

VN/24628/2023

Sisäministeriölle 20.2.2024

Suomen Pakolaisavun lausunto sisäministeriölle hallituksen esitysluonnokseen ulkomaalaislainsäädännön oleskelulupasääntelyn kehittämisestä (VN/24628/2023)

Suomen Pakolaisapu ry (Pakolaisapu) lausuu hallituksen esitysluonnokseen ulkomaalaislainsäädännön oleskelulupasääntelyn muuttamisesta ja kiittää lausunnon huomioimisesta huolimatta siitä, että Pakolaisapu ei saanut erillistä lausuntopyyntöä asiaan.

Suomen Pakolaisapu lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Työ- tai opiskeluperäisen oleskeluvan epäminen turvapaikkaa hakeneilta on lyhytnäköinen muutos, jota ei sellaisenaan tulisi toteuttaa

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään 36 f §:n mukaista sääntelyä, jolla estettäisiin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita turvapaikanhakijoita saamasta oleskelulupa työntöön, yrittäjyyden tai opiskelun perusteella. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö ei siis jatkossa voisi hakea oleskelulupaa näillä perusteilla, vaikka oleskeluluvan kriteerit muuten täyttyisivät. Suomen Pakolaisapu on huolissaan esitetyistä muutoksista ja pitää niitä sekä kohtuuttomina yksilölle että hyvin lyhytnäköisinä yhteiskunnan edun näkökulmasta.

Niin sanotun "kaistanvaihdon" estämisellä halutaan tehokkaammin estää maahantulosäädösten kiertäminen ja sekä ehkäistä turvapaikkamenettelyn käyttö työperäisen maahanmuuton väylänä. Todellisuudessa turvapaikan hakeminen on vaikea, epävarma ja usein kohtuuttoman pitkä prosessi, eikä menettely nykyisellään toimi suoranaisten väylänä suomalaisille työmarkkinoille tai oleskeluperustaisiin oleskelupiin. Turvapaikkamenettelyn väärinkäyttö työperäisen maahanmuuton väylänä ei vastaa Pakolaisavun kokemusta asiasta eikä tämän argumentin tueksi ole löydettävissä tutkimustietoa.

Työllistyminen turvapaikkaprosessin aikana on hyvin haastavaa. Lisäksi työntekijän oleskelulupaa varten tarvitaan mm. voimassa oleva ja Suomen hyväksymä passi, minkä vuoksi monet turvapaikanhakijat eivät voi hakea työntekijän oleskelulupaa, vaikka heillä olisikin työpaikka Suomessa. Saatavuusharkinnan takia turvapaikanhakijat työllistyvät useimmiten aloille ja tehtäviin, kuten siivous- ja rakennusalaan, jotka kärsivät työvoimapulasta. Turvapaikanhakijoiden joukossa on paljon jo nykyiselläänkin alihyödynnettyä potentiaalia, joka tulisi paremmin tunnistaa ja tunnustaa Suomessa.

Turvapaikanhakijat ovat aktiivisia toimijoita, jotka haluavat itse vaikuttaa omaan elämäänsä esimerkiksi etsimällä töitä toimeentuloon sijaan. On tavallista, että erityisesti pitkittyneiden turvapaikkaprosessien aikana turvapaikanhakijoille syntyy erinäisiä siteitä Suomeen: osa työllistyy, oppii suomen kielen ja perustaa perheen. Suomeen syntyneet siteet kuten työ- tai opiskelupaikka sekä perhe ja ystävät tukevat kotoutumista ja suomalaisen yhteiskuntaan kiinnittymistä. Näin ollen esitetyt muutokset eivät tue kotoutumisen edistämistä. On kohtuutonta ja lyhytnäköistä evätä mahdollisuudet muihin oleskelupiin sen perusteella, että on aikaisemmin hakenut turvapaikkaa. Lisäksi esitetyt muutokset asettavat turvapaikanhakijat hyvin eriarvoiseen asemaan suhteessa esimerkiksi Ukrainasta paenneisiin, joille on myönnetty tilapäistä suojelua.

VN/24628/2023

Näkemyksemme mukaan on sekä yksilön että yhteiskunnan etu, että mahdollisimman moni jo maassa oleskeleva henkilö työllistyisi ja heidän oleskelunsa olisi laillista. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, "kaistanvaihdos" koskettaa joitakin satoja ihmisiä vuodessa, joten kyse on marginaalisesta ihmisryhmästä. Näille ihmisille väylä on kuitenkin äärimmäisen tärkeä ja heidän työnantajilleen hyödyllinen, emmekä näe syytä väylän tukkimiselle.

Pakkomuuton asiantuntijajärjestönä haluamme muistuttaa ilmiön monimutkaisuudesta: pakkomuuton taustalla vaikuttaa usein päällekkäisiä ja kasaantuvia tekijöitä, eivätkä kaikki pakkomuuttoon johtavat syyt oikeuta kansainväliseen suojeluun. Lähden syy on siitä huolimatta voinut olla pätevä ja pelko omasta turvallisuudesta todellinen. Jokaisen hakijan suojelutarve arvioidaan yksilöllisesti, ja jokainen myönteinen ja kielteinen turvapaikkapäätös tulee perustella huolellisesti. Koska jokaisen hakijan tilanne on aina yksilöllinen, ei kielteisen suojelupäätöksen saaneita voida niputtaa yhtenäiseksi ryhmäksi tai tehdä yleistävää johtopäätöstä siitä, millaisin motiivein he ovat tulleet maahan. Mielestämme ei siis voida olettaa tai todentaa, että muun oleskeluluvan hakeminen kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen ilmentäisi tahallista maahantulosäädösten kiertämistä.

Ehdotetut muutokset eivät ota huomioon ihmisten muuttuvia tilanteita ja inhimillisiä olosuhteita, vaan oleskelulupa voitaisiin jatkossa evätä kategorisesti hyvin lavein perustein. Kaikilla kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta palata kotimaahansa esimerkiksi heikon turvallisuustilanteen vuoksi. Kaikki maat eivät myöskään vastaanota omia kansalaisiaan. Jos turvapaikkaa hakeneilta ihmisiltä evätään muut tavat laillistaa oleskelu Suomessa kuten nyt esitetään, tulee paperittomuus hyvin todennäköisesti lisääntymään. Paperittomuus taas lisää hyväksikäyttöä ja riistoa sekä edistää varjo-yhteiskuntien ja harmaan talouden syntymistä.

Suomen Pakolaisapu pitää hyvänä ja tärkeänä esityksessä esille tuotua tavoitetta, jolla pyritään ehkäisemään työperäistä hyväksikäyttöä estämällä epärehellisin aikein toimivia työnantajia saamasta ulkomaisia työntekijöitä Suomeen työntekijän oleskeluluvalla. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna esitetyillä muutoksilla voidaan mahdollisesti ehkäistä työperäistä hyväksikäyttöä. Haluamme kuitenkin tuoda esille, että paperittomuuden lisääntyessä on todennäköistä, että myös työperustainen hyväksikäyttö lisääntyy. Näin ollen esitetyillä muutoksilla ei todennäköisesti saada aikaan toivottua lopputulosta. Pakolaisavun kokemus työperäisen hyväksikäytön parissa on osoittanut, että paperittomat ihmiset ovat kaikista haavoittuvammassa asemassa ja eivätkä usein uskalla hakea apua tilanteisiin, joissa he joutuvat hyväksikäytön uhreiksi.

Maahantulosäädösten kiertämistä koskeva sääntely perheen yhdistämisen ja lapsen oikeuksien ja edun näkökulmasta

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan hallitusohjelmakirjausten mukaisesti, että maahantulosäädösten kiertämistä koskevaa ulkomaalaislain sääntelyä uudistetaan ja täsmennetään kirjamalla lakiin tilanteet, joiden perusteella oleskelulupa voitaisiin evätä tai peruuttaa. Suomen Pakolaisapu pitää maahantulosäädösten kiertämistä koskevan sääntelyn tarkentamista lähtökohtaisesti kannatettavana ja tavoitteita hyvinä. Haluamme kuitenkin tuoda esille, että ulkomaalaislain 36 § kohdat on esityksessä kirjattu ehdottomaan muotoon, joka ei jätä viranomaiselle merkittävästi harkintavaltaa oleskeluluvan epäämisperusteiden soveltamiseen. Olemme erityisen huolissamme perheen yhdistämistä koskevista kirjauksista, jotka näkemyksemme mukaan voivat vaarantaa lapsen oikeuksien ja edun toteutumisen. Pakolaisapu ei kannata oleskeluluvan epäämistä perhesiteen perusteella kirjattavaksi näin tarkasti lakiin.

Oikeus perhe-elämään on määritelty ihmisoikeudeksi YK:n ihmisoikeusjulistuksessa sekä kirjattu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. YK:n lapsen oikeuksien sopimus takaa jokaiselle lapselle oikeuden olla vanhempiansa hoidettavana. Mahdollisuus elää turvallisessa maassa yhdessä oman

VN/24628/2023

perheen kanssa tukee tutkitusti maahanmuuttaneiden hyvinvointia ja kotoutumista. Muun muassa YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on suositellut Suomea toistuvasti purkamaan perheenyhdistämisen esteitä¹, mutta Suomi on päinvastoin kiristänyt perheenyhdistämisen lainsäädäntöä ja käytänteitä. Kokemuksemme mukaan perheenyhdistäminen ei ole maahanmuuttoa houkutteleva tekijä vaan sen esteiden vuoksi päin vastoin myös työperäistä maahanmuuttoa vaikeuttava tekijä.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi kokonaan omaksi kokonaisuudekseen oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella (36 c §). Perheperustainen oleskelupa voitaisiin jättää myöntämättä muun muassa silloin, jos on perusteltua aihetta epäillä, että perheside on muodostettu oleskeluluvan saamiseksi Suomeen tai on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä pyrkimyksenä saada oleskelulupa vanhemmalle tai muulle perheenjäsenelle.

Kun lapselle myönnetään kansainvälistä suojelua, todetaan samalla, että lapsi ei perustelluista syistä voi palata kotimaahansa ja näin ollen myöskään lapsen ja huoltajan välinen yhteinen perhe-elämä ei voi jatkua lähtömaassa. Useimmiten turvapaikkaa hakeneet alaikäisenä yksin maahan tulleet lapset ovat kotoisin konfliktiherkiltä alueilta, ja taustalla on usein vaikeita tilanteita ja välttämättömiä päätöksiä. On myös yleistä, että perheenjäsenet ajautuvat olosuhteiden pakosta erilleen pakomatkojen aikana. Näin ollen on mahdollista, että myös kansainvälistä suojelua saaneen lapsen perheenjäsenet olisivat saaneet myönteisen suojelupäätöksen, jos turvapaikkaa olisi haettu perheenä.

Kansainvälistä suojelua saavat lapset ovat aina erityisen haavoittuvassa asemassa, mikä tulee ottaa huomioon oleskelulupapäätöksissä. Perheenyhdistämistä koskevissa päätöksissä lapsen edun yksilöllisen arvioinnin tulee olla ensisijainen periaate huolimatta siitä, kuka perheenkokoaja on. Lapsen edun arviointi tulisi olla yksilöllistä, eikä lasta tulisi koskaan rankaista vanhempiansa päätöksistä tai moitittavasta toiminnasta. Tämä on kirjattu myös osaksi lapsen oikeuksien sopimusta. Haluamme myös muistuttaa, että ”ankkurilapsi” on leimaava termi eikä neutraali käsite, jota tulisi välttää lainsäädäntötyön yhteydessä.

Suomen Pakolaisapu pitää ihmisoikeudellisesti kestävämmän uutta säätelyä, (36 a-b §), jonka myötä oleskelulupaa ei myönnetä, jos esimerkiksi ”ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa laittomasti”. Käytännössä tällainen säätely tarkoittaa sitä, että ilman voimassa olevaa oleskeluoikeutta elävillä paperittomilla ei olisi jatkossa juuri mitään mahdollisuuksia laillistaa oma oleskelunsa. Pakolaisapu on huolissaan hallituksen esitysluonnoksen pitkäaikaisista vaikutuksista, sillä toteutuessaan muutokset todennäköisesti sekä lisäävät paperittomuutta että ajavat paperittomat entistä vaikeampaan asemaan ja yhteiskunnan marginaaliin. Sen sijaan tulisi keskittyä paperittomuuden poistamiseen ja kestäviin ratkaisuihin, joilla Suomessa pitkään olleet ihmiset voisivat laillistaa oman oleskelunsa. Myös esimerkiksi sisäministeriön selvityshanke nostaa ilman oleskeluoikeutta olevien oleskelun laillistamisen mahdollistamisen keskeisenä ratkaisuna paperittomuuteen².

¹ [UNHCR:n suositukset Suomelle koskien pakolaisten suojelun vahvistamista Suomessa, Euroopassa ja maailmanlaajuisesti \(2023\)](#).

² Sisäministeriön julkaisuja 2022:16. [Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen](#).

VN/24628/2023

Lopuksi haluamme tuoda esille, että vaikutusten arviointi yhdenvertaisuuteen ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta jäävät esitysluonnoksessa puutteelliselle tasolle, vaikka esitetyt muutokset koskevat perus- ja ihmisoikeuksia kuten oikeutta hakea turvapaikkaa, lapsen oikeuksia sekä perhe-elämän suojaa.

Kunnioitavasti,



Annu Lehtinen

toiminnanjohtaja, Suomen Pakolaisapu

Lisätiedot:

Melissa Ahlberg, melissa.ahlberg@pakolaisapu.fi, p. 044 719 7911

Suomen Pakolaisapu

Suomen Pakolaisapu ry on Suomen suurin pakkomuuton ja kotoutumisen kysymyksiin erikoistunut asiantuntijajärjestö. Autamme vuosittain tuhansia ihmisiä toipumaan konflikteista ja kotoutumaan uusiin yhteiskuntiin. Lähes 60 vuoden aikana työmme on näkynyt Suomen lisäksi Afrikassa, Lähi-idässä, Aasiassa ja Euroopassa. Järjestönä tarjoamme asiantuntijatukea sekä erilaisia kotoutumisen tukipalveluja viranomaisille, järjestöille ja kotoutuville henkilöille.