PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

10.2.2025

Asia: HE 199/2024 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi (tilapäinen suojelu ja poissujelnnan pysyvä tilapäistäminen)

1Yleistä

Pakolaisneuvonta kannattaa tilapäiseen suojeluun perustuvien oleskelupien voimassaolon jatkamista ja oleskelulupakorttien voimassaolon uusimista esityksessä ehdotetulla tavalla.

Lisäksi esitykseen on sisällytetty rajoituksia tilapäistä suojelua saaneiden ja muiden tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelevien osalta. Estyksessä tilapäisen suojelun, poissuljennan, peruuttamisen tai lakkauttamisen perusteella tilapäisen oleskeluluvan saaneilta viedään mahdollisuus saada jatkuva oleskelulupa oleskeltuaan kolme vuotta tilapäisellä oleskeluluvalla. Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa esitettyjä rajoituksia. Näille merkittäville jajoituksille ja niiden toteuttamiselle kiireellisellä aikataululla ei ole esitetty mitään todellisia perusteita ja lainvalmistelu on ollut täysin puutteellista.

Ehdotetut rajoitukset tilapäistä suojelua saaneiden osalta ovat ristiriidassa ehdotuksessakin viitatun Petteri Orpon hallitusohjelman kanssa, jonka mukaan Suomi jatkaa Ukrainan tukemista ja auttaa täysimääräisesti Ukrainasta sotaa paenneita ja jatkaa heidän suojeluaan. Suomen tulisi myös EU-tasolla olla ajamassa pysyvämpiä yhteisiä ratkaisuja, mutta se ei edellytä kansallisten hyvien ja pysyväisluonteisempien ratkaisujen poistamista. Esitys tarkoittaa myös sitä, että suojelu päättyisi kaikilta tilapäistä suojelua saavilta samaan aikaan, mikä tulee väistämättä tarkoittamaan valtavaa haastetta myös Maahanmuuttovirastolle, jolla on jatkuvasti haasteita käsitellä eri hakemustyyppejä kohtuullisessa ajassa. Ehdotus on omiaan johtamaan siihen, että tilapäisen suojelun aikanaan päättyessä Maahanmuuttovirastosssa tulee arvioitavaksi jopa kymmenien tuhansien hakemusten mahdollisia jatkolupaperusteita saman aikaisesti.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua tilapäisen suojelun, poissuljennan, lakkauttamisen ja peruuttamisen perusteella myönnetyn tilapäisen oleskeluluvan osalta ehdotettua muutosta. Merkittäviä oikeusvaikutuksia sisältävää ehdotusta ei edes mainita lakiestyksen alkukoosteessa. Esityksellä ulkomaalaislain 89 §:n perusteella myönnetyn oleskeluluvan osalta poistetaan nykyinen säädös, jolla tilapäinen vuodeksi kerrallaan myönnettävä oleskelulupa on kolme vuoden jälkeen voitu muuttaa jatkuvaksi oleskeluluvaksi. Ehdotukselle ei esitetä käytännössä mitään perusteluja. Näiden merkittävien rajoitusten toteuttamista kiireellisesti ilman asianmukaista

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

lainvalmistelua tilapäisen suojelun jatkamisen yhteydessä, ei tule hyväksyä. Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa viitataan ulkomaalaislain 89 §:n osalta vanhentuneeseen säännökseen. Ulkomaalaislain 89 § on muutettu 2.1.2025 voimaan tulleella muutoksella, jolloin se on muutettu poissuljentalauseketta sovellettaessa myönnettävästä oleskeluluvasta palautuskieltoa sovellettaessa myönnettäväksi oleskeluluvaksi.

Tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelevien oikeuksia merkittävästi rajoittavalle esitykselle tai sen kiireellisyydelle ei esitä mitään asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämää perustelua tai yhteiskunnallista intressiä. Siinä ei myöskään tuoda esiin millä perusteella nykytilan voitaisiin katsoa olevan ongelmallinen siten, että esitetty lakimuutos olisi tarpeen.

Myös hallituksen esityksen laatimisohjeet (HELO-ohjeet) edellyttävät, että nykytilaa koskevassa osiossa esitetään ne perusteet, joiden vuoksi lainsäädäntöä on tarpeen muuttaa. Asianmukainen lainvalmistelu edellyttää, että lakeja ei muuteta mielivaltaisesti tai turhaan, vaan lainvalmistelu perustuu todellisuudessa tunnistettuihin muutostarpeisiin sekä näyttöön siitä, että nimenomaan ehdotetut keinot vastaavat näihin tarpeisiin.

Pakolaisneuvonta kannattaa tilapäiseen suojeluun perustuvien oleskelupien voimassaolon jatkamista, tilapäisen suojelun enimmäiskeston poistamista ja oleskelulupakorttien voimassaolon uusimista esityksessä ehdotetulla tavalla.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotusta siltä osin, että valtioneuvostolle säädetään mahdollisuus sulkea kansalliseen harkintaan perustuvien väestöryhmien osalta oleskeluluvan päättymisesta ja että tilapäistä suojelua saavilta viedään mahdollisuus hakea ja saada jatkuva oleskelulupa kolmen vuoden jälkeen

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua tilapäisen suojelun rajoittamista, jatkuvan oleskeluluvan mahdollisuuden poistamista sekä tilapäisen suojelun ja ulkomaalaislain 89 §: perusteella (oleskeluluvan myöntäminen palautuskieltoa sovellettaessa) perusteella myönnettävän luvan pysyvää tilapäistämistä. Näiltä osin esitys on valmisteltu kiireellä ilman asianmukaista lainvalmistelua. Esityksessä ei ole näiltä osin esitetty mitään asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämiä perusteita merkittäviä oikeusvaikutuksia sisältäville rajoituksille. Mikäli näitä rajoituksia halutaan harkita, ne tulee arvioida, perustella ja toteuttaa asianmukaisessa lainvalmistelussa.

2 Pysyvä tilapäistäminen (UlkL 113 § ja 35 §)

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua muutosta eli ehdotusta poistaa laista mahdollisuus myöntää kolmen vuoden tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa tilapäistä suojelua saaneiden ja ulkomaalaislain 89 §:n perusteella oleskeluluvan saaneiden osalta. Jatkossa jatkuvan oleskeluluvan voisi saada vain ulkomaalaislain 93 §:n perusteella valtioneuvoston päätöksellä tilapäisen oleskeluluvan saanut. Ehdotukselle ja sen kiireelliselle toteuttamiselle ilman asianmukaista lainvalmistelua ei ole osoitettu perustetta.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Esityksessä ei ole huomioitu asianmukaisesti myöskään ulkomaalaislain 2.1.2025 voimaan tullutta lakimuutosta (HE 29/2024 vp), jonka perusteella ulkomaalaislain 89 §:n nimi muutettiin oleskeluluvaksi palautuskieltoa sovellettaessa ja jonka mukaan lainkohtaa sovelletaan jatkossa poissuljennan lisäksi Suomessa suojeluperusteisella oleskeluluvalla oleskelleisiin, joihin päätetään soveltaa lakkauttamista tai peruuttamista, mutta jota ei voida poistaa maasta, koska heitä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Kyseisellä lainmuutoksella myös laajennettiin poissuljennan ja lakkauttamisen perusteita.

UNHCR on ohjeistuksessaan painottanut, että pakolaisyleissopimuksen lakkaamislausekkeita tulkittaessa tulee ottaa huomioon kestävät ja pysyvät ratkaisut pakolaisten suojelussa. Aseman lakkaaminen ei saisi johtaa esimerkiksi siihen, että vastaanottavassa valtiossa oleskelevat henkilöt joutuvat epävarmaan asemaan.

2.1 Jatkuvan oleskeluluvan mahdollisuuden poistaminen tilapäistä suojelua saaneilta

Esityksessä ei esitetä mitään todellista eikä asianmukaista perustetta sille, miksi ulkomaalaislain 113 §:stä tulee poistaa mahdollisuus jatkuvan oleskeluluvan myöntämiseen, kun tilapäisen suojelun tilanne on jatkunut kolme vuotta. Mahdollisuus jatkuvan oleskeluvan myöntämiseen tarkoittaisi jo olemassa olevan lainsäädännön kautta pysyväisluonteisempaa kansallista ratkaisua tilapäistä suojelua saaneille.

Mahdollisuus hakea ja saada jatkuva oleskelulupa tässä vaiheessa olisi myös erityisesti pitkällä tähtäimellä vähiten Maahanmuuttovirastolle työtä ja lisäkustannuksia aiheuttava pysyväisluonteisemman ratkaisun tarjoava vaihtoehto. Tämä olisi myös vaihtoehto jolla parhaiten toteutettaisiin Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan Suomi jatkaa Ukrainan tukemista ja auttaa täysimääräisesti Ukrainasta sotaa paenneita ja jatkaa heidän suojeluaan.

2.2 Jatkuvan oleskeluluvan mahdollisuuden poistamisen poissuljentaluvan saaneilta

Ulkomaalaislain 112 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tilapäinen oleskelulupa myönnetään kolmen vuoden jälkeen myös ulkomaalaiselle, jonka luvan myöntämisen perusteena on 89 §, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Lain 113 §:n 2 momentin perusteella myös näissä tilanteissa 3 vuoden jälkeen myönnetään jatkuva oleskelulupa.

Esityksellä poistettaisiin kyseinen 113 §:n mukainen mahdollisuus jatkuvan oleskeluluvan myöntämiseen poistetaan. Nykyinen laki ja käytäntö on ollut sekä yksilöiden että yhteiskunnan kannalta erittäin perusteltu ja hyvä, koska se on mm. mahdollistanut sen, että luvan saaneet ovat edes kolmen vuoden jälkeen saaneet oikeuden työntekoon ja näin mahdollisuuden itse ansaita toimeentulonsa.

Esityksessä ulkomaalaislain 89 §:n perusteella myönnetty poissuljentalupa rinnastetaan tilapäisen suojelun perusteella myönnettyyn oleskelulupaan ja todetaan näkemystä sen enempää perustelematta, että "ei ole perusteltua, että lupa näissäkään tilanteissa

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

muuttuu jatkuvaksi". Rinnastus on virheellinen. Poissuljentaluvassa henkilön kohdalla on todettu yksilöllisen arvioinnin pohjalta perusteltu ja henkilökohtainen syy pelätä vainoa tai vakavaa haittaa lähtömaassa. Lupien rinnastaminen on virheellistä myös siinä mielessä, että poissuljentaluvan saaneella ei ole oikeutta perheenyhdistämiseen eikä työnteko-oikeutta. Esitys tarkoittaisi poissuljentaluvan muuttamista käytännössä "ikuisesti" tilapäiseksi luvaksi ilman, että muutosta ja sen tarvetta perustellaan mitenkään. Myös muutosten taloudellisten, yhteiskunnallisen sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta vaikutusten arviointi on täysin puutteellista.

Esityksessä todetaan, että ulkomaalaislain 89 §:n perusteella oleskeluluvan saaneiden kohdalla "kyse on vakaviin rikoksiin syyllistyneistä henkilöistä, joiden osalta lähtökohtana on paluu kotimaahan eikä kotouttaminen Suomalaiseen yhteiskuntaan". Väite on virheellinen ja perusteeton. Ensinnäkin on huomioitava, että ei ole yksilön eikä yhteiskunnan etu, että Suomeen luodaan tietoisesti ihmisryhmä, jolle ei käytännössä anneta mitään edellytyksiä kotoutua eikä edes mahdollisuutta itse hankkia toimeentuloaan. Kuten esityksessäkin todetaan, niin muutos ei vaikuttaisi henkilön oikeuteen oleskella maassa ja se voisi näin johtaa yksilöiden kohdalla vuosikymmeniä jatkuvaan limbotilanteeseen eli eräänlaiseen oikeudettomaan välitilaan. Esityksessä myös sivuutetaan, että luvan myöntämisedellytyksenä ei ole se, että henkilö on todettu syylliseksi vakaviin rikoksiin, vaan myös esimerkiksi "perusteltu aihe epäillä hänen tehneen" vakavan rikokseen riittää. Esityksessä ei myöskään huomioida poissuljenta- ja lakkauttamisperusteita laajentavan 2.1.2025 voimaan tulleen (HE 29/2024 vp) vaikutuksia. Pakolaisneuvonta huomauttaa, että on tärkeää saada vakaviin rikoksiin syyllistyneet vastuuseen teoistaan, mutta on huomattava että poissuljentaperusteiden lisääminen on omiaan lisäämään riskiä siihen, että poissuljentaa sovelletaan liian matalalla kynnyksellä ja ilman että rikoksia tosiasiallisesti selvitetään ja henkilöitä luokitellaan rikollisiksi ilman mahdollisuutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Esityksessä todetaan, että vaikutus Maahanmuuttoviraston toimintaan on pieni sillä ulkomaalaislain 89 §:n nojalla uusia oleskelulupia myönnetään vuositasolla noin 5-20 tapauksessa. Esityksessä vain mainitaan, että ulkomaalaislakiin ollaan esittämässä lisäyksiä poissuljentaperusteisiin (HE 29/2024 vp), minkä arvioidaan "mahdollisesti lisäävän poissuljentatapausten määrää maltillisesti". Kyseinen lakiehdotus on tullut voimaan 2.1.2025. Vaikka määrän lisäys olisi maltillinen, niin nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa on huomioitava, että ehdotus tarkoittaisi, että vuosien varrella myönnetyt tilapäiset luvat tulisivat jatkossa arvioitavaksi vuosittain jopa loputtomasti. Näin erityisesti kun henkilöillä ei olisi työnteko-oikeutta ja myös jatko-oleskelulupien saamista uudella perusteella on tällä hallituskaudella vaikeutettu monella tapaa entisestään.

Ehdotus tulee erityisesti tältä osin valmistella asianmukaisesti ja myös turvaten mahdollisuus asianmukaiseen lausuntomenettelyyn sekä vaikutusarviontiin. Ehdotusta ei tule toteuttaa kiireellisesti ilman asianmukaista lainvalmistelua ja perustellen kiireellisyyttä vain sillä, että tilapäisen suojelun jatkamista koskevat lainmuutokset tulee saattaa voimaan kiireellisesti.

Pakolaisneuvonta vastustaa esitettyjä muutoksia. Esityksessä on sivuutettu myös muut tuoreet lakimuutokset, jotka olisi tullut ottaa huomioon. Näin esimerkiksi poissulkemisperusteiden laajentaminen käyttäen epätäsmällistä terminologiaa 2.1.2025 voimaan tulleella lainmuutoksella (HE 29/2024 vp).

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

PAKOLAISNEUVONTA

3 Tilpäisen suojelun rajaaminen (Ulkomaalaislain 110 §)

Esityksen ehdotus, että kaikille tilapäistä suojelua Suomessa saaneille ei enää myönnetä jatkolupaa eli että rajataan myös jatkolupavaiheessa tilapäinen suojelu vain direktiivin minimivaatimuksen mukaisesti Ukrainan kansalaisiin ja siellä kansainvälistä suojelua saaneisiin, on paitsi tarpeeton ja epätarkoituksenmukainen sekä kyseenalainen yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta, niin myös ristiriidassa Orpon hallitusohjelmakirjauksen kanssa, jonka mukaan hallitus auttaa täysimääräisesti Ukrainasta sotaa paenneita ja jatkaa heidän suojeluaan.

Esityksen mukaan kyse on noin 200 ulkomaalaisen ryhmästä, jotka olivat oleskelleet Ukrainassa esimerkiksi työhön tai opiskeluun perustuvalla tilapäisellä oleskeluluvalla. Ehdotuksen mukaan, mikäli tähän ryhmään kuuluva henkilö jäisi oleskelemaan Suomeen ilman oleskeluoikeutta ja esittäisi vanhentuneen oleskelulupakorttinsa tavoitellakseen hyötyä tai harhauttaakseen, voitaisiin hänen katsoa syyllistyneen ulkomaalaisrikkomukseen ulkomaalaislain 185 §:ssä säädetyn mukaisesti. Esityksen mukaan epäselvyyksien ja väärinkäytösten välttämiseksi on riittävästi ja ajantasaisesti tiedotettava niitä henkilöitä, joiden osalta tilapäinen suojelu lakkaa, heidän oikeuksista ja velvollisuuksistaan.

Käytännössä tämä edellyttäisi paitsi yksilöllistä kirjallista informaatiota näille henkilöille niin myös sen turvaamista, että heillä on mahdollisuus asiantuntevaan oikeudelliseen neuvontaan.

Esityksessä sivuutetaan, että kyse on Suomessa oleskeluluvalla pidempään oleskelleista ihmisistä. Ehdotus myös konkretisoi sen ongelman, että nykylain mukaan esimerkiksi myös Suomessa työllistyneet tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelleen henkilön hakiessa jatkolupaa työnteon perusteella sovelletaan työvoiman tarveharkintaa. Pakolaisneuvonta katsoo, että työvoiman tarveharkinnasta tulisi luopua, ja vähintään siitä tulisi luopua jatkolupaa haettaessa. Tämä ongelma konkretisoituu moninkertaisesti, jos tilapäistä suojelua myös Suomessa saaneille kymmenille tuhansille ei löydetä pysyväisluonteisempaa ratkaisua.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua lisäystä. Ulkomaalaislain 110 §:ään ei tule lisätä sitä, että valtioneuvosto voi päättää yleisistunnossa, että niiden väestöryhmien, joiden tilapäinen suojelu perustuu kansalliseen harkintaan, oleskeluluvat päättyvät tätä aiemmin. Ehdotukselle ei ole esitetty asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämiä perusteita.

Marjaana Laine
johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi