Sisäministeriö
Inrikesministeriet

10.3.2022

*Hallintovaliokunnalle*

Asia: O 10/2022 vp Sisäministeriön selvitys ilman oleskeluoikeutta maassa olevien tilanteen ratkaisemiseksi

Sisäministeriö esittää yllä mainitussa asiassa lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Toimiva ja tehokas paluu- ja palautusjärjestelmä on ensisijainen keino torjua luvattomaan oleskeluun perustuvan nk. varjoyhteiskunnan syntymistä. Henkilön, jolla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa, tulee lähtökohtaisesti poistua maasta. Mahdollisia ratkaisuja pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen koskevassa sisäministeriön selvityksessä (Sisäministeriön julkaisuja 2022:16) pohditut toimet eivät tuo tähän muutosta, vaan kyse on täydentävien ratkaisujen pohdinnasta. Näillä ratkaisuilla voitaisiin vähentää riskejä, joita ilman oleskeluoikeutta elämisestä aiheutuu henkilöille itselleen ja yhteiskunnalle.

Sisäministeriössä laaditun selvityksen tukena ovat olleet muiden Euroopan maiden laillistamisratkaisut. Selvityksen liitteenä olevan eurooppalaisen vertailun taustalla on hyödynnetty Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) kesällä 2021 julkaisemaa vertailevaa tutkimusta EU-maiden käytännön haasteista ja ratkaisuista ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien tilanteeseen. Tutkimuksessa todetaan, että kaikenlaisen ilman oleskeluoikeutta tapahtuvan maassa oleskelun lopettamiseksi jäsenvaltioissa asetetaan etusijalle (vapaaehtoinen) paluu, kun taas laillistamista käsitellään politiikassa varsin vähän. Vain muutamassa maassa on toteutettu laillistamispolitiikkaa. Tällöin laillistamisen kohteena ovat erityisesti olleet ilman oleskeluoikeutta maassa pitkään oleskelleet henkilöt. Lisäksi selvityksessä on hyödynnetty Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (ODIHR) vuonna 2021 teettämää raporttia laillistamispolitiikasta alueellaan. Siinä tunnistetaan jonkintasoisia laillistamisratkaisuja 49:ssä sen kaikkiaan 57:stä jäsenmaasta.

Selvityksessä nostetaan esiin esimerkkejä kertaluonteisista laillistamisista, koska niillä on pyritty ratkaisemaan vastaavankaltaisia tilanteita kuin Suomessa käsillä oleva tilanne, jossa oleskelu ilman oleskeluoikeutta on jonkin ryhmän osalta pitkittynyt.

Oleskelulupien myöntämisestä

Seuraavassa tuodaan EMN:n ja ODIHR:n tutkimusten pohjalta esiin joitakin esimerkkejä eri maissa käytössä olevista mekanismeista, joiden avulla ilman oleskeluoikeutta olevien asema voidaan laillistaa. Kuten ODIHR:n tutkimuksessakin todetaan, erilaisista laillistamismahdollisuuksista on erittäin vaikea saada kokonaiskäsitystä. Tämä pätee myös eri maiden oleskelulupajärjestelmiin.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

Kansallista, ulkomaalaislakiin pohjautuvaa oleskelulupajärjestelmää tullaan tarkastelemaan kokonaisuudessaan ulkomaalaislakia uudistettaessa. Tällöin selvitettäneen myös laajemmin verrokkimaiden oleskelulupajärjestelmiä.

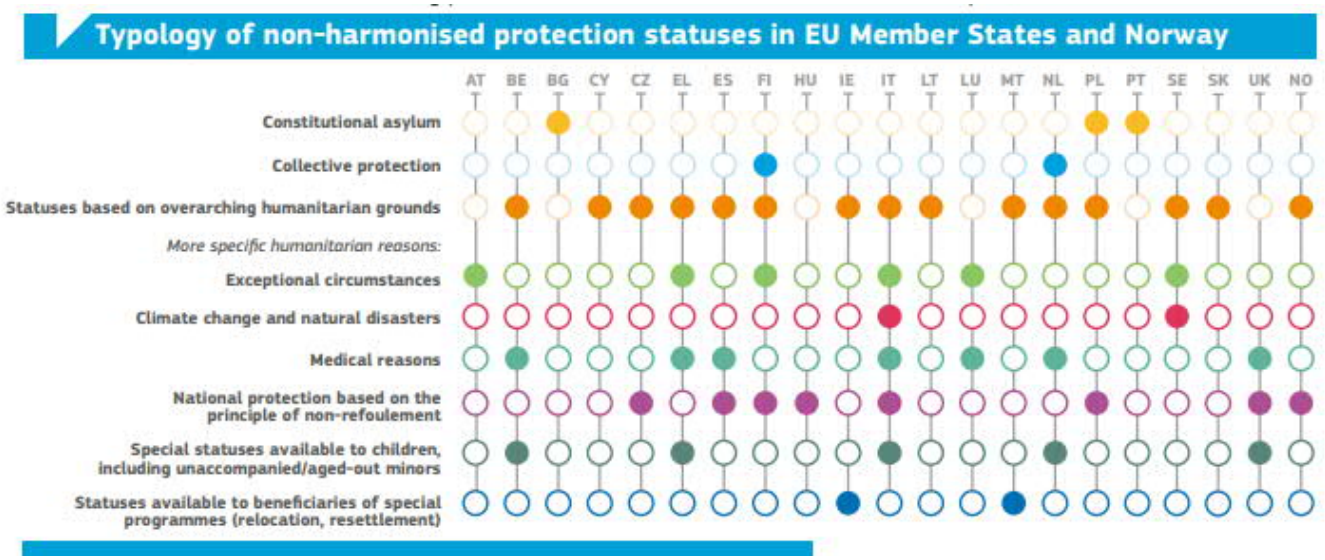
*Kertaluonteiset laillistamisohjelmat*

Selvityksessä esiin tuodun lisäksi voidaan ODIHR:n teettämän selvityksen pohjalta todeta kertaluonteisista laillistamisohjelmista seuraavaa:
ODIHR:n selvityksessä tunnistettiin 27 laillistamisohjelmaa 13 ETYJ:n jäsenmaassa vuosina 2006-2020. Selvityksen mukaan Euroopassa tällaisia ajallisesti rajattuja laillistamisohjelmia toteutettiin Itävallassa, Belgiassa, Irlannissa, Italiassa, Luxembourgissa, Alankomaissa, Norjassa, Puolassa, Turkissa ja Isossa-Britanniassa. Kielteisen päätöksen saaneisiin turvapaikanhakijoihin kohdistettuja laillistamisohjelmia on selvityksen mukaan toteutettu Alankomaissa, Norjassa ja Isossa-Britanniassa. Kyse on ollut erityisesti lapsiperheistä. Selvityksen mukaan useissa jäsenmaissa (esim. Ranska, Puola, Espanja ja Sveitsi) on sittemmin päätetty siirtyä kertaluonteisista laillistamisohjelmista lakiin sisältyviin laillistamismekanismeihin.

*Oleskelulupien myöntämisellä ehkäistään laitonta oleskelua*

EMN:n tutkimuksen mukaan pääasialliset laillistamisen muodot EU:n jäsenmaissa ja Norjassa ovat maassa oleskelun kestosta riippumatta humanitaarinen (BE, CY, DE, EE, ES, FR, LU. LV, PL, SI, NO), lääketieteellinen (BE, ES, FR, LV, LU, NL, SI, NO) ja työperusteinen laillistaminen (DE, ES; FR, IT, SI) sekä laillistaminen tuomioistuimen päätöksellä myönnetyn oleskeluoikeuden kautta (DE, HR). Muutamat jäsenmaat mahdollistavat laillistamisen myös ”kotoutumispyrkimysten” perusteella (DE, ES, FR, LU, MT). EMN:n tutkimuksen mukaan joissakin maissa oleskelun tilapäisyys voidaan muuttaa oleskeluluvaksi (BE, DE, LU, NL, SK ja SE).

ODIHR:n selvityksen mukaan jäsenmaissa on suuri määrä hyvin erilaisia, kansallisia suojelustatuksia. Selvityksessä viitataan EMN:n tutkimukseen vuodelta 2020 (EMN study: Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway; https://ec.europa.eu/home-affairs/news/emn-study-comparative-overview-national-protection-statuses-eu-and-norway-2020-05-27_fi), jonka mukaan 21 EU:n jäsenmaassa ja Norjassa on tunnistettu 60 erilaista kansallista suojeluasemaa/suojelulupaa EU:ssa harmonisoitujen asemien eli pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lisäksi. Kyseiset asemat/luvat jättävät laajan harkintavallan kansallisille viranomaisille. Vaikka nämä oleskeluluvat eivät sellaisenaan ole laillistamismekanismeja, on kansallisten lupien myöntäminen yksi keino ehkäistä laitonta oleskelua. Lupien suuri määrä kertoo myös siitä, että eri maissa ollut tarve etsiä omia ratkaisuja erilaisiin kansallisiin tilanteisiin. Toisaalta lupien suuri määrä vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista eri maiden oleskelulupajärjestelmistä.




Lähde: EMN:n selvitys 2020, s. 11.

*Aseman virallistaminen tilanteessa, jossa henkilöä ei kyetä poistamaan maasta*

EMN:n selvityksestä käy ilmi, että useissa maissa voidaan eri tavoin virallistaa henkilön oleskelu maassa tilanteissa, joissa häntä ei kyetä oikeudellisista tai käytännön syistä poistamaan maasta. Kyseeseen voi tulla oleskelun sietäminen (esim. Saksan Duldung-järjestelmä), tilapäinen oleskelulupa, lyhytaikaisen viisumin jatkaminen, palautuksen lykkääminen ja vapaaehtoiselle paluulle annetun määräajan pidentäminen. Aina oleskelun jatkamisesta ei annetaan kirjallista todistusta.

**Table 2.1 Type of authorisation to stay that a third-country national subject to a return decision may receive in countries that do/do not differentiate between legal and practical obstacles to return**

| Type of authorisation to stay or other response | Countries that do not differentiate between legal and practical obstacles to return | | Countries that differentiate between legal and practical obstacles to return | |
|---|---|---|---|---|
| | Established by law | Established by practice | Established by law | Established by practice |
| Tolerated stay | AT, DE, EL, FR, LU, SI, SK | | Legal obstacles: CZ, HR<br>Practical obstacles: PL, HU | |
| Temporary residence permit | BE, CY, DE, EE, EL, ES,[85] FI, LU (for medical reasons) | | Legal obstacles: HR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, SE and NO<br>Practical obstacles: LT, LV, NL | |
| Extension of short-stay visa | | | Legal obstacles: LV<br>Practical obstacles: LV | |
| Written confirmation of postponement of return | BG, EE, EL, HR, LU, SK[86] | BE, SI[87] | Legal obstacles: IE,[88] IT, LT, LV, NL, PL, SE and NO<br>Practical obstacles: IT, LT, SE, NO | Practical obstacles: IE[89] |
| Extension of voluntary departure period | BG, DE, EE, EL, FI, FR, HR, LU, SK, | AT, BE SI | Legal obstacles: CZ, IT, LT, LV, PL, PT, SE and NO<br>Practical obstacles: LV, SE | Practical obstacles: CY |
| No written certification issued | ES, FR, LU (practical obstacles only) | CY, FI | Legal obstacles: HU, LT, NL, PT<br>Practical obstacles: CY, HU, NL, PT, SE and NO | Legal obstacles: IE<br>Practical obstacles: IE |

Lähde: EMN:n selvitys 2021, s. 13.

<u>Vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen edistämisestä</u>

EMN:n tutkimuksen mukaan jäsenmaat (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK, NO) painottavat paluuta ensisijaisena vaihtoehtona ilman oleskeluoikeutta tapahtuvan maassa oleskelun lopettamiseksi. Useimmat niistä priorisoivat vapaaehtoisen paluun, johon kannustetaan eri tavoin, mm. paluuneuvonnalla (BE, CZ, DE, EE, FI, NL, SE, NO) ja tukemalla uudelleenkotoutumista (mm. käteistuki) lähtömaissa. Esimerkiksi Norjassa ja Saksassa on havaittu paluuneuvonnalla olleen myönteistä, vaikkakin rajallista, vaikutusta paluiden toteutumiseen. Viime vuosina Euroopan maat ovat pyrkineet myös yhdistämään voimavarojaan löytääkseen uusia uudelleenkotoutumista tukevia toimintatapoja ja keinoja tukea lähtömaata palaajien vastaanotossa. Tätä työtä on tehty erityisesti ERRIN-yhteistyöverkoston puitteissa.

Euroopan komissio antoi keväällä 2021 vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen strategian (E 74/2021 vp). Strategiassa esitetään toimia, joilla pyritään edistämään kestäviä paluita luomalla EU:lle ja sen jäsenvaltioille nykyistä yhtenäisempi ja koordinoidumpi lähestymistapa vapaaehtoisen paluun ja palaajien uudelleenkotoutumisen tukemiseen. Tällä hetkellä yksi keskeinen haaste on jäsenvaltioiden toimien hajanaisuus.

Jonkin verran vertailevaa tietoa tiettyjen maiden käytännöistä koskien uudelleenkotoutumista ja vapaaehtoista paluuta löytyy OECD:n tutkimuksesta (2020) Sustainable Reintegration of Returning Migrants : A Better Homecoming. EMN puolestaan on selvittänyt paluuneuvonnan järjestämistä eri jäsenmaissa ja Norjassa vuonna 2019 (https://emnbelgium.be/publication/return-counselling-emn-

informs). EMN:n tutkimuksen mukaan paluuseen kannustetaan joissakin jäsenmaissa myös rajoittamalla pääsyä julkisiin palveluihin ja ehkäisemällä luvattoman työvoiman käyttöä.

Maasta poistamisen edistämisestä

EU:n jäsenmaat kohtaavat samoja ongelmia palautusten toteuttamisessa. Keskeinen haaste on tiettyjen kolmansien maiden riittämätön yhteistyö palautuksissa. Ulkomaan kansalaisen palauttaminen edellyttää, että vastaanottava valtio, eli useimmiten hänen kotimaansa, suostuu ottamaan hänet vastaan. Käytännön haasteita liittyy esimerkiksi palautettavien henkilöiden identifiointiin. Yksittäisten palautusten onnistumisessa keskeisessä roolissa ovat viranomaisten toimivat yhteistyösuhteet palautusten kohdemaihin ja niiden edustustoihin.

Jokaisella valtiolla on velvollisuus ottaa vastaan omat kansalaisensa. Takaisinottovelvoite on voimassa riippumatta siitä, onko Suomella tai EU:lla tietyn kolmannen maan kanssa asiasta erillistä sopimusta. Palautukset kuitenkin usein onnistuvat sujuvammin, kun niistä on sovittu joko oikeudellisesti sitovalla takaisinottosopimuksella tai epävirallisemmalla järjestelyllä. Käytännössä näistä sopimuksista ja järjestelyistä neuvotellaan EU:n toimesta.

EU-tasolla on arvioitu, että vain noin kolmasosa paluupäätöksen saaneista henkilöistä palaa kotimaahansa. Tarve tehostaa paluita ja edistää palautusyhteistyötä on tunnistettu EU-tasolla ja huomioitu esimerkiksi Eurooppa-neuvoston päätelmissä ja komission keväällä 2021 antamassa tiedonannossa. Keskustelua on EU-tasolla käyty mm. erilaisista kannustimista, joita voitaisiin käyttää vipuvartena suhteessa kolmansiin maihin.

EU tarjoaa jäsenmaille Frontexin kautta operatiivista tukea palautusten tehostamiseen. Lisäksi EU-tason yhteistyötä parannetaan uudella komission paluukoordinaattorilla ja korkean tason verkostolla.

Kansallisesti ulkomaalaislain uudistamiseen tähtäävässä esiselvityshankkeessa mm. maasta poistaminen ja maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus, turvapaikanhakijoiden tekemät uusintahakemukset ja henkilöllisyyden selvittäminen ovat nousseet esiin asiakokonaisuuksina, joita on tarve tarkastella varsinaisessa lakihankkeessa. Tuolloin nousee esiin myös tarve kartoittaa verrokkimaiden lainsäädännöllisiä ratkaisuja näihin kysymyksiin.