



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Maahanmuutto | Sisäministeriön julkaisuja 2022:16

Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuksista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen

Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sisäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-545-7

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen

Sisäministeriön julkaisu 2022:16		Teema	Maahanmuutto
Julkaisija	Sisäministeriö		
Yhteisötekijä	Sisäministeriön maahanmuutto-osasto		
Kieli	Suomi	Sivumäärä	51

Tiivistelmä

Selvityksen taustalla on pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti päivitetty laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2024 (Sisäministeriön julkaisu 2021:9). Ohjelmassa esitetään yhtenä toimenpiteenä, että kansallisen tutkimusaineiston ja eurooppalaisen vertailun perusteella selvitetään mahdollisia kansallisia ratkaisuja pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden henkilöiden tilanteeseen. Mahdolliset päätökset asiassa tehdään erikseen.

Selvityksessä tarkastellaan ulkomaalaislainsäädännön näkökulmasta mahdollisia kansallisia ratkaisuja turvapaikanhakijoina Suomeen vuosina 2015–2016 tai aiemmin tulleiden ja maassa pitkään ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden tilanteeseen. Yhtäältä tarkastellaan sitä, voisiko tilanteeseen vaikuttaa ulkomaalaislaissa olevia säännöksiä muokkaamalla. Toisaalta tarkastellaan mahdollisuutta oleskelun laillistamiseen määräaikaisella erillislailla. Selvityksen tueksi on selvitetty eräiden muiden Euroopan maiden laillistamisratkaisuja.

Selvitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriön maahanmuutto-osastolla. Se on osa Ilman oleskeluoikeutta maassa olevat -hanketta, joka on asetettu ajalle 24.5.2021–31.12.2022. Valmistelussa on kuultu asiakokonaisuuden kannalta keskeisiä viranomaistahoja sekä muita asiantuntijoita ja toimijoita, kuten keskeisiä kansalaisjärjestöjä.

Asiasanat maahanmuutto, turvapaikanhakijat, oleskeluluvat, ihmiskauppa, hyväksikäyttö

ISBN PDF	978-952-324-545-7	ISSN PDF	2490-077X
Asianumero	VN/13867/2021	Hankenumero	SM012:00/2021

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-545-7>

Utredning om eventuella nationella lösningar på situationen för personer som vistas i landet utan uppehållsrätt

Inrikesministeriets publikationer 2022:16		Tema	Migration
Utgivare	Inrikesministeriet		
Utarbetad av	Inrikesministeriets migrationsavdelning		
Språk	Finska	Sidantal	51

Referat

Bakgrunden till utredningen är åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet för 2021–2024 (Inrikesministeriets publikationer 2021:9), som har uppdaterats i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Marins regering. En föreslagen åtgärd i programmet är att man utifrån nationellt forskningsmaterial och europeisk jämförelse utreder eventuella nationella lösningar på situationen för personer som länge vistas i landet utan uppehållsrätt. Eventuella beslut i ärendet fattas separat.

I utredningen granskas med tanke på utlänningslagstiftningen eventuella nationella lösningar på situationen för dem som kommit till Finland som asylsökande 2015–2016 eller tidigare och som länge vistas i landet utan uppehållsrätt. Å ena sidan övervägs det om situationen kan påverkas genom att bestämmelserna i utlänningslagen ändras. Å andra sidan granskas möjligheten att legalisera vistelse genom en temporär speciallag. Till stöd för utredningen har man tagit reda på lösningar för legalisering i vissa andra europeiska länder.

Utredningen gjordes som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriets migrationsavdelning och den ingår i ett projekt som gäller personer som vistas i landet utan uppehållsrätt. Projektet har tillsatts för tiden 24.5.2021–31.12.2022. Vid beredningen hördes myndigheter som är centrala med tanke på helheten samt andra sakkunniga och aktörer, såsom centrala frivilligorganisationer.

Nyckelord migration, asylsökande, uppehållstillstånd, människohandel, utnyttjande

ISBN PDF	978-952-324-545-7	ISSN PDF	2490-077X
Ärendenummer	VN/13867/2021	Projektnummer	SM012:00/2021

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-545-7>

Report on possible national solutions to the situation of people without a right of stay in Finland

Publications of the Ministry of the Interior 2022:16	Subject	Migration
Publisher Ministry of the Interior		
Group author The Migration Department of the Ministry of the Interior		
Language Finnish	Pages	51

Abstract

This report was drawn up based on the Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay (Publications of the Ministry of the Interior 2021:9) that has been updated for the period 2021–2024 in accordance with the Government Programme of Prime Minister Marin's Government. One of the measures proposed in the Action Plan is to examine, based on national research evidence and a European comparative study, possible national solutions to the situation of people who have resided in Finland for a long time without a right of stay. Any decisions on this matter will be made separately.

This report examines, from the perspective of the legislation on aliens, possible national solutions to the situation of people who arrived in Finland as asylum seekers in 2015–2016 or earlier and who have resided in the country for a long time without a right of stay. The report examines both whether the situation could be addressed by amending the provisions of the Aliens Act and whether irregular stay could be legalised by enacting a temporary special act. Solutions adopted by certain other European countries have also been examined.

The report was prepared by officials of the Migration Department of the Ministry of the Interior. It is part of a project addressing the situation of people without a right of stay in Finland, which was appointed for the period from 24 May 2021 to 31 December 2022. Key authorities, experts and other relevant parties, such as key civil society organisations, were consulted during the preparation process.

Keywords migration, asylum seekers, residence permit, trafficking in human beings, exploitation

ISBN PDF 978-952-324-545-7	ISSN PDF 2490-077X
Reference number VN/13867/2021	Project number SM012:00/2021

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-545-7>

Sisältö

Yhteenveto selvityksen keskeisistä havainnoista	8
1 Selvityksen tausta ja tavoite	10
2 Ilman oleskeluoikeutta Suomessa olevat henkilöt	12
2.1 Ilman oleskeluoikeutta maassa olevien henkilöiden määrästä.....	12
2.2 Taustoiltaan ja tilanteiltaan heterogeeninen ryhmä	13
2.3 Suomessa oleskelevat kielteisen päätöksen saaneet tai päätöstä odottavat turvapaikanhakijat.....	15
2.4 Ilman oleskeluoikeutta maassa olevat henkilöt, jotka eivät ole hakeneet Suomesta turvapaikkaa tai oleskelulupaa	18
3 Mahdolliset lainsäädännölliset ratkaisut oleskelun laillistamiseksi	19
3.1 Oleskelun laillistaminen ulkomaalaislain oleskelulupaperusteella.....	19
3.1.1 Oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi (51 §)	19
3.1.2 Oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §)	22
3.1.3 Humanitaarinen suojelu (kumottu 88 a §)	24
3.1.4 Maahantulosäännösten kiertäminen (36 §:n 2 mom.)	26
3.2 Oleskelun laillistaminen määräaikaisella erillislailla	27
3.2.1 Laillistamisen kohderyhmän määrittäminen	27
3.2.2 Oleskeluluvan myöntämisen edellytykset	29
3.2.3 Oleskeluluvan luonne ja pituus	31
3.2.4 Kotoutumiseen liittyviä näkökulmia	33
3.3 Laillistamisen toteuttamisvaihtoehtojen arviointia	34
3.4 Mahdollisen laillistamisen vaikutusten alustavaa arviointia.....	36
4 Oleskelun laillistamista koskevat keskustelut ja lainsäädäntö EU:ssa ja eräissä jäsenvaltioissa	39

Liite:	Esimerkkejä laillistamisratkaisuista eräissä Euroopan maissa	41
1.	Alankomaat	41
2.	Belgia	42
3.	Espanja	42
4.	Irlanti	43
5.	Luxembourg	44
6.	Norja	45
7.	Portugali.....	46
8.	Puola	46
9.	Ranska	47
10.	Ruotsi	47
11.	Saksa	48
12.	Slovenia.....	50
13.	Sveitsi (Geneve)	50

Yhteenveto selvityksen keskeisistä havainnoista

- **Suomessa pitkään ilman oleskeluoikeutta oleskelleista suuri osa on vuosina 2015–2016 saapuneita turvapaikanhakijoita.** Maassa oleskelee kuitenkin myös ihmisiä, jotka eivät ole koskaan hakeneet turvapaikkaa tai muuta oleskelulupaa. Lisäksi maassa oleskelee jo ennen vuotta 2015 saapuneita turvapaikanhakijoita.
- **Tarkkoja määrällisiä arvioita selvityksen kohderyhmästä on vaikea tehdä.** Maahanmuuttoviraston mukaan Suomessa oleskelee vajaat 3 000 henkilöä, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa vuosina 2015–2016 tai aiemmin ja jotka joko ovat edelleen turvapaikkajärjestelmässä tai joille on tehty lähiaikoina viimeisin lainvoimainen kielteinen päätös. Sen sijaan niistä ilman oleskeluoikeutta olevista, jotka eivät ole olleet turvapaikkajärjestelmässä, on vähemmän tietoa saatavilla.
- **Kohderyhmää koskevissa havainnoissa korostuu ryhmän heterogeenisyys.** Ilman oleskeluoikeutta olevat voivat olla työkäisiä tai lapsiperheitä, ja he voivat olla toimintakykyisiä tai heillä voi olla mielenterveysongelmia taikka he ovat voineet joutua hyväksikäytön kohteeksi.
- Käsillä olevassa selvityksessä ulkomaalaislakia on tarkasteltu siitä näkökulmasta, voisiko ratkaisun pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden tilanteeseen löytää **olemassa olevia säännöksiä muokkaamalla**. Tarkasteluun on otettu oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi (UlkL 51 §), oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä (UlkL 52 §), humanitaarinen suojelu (ent. UlkL 88 a §) ja maahantulosäännösten kiertäminen (UlkL 36 § 2 mom.). Selvityksen perusteella kyseisiä pykäläiä olisi kuitenkin vaikea muuttaa siten, että ne merkittävästi vaikuttaisivat selvityksen kohderyhmänä olevien henkilöiden tilanteeseen ja samalla vastaisivat tulevaisuuden tarpeisiin. Kyseisiin pykäläiin liittyvät selvitysprosessissa esiin tulleet havainnot voitaisiin kuitenkin huomioida ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

- Toisena ratkaisuvaihtoehtona ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen on tarkasteltu **määräaikaisella erillislailla toteutettavaa laillistamista**.
 - Kertalaillistamisen **kohderyhmä** voisi olla viimeistään 31.12.2016 Suomesta turvapaikkaa hakeneet henkilöt, jotka oleskelevat Suomessa ilman oleskelulupaa lain voimaan tulemisen hetkellä. Yksi mahdollisuus voisi olla laillistamisen rajaaminen **lapsiperheisiin**.
 - Myönnettävän oleskeluluvan **edellytyksinä** voisi olla, että henkilö on oleskellut Suomessa lähes yhtäjaksoisesti turvapaikkahakemuksen teytään eikä ole syylistynyt rikoksiin. Lisäksi henkilön tulisi tehdä oleskelulupahakemus tietyn määräajan sisällä lain voimaan tulemisesta.
 - Selkeästi määritelty ja helposti sovellettava kertalaillistaminen voisi vähentää Maahanmuuttoviraston nykyistä työtaakkaa ja vastaanoton kustannuksia.
 - Kertalaillistaminen ei toimisi vetotekijänä, koska kyseessä olisi kertaluontoinen ratkaisu, joka kohdistuisi maassa jo pitkään oleskelleisiin henkilöihin.
- Selvityksen tueksi on tarkasteltu **muissa Euroopan maissa toteutettuja laillistamisia**. Lyhyet kuvaukset eräiden maiden laillistamisratkaisuista on koottu selvityksen liitteeseen. Kysymys on ajankohtainen esimerkiksi Irlannissa ja Saksassa.

1 Selvityksen tausta ja tavoite

Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma (jäljempänä LAMA-ohjelma) vuosille 2021–2024 päivitettiin hallitusohjelman mukaisesti ja se julkaisiin toukokuussa 2021. Ohjelmassa korostetaan toimivan paluu- ja palautusjärjestelmän merkitystä ensisijaisena keinona torjua luvatonta maassa oleskelua ja sen myötä ehkäistä niin sanotun varjoyhteiskunnan syntymistä. Toimiva paluupolitiikka on välttämätön osa tasapainoista turvapaikkajärjestelmää niin kansallisella kuin EU-tasolla. Se lisää oikeusvarmuutta ja sen myötä kansalaisten luottamusta turvapaikkajärjestelmää kohtaan. Suomen viranomaiset pyrkivät jatkuvasti edistämään palautuksia sellaisiin kolmansiin maihin, joiden kanssa yhteistyössä on haasteita.

LAMA-ohjelmassa tuodaan esiin, että tilanteessa, jossa paluut ja palautukset eivät toimi toivotulla tavalla, maassa ilman oleskeluoikeutta olevien henkilöiden tilanteeseen ei ole yhtä ratkaisua. Tämän vuoksi ohjelmassa tarkastellaan myös Suomessa ilman oleskeluoikeutta olevien henkilöiden asemaa ja tuodaan esiin ilmiön moniulotteisuutta ja siihen liittyviä erilaisia näkökohtia. Toimenpiteen ohjelmassa esitetään, että alkuvuodesta 2021 valmistuneen kansallisen tutkimusaineiston ja eurooppalaisen vertailun perusteella selvitetäisiin mahdollisia kansallisia ratkaisuja maassa pitkään ilman oleskeluoikeutta oleskeleiden henkilöiden tilanteeseen. Mahdolliset päätökset asiassa tehdään erikseen.

Kansallisella tutkimusaineistolla tarkoitetaan ennen kaikkea hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti vuoden 2020 aikana toteutettua tutkimushanketta, jossa selvitettiin, millaisia yhteisvaikutuksia ulkomaalaislakiin vuosina 2015–2019 tehdyillä muutoksilla on ollut kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan sekä lapsen edun toteutumiseen. Tutkimus toteutettiin osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (VN TEAS) ja se valmistui helmikuussa 2021 (jäljempänä VN TEAS-selvitys)¹. Eräänä keskeisenä havaintona tutkimuksessa todetaan, että Suomeen on syntynyt erilaisia väliinputoajien ryhmiä. Selvityksen mukaan tämä johtuu sellaisten tilanteiden lisääntymisestä, joissa henkilöt eivät saa Suomesta kansainvälistä suojelua tai muuta oleskelulupaa, mutta he eivät myöskään poistu maasta. Heitä ei välttämättä pystytä myöskään poistamaan maasta

1 Pirjatanniemi, E., Alvesalo-Kuusi, A., Helminen, M., Lepola, O., Lilja, I., & Vainio, K.: Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10. Helsinki 2021.

viranomaistoimin. Tutkijat suosittavatkin, että hallitus kartoittaisi ilman oleskelulupaa olevien mahdollisuutta saada oleskelulupa muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella.

LAMA-ohjelman toimenpiteessä mainitulla eurooppalaisella vertailulla puolestaan viitataan Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) vuonna 2020 käynnistämään vertailevaan tutkimukseen EU-maiden käytännön haasteista ja ratkaisuista ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien tilanteeseen.² Tutkimus valmistui kesällä 2021. Tutkimuksessa todetaan, että kaikenlaisen ilman oleskeluoikeutta tapahtuvan maassa oleskelun lopettamiseksi jäsenvaltioissa asetetaan etusijalle (vapaaehtoinen) paluu, kun taas laillistamista käsitellään politiikassa varsin vähän. Vain muutamassa maassa on toteutettu laillistamispolitiikkaa. Tällöin laillistamisen kohteena ovat erityisesti olleet ilman oleskeluoikeutta maassa pitkään oleskelleet henkilöt. EMN:n tutkimusta on hyödynnetty erityisesti tämän selvityksen eurooppalaista vertailua koskevassa osiossa. EMN:n lisäksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR) teetti vuonna 2021 raportin laillistamispolitiikasta alueellaan.³ Siinä tunnistetaan jonkintasoisia laillistamisratkaisuja 49:ssä sen kaikkiaan 57:stä jäsenmaasta. Myös näitä havaintoja hyödynnetään selvityksen eurooppalaisessa vertailussa.

Toukokuussa 2021 valtioneuvoston hyväksymässä ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa kiinnitetään huomiota ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleviin henkilöihin ja heidän riskiinsä joutua ihmiskaupan tai muun hyväksikäytön uhriksi. Ohjelman valmistelun aikana pidetyissä kuulemisissa nousi esiin, että ilman oleskeluoikeutta maassa olevien ihmisten määrä ja samalla myös ihmiskaupan tai muun hyväksikäytön uhriksi Suomessa joutuneiden määrä ja avun tarve ovat kasvaneet.

Edellä kerrotun pohjalta tässä selvityksessä tarkastellaan mahdollisia kansallisia ratkaisuja maassa pitkään ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden henkilöiden tilanteeseen. Selvitys on osa sisäministeriön toukokuussa 2021 perustamaa Ilman oleskeluoikeutta maassa olevat -hanketta (SM012:00/2021).

2 Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway. European Migration Network Study. July 2021.

3 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.

2 Ilman oleskeluoikeutta Suomessa olevat henkilöt

Suomessa oleskelee ilman oleskeluoikeutta monin tavoin heterogeeninen joukko ihmisiä. Arviot heidän lukumäärästään vaihtelevat. Syyt oleskeluun ilman oleskeluoikeutta ovat moninaiset. Kyse voi olla henkilöistä, joiden maahantulo ei ole alun perinkään ollut lailista, tai henkilöistä, joiden laillisen oleskelun edellytykset ovat päättyneet esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen tai muun päätöksen johdosta. Myös henkilöiden tilanteet Suomessa ovat hyvin erilaisia. Kyse voi olla niin työikäisistä ja toimintakykyisistä henkilöistä kuin mielenterveysongelmista kärsivistä ja alaikäisistä henkilöistä.

Jotta LAMA-ohjelman mukaisia mahdollisia kansallisia ratkaisuja voidaan pohtia, on tärkeää ymmärtää, minkälaisia henkilöitä kohderyhmään kuuluu. Näin toimenpiteet voidaan kohdentaa oikein. Tätä selvitystä laadittaessa on pyritty selvittämään, minkä kokoinen ja minkälainen ryhmä ilman oleskeluoikeutta Suomessa olevat ovat. Tietoa on kerätty eri toimijoilta, jotka ovat tekemisissä ilman oleskeluoikeutta olevien henkilöiden kanssa. Selvitykseen on pyritty keräämään sekä määrällistä että laadullista tietoa kohderyhmästä.

2.1 Ilman oleskeluoikeutta maassa olevien henkilöiden määrästä

Ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleskelevien henkilöiden määrän arvioiminen on vaikeaa, sillä nämä henkilöt pyrkivät yleensä maasta poistamisen uhan vuoksi välttämään tilanteita, joissa heidän oleskelunsa tulee viranomaisten tietoon. Vapaa liikkuvuus Schengen-alueella ja sisärajaratkastusten puuttuminen mahdollistavat sen, että ihmiset voivat saapua muista Schengen-alueen maista Suomeen ja myös poistua maasta ilman, että se tulee viranomaisten tietoon.

LAMA-ohjelmassa kuvaillaan ilman oleskeluoikeutta olevia henkilöitä koskevaa ilmiötä sekä eri henkilöryhmiä ja heidän määriään. Arvioiden mukaan merkittävä osa Suomessa ilman oleskeluoikeutta olevista on vuosina 2015–2016 turvapaikanhakijoina maahan tulleita. Poliisissa vuonna 2019 toteutetun Kadonneet-projektin arvion mukaan Suomessa oleskeli tuolloin noin 220–900 henkilöä, jotka olivat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen ja maastapoistamispäätöksen, mutta eivät olleet poistuneet maasta. Kuntaliitto arvioi

kesällä 2020 heidän määräkseen yhteensä noin 700–1 100 henkilöä. Kuntaliiton mukaan maassa oleskeli tuolloin ilman oleskeluoikeutta myös lapsiperheitä. On vaikea sanoa, kuinka hyvin edellä kerrotut arviot lukumääristä pitävät edelleen paikkansa.

Ilman oleskeluoikeutta maassa oleville apua tarjoava Helsingin Diakonissalaitos kohtasi tammikuun 2018 ja syyskuun 2021 välillä noin 2 000 ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevaa. Heistä suurin osa oli joskus hakenut Suomesta turvapaikkaa. Keskimäärin 40 % kohdatuista henkilöistä oli Somalian kansalaisia ja 50 % arabitaustaisia, joista suurimmat ryhmät muodostivat irakilaiset ja marokkolaiset. Henkilöistä vajaat 80 % oli miehiä.

Jos tarkastellaan ainoastaan tällä hetkellä ilman oleskeluoikeutta maassa olevia, jää kuva ilmiöstä ja sen moninaisuudesta vaillinaiseksi. Monet turvapaikanhakijoina maahan erityisesti vuosina 2015–2016 saapuneista ovat tehneet uusintahakemuksen tai -hakemuksia ja pysyneet sen vuoksi turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmässä. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan vuonna 2016 tai aiemmin Suomeen turvapaikanhakijoina tulleita oleskeli maassa edelleen noin 3 000 henkilöä. Nämä pääosin vielä turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmässä olevat henkilöt kuvaavat hyvin tässä selvityksessä käsiteltävän ilmiön monimuotoisuutta. Vaikka he oleskelevat maassa laillisesti siihen asti, kunnes turvapaikka-asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös, ovat he saaneet ainakin yhden ja mahdollisesti jo useita päätöksiä, joissa heille ei ole myönnetty oleskeluoikeutta Suomeen. On todennäköistä, että osa turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmässä nyt olevista päätyy oleskelemaan maassa ilman oleskeluoikeutta. Tästä syystä myös tätä kohderyhmää tarkastellaan alla kohdassa 2.3.

2.2 Taustoiltaan ja tilanteiltaan heterogeeninen ryhmä

Seuraavaksi tarkastellaan ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien moninaisuutta: oleskelustatukseen liittyvät taustat vaihtelevat, minkä lisäksi ihmiset elävät käytännössä hyvin erilaisissa olosuhteissa. Ymmärrys niistä olosuhteista ja tekijöistä, jotka vaikuttavat näiden ihmisten elämään, on tärkeää erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen mielekkyyden punninnassa. Kokonaisvaltaisen tilannekuvan muodostamiseksi kohderyhmää tarkastellaan laajasti sisältäen myös tilanteet, joissa henkilöt eivät varsinaisesti tai yhtäjaksoisesti oleskele ilman oleskeluoikeutta, mutta ovat muilla tavoin vastaavassa asemassa.

Vaikuttaisi siltä, että suurin osa Suomessa ilman oleskeluoikeutta oleskelevista on saapunut maahan turvapaikanhakijoina. Pääosa heistä on tullut maahan vuosina 2015–2016, mutta maassa oleskelee edelleen myös esimerkiksi vuosina 2005–2010 Suomeen turvapaikanhakuun tulleita somalitaustaisia henkilöitä. Turvapaikanhakijoiden joukossa on myös Suomeen Dublin-pyyntöjen perusteella palautettuja henkilöitä. Järjestöjen mukaan turvapaikkaa hakeneiden joukossa on sekä haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä että

henkilöitä, jotka ovat jo kotoutuneet hyvin Suomeen. Kuten edellä todettiin, osa turvapaikkaa vuosina 2015–2016 tai aiemmin hakeneista on edelleen turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmässä. Heille on kuitenkin pitkän oleskelun aikana voinut muodostua monenlaisia siteitä Suomeen esimerkiksi työnteon, opiskelun, perhesiteiden, kielen opiskelun tai suomalaisten ystävien kautta.

Osalla EU:n ulkopuolelta tulleista henkilöistä (eli kolmansien maiden kansalaisista) on saatanut aiemmin olla oleskelulupa, jonka voimassaolo on päättynyt. Jatkolupaa ei ole myönnetty, koska luvan edellytykset eivät ole täyttyneet tai lupakategoria, jonka perusteella edellinen oleskelulupa on myönnetty, on poistettu ulkomaalaislaista (esim. humanitaarinen suojelu). Joillakin on oleskelulupahakemus (esim. perhesiteen perusteella) vireillä, minkä johdosta oleskelu on hakemuksen käsittelyn ajan laillista. Osa Suomessa ilman oleskeluoikeutta oleskelevista kolmansien maan kansalaisista ei ole koskaan hakenut Suomesta turvapaikkaa tai oleskelulupaa. Näitä tilanteita tarkastellaan kohdassa 2.4.

Suomessa oleskelee ilman oleskeluoikeutta myös muiden EU-maiden kansalaisia, esim. Itä-Euroopan vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Usein puhutaan myös nk. liikkuvasta väestöstä. Tähän ryhmään kuuluvia henkilöitä tavataan erityisesti pääkaupunkiseudulla. He voivat oleskella maassa laillisesti kolmen kuukauden ajan, minkä jälkeen heidän tulee rekisteröidä oleskelunsa. Nämä henkilöt ovat usein sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä etuuksien puolesta vastaavassa asemassa kuin ilman oleskeluoikeutta maassa olevat henkilöt.

Monet ilman oleskeluoikeutta maassa olevista henkilöistä ovat työikäisiä. Osa heistä on voinut tehdä töitä Suomessa pitkäänkin ja heille on syntynyt siteitä Suomeen. Joissain tilanteissa työsuhteen päättymisen on voinut johtaa oleskeluoikeuden päättymiseen. Toisaalta työnteon perusteella Suomessa oleskelevan henkilön perhe saattaa olla maassa ilman oleskeluoikeutta, jos perheenjäsenet eivät ole saaneet tai eivät ole hakeneet oleskelulupia perhesiteen perusteella.

Työikäisten lisäksi ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelee myös lapsiperheitä. Eri tahojen arviot lapsiperheiden osuudesta vaihtelevat. Vaikuttaa siltä, että lapsiperheet muodostavat suhteellisen pienen osuuden kohderyhmästä. Selvitystä laadittaessa on kuitenkin nostettu esiin, että ilman oleskeluoikeutta maassa oleville syntyvä lapsi ei välttämättä näy rekistereissä, jolloin näistä lapsista ja heidän määrästä ei ole saatavilla tietoa.

Henkilöiden oleskelu maassa ilman oleskeluoikeutta on saattanut jatkua pitkään. Epävarma tilanne näkyy kentällä toimivien tahojen mukaan psyykkisenä kuormituksena. Ihmisiä kuvaillaan epätoivoisiksi ja masentuneiksi, ja mielenterveysongelmia esiintyy. Henkilöillä on kuitenkin hyvin erilaiset voimavarat ratkoa tilanteitaan. Osan kohdalla hankala tilanne johtaa päätöskyvyttömyyteen. Viranomaisten näkökulmasta palvelujen

tarjoaminen ilman oleskeluoikeutta oleville henkilöille herättää kysymyksiä. Toisaalta myöskään henkilöt eivät itse epävarman tilanteensa vuoksi uskalla aina ottaa yhteyttä viranomaisiin. Muun muassa pandemia on osoittanut, että luottamuksen rakentaminen on olennaista niin yksilöiden kuin yhteiskunnan näkökulmasta. Tässä ruohonjuuritason toimijoilla kuten järjestöillä ja seurakunnilla on tärkeä rooli.

Selvitystä laadittaessa nousi esiin ilman oleskeluoikeutta olevien henkilöiden alttius hyväksikäytölle ja jopa ihmiskaupalle. Osa ilman oleskeluoikeutta maassa olevista tekee työtä täysin normaaleilla työehdoilla. Osalle henkilöistä tarjottavat työsuhteet voivat kuitenkin olla epämääräisiä ja sisältää viitteitä kiskonnantapaisesta työsyrynnästä tai jopa työperäisestä ihmiskaupasta. Lisäksi nousi esiin huoli seksuaalisesta hyväksikäytöstä ja siihen liittyvästä ihmiskaupasta erityisesti turvapaikanhakijataustaisten naisten kohdalla. He saattavat olla asunnottomia, ja riippuvainen asema suhteessa avun tai asumisen tarjoajiin voi luoda puitteet seksuaaliselle hyväksikäytölle. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä ilman oleskeluoikeutta olevia ihmiskaupan uhreja on toistaiseksi ollut vain vähän. Kaikki uhrit eivät kuitenkaan eri syistä hakeudu auttamisjärjestelmän palveluihin. Yksi syy voi olla se, että mahdollinen palauttaminen kotimaahan nähdään hyväksikäytön jatkumista suurempana uhkana.

2.3 Suomessa oleskelevat kielteisen päätöksen saaneet tai päätöstä odottavat turvapaikanhakijat

Aiemmin todetusti ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevista todennäköisesti suurin osa on turvapaikanhakijataustaisia. Heidän oleskelunsa luonne on voinut muuttua useita kertoja maassa oleskelun aikana. Vaikka he turvapaikkaprosessin aikana oleskelevat Suomessa laillisesti, lakkaa oleskeluoikeus turvapaikkaprosessin päätyttyä kielteiseen päätöseen ja täytäntöönpanokelpoiseen maastapoistamispäätökseen. Koska uusintahakemus johtaa uudelleen oleskeluoikeuteen ja kielteinen päätös uusintahakemukseen oleskeluoikeuden lakkaamiseen, on turvapaikanhakijataustaisia henkilöitä syytä tarkastella kokonaisuutena riippumatta siitä, mikä heidän asemansa jollakin tietyllä hetkellä on.

Tästä ryhmästä on selvitystä laadittaessa pyydetty lisätietoa Maahanmuuttovirastolta. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan vuonna 2016 tai aiemmin saapuneita turvapaikanhakijoita oleskeli edelleen Suomessa lokakuussa 2021 noin 3 000 henkilöä. Lukumäärästä on rajattu pois todennäköisesti maasta kadonneet eli henkilöt, joilla ei ole viime vuosina ollut vireillä prosessia virastossa tai jotka eivät ole olleet vastaanottokeskuksissa kirjoilla. Seuraavaksi kuvaillaan tarkemmin Maahanmuuttoviraston tietoihin perustuen tätä henkilöjoukkoa.

Pääosa henkilöistä on Irakin kansalaisia (n. 57 %). Toiseksi yleisin kansalaisuus on Afganistan (n. 20 %). Kolmanneksi suurin ryhmä on Somalian kansalaiset (13 %). Muita kansalaisuuksia on verrattain vähän. Huomionarvoista tämän selvityksen näkökulmasta on se, että tilanne Afganistanissa on Talebanin valtaannousun jälkeen muuttunut. Maahanmuuttovirasto keskeytti heinäkuun alussa 2021 kielteisten päätösten tekemisen Afganistanin kansalaisille. Myös hallinto-oikeudet palauttavat viraston uudelleen käsiteltäväksi Afganistanin kansalaisille tehtyjä kielteisiä päätöksiä. Kansainvälisen suojelun tarve arvioidaan ajankohtaisen maatilanteen perusteella, ja alkusyksystä 2021 alkaen monella aiemmin kielteisen päätöksen saaneella on maan tilanteen johdosta todettu tarve kansainväliselle suojelulle, ja he ovat saaneet myönteisen päätöksen. Uusintahakemusten määrissä muuttunut tilanne ei ole toistaiseksi näkynyt.

Arvion mukaan kohderyhmässä miehiä on 84 % ja naisia 16 %. Alaikäisiä on noin 10 % ja he ovat mukana hakevia eli turvapaikkamenettelyssä yhdessä vanhempansa tai vanhempiensa kanssa. Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ei näin ollen vaikuttaisi tässä ryhmässä olevan. Muualla oleskelevia perheenjäseniä on noin 48 %:lla hakijoista, suurimmista lähtömaista yleisimmin irakilaisilla hakijoilla.

Hakijoista n. 45 %:lla on ollut esittää kansallinen passi. Irakin kansalaisilla on ollut esittää kansallinen passi useammin kuin muiden maiden kansalaisilla. Henkilöllisyys on katsottu Maahanmuuttovirastossa varmistetuksi irakilaisten osalta n. 69 %:n kohdalla, kun tilanne afganistanilaisten kohdalla on n. 16 % ja somalialaisten kohdalla n. 2 %.

Osasta henkilöitä (n. 14 %) on esitetty Suomelle Dublin-pyyntö toisesta jäsenvaltiosta eli he eivät ole oleskelleet Suomessa yhtäjaksoisesti ensimmäisestä Suomessa tehdystä turvapaikkahakemuksesta lähtien. Henkilöistä n. 20 % on hakenut oleskelulupaa työn perusteella saamatta sitä. Valtaosa näistä hakijoista (84 %) on täyttänyt lain 35 §:n mukaisen matkustusasiakirjavaatimuksen eli kielteiseen päätökseen on ollut muu syy kuin se, että hakija ei ole esittänyt voimassa olevaa kansallista passia hakiessaan oleskelulupaa. Työperusteisen oleskeluluvan saaminen onkin voinut estyä esimerkiksi työvoiman saatavuusharkinnan vuoksi. Rikoksiin syyllistyneitä tai rikoksista epäiltyjä koskevia merkintöjä on Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmään tehty 236 henkilölle. Näistä henkilöistä 89 henkilöllä on myös merkintä perheestä.

Suomesta turvapaikkaa hakeneita, kielteisen päätöksen saaneita ja silti oleskeluaan maassa jatkaneita henkilöitä todennäköisesti yhdistää se, että oman näkemyksensä mukaan he eivät voi tai he eivät halua palata kotimaahansa, vaikka he ovatkin saaneet kielteisen päätöksen hakemukseensa. Vaikka heillä on ollut mahdollisuus palata kotimaahansa vapaaehtoisesti, he eivät ole tätä mahdollisuutta käyttäneet. Tämän vuoksi heille ei myöskään ole myönnetty oleskelulupaa maasta poistumisen estymisen vuoksi lain 51 §:n nojalla. Näitä henkilöitä ei myöskään ole pystytty poistamaan maasta viranomaistoimin.

Kielteisen oleskelulupapäätöksen saanut henkilö voi halutessaan aina palata kotimaahansa. Tiettyjen kolmansien maiden haluttomuus vastaanottaa kansalaisiaan koskee ainoastaan viranomaistoimin palautettavia. Palauttamisen estyminen voi johtua esimerkiksi siitä, että kolmas maa ei ota heitä vastaan tai ottaa vastaan vain harvakseltaan pieniä määriä henkilöitä. Syynä voi olla myös se, että henkilöt pyrkivät välttämään maasta poistamista piileskelemällä viranomaisilta tai vastustamalla fyysisesti palautusta niin, ettei heitä voida palauttaa normaalilla reittilennolla valvottuna.

Jos maasta poistaminen ei ole mahdollista, henkilö poistetaan vastaanottojärjestelmästä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (jäljempänä vastaanottolaki) 14 a §:n nojalla. Joissain tilanteissa maasta poistaminen ja vastaanottojärjestelmästä poistaminen ei ole tullut ajankohtaiseksi, koska henkilön kansainvälistä suojelua koskevan asian käsittely on vielä kesken. Käytännössä tällöin on kyse uusintahakemuksen käsittelystä joko Maahanmuuttovirastossa tai valitusasteessa.

Vastaanottojärjestelmästä poistamisen vuoksi kotikuntaa vailla olevien henkilöiden oikeudet saada palveluita alenevat lain mukaan välttämättömään huolenpitoon ja kiireelliseen hoitoon. Kuntien välillä on eroja sen suhteen mitä palveluita ne katsovat tapauskohtaisesti tähän oikeuteen sisältyvän. Jotkut kunnat ovat myös omaehtoisesti päättäneet laajentaa omalla alueellaan oleskelevien henkilöiden oikeuksia. Jos henkilö tekee uusintahakemuksen, kunnan vastuu palveluiden järjestämisestä lakkaa ja hakija siirtyy takaisin vastaanottojärjestelmään ja sen palveluiden piiriin. Käytännön haasteena on se, että henkilö voi siirtyä monta kertaa edestakaisin kahden järjestelmän välillä.

Kuntien ja järjestöjen taholta on tuotu esiin ihmisten hankalat tilanteet vastaanottopalvelujen päättyessä. Haasteita on havaittu muun muassa tiedonkulussa, kun henkilöt siirtyvät vastaanottokeskuksista kuntien asukkaiksi. Tämä koskee erityisesti sellaisia henkilöitä, joilla ei ole sosiaaliturvatunnusta. Kunnista ja järjestöistä on tuotu esiin myös huoli siitä, että hakijoiden haavoittuvaa asemaa ei aina ole vastaanottokeskuksissa tunnistettu.

2.4 Ilman oleskeluoikeutta maassa olevat henkilöt, jotka eivät ole hakeneet Suomesta turvapaikkaa tai oleskelulupaa

Suomessa oleskelee ilman oleskeluoikeutta myös ihmisiä, jotka eivät ole hakeneet Suomesta kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa. He ovat tulleet Suomeen alun perin esimerkiksi viisumilla tai viisumivapaasti. Yhtenä esimerkkinä nousevat tässä yhteydessä esiin marokkolaiset. Tilannekuva näistä henkilöistä on huono verrattuna muihin ilman oleskeluoikeutta maassa oleviin henkilöihin.

Tämä henkilöryhmä nousi esiin sekä LAMA-ohjelmaa että ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa valmisteltaessa. LAMA-ohjelmassa esitetään toimenpiteenä tuettavan tutkimusta koskien maassa ilman oleskeluoikeutta olevia henkilöitä. Ohjelmassa todetaan, että toimivien ratkaisujen löytämiseksi on tärkeää saada nykyistä selkeämpi kuva heidän tilanteestaan, määrästään, joutumisestaan ihmiskaupan uhreiksi tai hyväksikäytetyiksi sekä olosuhteista, joissa he elävät.

Osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (VN TEAS) käynnistyi syyskuussa 2021 nk. paperittomien henkilöiden sosiaalisten oikeuksien toteutumista Suomessa tarkasteleva tutkimus. Diakonia-ammattikorkeakoulun ja Tampereen yliopiston toteuttamassa hankkeessa selvitetään, miten nk. paperittomien sosiaaliset oikeudet toteutuvat tällä hetkellä julkisessa palvelujärjestelmässä alueelliset eroavuudet sekä paperittomien heterogeeniset henkilöryhmät huomioiden ja mitä ratkaisuehdotuksia sosiaalihuollon keskeisiin haasteisiin on löydettävissä tilannekuvan perusteella. Tutkimuksen avulla saadaan myös parempi kokonais käsitys Suomessa ilman oleskeluoikeutta olevia henkilöitä koskevasta ilmiöstä.

3 Mahdolliset lainsäädännölliset ratkaisut oleskelun laillistamiseksi

Edellä kohdassa 2 on kuvailtu ilman oleskeluoikeutta olevia koskevan kohderyhmän moninaisuutta ja ilmiöön liittyviä erilaisia tilanteita. Käsillä olevaan tilanteeseen ei ole olemassa yhtä ratkaisua. Tässä selvityksessä pohditaan mahdollisia ratkaisuja yhdestä ulkomaalaisoikeudellisesta näkökulmasta eli oleskelun laillistamisen osalta. Laillistaminen voisi tapahtua joko yksittäisen oleskelulupaperusteen nojalla (3.1.) tai erillisellä, määräajan voimassa olevalla lailla (3.2.). Näihin toteuttamismaihtoehtoihin liittyviä näkökohtia arvioidaan kohdassa 3.3.

3.1 Oleskelun laillistaminen ulkomaalaislain oleskelulupaperusteella

Seuraavassa tarkastellaan mahdollisuutta laillistaa oleskelu ulkomaalaislain lupaperustetta muuttamalla. Näitä perusteita ovat lain 51 ja 52 §:ien mukaiset oleskeluluvat sekä laista poistettu humanitaarista suojelua koskeva säännös (kumottu 88 a §). Lisäksi erityisesti järjestöt nostavat usein oleskeluluvan saannin esteenä esiin maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn.

3.1.1 Oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi (51 §)

Ulkomaalaislain 51 §:n mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, tai hänen paluunsa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole tosiasiallisesti mahdollista. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perustelujen mukaan syynä voi olla esimerkiksi se, että liikenneyhteydet kyseiseen valtioon puuttuvat, hän ei voi saada tarvittavia matkustusasiakirjoja tai valtion viranomaiset muutoin suhtautuvat kielteisesti henkilön vastaanottamiseen.

Lain 51 §:n nojalla ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen määräaikainen oleskelulupa siksi ajaksi, kun tilapäinen este on poistunut. Tilapäisyys voi jatkua korkeintaan kaksi vuotta, minkä jälkeen ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 54 §:n 5 momentin perusteella, jos maasta poistaminen ei edelleenkään ole mahdollista. Luvan myöntäminen ei edellytä turvattua toimeentuloa (51 §:n 3 mom.). Luvan saaneella henkilöllä on työnteko-oikeus ulkomaalaislain 78 §:n 3 momentin 6 kohdan perusteella. Tilapäisen oleskeluluvan 51 §:n nojalla saaneen henkilön ulkomailla olevalle perheenjäsenelle ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella (51 §:n 4 mom.).

Pykälään lisättiin vuonna 2015 (HE 170/2014 vp) uusi 2 momentti, jonka mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen paluu jää toteutumatta sen vuoksi, että hän ei suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyä. Säännöksen perustelujen mukaan tilanteessa, jossa ulkomaalainen on tehnyt hakemuksen avustetusta vapaaehtoisesta paluusta, mutta paluu ei ole onnistunut, hän voi tehdä hakemuksen tilapäisen oleskeluluvan saamiseksi. Maahanmuuttoviraston on tällöin kaiken selvityksen perusteella arvioitava, onko paluun epäonnistuminen johtunut hakijan toimista vai onko kyseessä ollut muu syy ja hakija on toiminut yhteistyössä pyrkien edesauttamaan paluutaan. Hakijaa kuullaan ja hän voi esittää oman näkemyksensä paluun estymiseen johtaneesta tilanteesta. Säännösmuutoksen taustalla vaikutti mm. korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO 2013/78), jonka mukaan tilapäinen oleskelulupa tuli myöntää siitä huolimatta, että asianomaisen olisi todennäköisesti ollut mahdollista palata vapaaehtoisesti kyseiseen maahan. Näin oli myös tilanteissa, joissa henkilö oli syyllistynyt rikoksiin. Uudistuksella haluttiin viestiä, että jääminen maahan millä keinolla hyvänsä ei johda oleskeluluvan myöntämiseen. Yhdessä vapaaehtoisen paluun ohjelmassa kehitettyjen taloudellisten ja muiden kannustimien kanssa muutoksen toivottiin johtavan kasvaan halukkuuteen palata kotimaahan vapaaehtoisesti. Muutoksella pyrittiin myös lähentämään Suomen järjestelmää muiden EU-jäsenvaltioiden käytäntöihin tilanteissa, joissa palauttaminen viranomaistoimin ei heti onnistu.

Samassa yhteydessä muutettiin vastaanottolain 14 a §:ää siten, että vastaanottopalveluja rajoitettiin tilanteessa, jossa ulkomaalainen voi palata vapaaehtoisesti kotimaahansa. Pykälän mukaan ulkomaalaiselle, joka ei ole tehnyt hakemusta avustetusta vapaaehtoisesta paluusta, annetaan vastaanottopalveluja enintään 30 päivää sen jälkeen, kun päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että maasta poistamisen täytäntöönpano viranomaistoimin ei ole mahdollista. Jos avustettu paluu ei hakemuksesta huolimatta ole toteutunut tai hakemus on peruutettu, vastaanottopalvelut lakkaavat, kuitenkin viimeistään 90 päivän kuluttua hakemuksesta, jollei kolmannen maan kansalaiselle ole myönnetty oleskelulupaa. Kyseisiä säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta ilman huoltajaa olevan lapsen vastaanottopalveluihin. Lisäksi 14 a §:ssä säädetään siitä, että vastaanottokeskuksen johtaja voi päättää, että

henkilölle annetaan vastaanottopalveluja edellä kerrottujen määräaikojen estämättä kohtuullinen aika erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että henkilö valitsisi jäämisen Suomeen laittomasti vain hyvin poikkeuksellisesti. Valtioneuvosto antoi kuitenkin hallituksen esityksen yhteydessä lausuman, jonka mukaan se seuraa tarkasti esityksen vaikutuksia laittomasti maassa oleskelevien määrään ja ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimiin tilanteen korjaamiseksi, jos laittomasti maassa oleskelevien määrä esityksen toteutumisen myötä merkittävästi kasvaa. Viime vuosina on havaittu, että mitä pitemmäksi oleskelu maassa muodostuu, sitä vähemmän halukkuutta vapaaehtoiseen paluuseen on. Ulkomaalaislain 51 §:n mukaisia tilapäisiä oleskelulupia on vuonna 2015 voimaan tulleen muutoksen jälkeen myönnetty vähän (v. 2015: 247, v. 2016: 19, v. 2017: 9, v. 2018: 12, v. 2019: 15, v. 2020: 7). Kuten edellä on todettu, Suomessa arvioidaan oleskelevan edelleen noin 3 000 vuosina 2015–2016 maahan saapunutta turvapaikanhakijaa. Selvitystä valmisteltaessa on tuotu esiin, että maassa oleskelee myös aiemman 51 §:n nojalla luvan saaneita, ml. lapsiperheitä. He ovat saattaneet oleskella maassa jopa yli 10 vuotta ja heillä on voinut välillä olla vireillä turvapaikkahakemuksia.

VN TEAS-selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa nousi esiin, että yksi syy ilman oleskeluoikeutta maassa olevien määrän kasvuun on saattanut olla 51 §:n muutos vuonna 2015. Selvityksen mukaan myös tutkimustiedon todetaan tukevan tätä näkemystä. Onkin esitetty näkemyksiä, että ilman oleskeluoikeutta olevien tilannetta voitaisiin parantaa palauttamalla 51 § ja siihen liittyvä vastaanottolain 14 a § sellaisiksi kuin ne olivat ennen vuotta 2015. Tällöin voitaisiin estää esim. tilanne, jossa henkilö poistetaan vastaanottopalvelujen piiristä kesken valitusprosessin. Luvan muuttamisella aiempaan muotoonsa kumottaisiin kuitenkin vuoden 2015 muutoksella säännökseen lisätty periaatteellinen tahtotila siitä, että yksinomaan henkilön oma valinta jäädä maahan lainvoimaisesta maasta poistamispäätöksestä huolimatta ei voi johtaa oleskeluluvan myöntämiseen. Jos tämänkaltaista sääntelyä harkittaisiin, tulisi erityisesti varmistaa se, että rikoksiin syyllistyneet suljettaisiin luvan ulkopuolelle.

Vaikka aiemmin voimassa olleesta 51 §:stä saattaisikin löytyä ratkaisu esimerkiksi irakilaisien tilanteeseen, on hyvä muistaa, että kyseistä lupaa kritisoitiin sen voimassaolon aikana. Luvan myöntäminen edellytti poliisin ilmoitusta siitä, että maasta poistamiselle on este, mikä teki päätöksenteosta hidasta. Lupa sopi myös huonosti tilanteisiin, joissa maassa oleskelu pitkittyi, koska se ei mahdollistanut luvan saaneiden täysimääräistä osallistumista yhteiskuntaan. Luvan saaneilla ei esimerkiksi alun perin ollut oikeutta työntekoon, vaan se liitettiin lupaan vasta myöhemmin. Koska 51 §:n mukaisen tilapäisen luvan saavat henkilöt eivät saa kotikuntaa, myös heidän oikeutensa esim. terveydenhoitoon ovat rajoitetummat.

3.1.2 Oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §)

Ulkomaalaislain 52 §:n mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Pykälän mukaan lupa myönnetään, ”jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa”. Lupa voidaan myöntää vain Suomeen jo tulleele ulkomaalaiselle. Pykälä on säilynyt vuodesta 2004 lähtien alkuperäisessä muodossaan, mikä osaltaan kertoo siitä, että se on koettu tarpeelliseksi ja toimivaksi luvaksi.

Ulkomaalaislain 94 §:n 3 momentin mukaan turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esille tulevilla perusteilla. Tällä tarkoitetaan kansainväliseen suojeluun liittyviä lupaperusteita, joista yksi on 52 §:n nojalla myönnettävä lupa. Pykälän perusteluissa todetaan, että tarkoituksena ei kuitenkaan ole ohittaa muiden lupien kuten perhesiteen, opiskelun tai työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien edellytyksiä.

Ulkomaalaislain 52 § on sanamuodoltaan varsin kattava ja ”kokonaisharkintaluvan” kaltainen. Selvitystä laadittaessa on kuitenkin tuotu esiin, että pykälän sanamuodosta on hankala saada oikea kuva sen soveltamisesta. Vaikka pykälän sanamuoto sallisi joustavamman soveltamiskäytännön, yleisesti arvioidaan, että luvan myöntämiskynnys on käytännössä noussut erittäin korkeaksi. Mahdollisuutta pykälän soveltamiseen kuvaillaan poikkeukselliseksi ja hyvin tiukaksi, minkä vuoksi luvan katsotaan myös olevan ”alikäytetty”. Tämä johtuu pykälän perusteluista, joissa soveltamiskynnys on nostettu korkealle. Pykälää on myös hankala soveltaa kaikista lähtömaista tuleviin henkilöihin. Maahanmuuttovirasto on antanut 52 §:n soveltamisesta ohjeen kesällä 2020. Ohjeessa tuodaan esiin mahdollisuuksia pykälän joustavampaan soveltamiseen.

Pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (HE 28/2003 vp) mukaan säännös koskisi usein turvapaikanhakijaa, jolle ei myönnettäisi oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, mutta kuitenkin inhimillisesti ajatellen ei voitaisi edellyttää hänen palaavan kotimaahansa. Kyseessä voisi olla esimerkiksi haavoittuvassa asemassa oleva lapsi, vanhus tai yksinhuoltaja ja kyseessä oleva maa olisi sellainen, että pitkähkön Suomessa oleskelun jälkeen ei voitaisi vaatia kotimaahan palaamista kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen.

Perustelujen mukaan oleskeluluvan myöntämisen perusteena terveydentilan vuoksi voisi olla se, että ulkomaalaisen olisi mahdotonta saada välttämätöntä hoitoa kotimaassaan. Hoidon tason tai saatavuuden täytyisi haitata vakavasti terveyttä. Edellytyksenä olisi, että olosuhteet alkuperämaassa olisivat kokonaisuudessaan paluun jälkeen sellaiset, että palaaminen lyhentäisi elinaikaa tai aiheuttaisi huomattavaa ruumiillista tai henkistä

kärsimystä. Se, että terveydenhoidon saaminen jossain maassa on kallista ja ulkomaalainen on varaton, ei riittäisi oleskeluluvan myöntämiseen. Terveystilan arvioimisen kautta säännöksellä on yhteys Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 3 artiklaan.

Pykälän perustelujen mukaan säännöksen soveltaminen tapauksissa, joissa oleskeluluvan myöntämisperusteena ovat hakijan Suomeen syntyneet siteet, olisi poikkeuksellista. Näissä tapauksissa sovellettaisiin lähtökohtaisesti 49 §:n säännöstä ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä Suomesta käsin haettuna. Oleskelulupa myönnettäisiin 52 §:n nojalla esimerkiksi sellaiselle ulkomaalaiselle, jolle ei ole Suomessa syntynyt 49 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja siteitä, mutta joka siitä huolimatta on siinä määrin perehtynyt suomen tai ruotsin kieleen, suomalaisen kulttuuriin ja elämänmuotoon, että hänen sopeutumisensa takaisin kotimaahan olisi kotimaan olosuhteet tai hänen haavoittuva asemansa huomioon ottaen ongelmallista, vaikka hän suuremman osan elämästään onkin viettänyt alkuperämaassa.

Eryteisesti lapset ja nuoret ovat usein tilanteessa, jossa heille on ehtinyt syntyä siteitä Suomeen, vaikkakin pykälän perusteluissa todetaan myös, että lasten kohdalla voidaan toisaalta olosuhteista riippuen katsoa myös, että he usein aikuisia helpommin sopeutuvat uusiin olosuhteisiin. Pykälän perustelujen mukaan erityisesti lapsiperheille lupa voitaisiin myöntää pelkästään pitkän oleskelulupaprosessin vuoksi. Tosin perustelujen mukaan tämänkin tulisi olla poikkeuksellista. Perustelujen mukaan yksin tulleelle alaikäiselle lapselle, joka ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, mutta jonka vanhempien kerrotaan kuolleen tai heidän olinpaikastaan ei ole tietoa, voitaisiin myöntää oleskelulupa ehdotetun säännöksen perusteella yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Säännöksen perusteluissa kiinnitetään huomiota myös siihen, ettei lapsia käytettäisi hyväksi maahantulotarkoituksessa.

Eryteisesti nuorten Afganistanin kansalaisten tilanne on noussut esiin 52 §:n yhteydessä. Monet heistä ovat syntyneet Iranissa, eivätkä ole koskaan asuneet kansalaisuusvaltiossaan Afganistanissa. Heille on pitkän oleskelun aikana voinut syntyä siteitä Suomeen. Maahanmuuttoviraston ja tuomioistuinten ratkaisukäytännössä se, että henkilö on asunut lähes koko elämänsä Iranissa, ei kuitenkaan täytä 52 §:n edellytystä oleskeluluvulle.

VN TEAS -selvityksessä on tarkasteltu mm. haastatteluissa esiin noussutta huolta siitä, että lapsen tultua täysi-ikäiseksi hänellä ei enää ole perusteita 52 §:n mukaiselle oleskeluluvulle. Myös tätä selvitystä laadittaessa on noussut esiin kysymys 52 §:n perusteella jatkolupaa hakevista silloin kun aiemman luvan peruste, kuten alaikäisyys tai terveystilanne, on poistunut. Huolena on nostettu esiin mm. se seikka, että esimerkiksi mielenterveyspotilaan onnistunut kuntoutus voi vaarantaa tulevan oleskeluluvan myöntämisen. Lisäksi VN TEAS -selvityksessä nousi eräänä 52 §:ään liittyvänä haasteena esiin ilman huoltajaa olevien lasten mahdollisuus perheen yhdistämiseen, jos he ovat saaneet luvan 52 §:n

perusteella. Syynä tähän on laissa oleva toimeentulo vaatimus, josta voidaan poiketa vain erityistapauksissa.

Erityisesti järjestöt ovat peräänkuuluttaneet 52 §:n joustavampaa soveltamista. Lupaa kuvaillaan ”kokonaisharkintaluvaksi”, mitä se kuitenkin ei nykyisen soveltamiskäytännön perusteella ole. Vaikka 52 §:n perusteella on myönnetty oleskelulupia turvapaikkaa vuosina 2015–2016 hakeneille lapsiperheille, ilmenee Maahanmuuttoviraston tiedoista, että noin 10 % vuonna 2016 tai aiemmin saapuneista turvapaikanhakijoista, joilla on edelleen hakemus vireillä tai viimeaikainen lainvoimainen kielteinen päätös, on alaikäisiä. Selvitystä laadittaessa on toisaalta tuotu esiin, että perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta voisi mahdollistaa soveltamiskäytännön muutoksen, mutta toisaalta on muistutettu, että 52 §:ää koskeva hallintokäytäntö on vakiintunutta, mikä rajoittaa mahdollisuutta muuttaa soveltamista ilman lakimuutosta.

Jos 52 §:n nojalla pyrittäisiin ratkaisemaan ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleskelevien tilanne, tulisi pykälää muuttaa. Pykälän muuttaminen nykyisestä muodostaan sellaiseksi, että se vastaisi myös sellaisten ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien tilanteeseen, jotka ovat työkäisiä, terveitä ja ilman muita haavoittuvuutta erityisesti lisääviä tekijöitä, merkitsisi olennaista muutosta pykälän soveltamisalaan. Muutos voisi olla käytännössä vaikea toteuttaa siten, että se samanaikaisesti tarjoaisi vastauksen käsillä olevaan tilanteeseen ja vastaisi tulevaisuuden tarpeisiin. Pykälän tarkastelu ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä on tarpeen.

3.1.3 Humanitaarinen suojelu (kumottu 88 a §)

Humanitaarisen suojelun lupakategoria (kumottu 88 a §) oli vuosina 2009–2016 osa kansainvälistä suojelua. Humanitaarinen suojelu sisällytettiin ulkomaalaislakiin EU:n määritelmädirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä (HE 166/2007 vp). Se oli kansallinen lupakategoria, jonka tarkoituksena oli säilyttää kansainvälisen suojelun taso EU-sääntelystä huolimatta kansallisesti entisellään. Jo vuoden 1991 ulkomaalaislain perusteella oli mahdollista myöntää oleskelulupa painavasta humanitaarisesta syystä, joskaan kyse ei ollut suojelun antamisesta.

Humanitaarisen suojelun kategoria oli tarkoitettu tilanteeseen, jossa edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ollut, mutta henkilö ei voinut palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä vallitsevan tilanteen vuoksi. Kyseeseen saattoivat tulla maassa vallitsevat levottomuudet, huono ihmisoikeus- tai turvallisuustilanne, huono humanitaarinen tilanne tai vastaavat olosuhteet. Lisäksi säännökseen sisältyi ympäristökatastrofi, jonka vuoksi ympäristö oli käynyt laaja-alaisesti terveydelle vaaralliseksi tai asuin-levottomaksi. Humanitaarisen suojelun katsottiin olevan tarpeen, jotta voitiin vastata

tilanteisiin, joissa mahdollisen oikeudenloukkauksen kohteeksi joutumisen edellytyksenä ei ollut suoranaisesti henkilöön itseensä liittyvä syy, mikä miellettiin toissijaisen suojelun yksinomaiseksi edellytykseksi. Tilanne muuttui tältä osin, kun Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisukäytännössä (Elgafaji C-465/07) katsottiin, että oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella voidaan myöntää myös tilanteissa, joissa on kyse enemmänkin maan yleisen tilanteen aiheuttamasta vaarasta kuin suoraan hakijan henkilökohtaisesta tilanteesta johtuvasta vaarasta.

Humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevat säännökset kumottiin laista vuonna 2016 (HE 2/2016 vp). Säännösten kumoamisen taustalla oli halu varmistaa, että Suomen lainsäädäntö ja käytäntö eivät olleet muita EU:n jäsenvaltioita ja EU:n lainsäädännön asettamaa vähimmäistasoa suotuisampia, jotta Suomeen ei kohdistuisi kohtuuttoman suurta osaa turvapaikanhakijoita verrattuna muihin maihin.

Hallituksen esityksestä käy ilmi, että oleskelulupia humanitaarisen suojelun perusteella myönnettiin sen voimassaolon aikana kaiken kaikkiaan vähän. Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella humanitaarista suojelua myönnettiin 4 vuonna 2014, 11 vuonna 2013, 112 vuonna 2012 ja 143 vuonna 2011, kun kansainvälistä suojelua saaneiden kokonaismäärät kyseisinä vuosina olivat 1 346, 1 827, 1 601 ja 1 271. Lupia myönnettiin erityisesti Irakin, Afganistanin ja Somalian kansalaisille.

VN TEAS -selvityksessä on tarkasteltu humanitaarista suojelua koskenutta sääntelyä ja syitä sen poistamiseen laista. Myös siinä todetaan, että sääntelyn sisäinen logiikka, eli toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun välinen suhde, muodostui EUT:n ratkaisukäytännön johdosta ongelmalliseksi. Tämä johtui siitä, että toissijaisen suojelun soveltamisala muotoutui ratkaisukäytännössä laajemmaksi kuin mitä ulkomaalaislain muuttamisen yhteydessä oli ennakoitu. Selvityksessä katsotaan, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta humanitaarista suojelua koskevan sääntelyn kumoaminen heikensi hakijoiden asemaa. Edelleen selvityksessä katsotaan, että tällaisen heikennyksen tekeminen kuuluu valtion harkintamarginaaliin, eikä sitä voi kutsua EU:n lainsäädännön tai kansainvälisten velvoitteiden vastaiseksi, edellyttäen, että palautuskieltoa ei rikota.

Tätä selvitystä laadittaessa järjestöt ovat nostaneet esiin, että humanitaarisen suojelun poistamisen johdosta monet vuoden 2016 jälkeen ilman jatkolupaa jääneet henkilöt oleskelevat maassa ilman oleskeluoikeutta. Esimerkkinä on nostettu esiin Somalian kansalaiset, jotka eivät ole mm. Somalian matkustusasiakirjan tunnustamattomuuden vuoksi voineet myöskään saada työperäistä oleskelulupaa. Järjestöt ovatkin nostaneet esiin tarpeen humanitaarisen suojelun palauttamiselle lakiin. Humanitaarisen suojelun myöntäminen ei kuitenkaan tarjoa kattavaa ratkaisua selvityksessä kuvatun hyvin heterogeenisen ryhmän tilanteeseen. Humanitaarisessa suojelussa kyse oli suojelun tarpeen arvioinnista suhteessa hakijan lähtömaan tilanteeseen. Selvityksen kohderyhmän osalta luvan peruste määrittäisi pikemminkin pitkän Suomessa oleskelun eikä koti- tai pysyvään asuinmaan tilanteen kautta.

3.1.4 Maahantulosäännösten kiertäminen (36 §:n 2 mom.)

Ulkomaalaislain 36 §:n mukaan oleskeluluvan myöntämisen yleisiin edellytyksiin kuuluu se, ettei ole ”perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen” (2 mom.). Tämä tulee pykälän perustelujen mukaan ottaa huomioon kaikessa lupaharkinnassa, myös käsiteltäessä jatkolupahakemuksia. Säännöksen painoarvo voi kuitenkin olla erilainen riippuen siitä, onko kyseessä ensimmäinen oleskelulupa vai jatkolupa tai siitä, millainen oleskelulupa hakijalla on aiemmin ollut. Säännöksen perusteluissa viitataan erityisesti laillisten maahantulokeinojen käyttöön laittoman maahanmuuton tarkoituksessa.

Maahantulosäännösten kiertämistä koskeva säännös on ollut esillä erityisesti perhe-elämää ja lasta koskevissa asioissa. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2020 antamassa äänestyspäätöksessä 2020:98 katsotaan, että maahanmuuton hallintaan liittyvää yleistä etua voidaan tietyissä tapauksissa pitää hakijan maahantulosäännösten kiertämiseen liittyvän menettelyn vuoksi niin painavana, että perhe-elämän suoja on kokonaisuudessaan väistynyt.

Maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn soveltamisesta on selvitystä laadittaessa kuultu erilaisia näkemyksiä. Jotkut järjestöt ja YVV katsovat, että maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen soveltaminen on kiristynyt viime vuosina. Ne ovatkin esittäneet, että aiemmat yritykset laillistaa oleskelu Suomessa eivät saisi johtaa siihen, että oleskelulupaa ei myönnetä, jos kaikki muut luvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät. Erityisesti tämä tulisi ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta (esim. oikeus perhe-elämään), mahdollisesti myös työnteon ja opiskelun perusteella myönnettävien lupien osalta. Esimerkkinä on nostettu esiin tilanne, jossa maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen soveltaminen on johtanut siihen, että Suomen kansalaisen huoltajalle ei ole myönnetty lupaa perhesiteen perusteella. Maahanmuuttoviraston mukaan näkemys säännöksen soveltamisen kiristymisestä ei pidä paikkaansa, vaan pikemminkin linjaa on joustavoitettu vuosien 2015–2016 jälkeen. Säännöksen soveltaminen perustuu korkeimman hallinto-oikeuden linjauksiin. Tämän selvityksen näkökulmasta maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn muuttaminen ei näyttäydy mahdollisena ratkaisuna, mutta ulkomaalaislakia uudistettaessa myös tähän sääntelyyn on tarve palata.

3.2 Oleskelun laillistaminen määräaikaisella erillislailla

Selvitystä laadittaessa on toisena vaihtoehtona oleskelun laillistamiselle noussut esiin mahdollisuus laillistaa pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta jatkunut oleskelu määräajan voimassa olevalla erillislailla. Tämä tarkoittaa sitä, että oleskeluluvan hakeminen tai asian ottaminen käsittelyyn viran puolesta olisi mahdollista ainoastaan erillislaissa määriteltynä aikana tietyin edellytyksin ja tietyille kohderyhmälle.

Seuraavassa tarkastellaan sitä, mitä oleskelun laillistaminen määräaikaisella erillislailla voisi Suomen olosuhteissa tarkoittaa ja millaisia näkökohtia sitä harkittaessa olisi syytä ottaa huomioon. Selvitystä laadittaessa eri tahot ovat korostaneet, että sekä viranomais- ten että yksittäisten henkilöiden näkökulmasta olisi tärkeää, että sääntely olisi mahdollisimman yksiselitteistä. Viranomaisten näkökulmasta tämä vähentäisi byrokratiaa. Ilman oleskeluoikeutta olevien näkökulmasta selkeä lainsäädäntö voisi lisätä uskallusta hakea oleskelulupaa.

Suomesta löytyy esimerkki erityislaista vuodelta 1993 (14/1993), jolloin silloisista yleisistä hallinto-oikeudellisista menettelyperiaatteista ja eräistä ulkomaalaislain säännöksistä poiketen säädettiin entisen Jugoslavian alueelta tulleiden henkilöiden turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten käsittelystä. Kyse ei kuitenkaan ollut tässä selvityksessä tarkasteltavasta laillistamisesta, vaan pikemminkin turvapaikka-asian käsittelyn lykkäämisestä, jotta henkilöiden kansallisuuden selvittämiseen saatiin lisää aikaa Jugoslavian hajoamisen jälkeisessä tilanteessa. Eräänä havaintona aiemmasta erityislain soveltamisesta on noussut esiin se, että tulisi kyetä avaamaan mahdollisimman selkeästi erillislain ja ulkomaalaislain välistä suhdetta.

3.2.1 Laillistamisen kohderyhmän määrittäminen

LAMA-ohjelman perusteella tämän selvityksen tehtävänä on pohtia mahdollisia kansallisia ratkaisuja pitkään ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleskelleiden tilanteeseen. Ilman oleskeluoikeutta Suomessa oleskelevat ovat selvityksen perusteella erittäin heterogeeninen ryhmä ihmisiä. Selvää on, että mikään yksittäinen ratkaisu ei ratkaisisi kaikkien ilman oleskeluoikeutta olevien tilannetta.

Koska merkittävä osa Suomessa ilman oleskeluoikeutta olevista henkilöistä on maahan vuosina 2015–2016 tulleita turvapaikanhakijoita, muodostavat nämä henkilöt selkeästi määriteltävän kohderyhmän mahdolliselle laillistamisratkaisulle. Laillistamisen kohteena voisivat olla esim. aikavälillä 1.1.2015–31.12.2016 tai viimeistään 31.12.2016 ensimmäisen turvapaikkahakemuksen jättäneet sekä heille mahdollisesti tämän jälkeen syntyneet lapset. Laillistamisen rajaaminen aikaan ennen tiettyä päivämäärää antaisi mahdollisuuden

myös hyvin pitkään maassa oleskelleille hakea oleskelun laillistamista. Selvitystä valmisteltaessa on noussut esiin, että vuosina 2005–2010 Suomeen saapuneita Somalian kansalaisia oleskelee edelleen maassa ilman oleskeluoikeutta. Näiden henkilöiden jättäminen erillislain ulkopuolelle asettaisi heidät epäoikeudenmukaiseen tilanteeseen suhteessa esim. vuosina 2015–2016 maahan saapuneisiin nähden.

Selvitystä laadittaessa on pohdittu sitä, tulisiko kohderyhmä rajata ainoastaan henkilöihin, jotka lain voimaan tullessa oleskelevat maassa ilman oleskeluoikeutta. Ilman oleskeluoikeutta edelleen olevista, vuosina 2015–2016 Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista kaikki ovat saaneet yhden tai useamman kielteisen päätöksen ja maastapoistamispäätöksen, mutta he saattavat olla erilaisessa asemassa tällä hetkellä riippuen siitä, ovatko he juuri nyt turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmässä vaiko eivät.

Jos ratkaisu haluttaisiin rajata yksinomaan ilman oleskeluoikeutta oleviin henkilöihin, joita ei ole viranomaistoimin onnistuttu palauttamaan, tulisi laillistamisen kohteeksi henkilöt, joiden vastaanottopalvelut ovat lakanneet vastaanottolain 14 a §:n 3 momentin nojalla tai jos kyseessä on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, jolla on lainvoimainen maastapoistamispäätös. Vastaanottopalvelujen lakkaaminen tarkoittaa sitä, että poliisi on ilmoittanut vastaanotokeskukselle, ettei maasta poistamista enää yritetä ja henkilö on poistettu vastaanottojärjestelmästä. Turvapaikanhakijoina henkilöiden oleskelu maassa on laillista niin kauan kuin turvapaikka-asia on vireillä. Jos uusintahakemusten kierre halutaan katkaista, tulisi harkita, tulisiko oleskeluluvan myöntämistä harkita myös turvapaikkaprosessissa lain voimaantulohetkellä oleville. Käytännössä tämän voisi toteuttaa mahdollisesti jo vireillä olevan uusintahakemuksen yhteydessä, jolloin vähennettäisiin asian käsittelystä johtuvaa hallinnollista taakkaa.

Kuten kohdassa 2.3. on todettu, pääosa vuosina 2015–2016 turvapaikkaa Suomesta hakevista ja edelleen Suomessa olevista henkilöistä on Irakin kansalaisia. Maassa oleskelee myös yksittäisiä muiden maiden kansalaisia. Selvitystä laadittaessa on pohdittu myös sitä, tulisiko laillistaminen rajata jollakin tavalla maantieteellisesti. Ottaen huomioon vuosina 2015–2016 Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden kansalaisuudet, kyseeseen tulisivat etupäässä Irakin, Afganistanin ja Somalian kansalaiset. Maahanmuuttoviraston arvioiden mukaan nämä ryhmät muodostavat valtaosan ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevista kielteisen päätöksen saaneista turvapaikanhakijoista. Tällainen rajaaminen ei siis välttämättä vaikuttaisi merkittävästi kohderyhmän suuruusluokkaan. Lisäksi kohderyhmän rajaaminen kansalaisuuden tai lähtövaltion perusteella saattaisi muodostaa syrjintätilanteen.

Selvitystä laadittaessa on pohdittu myös laillistamisen rajaamista esimerkiksi lapsiperheisiin tai muihin haavoittuvassa asemassa oleviin. Tällöin laillistamisen perusteena voisivat olla humanitaariset ja/tai terveydelliset syyt. Vaikuttaisi siltä, että monet turvapaikkaa

hakeneet ja pitkään maassa oleskelleet lapsiperheet ovat saaneet oleskelulupia 52 §:n nojalla mm. Suomeen syntyneiden siteiden vuoksi. Tämä koskee erityisesti sellaisia perheitä, joissa on kouluikäisiä lapsia. Kuitenkin Suomessa oleskelee edelleen Maahanmuuttoviraston arvion perusteella hieman alle 300 alaikäistä perheineen ilman oleskelulupaa. Tämän ryhmän laillistaminen olisi lapsen edun näkökulmasta perusteltu lähestymistapa. Laillistamisen avulla voitaisiin lisätä vakautta ja turvallisuutta näiden lasten kohdalla.

Yhtenä mahdollisuutena selvitystä laadittaessa on myös pohdittu laillistamisen rajaamista työllistyneisiin henkilöihin. Kuitenkin jo nyt, jos työllistyneet henkilöt täyttävät työperusteisen oleskeluluvan edellytykset ja heillä on ollut esittää aiemmassa turvapaikkamenettelyssä voimassa oleva matkustusasiakirja, he ovat saaneet työperusteisia lupia. Samanaikaisesti tämän selvityksen kanssa laadittavassa selvityksessä koskien matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamista ja muukalaispassin myöntämistä ehdotetaan kohtuullisuusharkinnan lisäämistä matkustusasiakirjavaatimuksen yhteyteen. Jos selvityksessä ehdotetun kaltaiseen lakimuutokseen päädytään, olisi joillakin tämän selvityksen kohderyhmään kuuluvilla, työllistyneillä henkilöillä mahdollisuus laillistaa oleskelunsa kyseisen säännösmuutoksen johdosta. Selvitystä laadittaessa on kuultu esimerkiksi lapsiperheistä, joissa molemmat vanhemmat tai toinen heistä on töissä.

Selvitystä laadittaessa on myös esitetty näkemyksiä siitä, onko tarkoituksenmukaista rajata kohderyhmä ainoastaan turvapaikanhakijoina maahan tulleisiin. Muiden ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien sisällyttämistä laillistamistoimiin on perusteltu mm. sillä, ettei kyse ole lukumääräisesti suuresta ryhmästä. Lisäksi on esitetty harkittavaksi, tulisiko ulkomaalaislain 51 §:n nojalla tilapäisen oleskeluluvan maasta poistumisen estymisen vuoksi saaneet niin ikään sisällyttää laillistamisen kohderyhmään. Jotta kohderyhmän määrittäminen olisi mahdollisimman täsmällistä, on tässä selvityksessä kuitenkin lähdetty siitä, että mahdollinen laillistaminen olisi tarkoituksenmukaista rajata turvapaikanhakijoina maahan tulleisiin. Lisäksi VN TEAS-selvityksen osoittamalla tavalla vuosien 2015–2016 muutokset sekä ulkomaalaisten määrässä että ulkomaalaislaissa ovat vaikuttaneet erityisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden tilanteeseen.

3.2.2 Oleskeluluvan myöntämisen edellytykset

Erillislailla määritettävien oleskeluluvan myöntämisen edellytysten tulisi olla mahdollisimman selkeät. Pääasiallisena edellytyksenä voisi turvapaikanhaun ohella olla pitkä oleskelu maassa, mikä liittyy edellä kerrottuun kohderyhmän määrittämiseen. Pitkän maassa oleskelun edellytys tarkoittaisi sitä, että henkilö olisi jättänyt turvapaikkahakemuksen tietynä ajankohtana, eikä pääsääntöisesti olisi sen jälkeen poistunut Suomesta. Selvitystä laadittaessa on noussut esiin näkemyksiä, ettei täysin yhtäjaksoista Suomessa oleskelua tulisi edellyttää liian ehdottomasti. Ensinnäkin yhtäjaksoisen oleskelun osoittaminen voisi

olla paikoin vaikeaa. Tämä käytännön haaste on havaittu myös muissa maissa toteutetuissa laillistamisissa. Mahdollisuuksien mukaan henkilön tulisi kuitenkin osoittaa oleskeluensa Suomessa. Jos luotettavaa tietoa hakijan oleskelusta maassa ei olisi saatavilla, tulisi ottaa kantaa siihen, millä tavalla tämä tilanne ratkaistaisiin. Lisäksi osa henkilöistä on saattanut esimerkiksi oleskella jonkin aikaa Suomen ulkopuolella ja siirretty sittemmin Dublin-palautuksena takaisin Suomeen. Selkeintä tästäkin näkökulmasta vaikuttaisi olevan se, että ratkaisevaa olisi ensimmäisen turvapaikkahakemuksen jättäminen tiettyyn päivämäärään kuten 31.12.2016 mennessä riippumatta siitä, onko Suomesta mahdollisesti poistuttu lyhytaikaisesti.

Selvitystä laadittaessa on myös pohdittu vaihtoehtoa, että laillistamisen kohderyhmän määrittely sidottaisiin EU:n vastuunmäärittämisasetukseen. Tämä tarkoittaisi sitä, että laillistamisen piiriin kuuluisivat sellaiset henkilöt, joiden osalta Suomi olisi vastuunmäärittämisasetuksen mukaan edelleen vastuussa henkilön turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Tällöin kyse olisi Suomen vastuusta turvapaikkahakemuksesta, joka olisi jätetty ennen tiettyä päivämäärää kuten edellä kerrottu 31.12.2016. Merkitystä ei tällöin olisi sillä, onko henkilö ollut koko ajan Suomessa vai käynyt lyhyesti muualla Euroopassa, koska kyse olisi laillistamishetkellä Suomessa oleskelevista henkilöistä, joista Suomi olisi vastuussa. Erikseen tulisi tarkastella sitä, millä tavalla vastuu-edellytyksen täytyminen osoitettaisiin ottaen huomioon, että kyse olisi oleskelulupa-asiasta, jossa vastuuvaltion määrittämistä ei tehdä.

Laillistamisen yhteydessä tulisi tarkastella myös sitä, ketkä ja millä perusteella rajattaisiin järjestelyn ulkopuolelle. Olennaista tässä yhteydessä on henkilön mahdollisen rikostautan huomioiminen. Ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista, että laillistaminen estyisi lievien rikosten johdosta. Ratkaisuja voidaan hakea esimerkiksi oleskeluluvan yleisiä edellytyksiä ja maastapoistamista koskevan sääntelyn pohjalta.

On myös mahdollista, että oleskelulupaa haettaisiin tilanteessa, jossa on olemassa vasta rikosepäily. Myös nämä tilanteet olisi syytä huomioida erikseen. Esimerkiksi Irlannissa on nostettu tässä yhteydessä esiin ylipäänsä henkilön käyttäytyminen maassa oleskelunsa aikana. Yleiset käyttäytymiseen liittyvät edellytykset voisivat kuitenkin muodostua työläiksi ja epäselviksi Maahanmuuttoviraston arvioinnin kannalta sekä vaikeuttaa päätöksen teon ennakoitavuutta. Tulisi myös pohtia tilannetta ja seuraamuksia, kun hakemus hylätään, sillä Maahanmuuttoviraston tietojen mukaan kohderyhmässä on myös rikoksiin syyllistyneitä henkilöitä.

Lain 36 §:n 2 momentin osalta lähtökohtana tulisi olla se, ettei pyrkimystä laillistaa oleskelu erillislain nojalla katsottaisi maahantulosäännösten kiertämiseksi, vaikka taustalla olisi aiempia hakemuksia. Tämä liittyy osaltaan kysymykseen luottamuksen rakentamisesta: edellytysten tulisi olla sellaiset, että henkilöt uskaltaisivat jättää hakemuksen. Erityisesti

järjestöt ovat nostaneet esiin sen, ettei mahdollinen henkilölle määrätty maahantulokielto saisi estää oleskelun laillistamista.

Lain 35 §:n matkustusasiakirjavaatimuksesta olisi syytä poiketa. Kohderyhmään kuuluvat henkilöt ovat tulleet maahan turvapaikanhakijoina, jolloin heiltä ei ole edellytetty matkustusasiakirjaa. Ottaen huomioon mahdollisen kohderyhmän, matkustusasiakirjavaatimus saattaisi muodostua esteeksi oleskeluluvan myöntämiselle. Edellä on kerrottu, että Maahanmuuttoviraston arvion mukaan noin n. 45 %:lla Suomeen vuosina 2015–2016 tulleista ja maassa todennäköisesti edelleen oleskelevista on ollut esittää kansallinen passi. Matkustusasiakirjaedellytyksen osalta olisikin tarkoituksenmukaista joko noudattaa samankaltaista sääntelyä kuin kansainvälistä suojelua hakevien osalta tai noudattaa kohtuullisuusharkintaa ja siten mahdollistaa se, että henkilö voisi edellytysten muutoin täyttyessä saada oleskeluluvan ja muukalaispassin voidakseen hankkia ensimmäisen luvan voimassaolon aikana kansallisen passin.

Oleskeluluvan edellytykseksi ei myöskään tulisi asettaa turvattua toimeentuloa. Jotta oleskeluluvan saavat henkilöt pääsisivät kiinni yhteiskuntaan, tulisi heillä olla oikeus työntekoon ja perheenyhdistämiseen.

3.2.3 Oleskeluluvan luonne ja pituus

Ulkomaalaislain 53 §:n 1 momentin mukaan ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään yhdeksi vuodeksi, kuitenkin enintään hakijan matkustusasiakirjan voimassaoloajaksi, jollei oleskelulupaa haeta lyhyemmäksi ajaksi. Poikkeukset tähän on lueteltu pykälän muissa momenteissa.

Selvitystä laadittaessa on pohdittu eri näkökulmista mahdollisen oleskelun laillistamiseksi tarkoitettun oleskeluluvan pituutta. Toisaalta on korostettu tilanteen poikkeuksellisuutta ja sitä, että laillistamisen tarkoituksena olisi mahdollistaa pitkään Suomessa ilman oleskeluoi-keutta oleskelleiden henkilöiden jääminen maahan, mikä puoltaisi pitempiketoista lupaa. Tässä tilanteessa ei olisi mielekästä tai kohtuullista edellyttää uuden luvan hakemista vuoden jälkeen, vaan tilanne edellyttäisi edellä kerrotusta pääsäännöstä poikkeamista, jotta pitkään jatkunut epävarma tilanne voitaisiin kerralla katkaista ja ihmiset pääsisivät kotoutumispalveluihin ja sitä kautta osalliseksi yhteiskuntaan. Mm. OHCHR suosittelee pitkäaikaisen oleskeluluvan myöntämistä laillistamisratkaisuisissa, sillä pitkäaikainen oleskelulupa turvaa paremmin niiden tavoitteiden toteutumisen, joita varten laillistaminen tehdään. Edellä kerrottu tarkoittaisi sitä, että ensimmäisen oleskeluluvan tulisi olla luonteeltaan jatkuva ja kestoltaan pitkä, esim. 4 v. kuten kansainvälistä suojelua saavilla. On todennäköistä, että luvan myöntämisen edellytykset vahventuisivat ensimmäisen luvan myöntämisen jälkeen (esim. työllistyminen, kotoutuminen), mikä puoltaisi pitemmän ensimmäisen

luvan myöntämistä. Tämän jälkeen henkilö voisi hakea pysyvää oleskelulupaa. Kyse on myös viranomaisten resursseista ja niiden tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta.

Toisaalta on tuotu esiin, että pitkä oleskelulupa tuntuisi epäoikeudenmukaiselta suhteessa esimerkiksi sellaisiin henkilöihin, jotka ovat työllistyneet ja saaneet työn perusteella yhden vuoden määräaikaisen luvan. Tämä saattaisi myös vaikuttaa kielteisesti henkilöiden motivaatioon työllistyä ja hakea lupaa työnteon perusteella. Tällä hetkellä ulkomaalaislain nojalla ainoastaan kansainvälistä suojelua saavat ovat oikeutettuja neljän vuoden oleskelulupaan. Käsillä oleva kohderyhmä on kuitenkin sellainen, jolle ei ole löytynyt perusteita myöntää kansainvälistä suojelua. Heidät voisi lähinnä rinnastaa 52 §:n nojalla yksilöllisten inhimillisten syiden vuoksi oleskeluluvan saaviin henkilöihin, joille myönnetään ensimmäinen oleskelulupa yhdeksi vuodeksi. On arvioitu, että erityisesti tilanteessa, jossa henkilöltä ei edellytettäisi oman maan passia, yhtä vuotta pitemmän luvan myöntäminen ei vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta. Henkilöt voisivat joka tapauksessa ensimmäisen luvan jälkeen hakea jatkolupaa. Lyhyempää lupaa puoltaisi myös se, jos mahdollistettaisiin laillistaminen viran puolesta vireillä olevan turvapaikkahakemuksen yhteydessä: tällöin erillislain mukaista lupaa harkittaisiin vasta turvapaikkapäätöksenteon loppuvaiheessa, jos muita lupaperusteita ei olisi löytynyt.

Pohdittavaksi tulisi myös laillisen oleskelun keston laskeminen haettaessa myöhemmin pysyvää oleskelulupaa tai Suomen kansalaisuutta. Lähtökohtana voisi olla se, että pysyvän oleskeluluvan ja Suomen kansalaisuuden saamiseksi edellytettävä oleskeluaika laskettaisiin alkavaksi oleskeluluvan myöntämishetkestä. Jos kyseessä olisi jatkuva lupa (A), tarkoittaisi tämä sitä, että tilapäisen (B) oleskeluluvan jollain perusteella (esim. 51 §) saaneet henkilöt olisivat heikommassa asemassa Suomen kansalaisuuden (kansalaisuuslain 15 §) ja pysyvän oleskeluluvan (ulkomaalaislain 56 §) hakijoina. Kuten edellä on todettu, selvitystä laadittaessa on nostettu esiin myös mahdollinen tarve tarkastella tilapäisen oleskeluluvan 51 §:n nojalla saaneiden tilannetta.

Esiin nousee oleskelulupiin liittyen erilaisia käytännön tilanteita. Ensimmäkin laillistamisen kohderyhmään voitaisiin katsoa kuuluvan myös henkilöt, jotka ovat mahdollisesti saaneet oleskeluluvan 88 a §:n tai aiemmin voimassa olleen 51 §:n nojalla, mutta lupaa ei ole sittemmin uusittu. Toiseksi selvitystä laadittaessa on noussut esiin myös tilanne, jossa henkilö on saapunut Suomeen turvapaikanhakijana ja saanut kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa. Sittemmin hän on voinut saada oleskeluluvan esimerkiksi työnteon, opiskelun tai perhesiteen perusteella, mutta lupaa ei ole uusittu. Jos oleskeluluvan edellytyksiksi määritettäisiin turvapaikanhaku tietyinä ajankohtana ja oleskelu ilman oleskelulupaa maassa lain voimaantullessa, myös nämä henkilöt kuuluisivat lain soveltamisalaan. Kolmanneksi pohdittavaksi tulisi myös tilanne, jossa henkilö olisi aiemmin saanut oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella ja sen myötä suojeluaseman, joka laissa määritetyistä syistä olisi sittemmin peruutettu tai lakkautettu (UlkL 107 ja 108 §).

Edellä kuvatuissa tilanteissa, joissa henkilöllä on aiemmin ollut Suomessa jokin oleskelulupa, nousee esiin kysymys siitä, olisiko myönnettävä oleskelulupa luonteeltaan ensimmäinen lupa vaiko jatkolupa. Maahanmuuttoviraston lupamenettelyohjeen mukaan tilanteessa, jossa Suomessa oleva hakija jättää jatkolupaa eli uutta määräaikaista lupaa koskevan hakemuksensa myöhässä eli edellisen lupansa voimassaolon päättymisen jälkeen, hakemukseen kuitenkin sovelletaan jatkolupaa koskevaa sääntelyä. Jos taas hakija on selvästi ollut pois Suomesta oleskeluluvan päättymisen ja uuden hakemuksen jättämisen välillä, hakemus katsotaan uudeksi ensimmäistä lupaa koskevaksi hakemukseksi.

Lisäksi on syytä pohtia oleskeluluvan mahdollista käsittelymaksua. Luvan hakijat olisivat todennäköisesti vähävaraisia ja rinnastuisivat kansainvälisen suojelun hakijoihin, joilta ei edellytetä käsittelymaksun maksamista. Esimerkiksi OHCHR suosittelee, että laillistamiskausissa hakemukset olisivat maksuttomia. Ajatuksena myös olisi, että laillistamista koskeva asia voitaisiin ottaa käsittelyyn viran puolesta mahdollisesti vireillä olevassa turvapaikkamenettelyssä. Myös tämä tukisi luvan maksuttomuutta. Jatkoluvan osalta käsittelyn maksullisuus tulisi pohtia erikseen.

3.2.4 Kotoutumiseen liittyviä näkökulmia

Voimassa olevan kotoutumislain säännöksiä kunnille ja Kelalle maksettavien kustannusten korvaamisesta sovelletaan mm. henkilöön, jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomalaislain 51 §:n, 52 §:n, 52 a §:n, 54 §:n 5 momentin tai 89 §:n perusteella, sekä tällaisen henkilön perheenjäsenen tai muuhun omaiseen, jos tällä on ollut perheside ko. henkilöön ennen tämän Suomeen tuloa. Korvausta maksetaan siitä alkaen, kun henkilölle, jonka kunnassa asumisen perusteella korvaus maksetaan, on rekisteröity ensimmäinen kotikunta väestötietojärjestelmään. Jos oleskelulupa myönnettäisiin uudella esim. erillislaissa säädettävällä perusteella, tulisi tämä peruste ottaa huomioon kotoutumislaisissa.

Kotoutumislain mukaan ensimmäinen kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröimisestä. Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava enimmäisaika on kolme vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman allekirjoittamisesta. Tätä aikaa voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua sen vuoksi, että maahanmuuttaja tarvitsee kotoutuakseen erityisiä toimenpiteitä. Jos kotoutumissuunnitelmaa ei ole tilapäisesti voitu toteuttaa vamman, sairauden, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi tai muusta näihin verrattavasta syystä, kotoutumissuunnitelmaan oikeuttavaa enimmäisaikaa voidaan pidentää vastaavasti. Jos henkilö saisi laillistamisen myötä ensimmäisen oleskeluluvan, olisi hän siten oikeutettu kotoutumissuunnitelmaan, mutta jos henkilöllä olisi aiemmin ollut oleskelulupa, jonka jälkeen hän olisi oleskellut pidemmän jakson ilman oleskelulupaa, kotoutumissuunnitelmaa ei voisi siten nykyisen

kotoutumislain mukaan laatia uudestaan tai välttämättä jatkaa. Oleskelun laillistamista pohdittaessa olisi näin ollen syytä tarkastella myös mahdollisuutta luopua tai joutaa palveluiden edellytyksenä olevasta oleskelun enimmäiskestosta, sillä oleskeluluvan saajien joukossa saattaisi olla henkilöitä, joilla on aiemmin ollut jollakin perusteella oleskelulupa Suomeen.

3.3 Laillistamisen toteuttamisvaihtoehtojen arviointia

Laillistamisilla pyritään pitämään ihmiset yhteiskunnassa mukana ja estämään luvattomaan oleskeluun pohjautuvan nk. varjo yhteiskunnan syntymistä. Viranomaisten näkökulmasta henkilöt ovat paremmin viranomaisten tavoitettavissa, kun heillä on oleskeluoikeus maassa. Samalla ehkäistään mahdollista hyväksikäyttöä ja ihmiskaupan uhriksi joutumista.

Edellä kohdassa 3.1. on tarkasteltu mahdollisuuksia laillistamisen toteuttamiseen tietyllä ulkomaalaislain oleskelulupaperusteella. Jos laillistamisella haettaisiin ratkaisua maassa ja pitkään ilman oleskeluoikeutta oleskelleille, olisi yksittäisten lupakategorioiden muuttamisella hyvin vaikea vaikuttaa tähän heterogeeniseen kohderyhmään kuuluvien henkilöiden tilanteeseen. Samalla oleskeluluvasta tulisi muokata sellainen, että se vastaisi myös tulevaisuuden tarpeisiin.

Sisäministeriössä on käynnistetty lokakuussa 2021 ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshanke. Hankkeessa selvitetään ja arvioidaan kokonaisvaltaisesti ulkomaalaislain muutostarpeet. Varsinainen ulkomaalaislain uudistaminen tehtäisiin erillisessä hankkeessa seuraavan hallituskauden alusta alkaen. Ulkomaalaislain kokonaisuudistus tarjoaa mahdollisuuden pohtia myös oleskelulupakategorioita, joista tämän selvityksen valmistelun aikana on kertynyt arvokasta tietoa. Selvitystä laadittaessa on esimerkiksi nostettu esiin tarve tarkastella 52 §:n sääntelyä. Kyse voisi olla voimassa olevan 52 §:n muuttamisesta vastaamaan paremmin tämän päivän tarpeita tai uuden lupakategorian säätämisestä. Säännöksen soveltamiskynnyksen on todettu nousseen tarpeettoman korkeaksi, minkä vuoksi säännöksen sisältöä voitaisiin pohtia uudestaan siitä lähtökohdasta, mihin tarkoitukseen säännös alun perin laadittiin. Selvitystä valmisteltaessa on tuotu esiin, että 52 §:ää voitaisiin muuttaa esimerkiksi siten, että siteet Suomeen, kuten maassaoloaika, kotoutuminen, kielitaito, perhe- ja sukulaisuussuhteet sekä opiskelu- ja työsiteet, olisi mahdollista ottaa lupaharkinnassa paremmin huomioon. Ylipäänsä nähdään, että säännöksestä tulisi ilmetä paremmin mahdollisuus kokonaisharkintaan yksittäisessä tapauksessa. Aiemmin voimassa ollut humanitaarisen suojelun lupakategoria oli luonteeltaan kansallinen ja jos tämäntyyppinen lupa haluttaisiin sisällyttää uudestaan lakiin, voitaisiin myös tämän luvan sisältöä harkita kansallisista tarpeista uudella tavalla, eikä luvan tarvitsisi olla samanlainen kuin aiemmin voimassa ollut lupa. Esimerkiksi lupakategoriaan sisältyneen ympäristökatastrofin huomioon ottamista voitaisiin harkita.

Selvitystä laadittaessa on myös nostettu esiin kysymys siitä, olisiko tarve sisällyttää lakiin uutta sääntelyä vai voitaisiinko laissa jo olevia säännöksiä käyttää joustavammin tilanteen ratkaisemiseksi. Keskusteluissa järjestöjen kanssa on noussut esiin, että ulkomaalaislakia pidetään lukuisten muutosten johdosta monimutkaisena, eikä uusien säännösten lisääminen lakiin parantaisi tilannetta. Monet järjestöt peräänkuuluttavat lakimuutosten sijasta tulkintakäytännön muutosta perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen laintulkintaan perustuen. Kuitenkin sekä 52 § että 36 §:n 2 momentti ovat edelleen alkuperäisessä vuoden 2004 muodossaan, ja molempien soveltaminen perustuu vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön, joka on vahvistettu myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Vaikka esimerkiksi 36 §:n 2 momentin soveltamiskäytäntö onkin vuosien varrella jossain määrin kehittynyt, on soveltamiskäytännön olennainen muuttaminen ilman lakimuutosta hankalaa.

Edellä kohdassa 3.2. tarkastellulla määräaikaisella erillislailla arvioidaan voitavan yksittäisiä oleskelulupakategorioita paremmin vastata käsillä olevaan tilanteeseen, koska kohderyhmä ja laillistamisen edellytykset voitaisiin räätälöidä vastaamaan nykytilannetta. Kuitenkin myös tähän vaihtoehtoon liittyy useita pohdittavia kysymyksiä erityisesti koskien kohderyhmän rajaamista. Mahdollista oleskelun laillistamista on hahmoteltu siten, että laillistamisen kohderyhmä määrittyisi pitkän Suomessa oleskelun ja turvapaikanhaun kautta. Tätä lähestymistapaa puoltaa se, että viranomaisilla on näiden henkilöiden osalta tiedossa selkeä ajankohta eli turvapaikanhaku, jonka perusteella pitkä oleskelu voidaan objektiivisesti määrittää. Selvityksen yhteydessä kuullut tahot ovat kuitenkin pohtineet, onko tarkoituksenmukaista rajata mahdollisuus oleskelun laillistamiseen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneisiin ja esitetty, että väliinpuotoajien välttämiseksi kohderyhmän tulisi olla laajempi. Esimerkiksi pitkän oleskelun rajaaminen tiukasti tiettyyn ajankohtaan rajaa pois sellaiset henkilöt, joille on syntynyt siteitä Suomeen jo lyhemmän maassa oleskelun aikana. Toisaalta on tuotu esiin, tulisiko laillistaminen kohdistaa myös niihin henkilöihin, joilla on lain voimaantullessa tilapäinen oleskelulupa sen takia, ettei heitä voida poistaa maasta (UlkL 51 §:n mukaiset tilanteet). Lisäksi on esitetty, että tulisi pyrkiä laillistamaan myös muut kuin turvapaikanhakijataustaiset ilman oleskeluoikeutta maassa olevat.

Selvitystä laadittaessa saadun tiedon perusteella vaikuttaisi siltä, että laillistamisen kohderyhmällä on vain vähäisessä määrin haavoittuvuuteen, työllistymiseen tms. liittyviä yhteisiä piirteitä, joita voitaisiin ajatella laillistamisen edellytykseksi. Tämä puoltaa toisaalta sitä, että ratkaisua tilanteeseen haettaisiin muulla tavoin kuin yksittäisten lupakategorioiden kautta ja toisaalta sitä, että on vaikea hahmottaa sellaisia edellytyksiä luvan myöntämiselle, jotka vastaisivat hyvin heterogeeniseen kohderyhmään. Tämän vuoksi vuosina 2015-2016 tai aiemmin Suomeen turvapaikanhakuun tulleiden ja edelleen maassa oleskelevien tilanteeseen olisi selkeintä hakea ratkaisua määräaikaiseen erillislakiin perustuvalla laillistamisella ja mahdollisimman yksinkertaisilla lupaperusteilla.

Vaikka erillislailla olisikin mahdollista laillistaa tietty joukko maassa ilman oleskeluoikeutta olevia henkilöitä, on tärkeä huomioida, että sillä ei ratkaistaisi kaikkien ilman oleskeluoikeutta olevien tilannetta tai laittomaan oleskeluun liittyviä ongelmia. Voi olla, että olisi ihmisiä, joita ei tavoiteta tai jotka syystä tai toisesta eivät hakisi oleskelulupaa asetetussa määräajassa. Kaikki eivät myöskään täyttäisi asetettuja edellytyksiä esim. rikoksiin syyllistymisen johdosta. Se ei myöskään vastaisi tilanteisiin, joissa henkilöille on voinut syntyä vahvoja siteitä Suomeen lyhyemmän maassa oleskelun aikana.

Jos laillistamiseen päädyttäisiin, olisi tärkeää, että viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen sekä muiden ruohonjuuritason toimijoiden kautta välitettäisiin tietoa ilman oleskeluoikeutta maassa oleskeleville henkilöille, jotta he olisivat tietoisia mahdollisuudesta laillistaa oleskelunsa ja saada oikeudellista neuvontaa ja apua asiassaan. Järjestöjen taholta on korostettu luottamuksen rakentamisen merkitystä ilman oleskeluoikeutta maassa olevien henkilöiden ja viranomaisten välillä. Tämä on tärkeää, jotta mahdolliset kohderyhmään kuuluvat henkilöt ylipäänsä uskaltautuisivat ottamaan yhteyttä viranomaisiin hakeakseen oleskelulupaa.

3.4 Mahdollisen laillistamisen vaikutusten alustavaa arviointia

Laillistamisella vähennetään riskejä, joita ilman oleskeluoikeutta elämisestä aiheutuu henkilöille itselleen ja yhteiskunnalle. Oleskelun laillistamisella vähennettäisiin henkilöiden tilanteeseensa liittyvää epävarmuutta ja pelkoa, edistettäisiin heidän kotoutumistaan, mahdollistettaisiin heidän työntekonsa sekä vahvistettaisiin heidän osallisuuttaan yhteiskuntaan. Samalla viranomaisilla olisi parempi käsitys siitä, keitä maassa oleskelee. Näin voitaisiin tehokkaasti ehkäistä nk. varjoyhteiskunnan syntymistä.

Pohdittaessa oleskelun laillistamista vastaan puhuvia argumentteja nousevat esiin LAMA-ohjelman valmistelussa esitetyt näkökohdat kuten paluun ensisijaisuus ja laillistamisen poikkeuksellisuus suhteessa nykyiseen oleskelulupajärjestelmään, jossa oleskelulupaa haetaan lähtökohtaisesti ulkomailta käsin. Keskusteluissa esiin nousee myös kysymys laillistamisen oikeudenmukaisuudesta suhteessa sellaisiin henkilöihin, jotka ovat noudattaneet viranomaisten päätöstä ja poistuneet maasta. Näitä eri näkökohtia on syytä jatkoissa tarkoin punnita.

Turvapaikanhaun kohdemaan valikoitumiseen vaikuttavat useat tekijät, joiden vaikutusta on erittäin vaikea tutkia. Jos laillistaminen kohdistuisi tiettyyn ajallisesti rajattuun hetkeen (esim. turvapaikanhaku viimeistään 31.12.2016), ei tämä todennäköisesti muodostaisi varsinaista vetotekijää maahantuloon, eikä siten vaikuttaisi laittomaan maahantuloon

tulevaisuudessa. Lisäksi yhtäjaksoisen Suomessa oleskelun edellytys ja edellytys siitä, että hakija oleskelee Suomessa myös lain voimaantulon hetkellä, estäisivät sellaisen tilanteen muodostumisen, jossa aiemmin Suomesta turvapaikkaa hakeneet palaisivat Suomeen oleskeluluvan saadakseen.

Maahanmuuttoviraston näkökulmasta mahdollinen laillistaminen vähentäisi suurella todennäköisyydellä uusintahakemusten määrää ja sen myötä niiden käsittelyn ja päätöksenteon edellyttämää henkilöstöresurssia. Näihin kustannuksiin laillistaminen luultavasti vaikuttaisi kuitenkin vasta viiveellä. Riippumatta siitä, käsiteltäisiinkö hakemukset turvapaikkahakemuksen yhteydessä tai erillisenä, ensimmäisenä vuotena Maahanmuuttoviraston kokonaisuusmäärä todennäköisemmin nousisi. Vasta myöhemmin muutos näkyisi asiamäärän laskuna siltä osin kuin uusintahakemukset vähenisivät. Tältä osin tulee myös huomioida, että myönnettävän ensimmäisen oleskeluluvan pituus vaikuttaisi olennaisesti Maahanmuuttovirastossa käsiteltävien asioiden määrään. Jos oleskelulupa myönnettäisiin yhdeksi vuodeksi, olisivat vaikutukset Maahanmuuttoviraston kokonaisuusmäärän laskuun pienemmät.

Tällä hetkellä vastaanottokeskusten asiakkaista 4/5 on jo saanut päätöksen aiemmin tekemänsä kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen. Selvityksessä hahmoteltavilla ratkaisulla voisi näin ollen olla merkittäviä vaikutuksia vastaanottokeskusten toimintaan ja kustannuksiin, koska hakemuksia ei enää jätettäisi ainoastaan vastaanottojärjestelmässä pysymisen ja maassa oleskelun jatkamisen tarkoituksessa. Tämä mahdollistasi viraston voimavarojen tarkoituksenmukaisemman käytön. Toisaalta tämä merkitsisi sitä, että ylläpidettävän vastaanottokapasiteetin tarve saattaisi vähetä merkittävästi ja vastaanottokeskuksia tulisi lakkautettavaksi edellyttäen, että hakijamäärät muutoin pysyisivät nykyisellään. Tämä tulisi ottaa huomioon, kun tarkastellaan valmiutta reagoida mahdolliseen nopeaan ja tavallista suurempaan turvapaikanhakijamäärän kasvuun. Vastaanoton sijasta laillistamisen kautta vaikutukset siirtyisivät kotoutumisvaiheeseen kunnissa. Vaikutukset kotoutumispalveluita tarjoaviin kuntiin kuitenkin riippuisivat mahdollisesta laillistamisen yhteydessä tehtävästä kotoutumislain määräaikaisesta muutoksesta. Jos laillistamiseen päädyttäisiin, olisikin tärkeää, että sen toteuttamista koskeva päätös tehtäisiin riittävän ajoissa, jotta se voitaisiin ottaa huomioon toisaalta vastaanottokapasiteetin ja toisaalta kotoutumisen suunnittelussa.

Selvitystä laadittaessa on tarkasteltu laillistamisen mahdollisia vaikutuksia myös ihmiskauppaan ja muuhun hyväksikäyttöön. Oleskeluoikeuden voidaan lähtökohtaisesti katsoa vähentävän haavoittuvuutta hyväksikäytölle: uhri uskaltaa todennäköisemmin ilmoittaa kokemastaan hyväksikäytöstä poliisille, jos hän ei pelkää tulevansa palautetuksi kotimaahansa. Lisäksi kertalaillistamisratkaisussa oleskeluluvan myöntämisen edellytykset eivät olisi sidottuja tiettyyn työnantajaan tai perheenjäseneseen, mikä helpottaisi esimerkiksi

työperäisestä tai perheen sisäisestä hyväksikäytöstä irtautumista. Tulee kuitenkin huomioida, että hyväksikäyttötilanteita ei pelkällä oleskeluoikeudella voida estää, ja myös maassa oleskeluoikeudella olevat voivat joutua ihmiskaupan tai muun hyväksikäytön uhreiksi. Hyväksikäyttötilanteista irtautumiseen vaikuttaa myös moni muu seikka mahdollisen oleskeluoikeuden puuttumisen lisäksi.

4 Oleskelun laillistamista koskevat keskustelut ja lainsäädäntö EU:ssa ja eräissä jäsenvaltioissa

EU:n komission syksyllä 2020 antamassa maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksessa painotetaan palautusten tehokkuutta. Keskustelua jäsenmaiden kesken onkin viime vuosina käyty palautusten tehostamisesta, ei jo unionin alueella oleskelevien laillistamisista. EU:ssa on kuitenkin tunnustettu tarve kehittää laillisia maahanmuuttoväyliä Eurooppaan. Asiaa on selvitetty myös kansallisesti. Marraskuussa 2021 julkaistussa VN TEAS-tutkimuksessa selvitettiin, millaisia täydentäviä työ- ja opiskeluperusteisia maahanmuuton väyliä eri maissa on käytössä ulkomailla oleskeleville, kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille.⁴ Tutkimuksen mukaan työ- tai opintoperusteiset täydentävät väylät eivät vielä ole globaalisti selvästi vakiintuneita käytäntöjä vaan toistaiseksi kyseessä on joukko erilaisia ohjelmia ja pilottivaiheessa olevia kokeiluja, joiden määrä kasvaa vauhdilla, mutta joiden kapasiteetti on toistaiseksi melko vaatimaton.

EU:n paluudirektiivi (2008/115/EY) velvoittaa jäsenvaltiot palauttamaan alueellaan luvatta oleskelevat kolmannen valtion kansalaiset. Mahdollisuus paluun sijasta laillistamiseen mainitaan direktiivin 6 artiklassa. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltio voi milloin tahansa päättää myöntää alueellaan laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle erillisen oleskeluluvan tai muun luvan, joka oikeuttaa oleskeluun, yksilöllisten inhimillisten syiden tai humanitaaristen tai muiden syiden perusteella. Eri jäsenmaissa on omaksuttu erilaisia kansallisia ratkaisuja tilanteisiin, joissa henkilöitä ei kyetä palauttamaan. Kyse voi olla oleskeluluvan myöntämisestä tai oleskelun sallimisesta.

Tiedonvaihtoa turvapaikanhakijoiden ja kielteisen päätöksen saaneiden asemasta käytiin jonkin verran osana yleisempää tiedonvaihtoa jäsenmaiden kesken koronapandemian alkuvaiheessa. Pandemian johdosta jäsenmaat ovat joutuneet pohtimaan suhtautumistaan ilman oleskeluoikeutta maassa oleviin mm. hoitoon pääsyt ja rokotusten näkökulmasta. Koronapandemia onkin tarjonnut uudenlaisen tulokulman keskustelulle

⁴ Varjonen, Sirkku; Kinnunen, Amanda; Paavola, Juho-Matti; Ramadan, Farid; Raunio, Mika; van Selm, Joanne; Vilhunen, Tuuli: Student, Worker or Refugee? How complementary pathways for people in need of international protection work in practice. Publications of the Government's Analysis, Assessment and Research Activities 2021:60.

laillistamisista. Laillistamistoimia pandemian johdosta toteutettiin vuonna 2020 ainakin Italiassa ja Portugalissa.

Laillistamisista puhuttaessa tarkoitetaan usein eteläisen Euroopan jäsenmaiden laajoja, työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä laillistamisia. Erityisesti kausityöntekijöitä on laillistettu suurina määrinä Espanjassa ja Italiassa. Pohjoisemmassa Euroopassa laillistamisten taustalla ovat yleisimmin olleet humanitaariset syyt. EMN:n kesällä 2021 julkaiseman raportin mukaan pääasialliset laillistamisen muodot EU:n jäsenmaissa ja Norjassa ovat maassa oleskelun kestosta riippumatta humanitaarinen, lääketieteellinen ja työperusteinen laillistaminen sekä laillistaminen tuomioistuimen päätöksellä myönnetyn oleskeluoikeuden kautta. Monet jäsenmaat myöntävät oleskelulupia tai muutoin sietävät oleskelua (mm. Saksa) tilanteissa, joissa maasta poistaminen ei ole onnistunut. Muutamat jäsenmaat mahdollistavat laillistamisen myös ”kotoutumispyrkimysten” perusteella. Joissakin maissa laillistamiset ovat kohdistuneet lapsiperheisiin (esim. Alankomaat, Norja ja Ruotsi). Kun lapsille on syntynyt pitkän oleskelun aikana koulunkäynnin kautta ja muutoin siteitä yhteiskuntaan, on heidän ja heidän perheidensä laillistamista pidetty lapsen edun näkökulmasta perusteltuna.

Viimeaikaisia esimerkkejä kertalaillistamisesta tai niitä koskevista suunnitelmista löytyy Norjasta, Irlannista ja Saksasta. Norjassa toteutettiin vuonna 2021 laillistaminen, joka rajattiin kohderyhmän osalta erittäin pitkään maassa laittomasti oleskelleisiin, vanhempiin henkilöihin. Vaatimus yli 16 vuotta kestäneestä oleskelusta maassa turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen on poikkeuksellisen pitkä. Useimmiten eri maat ovat katsoneet pitkäksi oleskeluksi 3–5 vuotta. Irlannissa käynnistettiin laittomasti maassa olevien ja työs-kentelevien laajempi kertalaillistaminen vuoden 2022 alussa. Irlannin hallitus on esitellyt suunnittelemaansa kertalaillistamisen päälinjoja vuoden 2021 kuluessa (vrt. liite, kohta 4).

Tämän selvityksen näkökulmasta kertaluonteiset laillistamiset ovat kiinnostavia, koska niillä on pyritty ratkaisemaan tiettyjä kansallisia tilanteita, joissa oleskelu ilman oleskeluoikeutta on jonkin ryhmän osalta pitkittynyt. Eri maiden ratkaisuista on tarkempaa tietoa tämän selvityksen liitteessä.

Liite: Esimerkkejä laillistamisratkaisuista eräissä Euroopan maissa

1. Alankomaat

Vuonna 2018 Alankomaissa käytiin merkittävä poliittinen keskustelu vuonna 2013 voimaan tulleesta, ilman oleskeluoikeutta maassa olleita lapsia koskeneesta lainsäädännöstä. Tuolloin voimassa olleen asetuksen (Definitieve regeling langdurig verblijvende kinderen) nojalla yli 5 vuotta maassa ilman pysyvää oleskelulupaa olleet lapset ja heidän perheensä olivat voineet laillistaa oleskelunsa. Asetuksen tarkoituksena oli tukea pitkään maassa oleskelleita ja yhteiskuntaan kotoutuneita lapsia. Keskustelun johdosta hallitus päätti seuraavaa:

- maahanmuuttoministerin harkinnanvarainen oikeus myöntää oleskelulupa, vaikka luvan edellytykset eivät täyttyneet, poistettiin;
- maahanmuuttovirastolle siirrettiin enemmän harkintavaltaa ensimmäisestä oleskeluluvasta päätettäessä, jotta eri näkökohdat tulisivat otettua paremmin huomioon jo prosessin alkuvaiheessa;
- pitkään maassa oleskelleita lapsia koskeneen asetuksen voimassaolo lakkautettiin;
- perustettiin komitea selvittämään ratkaisuja pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden henkilöiden tilanteeseen.⁵

Vuonna 2019 Alankomaissa oli voimassa väliaikainen asetus ("the Children's Pardon"), jonka nojalla maahanmuuttovirasto IND myönsi maassa pitkään ilman oleskeluoikeutta olleille lapsiperheille oleskelulupia. Kohderyhmänä olivat erityisesti lapsiperheet, jotka eivät aiemmin olleet saaneet lupia, koska palautuksissa edellytetty yhteistyövelvoite ei ollut täyttynyt. Tämä edellytys oli asetuksessa muutettu edellytykseksi olla viranomais-ten tavoitettavissa. Lisäksi kohderyhmänä olivat sellaiset lapsiperheet, jotka eivät aiemmin olleet hakeneet laillistamista.

5 Annual Report 2019. Migration and Asylum in the Netherlands. May 2020. EMN Netherlands.

Vuonna 2018 Alankomaissa sovittiin hallituksen ja kuntien välillä nk. LVV-piloteista, jotka ovat majoitusta ja neuvontapalveluja tarjoavia keskuksia sellaisille ilman oleskeluoikeutta oleville henkilöille, jotka ovat valmiita etsimään ratkaisuja omaan tilanteeseensa. Keskuksset ovat myös esimerkki valtion ja kuntien välisestä yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta koskien ilman oleskeluoikeutta olevien tilannetta.

2. Belgia

Belgiassa ulkomaalaislain 9bis § mahdollistaa oleskeluluvan hakemisen humanitaarisista syistä poikkeuksellisesti Belgiasta käsin, jos henkilö osoittaa, ettei lupaa ole mahdollista hakea ulkomailta käsin ja että luvan hakemiselle on perusteltu syy.⁶ Edellytyksenä on tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta (esim. tilanne, jossa asiakirjan hankkiminen Belgiassa ei ole mahdollista) henkilöllisyyden osoittava asiakirja. Muita tarkempia oleskeluluvan edellytyksiä ei laissa ole säädetty. Käytännössä lupa on voitu myöntää mm. erityisen pitkäksi muodostuneen turvapaikkamenettelyn vuoksi. Päätöksen voi tehdä joko maahanmuuttovirasto tai maahanmuutosta vastaava ministeri. Esimerkiksi vuonna 2018 Belgian maahanmuuttoministeri päätti, että kyseisen säännöksen perusteella annettiin lupa jäädä maahan sellaisille henkilöille, jotka olivat oleskelleet vastaanottokeskuksissa yli 5 vuotta, riippuen kuitenkin heidän henkilökohtaisesta tilanteestaan (mm. syyllistyminen rikoksiin). On esitetty arvioita siitä, että useat lapsiperheet ovat viime vuosina saaneet oleskeluluvan lain 9bis §:n perusteella.

3. Espanja

Espanjassa ilman oleskeluoikeutta maassa olevilla on erinäisiä vaihtoehtoja oleskelunsa laillistamiselle arraigo-järjestelmän puitteissa.⁷ 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.

⁶ EMN Fact sheet - Regularisation of Irregular Immigrants in Belgium.

⁷ 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 2021.⁸ 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 yksintulleen 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.

4. 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) käynnistyi vuoden 2021 lopulla ja se olisi käynnissä noin 6 kuukauden ajan. Laillistamisen suunnittelussa kuultiin järjestöjä ja muita tahoja loppukevällä 2021.

Joulukuussa 2021 laillistamisohjelma julkistettiin, ja ohjelma käynnistettiin tammikuussa 2022.⁹ 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.

⁸ PICUM: Spain adopts law to facilitate regularisation of young migrants. 18 November 2021.

⁹ 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/>.

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 perheen yhdistämiseen.

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.

5. Luxembourg

Luxembourgin vapaasta liikkuvuudesta ja maahanmuutosta annetun lain 89 artiklassa säädetään yli 4 vuotta maan koulujärjestelmässä olleiden lasten ja heidän vanhempiansa mahdollisuudesta laillistaa oleskelu.¹⁰ Edellytyksenä on se, että he eivät muodosta uhkaa yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Lisäksi edellytetään, ettei henkilöllisyydestä ole annettu vääriä tai väärennettyjä tietoja. Edellytyksenä on myös, että henkilö osoittaa halua kotoutumiseen, eikä häneen kohdistu maastapoistamistoimia tai hän ei ole niitä vältellyt. Neljän vuoden aikaraja lasketaan hakemuksen jättämisestä. Artiklan soveltamista kuvaillaan melko rajalliseksi erityisesti johtuen tulkinnasta koskien maastapoistamistoimien välttelemistä.

Luxembourgin lainsäädäntö sisältää lisäksi poikkeuksellisen mahdollisuuden myöntää oleskelulupa yksilöllisten, erityisen vakavien humanitaaristen syiden vuoksi. Useimmiten tällainen oleskelulupa myönnetään lääketieteellisistä syistä. Lopullisen päätöksen asiassa

¹⁰ Autorisation de séjour d'un ressortissant de pays tiers sur base de l'article 89 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (Mémorial A- N°255 du 28 décembre 2015).

tekee ministeri. Lisäksi tilanteessa, jossa maasta poistaminen ei ole teknisistä tai lääketieteellisistä syistä mahdollista, voidaan sallia oleskelu maassa. Lääketieteellisistä syistä lykätty maasta poistaminen voi johtaa oleskeluluvan myöntämiseen.

Luxembourg toteutti viimeisimmän kertaluonteisen laillistamisen vuonna 2013 ennen EU:n nk. sanktiodirektiivin (2009/52/EC) täytäntöönpanoa. Laillistamisen tarkoituksena oli saattaa oikeudellinen tilanne ilman oleskeluoikeutta työtä tehneiden henkilöiden ja heidät palkanneiden työnantajien osalta kuntoon ennen direktiivin täytäntöönpanoa.¹¹ Laillistamisen edellytyksenä olivat 1) voimassa oleva passi, 2) vähintään 9 kk:n oleskelu ilman oleskeluoikeutta ja vähintään 9 kk:n työnteko maassa vuonna 2012 sekä mahdollisuus pysyvään työsopimukseen, sekä se, että 3) henkilö ei muodostanut uhkaa yleiselle järjestykselle.

6. Norja

Norjassa tuli 1.6.2021 voimaan asetus, jolla mahdollistetaan pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden vanhempien henkilöiden kertaluonteinen laillistaminen.¹² Hakemus tuli jättää viimeistään 1.12.2021. Edellytyksenä on, että henkilö on oleskellut maassa turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen yli 16 vuotta (1.10.2021 mennessä). Henkilön iän ja turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeisen oleskeluajan yhteenlasketun vuosimäärän tulee olla 65 vuotta tai enemmän. Oleskeluoikeus myönnetään humanitaarisista syistä. Se ei koske henkilöitä, jotka on tuomittu rikoksista Norjassa. Laillistamista koskeva sääntely on väliaikainen ja se kumotaan, kun tapaukset on käsitelty.

Lapsiin liittyvät laillistamiskysymykset olivat esillä Norjassa erityisesti vuosina 2014–2015. Norjan ulkomaalaislain 38 § koskee oleskeluluvan myöntämistä vahvojen humanitaaristen syiden ja maahan syntyneiden siteiden johdosta. Sen kolmannen momentin mukaan lupa voidaan myöntää lapselle myös tilanteissa, joissa sitä ei myönnettäisi täysi-ikäiselle. Joulukuussa 2014 muutetun ulkomaalaisasetuksen (8-5 §) mukaan arvioinnissa otetaan erityisesti huomioon lapsen siteet Norjaan. Keskeistä on Norjassa oleskellun ajan kesto suhteutettuna lapsen ikään. Vuonna 2014 Norja myös suoritti kertaluonteisen lasten laillistamisen ulkomaalaislain tilapäisen säännöksen 8-13 §:n nojalla. Edellytyksenä oli turvapaikanhaku ja vähintään 3 vuoden oleskelu maassa sekä se, että lapsella ei lupaa hakiessaan ollut voimassa olevaa oleskelulupaa. Laillistaminen koski lapsen lisäksi hänen

11 European Migration Network, National Contact Point Luxembourg: 2013, Policy Report on Migration and Asylum, ss. 79-81.

12 Forskrift om endring i utlendingsforskriften (engangsløsning). FOR-2021-04-29-1347.

vanhempiaan ja sisaruksiaan. Laillistamisen edellytyksenä oli mm. se, että lapsi oli tullut maasta, jonka kanssa Norjalla oli takaisinottosopimus. Norjan ulkomaalaisasetukseen sisällytettiin vuonna 2014 myös tilapäinen säännös (8-5a §), jonka perusteella käsiteltiin uudeleen sellaisten lasten tapaukset, jotka oli palautettu Norjasta kotimaahansa ajanjaksolla 1.7.2014–18.3.2015. Edellytyksenä oli, että lapset olivat asuneet vähintään 4 v. Norjassa.¹³

Norja laillisti vuonna 2005 pitkään maassa oleskelleita ja työllistyneitä irakilaisia (nk. MUF-tapaukset), jotka olivat oleskelleet maassa tilapäisellä luvalla ilman oikeutta perheen-yhdistämiseen (n. 2 000 henkilöä). He olivat saapuneet Norjaan turvapaikanhakuun 1990-luvun lopussa Pohjois-Irakista. Lupia myönnettiin yhteensä noin 700.

7. Portugali

Portugalissa on vuodesta 2017 ollut mahdollista tietyin edellytyksin laillistaa oleskelu, jos henkilö on työsuhteessa, on saapunut maahan laillisesti ja on Portugalin sosiaaliturvakisterissä. Vuonna 2019 laillisen maahantulon vaatimusta lievennettiin. Vuonna 2020 laillistamishakemuksia tuli odotettua enemmän, yli 30 000, mikä hidasti myös muiden hakemusten käsittelyä. Tämän seurauksena oleskelulupien voimassaolo ehti lakata ennen päätöksiä jatkoluovista, mikä johti siihen, että aiemmin oleskeluoikeudella maassa olleista tuli ilman oleskeluoikeutta olevia.¹⁴

Koronaviruspandemian alkaessa Portugalin hallitus päätti, että kaikki, joilla oli oleskelulupaa koskeva hakemus vireillä pandemiasta johtuvan hätätilan alkaessa, katsottaisiin laillisesti maassa oleskeleviksi 30.6.2020 saakka.¹⁵ Pandemian jatkuessa päätös uusittiin useaan kertaan. Viimeisin päätös tehtiin 21.4.2021, jolloin hallitus päätti, että kaikki, joilla on hakemus vireillä, katsotaan maassa laillisesti oleskeleviksi, kunnes he ovat saaneet lopullisen päätöksen hakemukseensa. Laillistamisratkaisuna kyse on kuitenkin lyhytaikaisesta oleskelun laillistamisesta, jonka tavoitteena on erityisesti, että ilman oleskeluoikeutta olevat pääsisivät terveystalveluiden piiriin pandemian ajaksi ja saisivat rokotteen. Tällä hetkellä Portugalissa tarkastellaan mahdollisuutta muuttaa määräaikaiset toimiviksi koetut ratkaisut pysyviksi.

13 Norwegian Government, G-03/2014 Ikrafttredelse av ny § 8-13 i utlendingsforskriften – engangsløsning for lengeværende barn Rundskriv, 30.06.2014, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/G-032014-Ikrafttredelse-av-ny--8-13-i-utlendingsforskriften--engangslosning-for-lengevarende-barn/id764826/>.

14 Blog of the Odysseus Network post by Ana Rita Gil. Regularisation of migrants' status in Portugal: immigration or public health policy? 4 October 2021.

15 https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/portugal-more-356-000-immigrants-provisionally-legalised-during-covid-19-pandemic_en.

8. Puola

Puolassa toteutettiin vuonna 2012 ilman oleskeluoikeutta maassa olevien kertalaillistaminen.¹⁶ Maassa arvioitiin olevan 70–150 000 ilman oleskeluoikeutta olevaa, joiden oleskelu pyrittiin laillistamaan. Puolan tuolloinen maahanmuuttoa koskeva lainsäädäntö ei tarkastellut Puolaa maahanmuuton kohdemaana, ja laillistaminen haluttiin toteuttaa ennen uuden maahanmuuttoa koskevan sääntelykokonaisuuden voimaansaattamista.

Laillistamisen edellytyksenä oli, että henkilö oleskeli Puolassa laittomasti laillistamisohjelman alussa, oli oleskellut tietyn ajan yhtäjaksoisesti Puolassa eikä muodostanut uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Oleskelun pituuteen liittyen edellytettiin, että henkilö oli oleskellut Puolassa 20.12.2007 lähtien yhtäjaksoisesti tai 1.1.2010 lähtien yhtäjaksoisesti, jos henkilö oli tuohon mennessä saanut lainvoimaisen kielteisen päätöksen turvapaikka-asiaan tai tehnyt uusintahakemuksen. Hakemuksia sai jättää 1.1.2012 lähtien kuuden kuukauden ajan.

Etukäteen arvioitiin, että laillistamista hakisi 50 000 henkilöä, mutta hakijoita olikin ainoastaan 10 000, joista 4 600:lle tehtiin myönteinen päätös. Vaikka tarkoituksena oli toteuttaa varsin kattava laillistamisohjelma, moni ihminen jäi laillistamisen soveltamisalan ulkopuolelle. Sekä yhtäjaksoisen oleskelun että laittoman oleskelun toteennäyttäminen osoittautui vaikeaksi. Hakijoilta edellytettiin myös voimassaolevaa matkustusasiakirjaa, mikä rajoitti laillistamisen kohderyhmää.

9. 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.

¹⁶ 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.

henkilön kotoutuminen ranskalaiseen yhteiskuntaan sekä ranskalaisten arvojen ja ranskan kielen tuntemus.¹⁷

10. Ruotsi

Vuonna 2017-2018 Ruotsissa muutettiin ns. lukiolakia (gymnasielagen) siten, että ilman huoltajaa tullut alaikäinen turvapaikanhakija, joka on saanut kielteisen päätöksen hakemukseensa, voi saada määräaikaisen oleskeluluvan 13 kk:ksi saattaakseen toisen asteen opintonsa päätökseen.¹⁸ Nuoren on lähtökohtaisesti oltava 17–24 vuoden ikäinen. Hänen on kuitenkin poistettava maasta, jos hän ei löydä työtä (vähintään 2 v. työsopimus) 6 kk kuluessa valmistumisensa jälkeen. Jos nuori löytää työpaikan, hän voi saada pysyvän oleskeluluvan. Laki oli tarkoitettu ensi sijassa vuosina 2015–2016 Ruotsiin ilman huoltajaa saapuneille alaikäisille, jotka pitkien käsittelyaikojen vuoksi ehtivät tulla täysi-ikäisiksi ennen kuin heidän asiansa oli käsitelty. Lain kriteerit ovat hyvin yksityiskohtaiset koskien mm. hyväksyttäviä opintoja. Laki on saanut osakseen paljon kritiikkiä mm. siksi, että kriteereitä on ollut vaikea täyttää. Käytännössä pysyviä lupia on myönnetty vain harvoissa tapauksissa, vaikka lukiolain nojalla on myönnetty useita tuhansia määräaikaisia lupia (8 000 huhtikuuhun 2020 mennessä). On myös uutisoitu nuorten joutumisesta syrjityiksi ja huijatuiksi työmarkkinoilla. Vaikka nuorten oleskelu maassa voidaan laillistaa, he eivät ole oikeutettuja majoitukseen tai taloudelliseen tukeen. Lokakuussa 2020 lausuntokierrokselle lähetyksessä esityksessä hallitus ehdotti lievennyksiä lukiolain säännöksiin, mutta ne eivät sisällyneet kesällä 2021 hyväksytyihin lakimuutoksiin.

Ruotsin viimeisin kertalaillistaminen toteutettiin vuosien 2005 ja 2006 vaihteessa ulkomaalaislain voimaantulon yhteydessä. Väliaikaisen lain kohteena olivat pääasiassa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet perheet, jotka olivat piileskelleet maassa pitkän ajan, ja maasta poistamisen kohteena olleet henkilöt. Harkinnassa otettiin huomioon palauttamiseen liittyvät ongelmat, terveydelliset syyt ja muut humanitaariset syyt. Humanitaarisista tilannetta arvioitaessa kiinnitettiin huomiota oleskelun kestoon, tilanteeseen lähtömaassa, mahdollisiin rikoksiin, ikään sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Lasten osalta kiinnitettiin erityisesti huomiota lapsen tilanteeseen, Ruotsissa oleskelun kestoon ja maahan syntyneisiin siteisiin sekä lapsen terveydelle ja kehitykselle aiheutuviin riskeihin. Kaikkiaan käsiteltiin 31 000 hakemusta, joista 17 000 henkilölle myönnettiin oleskelulupa

¹⁷ 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_demandes_admission_sejour_2012.pdf.

¹⁸ Kompletterande regler för uppehållstillstånd vid gymnasiestudier. Socialförsäkringsutskottets betänkande 2020/21:SfU27.

(13 000 pysyvää ja 4 000 tilapäistä lupaa). Laillistamisen kohteena olleet henkilöt olivat kotoisin pääasiassa Irakista, Somaliasta, Palestiinasta, Afganistanista ja Serbiasta.¹⁹

11. 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.²⁰ Duldung-perusteen ollessa voimassa heitä ei voida palauttaa heidän 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 oleskelevien määrää ja Duldungin pituutta, jotta lopullisia päätöksiä saataisiin tehtyä nykyistä nopeammin.²¹

19 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; Ref. JLS/B4/2007/05, Appendix B, Vienna, January 2009, s. 139.

20 Saksan ulkopoliittisen instituutti (DGAP), 'Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen' (2020) [DGAP Policy Brief](#)

21 Saksan ulkopoliittisen instituutti (DGAP), 'Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen' (2020) [DGAP Policy Brief](#)

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 rikokseen 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.²²

12. Slovenia

Sloveniassa on käytössä Saksan Duldungin kaltainen oleskelun sietäminen tilanteessa, jossa henkilön palauttaminen ei ole mahdollista oikeudellisista tai käytännöllisistä syistä. Oikeutta jäädä Slovenian alueelle kielteisen päätöksen jälkeen ei pidetä varsinaisena oleskelulupana. Se ei myöskään vaikuta henkilön velvollisuuteen poistua maasta. Oleskeluoikeuteen liittyvät oikeudet ovat rajatummat kuin tavalliseen oleskelulupaan liittyvät oikeudet.²³

Henkilön jääminen maahan voidaan lain mukaan sallia non refoulement -tilanteiden lisäksi useissa muissa tilanteissa kuten esimerkiksi silloin, kun henkilöllä ei ole tai hän ei voi saada oman maansa matkustusasiakirjaa, kun henkilön kansalaisuusvaltio ei suostu ottamaan häntä vastaan tai kun henkilön kuljetusta kotimaahan ei kyetä varmistamaan. Lisäksi kyseeseen voivat tulla terveydentilaan tai alaikäisyyteen liittyvät syyt.

Oleskeluoikeuden voi panna vireille henkilön pyynnöstä tai viran puolesta poliisi, mutta vasta kielteisen oleskelulupapäätöksen jälkeen. Oikeus maassa oleskeluun annetaan enintään 6 kk:ksi, ja sitä voidaan jatkaa 24 kk:ksi. Henkilölle annetaan todistus oikeudesta oleskella maassa.

²² Koalitionsvertrag 2021-2025. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

²³ Law of 2008 on International Protection as amended 2013. Aliens Act 2011 as amended 2014.

13. Sveitsi (Geneve)

Geneven kantonissa toteutettiin vuosina 2017–2018 kertalaillistaminen.²⁴ Laillistamisen edellytyksinä oli 5–10 vuoden pituinen oleskelu maassa, työsuhde, turvattu toimeentulo ja A2-tason suullinen kielitaito. Lisäksi edellytettiin, ettei hakijalla ollut rikosrekisteriä. Laillistamisen edellytysten täyttämistä tuettiin mm. kielikursseilla ja työnhakua tukevalla ohjelmalla, joilla valtio pyrki tuomaan yhteen potentiaalisia työnantajia ja työntekijöitä.

Laillistamisen yhteydessä toteutettiin myös laillistamista hakevien työpaikkojen tarkastus työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Hakijan ei tarvinnut laillistamista hakiessaan myöskään pyytää työnantajaltaan tähän lupaa. Lisäksi sellaiset henkilöt, jotka työskentelestä huolimatta eivät täyttäneet turvatun toimeentulon vaatimusta, pystyivät tietyissä tilanteissa hakemaan laillistamista.

24 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.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi