

Veronika Honkasalo vas

Kirjallinen kysymys oleskeluluvan myöntämättä jättämisen perusteista

Eduskunnan puhemiehelle

Oleskeluluvan myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevan ulkomaalaislain 36 §:n mukaan oleskelulupa voidaan tietyin edellytyksin jättää myöntämättä, vaikka sen edellytykset muutoin täyttyisivät. Oleskelulupa voidaan pykälän mukaan jättää myöntämättä muun muassa, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä myös silloin, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

Ulkomaalaislain epäselvä ja paikoin kohtuuttomalta vaikuttava tulkinta ja epäyhdenmukaisena näyttäytyvä soveltamiskäytäntö aiheuttavat kohtuuttomia oikeudellisia seurauksia turvapaikanhakijataustaisille ja muille työn, perheen tai opiskelun perusteella oleskelulupia hakeville. Turvapaikka-asioita läheltä seuraavat juristit, asiantuntijat ja järjestöt ovat kertoneet esimerkiksi lukuisista tapauksista, jossa alun perin turvapaikanhakijana maahan saapuneelta ihmiseltä evätään mahdollisuus muihin kuin suojeluperusteisiin oleskelulupiin joko hyvin vähäisten tai kauan aikaa sitten tapahtuneiden rikosten vuoksi tai jopa vuosia kesken olleiden, todennäköisesti selvittämättä jäävien rikostutkintojen vuoksi.

Toisaalta ulkomaalaislain 36 § ei edes edellytä oleskeluluvan epäämisen perusteeksi sen enempää rikosta tapahtuneeksi, rikostuomiota tai edes käynnissä olevaa rikostutkintaa, vaan sen nojalla evätään oleskelulupia myös epämääräisemmin muutoin tavalla tai toisella moitittavaksi katsotun käytöksen vuoksi.

Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvä peruste vastaa ulkomaalaislain 11 §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä sekä Schengenin säännöstössä sovittuja ulkomaalaisten maahantulon edellytyksiä. Sen soveltamisessa tulisi arvioida aitoa uhkaa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle yksilöllisen ja perustellun arvioinnin pohjalta huomioiden esimerkiksi tekojen vakavuus ja toistuvuus. Käytännössä säännös kuitenkin jättää viranomaiselle ongelmallisen laajan ja avoimen harkintavallan ja on omiaan mahdollistamaan suoranaisten mielivaltaisia päätöksiä. On epäselvää, millaisten rikosten tai rikkeiden perusteella oleskelulupa voidaan käytännössä jättää myöntämättä, eli millaisten tekojen voidaan katsoa osoittavan ulkomaalaisen "vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta".

Ulkomaalaislain 36 § koskee oleskeluluvan myöntämistä, mutta vastaavia perusteita arvioidaan myös käännästämisestä tai karkottamisesta sekä maahantulokiellosta päätettäessä. Ulkomaalais-

Kirjallinen kysymys KK 397/2021 vp

lain 146 §:n mukaan tällöin ratkaisun on perustuttava kokonaisharkintaan siten, että päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot on otettava huomioon kokonaisuudessaan. Silloin kun pääsyn epääminen, käännyttäminen tai maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä maahantulokielto perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on säännöksen mukaan otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Ongelmia voi aiheuttaa myös esitutinnan pitkittyminen tai jääminen kesken pitkäksi ajaksi. Näin alun perin epäselvistäkin tilanteista voi seurata asianosaiselle raskaita vaikutuksia, kun tilanne voi suoraan vaikuttaa henkilön oleskelulupaan ja maassa oloon. Turvapaikanhakijoiden ja paperittomien tilannetta läheltä seuraavat järjestöt ja asiantuntijat kertovat säännöllisesti tapauksista, joissa yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvää perustetta oleskeluluvan myöntämättä jättämiseen on käytetty, vaikka henkilöllä ei ole rikostuomioita vaan rikosta koskeva esitutkinta on kesken. Räikeimmillään kyse on voinut ollut jopa tapauksesta, jossa henkilö rikokseen syyllistymisen sijaan on todellisuudessa itse joutunut rikoksen, kuten pahoinpitelyn, uhriksi, mutta tieto meneillään olevasta esitutkinnasta on väärinkäsityksen tai muun takia vaikuttanut päätökseen.

Oleskeluluvan myöntämättä jättäminen tilanteessa, jossa oleskeluluvan myöntämisedellytykset muutoin täyttyisivät, perustuu usein myös maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan ulkomaalaislain 36 §:n 2 momenttiin. Käytännössä tiukka tulkintalinja johtaa usein siihen, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen, paperittomaksi jääneen henkilön mahdollisuus laillistaa oleskelunsa maassa evätään siksi, että hän on hakenut aiemmin turvapaikkaa tai joutunut oleskelemaan maassa ilman oleskelulupaa, vaikka kaikki muut edellytykset esimerkiksi työn tai perhe-elämän perusteella myönnettävälle oleskeluluvulle täyttyisivät. Järjestöjen ja asiantuntijoiden mukaan käytännöt toisaalta vaihtelevat suuresti, ja samankaltaisissa tilanteissa voidaan antaa kielteisiä ja myönteisiä päätöksiä. Myös yleiseen järjestykseen liittyvän perustelun taustalla voi olla esimerkiksi käytännössä henkilön statukseen paperittomana henkilönä liittyvä sakkorangaisuus ulkomaalaislain mukaisesta ulkomaalaisrikkomuksesta tai rikoslain mukaisesta maahantulokiellon rikkomisesta. Henkilön mahdollisuudet vakinaistaa asemansa ovat tällaisissa tilanteissa vähäiset, vaikka oleskeluluvulle olisi asianmukaiset perusteet.

Myös perhesiteen perusteella myönnettäviä lupia evätään maahantulosäännösten kiertämisen perusteella erityisesti silloin, kun perhe on muodostunut Suomessa kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen. Kun esimerkiksi vuonna 2015 tulleiden prosessit ovat venyneet viiden vuoden mittaiseksi, on kohtuutonta ajatella, etteivät ihmiset juurtuisi maahan, rakastuisi tai perustaisi perheitä prosessin kestäessä, myös negatiivisen päätöksen jälkeen. Erityisen ankaraa päätöksenteko on niiden perheiden kohdalla, joissa perhe-elämä on todettu aidoksi, mutta joissa oleskelulupaa ei anneta perheenjäsenelle tämän vuosien takaisen moitittavan käytöksen vuoksi.

Oleskelulupaharkinnassa otetaan harkinnanvaraisesti huomioon myös henkilölle aiemmin esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä määrätty maahantulokielto. Ulkomaalaislain mukaisesti maahantulon yleisiin edellytyksiin kuuluu, ettei henkilöä ole asetettu maahantulokielloon. Maahanmuuttovirasto voi kuitenkin lain mukaan purkaa maahantulokiellon muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi esimerkiksi henkilön hakiessa uudella perusteella oleskelulupaa Suomesta. Maahanmuuttoviraston käytäntö on epäselvä ja vaikuttaa

Kirjallinen kysymys KK 397/2021 vp

epäsysteemaattiselta myös sen osalta, missä tilanteissa maahantulokielto puretaan ja haettu lupa myönnetään, ja missä tilanteessa taas maahantulokieltoa ei pureta ja sitä käytetään perusteena kielteisen päätöksen antamiseen.

Maahanmuuttoviraston päätöksentekoa ohjaavien normien ja linjausten tulisi olla läpinäkyviä ja avoimesti tiedossa. Ulkomaalaislain 36 §:n soveltamista koskevien ohjeiden tulisi olla yhdenvertaiset ja selkeät.

Ulkomaalaislain 5 § sisältää suhteellisuusperiaatteen, jonka mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Säännös vastaa ja täydentää hallintolain 6 §:ään kirjattua yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin kuuluvaa suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Suhteellisuusperiaate on myös yksi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tilanteissa, joissa oleskeluluvan myöntämisen perusteet lähtökohtaisesti täyttyvät, viranomaisen soisikin hylkäysmahdollisuuksien etsimisen sijaan noudattavan perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa.

Hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut muun muassa kehittämään lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöä sen edistämiseksi, että työllistyneet kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet voivat nykyistä joustavammin saada oleskeluluvan työn perusteella sekä selvittämään perheenyhdistämiseen liittyviä ongelmia. Toukokuussa 2021 valmistuneessa Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa onkin positiivisina askeleina muun muassa sitouduttu laatimaan selvitys lainsäädäntömuutoksesta koskien muukalaispassin ja tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä tapauksissa, joissa ne myönnettäisiin rajoitetuksi ajaksi, jotta henkilö voi matkustaa hankkimaan matkustusasiakirjan oman maansa viranomaisilta sekä tekemään tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Ohjelma sisältää myös muita tärkeitä kirjauksia sekä inhimillisesti että koko yhteiskunnan kannalta ei-toivottuun paperittomuuteen puuttumiseksi ja paperittomaksi jääneiden henkilöiden tilanteeseen vaikuttamiseksi. Samoin perheenyhdistämisen esteiden selvittämistä ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelua koskeva hanke on parhaillaan käynnissä.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Miten hallitus ja sisäministeriö toimivat varmistaakseen, että ulkomaalaislain oleskelulupaharkintaa ohjaavat säännökset ovat täsmällisiä, ennakoitavia ja oikeasuhtaisia ja niiden tulkintakäytäntö Maahanmuuttovirastossa on yhdenvertaista, johdonmukaista, oikeasuhtaista, läpinäkyvää ja ihmisoikeusmyönteistä?

Helsingissä 24.6.2021

Veronika Honkasalo vas