

Medborgarinitiativets titel

Tillstånd att leva – uppehållstillstånd ska beviljas asylsökande som bott länge i Finland

Datering av initiativet

1.11.2021

Initiativets form

Förslag om att lagberedning ska inledas

Innehållet i initiativet

Vi föreslår att finska staten beviljar fyraårigt kontinuerligt uppehållstillstånd för personer som har ansökt om asyl i Finland före 1.1.2017 och som inte har fått kontinuerligt uppehållstillstånd. Lagändringen ska formalisera vistelsen för sådana utländska medborgare som sökt asyl och som länge och utan avbrott har bott i Finland som asylsökande, papperslösa eller med tillfälligt uppehållstillstånd. Personer vars status formaliseras genom denna ändring ska vid behov beviljas främlingspass och ett eventuellt inreseförbud får inte hindra formaliseringen av deras vistelse.

Motiveringar

Beviljandet av uppehållstillstånd för personer som sökt asyl före 2017 och som fortfarande saknar kontinuerligt uppehållstillstånd löser på ett effektivt och enkelt sätt ett akut problem med de mänskliga rättigheterna i Finland. Situationen för asylsökande som hamnat i utdragna asylprocesser eller blivit papperslösa har fått dimensioner av en humanitär kris. I sex år av osäkerhet och risk för papperslöshet lever minst 5 000 personer som sökt asyl, vilket är ett exceptionellt antal i det finländska samhället. Situationen ökar den grå ekonomin och utsätter dem som blivit kvar i det rättsliga limbot för utnyttjande. De utdragna asylprocesserna, papperslösheten och osäkerheten i uppehållsrätten orsakar betydande mänskliga och psykiska olägenheter samt hälsoproblem för dem som stannat i limbot.

Oskäligt långa asylprocesser och ökad papperslöshet medför betydande kostnader för samhället. Situationen kan inte lösas genom åtgärder för avlägsnande ur landet – många människor i utdragna processer kan inte ens med tvång återsändas till deras ursprungsländer. Dessutom fördröjs integrationen i fråga om personer som blivit kvar i det rättsliga limbot, vilket medför en betydande ekonomisk och mänsklig kostnad.

Företrädare för frivilligorganisationer och flyktingjurister som arbetar med papperslösa bedömer att olika former av utnyttjande av papperslösa människor är mycket vanliga. Asylsökande har rätt att arbeta, men papperslösa har inte denna rätt. Således innebär avslutandet av asylprocessen till exempel att ett löneanställningsförhållande som pågått i flera år upphör. När människor försöker organisera sin försörjning utan formaliserad status är de utsatta för former av utnyttjande såsom exploatering och människohandel [1]. Också ordnande av boende utan papper innebär ofta att man utsätts för

utnyttjande. Papperslösa är en mycket sårbar grupp vars möjligheter att delta i samhället är mycket begränsade. Syftet med medborgarinitiativet är att förebygga att denna grupp växer i Finland.

En asylprocess som pågår i flera år innebär ur individens synvinkel en oskäligt lång ovisshet om den egna framtiden och om livsalternativen. Den långa väntetiden för dem som väntat på asylbeslut i över fem år återspeglas i hälsan. Olika undersökningar och utredningar har upprepade gånger visat att psykiska problem är vanliga bland asylsökande [2].

I fråga om barnfamiljer hindrar de utdragna asylprocesserna och papperslösheten att de rättigheter som garanterats alla barn, även asylsökande barn, i FN:s konvention om barnets rättigheter rätt till vila, fritid, hälsa och skydd. En del av barnen till personer som kommit till Finland 2015 och ansökt om asyl är barn i förskola födda i Finland utan officiell status.

Det föreslås en tidsbegränsning så att initiativet ska gälla dem som sökt asyl före 1.1.2017, eftersom situationen i fråga om dem är exceptionell för det första på grund av de problem som förekommit i asyلفörfarandet 2015–2017. Dessutom har skärpningen av villkoren för tillfälliga tillstånd (B-tillstånd) 2015 och upphävandet av skyddet av humanitära skäl 2016 skapat en ny situation – under tidigare decennier har det inte funnits någon motsvarande papperslös grupp eller grupp som hotas av papperslöshet i Finland, och man måste omedelbart åtgärda de människors svåra situation som länge levt i detta rättsliga limbo.

Problem i asylsystemet bakom krisen

Den humanitära krisen har sitt ursprung i flera asylprocedurproblem [3]. Efter hösten 2015 blev behandlingen av asylansökningar överbelastad och vid avgörandet av situationen betonades snabbhet i stället för kvalitet. Migrationsverket skärpte också kriterierna för positiva beslut [4]. Samtidigt försvagades asylsökandenas rättsskydd genom att rättshjälpen begränsades, besvärstiderna förkortades och juristernas arvoden sänktes. Till följd av detta fick asylsökande i ansöknings- och samtalsskedet inte längre hjälp av biträden som specialiserat sig på flyktingrätt. I synnerhet under den värsta brådskan konstaterades allvarliga brister i ordnandet och tolkningen av samtal. Till följd av överbelastningen på handläggningen och försämringarna av rättssäkerheten gjordes det fel i asyلفörfarandena, och det har varit tidskrävande och ibland omöjligt att rätta till fel genom besvärprocesser i olika rättsinstanser. På grund av misslyckade asylsamtal har en del av dem som ansökt om asyl varit tvungna att ansöka om asyl på nytt [5]. Till följd av felaktiga och utdragna processer väntar en del av de personer som sökt asyl i Finland 2015 och 2016 fortfarande under hösten 2021 på det första lagakraftvunna beslutet på sin ursprungliga asylansökan.

De människor som sökt asyl under de senaste sex åren har levt sin vardag i Finland inom de gränser som asylprocessen möjliggör. De har skapat många slags band till Finland, till exempel utbildat sig i nya yrken, arbetat, grundat familjer, skaffat barn, lärt sig språket och blivit vänner med finländare. En del av dessa band, till exempel tillägnandet av en kristen eller sekulär livsstil, kan utsätta dem som sökt asyl för fara i deras ursprungsländer, och därför har man varit tvungen att söka skydd på denna nya grund. Detta har ytterligare förlängt den tid som går åt till asyلفörfarandet.

Med de mekanismer som ingår i den nuvarande lagstiftningen är det inte möjligt att rätta till de fel som beror på att asylsystemet belastats och att asylsökandenas rättsskydd försämrats.

De nuvarande möjligheterna till formalisering är inte tillräckliga

Personer som hamnat i oskäligt långa asylprocesser eller blivit papperslösa har ofta inte möjlighet att formalisera sin status trots att de har bildat sådana band till Finland som ligger till grund för andra uppehållstillstånd. Asylsökanden har rätt att studera och arbeta, och personer som sökt asyl har uppmuntrats att arbeta och studera under asylprocessen. Om asylprocessen dock avslutas med ett negativt beslut, är det ofta omöjligt att formalisera vistelsen t.ex. genom uppehållstillstånd för arbetstagare eller studerande. Detta beror på flera orsaker som hänför sig till utlänningslagstiftningen och tillämpningspraxis.

För det första försvåras erhållandet av uppehållstillstånd för arbetstagare av prövningen av tillgången på arbetskraft inom den bransch som arbetet utförs. Enligt praxis kan man inte anställa personer som kommer från länder utanför EU- och EES-området direkt till sådana branscher där arbetskraft finns att tillgå inom EU- och EES-länderna. I många fall kan en person som arbetat under asylprocessen inte få uppehållstillstånd för arbetstagare ens på grund av ett anställningsförhållande som varat i flera år. Således blir en person som fått avslag på sin asylansökan tvungen att sluta arbeta och i värsta fall avvisas personen från Finland. Att förlora de sysselsatta människornas humankapital och arbetsinsats är skadligt också för samhället.

För det andra kan uppehållstillstånd för studerande inte fås under asylprocessen. Dessutom har tillämpningen av lagen i fråga om försörjningsförutsättningen och de framsteg som gjorts i studierna lett till att uppehållstillstånd för studerande kan vägras, även om de sökande i praktiken uppfyller villkoren för beviljande av tillstånd. På basis av Migrationsverkets nya anvisningar har läroanstalterna sedan 2020 också börjat begränsa studierna i yrkesutbildning på andra stadiet för personer som blivit papperslösa. Således kan en person som befinner sig i slutskedet av studierna bli tvungen att avbryta studierna efter att ha fått avslag på sin asylansökan.

För det tredje är kriterierna för uppehållstillstånd som beviljas av individuella mänskliga orsaker enligt den nuvarande lagtolkningen så stränga att tillståndet endast sällan lämpar sig för att formalisera ställningen för en asylsökande som fått avslag.

För det fjärde krävs det för att sökanden ska få uppehållstillstånd för arbetstagare, för studerande eller på grund av familjeband att sökanden har ett giltigt resedokument. Många personer som kommit till Finland som asylsökande har varken pass eller möjlighet att skaffa det. Detta problem berör flera afghanska, irakiska och iranska medborgare, och när det gäller Somalias medborgare godkänner Finland inte ett resedokument som utfärdats av Somalia. Personer som vistas i Finland har i princip möjlighet att ansöka om främlingspass hos Migrationsverket, om man inte lyckas få passet i hemlandet. Praxisen för utfärdande av främlingspass är dock för närvarande mycket sträng, och pass utfärdas inte till dem som ansöker om andra uppehållstillstånd. I Finland vistas personer som har utbildats och varit sysselsatta under asylprocessen och som inte kan ansöka om uppehållstillstånd för arbetstagare endast för att de saknar resedokument. Syftet med kravet på resedokument är att verifiera

sökandens identitet, men det är möjligt att verifiera den tillräckligt tillförlitligt också på andra sätt när det är fråga om personer som vistats i Finland i flera år.

För det femte, när en person med bakgrund som asylsökande som länge har vistats i Finland ansöker om någon annan typ av uppehållstillstånd, kan myndigheterna tolka tillståndsansökan som ”kringgående av inresebestämmelserna”. Dessutom har Migrationsverket börjat tolka ett inreseförbud som det meddelat i samband med asylprocessen som grund för att avslå en annan ansökan om uppehållstillstånd. En strikt tolkning av 36 § 2 mom. i utlänningslagen innebär att till exempel städare eller närvårdare inte beviljas arbetstagares uppehållstillstånd på grund av ett tidigare beviljat inreseförbud, även om de har ett anställningsförhållande som lämpar sig som grund för arbetstagares uppehållstillstånd. Även en person som har grundat familj i Finland under asylprocessen kan få avslag på ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband på den grunden att familjebandet inte anses vara en tillräcklig orsak för att stanna kvar i landet, även om myndigheterna erkänner familjeförhållandet, dvs. till exempel den finländska hustruns och barnens existens. Praxisen är inte enhetlig eller transparent och den strider dessutom mot den helhetsprövning som 146 § i utlänningslagen förutsätter.

För det sjätte är det inte längre möjligt att få uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd, eftersom humanitärt skydd slopades i utlänningslagen 2016. Uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd möjliggjorde beviljande av uppehållstillstånd för personer som flytt från det svaga säkerhetsläget i hemlandet och som inte hade rätt till internationellt skydd.

För det sjunde förhindrar den lagändring som gällde tillfälliga uppehållstillstånd 2015 att vistelsen formaliseras. Till följd av detta får personer som fått avslag på ansökan om asyl eller uppehållstillstånd och som inte har försökt lämna landet frivilligt inte tillfälligt tillstånd trots att avlägsnandet ur landet inte lyckas genom myndighetsåtgärder. Ändringen är särskilt skadlig, eftersom den förpliktar förläggningarna att från förläggningarna avlägsna de personer som fått avslag på sin ansökan och som inte går med på att återvända frivilligt till sina ursprungsländer och som inte kan återsändas genom myndighetsåtgärder. Dessa personer blir således utan inkvartering, hälsovårdstjänster och mottagningspenning vid flyktförläggningarna.

I samband med godkännandet av lagförslaget i fråga gav regeringen ett uttalande som ålade inrikesministeriet att följa upp propositionens konsekvenser i fråga om antalet personer som vistas utan uppehållstillstånd i Finland. I uttalandet konstaterades också att statsrådet ska vidta korrigerande åtgärder, om antalet personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd ökar avsevärt i och med lagändringen. Inga korrigerande åtgärder har dock vidtagits och antalet papperslösa har ökat betydligt i Finland under de senaste åren. Det finländska systemet saknar alltså en fungerande mekanism för att formalisera papperslösa personers rättsliga ställning.

Formaliseringslösningar i Europa

I Europa skedde de flesta legaliseringar av vistelse mellan 1996 och 2008 genom separata program: 42 legaliseringsprogram av vistelse genomfördes i 17 EU-medlemsstater och för 3,2 miljoner migranter legaliserades vistelsen, av totalt 4,7 miljoner sökande [6]. Merparten av legaliseringen av

vistelse, särskilt i Sydeuropa, är engångslegaliseringar med inriktning på arbete. I Nordeuropa är permanenta humanitära mekanismer vanligast.

Villkoren, målgrupperna och antalet personer vid engångslegaliseringarna har varierat. Till exempel i Genèvekantonen i Schweiz legaliserades 2390 personer, inklusive 437 familjer, i Operation Papyrus 2017. Under COVID-krisen 2020 beviljade Portugal 356 700 personer utan uppehållstillstånd tillfälligt uppehållstillstånd, av vilka en stor del omfattades av en asylprocess eller uppehållstillståndsprocess [7]. Legaliseringen gjorde det möjligt att använda basservice såsom hälso- och sjukvård och social trygghet [8]. År 2005 legaliserade Spaniens största legaliseringsprogram vistelsen för cirka 578 375 personer och detta medförde också betydande ekonomiska fördelar [9].

För lösning av krisen behövs en temporär lagändring

De problem som beskrivs ovan kan lösas så att personer som har vistats i Finland i flera år och sökt asyl beviljas uppehållstillstånd. Upphållstillstånd ska beviljas alla personer som har sökt asyl i Finland före 1.1.2017 och som inte har kontinuerligt uppehållstillstånd (A-tillstånd) när lagen träder i kraft och som har vistats i landet utan avbrott i minst fem år. En oavbruten vistelse definieras i 56 § i utlänningslagen. Det ska vara möjligt att ansöka om uppehållstillstånd inom en tillräckligt lång tidsfrist, t.ex. inom ett år från lagens ikraftträdande. Bestämmelser om formaliseringen av asylsökande som länge levt i Finland kan utfärdas till exempel genom en speciallag eller genom att en temporär paragraf fogas till utlänningslagen.

Lagändringen skulle förhindra att papperslösheten ökar i Finland och skulle erbjuda människor som levt i otrygghet i flera år en möjlighet att bygga upp sitt liv och integreras på riktigt. Därför är det viktigt att tillstånden är av kontinuerlig karaktär och utfärdas för en period på fyra år. Beviljandet av tillfälligt tillstånd eller tillstånd för kortare tid skulle leda till att en betydande del av dem som fått laglig ställning genom denna lagändring senare skulle förlora sin status och att syftet med lagändringen inte skulle uppnås. Efter en fyraårsperiod kan personer ansöka om permanent uppehållstillstånd, om de uppfyller villkoren för det, dvs. om de har grunder att stanna i Finland till exempel på grund av arbete, familjeförhållanden eller individuella, mänskliga orsaker.

Vissa av dem som ansökt om asyl har i samband med ett negativt beslut meddelats inreseförbud. Det är ett rutinmässigt förvaltningsbeslut som fattas till exempel om asyl har sökts flera gånger. Ett sådant inreseförbud får inte hindra beviljande av uppehållstillstånd, eftersom det enligt lag kan återkallas. På motsvarande sätt ska man vid tillämpningen av 36 § i utlänningslagen iaktta skälighet och ansökan om uppehållstillstånd som avses i detta initiativ ska inte tolkas så att bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet kringgås.

Avsaknaden av ett giltigt resedokument får inte heller utgöra något hinder för beviljande av sådant uppehållstillstånd som avses i medborgarinitiativet. En utlänning som har fått uppehållstillstånd med stöd av den lag som föreslås i medborgarinitiativet ska beviljas främlingspass, om hen inte har ett giltigt resedokument. Beviljandet av uppehållstillstånd får inte förutsätta att utlänningens försörjning är tryggad. Tillståndet ska vara avgiftsfritt, eftersom de som ansöker om tillstånd sannolikt är mindre bemedlade och tillståndet är av humanitär karaktär.

Källor

- [1] Jokinen, A., & N. Ollus, 2014. "Tuulikaapissa on tulijoita": Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö ravintola- ja siivouspalvelualoilla. European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI). Publication Series No. 76.
- [2] Till exempel lider upp till 40 procent av de vuxna asylsökandena av symtom på depression och ångest enligt en studie av Institutets för hälsa och välfärd om hälsa och välbefinnande år 2019, och enligt en pro gradu i psykologi som publicerades i Åbo Akademi 2018 ökar väntan på asylbeslut psykisk ohälsa och till och med hälften av asylsökandena har självmordstankar. Sirkka Mikkolas studie i praxis inom socialarbete vid Helsingfors immigrationsenhet 2018 lyfter fram det negativa asylbeslutets inverkan på det redan belastade psyket och dess inverkan på funktionsförmågan.
- [3] Pirjatanniemi E., I. Lilja, M. Helminen, K. Vainio, O. Lepola & A. Alvesalo-Kuusi, 2021. Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakaneiden ja saaneiden asemaan. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10.
- [4] Saarikkomäki, E., Oljakka, N. Vanto, J., Pirjatanniemi, E., Lavapuro, J. & Alvesalo-Kuusi, A. 2018. Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017. Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2018. Turku: Turun yliopisto; Åbo Akademi; Yhdenvertaisuusvaltuutettu.
- [5] PAN 2017. Turvapaikanhakijoiden yleisen oikeudellisen neuvonnan tila ja kehittämistarpeet.
- [6] ICMPD 2009. "REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU", Final report and policy brief.
- [7] EC: Portugal: More than 356 000 immigrants provisionally legalised during COVID-19 pandemic. 16.1.2021. European website on integration.
- [8] Caritas Europa 2021. Demystifying the regularisation of undocumented migrants.
- [9] Maas, W. 2010. "Unauthorized migration and the politics of regularization, legalization, and amnesty". I verket Labour migration in Europe, Palgrave.

Ansvarspersoner

Markus Himanen, Veikka Lahtinen, Outi Lepola, Sanna Valtonen och Martin Wollsten.