

Kansalaisaloitteen otsikko

Lupa elää – Suomessa pitkään asuneille turvapaikanhakijoille myönnettävä oleskeluluvat

Aloitteen päiväys

1.11.2021

Aloitteen muoto

Ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä

Aloitteen sisältö

Ehdotamme, että Suomen valtio myöntää nelivuotisen jatkuvan oleskeluluvan henkilöille, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa Suomesta ennen 1.1.2017 eivätkä ole saaneet jatkuvaa oleskelulupaa. Lakimuutoksen tulee virallistaa niiden turvapaikkaa hakeneiden ulkomaan kansalaisten oleskelu, jotka ovat asuneet Suomessa pitkään ja yhtäjaksoisesti turvapaikanhakijoina, paperittomina tai tilapäisellä oleskeluluvalla. Henkilöille, joiden asema virallistetaan tällä muutoksella, pitää myöntää tarvittaessa muukalaispassit, eikä mahdollinen maahantulokielto saa estää heidän oleskelunsa virallistamista.

Perustelut

Oleskelulupien myöntäminen ennen vuotta 2017 turvapaikkaa hakeneille ja edelleen ilman jatkuvaa oleskelulupaa oleville henkilöille ratkaisee tehokkaasti ja yksinkertaisesti akuutin ihmisoikeusongelman Suomessa. Pitkittyneisiin turvapaikkaprosesseihin tai paperittomuuteen joutuneiden turvapaikanhakijoiden tilanne on saanut humanitaarisen kriisin mittasuhteet. Kuudetta vuotta epävarmuudessa ja paperittomuusuhan alla elää vähintään 5000 turvapaikkaa hakenutta ihmistä, mikä on poikkeuksellinen määrä suomalaisessa yhteiskunnassa. Tilanne lisää harmaata taloutta ja altistaa oikeudelliseen välitilaan jääneet ihmiset hyväksikäytölle. Pitkittyneet turvapaikkaprosessit, paperittomuus ja oleskeluoikeuden epävarmuus aiheuttavat merkittäviä inhimillisiä ja psyykkisiä haittoja sekä terveysongelmia välitilaan jääneille ihmisille.

Kohtuuttoman pitkät turvapaikkaprosessit ja paperittomuuden lisääntyminen aiheuttavat merkittäviä kustannuksia yhteiskunnalle. Tilannetta ei voida ratkaista maastapoistamistoimenpiteillä – monia pitkittyneissä prosesseissa olevia ihmisiä ei ole mahdollista palauttaa lähtömaihinsa edes pakkokeinoin. Lisäksi oikeudelliseen välitilaan jääneiden ihmisten kohdalla kotoutuminen viivästyy, mikä aiheuttaa merkittäviä taloudellisia ja inhimillisiä kustannuksia.

Paperittomien parissa työskentelevien kansalaisjärjestöjen edustajat ja pakolaisjuristit arvioivat, että erilaiset paperittomiin ihmisiin kohdistuvat hyväksikäytön muodot ovat erittäin tavallisia. Turvapaikanhakijoilla on oikeus tehdä töitä, mutta paperittomilla tätä oikeutta ei ole. Siten turvapaikkaprosessin päättymisen tarkoittaa esimerkiksi vuosia kestäneen palkkatyösuhteen päättymistä. Kun ihmiset yrittävät järjestää toimeentulonsa ilman virallistettua asemaa, he ovat alttiita riiston ja ihmiskaupan kaltaisille hyväksikäytön muodoille [1]. Myös asumisen järjestäminen

paperittomana tarkoittaa usein hyväksikäytölle altistumista. Paperittomat ovat erittäin heikossa asemassa oleva ryhmä, jonka mahdollisuudet osallistua yhteiskuntaan ovat hyvin rajalliset. Kansalaisaloitteen tavoitteena on ehkäistä tämän ryhmän kasvua Suomessa.

Useita vuosia kestävä turvapaikkaprosessi tarkoittaa yksilön näkökulmasta kohtuuttoman pitkään jatkuvaa epävarmuutta omasta tulevaisuudesta ja elämänvalinnoista. Yli viisi vuotta turvapaikkapäätöstä odottaneilla pitkä odotusaika heijastuu terveyteen. Erilaisissa tutkimuksissa ja selvityksissä on toistuvasti todettu, että mielenterveysongelmat ovat yleisiä turvapaikkaa hakeneiden keskuudessa [2].

Lapsiperheiden kohdalla pitkittyneet turvapaikkaprosessit ja paperittomuus estävät YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksessa taatut kaikille lapsille, myös turvapaikanhakijalapsille, kuuluvat oikeudet lepoon, vapaa-aikaan, terveyteen ja suojeluun. Osa vuonna 2015 Suomeen tulleiden turvapaikkaa hakeneiden ihmisten lapsista on Suomessa syntyneitä esikoululaisia vailla virallista statusta.

Aikarajausta ennen 1.1.2017 turvapaikkaa hakeneisiin ehdotetaan siksi, että näiden kohdalla tilanne on poikkeuksellinen ensinnäkin vuosina 2015–2017 turvapaikkamenettelyssä esiintyneiden ongelmien vuoksi. Lisäksi tilapäisten lupien (B-lupa) edellytysten tiukentaminen vuonna 2015 ja humanitaarisista syistä myönnetyn suojelun lakkauttaminen vuonna 2016 on tuottanut uudenlaisen tilanteen – aiempina vuosikymmeninä vastaavaa paperittomien tai paperittomuusuhan alla olevaa ryhmää ei ole ollut Suomessa, ja pitkään oikeudellisessa välitilassa eläneiden ihmisten ahdinkoon on puututtava välittömästi.

Turvapaikkajärjestelmän ongelmat kriisin taustalla

Käsillä olevan humanitaarisen kriisin taustalla on useampi turvapaikkamenettelyyn liittyvä ongelma [3]. Syksyn 2015 jälkeen turvapaikkahakemusten käsittely ruuhkautui ja tilanteen ratkaisemisessa painotettiin laadun sijaan nopeutta. Maahanmuuttovirasto myös tiukensi myönteisten päätösten kriteerejä [4]. Samaan aikaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa heikennettiin kaventamalla oikeusapua, lyhentämällä valitusaikoja ja pienentämällä juristien palkkioita. Tämän seurauksena turvapaikanhakijat eivät enää saaneet hakemus- ja puhutteluvaiheessa apua pakolaisoikeuteen erikoistuneilta yksityisiltä avustajilta. Varsinkin pahimpaan ruuhka-aikaan puhuttelujen järjestämisessä ja tulkkauksessa ilmeni vakavia puutteita. Käsittelyruuhkan ja oikeusturvaheikennysten seurauksena turvapaikkamenettelyissä tehtiin virheitä, joiden korjaaminen valitusprosessien kautta eri oikeusasteissa on ollut aikaavievää ja toisinaan mahdotonta. Epäonnistuneiden turvapaikkapuhuttelujen vuoksi osa turvapaikkaa hakeneista on joutunut hakemaan turvaa uudelleen [5]. Samaan aikaan virheellisten ja venyneiden prosessien seurauksena syksyllä 2021 osa vuosina 2015 ja 2016 Suomesta turvapaikkaa hakeneista ihmisistä odottaa edelleen ensimmäistä lainvoimaista päätöstä alkuperäiseen turvapaikkahakemukseensa.

Kuluneiden kuuden vuoden ajan turvapaikkaa hakeneet ihmiset ovat eläneet arkeaan turvapaikkaprosessin mahdollistamissa rajoissa Suomessa. He ovat luoneet monenlaisia siteitä Suomeen, esimerkiksi kouluttautuneet uusiin ammatteihin, tehneet töitä, perustaneet perheitä, hankkineet lapsia, opetelleet kieltä ja ystävystyneet suomalaisten kanssa. Osa näistä siteistä, esimerkiksi kristityn tai sekulaarin elämäntavan omaksuminen, saattaa asettaa turvapaikkaa hakeneet

ihmiset vaaraan näiden lähtömaissa, minkä vuoksi turvaa on jouduttu hakemaan tällä uudella perusteella. Tämä on pidentänyt entisestään turvapaikkamenettelyyn kuluvaan aikaa.

Turvapaikkajärjestelmän kuormittumisesta ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikennyksistä seuranneiden virheiden korjaaminen nykyainsäädäntöön sisältyvillä mekanismeilla ei ole mahdollista.

Nykyiset virallistamismahdollisuudet eivät ole riittäviä

Kohtuuttoman pitkiin turvapaikkaprosesseihin tai paperittomiksi joutuneilla ihmisillä ei usein ole mahdollisuutta virallistaa asemaansa, vaikka he ovat muodostaneet Suomeen sellaisia siteitä, jotka ovat perusteena muille oleskeluluvulle. Turvapaikanhakijalla on oikeus opiskella ja työskennellä, ja turvapaikkaa hakeneita ihmisiä on kannustettu työntekoon ja opiskeluun turvapaikkaprosessin aikana. Mikäli turvapaikkaprosessi kuitenkin päättyy kielteiseen päätökseen, on oleskelun virallistaminen esimerkiksi työntekijän tai opiskelijan oleskeluluvan kautta usein mahdotonta. Tämä johtuu useista ulkomaalaislainsäädäntöön ja lainsoveltamiskäytäntöihin liittyvistä syistä.

Ensinnäkin työntekijän oleskelulupien saamista vaikeuttaa suorittavan työn aloilla työvoiman saatavuusharkinta. Käytännön mukaan sellaisille aloille, joilla työvoimaa on saatavilla EU- ja ETA-maiden sisältä, ei voi palkata suoraan niiden ulkopuolelta lähtöisin olevaa henkilöä. Monissa tapauksissa turvapaikkaprosessin aikana työskennellyt henkilö ei voi saada työntekijän oleskelulupaa edes useita vuosia kestäneen työsuhteen perusteella. Näin ollen kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö joutuu lopettamaan työnteen ja pahimmassa tapauksessa henkilö käännytetään Suomesta. Työllistyneiden ihmisten inhimillisen pääoman ja työpanoksen menettäminen on haitaksi myös yhteiskunnalle.

Toiseksi opiskelijan oleskelulupaa ei voi saada turvapaikkaprosessin aikana. Lisäksi lain soveltaminen toimeentuloedellytyksen ja opinnoissa edistymisen osalta on johtanut siihen, että opiskelijan oleskelulupia saatetaan evätä, vaikka hakijat täyttäisivät käytännössä luvan myöntämisen edellytykset. Maahanmuuttoviraston uuden ohjeistuksen perusteella oppilaitokset ovat myös alkaneet vuodesta 2020 rajoittaa kesken opintojen paperittomiksi jääneiden ihmisten opiskelua toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa. Näin ollen opintojen loppusuoralla oleva ihminen saattaa joutua keskeyttämään opintonsa saatuaan kielteisen turvapaikkapäätöksen.

Kolmanneksi yksilöllisistä inhimillisistä syistä myönnettävän oleskeluluvan kriteerit ovat nykyisen laintulkinnan mukaan niin tiukat, että lupa soveltuu vain harvoin kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan aseman virallistamiseen.

Neljänneksi työntekijän-, opiskelijan- tai perhesiteeseen perustuvan oleskeluluvan saamisen edellyttää, että hakijalla on voimassaoleva matkustusasiakirja. Monella Suomeen turvapaikanhakijana tulleella henkilöllä ei ole passia eikä mahdollisuutta hankkia sitä. Tämä ongelma koskee useita Afganistanin, Irakin ja Iranin kansalaisia, lisäksi Somalian kansalaisten kohdalla Suomi ei hyväksy Somalian myöntämää matkustusasiakirjaa. Suomessa oleskelevien henkilöiden on periaatteessa mahdollista hakea muukalaispassia Maahanmuuttovirastolta, mikäli passin saaminen kotimaasta ei onnistu. Muukalaispassin myöntämiskäytäntö on kuitenkin nykyisellään erittäin tiukka,

ja niitä myönnetään lähinnä silloin, kun perhe-elämän suoja katsotaan riittävän painavaksi syyksi. Muukalaispasseja ei myönnetä työntekijän- tai opiskelijan oleskelulupien hakijoille. Suomessa oleskelee turvapaikkaprosessin aikana kouluttautuneita ja työllistyneitä henkilöitä, jotka eivät voi saada oleskelulupaa vain siksi, että heiltä puuttuu matkustusasiakirja. Matkustusasiakirjavaatimuksen tarkoituksena on todentaa hakijan henkilöllisyys, mutta se on mahdollista todentaa riittävän luotettavasti myös muilla tavoilla, silloin kun on kyse vuosia Suomessa oleskelleista ihmisistä.

Viidenneksi kun Suomessa pitkään oleskellut turvapaikanhakijataustainen henkilö hakee muuta oleskelulupaa, viranomaiset saattavat tulkita lupahakemuksen "maahantulosaännösten kiertämiseksi". Lisäksi Maahanmuuttovirasto on alkanut tulkita turvapaikkaprosessin yhteydessä asettamaansa maahantulokieltoa perusteena evätä muu oleskelulupahakemus. Ulkomaalaislain 36 § 2. mom tiukka tulkinta tarkoittaa, että esimerkiksi siivoojalle tai lähihoitajalle ei myönnetä työlupaa aiemmin annetun maahantulokiellon vuoksi, vaikka hänellä on työlupaperusteeksi soveltuva työsuhde. Myös perheen Suomessa turvapaikkaprosessin aikana perustanut henkilö voi saada kielteisen päätöksen perhelupahakemukseen sillä perusteella, että perhesidettä ei katsota riittäväksi syyksi maahan jäämiselle, vaikka viranomaiset tunnustaisivatkin perhesuhteen, siis esimerkiksi suomalaisen vaimon ja lasten olemassaolon. Käytäntö ei ole yhdenmukainen eikä läpinäkyvä ja lisäksi se on ristiriidassa ulkomaalaislain 146 §:n edellyttämän kokonaisharkinnan kanssa.

Kuudenneksi luvan saaminen humanitaarisen suojelun perusteella ei ole enää mahdollista, koska humanitaarinen suojelu poistettiin ulkomaalaislaista vuonna 2016. Oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella mahdollisti luvan myöntämisen kotimaansa heikkoa turvallisuustilannetta paenneille henkilöille, jotka eivät olleet oikeutettuja saamaan kansainvälistä suojelua.

Seitsemänneksi oleskelun virallistamisen estää vuonna 2015 tehty tilapäisiä oleskelulupia koskenut lakimuutos. Sen seurauksena kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen saaneet henkilöt, jotka eivät ole yrittäneet poistua maasta vapaaehtoisesti, eivät saa tilapäistä lupaa, vaikka maastapoistaminen ei onnistu viranomaistoimin. Muutos on erityisen haitallinen, koska se velvoittaa vastaanottokeskukset poistamaan keskuksista ne kielteisen päätöksen saaneet ihmiset, jotka eivät suostu palaamaan lähtömaihinsa vapaaehtoisesti ja joiden palauttaminen viranomaistoimin ei onnistu. Nämä henkilöt jäävät siten ilman vastaanottokeskusten majoitusta, terveystalvaeluita ja vastaanottorahaa.

Kyseisen lakiesityksen hyväksymisen yhteydessä hallitus antoi lausuman, joka velvoitti sisäministeriön seuraamaan esityksen vaikutuksia ilman oleskelulupaa oleskelevien määrään. Lausumassa todettiin myös, että valtioneuvoston tulee ryhtyä korjaaviin toimiin, mikäli ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien määrä lakimuutoksen myötä merkittävästi kasvaa. Korjaavia toimenpiteitä ei kuitenkaan ole tehty ja paperittomien ihmisten määrä on Suomessa kasvanut viime vuosina merkittävästi. Suomalaisesta järjestelmästä puuttuu siis toimiva mekanismi paperittomien ihmisten oikeudellisen aseman virallistamiseksi.

Virallistamisratkaisuja Euroopassa

Euroopassa vuosien 1996 ja 2008 välillä suurin osa virallistamisista tapahtui erillisten ohjelmien välityksellä: 42 laillistamisohjelmaa laitettiin täytäntöön 17 EU-jäsenmaassa ja yhteensä 3,2

miljoonaa siirtolaista laillistettiin, 4,7 miljoonasta hakijasta [6]. Suurin osa erityisesti Etelä-Euroopassa suoritetuista laillistamisista on työperusteisia kertalaillistamisia. Pohjois-Euroopassa yleisimpiä ovat pysyvät humanitaariset mekanismit.

Kertalaillistamisten ehdot, kohderyhmät ja virallistettavien henkilöiden lukumäärät ovat vaihdelleet. Esimerkiksi Geneven kantonissa Sveitsissä laillistettiin vuonna 2017 Operaatio Papyruksessa 2390 ihmistä mukaan lukien 437 perhettä. COVID-kriisin aikana vuonna 2020 Portugali myönsi tilapäisiä oleskelulupia 356 700 vailla oleskelulupaa olleelle ihmisille, joista suurella osalla oli käynnissä esimerkiksi turvapaikka- tai oleskelulupaprosessi [7]. Laillistaminen mahdollisti peruspalveluiden kuten terveydenhuollon ja sosiaaliturvan käytön [8]. Espanjan suurin laillistamisohjelma laillisti vuonna 2005 noin 578 375 ihmistä ja tuotti myös merkittäviä taloudellisia hyötyjä [9].

Kriisin ratkaisemiseksi tarvitaan määräaikainen lakimuutos

Edellä kuvatut ongelmat voidaan ratkaista siten, että useita vuosia Suomessa oleskelleille, turvapaikkaa hakeneille ihmisille myönnetään oleskelulupa. Oleskelulupa pitää myöntää kaikille henkilöille, jotka ovat hakeneet Suomesta turvapaikkaa ennen 1.1.2017, joilla ei ole lain voimaantullessa jatkuvaa oleskelulupaa (A-lupa), ja jotka ovat oleskelleet maassa yhtäjaksoisesti vähintään viisi vuotta. Yhtäjaksoinen oleskelu on määritelty ulkomaalaislain 56 pykälässä. Oleskelulupaa olisi mahdollista hakea riittävän määräajan, esimerkiksi vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Pitkään Suomessa eläneiden turvapaikanhakijoiden virallistamisesta voidaan säätää esimerkiksi erillislailla tai lisäämällä määräaikainen pykälä ulkomaalaislakiin.

Lakimuutos estäisi paperittomuuden lisääntymisen Suomessa ja tarjoaisi vuosia epävarmuudessa eläneille ihmisille mahdollisuuden elämän rakentamiseen ja aitoon kotoutumiseen. Siksi on tärkeää, että luvat ovat tyypiltään jatkuvaluonteisia ja ne annetaan neljän vuoden määräajaksi. Tilapäisen tai lyhyempiaikaisen luvan myöntäminen johtaisi siihen, että merkittävä osa tämän lakimuutoksen kautta laillisen aseman saaneista menettäisi myöhemmin asemansa ja lakimuutoksen tarkoitus ei toteutuisi. Neljän vuoden määräajan jälkeen henkilöiden on mahdollista hakea pysyvää oleskelulupaa, mikäli he täyttävät sen edellytykset eli jos heillä on perusteet jäädä Suomeen esimerkiksi työn, perhesuhteiden tai yksilöllisten, inhimillisten syiden perusteella.

Joillekin turvapaikkaa hakeneista on määrätty kielteisen päätöksen yhteydessä maahantulokielto. Se on rutiininomaisesti tehty hallintopäätös, joka tehdään esimerkiksi, jos turvapaikkaa on haettu useamman kuin yhden kerran. Tällainen maahantulokielto ei saa estää oleskeluluvan myöntämistä, sillä se voidaan lain mukaan peruuttaa. Vastaavasti ulkomaalaislain 36 pykälää sovellettaessa on noudatettava kohtuullisuutta eikä tässä aloitteessa tarkoitettun oleskeluluvan hakemista pidä tulkita maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämiseksi.

Voimassaolevan matkustusasiakirjan puuttuminen ei myöskään saa olla esteenä kansalaisaloitteessa tarkoitettun oleskeluluvan myöntämiselle. Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan kansalaisaloitteessa ehdotetun lain perusteella, tulee myöntää muukalaispassi, jos hänellä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Oleskeluluvan myöntämisen ei tule edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Luvan tulisi olla maksuton, koska luvan hakijat ovat todennäköisesti vähävaraisia ja lupa on luonteeltaan humanitaarinen.

Lähteet

- [1] Jokinen, A., & N. Ollus, 2014. "Tuulikaapissa on tulijoita": Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö ravintola- ja siivouspalveluilla. European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI). Publication Series No. 76.
- [2] Esimerkiksi vuonna 2019 THL:n terveys- ja hyvinvointitutkimuksen mukaan jopa 40 prosenttia aikuisista turvapaikanhakijoista kärsii masennus- ja ahdistuneisuusoireista, ja Åbo Akademiassa vuonna 2018 julkaistu psykologian pro gradun mukaan turvapaikkapäätöksen odottaminen lisää psyykkistä huonovointisuutta ja jopa puolella on itsemurha-ajatuksia. Sirkka Mikkolan sosiaalityön käytäntötutkimus Helsingin maahanmuuttoyksikölle vuonna 2018 nostaa esiin kielteisen turvapaikkapäätöksen vaikutuksen jo entuudestaan kuormittuneelle psyykelle ja sen vaikutuksen toimintakykyyn.
- [3] Pirjatanniemi E., I. Lilja, M. Helminen, K. Vainio, O. Lepola & A. Alvesalo-Kuusi, 2021. Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden 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". Teoksessa Labour migration in Europe, Palgrave.

Vastuuhenkilöt

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