



Turvallinen ja kriinkestävä oikeusvaltio –reformipöytä, Dani Niskanen

Sisäministeriön ylläjohtaja Minna Hulkkosen 3.5.2023 kuulemiseen liittyvät täydennykset, osa II

1. Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevat henkilöt

Millaisia regularisaatio/naturalisaatio prosesseja on muissa EU-maissa; esim. Saksa, Espanja, Ranska?

Sisäministeriön selvityksessä koskien mahdollisia kansallisia ratkaisuja maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen tarkastellaan laillistamisratkaisuja 12 Euroopan maissa. Alle on koottu selvityksestä joitakin esimerkkejä. Selvityksen valmistumisen jälkeen Saksassa ja Irlannissa on hyväksytty laillistamisohjelmat, joista on saatavilla jonkin verran lisätietoa.

Irlannin laillistamisohjelmassa jätettiin kaikkiaan 6 548 hakemusta (koskien 8 311 henkilöä). Helmikuun 2023 alkuun mennessä 5 368 henkilöä oli saanut päätöksen. Näistä päätöksistä 97 % oli myönteisiä, 2 % kielteisiä ja 1 % hakemuksista oli peruttu eri syistä. Kaikki hakemukset on käsitelty yksilöllisesti ennalta määritettyjen kriteerien mukaisesti. Laillistamisen kriteerit julkaistiin maahanmuutto-osaston verkkosivulla: www.irishimmigration.ie/wp-content/uploads/2022/01/Undocumented-Policy-Scheme-January-2022.pdf. Irlannin laillistamisohjelmaa ja sen kriteereitä kuvaillaan tarkemmin jäljempänä.

Saksassa liittopäivät hyväksyi joulukuussa 2022 lakiesityksen, jolla perustettiin 18 kk mittainen oleskelulupa henkilöille, jotka ovat oleskelleet Duldungilla maassa yli viiden vuoden ajan (alle 27-vuotiaat kolmen vuoden ajan). Kyse on kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä, joita syystä tai toisesta ei voida palauttaa kotimaahansa. Uudistuksella Saksan hallitus halusi puuttua vuosia näköalattomuudessa ja epävarmuudessa olevien henkilöiden tilanteeseen. Uudistus koskee ainoastaan takautuvasti Saksassa 31.10.2022 kriteerit täyttäviä henkilöitä.

Lain tavoitteena on mahdollistaa sellaisten henkilöiden jääminen, jotka ovat jo kotoutuneet maahan hyvin. Jos henkilöt täyttävät ensimmäisen luvan (ns. mahdollisuus-oleskelulupa) aikana tietyt edellytykset (toimeentulo, saksan kielen taito ja henkilöllisyyden todistaminen), he voivat luvan päättymisen jälkeen saada pysyvän oleskeluluvan Saksaan. Rikostausta tai henkilöllisyyden väärentäminen maastapoistamisen välttämiseksi estää oleskeluluvan myöntämisen. Arvioiden mukaan laillistamisen kohteena voisi olla noin 136 000



henkilöä, mutta huomattavasti pienemmän määrän arvioidaan täyttävän pysyvän luvan kriteerit 18 kk jälkeen. Lähde (6.7.2022): <https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/first-migration-package-2060934>

Saksa

Saksassa on käytössä nk. Duldung-järjestelmä (oleskelun suvaitseminen), jossa maassa oleskeleville ulkomaalaisille ei myönnetä varsinaista oleskelulupaa, mutta heidän oleskelunsa Saksassa virallistetaan. Vuoden 2020 arvioiden mukaan Saksassa oleskelee 250 000 maastapoistumisvelvollista, joista 202 000 oleskelee Duldung-perusteella.¹ Duldung-perusteen ollessa voimassa heitä ei voida palauttaa kotimaahansa.

Duldungin voi saada, jos maasta poistaminen ei onnistu esimerkiksi siitä syystä, että henkilö on sairas, hänellä ei ole matkustusasiakirjaa tai hänen lapsensa asuu Saksassa. Muita perusteita Duldungin myöntämiselle ovat esimerkiksi hoivavelvollisuus ja turvapaikanhakijan poissuljenta. Vuonna 2019 pyrittiin lakimuutoksilla tiukentamaan Duldungin perusteita siten, että jos ainoa este maasta poistamiselle on henkilöllisyysasiakirjojen puute, tulee henkilön myötävaikuttaa henkilöllisyytensä selvittämiseen ja tarvittavien asiakirjojen hankkimiseen huomattavien seuraamusten uhalla.

Duldungia tulee hakea erikseen lukuunottamatta tilannetta, jossa Duldungin myöntämisen syynä on maasta poistamisen estyminen. Duldung myönnetään pääsääntöisesti enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Duldungin saaneet ovat oikeutettuja samoihin palveluihin ja tukiin kuin turvapaikanhakijat. Duldung ei oikeuta työntekoon tai opiskeluun, vaan siihen tarvitaan erillinen lupa. Hyvin kotoutuneille ja hyvän kielitaidon omaaville voidaan myöntää työskentely-Duldung. Opiskelua varten voi tietyin edellytyksin saada opiskelu-Duldungin.

Duldungin on arvioitu olevan hyvä työkalu silloin, kun sitä käytetään oikein. Se on tarkoitettu ainoastaan väliajan harkintatilanteisiin. Olennaista on, että henkilölle pyritään mahdollisimman nopeasti luomaan selkeä reitti kohti lopullista ratkaisua maassa oleskeluun liittyen. Yksi kehitysmahdollisuus olisi vähentää Duldungilla

¹ Saksan ulkopoliittisen instituutti (DGAP), 'Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen' (2020)
DGAP Policy Brief



oleskelevien määrää ja Duldungin pituutta, jotta lopullisia päätöksiä saataisiin tehtyä nykyistä nopeammin.²

Ongelmana ovat myös vaihtelevat käytännöt osavaltioissa ja se, että suuri osa (40 %) Duldungeista myönnetään ”muilla perusteilla”, jolloin tarkkaa tietoa perusteista ei ole. Yleisesti arvioidaan, että ”muut perusteet” koskevat erityisesti henkilöllisyysasiakirjojen puuttumista.

Nykyinen Duldung-järjestelmä ei ole tarjonnut henkilöille mahdollisuutta vakiinnuttaa asemaansa Saksassa. Monet ovat ketjuttaneet Duldung-perusteita (Kettenduldung) eli hakeneet Duldungin uusimista, mikä ei ole kuitenkaan tarjonnut varsinaista ratkaisua henkilöiden asemaan, koska Duldung ei ole oleskelulupa. Ratkaisuksi tilanteeseen hallituskoalitio on sopinut toteuttavansa kertaluontoisen laillistamisen kaikille, jotka 1.1.2022 ovat oleskelleet Saksassa vähintään viiden vuoden ajan. Edellytyksenä on, että henkilö ei ole syyllistynyt rikoksiin ja on sitoutunut yhteiskunnan demokraattisiin perusarvoihin. Edellytykset täyttävälle henkilölle myönnetään vuoden pituinen oleskelulupa, jonka aikana heidän odotetaan vakiinnuttavan oleskelunsa täyttämällä varsinaisen oleskeluluvan edellytykset esimerkiksi työllistymällä laillisesti tai hankkimalla kansallisen matkustusasiakirjan.³

Espanja

Espanjassa ilman oleskeluoikeutta maassa olevilla on erinäisiä vaihtoehtoja oleskelunsa laillistamiselle arraigo-järjestelmän puitteissa.⁴ Nk. sosiaalinen arraigo voidaan myöntää henkilölle, joka on todistetusti asunut Espanjassa kolme vuotta yhtäjaksoisesti ja on saanut työtarjouksen. Lisäksi edellytetään, että henkilöllä on kotoutumistodistus tai perheside Espanjaan. Nk. työarraigo edellyttää, että henkilö on asunut vähintään kaksi vuotta Espanjassa ja on työskennellyt kuuden kuukauden ajan. Oleskelulupa voidaan tällöin myöntää, jos henkilö ilmiantaa työnantajansa ilman työskentelyoikeutta olevan henkilön palkkaamisesta. Nk. perhearraigo voidaan myöntää espanjalaisen alaikäisen lapsen huoltajalle tai espanjalaisen huoltajan alaikäiselle lapselle.

² Saksan ulkopoliittisen instituutti (DGAP), ‘Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen’ (2020) DGAP Policy Brief

³ Kalitionsvertrag 2021-2025.

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

⁴ Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region, Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations. Office for Democratic Institutions and Human Rights. August 2021.



Espanjassa on lisäksi voimassa yksintulleiden alaikäisten oleskelun virallistamista koskeva järjestelmä, jota uudistettiin loka-marraskuussa 2021.⁵ Muutokset koskevat arviolta 15 000 Espanjassa oleskelevaa lasta tai nuorta. Uudistuksen tarkoituksena on yksinkertaistaa hallinnollisia menettelyjä, vähentää byrokratiaa ja estää alaikäisiä täysi-ikäistymästä ennen kuin he ovat saaneet oleskelunsa virallistettua. Uusi sääntely ei kuitenkaan estä lapsen palauttamista kotimaahan, jos arvioidaan, että on lapsen edun mukaista palauttaa lapsi perheensä luokse tai kotimaansa lastensuojelujärjestelmään.

Aiemmin viranomaisten tuli odottaa yksintulleiden alaikäisen laillistamisasian käsittelyn aloittamista yhdeksän kuukauden ajan siitä lähtien, kun on todettu, ettei alaikäistä voida palauttaa. Vastaisuudessa yksintulleiden alaikäisten laillistamisasian käsittely voidaan aloittaa kolmen kuukauden jälkeen. Oleskeluoikeus virallistetaan jatkossa kahdeksi vuodeksi aiemman vuoden sijaan. Lisäksi helpotetaan yksintulleiden alaikäisten työperäisten oleskelulupien myöntämistä lieventämällä asiakirjavaatimuksia ja mahdollistamalla työnteko 16 vuotta täyttäneille. Samalla muutettiin sääntelyä, joka koskee yksin maahan lapsina tulleita ja sittemmin täysi-ikäistyneitä, 18-23-vuotiaita henkilöitä. Muutoksilla pyritään heidän kohdallaan joustavoittamaan työperäisen oleskeluluvan edellytykseksi asetettua toimeentuloedellytystä.

Ranska

Ranskassa ilman oleskeluoikeutta oleva henkilö voi poikkeuksellisesti hakea tilapäistä oleskelulupaa. Kyse on tapauskohtaisesta laillistamisesta, jolle löytyy voimassa olevasta laista kaksi lupaperustetta. Ensinnäkin lupa voidaan myöntää humanitaarisista syistä tai perustelluista poikkeuksellisista syistä (L.313-14 artikla). Henkilön ei pidä muodostaa uhkaa yleiselle järjestykselle, eikä elää moniavioisessa suhteessa. Toinen mahdollisuus luvan myöntämiseen liittyy siihen, että maasta poistaminen vaikuttaisi kohtuuttomasti henkilön yksityis- ja perhe-elämään ja olisi EIS:n 8 artiklan vastaista (L. 313-11.7 artikla). Kyse on henkilön henkilökohtaisen tilanteen kokonaisvaltaisesta arvioinnista, jossa otetaan huomioon mm. henkilön kotoutuminen ranskalaiseen yhteiskuntaan sekä ranskalaisten arvojen ja ranskan kielen tuntemus.⁶

⁵ PICUM: Spain adopts law to facilitate regularisation of young migrants. 18 November 2021.

⁶ Circular of 28 November 2012 on the conditions for the examination of applications for admission for residence submitted by foreign nationals in an irregular situation in the context of the provisions of the CESEDA, NOR: INT/K/12/29185/C, http://www.justice.gouv.fr/publication/mna/circ_conditions_



Irlanti

Irlannin hallitusohjelmaan (2020) sisältyy kirjaus, jonka tavoitteena on luoda uusia väyliä pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleille ja heidän lapsilleen. Oikeusministeriön ohjelman (the Justice Plan 2021) mukaisesti laillistaminen (Regularisation Scheme for long-term Undocumented Migrants) käynnistyy vuoden 2021 lopulla ja se olisi käynnissä noin 6 kuukauden ajan. Laillistamisen suunnittelussa kuultiin järjestöjä ja muita tahoja loppukeväällä 2021.

Joulukuussa 2021 laillistamisohjelma julkistettiin, ja ohjelma käynnistettiin tammikuussa 2022.⁷ Laillistamisen edellytyksenä on neljän vuoden oleskelu Irlannissa ilman oleskeluoikeutta ja lasten osalta kolmen vuoden oleskelu. Lisäksi hakijoilta edellytetään nuhteettomuutta, eikä oleskelulupia myönnetä sellaisille henkilöille, joiden arvioidaan muodostavan uhan valtiota kohtaan. Oleskelulupaa ei kuitenkaan evätä kaikissa lievissä rikostilanteissa. Oleskelulupaa voi hakea, vaikka henkilöä koskisi voimassa oleva maastapoistamispäätös.

Oleskelulupahakemusta koskeva maksu on henkilöä kohden 550 € ja perhettä kohden 700 €. Lisäksi turvapaikanhakijat, jotka ovat odottaneet vähintään kaksi vuotta päätöstä, voivat hakea laillistamista, jolloin heidän kohdallaan poiketaan hakemusmaksusta. Myös henkilöt, jotka oleskelevat Irlannissa ilman oleskeluoikeutta, koska heidän opiskeluun perustuva viisuminsa on umpeutunut, voivat hakea laillistamista. Myönnettävään oleskelulupaan sisältyy rajoitukseton pääsy työmarkkinoille, ja se käynnistää polun kohti Irlannin kansalaisuuden saamista. Laillistamisohjelmassa ei luoda uusia oikeuksia perheenyhdistämiseen. Tarkkoja tietoja ei ole siitä, kuinka montaa henkilöä laillistaminen koskisi. Laillistamisohjelman julkaisun yhteydessä annetun arvion mukaan laillistamisohjelman myötä oleskeluluvan voisi saada n. 17 000 ilman oleskeluoikeutta olevaa henkilöä, joista 3 000 on alaikäisiä. Järjestöjen mukaan ilman oleskeluoikeutta maassa olevista henkilöistä 93 % käy töissä, 75,5 % on oleskellut yli 5 v. ja 70 % on 24–44 -vuotiaita.

Irlannissa vuonna 2018 toteutetussa edellisessä ajallisesti rajatussa laillistamisessa (Student Scheme) suurempi joukko henkilöitä sai maastapoistamispäätöksen kuin laillistettiin. Uudessa laillistamisohjelmassa hallitus on kuitenkin ilmoittanut pyrkineensä olemaan mahdollisimman inklusiivinen.

demandes_admission_sejour_2012.pdf.

⁷ Minister McEntee announces new landmark scheme to regularise long-term undocumented migrants - The Department of Justice. 3 December 2021. <https://www.gov.ie/en/press-release/bdd61-minister-mcentee-announces-new-landmark-scheme-to-regularise-long-term-undocumented-migrants>.



Paperittomien ja de facto paperittomuuden ehkäisyn ja korjaamisen toimenpiteet, tai kehitysehdotukset ihmisoikeusnäkökulmasta

Sisäministeriön *Ilman oleskeluoikeutta olevat* –hankkeessa (SM012:00/2021) valmisteltiin esitysluonnos lakimuutokseksi, joka mahdollistaisi oleskeluluvan ja muukalaispassin myöntämisen hakijalle, jolta puuttuu luvan edellytyksistä ainoastaan matkustusasiakirja. Samassa hankkeessa selvitettiin myös muita mahdollisia ratkaisuja pitkään Suomessa ilman oleskeluoikeutta olleiden henkilöiden tilanteeseen.

Laillistamiseen tähtävillä toimenpiteillä voitaisiin vähentää uusintahakemusten määrää ja siten niiden käsittelystä ja niitä koskevasta päätöksenteosta aiheutuvia kustannuksia.

1) Matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä koskeva selvitys

Suomessa oleskelee kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita, jotka eivät ole noudattaneet maastapoistamis päätöstä, eikä heitä myöskään ole kyetty poistamaan maasta viranomaistoimin. Lain nojalla he voivat hakea oleskelulupaa Suomesta käsin, mutta matkustusasiakirjavaatimuksen täyttäminen voi olla vaikeaa. Ehdotuksella edesautettaisiin muut luvan edellytykset täyttävän henkilön mahdollisuutta hankkia kansallinen passi ja osoittaa henkilöllisyytensä. Käytännössä tämä voitaisiin toteuttaa siten, että ulkomaalaislain 35 §:n matkustusasiakirjavelvollisuutta koskevaan säännökseen lisättäisiin kohtuullisuusharkintaa, joka mahdollistaisi matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisen tietyissä tilanteissa.

Selvitys:

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163826/SM_2022_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lausunnolla ollut luonnos hallituksen esitykseksi:

<https://intermin.fi/-/oleskeluluvan-matkustusasiakirjavaatimukseen-lisattaisiin-harkinnan-varaa>

2) Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen

Sisäministeriössä selvitettiin ulkomaalaislainsäädännön näkökulmasta mahdollisia kansallisia ratkaisuja turvapaikanhakijoina Suomeen vuosina 2015–2016 tai aiemmin tulleiden ja maassa pitkään ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden tilanteeseen. Yhtäältä tarkasteltiin sitä, voisiko tilanteeseen



vaikuttaa ulkomaalaislaissa olevia säännöksiä muokkaamalla. Toisaalta tarkasteltiin mahdollisuutta laillistaa pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta jatkunut oleskelu määräajan voimassa olevalla erillislailla. Tämä tarkoittaisi sitä, että oleskeluluvan hakeminen tai asian ottaminen käsittelyyn viran puolesta olisi mahdollista ainoastaan erillislaissa määriteltynä aikana tietyin edellytyksin ja tietyille kohderyhmälle.

Selvitys:

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163827/SM_2022_16.pdf?sequence=1&isAllowed=y