesiteitä tai hän on saanut työ- tai opiskelupaikan, joiden perusteella hän saattaa myös hakea oleskelulupaa. Ei voida katsoa, että turvapaikanhakija olisi tällaisessa tilanteessa hakenut oleskelulupaa maahantulon todellista tarkoitusta vastaamattomilla perusteilla.

Lisäksi toiminnan tahallisuutta tulisi edellyttää mahdollisten asiakirjaväärennösten merkitystä arvioitaessa. Mikäli hakija on saapunut maahan ihmissalakuljettajan avulla, joka on antanut hänelle matkustusasiakirjan, ei hän välttämättä ole tietoinen siitä, että hänelle annetut asiakirjat ovat väärennetyjä. Erityisesti tämä voi korostua luku- ja kirjoitustaidottomien tai muutoin haavoittuvassa asemassa<sup>8</sup> olevien hakijoiden kohdalla.

Tahallisuuden lisäksi 1–4 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa on huomioitava mahdolliset tilanteet, jossa hakija haavoittuvasta asemastaan ja siihen mahdollisesti liittyvästä pelosta tai häpeästä johtuen jättää kertomatta jotain seikkoja tai antaa vääriä tietoja. Hakija on myös voinut saada neuvoja esimerkiksi toisilta turvapaikanhakijoilta tai käskyjä ihmissalakuljettajilta – tai esimerkiksi ihmiskaupan uhrien kohdalla ihmiskaupparikoksen tekijältä – väärien tietojen antamisesta. Tällöin hän saattaa antaa esimerkiksi ensimmäisessä turvapaikkakuulemisessa vääriä tietoja tai asiakirjoja ymmärtämättä millaisia seuraamuksia toiminnalla voi olla hänen asiassaan. Hakijalta ei tule evätä oleskelulupaa sellaisesta moitittavasta toiminnasta, josta hän ei ole itse vastuussa tai joka perustuu hänen haavoittuvaan tai riippuvaiseen asemaansa. Hakijat eivät välttämättä myöskään luota suomalaisiin viranomaisiin Suomeen saavuttuaan. Erityisesti turvapaikanhakijat voivat tulla maista, joissa viranomaiset saattavat olla vainoavia tahoja, korruptoituneita tai muutoin epäluotettavia. Näin ollen hakijaa ei tulisi rangaista siitä, että hän saattaa aluksi jättää kertomatta joitain itseensä liittyviä tietoja.

**Ehdotetun 36 a §:n 1 momentin 5 kohdan** mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos hakija on Suomessa määrätty maahantulokieltoon tai hänellä on muun Schengen-valtion määräämä maahantulokielto. Suomessa määrätty maahantulokielto tulisi säännöskohtaisten perusteluiden mukaan ”oleskeluluvan epäämisperusteeksi heti sen määräämisen jälkeen ja myös ennen kuin hakija esimerkiksi poistuu maasta tai Schengen-alueelta.”

<sup>7</sup> Selvitys maahantulosäännösten kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä (Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 2/2023).

<sup>8</sup> EU:n vastaanottodirektiivin<sup>8</sup> 21 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten alaikäisten, ilman huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten, vanhusten, raskaana olevien naisten, yksinhuoltajien, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrien, vakavista sairauksista kärsivien henkilöiden, mielenterveyshäiriöistä kärsivien henkilöiden sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden henkilöiden, kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrien erityistilanne kansallisessa lainsäädännössään.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota aihetta koskevaan kansalliseen ja EU-tason oikeuskäytäntöön. EU-tuomioistuimen ratkaisussa *Mossa Ouhrami (C-225/16)* todetaan, että Schengen-aluetta koskevan maahantulokiellon voimassaoloaika alkaa kulua vasta silloin, kun kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltion alueelta.

KHO:2023:17 ennakkoratkaisun mukaan oleskelulupahakemuksen hylkääminen yksinomaan hakijalle määrätyn maahantulokiellon perusteella ei ole paluudirektiivin valossa mahdollista. Ratkaisussa todetaan, että unionin tuomioistuimen paluudirektiivin tulkintaa koskevasta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että maahantulokiellon vaikutukset alkavat vasta sen jälkeen, kun kolmannen maan kansalainen on poistunut jäsenvaltioiden alueelta.

Näin ollen ehdotus oleskeluluvan epäämisestä pelkästään hakijalle määrätyn maahantulokiellon perusteella ei oikeuskäytännön valossa olisi paluudirektiivin mukainen. Edellä kuvattua oikeuskäytäntöä ei ole esitysluonnoksessa mainittu tai arvioitu suhteessa ehdotettuun 5 kohtaan, minkä lisäksi kohdan säännöskohtaiset perustelut ovat hyvin suppeat.

Maahanmuuttovirasto arvioi oleskelulupahakemuksen yhteydessä maahantulokiellon peruuttamista ulkomaalaislain 150 §:n 4 momentin mukaisesti. Oleskeluvan hakijalla on siten saattanut olla perusteltu oletus siitä, että maahantulokielto voidaan peruuttaa hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Ehdotettu 5 kohta on siten ristiriitainen 150 §:n 4 momentin kanssa.

**36 a § 1 momentin 6 kohdan** lisäykset koskisivat haavoittuvaan asemaan tai hyväksikäytön kohteeksi joutuvan henkilön oleskeluluvan epäämistä. Hyväksikäyttöön on puututtava ja sitä on ehkäistävä, mutta esitysluonnoksen mukaiset laavat mahdollisuudet evätä oleskelulupa ovat ongelmalliset. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on huolissaan siitä, miten esitetty muutos (myös yhdessä muiden esitysluonnoksessa ehdotettujen muutosten kanssa) vaikuttaisi Suomessa olevien ihmisten valmiuteen ilmoittaa heihin kohdistuvasta hyväksikäytöstä viranomaisille.

Istanbulin sopimus tunnistaa naisten haavoittuvuuden ja pyrkii vahvistamaan suojelua. Sopimuksen 59 artiklan tavoite on lieventää maassaolon ehtoja, jotta naisiin kohdistuvaa hyväksikäyttöä ja väkivaltaa uskalletaan tuoda ilmi ja valtio suojaa sukupuolittuneen väkivallan uhreja. Ongelman hallituksen esitysluonnoksessa muodostaa sen täsmentymättömyys: vaikka tavoitteena on suojata pakkoavioliiton uhreja, päinvastainen tilanne voi syntyä: ”Maahanmuuttovirasto voi ottaa asian huomioon, jos asia tulee ilmi oleskeluluvan hakemisen yhteydessä tai *oleskeluluvan myöntämisen jälkeenkin perusteena peruuttaa oleskelulupa.*” Ehdotetun 36 a § 1 momentin 6 kohdan suhde ulkomaalaislain 54 § 7 momenttiin on arvioitava ja kokonaisuuden on oltava Istanbulin sopimuksen tarkoituksen ja velvoitteiden mukainen. Esitysluonnoksessa on arvioitava kokonaisuutena ehdotetun sääntelyn suhdetta Istanbulin sopimuksen mukaisten velvoitteiden toteutumiseen.

Hallituksen esitysluonnos on hyvin epämääräinen pakkoavioliiton osalta, minkä lisäksi riittävää sukupuoli- lapsi- ja perusoikeusvaikutusten arviointia ei ole tehty. Vaikutusarvioinnissa todetaan, että ”oleskeluluvan epääminen tilanteessa, jossa havaitaan olevan kyseessä pakkoavioliitto, vähentäisi perheenyhdistämisjärjestelmän kautta tapahtuvaa



hyväksikäyttöä pakkoavioliittotilanteissa.” Perusteet vaikutusarvioinnin toteamukselle puuttuvat.

Hallituksen esityksessä tulisi eritellä tilanne tilanteelta 6 kohdan mahdollista soveltamista. Sivulla 30 on todettu, että Suomessa olevan, avioliittoon pakotetun (nais-)perheenkokoajan etua suojaisi, että oleskeluluvan hakija(mies) ei pääsisi Suomeen. Valtuutetun kansalaisjärjestöiltä saaman tiedon mukaan tilanne on myös usein se, että Suomessa oleva perheenkokoaja on mies ja pakkoavioliiton uhri oleskeluluvan hakijan asemassa. Tilanteita on hyvin moninaisia, joten esityksessä tulisi avata, miten pykälä soveltuu erilaisiin tilanteisiin, vai onko se tarkoitettu sovellettavaksi hyvin suppeasti. Esimerkiksi, soveltuuko se tilanteisiin, jossa avioliitto on solmittu pakottamalla useita vuosia aiemmin, tai jos avioliittoa ollaan vasta solmimassa, vai soveltuuko se vain vasta solmittuihin liittoihin. Lisäksi on arvioitava, miten pykälä suhteutuu lapsen etuun, jos henkilöillä on yhteisiä lapsia Suomessa. Avoimeksi jää, onko esityksen tavoitteena myös evätä Suomen ulkopuolella olevan pakkoavioliiton uhrin oleskelulupa ja millä tavoilla sen voidaan tosiasiasa katsoa suojelevan uhria. Tämän kohdalla on huomioitava myös Istanbulin sopimuksen 59 artiklan 4 kohta.

Tavoite suojata pakkoavioliiton uhreja on kannatettava. Esitysluonnoksessa sivuutetaan kuitenkin kokonaan pakkoavioliiton uhriksi joutuneen henkilön oma toimijuus, tahtotila ja näkemys tilanteestaan. Valtuutettu muistuttaa, että perhesidehakemuksen yhteydessä kuullaan pääsääntöisesti sekä perheenkokoajaa että hakijaa, jolloin epäily pakkoavioliitosta on mahdollista nostaa keskusteluun ja kuulla henkilöä asiassa. Valtuutettu katsoo, että Istanbulin sopimuksen 19 artiklan mukaista on näissä tilanteissa antaa mahdolliselle pakkoavioliiton uhrille tietoa vaihtoehtoista sekä mahdollisuuksista saada apua ja tukea oman päätöksensä tekemiseen tilanteestaan, eikä päättää asiaa hänen puolestaan.

Hallituksen esitysluonnoksessa on myös arvioitava uhkat ja riskit sekä Suomessa että kotimaassa olevan pakkoavioliiton uhrin näkökulmasta, kuten myös mahdolliset tilanteet, joissa hallituksen esitysluonnos toimii tavoitettaan vastaan. Tällainen voi olla esimerkiksi tilanne, jossa pakkoavioliiton uhrin puoliso saa tiedoksi päätöksen, jossa hänelle ei ole myönnetty oleskelulupaa sen vuoksi, että hänen puolisonsa kertomasta on päätelty, että kyseessä on pakkoavioliitto. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että hallituksen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa kuullaan järjestöjä, jotka työskentelevät pakkoavioliiton uhrien kanssa. Tällä tavoin hallituksen esityksellä voitaisiin suunnata suojaa oikein abstraktin ja uhrien osallisuuden ja toimijuuden sivuuttavan esitysluonnoksen sijaan.

Työntekijän oleskeluluvan osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ehdotettua 6 kohtaa olisi tarkennettava työntekijään kohdistuvan kohonneen hyväksikäytön riskin osalta. Oleskeluluvan epäämisen perusteluissa on korostettava yksilöllisen tilannearvion merkitystä. Esitetystä muodosta pykälän perustelut ovat sen verran laveat, että ne voivat muodostaa perusteen evätä oleskelulupa potentiaalisesti hyvin suurelta joukolta.

Työehtojen noudattaminen on työnantajan vastuulla. Esitysluonnos jättää avoimeksi, millä tasolla henkilön tulisi tuntee suomalaisessa työmarkkinajärjestelmässä vallitsevat työehdot. Edellisen hallituskauden aikana on aloitettu useita toimia työperäisen hyväksikäytön

ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä Suomeen töihin tulevien tiedottamiseksi oikeuksistaan. 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. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tämän kaltaista tulevan hyväksikäytön ennakoimiseen pohjaavaa lainsäädäntöä ongelmallisena.

**Ehdotetun 7 kohdan** mukaan oleskelulupa jätettäisiin myöntämättä, mikäli hakija on saanut vapaaehtoisen paluun avustuksen ja hakee oleskelulupaa Suomeen 5 vuoden kuluessa paluustaan. Turvallisuus- ja ihmisoikeustilanteet eri maissa saattavat muuttua nopeasti. Mikäli hakija tulee Suomeen uudelleen alle 5 vuoden kuluttua hakien kansainvälistä suojelua, arvioidaan hakemuksen yhteydessä myös yksilöllisistä inhimillisistä syistä myönnettävän sekä ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan edellytykset. Aikarajaa ei tule ulottaa soveltuvaan ollenkaan tilanteeseen, jossa henkilö on joutunut lähtemään uudelleen koti- tai asuinmaastaan ja hänelle myönnetään oleskelulupa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että 5 vuoden aika, jona hakijalle ei myönnettäisi oleskelulupaa, vaikka sen perusteet täyttyvät, on kaiken kaikkiaan kohtuuttoman pitkä. Valtuutettu toteaa lisäksi, ettei kyseisen aikarajan asettaminen todennäköisesti kannusta henkilöitä poistumaan Suomesta vapaaehtoisesti.

**Ehdotetun 8 kohdan** mukaan oleskelulupa evättäisiin, jos ulkomaalainen on aikaisemmin Suomessa oleskellessaan toiminut 36 b §:ssä tarkoitetulla tavalla ja epäämisen syyt ovat moitittavuudeltaan niin vakavia, että on olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen perusteltua syytä evätä oleskelulupa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää ehdotetun kohdan osalta huomiota ulkomaalaislain 5 §:ään, jonka mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Lisäksi ehdotetun kohdan arvioinnissa on huomioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten osalta erityisesti suhteellisuusperiaate sekä etenkin se, kuinka pitkäaikaisia vaikutuksia aiemmalla toiminnalla voi olla. Valtuutettu muistuttaa, että esitetyssä 36 b §:ssä ei ole kyse esimerkiksi yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden vaarantamisesta, vaan hallinnollisista rikkomuksista tai muusta toiminnasta, joista ei ole ollut uhkaa esimerkiksi muiden henkilöiden turvallisuudelle tai terveydelle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa myös nostaa tässä yhteydessä esiin ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuutta koskevan periaatteen.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Hannonen Jani ja Kainulainen Heini: Ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaate. (Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2022:8). Esim. s. 36.

## Oleskeluluvan epäminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi (ehdotettu 36 b §)

**36 b § 1 momentin 1 kohdan** mukaan oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata ehdotusta. Ehdotuksella käytännössä estettäisiin Suomessa ilman oleskeluoikeutta oleskelevien tai oleskelleiden ihmisten mahdollisuudet tulevaisuudessa laillistaa oleskelunsa.

Esitysluonnoksessa on arvioitava tarkemmin ehdotuksen vaikutuksia paperittomien ihmisten asemaan ja oikeuksiin sekä paperittomuuden lisääntymiseen ilmiönä. Asia tulee huomioida myös suhteessa ehdotuksen viranomaisvaikutuksiin ja muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Sisäministeriön selvityksen mukaan viranomaisten näkökulmasta henkilöt ovat paremmin viranomaisten tavoitettavissa, kun heillä on oleskeluoikeus maassa.<sup>10</sup> Mahdollistamalla paperittomien ihmisten oleskelun laillistaminen ehkäistäisiin myös 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. Voidaan arvioida, että tekemällä paperittomuudesta pysyvä ilmiö, ehdotus on omiaan vahvistamaan varjoyhteiskunnan syntymistä, harmaata taloutta, hyväksikäytön lisääntymistä sekä heikentämään viranomaisten tietopohjaa maassa oleskelevista ihmisistä.

Viime vuosina ulkomaalaislakiin on tehty muutoksia, joilla pyritään kannustamaan työperäisen hyväksikäytön ilmituloa ja turvaamaan sen kohteeksi joutuneiden oikeuksia. Tämän esityksen suhdetta ei ole arvioitu esimerkiksi ulkomaalaislain 52 d §:ään ja 54 b §:ään. Ehdotettu 36 b § 1 momentin 1 kohta on suorassa ristiriidassa 52 d §:n kanssa.

**Ehdotetun 2 kohdan** mukaan oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos hakija on tehnyt tietoisesti ansio- tai elinkeinotoimintaa, johon hänellä ei ole oikeutta. Tietoisuuden edellyttämisen on tärkeää myös valtuutetun näkemyksen mukaan. Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, millä tavoin henkilölle tosiasiasa tiedotetaan hänen työnteko-oikeutensa alkamisesta ja päättymisestä. Tiedottamisen tulee tapahtua esimerkiksi hänen ymmärtämällään kielellä ja oikea-aikaisesti siten, että hänen haavoittuva asemansa sekä esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuus tulevat myös asianmukaisesti huomioituiksi.

**Ehdotetun 3 kohdan** mukaan oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos hakija on ilman hyväksyttävää syytä jättänyt poistumatta maasta maastapoistamispäätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi tai on vaikeuttanut maastapoistamistaan. Valtuutettu kiinnittää huomiota siihen, että moni kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö pelkää sitä, mitä hänelle

<sup>10</sup> Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen (Sisäministeriön julkaisu 2022:16).

tapahtuu kotimaassaan. He saattavat pelätä henkensä, terveytensä tai vapautensa puolesta siitä huolimatta, että Maahanmuuttovirasto ei ole pitänyt uhkaa riittävän uskottavana tai suurena. Tällaisessa tilanteessa on kohtuutonta vaatia, että henkilö itse poistuisi vapaaehtoisesti ja että häntä mahdollisissa myöhemmissä oleskelulupahakemuksissa rangaistaisiin siitä, mikäli hän ei ole näin toiminut. Valtuutettu kiinnittää huomiota myös varsin epämääräisesti kirjoitettuihin kuvailuihin säännökohtaisissa perusteluissa, joissa on esimerkiksi viitattu hakijan ”yhteistyökyvyttömyyteen” ja ”moitittavaan käyttäytymiseen” ilman muita tarkennuksia siitä, millaisista tilanteista voisi olla kyse, kuka arvion siitä tekee, miten arvio tehdään ja millä tavoin se otetaan myöhemmässä hakemuksessa huomioon.

Vuosien 2015–2016 lainsäädännön muutoksilla<sup>11</sup> tavoiteltiin muun muassa sitä, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet palaisivat kotimaahansa vapaaehtoisesti. Valtuutettu katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa tulisi arvioida millaisia vaikutuksia aiemmillä lainsäädännön muutoksilla on ollut vapaaehtoisten paluiden määriin sekä kuinka monen ihmisen vastaanottopalvelut lakkautettiin lainsäädäntöä seuranneina vuosina. Näin olisi arvioitavissa, onko nyt ehdotettu lainkohta tarkoituksenmukainen.

**Ehdotetun 4 kohdan** mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos hakija on tehnyt selvästi perusteettoman hakemuksen estääkseen tai lykätäkseen maasta poistamistaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata kuvatus kohdan kirjaamista lakiin. Vaikka henkilö ei esimerkiksi saisi kansainvälistä suojelua, hänellä on voinut olla subjektiivinen pelko kotimaahansa liittyen, minkä vuoksi hän on kansainvälistä suojelua hakenut.

Kohdan säännökohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”[t]oistuvien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättämisestä voidaan myös pitää tarkoitushakuisena keinona maassa oleskelun pitkittämiselle ja maasta poistamisen estämiselle ja viivyttämiseksi.” Valtuutettu toteaa, että tällaisia yksiselitteisiä päätelmiä ei voi tehdä eikä sääntelyä tule tällaiselle perustaa. Vaikka henkilö olisi tehnyt useammankin turvapaikkahakemuksen ei tämä tarkoita sitä, etteikö hänellä voisi olla kansainvälisen suojelun tarve, joka on jäänyt aiemmissa turvapaikkamenettelyissä tunnistamatta.

Vuodesta 2015 lähtien turvapaikkamenettelyyn ja ulkomaalaisten henkilöiden oikeuksiin kohdistettiin lukuisia käytäntöjen ja lainsäädännön muutoksia, joiden seurauksena turvapaikkamenettelyn laatu heikkeni ja muutoksenhaun ja uusintahakemusten tarve lisääntyi.<sup>12</sup> Tällä hetkellä uusintahakemuksiin tehdään lähes yhtä paljon myönteisiä päätöksiä kuin turvapaikkahakemuksiin yleensä.<sup>13</sup> Hakija on voinut saada uusintahakemuksen perusteella suojelua jopa samalla turvapaikkaperusteella, jolla hänen aiempaa turvapaikkahakemustaan pidettiin ilmeisen perusteettomana tai hakemus jätettiin tutkimatta.

<sup>11</sup> Esimerkiksi ulkomaalaislain 51 § ja vastaanottolain 14 a §

<sup>12</sup> Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi, ”Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan” (VN TEAS 2021:10).

<sup>13</sup> Myönteisten päätösten osuus on 41 % uusintahakemuksista, kun taas kaikista turvapaikkahakemuksista myönteisten päätösten osuus on 44 %. Ks. Maahanmuuttoviraston [tilastot-sivu](#). Tämän alaviitteen prosenttiosuudet on poimittu 7.12.2023 viimeisen 12 kuukauden päätösjakauman perusteella.

Erityisesti turvapaikkaperusteita koskevaan uskottavuusarviointiin liittyy epävarmuustekijöitä, sillä arviointi voidaan usein tehdä pelkästään hakijan oman kertomuksen perusteella. Yhdenvertaisuusvaltuutetun havaintojen mukaan uskottavuusarvioinnin kynnyks on paikoin ollut kohtuuttoman korkea, mikä on osaltaan johtanut uusintahakemusten tekemisen tarpeeseen, ja osa hakijoista onkin saanut myöhemmin kansainvälistä suojelua sellaisen turvapaikkaperusteiden nojalla, jota on aiemmin pidetty epäuskottavana.

Edellä kuvattujen epävarmuustekijöiden perusteella voidaan siten todeta, että pelkästään se seikka, että henkilö on hakenut toistuvasti kansainvälistä suojelua, ei merkitse, eikä sen voi tulkita merkitsevän, että henkilö olisi tarkoitushakuisesti pyrkinyt pitkittämään maassa oleskeluaan, vaan kyse voi hyvinkin olla siitä, että henkilön tosiasiallinen kansainvälisen suojelun tarve on jäänyt aiemmissa menettelyissä tunnistamatta. Hakemusten määrästä tai toistuvuudesta ei siten voi sellaisenaan tehdä päätelmiä niiden tekemisen tarkoituksesta. Edellä mainitusta syystä yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää myös ongelmallisena käsitteen ”tarpeeton turvapaikanhaku” tai ”tarpeeton turvapaikkahakemus” käyttöä.

Lisäksi säännös ja esitysluonnos perusteluineen antavat harhaanjohtavan kuvan siitä, että oleskelulupahakemus tai uusi turvapaikkahakemus automaattisesti estäisi edellisen maastapoistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon. Käännytys- ja karkotuspäätöksen täytäntöönpantavuutta määrittelevät ulkomaalaislain 200 § ja 201 §, joista jälkimmäisessä viitataan myös esimerkiksi erilaisiin uusintahakemuksen jättämistilanteisiin sekä sen vaikutuksiin täytäntöönpantavuuteen. Myöskään jätetty oleskelulupahakemus ei estä täytäntöönpantavissa olevan käännytyspäätöksen toimeenpanoa. Siten ehdotetun lainkohdan taustaoletus siitä, että oleskelulupa- tai uuden turvapaikkahakemuksen tekeminen sellaisenaan automaattisesti viivyttäisi maastapoistamista koskevan päätösten täytäntöönpanoa, on virheellinen. Maastapoistamisen estävä ehdoton palautuskielto on kuitenkin aina otettava huomioon niin päätöksentekijän kuin maastapoistamista täytäntöönpanevan viranomaisenkin toimesta.<sup>14</sup> Ulkomaalaislakia sovellettaessa on lisäksi huomioitava, ettei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.<sup>15</sup>

**Ehdotetun 5 kohdan** mukaan oleskelulupa voitaisiin muissakin tilanteissa evätä muun hakijan piittaamattoman toiminnan vuoksi. Tällaiset laveat ja epämääräiset kohdat jo valmiiksi hyvin monimutkaisessa sääntelykokonaisuudessa voivat johtaa siihen, että oleskelulupa voidaan evätä lähes milloin vain. Tämä on suhteellisuusperiaatteen, perus- ja ihmisoi-keusmyönteisyyden sekä perusoikeuksien rajoitusedellytysten vastaista. Lisäksi on huomi-oitava, että ”piittaamattomuus” yhteiskunnan säännöistä edellyttää sitä, että henkilö on tietoinen niistä säännöistä, joita toiminnallaan rikkoo. Nyt ehdotettu sääntely pitäisi sisäl-lään myös lukuisia sellaisia tilanteita, joissa hakija on saattanut erehdyksissä tai tietämät-tömyyttään toimia moitittavaksi katsotulla tavalla. Tämä koskee nyt tarkasteltavan lain-kohtaan lisäksi myös monia muita ehdotettuja lainkohtia 36 a §:ssä, 36 b §:ssä ja 36 c §:ssä.

<sup>14</sup> Ulkomaalaislain 147 § ja 202 §

<sup>15</sup> Ulkomaalaislain 5 §

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää periaatteessa myönteisenä ehdotettua **pykälän 2 momenttia**, jonka mukaan oleskelulupaa ei evätä, jos hakija on erehdyksessä tai muistamattomuuttaan jättänyt hakematta uutta oleskelulupaa ja tästä syystä ollut hetken paperittomana maassa. 2 momentin soveltamiskynnys asetettaisiin kuitenkin kohtuuttoman korkealle. Lisäksi lainkohdan ehdotettu sanamuoto ei täysin vastaa säännöskohtaisia perusteita, joiden mukaan erehdyksen tai muistamattomuuden lisäksi myös esimerkiksi vakava sairastuminen tai onnettomuus voisi oikeuttaa oleskelulupahakemuksen tekemättä jättämisen. Valtuutettu esittää, että momentin sanamuotoon lisättäisiin ”tai muusta hyväksyttävästä syystä” myös muiden kohtuuttomien tilanteiden muodostumisen estämiseksi.

### **Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella (ehdotettu 36 c §)**

**Ehdotetun 36 c §:n 1 momentin 1 kohta** koskee lumeavioliittoa. Lumeavioliitoissa on kyseessä tilanne, jonka selvittäminen on usein haastavaa. Esimerkiksi Ihmisoikeuskeskuksen oikeuskäytäntöä koskevassa selvityksessä 35 hallintotuomioistuimeen viedystä Maahanmuuttoviraston lumeavioliitoksi arvioimasta tilanteesta vain yhdeksässä tuomioistuin totesi kyseessä olevan lumeavioliitto. Tämä osoittaa arviointiin liittyvät merkittävät epävarmuustekijät, joita olisi syytä tarkastella ja pyrkiä ratkaisemaan sääntelyä uudistettaessa.<sup>16</sup>

**Ehdotettu 2 kohta** koskisi perhesiteen päättymistä. Valtuutettu toteaa, että sääntelyä ei ole lainkaan perusteltu hallituksen esitysluonnoksessa, minkä takia lainkohtaa on vaikea arvioida. Perhesiteen päättymisen tulee arvioidavaksi jo silloin, kun tarkastellaan, ovatko hakija ja perheenkokoaja perheenjäseniä (UlkL 37 §). Uuden lainkohdan tarpeellisuus ja merkitys suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn jää avoimeksi. Mikäli lainkohdalla tarkoitetaan tilanteita, joissa tosiasiallisen perhe-elämän katsottaisiin katkenneen, tulee tältä osin kynnystä pitää hyvin korkealla. Esimerkiksi lapsen ja vanhemman perheyhteys voidaan katsoa katkenneeksi vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa.

**Ehdotetun 1 momentin 4 kohta** koskee lapsen käyttämistä maahanmuuton välineenä. Ehdotetun lainkohdan 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 lähetä lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua ole katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy.

Lainkohtaa on osaltaan perusteltu yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2020 julkaistulla selvityksellä.<sup>17</sup> Selvityksen perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti useita lainvalmistelijalle ja lainsäätäjälle osoitettua suositusta, joista hallituksen esitysluonnoksessa huomioidaan vain suositus täsmällisemmästä ja tarkkarajaisemmasta sääntelystä. Valtuutettu esitti myös muun muassa seuraavan, nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen kannalta

<sup>16</sup> Selvitys maahantulosäännösten kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä (Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 2/2023).

<sup>17</sup> Lapset ilman perhettä – kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen (Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2020).

relevantin suosituksen: ”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 selvityksen suositusten osittainen ja tarkoitushakuinen referointi luo mielikuvan, että ehdotettu sääntely olisi valtuutetun suositusten mukainen, vaikka näin ei ole. Valtuutetun suosituksia ei tule erottaa toisistaan eikä selvitys tue eikä sitä näin ollen tule käyttää perustelevaan sääntelyä, joka loukkaa lapsen oikeuksia ja heikentää perhe-elämän suojan toteutumista. Valtuutetun näkemys on, että maahantulosäännösten kiertämistä ei tule soveltaa kansainvälistä suojelua (turvapaikka, toissijainen suojelu ja tilapäinen suojelu) eikä 52 tai 52 a §:n perusteella oleskeluluvan saaneisiin lapsiin. Valtuutettu esittää 4 kohdan poistamista tai vähintään siitä poikkeamista, jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan UlkL 87 §:n, 88 §:n, 52 §:n tai 52 a §:n perusteella.

4 kohdan perusteluissa sekä kiinteästi niihin liittyvässä lapsivaikutusten arvioinnissa tarkastellaan lapsen etua yksipuolisesti. Esitysluonnoksen mukaan lapsia pyritään sääntelyehdotuksella suojelemaan vaaralliselta matkalta kotimaasta Suomeen, ja esitysluonnoksessa todetaankin, että ”ehdotettu säännös edistää lasten oikeutta elämään, turvallisuuteen ja huolenpitoon”. Tältä osin ei oteta huomioon sitä, että silloin kun kyse on lapsista, jotka ovat saaneet kansainvälistä suojelua, ovat lapset olleet vaarassa kotimaassaan. Heille on myönnetty suojelua, jotta voidaan turvata heidän oikeutensa elämään ja suojata heitä kidutukselta ja muulta epäinhimilliseltä kohtelulta (EIS 2 ja 3 art., POK 19 art., PL 9.4 §, UlkL 87 § ja 88 §). Kyse on siten tilanteista, joissa turvapaikkamenettelyn päätteeksi on todettu, että lapsi olisi vainon tai vakavan haitan vaarassa kotimaassaan ja käytännössä hänen käännättämisensä takaisin kotimaahan loukkaisi palautuskieltoa. Tällöin on ymmärrettävää, että vanhemmat ovat pyrkineet suojelemaan lasta lähettämällä tämän pois vaarallisista olosuhteista. Vaarallista matkaa ei välttämättä ole pidetty yhtä vaarallisena kuin kotimaan konfliktia tai vainoa.

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.

Esitysluonnoksessa tarkastellaan edellä esiin tuodusti lapsen turvallisuutta yksipuolisesti, minkä lisäksi lapsen etuun liittyviä muita seikkoja, kuten perheen läheisyyttä, ei riittävästi oteta huomioon. Lapsen edun arvioinnissa perheenyhdistämispäätöksen osalta tulee huomioida se, että yksi lapsen edun ulottuvuuksista on YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan perhe ja läheiset ihmissuhteet. Muita huomioitavia seikkoja ovat muun muassa lapsen

haavoittuva asema, mielipide ja oikeus perheensä kieleen ja kulttuuriin.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> Nämä seikat tulee huomioida esityksen lapsivaikutusten arvioinnissa ja säätämisyjärjestysarvioinnissa, ja tällä arviolla tulee olla konkreettista vaikutusta itse ehdotettuun sääntelyyn.

Lisäksi kohdan perusteluiden mukaan on arvioitava, ”onko ollut pakottava syy lähettää lapsi juuri Suomeen vai olisiko ollut muita vaihtoehtoja”. Kyseinen kohta on hakijoiden kannalta kohtuuton, sillä harvalla perheellä on välttämättä erityisiä syitä paeta juuri tiettyyn maahan, eikä sellaisia tule turvapaikan tai toissijaista suojelua saaneilta lapsilta edellyttää. On käytännössä hyvin vaikea arvioida, minkälaisessa tilanteessa perheen olisi mahdollista täyttää edellytystä siitä, että on ollut *pakottava syy* saapua *juuri* Suomeen.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että erityisesti ehdotettu 4 kohta voi johtaa lapsen oikeuksien loukkauksiin ja perhe-elämän suojan heikennyksiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaiseen syrjintäkieltoon, sekä vastaavaan lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 2 kohdassa ilmaistuun syrjintäkieltoon. On arvioitava, saattaako ehdotettu säännös johtaa lasta kohtaan välittömän tai välillisen syrjinnän tilanteeseen. Säännöstä ei ole aidosti tarkasteltu lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta, vaan myös lapsivaikutusten arvioinnissa on nostettu esille lähinnä hyvin kapeasta näkökulmasta ehdotuksen kannalta myönteisiä seikkoja.

**Ehdotetun pykälän 2 momentissa** säädettäisiin siitä, että perhesiteen perusteella myöntävän 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. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ehdotettu sääntelykokonaisuus ei kokonaisuudessaan kunnioita lapsen oikeuksia ja perhe-elämän suojaa, jolloin kyseinen 2 momentti ei ole riittävä, vaan sääntely on uudelleenarvioitava perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Myös lainsäädäntöä valmisteltaessa on lapsen etu huomioitava ensisijaisena harkintaperusteena.

Perhe-elämän suojan väistyminen edellyttää valtuutetun näkemyksen mukaan huomattavasti painavampia perusteita kuin mitä esitysluonnos antaa ymmärtää. Näin voisi tapahtua 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. Säännöksen perusteluissa esitetyt esimerkit laskevat soveltamiskynnyksen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta selvästi liian matalalle. Momenttia olisi tarkennettava siten, että siitä ilmenee tavoite täysimääräisesti turvata perhe-elämän suoja sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien ja erityisesti lapsen edun ensisijaisuus.

<sup>18</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 14 (2013), lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta).

<sup>19</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 6 (2005), ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella.



Valtuutettu kiinnittää myös huomiota ehdotetun momentin säännöskohtaisten perusteluiden virheellisyyteen ja epätarkkuuteen. Perusteluissa 1 momentin 1–3 kohtiin on viitattu virheellisesti momentteina, minkä lisäksi perusteluissa on tarkennettu, että 2 momenttia sovellettaisiin harkitessa pykälän 2 ja 3 kohtien soveltamista, mutta ei 1 kohdan mukaisissa tilanteissa, mutta on jätetty tarkentamatta, soveltuisiko momentti pykälän 4 kohtaan.

Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa tarkastellaan lähinnä perhe-elämän suojaa ja mainitaan mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla. Lapsen etua ei tarkastella perusteluissa. YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja lapsen edun ensisijaisuus harkintaperusteena on oltava selkeästi esillä lasta ja lapsen edun arvioimista koskevassa sääntelyssä. Kuten esitysluonnoksen 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.

2 momenttia on valtuutetun näkemyksen mukaan muutettava siten, että se sanamuotonsa mukaisesti ei rajoittuisi perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan harkintaan, vaan ylipäätään oleskelulupaa koskevaan harkintaan silloin, kun asia koskee perhe-elämän suojaa tai lasta. Myös esimerkiksi työperäisen oleskeluluvan hakijalla voi olla perhe ja lapsia, joiden perus- ja ihmisoikeudet on turvattava ja otettava päätöksenteossa huomioon.

### **Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus (ehdotettu 36 e §)**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi pykälä, jonka mukaan oleskelulupa voitaisiin myöntää, jos myöntämättä jättäminen olisi täysin kohtuutonta. On sinänsä myönteistä, että tämänkaltaisessa sääntelyehdotuksessa on kokonaisharkinnan mahdollistava pykälä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi, mutta pykälän soveltamiskynnys on esitysluonnoksessa nostettu kohtuuttoman tiukaksi, etenkin huomioiden, kuinka laajoin perustein oleskelulupahakemus voidaan evätä. Lisäksi perusteluissa pyritään rajaamaan soveltamista siten, että soveltamisen kynnys olisi korkea ja että se soveltuisi lähinnä tilanteisiin, joissa oleskeluluvan epääminen olisi ”terveen järjen vastaista”. Valtuutettu katsoo, että säännöksen soveltamiskynnys on asetettu liian korkealle, eikä se ole sopuinnassa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan ja suhteellisuusperiaatteen kanssa.

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

## Oleskeluluvan epäminen turvapaikkamenettelyn vuoksi (ehdotettu 36 f §)

Esitysluonnoksessa ulkomaalaislakiin ehdotetaan 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. Turvapaikkamenettelyn aikana vireille laitettujen muut oleskelulupahakemukset ovat laillinen ja hyväksytty tapa toimia. Ansiotyötä tehdessään turvapaikanhakija ei myöskään tarvitse esimerkiksi vastaanottorahaa. Tällöin turvapaikanhakija voi elättää itsensä ja toimii muiden työntekijöiden tavoin veronmaksajana. Moni turvapaikanhakija toivo voivansa antaa oman panoksensa yhteiskunnalle työllistymällä, eikä tällöin ole kyse siitä, että henkilöt saapuisivat Suomeen ”hakemaan turvapaikkaa perusteetta, sillä tarkoituksella, että voisi siirtyä töihin tai opiskelemaan”. Vaikka turvapaikkahakemukseen tehtäisiinkin kielteinen päätös, on henkilöllä voinut olla subjektiivinen pelko kotimaassaan. Turvapaikanhakijan työllistyminen ja oleskeluluvan hakeminen työn perusteella ei ole väärinkäyttöä, vaan nykyisen oikeustilan mukainen laillinen toimintatapa, josta myös työnantaja ja yhteiskunta hyötyvät.

Valtuutettu myös muistuttaa, että aiemmin turvapaikkahakemuksen yhteydessä tutkittiin hakijan kaikki oleskelulupaperusteet samaan aikaan. Tämän menettelyn uudelleen käyttöönottoa tulisi arvioida, mikäli esitysluonnoksen mukaisesti hakijan useat samanaikaiset vireillä olevat hakemukset ovat monimutkaistaneet ja hankaloittaneet hakijan asian käsittelyä viranomaisen näkökulmasta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että lainsäädännön muutoksella olisi vaikutuksia myös palautusten tehostamiseen siten, että työperustaista tai opiskelijan oleskelulupaa hakeva palaisi vapaaehtoisesti kotimaahansa hakeakseen lupaa sieltä käsin. Huomioiden aiemmat lainsäädännön muutokset, joilla on tavoiteltu vapaaehtoisen paluun tehostamista, valtuutettu ei katso edellä olevan perustelun olevan realistinen. Lisäksi huomioiden tässä esityksessä olevat muut muutokset, joiden perusteella oleskelulupa voidaan evätä lähes jokaisessa tilanteessa Suomessa oleskelun jälkeen, valtuutettu katsoo, että muutokset kokonaisuutena nimenomaisesti eivät kannusta vapaaehtoiseen paluuseen, vaan niillä päinvastoin lisätään ilman oleskeluoikeutta olevien ihmisten määrää Suomessa.

Esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa annetaan harhaanjohtava kuva siitä, että oleskeluluvan hakeminen viivästyttäisi turvapaikanhakijan maastapoistamista lisäten näin vastaanottopalveluiden kustannuksia. Turvapaikanhakijan käännytyspäätöksen täytäntöönpantavuus määritellään ulkomaalaislain 201 §:ssä. Sen enempää uusi turvapaikkahakemus kuin muukaan oleskelulupahakemus ei automaattisesti estä olemassa olevan käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa. Mikäli jätetyllä oleskelulupahakemuksella ei ole menestymisen mahdollisuuksia, pyrkii poliisi tälläkin hetkellä poistamaan turvapaikanhakijan maasta,

jos hänellä on täytäntöön pantavissa oleva käännytyspäätös. Maastapoistamistilanteessa on aina huomioitava palautuskielto (UlkL 147 § ja 202 §) ja suhteellisuusperiaate (UlkL 5 §).

Edellä esitetysti valtuutettu katsoo, ettei lainsäädännön muutokselle ole esitetty hyväksyttävää syytä tai perustetta ja sillä on ainoastaan kielteisiä vaikutuksia niin turvapaikanhakijoille, työnantajille kuin yhteiskunnallekin, myös taloudellisesta näkökulmasta.

Säännösehdotukseen sisältyy poikkeus tilapäistä suojelua saavien henkilöiden kohdalla, työnteon ja opintojen osalta. Opintojen osalta ehdotettu muutos sisältyy tutkija- ja opiskelijalakiin. Ehdotuksessa tutkija- ja opiskelijalain muutokseksi perusteluihin sisältyy seuraava toteamus: ”On perusteltua, että kaistanvaihdon kieltoa ei nykyisessä tilanteessa kohdisteta ukrainalaisiin tilapäistä suojelua saaviin.” Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että ennen valtioneuvoston päätöstä 7.9.2023 Suomi myönsi tilapäistä suojelua myös muiden kolmansien maiden kansalaisten kuin Ukrainan, sekä kansalaisuudettomille henkilöille, jotka saapuivat Ukrainasta.<sup>20</sup> Mikäli lopullisessa hallituksen esityksessä päädyttäisiin esittämään, että turvapaikanhaku estäisi oleskeluluvan myöntämisen työn tai opiskelun perusteella, on säädös mahdollisesta poikkeuksesta tilapäistä suojelua saaville henkilöille toteutettava niin, että se koskee kaikkia tilapäistä suojelua saavia henkilöitä, ei vain Ukrainan kansalaisia. Muussa tapauksessa ei ole kysymys tilapäisen suojelun johdosta tehtävästä poikkeuksesta, vaan kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä.

### **Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä (ehdotettu 35 §)**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia ulkomaalaislain 35 §:ään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ehdotettu sääntely vaikuttaa paikoin liian rajoittavalta.

**Yleisellä tasolla** valtuutettu katsoo, että mikäli lainsäädännön muutoksella tosiasiaa tavoitellaan henkilön tunnistamista, on Suomeen tullessa tai Suomessa oloaikana esitetyn voimassa olevan matkustusasiakirjan oltava siihen riittävä, vaikka matkustusasiakirja ei olisikaan voimassa enää luvan myöntämisen hetkellä. Hakija itse ei voi vaikuttaa luvan myöntämisen ajankohtaan, eikä kaikissa tapauksissa voi matkustaa toiseen maahan hankiaksen uuden matkustusasiakirjan lupa-asian ollessa vireillä. Hakijan yhdistäminen puolestaan vireillä olevaan tai aiempaan hakemusasiaan, taikka mahdolliseen maahantulokieltoon tai muuhun vastaavaan, on luotettavammin tehtävissä biometrisin tunnistein (jotka hakijoilta joka tapauksessa otetaan) kuin tunnistamalla henkilö kansallisesta matkustusasiakirjasta. Valtuutettu katsoo myös, että hakija tulee voida tunnistaa toisen valtion myöntämästä matkustusasiakirjasta (esim. muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja), eikä ainoastaan kansallisesta matkustusasiakirjasta.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi tietyille kansalaisuudettomille henkilöille ja kolmansien valtioiden kansalaisille (SM/2023/41).

<sup>21</sup> Esimerkiksi toisessa EU-maassa kansainvälistä suojelua ja sen perusteella matkustusasiakirjan saaneen henkilön hakiessa työoleskelulupaa Suomesta, häneltä ei voida edellyttää kansallista passia, vaan toisen maan myöntämän matkustusasiakirjan on katsottava riittävän.

**Esitysluonnoksessa valtuutettu kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen**, että esimerkiksi kansalaisuudettomien henkilöiden tai Somalian kansalaisten – joiden matkustusasiakirjoja Suomi ei hyväksy – on sääntelyn perusteella mahdotonta saada esimerkiksi oleskelulupaa perhesiteen, työntöön tai opiskelun perusteella, koska kyseiset oleskelulupakategoriat eivät kuulu ehdotetun 2 ja 3 momentin piiriin. Esimerkiksi kansalaisuudettomalta matkustusasiakirjaa ei tule missään tilanteissa vaatia. Mikäli näitä ja vastaavia tilanteita ei huomioida asianmukaisesti, voi sääntely muodostaa henkilön kansalaisuuteen perustuvan välillisen syrjinnän tilanteen.<sup>22</sup> Yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdottaa tästä syystä, että ehdotetun 3 momentin viimeiseen lauseeseen kirjattu poikkeus matkustusasiakirjavaatimuksesta erotetaan omaksi 4 momentiksi, jolloin poikkeus koskisi ehdotetun 35 §:n 1–3 momentteja.

**Toiseksi** valtuutettu suosittelee harkitsemaan muun muassa perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan lisäämistä ehdotettujen 2 ja 3 momenttien listaukseen poikkeustilanteista. Kuten tässä lausunnossa on jo aiemmin tuotu ilmi, on perhe-elämän suoja sekä Suomen perustuslaissa että kansainvälisissä ja eurooppalaisissa sopimuksissa vahvistettu perus- ja ihmisoikeus, jolloin olisi perusteltua myös lapsen edun toteutumisen näkökulmasta, että perheenyhdistämistä koskevassa tilanteessa olisi mahdollista poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta.

**Kolmanneksi** on syytä tarkastella, voivatko ehdotetun 3 momentin edellytykset muodostua tietyissä tilanteissa liian vaativiksi. On syytä huomioida, että esimerkiksi ulkomaalaislain 52 §:n nojalla myönnetään oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä esimerkiksi, jos hakija on haavoittuvassa asemassa tai hänen terveydentilansa on niin heikko, että kotimaahan palaaminen lyhentäisi hänen elinaikaansa. Lisäksi 52 a §:n nojalla oleskelulupa myönnetään erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille. Ehdotetussa sääntelyssä ja perusteluissa ei ole riittävästi huomioitu sitä, että hakijoille voi heidän haavoittuvasta asemastaan johtuen olla erittäin vaikeaa täyttää matkustusasiakirjavaatimusta. Esimerkiksi sairaan henkilön ei välttämättä ole mahdollista matkustaa toiseen maahan haakeeseen kotimaansa passia. On syytä arvioida, miten tällaisessa tilanteessa olevat henkilöt pystyisivät täyttämään ehdotetun pykälän velvoitteet ja mikäli he eivät tähän pysty, ovatko asetettavat edellytykset liian tiukat ja toteutuuko yhdenvertaisuus täysimääräisesti.

**Neljänneksi** tulee kiinnittää huomiota siihen, onko luvansaaneiden ylipäätään mahdollista täyttää ehdotetussa 3 momentissa asetettuja edellytyksiä. Suomessa ei ole monenkaan maan edustustoja, minkä lisäksi kaikki edustustot eivät myönnä passeja tai niillä on sellaisia edellytyksiä passin myöntämiselle, joita henkilön voi olla vaikeaa tai mahdotonta täyttää. Jos luvansaaneen henkilön kotimaan edustustoa, joka myöntää passeja, ei ole Suomessa, tai henkilöllä ei ole passin saantiin tarvittavia asiakirjoja, tulee hänelle myöntää muukalaispassi riittävän pitkäksi ajaksi, jotta matkustaminen edustustoon toiseen maahan on ylipäätään mahdollista. Valtuutettu katsoo, että luvansaaneilta ei tule kuitenkaan

<sup>22</sup> Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnot VTDno-2021-455 ja VTDno-2018-334. Asiakirjat ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaisesti. Pyydettyäessä asiakirjat voidaan toimittaa siltä osin kuin ne sisältävät julkista tietoa.

edellyttää passin hankkiakseen kotimaahan matkustamista. Vaikka momentissa tarkoitettut henkilöt eivät ole saaneet kansainvälistä suojelua, ovat he voineet saada oleskeluluvan turvapaikkamenettelyn päätteeksi tai voivat esimerkiksi pelätä mahdollista ihmiskauppiasta kotimaassa. Tilanteissa, joissa lupa on myönnetty esimerkiksi terveydentilan, alaikäisyyden tai muun haavoittuvan aseman johdosta, olisi kohtuutonta vaatia henkilöä lähtemään kotimaahan selvittämään asiaansa.

Lisäksi henkilöiden voi olla mahdotonta täyttää ehdotetun 3 momentin edellytystä henkilöllisyyttä koskevan muun luotettavan selvityksen esittämisestä. Monella luvansaaneella ei ole mahdollisesti koskaan ollutkaan minkäänlaista selvitystä henkilöllisyydestään, jolloin on epäselvää, miten henkilö voisi 3 momentin edellytykset täyttää. 3 momentin kynnys siitä, että luvansaanut olisi todistettavasti pyrkinyt hankkimaan matkustusasiakirjan ja lisäksi esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään, on kohtuuttoman korkea.

**Viidenneksi**, edellä esitetyksi valtuutettu ehdottaa, että ehdotetun 3 momentin poikkeamista koskeva virke erotettaisiin omaksi 4 momentiksi. Valtuutettu pitää poikkeamista koskevaa lisäystä myönteisenä, mutta katsoo, että sitä tulisi voida soveltaa myös 1 ja 2 momentteihin. Lisäksi valtuutettu huomioi poikkeamista koskevat säännöskohtaiset perustelut, joiden mukaan säännöstä olisi tulkittava suppeasti. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta huomioon ottaen tällaista suppeaa tulkintaa koskevaa ohjeistusta ei tule antaa. Myös ulkomaalaislain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

## **Oikeus aloittaa työnteko ja oikeuden kesto (81 c §)**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaisen työnteko-oikeutta koskevaa sääntelyä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä sääntelyn selkeyttämistä. Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus on nykyisin sidottu käännytyspäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen, mistä on seurannut ongelmia hakijoille ja heidän työnantajilleen, sillä itse täytäntöönpanokelpoisuuteen liittyvät säännökset ovat epäselviä ja osin monitulkintaisia.

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että viranomaisissa on koettu hankalana ajantasaisesti todeta täytäntöönpanokelpoisuus ja työnteko-oikeuden päättymisen ennakointi on ollut vaikeaa. Valtuutettu 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. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole perusteltu sitä, miksi työnteko-oikeutta tulisi rajata ehdotetun sääntelyn mukaisesti. Myöskään mitään tahoja tosiasiallisesti palvelevaa hyväksyttävää perustetta sille, ettei työnteko-oikeus jatkuisi, mikäli valitustuomioistuimien palauttaa asian uudelleen käsittelyyn Maahanmuuttovirastolle muilta kuin kansainvälistä suojelua koskevilta osiltaan, ei ole esitetty. Jos työnteko-oikeus lyhenee, lisää tämä tilanteita, jolloin hakija

joutuu lopettamaan työnteon ja turvautumaan uudelleen vastaanottorahaan ja muihin palveluihin sen sijaan, että hänen olisi mahdollista itse turvata toimeentulonsa samaan aikaan, kun hän maksaa veroja ja työskentelee usein alalla, jossa Suomessa on työvoiman tarve. Onkin syytä myös tältä osin korostaa eri lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutusten arviointia. Esimerkiksi vastaanottorahan leikkaamisella ja työnteko-oikeuden lyhentämisellä voi olla yhteisvaikutuksia, jotka on syytä huomioida.

Lisäksi valtuutettu kiinnittää huomiota siihen, miten voidaan varmistua siitä, että henkilö saa tiedoksi työnteko-oikeutensa päättymisen. Hallinto-oikeuden päätöksen tiedonsaanti tapahtuu säännöskohtaisissa perusteluissa kuvatusti oikeudellisen avustajan kautta, mutta aikarajat siitä, milloin päätös katsotaan tulleen tiedoksi, ovat hyvin lyhyitä. Avustajat ovat kiireisiä, eikä heidän ole välttämättä mahdollista varata kolmen päivän sisään päätöksen saapumisesta aikaa ja tulkkia päätöksen tiedoksiantoa varten. Käytännössä onkin todennäköistä, että henkilöt eivät saa hallinto-oikeuden päätöstä tiedoksi hallintolain aikarajojen puitteissa, jolloin he saattavat tietämättään olla työssä työnteko-oikeuden päätyttyä.

Lopuksi voidaan kiinnittää huomiota säännösteknisesti erikoiseen ratkaisuun, jonka mukaan ehdotetussa pykälässä pääsäännöksi kirjattu ensimmäinen virke koskee ainoastaan nopeutettua menettelyä, ja poikkeukseksi kirjattu toinen virke koskee tavallista turvapaikkamenettelyä. Olisi selkeämpää, jos pykälässä ensiksi käsiteltäisiin työnteko-oikeuden määräytyminen tavallisessa turvapaikkamenettelyssä ja tämän jälkeen nopeutettua menettelyä koskeva poikkeus.

## Lausuntokierros

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lausunnoille annettu kolmen viikon vastausaika on huomattavan lyhyt. Säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa, ja lausuntoaika voi olla edellä mainittuja lausuntoaikoja lyhyempi vain perustelusta syystä. Lausuntopyyntöissä lyhyttä lausuntoaikaa on perusteltu sillä, että asia voitaisiin käsitellä eduskunnassa kevädistuntokaudella 2024.

Oikeuskansleri on linjannut, että osallistumisoikeudet eivät saa vaarantua poliittisesti asetettujen aikataulujen vuoksi, ja että kiireellistä lainvalmistelua ja lausuntomenettelyn puutteita ei voi perustella hallitusohjelman kirjauksilla.<sup>23</sup> Erityisesti huomioiden, että nyt käsiteltävänä oleva esitysluonnos sisältää monia täysin uusia ja varsin moniosaisia pykäläiä sekä useampia asiakokonaisuuksia, olisi lausuntoajan tullut laadukkaana lainvalmistelunkin näkökulmasta olla pidempi.

Lyhyestä lausuntoajasta johtuen tässä lausunnossa ei ole välttämättä voitu tarkastella kaikkia relevantteja seikkoja. Esimerkiksi ehdotettu muutos 40 §:n 3 momenttiin ja sen

<sup>23</sup> Ks. esim. oikeuskanslerin ratkaisu OKV/1772/10/2023

tarkoitus ja oikeusvaikutukset ovat osin jääneet epäselväksi, mutta asian tarkempi tarkastelu ei ole ollut lyhyen lausuntoaajan vuoksi tässä lausunnossa mahdollista.

Ulkomaalaislakia koskevat muutosehdotukset vaikuttavat laajasti Suomessa asuvien ulkomaalaisten elämään ja oleskelun edellytyksiin. Siksi erityisesti maahanmuuttajajärjestöillä tulisi olla mahdollisuus perehtyä ehdotuksiin ja lausua näistä. Tämä muodostuu käytännössä mahdottomaksi pienemmille kansalaisyhteiskunnan toimijoille, joiden resurssit ovat usein niukat. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lisäksi, että sisäministeriö ei ole pyytänyt lausuntoa maahanmuuttajia edustavilta järjestöiltä tai Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO:lta. Valtuutetun tiedossa ei myöskään ole, että sisäministeriö muulla tavoin olisi osallistanut maahanmuuttajia edustavia kansalaisyhteiskunnan toimijoita valmistelussa.

Valtuutettu kiinnittää myös huomiota siihen, että hallitusohjelmassa olevat lainsäädäntöhankkeet, joilla heikennetään ulkomaalaisten oikeuksia, lähetetään puutteellisesti valmisteltuina lausuntokierrokselle siten, ettei lausunnonantajilla ole välttämättä aikaa perehtyä esitysluonnokseen riittävästi. Sitä vastoin esimerkiksi EU-tuomioistuimen 1.8.2022 antamaan ratkaisuun (C-279/20) perustuvan lainmuutoksen, jolla korjataan ulkomaalaislain määritelmädirektiivin kanssa ristiriidassa oleva sääntely pakolaisaseman saaneen perheenkokoajan turvapaikkaprosessin aikana täysi-ikäistyneen lapsen oikeudesta perheenyhdistämiseen, hankekausi päättyy vasta kesällä 2025. Ei ole perusteltua, että ulkomaalaisten asemaa heikentäviä hankkeita valmistellaan suuremmalla kiireellä kuin muutoksia, jotka edistäisivät ulkomaalaisten asemaa EU-oikeuden edellyttämällä tavalla.

## Yhteenveto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää yleisesti huolensa Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvistä, ulkomaalaisten asemaan vaikuttavista lainsäädäntöhankkeista. Hankkeet on vaiheistettu useampaan suppeampaan kokonaisuuteen, mikä tekee muutosten yhteisvaikutusten arvioinnin vaikeaksi. Nyt lausuttavana olevaan ulkomaalaislain muutosehdotukseen ei sisälly kattavaa vaikutusten arviointia, sen enempää perus- ja ihmisoikeuksien, kuin tasa-arvon, yhdenvertaisuuden tai lapsivaikutusten osalta. Eri hankkeiden yhteisvaikutuksia ei myöskään ole pyritty arvioimaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Ottaen huomioon, että monen esitysluonnoksen lausuntokierrokset ajoittuvat muutaman kuukauden sisään, tulee tämä yhteisvaikutusten arviointi suorittaa lausuntokierrosten jälkeen.

Valtuutettu korostaa, että julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Tämä turvaamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia Suomen lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä, myös heitä, joita tämän esitysluonnoksen muutokset erityisesti koskisivat. Ulkomaalaislaki ja sille rakentuva oleskelulupajärjestelmä vaikuttavat keskeisesti täällä asuvien ulkomaan kansalaisten toimeentuloon, asumiseen, turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Kyse on siten perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutumisen kannalta keskeisestä sääntelystä. Näitä oikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön. Esitystä on tarkasteltava uudestaan perus- ja

ihmisoikeusnäkökulmasta sekä myös suhteessa valtioneuvoston tiedonantoon yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä.<sup>24</sup>

Maahantulosäännösten kiertämistä koskevan uudistuksen osalta esitysluonnokseen ei ole kirjattu vain tilanteita, joilla estetään maahantulosäännösten kiertäminen, vaan tilanteet, joilla estetään ylipäänsä maahantulo. Esitettyjä kohtia on niin paljon ja kohdat ovat sillä tavoin epämääräiset ja laveat, että niillä voidaan käytännössä estää lähes kenen tahansa maahantulo. Lisäksi ehdotetut kohdat on kirjoitettu aiempaa sääntelyä ehdottomampaan muotoon siten, että sääntelyssä ei enää todettaisi että ”oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä” vaan ”oleskelulupaa ei myönnetä”. Tällainen ehdoton oleskelulupien epäämistä koskeva muotoilu ei mahdollista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja rajaa viranomaisen mahdollisuutta soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa, erityisesti huomioiden uuden kokonaisuuskäsitteen 36 e §:n korkeaksi asetettu soveltamiskynnys. Esitysluonnoksessa ei myöskään tarkenneta esimerkiksi oikeusvaikutusten kestoa hakijan aiemman mahdollisesti moitittavaksi katsotun toiminnan osalta.

Esityksessä annetaan ymmärtää, että tekemällä sääntelystä täsmällisempää ja poistamalla harkintavaran estettäisiin syrjinnän riskiä. On kuitenkin huomioitava, että yhdenvertainen kohtelu edellyttää myös syrjintäperusteisiin liittyvää henkilöiden tilanteen erilaisuuden huomioimista. Päätöksen kohteena olevan henkilön näkökulmasta myönteisen harkintavaran poistaminen tässä kontekstissa ei tue yhdenvertaisuuden toteutumista.

Kokonaisuutena hyvin monitahoinen, useita pykäläiä ja kymmeniä uusia kohtia sisältävä maahantulosäännösten kiertämistä koskeva kokonaisuus olisi vaikeasti hahmotettavissa sekä hakijalle että oikeusavustajille ja viranomaisille. Hakijan tiedonsaanti häneltä edellytetystä toiminnasta ehdotettujen pykälien mukaisesti vaatii myös huomattavia panostuksia opastukseen ja neuvontaan.

Lain voimaantulon osalta on lisäksi huomioitava, että oleskelulupia, mukaan lukien jatkolupia koskevassa harkinnassa ei tule arvioida hakijan toimintaa nyt ehdotettujen lainkohtien perusteella, mikäli toiminta on tapahtunut ennen lain voimaantuloa. Lakia ei tule myöskään soveltaa hakemuksiin, jotka on tehty ennen lain voimaan tuloa. Tämän on käytävä yksiselitteisesti ilmi hallituksen esityksestä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa lisäksi *Lapset ilman perhettä – kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen (2020)* -selvityksensä suosituksia, jotka koskevat maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn uudistustarpeita. Selvityksessä valtuutettu suosittelee sekä täsmällistä ja tarkkarajaista että perhe-elämän suojan ja lapsen oikeudet paremmin turvaavaa lainsäädäntöä. Kyseiset suositukset tulee huomioida kokonaisuutena, sillä ainoastaan täsmällisempi ja tarkkarajaisempi sääntely, joka ei samalla huomioi lapsen oikeuksien ja perhe-elämän suojan turvaamista, on ihmisoikeuksien kannalta erittäin ongelmallinen.

<sup>24</sup> Valtioneuvoston tiedonanto yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa (Valtioneuvosto 2023).



Lisäksi valtuutettu esittää vakavan huolen siitä, että esityksellä tehdään paperittomuudesta pysyvä ilmiö ja mahdolliseksi oleskelun laillistaminen. Tällä on kielteisiä vaikutuksia paperittomien ihmisten oikeuksien toteutumiseen, minkä lisäksi se voi esimerkiksi vahvistaa hyväksikäytön riskiä.

Ehdotetun sääntelyn vaikutusten arviointi on puutteellista, sekä tietyin osin katsottavissa virheelliseksi. Nyt esitetty vaikutusten arviointi ei mahdollista oikeusvaltion edellyttämin tavoin sitä, että eduskunta saisi luotettavan tietopohjan päätöstensä tueksi, eikä esitystä voi tällaisena viedä eteenpäin myöskään tästä syystä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Asiantuntija

Elsa Korkman

Jakelu

[kirjaamo.sm@gov.fi](mailto:kirjaamo.sm@gov.fi)

[maahanmuutto-osasto.sm@gov.fi](mailto:maahanmuutto-osasto.sm@gov.fi)

