

HE 26/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti esityksen tarkoituksena on entistä tehokkaammin estää maahantulosäännösten kiertäminen siten, että laissa otettaisiin huomioon kaikki tilanteet, joiden tulisi johtaa oleskeluluvan epäämiseen oleskelulupaa haettaessa. Ehdotettu sääntely perustuu pääosin nykyiseen maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan oikeuskäytäntöön.

Esityksen mukaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle estettäisiin. Myös opiskelijan oleskeluluvat ja muut vastaavat oleskeluluvat sisällytettäisiin kaistanvaihdon kiellon piiriin. Kaistanvaihdon kiello sisältäisi oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana sekä sen päätyttyä, jos ulkomaalainen oleskelee vielä maassa.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestoa sekä henkilöllisyyden todentamista koskevia säännöksiä selkeytettäisiin.

Lisäksi poliisiin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin mahdollistettaisiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	5
2.1 Maahantulosäännösten kiertäminen	5
2.2 Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi	12
2.3 Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus	15
2.4 Henkilöllisyyden todentaminen	16
2.5 Tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään	24
3 Tavoitteet	27
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	27
4.1 Keskeiset ehdotukset	27
4.2 Pääasialliset vaikutukset	29
4.2.1 Yleistä	29
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	29
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	31
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	33
4.2.4.1 Vaikutukset yksilön asemaan	33
4.2.4.2 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon	36
4.2.4.3 Vaikutukset lapsiin	36
4.2.4.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	39
4.2.4.5 Vaikutukset turvallisuuteen ja rikostorjuntaan	43
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	44
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	44
5.1.1 Maahantulosäännösten kiertäminen	44
5.1.2 Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi	44
5.1.3 Henkilöllisyyden todentaminen	44
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	45
5.2.1 Maahantulosäännösten kiertäminen	45
5.2.2 Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi	46
5.2.3 Henkilöllisyyden todentaminen ja vaatimus kansallisesta matkustusasiakirjasta	48
5.2.4 Tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään	49
6 Lausuntopalaute	50
7 Säännöskohtaiset perustelut	51
7.1 Ulkomaalaislaki	51
7.2 Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella	74
8 Voimaantulo	74
9 Toimeenpano ja seuranta	75
10 Suhde muihin esityksiin	75
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	76
11.1 Yleistä	76
11.2 Oleskeluluvan epäämisen perusteet	76

11.3 Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi.....	82
11.3.1 Kansainvälistä suojelua hakevien asema yhdenvertaisuuden kannalta	82
11.3.2 Sivistykselliset oikeudet ja oikeus työhön	84
11.3.3 Suhde unionin oikeuteen.....	84
11.4 Henkilöllisyyden todentaminen	85
11.5 Tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään	86
LAKIEHDOTUKSET	90
1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	90
2. Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta	98
LIITE	100
RINNAKKAISTEKSTIT	100
1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	100
2. Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta	112

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Esityksen taustalla ovat pääministeri Orpon hallitusohjelman kohdassa 10.3 Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka olevat seuraavat kirjaukset.

Maahantulosäännösten kiertämistä koskeva sääntely uudistetaan. Tavoitteena on entistä tehokkaammin estää maahantulosäännösten kiertäminen.

Hallitus huolehtii, ettei turvapaikkaprosessista tule työnhaun ja työperäisen maahanmuuton väylä. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle estetään. Turvapaikkaprosessin aikana saatu työpaikka ei toimi maasta poistamisen esteenä kielteisen päätöksen saaneilla.

Ulkomaalaislain henkilöllisyyden todentamista koskevat säännökset selkeytetään. Tavoitteena on henkilöllisyyden todentamisen velvoittavuuden ja luotettavuuden vahvistaminen.

Esitykseen on hallitusohjelman kirjausten toteuttamisen lisäksi sisällytetty ehdotus turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden kestoa koskeva sääntelyn muuttamiseksi. Sääntely on käytännössä osoittautunut hankalaksi soveltaa ja osin tulkinnanvaraiseksi, minkä vuoksi sääntelyä ehdotetaan selkeytettäväksi.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi eduskunnan vastaukseen EV 92/2022 vp¹ liitetyn lausuman johdosta ulkomaalaislain 131 §:n muuttamista. Kyse on poliisin rekisteriin tallennettujen biometristen tietojen luovuttamisesta Schengenin tietojärjestelmään (jäljempänä *SIS-järjestelmä*) tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäministeriön maahanmuutto-osastolla yhteistyössä sisäministeriön poliisiosaston ja rajavartio-osaston, työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Maahanmuuttoviraston kanssa.

Esitys lähetettiin lausuntokierrokselle ajalle 30.1.–20.2.2024. Perusteena normaalia lyhyemmälle lausuntoajalle on pyrkimys saattaa esitys eduskunnalle niin, että se voitaisiin käsitellä kevätistuntokaudella 2024. Näin saataisiin toteutettua hallitusohjelman kirjatukset ja saatettua lainmuutokset mahdollisimman pikaisesti voimaan. Ehdotetulla kaistanvaihdon kiellolla pyritään osaltaan vaikuttamaan siihen, että maahantulo ja turvapaikan hakeminen itärajan yli vähenisi siinä tarkoituksessa, että päästäisiin Suomeen töihin.

Sisäministeriö pyysi lausuntoa yhteensä 37 taholta, joita olivat sisäministeriön poliisiosasto, sisäministeriön rajavartio-osasto, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö, ulkoministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Digi- ja

¹ [EV 92/2022 vp \(eduskunta.fi\)](#)

väestötietovirasto, Verohallinto, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, Helsingin hallinto-oikeus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Suomen Yrittäjät, Keskuskauppakamari, Business Finland, Rikosuhripäivystys, Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti HEUNI, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Amnesty International, Pakolaisneuvonta ry, Pelastakaa lapset ry, UNHCR Pohjoismaiden toimisto, Suomen Unicef, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry, Suomen Akatemia, Suomen ylioppilaskuntien liitto ry SYL ja Suomen opiskelijakuntien liitto SAMOK.

Esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM041:00/2023>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Maahantulosäännösten kiertäminen

Ulkomaalaislain (301/2004) 36 §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Pykälän 3 momentin mukaan oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan. Pykälän 4 momentissa säädetään, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä myös, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa. Pykälän 5 momentin mukaan jos 2 tai 4 momenttia sovelletaan tämän lain 5 luvussa tarkoitetun työnteon koskevan hakemuksen edellytysten arvioinnissa, siinä otetaan huomioon lisäksi työnteon perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleisten edellytysten sekä työntekijän ja työnantajan selvittämiselvöllisyyden täyttäminen.

Maahantulosäännösten säännösten kiertämistä koskeva ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentti on ollut ulkomaalaislaissa samassa muodossa sen säätämisestä vuodesta 2004 asti. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 28/2003 vp, s. 138) todetaan seuraavaa: ”Laiton maahanmuutto tarkoittaa yhä useammin laillisten maahantulokeinojen väärinkäyttöä. Viisumia ja oleskelulupaa haetaan perusteella, joka ei vastaa maahantulon todellista tarkoitusta. Viisumivapausaikaa käytetään laittomaan työntekoon. Myös turvapaikkamenettelyä voidaan käyttää väärin. Näennäisesti laillinen maahantulotapa saadaan aikaan salaamalla viranomaiselta maahantulon todellinen tarkoitus ja antamalla asiaan liittyviä vääriä tietoja mukaan lukien asiakirjaväärennykset. Maahantulosäännösten kiertämistä laillisia maahantulokeinoja väärinkäyttämällä voidaan kutsua myös näennäisesti lailliseksi maahanmuutoksi. Tehokas ulkorajavalvonta, yhteistyö kuljetusyhtiöiden sekä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on johtanut ja johtaa enenevässä määrin siihen, että laitton maahantulo käy yhä vaikeammaksi. Tämän vuoksi myös laittoman maahantulon järjestäminen tapahtuu entistä useammin muodollisesti laillista menettelyä (esimerkiksi liikemiesviisumit, opiskelija-asema, lumeavioliitot) käyttäen todellinen maahantulon tarkoitus salaamalla.”

Pykälän 3 momentti on lisätty lakiin 1 päivänä elokuuta 2010 voimaan tulleella lailla (549/2010). Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (HE 240/2009 vp, s. 26–27) esityksen tavoitteena oli vähentää perheenyhdistämismenettelyyn liittyviä väärinkäytöksiä ja maahantulosäännösten kiertämistä. Maahantulosäännösten kiertämisen yleisimpiä muotoja

perhesidetapauksissa ovat avioliiton solmiminen pelkästään oleskeluluvan saamiseksi ilman todellista tarkoitusta viettää perhe-elämää (niin sanotut lumeavioliitot) ja väärien tietojen antaminen oleskeluluvan saamiseksi. Esityksen perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Näin pyritään myös poistamaan tiettyjä vetotekijöitä, jotta Suomi ei olisi muita pohjoismaita ja EU-maita houkuttelevampi maa turvapaikan haulle. Lisäksi esityksellä lähennetään kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämistä koskevaa lainsäädäntöä muiden EU:n jäsenvaltioiden ja muiden Pohjoismaiden lainsäädäntöihin, jolloin perheenyhdistäminen ei olisi nykyisenlainen maahanmuuttohalukkuutta lisäävä tekijä. Väärien tietojen antamista koskevan säännöksen tavoitteena on vähentää väärinkäytöksiä. Oleskeluluvan hakeminen väärillä perhetiedoilla tulee vähemmän houkuttelevaksi, kun väärien tietojen antaminen vaikuttaa myöhemmin mahdollisuuksiin saada kotimaahan jäänyt perhe Suomeen. Esityksellä tarkennettaisiin maahantulosäännösten kiertämistä ehkäisevää sääntelyä kaikkien oleskelulupien osalta. Perheenjäsenen oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä, jos olisi perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa Suomeen väärin perustein, vaikka hakijan itsensä ei katsottaisi syyllistyneen maahantulosäännösten kiertämiseen.”

Pykälän 4 momentti on lisätty lakiin 1 päivänä lokakuuta 2021 voimaan tulleella lailla (554/2021). Säännös sisältyi hallituksen esitykseen (HE 253/2020 vp), jolla ulkomaalaislakiin lisättiin sääntelyä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantamiseksi. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (HE 253/2020 vp, s. 13–14) myös työnantajan voidaan joissakin tilanteissa perustellusti epäillä rekrytoineen työntekijän maahantulosäännösten kiertämisen tarkoituksessa. Säännöksen tarkoituksena on estää se, että vilpillisin aikein toimivat työnantajat tai toimeksiantajat voisivat rekrytoida ulkomaalaisia työntekijöitä oleskeluluvan nojalla.

Pykälän 5 momentti on lisätty lakiin 23 päivänä helmikuuta 2023 voimaan tulleella lailla (216/2023). Muutos sisältyi ulkomaalaislain työntekoa koskevan 5 luvun laajaan uudistukseen, jonka tarkoituksena oli edistää työperusteisten oleskelulupien nopeaa ja sujuvaa käsittelyä.

EU:n tutkija- ja opiskelijadirektiivi ((EU) 2016/801)² on saatettu Suomessa kansallisesti voimaan 1 päivänä syyskuuta 2018 voimaan tulleella kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetulla lailla (719/2018, jäljempänä *tutkija- ja opiskelijalaki*). Kaikki opiskelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa ja suurelta osin myös tutkijoiden maahantuloa koskeva sääntely on tuolloin siirretty ulkomaalaislaista mainittuun erillislakiin. Tutkija- ja opiskelijalaissa tarkoitettujen kolmansien maiden kansalaisten maahantuloon, maastalähtöön, oleskeluun ja työntekoon sovelletaan kuitenkin lain 3 §:n mukaan ulkomaalaislain säännöksiä, jollei tutkija- ja opiskelijalaissa toisin säädetä. Tutkija- ja opiskelijalaissa säädetään tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvasta maahanmuutosta. Laissa säädetään lisäksi sellaisen kolmannen maan kansalaisen, joka ei kuulu direktiivin soveltamisalaan tai jolle ei voida myöntää direktiivissä säädettyä oleskelulupaa, oikeudesta saada kansallinen oleskelulupa.

² [EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI \(EU\) 2016/ 801, - annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, - tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä \(europa.eu\)](#)

Tutkija- ja opiskelijalain 11 §:ssä säädetään oleskelulupahakemuksen hylkäysperusteista. Pykälän 2 momentissa säädetään harkinnanvaraisista hylkäysperusteista. Pykälän 2 momentin 6 kohdan perusteella hakemus voidaan hylätä, jos voidaan osoittaa, että kolmannen maan kansalainen tulee maahan muista kuin niistä syistä, joiden vuoksi hän hakee maahanpääsyä. Kyseisessä 6 kohdan säännöksessä säädetään tilanteesta, jossa hakijan oma toiminta herättää epäilyjä hänen todellisesta tarkoituksestaan tulla maahan. Kyse on käytännössä vastaavasta tilanteesta kuin mitä tarkoitetaan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämisellä.

Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään arvioinut ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin säännöstä seuraavasti. Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin on tarkoitettu koskevan ennen kaikkea tilanteita, joissa oleskelulupaa on haettu maahantulon todellista tarkoitusta vastaamattomalla perusteella. Säännös on sovellettavissa myös muunlaiseen menettelyyn, jonka tarkoituksena on maahantulo tai maassa oleskelu maahanmuuttoviranomaisia harhauttamalla tai muutoin virheellisin perustein (KHO 2016:31³). Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön perusteella maahantulosäännösten kiertämisen arvioinnissa sen puolesta puhuvia seikkoja voivat olla esimerkiksi saapuminen maahan maahantulokiellon voimassa ollessa, oleskelu maassa ilman ulkomaalaislain mukaista perustetta, oleskeluluvan hakeminen oleskellessa laittomasti maassa, viranomaisen harhauttaminen selvitettyä maahantulon tai maassa oleskelun perusteita, väärennetyn asiakirjan esittäminen viranomaiselle tarkoituksenaan vaikuttaa oleskelulupahakemuksensa käsittelyyn, viranomaisten harhauttaminen kansainvälistä suojelua hakiessaan kertomalla itsestään vääriä tietoja, viranomaisten pakoilu maasta poistamisen estämiseksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan, jos asiassa olisi perusteltua aihetta epäillä maahantulosäännösten kiertämisen tarkoitusta, asiassa on punnittava, onko maahanmuuton hallintaa ja siihen liittyen yleistä etua pidettävä painavampana kuin valittajan Suomessa viettämää perhe-elämää (KHO 2020:63, KHO 2022:64, KHO 2020:98). Perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan kohdalla korkein hallinto-oikeus on pitänyt säännösten kiertämistarkoitusta perhesidettä painavampana lähinnä silloin, kun tapaukseen on liittynyt laittoman oleskelun lisäksi esimerkiksi väärien tietojen antamista, luvatonta työntekoa tai olosuhteita, jotka ovat antaneet aihetta epäillä myös perhesiteen aitoutta. Kun asiassa on pitänyt huomioida lapsen etu, oleskeluluvan epääminen on yleensä edellyttänyt useista tekijöistä koostuvaa ja vakavaa säännösten kiertämistarkoitusta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan perhe-elämän suojan on kokonaisuudessaan väistyttävä esimerkiksi silloin, kun hakija on oleskellut maassa vuosia hakematta oleskelulupaa, hakija on rikkonut maahantulokieltoa tai hakenut oleskelulupaa maahantulokiellon voimassa ollessa tai kun hakija on pyrkinyt harhaanjohtamaan viranomaisia esimerkiksi vääriä henkilötietoja antamalla taikka on pakoillut viranomaisia maasta poistamisen estämiseksi (KHO 2020:63 ja KHO 2020:64). Korkein hallinto-oikeus antoi ilman huoltajaa maahan saapuneen toissijaista suojelua saaneen perheenyhdistämistapauksessa merkitystä sille, että vanhempien asuessa toisaalla kuin alueella suhteessa johon perheenkokoajan suojelutarve oli tutkittu, oliko vanhempien päätökselle lähettää perheenkokoaja luotaan hakemaan Suomesta kansainvälistä suojelua ollut valittajan henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy (KHO 2020:98).

Maahanmuuttovirasto on 3.4.2023 antanut ohjeen ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin soveltamisesta (MIGDno-2023-227⁴) eli oleskeluluvan myöntämättä jättämisestä maahantuloa

³ [KHO:2016:31 - Korkein hallinto-oikeus](#)

⁴ [Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin soveltaminen \(migri.fi\)](#)

tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämistä koskevan perustellun epäilyn vuoksi. Ohjeessa käsitellään varsinkin hakijan asiakashistorian merkitystä kokonaisharkinnassa. Ohjeen tavoitteena on tukea asianmukaisen kokonaisharkinnan suorittamista ja lainkohdan yhtenäistä soveltamista Maahanmuuttovirastossa.

Ohjeen sisältö on sen alussa tiivistetty neljään kohtaan: 1) oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin nojalla, jos on perusteltu aihe epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan säännösten kiertäminen, eli hänen hakemuksensa peruste ei vastaa hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa todellista tarkoitusta, 2) lainkohdan soveltaminen on tapauskohtaista kokonaisharkintaa, jota ohjaa myös hallinnon yleinen suhteellisuusperiaate: Ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä, 3) hakijan mahdolliset aiemmat hakemukset ja niihin tehdyt kielteiset päätökset eivät yksin muodosta perusteltua epäilyä säännösten kiertämisestä, mutta yhdessä muiden seikkojen kanssa ne voivat tukea epäilyä ja 4) jos hakija muutoin täyttää oleskeluluvan myöntämisen edellytykset mutta hänet on määrätty maahantuloikieltoon, Maahanmuuttovirasto harkitsee kiellon peruuttamista lupaharkinnan yhteydessä ilman erillistä hakemusta.

Maahantulosäännösten kiertämiseen 36 §:n yleisenä edellytyksenä viitataan myös 10.5.2023 annetussa Maahanmuuttoviraston ohjeessa Oleskeluluvat työntekoa ja elinkeinon harjoittamista varten (MIGDno-2022-1222⁵). Ohjeessa käsitellään työntekoa ja elinkeinon harjoittamista varten myönnettäviä oleskelulupia koskevien ulkomaalaislain, ns. kausityölain (laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten, 907/2017) sekä ns. ICT-lain (laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, 908/2017) säännösten soveltamista virastossa. Oleskeluluvan myöntämistä harkittaessa on aina varmistettava, että hakija täyttää ulkomaalaislain 36 §:ssä säädetyt oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset. Yleiset edellytykset koskevat ulkomaalaislain lisäksi kausityölain ja ICT-lain nojalla myönnettäviä oleskelulupia. Ohjeessa on lisäksi käsitelty 36 §:n 4 momentissa säädettyä työnantajan tai toimeksiantajan maahantulosäännösten kiertämistä.

Maahanmuuttovirasto on 19.4.2022 antanut ohjeen Tutkija- ja opiskelijalain soveltaminen Maahanmuuttovirastossa (MIGDno-2021-446⁶). Ohjeessa käsitellään ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin ja tutkijat ja opiskelijat –lain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan suhdetta toisiinsa. Ohjeen mukaan kyseinen säännös ja sen mukainen harkinta rinnastuu osittain ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin säännökseen. Ohjeessa todetaan, että vaikka ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin sekä tutkija- ja opiskelijain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan mukainen harkinta muistuttavat pääosin toisiaan, on niiden välillä huomioitava säännösten erilainen painoarvo harkinnassa. Ulkomaalaislain mukaan hakemuksen hylkäämiseen riittää ”perusteltu aihe epäillä”, mutta tutkija- ja opiskelijalaki edellyttää, että siinä tarkoitettu hakijan menettely ”voidaan osoittaa”. Jälkimmäisessä tapauksessa päätöksen tueksi vaaditaan vahvempia perusteita. Kun harkitaan tutkija- ja opiskelijalain mukaisen oleskeluluvan epäämistä sääntelyn kiertämisen vuoksi, on sovellettava viimeksi mainittua säännöstä. Ulkomaalaislain 36 § ei sovellu näihin tilanteisiin. Käytännössä ulkomaalaislain 36 §:n soveltamisesta kertynyttä oikeuskäytäntöä sekä muuta osaamista voi kuitenkin käyttää suunta-antavana apuvälineenä myös tutkija- ja opiskelijain mukaisessa harkinnassa, kunhan huomioidaan, että näyttökynnys on jälkimmäisen kohdalla korkeampi.

⁵ [Oleskeluluvat työntekoa ja elinkeinon harjoittamista varten \(migri.fi\)](#)

⁶ [Tutkija- ja opiskelijalain soveltaminen Maahanmuuttovirastossa \(migri.fi\)](#)

Maahanmuuttovirasto on 30.6.2021 antanut ohjeen Oleskelulupa perhesiteen perusteella (MIGDno-2021-1185⁷). Ohjeessa on käsitelty perusteellisesti maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn soveltamista perhesideoleskelulupahakemuksen käsittelyssä. Ohjeessa on myös käyty läpi korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä. Ohjeessa todetaan, että korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä osoituksena maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämisestä on pidetty muun muassa seuraavia seikkoja: hakija on rikkinut maahantulokieltä ja/tai hakenut oleskelulupaa maahantulokiellon voimassa ollessa, hakija on esiintynyt useilla eri henkilöisyyksillä, hakija on tullut ja oleskellut maassa laittomasti, hakija on pakoillut tai harhaanjohtanut viranomaisia, hakijalla on taustalla aiempia kielteisiä päätöksiä.

Ihmisoikeuskeskus on laatinut 31.1.2023 julkaistun selvityksen maahantulosäännösten kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä (Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 2023⁸). Selvityksessä on tutkittu, miten maahantulosäännösten kiertäminen ymmärretään tuomioistuimissa. Selvityksessä tarkastellaan, minkälaisissa tilanteissa hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus ovat arvioineet oleskeluluvan hakijan kiertäneen maahantulosäännöksiä ja tästä syystä jättäneet voimaan Maahanmuuttoviraston päätöksen jättää oleskelulupa myöntämättä.

Selvityksessä tarkastellaan sitä, mitä maahantulosäännösten kiertämisellä tarkoitetaan ja miten sitä sovelletaan. Selvityksen mukaan lainkohta on varsin avoin ja antaa laajan harkintavallan arvioida, minkälaisissa tilanteissa oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä. Selvityksen tavoitteena on luoda kokonaiskuva siitä, minkälaisiin erilaisiin tilanteisiin maahantulosäännösten kiertämisen kieltä nykyisin sovelletaan.

Selvitys analysoi hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä ja niissä ilmeneviä maahantulosäännösten kiertämiseen liittyviä tyyppitilanteita sekä tyyppitilanteiden suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin. Aikajaksolla 1.1.2019–1.6.2022 hallinto-oikeudet tekivät lähes 2 000 päätöstä, joissa tarkasteltiin sitä, onko hakija kiertänyt maahantulosäännöksiä. Selvityksen aineistona oli aikajaksolla 1.1.2022–1.6.2022 tehty 136 hallinto-oikeuksien päätöstä. Neljä aineistossa eniten esiintyvää tyyppitilannetta ovat paperittomuuteen liittyvä tausta, jolloin hakijan katsotaan kiertäneen maassa oleskelua koskevia säännöksiä, väriin tietojen antaminen, luvunavioitto, sekä hakemushistoria, jossa hakijan toimintaa aiemmissa oleskelulupa- tai viisumimenettelyissä on pidetty moitittavana.

Selvitys osoittaa, että maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa momenttia sovelletaan varsin paljon hallinto-oikeuksissa erilaisiin tilanteisiin. Oikeuskäytännön moninaisuus ei kuitenkaan ilmene momentista ainakaan täsmällisesti. Selvityksessä pohditaan, voisiko momenttia olla tarpeen tarkentaa niin, että siitä ilmenee riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, mitä maahantulosäännösten kiertämisellä tarkoitetaan. Samalla voitaisiin tarkastella sitä, minkälaista yleistä etua maahantulosäännösten kiertämisellä tulisi pyrkiä suojaamaan, ja onko kaikkiin selvityksessä tunnistettuihin tyyppitilanteihin tarkoituksenmukaista soveltaa maahantulosäännösten kiertämisen kieltä. Lisäksi voidaan kysyä, onko kynnys säännöksen soveltamiselle sopiva, vai tulisiko soveltamiskynnystä pyrkiä nostamaan.

⁷ [Oleskelulupa perhesiteen perusteella \(migri.fi\)](https://migri.fi)

⁸ [Ihmisoikeuskeskus - SELVITYS MAAHANTULOSÄÄNNÖSTEN KIERTÄMISTÄ KOSKEVASTA OIKEUS KÄYTÄNNÖSTÄ \(yhdistysavain.fi\)](https://www.ihmisoikeuskeskus.fi)

Maahantulosäännösten kiertäminen	2021	2022	2023	Yhteensä
Ensimmäistä oleskelulupaa koskeva hakemus	665	767	1060	2492
<i>Maahantulosäännösten kiertäminen UlkL 36 §</i>	665	700	580	1945
Osaratkaisua edellyttävä työnteko	504	582	480	1566
Suomen kansalaisen puoliso	62	50	6	118
Yrittäjä	35	17	5	57
<i>Tutkija- ja opiskelijalaki 11 § 2 mom. 6k.</i>		47	95	142
Opiskelu		47	95	142
<i>Työnantajan maahantulosäännösten kiertäminen*</i>		20	385	405
Osaratkaisua edellyttävä työnteko		20	385	405
Jatkolupahakemus	52	62	97	211
<i>Maahantulosäännösten kiertäminen UlkL 36 §</i>	52	43	20	115
Osaratkaisua edellyttävä työnteko	32	21	16	69
Yrittäjä	10	6	0	16
<i>Tutkija- ja opiskelijalaki 11 § 2 mom. 6k.</i>		5	3	8
Opiskelu		5	3	8
<i>Työnantajan maahantulosäännösten kiertäminen</i>		14	74	88
Osaratkaisua edellyttävä työnteko		14	70	84
Pysyvää oleskelulupaa koskeva hakemus	6	47	3	56
Maahantulosäännösten kiertäminen UlkL 36 §	6	47	3	56
Kaikki yhteensä	723	876	1160	2759
*Säännös lakiin 1.10.2021				

Taulukko 1. Kielteiset päätökset maahantulosäännösten kiertämisen perusteella. Poinintoja hakuperusteittain. Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Maahanmuuttovirastolta saatujen tilastojen perusteella oleskelulupahakemuksia on viimeisen kolmen vuoden aikana hylätty maahantulosäännösten kiertämisen perusteella vuosittain noin 700–1000. Jatkolupahakemuksia on maahantulosäännösten kiertämisen vuoksi hylätty verrattain vähän.

Vuosina 2021–2023 oleskelulupahakemuksia hylättiin maahantulosäännösten kiertämisen vuoksi yhteensä 2 759 kertaa, joista ensimmäistä oleskelulupaa koskee 1 945 ratkaisua. Suurin osa 1 566 näistä koskee työntekijän oleskelulupahakemusta.

Oleskelulupapäätökset	Yhteensä	Kielteisiä	Kielteisiä maahantulosäännösten kiertämisen vuoksi
2023	117 450	7 739	1060 (13,7 %)
2022	90 075	6 583	876 (13,3 %)
2021	76 792	5 498	723 (13,2 %)

Taulukko 2. Maahantulosäännösten kiertäminen perusteena oleskelulupahakemuksen hylkäämiselle. Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Kaikista hylätyistä hakemuksista maahantulosäännösten kiertäminen on ollut perusteena oleskelulupahakemuksen hylkäämiselle runsaassa 13 prosentissa tapauksista.

Kansainvälistä suojelua saaneen huoltajille tehdyt oleskelulupapäätökset	Yhteensä	Kielteisiä	Kielteisiä maahantulosäännösten kiertämisen vuoksi
2023	124	10	1
2022	65	17	0
2021	45	14	0

Taulukko 3. Kansainvälistä suojelua saaneen huoltajille tehdyt ensimmäistä oleskelulupaa koskevat päätökset. Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten huoltajille on viime vuosina tehty päätöksiä enenevässä määrin. Päätöksiä on tehty vuonna 2021 yhteensä 45, vuonna 2022 yhteensä 65 ja vuonna 2023 yhteensä 124. Kielteisten päätösten osuus on vaihdellut noin 31 %:sta 8 %:in. Maahantulosäännösten kiertämisen perusteella on viime vuosina tehty vain yksi päätös.

Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on selvityksessään (Lapset ilman perhettä - Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheen yhdistäminen, 3.3.2020) arvioinut maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen soveltamista tilanteissa, joissa on kyse ilman huoltajaa maahan tulleista alaikäisistä. Selvityksen mukaan ajanjaksolla 2018–syyskuu 2019 puolet perheen yhdistämistä hakeneista kansainvälistä suojelua saaneista ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä ei saanut vanhempiaan Suomeen, koska vanhempien katsottiin pyrkineen kiertämään maahantulosäännöksiä lähettäessään lapsensa ilman huoltajaa Suomeen ja että lapsen ja vanhempien välisen perhe-elämän katsottiin katkenneen. Vaikka yllä olevasta tilastosta voidaan arvioida, että selvityksen laatimisen jälkeen päätöskäytäntö on muuttunut, niin yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi tekemänsä selvityksen osoittavan, että maahantulosäännösten kiertämistä koskeva säännös ei täytä perustuslain asettamia vaatimuksia lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, vaan se jättää lainsoveltajalle nykyisellään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta liian laajan harkintavallan. Selvityksessä valtuutettu esitti suosituksinaan, että maahantulosäännösten kiertämistä koskeva ulkomaalaislain 36 § jättää lainsoveltajalle nykyisellään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta liian laajan harkintavallan. Valtuutettu suositteli, että sisäministeriön tulee toteuttaa lainsäädäntömuutokset sen varmistamiseksi, että ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentti täyttää selkeämmin perustuslain asettamat vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä perhe-elämän suojasta. Säännöksen soveltamisala tulee rajata selkeämmin, etenkin perheen yhdistämisessä, mutta myös muiden oleskelulupaperusteiden kohdalla.

Eri selvityksissä on siis tuotu esiin, että ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin säännös on sanamuodoltaan väljä ja antaa maahanmuuttoviranomaiselle laajan harkintavallan siitä, minkälaisissa tilanteissa oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä maahantulosäännösten kiertämiseen perustuen. Säännös on sellaisenaan säilynyt muuttamattomana ulkomaalaislain säätämisestä vuonna 2004 asti.

Maahantulosäännösten kiertäminen suppeassa merkityksessä ja lain alkuperäisessä sanamuodossa tarkoittaa oleskeluluvan hakemista ja maahantuloa esittämällä joitain muita kuin todellisia perusteita maahantulon tarkoitukselle. Säännöksen tulkinta on kehittynyt oikeuskäytännön myötä, mutta sen avoin sanamuoto antaa periaatteessa mahdollisuuden tulkita säännöstä eri suuntaisesti. Oikeuskäytännössä keskeinen ratkaisu on edellä mainittu korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2016 antama vuosikirjapäätös (KHO 2016:31).

Säännöksen sanamuoto antaa mahdollisuuden soveltaa sitä erilaisiin tilanteisiin ja oikeuskäytännön kautta soveltaminen on joissain määrin vakiintunut. Säännöksen avulla on voitu puuttua väärinkäytöstilanteisiin silloin, kun yksittäiseen laillisen maahantulon keinoon voisi liittyä väärinkäytöksen mahdollisuus tai kun esimerkiksi viranomaisia harhauttamalla tai muutoin eri keinoin pyritään luomaan peruste oleskeluluvan myöntämiselle. Momentin säännös asettaa oleskeluluvulle yleisen edellytyksen ja sitä voidaan soveltaa lähtökohtaisesti kaikkiin oleskelulupiin.

Maahantulosäännösten kiertämistä on sovellettu varsin monenlaisiin tilanteisiin. Kyse on niin harhauttamisesta, oleskelun todellisen tarkoituksen salaamisesta kuin hakijan hakemus- ja oleskeluhistoriasta. Käytännössä sovellettuja tyyppitilanteita moitittavalle menettelylle ovat olleet hakemushistoria, jossa hakijan toiminta aiemmissa oleskelulupamenettelyissä on ollut moitittavaa, lumeavioliitto, laittomaan maassa oleskeluun liittyvä tausta sekä laiton työskentely tai yritystoiminta, väärin tietojen antaminen, työ- ja opintotodistusten väärennökset, riski työperäisestä hyväksikäytöstä hakijan puutteellisten tietojen takia sekä yrittäjän oleskelulupahakemukset tilanteissa, joissa hakijan asema muistuttaa pikemminkin työntekijän asemaa.

Pohdittaessa sääntelyn kehittämistä on ilmi selvää, että käytännön eri soveltamistilanteiden kirjaaminen lakiin selkeyttäisi säännöksen soveltamista. Nykyinen sääntely sinänsä mahdollistaa erilaisen tulkinnan ja myös tulkinnan vaihtelun.

2.2 Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

Ulkomaalaislain 60 §:n 1 momentin mukaan ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Momentissa on lisäksi lueteltu poikkeuksia pääsääntöön. Ulkomaalaislain 49 §:ssä on säädetty poikkeustapauksista, jolloin oleskelulupa voidaan myöntää Suomesta haettuna.

Tutkija- ja opiskelijadirektiivi pantiin kansallisesti täytäntöön tutkija- ja opiskelijalailla, joka tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 2018. Lain voimaantulon myötä turvapaikanhakijoiden mahdollisuus hakea oleskelulupaa muun muassa opiskelun perusteella päättyi. Tämä johtui siitä, että direktiivin soveltamisala sulki heidät pois lain soveltamisen piiristä. Samalla se merkitsi, että Suomessa tai toisessa unionin jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua hakevat tai saaneet henkilöt, eivät enää voineet saada oleskelulupaa opiskelun perusteella, vaikka olisivat täyttäneet edellytykset muutoin. Myöskään ne kolmannen maan kansalaiset, joille oli tehty karkottamispäätös, eivät enää voineet hakea oleskelulupaa opiskelun perusteella.

Sääntelyä muutettiin 15 päivänä huhtikuuta 2022 voimaan tulleella lailla (277/2022), jolloin lakiin lisättiin kansallista oleskelulupasääntelyä. Muutoksen myötä kansainvälisen suojelun taustaa omaavat, mutta myös ne, joille on tehty karkottamispäätös, voivat hakea tutkija- ja opiskelijalajissa säädettyjä muita oleskelulupia paitsi tutkija- ja opiskelijadirektiiviin perustuvaa lain 6 §:n tutkijan ja 7 §:n opiskelijan oleskelulupaa. Heille voitaisiin oleskeluluvan myöntämisen edellytysten täytyessä myöntää kansallinen tutkijan tai opiskelijan oleskelulupa, joihin ei sisälly unionin sisäistä liikkuvuutta tutkija- ja opiskelijadirektiivissä säädettyllä tavalla, taikka muu laissa säädetty oleskelulupa.

Tutkija- ja opiskelijalain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta sekä direktiivin mukaisten oleskelulupien että kansallisten oleskelulupien osalta. Pykälän 3 momentissa säädetty kolmansien maiden kansalaiset jäävät direktiivin tarkoittamien oleskelulupien ulkopuolelle. Heitä ovat esimerkiksi kansainvälistä suojelua jossain jäsenvaltiossa hakevat tai saavat sekä kolmannen maan kansalaiset, joilla on voimassa oleva karkotuspäätös. Direktiivin ulkopuolelle rajatulle kolmannen maan kansalaiselle voidaan kuitenkin myöntää tutkija- ja opiskelijalain mukainen kansallinen oleskelulupa.

Muulle kuin direktiivin soveltamisalaan kuuluvalla kolmannen maan kansalaiselle myönnetään korkeakouluopintoja varten kansallinen oleskelulupa 7 a §:n 1 momentin nojalla. Luvan myöntäminen edellyttää, että hänet on hyväksytty tutkinto-opiskelijaksi Suomessa sijaitsevaan korkeakouluun ja hän on suorittanut korkeakoulun vaatimat maksut. Käytännössä kansallinen oleskelulupa voidaan myöntää korkeakouluopintoja varten hakijalle, joka on hakenut tai saanut kansainvälistä suojelua jossakin EU:n jäsenvaltiossa, sekä hakijalle, joka on päätetty karkottaa maasta, mutta päätöstä ei ole vielä pantu täytäntöön.

Suomessa ei ole nimenomaista sääntelyä kansainvälistä suojelua hakevien siirtymisestä muun oleskeluluvan hakijaksi. Turvapaikanhakija voi jättää oleskelulupahakemuksen muulla perusteella, vaikka turvapaikkamenettely on kesken missä vaiheessa tahansa. Maahanmuuttovirastossa voi näin ollen olla samaan aikaan olla vireillä saman henkilön tekemä turvapaikkahakemus ja muu oleskelulupahakemus. Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikön sekä turvapaikkayksikön välisen työnjaon mukaan turvapaikka- ja oleskelulupahakemukset käsitellään ja ratkaistaan lähtökohtaisesti erikseen ja eri yksiköissä, vaikka ne ovat yhtä aikaa vireillä. Jos molempiin yhtä aikaa vireillä oleviin hakemuksiin tehdään kielteinen päätös, maastapoistamispäätöstä ei voida tehdä ensimmäisen päätöksen yhteydessä. Tämän estää esimerkiksi kokonaisharkinta ja palautuskielto, joita ei voida huomioida asianmukaisesti ennen kuin molemmat asiat on ratkaistu. Maastapoistamispäätös tehdään jälkimmäisenä ratkaistavan asian yhteydessä, oli se sitten oleskelulupa- tai turvapaikka- asia. Maastapoistamispäätös tehdään siten siinä yksikössä, joka jälkimmäisenä ratkaisee oman hakemusasiansa. Kyseisessä yksikössä tarvitaan tietoa siitä, millaisia vaikutuksia ensin ratkaistulla hakemusasialla on maastapoistamispäätökseen. Turvapaikanhakijalla voi olla asia vireillä myös hallintotuomioistuimessa samaan aikaan kuin toinen asia on vireillä Maahanmuuttovirastossa tai useampi asia samaan aikaan muutoksenhaussa.

Poliisihallituksen 26.8.2021 annetussa ohjeessa Käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano (POL-2021-67956) on oma kohtansa muiden vireillä olevien oleskelulupahakemusten vaikutuksesta täytäntöönpanokelpoisuuteen. Sen mukaan täytäntöönpanosta vastaavan poliisilaitoksen tulee olla yhteydessä Maahanmuuttovirastoon virka-aikana puhelimitse oleskelulupahakemuksen käsittelyvaiheeseen liittyen, jotta mahdollinen oleskelulupa tulee huomioiduksi maasta poistamisen täytäntöönpanon yhteydessä. Mikäli Maahanmuuttovirasto ilmoittaa, että henkilö on varmuudella saamassa oleskeluluvan tai on olemassa seikkoja, joiden perusteella maasta poistaminen ennen hakemuksen ratkaisemista

voisi rajoittaa hakijan oikeuksia enemmän kuin on välttämätöntä, maasta poistamisen täytäntöönpanoa lykätään, kunnes oleskelulupahakemus on ratkaistu.

Myönteiset päätökset oleskelulupahakemuksiin, joissa aikaisemmin tehty päätös turvapaikka-asiaan (kaistanvaihto)	2021	2022	2023	Yhteensä
Ensimmäistä oleskelulupaa koskevat hakemukset	520	400	707	1627
Osaratkaisua edellyttävä työnteko	216	168	276	660
Muu työnteko	19	14	4	37
Erytisasiantuntija	1	1	2	4
Yrittäjä	15	2	1	18
Opiskelu	19	8	42	69
Suomessa tutkinnon tai tutkimuksen suorittanut			16	16
Suomen kansalaisen puoliso	122	74	143	339
Muun ulkomaalaisen* puoliso	20	20	38	78
Muun ulkomaalaisen huoltaja	2	9	51	62
* Muu ulkomaalainen tilastossa tarkoittaa muuta kuin kansainvälistä suojelua saanutta ulkomaalaista				

Taulukko 4. Poimintoja myönnettyistä oleskeluluvista, joissa hakijalle on aikaisemmin tehty päätös turvapaikka-asiassa. Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Taulukossa 4 on Maahanmuuttovirastolta saatuja tietoja eri perusteilla myönnettyistä oleskeluluvista tilanteissa, joissa aiemmin on tehty kielteinen päätös turvapaikka-asiaan. Taulukkoon on poimittu työn, yrittäjyyden ja opiskelun perusteella tehdyt myönteiset päätökset ja lisäksi vertailun vuoksi myös perhesiteen perusteella myönnettyjä oleskelulupia. Taulukossa olevien lukujen perusteella voi arvioida, kuinka paljon turvapaikkamenettelyn jälkeen on toteutunut kaistanvaihtoa muille oleskeluluvuille. Tilastotietoa sen sijaan ei ole siitä, kuinka paljon vastaaviin hakemuksiin on tehty hylkääviä päätöksiä.

Tilastolukujen mukaan kolmen viimeisen vuoden aikana 2021–2023 on myönnetty yhteensä 1 627 oleskelulupaa hakijoille, joille aiemmin on tehty kielteinen päätös kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Määrä on kolmen vuoden aikana vaihdellut vuosittain välillä 400–707. Suurin ryhmä noin 40 prosenttia on saanut työntekijän oleskeluluvan (660), ja näiden vuosittainen määrä on vaihdellut välillä 168–276. Suomen kansalaisen puoliso on toinen joukosta erottuva ryhmä (339). Muun ulkomaalaisen puolisona oleskeluluvan on saanut 78 ja huoltajana 62 ulkomaalaista. Opiskelijan oleskeluluvan on saanut 69 hakijaa. Lisäksi 16 hakijalle oli vuonna 2023 myönnetty oleskelulupa suoritettuna tutkinnon tai tutkimuksen perusteella. Tilastoista ei ole saatavissa tietoa siitä, ovatko henkilöt kansainvälistä suojelua hakeneet henkilöt olleet vielä Suomessa, kun heille on myönnetty oleskeluluvat. Oletettavasti hakijat eivät ole poistuneet maasta.

Johtopäätöksenä kaistanvaihdon merkityksestä ilmiönä voi arvioida, että kaistanvaihto on onnistunut työperäisen maahanmuuton puolelle viimeisen kolmen vuoden aikana keskimäärin runsaan kahden sadan myönteisen päätöksen verran vuosittain. On huomattava, että toiseksi eniten oleskelulupia on myönnetty perhesiteen perusteella Suomen kansalaisten puolisoille tai perhesiteen perusteella muuhun ulkomaalaiseen. Määrät ovat hieman pienemmät kuin myönnettyjen työntekijän oleskelulupien määrät. Opiskelijoiksi kansainvälisen suojelun hakijoita on siirtynyt vuosittain enimmillään 42 hakijan verran. On huomattava, että vuonna 2023 oleskelulupahakemusten määrä on merkittävästi noussut aikaisempiin vuosiin verrattuna ja samalla myös kaistanvaihto on lisääntynyt. Tilastoista ei ole saatu tietoa siitä, kuinka paljon turvapaikanhakijana tulleiden ulkomaalaisten oleskelulupahakemuksia on hylätty. Kyseinen tieto voisi osaltaan antaa lisää käsitystä ilmiöstä ja siitä, miten kaistanvaihto kokonaisuudessaan on ollut mahdollista ja kuinka paljon maahan on tullut turvapaikkaa hakemaan ulkomaalaisia, jotka ovat yrittäneet muuta oleskelulupaa hakemalla päästä työmarkkinoille siinä kuitenkin onnistumatta.

Laissa ei ole säädetty estettä hakea muuta oleskelulupaa turvapaikkamenettelyn ollessa vireillä. Oleskeluluvan hakeminen on käytännössä ollut vapaata turvapaikkamenettelyn ollessa vireillä. Turvapaikanhakija on voinut saada oleskeluluvan esimerkiksi työnteon, yrittämisen tai opiskelun perusteella, jos hän on täyttänyt oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Ulkomaalaislain 49 §:n säännöstä on oikeuskäytännön kautta sovellettu hakijalle myönteisesti eli oleskelulupia on myönnetty kansainvälistä suojelua hakeneille maassa oleskeleville ulkomaalaisille ilman vaatimusta mennä hakemaan oleskelulupaa ulkomailta. Myöskään se, että henkilö on saanut kielteisen päätöksen kansainvälisen suojelun hakemukseensa ja päätöksen käännättämisestä, ei ole estänyt oleskeluluvan hakemista ja saamista. Käytännössä poliisi on ohjeistettu tietyissä tilanteissa lykkäämään maasta poistamisen täytäntöönpanoa, kunnes päätös oleskelulupahakemukseen on ratkaistu.

Nykyinen hallintotuomioistuinten oikeuskäytännön kautta vakiintunut soveltamiskäytäntö on mahdollistanut sen, että kansainvälistä suojelua hakeneella on turvapaikkamenettelyn aikana vireillä muitakin oleskelulupahakemuksia, joko Maahanmuuttovirastossa tai hallintotuomioistuimessa. Hakija on voinut jättää oleskelulupahakemuksen muulla kuin kansainvälistä suojelua koskevalla perusteella turvapaikkamenettelyn aikana tai saatuaan hakemukseensa kielteisen päätöksen. Useat samaan aikaan vireillä olevat eri perusteilla tehdyt hakemukset ovat monimutkaistaneet ja hankaloittaneet hakijan asian käsittelyä Maahanmuuttovirastossa ja voineet johtaa epäselviin tilanteisiin. Tilannetta on voinut monimutkaistaa erityisesti se, jos asia on siirtynyt muutoksenhakutuomioistuimelle. Tällöin hakemusvyyhti on saattanut muuttua entistä vaikeaselkoisemmaksi riippuen siitä, minkälaisia ratkaisuja hallintotuomioistuin on tehnyt ja missä vaiheessa ne on tehty.

Oleskelulupahakemus on voinut lykätä ja viivästyttää muutoin täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa. Erityinen ongelma on, jos oleskelulupahakemus tehdään tarkoituksella viivästyttää maasta poistamista.

2.3 Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus

Ulkomaalaislain 81 c §:ssä säädetään oikeudesta aloittaa työnteko ja oikeuden kestosta. Pykälän 6 momentin mukaan, jos työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen, työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut.

Kansainvälistä suojelua hakevien työllistymisestä säädetään myös niin sanotussa vastaanottodirektiivissä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26

päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu⁹). Sen 15 artiklan 3 kohdassa säädetään, että pääsyä työmarkkinoille ei saa evätä muutoksenhakumenettelyn aikana, jos tavanomaisessa menettelyssä tehtyä kielteistä päätöstä koskevalla muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus, ennen kuin muutoksenhaussa annettu kielteinen päätös on annettu tiedoksi.

Säännös kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestosta on alun perin lisätty ulkomaalaislain 80 §:n 6 momenttiin 1 päivänä kesäkuuta 2019 annetulla lailla (437/2019). Sitten säännös on siirretty 81 c §:ään 23 päivänä helmikuuta 2023 voimaan tulleella lailla (216/2023). Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus perustuu suoraan lakiin. Työnteko-oikeudesta ei tehdä viranomaispäätöstä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (HE 273/2018, s. 37) työnteko-oikeus päättyisi, kun käännyttämispäätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi. Säännöksen sanamuodon mukaan työnteko-oikeus päättyy, kun maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen.

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden kestoa pidennettiin pandemia-aikana väliaikaisella lailla (487/2020), joka oli voimassa 29.6.–31.10.2020. Lakia hyväksyttäessä eduskunta antoi lausuman (EV 63/2020 vp – HE 65/2020 vp), jonka mukaan eduskunta edellytti, että hallitus selvittää, miten työnantaja voi nykyistä luotettavammin varmistua kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen työnteko-oikeudesta, ja että hallitus tarvittaessa ryhtyy asianmukaisiin lainsäädäntötoimiin.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden päättymisen sitominen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen on käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi. Täytäntöönpanokelpoisuuden toteaminen ajantasaisesti on viranomaisissa koettu hankalaksi ja päättymisen ennakointi on ollut vaikeaa. Voimassa olevassa säännöksessä ei myöskään suoraan sanota, mikä vaikutus hallintotuomioistuimen maasta poistamista koskevaan päätökseen antamalla täytäntöönpanokiellolla on työnteko-oikeuden päättymiseen. Säännöstä on viranomaisissa tulkittu kahdella tavalla joko niin, että täytäntöönpanokiello palauttaa hakijalle työnteko-oikeuden tai niin, että kerran päättynyt työnteko-oikeus ei ala uudelleen hallintotuomioistuimen antaessa täytäntöönpanokiellon.

Apulaisoikeuskansleri on Maahanmuuttoviraston menettelystä tehtyyn kanteluun 29.11.2022 antamassaan ratkaisussa¹⁰ todennut, että työnteko-oikeuden selvittämiseen, määrittämiseen ja valvontaan liittyvä lainsäädäntö on hajanaista ja vaikeaselkoista. Apulaisoikeuskansleri on pitänyt tilannetta varsin epätyytyttävänä ja huolestuttavana erityisesti siihen nähden, että epäselvyydet työnteko-oikeuden voimassaolossa saattavat johtaa sekä työntekijän että työnantajan syyllistymiseen ulkomaalaisrikkomukseen. Kysymystä on käsitelty myös eduskunnan hallintovaliokunnassa edellä mainittuun eduskunnan lausumaan liittyen.

Koska sääntely kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden päättymisestä on osoittautunut epäselväksi, säännöstä on syytä selkeyttää.

⁹ [L_2013180FI.01009601.xml \(europa.eu\)](#)

¹⁰ [julkaistu_ratkaisu_maahanmuuttoviraston_menettely_OKV_3210_10_2021.pdf \(oikeuskansleri.fi\)](#)

2.4 Henkilöllisyyden todentaminen

Käsitteet

Ulkomaalaislaissa säädetään maahantulon ja maassa oleskelun yleisistä edellytyksistä oleskeluvan myöntämiseksi. Vaikka ulkomaalaislaissa on lukuisia säännöksiä, jotka kytkeytyvät laajassa merkityksessä osaksi henkilön tunnistamista, niin ulkomaalaislaissa tai muussa kansallisessa maahanmuuton lainsäädännössä ei ole nimenomaista määritelmää ulkomaalaisen tunnistamiselle ja tämän henkilöllisyyden todentamiselle eikä sääntelyä edellytyksestä tunnistaa ulkomaalainen henkilö tai todentaa tämän henkilöllisyys oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Tunnistamisen sisällön määritelmästä riippuen maahanmuuton lainsäädännössä on kuitenkin lukuisia säännöksiä, jotka kytkeytyvät laajassa merkityksessä osaksi henkilön tunnistamisenmenettelyä.

Ulkomaalaislaki on vuodelta 2004, joten henkilön tunnistamiseen liittyvä sääntely on osin vanhentunutta ja kerrostunutta, mutta lisäksi käsitteellisesti hajanaista. Ulkomaalaislaki sisältää parisen kymmentä säännöstä, joissa käytetään käsitteitä henkilöllisyyden varmistaminen, tarkistaminen, tarkastaminen, todentaminen, selvittäminen ja osoittaminen. Käsitteistön olisi perusteltua olla täsmällistä ja yhdenmukaista. Yhtenäinen käsitteistö loisi pohjan hakijan tunnistamista koskevalle eheälle sääntelylle aina ensimmäisen oleskelulupahakemuksen jättämisestä kansalaisuuden saamiseen asti ja mahdollistaisi kokonaisuutta koskevan sääntelyn kehittämisen ja vaikuttavuuden lisäämisen kerroksittain.

Kansallisessa lainsäädännössä ei laajemminkaan ole kaiken kattavaa yleistä määritelmää tunnistamiselle ja henkilöllisyyden todentamiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt henkilötunnuksen uudistamisen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 87/2022 vp, s. 2, kohdat 3—4.) tietosuojan yleislakien täydentämistä tunnistamisen ja yksilöinnin käsitteiden määrittelyllä. Valiokunnan mukaan henkilön yksilöinnin ja tunnistamisen muodollisilla edellytyksillä on keskeinen merkitys henkilön toimimiselle erilaisissa yhteiskunnallisissa tilanteissa, ja luotettava yksilöinti on usein välttämätöntä erilaisissa asiointitilanteissa. Yksilöintiä ja tunnistamista käytetään vakiintuneesti erilaisten oikeuksien ja velvollisuuksien kohdentamisen perusteena ja niillä on käytännössä merkitystä myös perusoikeuksien toteuttamisessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tunnistaminen ja yksilöinti on syytä määritellä selkeästi laissa.

On huomioitava, että sääntelyssä tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen määritelmät ovat usein sidoksissa kulloiseenkin asiayhteyteen. Esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 1 luvun 4 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan kyseisessä laissa tunnistamisella tarkoitetaan asiakkaan henkilöllisyyden selvittämistä asiakkaan toimittamien tietojen perusteella. Momentin 7 kohdan mukaan henkilöllisyyden todentamisella tarkoitetaan laissa asiakkaan henkilöllisyyden varmistamista luotettavasta riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella. Sen sijaan rajanylitystietojärjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/2226 3 artiklan mukaan asetuksessa todentamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa tietokokonaisuuksia verrataan toisiinsa väitetyn henkilöllisyyden selvittämiseksi (yksi yhteen - haku) ja tunnistamisella menettelyä, jossa henkilön henkilöllisyys määritetään tietokantaan tehtävällä haulla siten, että tietoja verrataan useampaan tietokokonaisuuteen (yksi moneen - haku). Henkilökorttilain (663/2016) 11 §:n 1 momentin mukaan henkilökortin myöntämisen edellytyksenä on, että hakija on tunnistettu ja hänen henkilöllisyytensä on luotettavasti todennettu.

Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) laatiman sanaston mukaan tunnistamisella (identification) tarkoitetaan menettelyä, jossa henkilö yksilöidään.¹¹ Sisäministeriön henkilöllisyyden luomista koskevassa hankkeessa on lisäksi täsmennetty, että viranomaistoiminnassa tunnistamisella tarkoitetaan henkilöllisyyden toteamista eli henkilön yhdistämistä tiettyyn olemassa olevaan henkilöllisyyteen.¹² Tunnistuksen yhteydessä henkilö siis todennetaan tietyksi henkilöksi. Todentamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa toinen osapuoli varmistuu, että tunnistuksessa esitetyt tiedot pitävät paikkaansa.¹³ Todentamisessa (authentication, verification) on siten kyse henkilön henkilöllisyyden aitoudesta varmistuminen halutulla luottamustasolla.¹⁴

Todennettavan henkilöllisyyden luotettavuus riippuu henkilön rekisteröintiprosessista. Jos henkilö antaa rekisteröinnin yhteydessä itse tietonsa, joita ei mitenkään tarkisteta esimerkiksi viranomaisen rekisteristä, henkilöllisyyden luotettavuus on alhainen. Jos taas henkilöllisyys voidaan selvittää henkilökohtaisen asioinnin yhteydessä todentaen henkilön esittämät tiedot tämän esittämästä kansallisesta matkustusasiakirjasta ja vertaamalla henkilön biometrisiä tietoja esimerkiksi passin sirulla oleviin tietoihin, rekisteröinnin tuloksena syntyy henkilöllisyys, jonka luotettavuus on korkeampi.¹⁵

Valtaosa oleskeluluvan hakijoista voidaan tunnistaa ja tämän henkilöllisyys todentaa kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) standardit täyttävällä biometrisellä passilla. Sen sijaan kansainvälistä suojelua hakevilla ei useinkaan ole esittää ICAO-standardit täyttävää tai muuta matkustusasiakirjaa tai mitään muutakaan asiakirjanäyttöä henkilöllisyytensä todentamiseksi. Tällöin viranomaisen tulee hakijan myötävaikutuksella selvittää hakijan henkilöllisyys muilla käytettävissä olevilla keinoillaan. Esimerkiksi ulkomaalaislain 97 § sisältää säännöksiä kansainvälistä suojelua hakevan henkilöllisyyden selvittämisestä.

Tieto hakijan henkilöllisyydestä muodostaa lähtökohdan kaikkien lupa-asioiden käsittelylle. Viranomaisen on tiedettävä, kenelle oleskelulupa myönnetään. Henkilöllisyys on myös välttämätön tieto turvallisuusriskien arvioimiseksi. Koska koko oleskelulupamenettelyn keskeisin ajatus on varmistua maahan saapuvien ja maassa oleskelevien henkilöllisyydestä, edellytys henkilön tunnistamisesta ja tämän henkilöllisyyden todentamisesta halutulla tasolla olisi perusteltua säätää laissa selkeästi ja yksiselitteisesti oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi. Lisäksi olisi perusteltua, että velvollisuuden myötävaikuttaa oman henkilöllisyytensä selvittämisen laiminlyöntiin liittyyisi oikeusvaikutuksia.

Matkustusasiakirjavaatimus

Ulkomaalaislain 35 §:ssä säädetään matkustusasiakirjavaatimuksesta oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Pääsäännön mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Pääsääntö on ollut ulkomaalaislaissa sen

¹¹ Tunnistaminen julkishallinnon verkkopalveluissa. Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä, VAHTI 12/2006, s. 38.

¹² Henkilöllisyyden luomista koskeva hanke. Sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2010, s. 18 [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79876/sm_322010.pdf?sequence=1&isAllowed=y]

¹³ Voutilainen, Tomi: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa - ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely - 2009, s. 244.

¹⁴ VAHTI 12/2006, s. 37.

¹⁵ VAHTI 12/2006, s. 18—20.

säättämisestä vuodesta 2004 asti. Lähtökohtaisesti tämä edellytys koskee kaikkia oleskeluluvan hakijoita. Voimassa olevalla matkustusasiakirjalla voidaan varmistua ulkomaalaisen henkilöllisyydestä ennen oleskeluluvan myöntämistä. Tämä ilmenee hallituksen esityksen (HE 104/2010 vp) perusteluista, joissa todetaan seuraavaa: ”Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti sitä, että ulkomaalaisen henkilöllisyys on varmistettu. Tämä ilmenee välillisesti ulkomaalaislain 35 §:stä, jonka mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Saman pykälän mukaan oleskelulupa voidaan myöntää kuitenkin pykälässä erikseen mainituilla perusteilla voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyys pyritään selvittämään niin hyvin kuin se on mahdollista.”

Ulkomaalaislain 8 §:n 1 momentissa säädetään hakijan velvollisuudesta panna ulkomaalaislain mukainen hallintoasia vireille henkilökohtaisesti. Lain perustelujen (HE 28/2003 vp) mukaan oleskelulupa-asioissa käytäntönä on ollut hakemuksen henkilökohtainen vireillepano ja hakijan henkilöllisyyden toteaminen jo hakemusta jätettäessä. Lain 11 §:ssä säädetään ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä, joista yksi on rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Vaikka kyseisessä pykälässä ei olekaan kyse oleskeluluvan myöntämisen edellytyksestä, niin huomionarvoista on se, miten säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 28/2003 vp) tehdään yhteys voimassa olevan matkustusasiakirjan ja henkilöllisyyden selvittämisen välille seuraavasti: ”Maahan saapuvan ulkomaalaisen henkilöllisyys on voitava luotettavasti selvittää. Tämä on tärkeää muun muassa siitä syystä, että voidaan todeta, onko henkilö määrätty maahantulokieltoon tai onko viranomaisten tiedossa muita seikkoja, joiden perusteella maahantulo tulisi estää.” Lain 14 §:n mukaan ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ja maassa oleskellessaan oltava sellainen matkustusasiakirja, jonka Suomi tunnustaa ja johon liitetystä valokuvasta matkustusasiakirjan haltija voidaan vaikeudetta tunnistaa.

Ensimmäistä oleskelulupaa haettaessa edellytetään 8 §:n mukaisesti, että hakija asioi henkilökohtaisesti edustustossa tai Maahanmuuttovirastossa hakijan tunnistamiseksi ja matkustusasiakirjan esittämiseksi. Koska ensimmäistä oleskelulupaa Suomeen haetaan ulkomaalaislain 60 §:n nojalla lähtökohtaisesti ulkomailta käsin, on luontevaa, että voimassa oleva matkustusasiakirja on luvan myöntämisen edellytyksenä, koska sen avulla oleskeluluvan saanut henkilö pääsee matkustamaan Suomeen. Jatkolupaa Enter Finland palvelun kautta sähköisesti hakiessaan ja Suomessa pääsääntöisesti jo oleskellessaan hakijan on mahdollista tunnistautua vahvalla sähköisellä tunnistautumisella. Käytännössä hakijan on tällöinkin tullut toimittaa Maahanmuuttovirastolle kopio voimassa olevasta matkustusasiakirjastaan.

Lain 35 §:ssä ei ole yksilöity täsmällisemmin hyväksyttävän matkustusasiakirjan luonnetta. Matkustusasiakirjaksi on siten voitu hyväksyä esimerkiksi toisen valtion myöntämä muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja. Koska yksi matkustusasiakirjavaatimuksen tavoitteista on henkilön tunnistaminen luotettavasti, ei ole perusteltua hyväksyä matkustusasiakirjaa, joka ei luotettavasti todenna hakijan henkilöllisyyttä vaan voi käytännössä perustua henkilön itsensä antamiin tietoihin omasta henkilöllisyydestään. On huomioitava, että kyse voi olla myös kansalaisuudettomista henkilöistä. Maahanmuuttoviraston tilaston mukaan vuonna 2023 yhteensä 212 kansalaisuudetonta henkilöä on hakenut oleskelulupaa (näistä 43 ensimmäistä oleskelulupahakemusta, 72 jatkolupahakemusta sekä 97 pysyvää oleskelulupaa koskevaa hakemusta). Oleskelulupapäätöksiä on tehty 220, joista 195 päätöstä on ollut myönteistä. Voidaan arvioida, että valtaosa heistä on vironvenäläisiä ja lisäksi palestiinalaisia.

Lain 35 §:n mukaan voimassa olevan matkustusasiakirjan vaatimuksesta voidaan poiketa tietyissä säännöksessä tyhjentävästi määritellyissä tilanteissa. Lain 35 §:n sisältämät poikkeukset koskevat pääsääntöisesti Suomessa jo olevien henkilöiden hakemia tai heille

myönnettäviä oleskelulupia. Tällaisia ovat oleskeluluvan myöntäminen maasta poistumisen estymisen vuoksi (51 §), yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi (52 §), ihmiskaupan uhrille (52 a §), laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle (52 d §), todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle (52 e §) kansainvälisen suojelun perusteella (87 ja 88 §), poissulkemislausekkeita sovellettaessa (89 §) tai tilapäisen suojelun tilanteissa (110 §).

Maahanmuuttovirastolta saadun tiedon mukaan saatavissa ei ole tilastotietoa siitä, miten suuressa osassa 35 §:ssä mainituista poikkeamisperusteista myönteisissä päätöksissä on tosiasiallisesti poikettu matkustusasiakirjavaatimuksesta eli oleskelulupa on myönnetty voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin arvioitu, että kansainvälistä suojelua hakevista/saavista noin 69 %:lla ei ole esittää matkustusasiakirjaa.¹⁶ Saatavissa ei siis kuitenkaan ole tietoa siitä, minkälaisia eroavaisuuksia matkustusasiakirjan olemassaolon osalta lain 35 §:n eri poikkeamisperusteiden välillä tosiasia on.

Oleskeluluvan peruste	2020	2021	2022	2023
51 § Maasta poistamisen estymisen	2	3	24	17
52 § Yksilöllinen inhimillinen syy	281	218	224	204
52 a § Ihmiskaupan uhri	4	14	8	57
52 d § Laittomasti maassa oleskellut ja työskennellyt*	1	2	3	1
52 e § Todistajansuojeluohjelma	0	0	0	0
87 § Turvapaikka	1500	1752	1367	1281
88 § Toissijainen suojelu	252	167	130	89
89** § Poissulkemislauseke	22	8	17	6
110 § Tilapäinen suojelu	0	0	45358	18 969
* Kaikki päätökset yhteensä. Kyseisellä perusteella haetut luvat rekisteröidään muun perusteen alle, eikä kielteisille päätöksille ole omaa päätösperustetta, jonka avulla kielteiset päätökset saataisiin eroteltua.				
** Mukana tapaukset, joissa päätösperuste turvapaikka-asiassa on joko poissuljenta, turvapaikka tai poissuljenta, toissijainen suojelu				

¹⁶ Vuosina 2012—2016 Suomessa arvioitiin, että noin 69 %:ssa kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista ei henkilöllisyyttä ei pystytty todentamaan hakemushetkellä. EMN Synthesis Report for the EMN Focused Study 2017: Challenges and practices for establishing the identity of third-country nationals in migration procedures, s. 17.

Taulukko 5. Myönnetyt ensimmäiset oleskeluluvat perusteilla, joilla oleskelulupa voidaan myöntää matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Oleskeluluvan peruste	2020	2021	2022	2023
51 § Maasta poistamisen estyminen	1	2	0	16
52 § Yksilöllinen inhimillinen syy	248	603	154	220
52 a § Ihmiskaupan uhri	9	15	20	21
52 d § Laittomasti maassa oleskellut ja työskennellyt*	0	0	4	6
52 e § Todistajansuojeluohjelma	0	0	0	-
87 § Turvapaikka	858	988	714	3 168
88 § Toissijainen suojelu	89	53	24	441
89 §** Poissulkemislauseke	-	-	-	-
110 § Tilapäinen suojelu	0	0	0	43591
* Kaikki päätökset yhteensä. Kyseisellä perusteella haetut luvat rekisteröidään muun perusteen alle, eikä kielteisille päätöksille ole omaa päätöspäätöstä, jonka avulla kielteiset päätökset saataisiin eroteltua.				
** Jatkolupien osalta ei ole omaa päätöspäätöstä, joten jatkoluvista ei ole saatavilla tilastoa.				

Taulukko 6. Myönnetyt jatkoluvat perusteilla, joilla oleskelulupa voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Oleskeluluvan peruste	2020	2021	2022	2023
51 § Maasta poistamisen estyminen	0	0	4	7
52 § Yksilöllinen inhimillinen syy	32	41	45	81
52 a § Ihmiskaupan uhri	0	0	1	0
52 d § Laittomasti maassa oleskellut ja työskennellyt	0	0	0	0
52 e § Todistajansuojeluohjelma	0	0	0	0
87 § Turvapaikka	3673	2834	2217	3168
88 § Toissijainen suojelu	1274	620	361	441
89 § Poissulkemislauseke	0	0	0	0
110 § Tilapäinen suojelu	0	0	0	2

Taulukko 7. Myönnetyt pysyvät oleskeluluvat perusteilla, joilla oleskelulupa voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Taulukkoon 7 on merkitty harmaalla ne oleskelulupatyypit ja niissä myönnettyjen oleskelulupien vuosittaiset määrät, joiden hakijoiden osalta ei olisi ehdotonta estettä hankkia kansallista matkustuskirjaa kotimaan viranomaisilta muiden kuin ensimmäisen oleskeluluvan osalta. On nimittäin huomioitava, että tilanteet, jossa oleskelulupa myönnetään voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, koskevat erityisesti turvapaikanhakijoita sekä kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita. Matkustusasiakirjavaatimusta koskevan poikkeuksen taustalla on pakolaisen oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968, *pakolaissopimus*), jonka 31 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, missä heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna sopimuksen 1 artiklassa tarkoitettulla tavalla ja jotka ovat luvatta tulleet tai oleskelevat sopimusvaltion alueella, kuitenkin edellyttäen, että nämä ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulle. Tätä asiaa koskevaa sääntelyä sisältyy myös Schengenin rajasäännöstöön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä). Tilanteet koskevat myös turvapaikanhakijoina maahan tulleita henkilöitä, joille ei kuitenkaan ole myönnetty kansainvälistä suojelua, vaan oleskelulupa jollain muulla turvapaikkahakemuksen yhteydessä tutkittavalla edellä kuvatulla perusteella, esimerkiksi yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi.

Myös niissä tilanteissa, joissa oleskelulupa voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta sovellettavaksi tulevat ulkomaalaislain 36 §:n mukaiset yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle mutta henkilöllisyyden todentamisen osalta lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä. Koska kyse on kansainvälisen suojelun perusteella maahan tulleista henkilöistä, niin sovellettavaksi tulee aina lain 97 §, jonka mukaan osana turvapaikkatutkintaa Maahanmuuttovirasto selvittää kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä suullisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Hakijan henkilöllisyyttä selvittäessä kerätään henkilötiedot hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan. Jos matkustusasiakirjaa ei ole, käytännössä henkilöllisyys perustuu yleensä hakijan suulliseen kertomukseen ja tätä tukevaan mahdolliseen muuhun asiakirjaselvitykseen 35 §:n poikkeustilanteissa. Kyse voi olla myös tilanteesta, jossa henkilö on alun perin saapunut maahan viisumilla tai oleskeluluvalla ja siten täyttänyt matkustusasiakirjavaatimuksen mutta matkustusasiakirja on sittemmin esimerkiksi vanhentunut tai kadonnut.

Myös Maahanmuuttoviraston lupamenettelyohjeessa (MIGDno-2023-1406¹⁷, 3.5 Hakijan henkilöllisyyden todentaminen) todetaan, että hakijan henkilöllisyyden selvittämistä ja todentamista ei ole laissa nimenomaisesti säädetty oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi. Sitä voidaan kuitenkin pitää hakemuksen ratkaisemisen kannalta tosiasiallisesti välttämättömänä. Jos hakijan henkilöllisyyttä ei voida luotettavasti todentaa, on yleensä vaikeaa tai jopa mahdotonta arvioida myöskään laissa nimenomaisesti säädettyjen oleskeluluvan myöntämisedellytysten täyttymistä. Tämän vuoksi hakijaa on oleskelulupa-asiansa yhteydessä kehotettava esittämään luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Yleensä selvitys henkilöllisyydestä on esitettävä hakemuksen vireillepanon tai sähköistä asiointipalvelua käyttävän hakijan tunnistautumisen yhteydessä. Yksittäisessä tapauksessa tämä voi tapahtua myös hakemuksen käsittelyn myöhemmässä vaiheessa. Luotettavana selvityksenä henkilöllisyydestä voidaan yleensä pitää esimerkiksi voimassa olevaa, maahantuloon ja maassa

¹⁷ [Lupamenettelyohje \(migri.fi\)](#)

oleskeluun hyväksytyä matkustusasiakirjaa, ellei yksittäisessä tapauksessa ole perusteltua aihetta epäillä asiakirjan olevan väärä tai väärennetty. Myös muu asiakirja kuin matkustusasiakirja voi sisältää sellaisia hakijan henkilöllisyyttä todentavia tietoja, jotka voidaan ottaa huomioon. Selvitysten merkitystä on arvioitava tapauskohtaisesti vapaan todisteiden harkinnan periaatteen mukaan.

Osana tunnistamista on perusteltua mainita, että ulkomaalaislain 60 e §:n perusteella jatko-oleskelulupahakemuksen vastaanottava Maahanmuuttovirasto saa ottaa hakijalta sormenjäljet ja verrata niitä oleskelulupakortin tekniseen osaan tallennettuihin sormenjälkiin hakijan henkilöllisyyden todentamiseksi. Aiempi oleskelulupakortti ei ole tunnistamisasiakirja, vaan sen sisältämiä biometrisiä tunnistamiskäytettäviä viranomaisen suorittaman tunnistamisen apuna. Sormenjälkivertailulla ei voida selvittää henkilön todellista henkilöllisyyttä, mutta sillä varmistetaan oleskeluluvan saaneen ja uutta oleskelulupaa hakevan henkilön olevan sama henkilö.

Oleskeluluvan hakijan henkilöllisyys voi siis 35 §:ssä säädetyissä poikkeustilanteissa perustua pelkästään hakijan itsensä kertomien seikkojen ja mahdollisesti esittämiensä muiden asiakirjojen varaan. Lain 7 §:n 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Myötävaikutamisvelvollisuus koskee myös henkilöllisyyden selvittämistä mutta säännös on luonteeltaan yleinen eikä velvollisuuden laiminlyönnin johdosta ole säädetty oikeusvaikutuksia. Lainsäädäntö ei velvoittavalla tavalla edellytä henkilön hankkivan oleskeluluvalla maassa oleskelun aikana lisäselvitystä henkilöllisyydestään silloinkaan, kun hän oleskelee maassa 35 §:ssä säädetyllä muun kuin kansainvälisen suojelun perusteella. Käytännössä kyse on oleskeluluvasta maasta poistumisen estymisen vuoksi (51 §), yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi (52 §), ihmiskaupan uhrille (52 a §), laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle (52 d §) ja todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle (52 e §). Voidaan arvioida, että ei ole perusteltua syytä säilyttää nykytilaa, joka mahdollistaa passiivisuuden oman henkilöllisyyden selvittämisessä oleskelun Suomessa edelleen jatkuessa ja kun asialle ei ole kansainvälisistä velvoitteista johtuvia esteitä.

On huomioitava, että voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisella on vaikutuksia myös esimerkiksi väestötietojärjestelmän (VTJ) sekä Verohallinnon osalta. Henkilön luotettavaan tunnistamiseen liittyviin puutteisiin liittyy kielteisiä periaatteellisia ja käytännön vaikutuksia henkilön Suomeen asettautumiseen. Sekä yhteiskunnan että yksilön itsensä näkökulmasta olisi perusteltua, että järjestelmä kannustaisi kansallisen matkustusasiakirja hankkimiseen aiempaa vahvemmin aina silloin, kun siihen ei ole ehdotonta estettä.

Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain 35 §:ää koskevassa soveltamiskäytännössä on lapsen edun perusteella turvauduttu kohtuusharkintaan Suomessa syntyneiden lasten kohdalla. Esimerkiksi sellaisen oleskeluluvalla oleskelevan ulkomaan kansalaisen Suomessa syntyneelle lapselle, jonka kansalaisuusvaltiolla ei ole edustustoa Suomessa, myönnetään oleskelulupa poiketen 35 §:n matkustusasiakirjaedellytyksestä ja hänelle myönnetään muukalaispassi 134 §:n perusteella oman maan matkustusasiakirjan hankkimista varten. Koska 35 § ei sisällä mahdollisuutta kohtuusharkintaan mutta lapsen etu on edellyttänyt poikkeamista matkustusasiakirjavaatimuksesta Suomessa syntyneiden lasten osalta, vakiintunut soveltamiskäytäntö olisi perusteltua kirjata kyseiseen pykälään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

On huomioitava, että sisäministeriössä on valmistelussa useita lainsäädäntöhankkeita, jotka koskevat henkilöllisyyden todentamista ja jotka ovat osaltaan muodostamassa henkilöllisyyden todentamista koskevaa sääntelykokonaisuutta vaikutuksineen (ks. jakso 10).

Muukalaispassi ja sen suhde matkustusasiakirjavaatimukseen

Lain 135 §:n mukaan ulkomaalaiselle, joka on saanut pakolaisaseman ja jonka pakolaisasemaa ei ole lakkautettu tai peruutettu myönnetään pakolaisen matkustusasiakirja enintään viideksi vuodeksi. Ulkomaalaislain 134 §:ssä säädetään muukalaispassin myöntämisestä. Pykälän 2 ja 3 momenttien mukaan muukalaispassi myönnetään aina tilanteissa, joissa henkilö on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun (88 §) tai tilapäisen suojelun (110 §) perusteella. Maahanmuuttovirastolle on jätetty harkinnanvaraa (”voidaan myöntää”) muukalaispassin myöntämisessä muissa tilanteissa, joissa oleskelulupa myönnetään 35 §:n perusteella poikkeuksellisesti ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Tällöin tulee arvioitavaksi, onko kyseessä tilanne, jossa henkilö ei voi saada passia kotimaansa viranomaiselta taikka hän on kansalaisuudeton tai muukalaispassin myöntämiseen on muu erityinen syy. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perustelujen mukaan erityinen syy voisi olla esimerkiksi hakijan kotimaan sekava tilanne, jolloin sen selvittäminen, mikä on hakijan kotimaa tai kansalaisuus, on poikkeuksellisen vaikeaa tai se veisi kohtuuttoman kauan aikaa. Korkein hallinto-oikeus on todennut (KHO 2016:64), että hallituksen esityksessä mainitut tilanteet ovat ainoastaan esimerkkejä, eivätkä ne sulje pois myös henkilökohtaiseen kohtuuttomuuteen liittyviä syytä lainkohdassa tarkoitettuna erityisenä syynä. Jos henkilö ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa, Maahanmuuttovirasto edellyttää, että hän esittää siitä kotimaansa viranomaisen antaman todistuksen. Muukalaispassi voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi. Maahanmuuttoviraston vakiintuneen käytännön mukaan turvapaikkamenettelyssä oleskeluluvan muun kuin kansainvälisen suojelun perusteella saaneelle henkilölle, joka hakee ensimmäistä muukalaispassia, ja jolle se myönnetään kansallisen passin hankkimista varten, myönnetään yleensä muukalaispassi kahdeksi vuodeksi.

Maahanmuuttovirasto myöntää vakiintuneen käytäntönsä mukaisesti pääsääntöisesti ensin oleskeluluvan poiketen 35 §:n edellytyksestä ja vasta sen jälkeen erillisestä hakemuksesta muukalaispassin. Jos muukalaispassihakemus on vireillä yhtä aikaa oleskelulupahakemuksen kanssa ja oleskelulupa myönnetään poiketen 35 §:n edellytyksestä, muukalaispassi voidaan myöntää edellytysten täytyessä samaan aikaan oleskeluluvan kanssa. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi ratkaisussaan 2022:64 todennut, että muukalaispassia ei voida myöntää korvaamaan puuttuvaa kansallista matkustusasiakirjaa oleskeluluvan hakemisen yhteydessä, eikä oleskeluluvan hakeminen ole ulkomaalaislain 134 §:n 1 momentissa tarkoitettu erityinen syy myöntää muukalaispassi. Hakija ei siis ole voinut täyttää matkustusasiakirjavaatimusta hakemalla muukalaispassia. Tätä edellytystä ei kuitenkaan ole kirjattu lakiin, mikä on ollut omiaan hämärtämään lain 35 ja 134 §:n välistä suhdetta. Säännösten perusteella ei ole yksiselitteistä, että olisiko 134 §:ssä säädettyissä tilanteissa mahdollista myöntää ulkomaalaiselle muukalaispassi lain 35 §:ssä säädetyn matkustusasiakirjavaatimuksen täyttämiseksi. Koska oleskeluluvan myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti sitä, että ulkomaalaisen henkilöllisyys on varmistettu, muukalaispassin myöntäminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan matkustusasiakirjavaatimuksen täyttämiseksi ei voi pitää perusteltua. Tämä peruslähdekohta, jota myös Maahanmuuttovirasto vakiintuneesti noudattaa, olisi kuitenkin perustelua kirjata lakiin selkeästi.

Lain 136 §:n 3 momentin mukaan tilanteessa, jossa ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, siitä tehdään merkintä muukalaispassiin.

2.5 Tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään

Voimassa olevan ulkomaalaislain 131 §:n mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua

ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit ulkomaalaisesta: joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella, joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella, joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena, tai joka on päätetty käännäyttää tai maasta karkottaa, taikka jonka henkilöllisyys on epäselvä. Pykälän 2 momentin mukaan kerätyt henkilötuntemerkit tallennetaan poliisin rekisteriin.

Pykälään lisättiin 7 päivänä maaliskuuta 2023 voimaan tulleella lailla (821/2022) uusi 5 momentti, jonka mukaan henkilötiedot voidaan lisäksi salassapitosäännösten estämättä ja sen estämättä, mitä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 §:n 4 momentissa säädetään, luovuttaa Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1862 tarkoitettuun SIS-järjestelmään mainitun asetuksen 32 artiklassa tarkoitettun kuulutuksen tekemiseksi.

SIS-järjestelmän oikeusperusta on uudistettu 28.12.2018 voimaan tulleilla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2018/1861, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta (jäljempänä *SIS-rajatarkastusasetus*¹⁸) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2018/1862, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta (jäljempänä *SIS-poliisiyhteistyöasetus*¹⁹). SIS-rajatarkastusasetusta ja SIS-poliisiyhteistyöasetusta täydentää lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1860, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (jäljempänä *SIS-palauttamisasetus*²⁰).

Hallituksen esityksessä eduskunnalle SIS-järjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 35/2021 vp) ei ehdotettu biometristen tietojen luovuttamista SIS-järjestelmään tallennettaviin kuulutuksiin, koska sen katsottiin valmistelussa rikkovan tietosuojasääntelyyn ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön perustuvaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta. SIS-palauttamisasetuksen 4 artiklan sekä SIS-rajatarkastusasetuksen ja SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 20 ja 22 artiklan mukaan tiedot on tallennettava SIS-järjestelmään, jos ne ovat saatavilla. Asetuksissa ei ole määritelty, mitä tietojen saatavilla oleminen tarkoittaa tässä yhteydessä. Kansallisissa henkilötietolaeissa on asetettu kuulutusten tallentamisen kannalta merkityksellisiä rajoituksia erityisesti biometriisiin tietoihin kuuluvien tietojen käsittelylle ja luovuttamiselle. Esityksen valmistelussa katsottiin,

¹⁸ [CL2018R1861FI0020010.0001_cp 1..1 \(europa.eu\)](#)

¹⁹ [CL2018R1862FI0030010.0001.3bi_cp 1..1 \(europa.eu\)](#)

²⁰ [CL2018R1860FI0010010.0001.3bi_cp 1..1 \(europa.eu\)](#)

etteivät kansallisesti kerätyt biometriset tiedot olleet saatavilla SIS-asetusten tarkoittamalla tavalla.

Esityksen eduskuntakäsittelyn aikana ulkomaalaislain 131 §:ään lisättiin kuitenkin edellä mainittu uusi 5 momentti tietojen luovuttamisesta SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 32 artiklassa tarkoitettuihin kuulutuksiin kadonneista tai haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, joiden matka olisi estettävä. Eduskunta edellytti lisäksi vastauksessaan (EV 92/2022 vp), että hallitus selvittää ja arvioi tarkkaan ulkomaalaisten biometrinen tietojen käsittelyä koskevaa kansallista ja EU-sääntelyä, mukaan lukien edellytyksiä kansallisiin tietojärjestelmiin tallennettujen biometrinen tietojen käyttämiselle SIS-asetusten mukaisissa kuulutuksissa, ja ryhtyy tarvittaessa asianmukaisiin toimiin kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi. Myös komissio kiinnitti huomiota kansallisesti kerättyjen biometrinen tietojen luovuttamiseen SIS-järjestelmään Suomen Schengen-arvioinnin yhteydessä kesällä 2023. Neuvoston asetuksen (EU) 2022/922 mukaisen arviointikertomuksen mukaan Suomen käytäntö olla luovuttamatta biometrisiä tietoja palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin SIS-kuulutuksiin ei ole SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen oikeudellisesti sitovan sääntelyn mukainen. Arviointikertomuksen suosituksissa pidetään tärkeänä, että Suomen tulisi mahdollistaa kansallisessa lainsäädännössään biometrinen tietojen luovuttaminen palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin SIS-kuulutuksiin. Suomea koskeva Schengen-arviointikertomus käsiteltäneen Schengen-komiteassa alkuvuonna 2024, jonka jälkeen komissio hyväksyy arviointikertomuksen täytäntöönpanosäädöksellä.

Palauttamispäätöksellä tarkoitetaan SIS-palauttamisasetuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan päätöstä, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (jäljempänä *paluudirektiivi*²¹) mukainen velvollisuus poistua maasta. SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklassa säädetään edellytyksistä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevien kuulutusten tallentamiselle. Artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltion on tallennettava maahantuloa ja maassa oleskelun epäämistä koskeva kuulutus silloin kun jäsenvaltio on määrännyt kolmannen maan kansalaiselle maahantulokiellon paluudirektiivin mukaisia menettelyjä noudattaen. Paluudirektiivin palauttamista ja maahantulokiellon määräämistä koskevat säännökset on pantu kansallisesti täytäntöön ulkomaalaislain 9 lukuun lisätyin säännöksin. Ulkomaalaislain 151 ja 152 §:n nojalla toimivaltaisia palauttamista ja maahantulokielloa koskevia päätöksiä tekeviä viranomaisia ovat poliisi ja rajatarkastusviranomainen sekä Maahanmuuttovirasto. Tosiasiallisesti palauttamista ja maahantulokielloa koskevia päätöksiä tekevät Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos.

SIS-palauttamisasetuksen 3 artiklan mukaan palauttamispäätöksen tekemisen jälkeen SIS-järjestelmään on tallennettava viipymättä palauttamista koskeva kuulutus. Maahanmuuttovirasto, poliisi tai Rajavartiolaitos voi laatia palauttamista koskevan kuulutuksen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, josta se lähetetään automaattisesti SIS-järjestelmään.

SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 3 kohdan mukaan maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevan kuulutuksen tekevän jäsenvaltion on varmistettava, että kuulutus tulee

²¹ [CL2008L0115FI000010.0001_cp 1..1 \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2008/115/oj)

voimaan SIS-järjestelmässä heti, kun asianomainen kolmannen maan kansalainen on poistunut jäsenvaltioiden alueelta tai mahdollisimman pian, jos kuulutuksen tehnyt jäsenvaltio on saanut selviä viitteitä siitä, että kolmannen maan kansalainen on poistunut jäsenvaltioiden alueelta, jotta kyseisen kolmannen maan kansalaisen paluu voidaan estää. SIS-palauttamisasetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan kuulutuksen tehneen jäsenvaltion on poistettava palauttamista koskeva kuulutus viipymättä sen jälkeen, kun se on saanut vahvistuksen paluusta. Maahantulokieltoa ja oleskelukieltoa koskeva kuulutus on tarvittaessa tallennettava viipymättä SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla.

Ulkomaalaislain 205 §:n 4 momentin mukaan, jos on tehty päätös hakijan maasta poistamiseksi, tiedoksiannon toimittaa poliisi tai poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä. Poliisin ohjeessa käännättämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (POL-2021-67956, 26.8.2021, s. 6—7) todetaan, että Maahanmuuttovirasto toimittaa maasta poistamista koskevat tiedoksi annettavat päätökset ulkomaalaisrekisterin (UMA) välityksellä maasta poistamisesta vastuussa oleville poliisilaitoksille. Jos tiedoksiannon saajalle ei ole palautettavia asiakirjoja, ei päätöstä lähetetä poliisille postitse. Jos päätökseen liittyy palautettavia asiakirjoja, lähetetään ne postitse maasta poistamisesta vastuussa olevalle poliisilaitokselle. Poliisin tulee huolehtia siitä, että päätökset annetaan asiakkaalle viipymättä tiedoksi. Maahanmuuttoviraston tekemän maasta poistamista koskevan päätöksen tiedoksiannon toimittaa ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan poliisi tai asiaa hoitava rajatarkastusviranomaisena. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tekemän käännättämispäätöksen tiedoksi antamisesta vastaa päätöksen tehnyt tai täytäntöönpanosta vastaava poliisi tai rajatarkastusviranomaisena. Mikäli ulkomaalaisen olinpaikka on tuntematon, eikä häntä tavoiteta päätöksen tiedoksiannosta varten, hänet etsintäkuulutetaan. Poliisin ohjeessa käännättämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (POL-2021-67956, 26.8.2021, s. 31) todetaan, että maasta poistettavista otetaan pääsääntöisesti aina ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitetut henkilötuntemerkit.

3 Tavoitteet

Esityksen yleisenä tavoitteena on korostaa maahanmuuton hallintaa ja parantaa sitä kautta yhteiskunnan sisäistä turvallisuutta. Esityksellä korostetaan sitä, että yhteiskunnan asettamia sääntöjä on noudatettava ja myös maahanmuuttajilta vaaditaan yleistä lainkuuliaisuutta. Pyrkimyksenä on entistä määrätietoisemmin estää oleskeluluvan saaminen esimerkiksi viranomaisia harhauttamalla tai vääriä tietoja antamalla. Tällä korostetaan myös sitä, että oleskeluluvan hakijan moitittavalla toiminnalla on vaikutusta oleskeluluvan myöntämiseen.

Hallitusohjelman mukaisesti estetään turvapaikkamenettelyn käyttäminen työvoiman maahanmuuton väylänä. Suomeen työhön tuleva voi käyttää työperusteisen maahanmuuton normaaleja väyliä. Kaistanvaihdon kieltä selkeyttäisi oleskelulupajärjestelmää ja korostaisi normaaleja työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton väyliä. Yhteiskunnan kannalta toivottava vaikutus olisi, että Suomeen ei tulisi hakemaan turvapaikkaa, sillä tarkoituksella, että voisi siirtyä töihin tai opiskelemaan. Muutoksella annettaisiin signaali, että Suomeen ei kannataisi tulla hakemaan turvapaikkaa, jos tarkoituksena on ainoastaan päästä maahan ja tänne töihin tai opiskelemaan. Säännöt olisivat tältä osin ennakoita niin maahan pyrkivien ulkomaalaisten kuin työnantajienkin tiedossa. Tämä vähentäisi turvapaikan hakemisen käyttöä tarkoituksessa tulla maahan töihin tai opiskelemaan ja myös turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksia.

Tavoitteena on selkeyttää henkilöllisyyden todentamiseen liittyvää sääntelyä sekä lisätä hakijan myötävaikuttamisvelvollisuutta henkilöllisyytensä selvittämisessä ja sitä kautta luoda

läpileikkaava pohja henkilöllisyyden kumuloituvaa todentamista koskevalle sääntelylle ensimmäisen hakemuksen jättämisestä aina kansalaisuuden saamiseen asti. Kolmannen maan kansalaiselle myönnetty oleskelulupa oikeuttaa maahantuloon ja maassa oleskeluun Schengen-alueella. Tavoitteena on, että viranomaisen tietää nykyistä useammin mahdollisimman tarkasti, kenelle se myöntää maahantuloon tai maassa oleskeluun oikeuttavan luvan.

Lisäksi tavoitteena on täydentää kansallisen sääntelyn edellyttämällä tavalla SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen velvoittavaa sääntelyä mahdollistamalla poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometrinen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin. Näin tuetaan SIS-palauttamisasetuksen tavoitetta vahvistaa EU:n palautuspolitiikan täytäntöönpanoa ja tehokkuutta sekä SIS-rajatarkastusasetuksessa SIS-järjestelmälle säädettyä tavoitetta varmistaa turvallisuuden korkea taso unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, mukaan lukien yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä turvallisuuden takaaminen jäsenvaltioiden alueella, ja varmistaa niiden alueella henkilöiden liikkuvuutta koskevien SEUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston 2 luvun määräysten soveltaminen kyseisellä järjestelmällä toimitettujen tietojen avulla.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Hallitusohjelman mukaisesti maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa ulkomaalaislain sääntelyä uudistetaan ja täsmennetään, jotta entistä tehokkaammin voidaan estää maahantulosäännösten kiertämistä. Tämä toteutettaisiin kirjaamalla lakiin kaikki ne ajateltavissa olevat tilanteet, joiden tulisi johtaa oleskeluluvan epäämiseen oleskelulupaa haattaessa ja myös oleskeluluvan peruuttamisessa. Sääntely perustuisi pitkälti jo nykyiseen maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan oikeuskäytäntöön. Samalla korostetaan lain soveltamisen tiukentamista Maahanmuuttovirastossa tarkoituksena puuttua entistä määrätietoisemmin erilaiseen moitittavaan menettelyyn, vilpilliseen toimintaan ja väärinkäytöstilanteisiin oleskelulupia myönnettäessä.

Muutos toteutettaisiin laajentamalla ja täsmentämällä sääntelyä. Lakiin ehdotetaan kirjattavaksi oleskeluluvan myöntämisen esteeksi erilaisia soveltamistilanteita, joita nykyisin on jo oikeuskäytännön perusteella voitu katsoa maahantulosäännösten kiertämiseksi. Nykyinen 36 §:n säännös jaettaisiin useampaan eri pykälään. Oleskeluluvan epäämisen perusteet jaoteltaisiin eri säännöksiin eri teemoin. Omat säännökset olisivat oleskeluluvan epäämiseksi yhteiskunnan edun vuoksi, yleisistä syistä, Suomessa tapahtuneen toiminnan vuoksi, haattaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella sekä haattaessa oleskelulupaa työn perusteella.

Ehdotetulla sääntelyllä estettäisiin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle. Kaistanvaihdon kieltä koskisi myös koulutusperusteista maahanmuuttoa. Työ- ja koulutusperusteinen maahanmuutto on tässä yhteydessä ymmärrettävä laajasti kattamaan myös muun muassa tutkija- ja opiskelijalaissa säädetty oleskeluluvat työharjoittelua, harjoittelua ja vapaaehtoistoimintaa varten ja työolomasopimuksen perusteella.

Kaistanvaihdon kieltä pitäisi sisällään oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana tai sen päätyttyä, kun ulkomaalainen oleskelee vielä maassa. Tänä aikana mahdollisesti jätetty oleskelulupahakemus jätettäisiin tutkimatta. Kaistanvaihdon kieltä tarkoittaisi sitä, että turvapaikkamenettelyssä olleen ulkomaalaisen tulisi hakea oleskelulupaa sen ulkomaalaislain 60 §:ssä säädetyn pääsäännön mukaan, että oleskelulupaa on haettava ulkomailta ennen

maahantuloa. Turvapaikkaa hakeneeseen ei siten voitaisi soveltaa ulkomaalaislain 49 §:n poikkeussäännöstä, että oleskelulupa voidaan myöntää myös Suomesta haettuna. Ehdotus ei tarkoittaisi sitä, että kansainvälistä suojelua hakeneelta evättäisiin ylipäätään mahdollisuus hakea työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa, vaan sitä, että hakumenettelyssä on noudatettava samaa menettelyä, joka koskee kaikkia ulkomailla olevia oleskeluluvan hakijoita. Maasta poistumisen jälkeen uuden oleskeluluvan saaminen olisi mahdollista kaistanvaihtosääntelyn estämättä. Kaistanvaihdon kiellolla ei ole vaikutusta oikeuteen hakea Suomesta kansainvälistä suojelua tai palautuskiellon arvioimiseen tai noudattamiseen. Ehdotukset eivät millään lailla vaikuta turvapaikkamenettelyyn tai sen sisältöön.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden päättymistä koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että työnteko-oikeuden päätyminen liitettäisiin maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden sijasta joko Maahanmuuttoviraston kansainvälisen suojelun hakemukseen tekemän kielteisen päätöksen tiedoksisaamiseen tai tavallisessa turvapaikkamenettelyssä hallinto-oikeuden valitukseen tekemän kielteisen päätöksen tiedoksisaamiseen.

Henkilön tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin sisällyttämällä ulkomaalaislakiin viranomaiselle nimenomainen edellytys tunnistaa henkilö sekä todentaa tämän henkilöllisyys voimassa olevalla kansallisella matkustusasiakirjalla tietyin poikkeuksin. Voimassa olevassa laissa on edellytetty voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, joka on voinut tarkoittaa esimerkiksi muukalaispassia tai pakolaisen matkustusasiakirjaa. Jos määräaikainen oleskelulupa on myönnetty ilman matkustusasiakirjaa, niin pysyvän oleskeluluvan saaminen edellyttäisi jatkossa niissä tilanteissa, joissa ei ole kyse kansainvälisestä suojelusta, aktiivisuutta oman henkilöllisyytensä selvittämisessä hankkimalla kansallisen matkustusasiakirjan tietyin poikkeuksin. Lisäksi yhdenmukaistettaisiin henkilöllisyyden todentamiseen liittyvää käsitteistöä sekä täsmennettäisiin matkustusasiakirjavaatimuksen ja muukalaispassin myöntämisen suhdetta.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 131 §:n 5 momenttiin lisättäväksi säännökset poliisin rekisteriin tallennettujen henkilötietojen luovuttamisesta SIS-järjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä

Esityksen vaikutukset koostuvat erilaisista osista, joilla yksittäisinä muutoksina ei välttämättä ole osoitettavissa ratkaisevaa vaikutusta, mutta jotka kokonaisuudessaan vaikuttavat osana hallitusohjelmassa tavoiteltavaan maahanmuuttopolitiikan yleisen linjanmuutoksen toteuttamiseen ja sen esille tuomiseen.

Muutosten tavoitteena on korostaa yhteiskunnan sääntöjen noudattamista ja kitkeä pois moitittavaa toimintaa, jolloin vaikutuksena olisi, että suomalaiseen yhteiskuntaan olisi aiempaa vaikeampi päästä väärin keinoin. Olisi yhteiskunnan etu, että maahan tulee ihmisiä, jotka pyrkivät noudattamaan ja kunnioittamaan yhteiskunnan sääntöjä. Tämä edistäisi myös maahanmuuton hallintaa ja sisäistä turvallisuutta.

Voimassa olevan lain maahantulosäännösten kiertämisen sääntelyn korvaava tarkempi sääntelytapa ja säännösten uudenlainen jaottelu selkeyttäisi sääntelyä ja tekisi sen soveltamisen aiempaa ymmärrettävämmäksi ja ennustettavammaksi. Tarkempi sääntely olisi myös yksilön oikeuksien kannalta väljää säännöstä parempi.

Kaistanvaihdon kieltö selkeyttäisi työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton järjestelmää ja korostaisi turvapaikkamenettelyä omana prosessinaan. Turvapaikkamenettelyn aikana ei käsiteltäisi työ- tai koulutusperusteisia oleskelulupahakemuksia.

Ehdotuksilla olisi vaikutusta myös hallitusohjelman palautusten tehostamiseen liittyvien tavoitteiden toteuttamiseksi. Jos oleskelulupaa on haettu Suomesta ja se on evätty, vapaaehtoisesti tapahtuvan paluun kautta on myöhemmin mahdollista saada oleskelulupa ulkomailta haettuna helpommin kuin viranomaistoimin tapahtuneen paluun jälkeen. Tämä kannustaa vapaaehtoiseen paluuseen. Kaistanvaihdon kieltö osaltaan sujuvoittaa palautuksia, kun poliisin ei tarvitse odottaa oleskelulupahakemuksen käsittelyä ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Myös järjestelmän ymmärrettävyys ja johdonmukaisuus voi vaikuttaa ulkomaalaiseen omaan päätökseen poistua maasta. Kun on selvää, että turvapaikkamenettelyn jälkeen on maasta lähtökohtaisesti poistuttava, tämä voi vaikuttaa ulkomaalaisen suhtautumiseen paluuseen.

Henkilöllisyyden todentamisen osalta ehdotetut muutokset luovat pohjan edistää henkilöllisyyden hallinnan peruseriaatetta todentaa esitetty henkilöllisyys luotettavasti ja turvallisesti. Henkilöllisyyden todentamiseen liittyvien käsitteiden selkeyttämisellä luodaan pohjaa läpileikkaavasti koko oleskelulupajärjestelmän yhdenmukaisuudelle aina kansalaisuuden saamiseen asti. Vaikuttavuus rakentuu ja täydentyy myöhempien ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain uudistusten myötä.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksilla ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä vaikutuksia julkiseen talouteen, työllisyyteen tai yrityksiin.

Ehdotettu tarkennettu sääntely oleskeluluvan epäämisestä työperusteista oleskelulupaa haettaessa osaltaan karsisi sellaisten yritysten mahdollisuuksia toimia, jotka toimivat heihin sovellettavan sääntelyn vastaisesti. Tämä vaikuttaa myönteisesti sääntöjen mukaan toimiviin yrityksiin ja parantaa laillisesti toimivien yritysten kilpailukykyä ja tervehdyttää ulkomaalaisia työntekijöitä käyttävien yritysten toimintaympäristöä.

Kaistanvaihdon kiellolla voidaan vähentää turvapaikanhakijoiden vastaanoton kuluja sikäli kuin turvapaikkamenettelyn aikana jätetyt oleskelulupahakemukset jätetään tutkimatta, eikä oleskelulupahakemuksen käsittely ja maasta poistamisen lykkääntyminen pidennä oleskelua vastaanottopalvelujen piirissä. Sama vaikutus on, sikäli kuin muutoksilla saatava signaalivaikutus vähentäisi turvapaikkahakemuksia, joiden taustalla on enneminkin pyrkimys tulla Suomeen töihin tai opiskelemaan. Ehdotettujen muutosten suoranaista vaikutusta turvapaikanhakijoiden määrään on ylipäätään hyvin vaikea arvioida, koska siihen vaikuttavat niin monet Suomen omasta toiminnasta riippumattomat ja muusta kuin lainsäädännöstä johtuvat tekijät.

Kaistanvaihdon kieltö vähentäisi työn perusteella haettavien ja myönnettävien oleskelulupien määrää. Tämä vähentäisi myös Maahanmuuttoviraston hakemusten käsittelystä saatavia maksutuloja. Yhteiskunnan kannalta kaistanvaihdon kieltö voisi merkitä sitäkin, että turvapaikanhakijoista koostuvan potentiaalisen työvoiman saaminen työmarkkinoille saattaisi ajallisesti kestää pidempään. Toisaalta tämä vaikutus ei olisi painoarvoltaan samaa luokkaa kuin tavoiteltavat vaikutukset järjestelmän selkeydestä, ennustettavuudesta ja turvapaikkamenettelyn käyttämisen estämisestä työvoiman maahanmuuton väylänä. Kaistanvaihdon kiellon vaikutus työvoiman saatavuuteen ei isossa kokonaisuudessa olisi erityisen merkittävä, koska turvapaikkamenettelyn kautta tulleille myönnettävien oleskelulupien määrä on ollut melko

pieni, keskimäärin noin kaksi sataa vuosittain. Ulkomaisen työvoiman saatavuuden kannalta huomattavasti keskeisempiä ovat ulkomaalaislain työntekoa koskeva sääntely ja oleskelulupaprosessit.

Ehdotukset osaltaan tukisivat jo aikaisemmin erityisesti työperäisen maahanmuuton osalta tehtyjen ulkomaalaislain muutosten (HE 253/2020 vp ja HE 114/2022 vp) tavoiteltuja vaikutuksia. Arvioituja vaikutuksia ovat olleet esimerkiksi ulkomaisen työvoiman kanavoituminen selkeämmin talouden, elinkeinojen ja työmarkkinoiden etujen mukaisesti. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön vähetessä lain tai työehtosopimusten vastaiset työehdot tulisivat yhä harvinaisemmiksi, millä voi arvioida olevan hyötyä paitsi työntekijälle itselleen, myös julkiselle taloudelle. Yksi tavoiteltava vaikutus on ollut myös elinkeinotoiminnan kilpailuedellytysten parantaminen siten, että vilpillisesti toimivien yrittäjien mahdollisuudet hankkia kilpailuetua työvoimakustannuksista laittomasti tinkimällä vähenisi.

Ehdotettu sääntely kansallisesta matkustusasiakirjasta oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä estäisi sellaisten yksilöiden mahdollisuuden saada jatkossa oleskelulupa, joilla ei ole kansallista matkustusasiakirjaa vaan toisen valtion myöntämä muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja. Kyse voi olla myös esimerkiksi kansalaisuudettomista henkilöistä kuten vironvenäläisistä tai palestiinalaisista. Maahanmuuttoviraston tilaston mukaan vuonna 2023 tehtiin yhteensä 220 kansalaisuudetonta henkilöä koskevaa päätöstä, joista 195 päätöstä on ollut myönteistä. Voidaan arvioida, että osa heistä on vironvenäläisiä, jotka ovat työllistyneet rakennusalalle. Ehdotetulla muutoksella voi siten olla pieni vaikutus rakennusalan työvoimasaatavuuteen.

Poliisin rekisteriin tallennettujen biometrinen tietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään tallennettaviin kuulutuksiin aiheuttaisi merkittäviä muutoksia poliisin tietojärjestelmiin sekä mahdollisesti Maahanmuuttoviraston UMA-järjestelmään. Valmistelun aikataulussa ei kuitenkaan ole pystytty varmuudella arvioimaan tietojärjestelmämuutosten laajuutta ja tai niiden edellyttämiä kustannuksia.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotusten merkittävin vaikutus kohdistuisi lakia soveltavaan Maahanmuuttovirastoon. Sääntelyn selkeyttäminen ja nykyisen oikeuskäytännön kirjaaminen lakiin täsmällisesti helpottaisivat asioiden tutkimista ja lain soveltamista. Entistä tarkemmat säännökset antaisivat Maahanmuuttovirastolle paremmat mahdollisuudet ja toimivallan puuttua oleskelulupajärjestelmän väärinkäyttöksiin.

Ehdotusten tavoitteena sellaisenaan ei olisi lisätä tutkimuksen määrää, joka vaikuttaisi hidastavasti käsittelyn sujuvuuteen. Esimerkiksi työperusteisten oleskelulupahakemusten käsittelyssä Maahanmuuttovirastossa käytetään riskiperusteista mallia, jolla pystytään tehokkaammin seulomaan oleskelulupahakemuksista mahdolliset väärinkäytökset, kun riskiprofiloinnin avulla voidaan tunnistaa ja seuloa oleskelulupahakemuksista tarkempaa tutkimusta vaativat hakemukset erilliseen prosessiin.

Maahantulosäännösten kiertämistä koskeva sääntely vaikuttaisi siihen, että erilainen hakijan moitittava käyttäytyminen voitaisiin entistä selkeämmin ottaa huomioon oleskeluluvan myöntämistä harkittaessa. Maahantuloikiellon määrääminen vaikuttaisi entistä painokkaammin tulevassa oleskelulupaprosessissa. Lisäksi laissa olisi nimenomainen säännös puuttua ennalta estävästi ihmisten hyväksikäytön riskitilanteisiin.

Kaistanvaihdon kieltä selkeyttäisi prosessia ja vähentäisi turvapaikkamenettelyn aikana tapahtuvaa päällekkäisten hakemusten käsittelyä, kun turvapaikkamenettelyn aikana ei samaan aikaan olisi kansainvälisen suojelun hakemuksia ja työ- tai koulutusperusteisia oleskelulupahakemuksia. Prosessi olisi selkeämpi sikäli kuin ensin ratkaistaan turvapaikka-asia ja vasta henkilön maasta poistumisen jälkeen eli ajallisesti erillään turvapaikkamenettelystä erillään mahdolliset työ- ja koulutusperusteiset oleskelulupahakemukset. Turvapaikkamenettelyllä olisi selkeä alku ja loppu. Myös maasta poistaminen olisi selkeämpää ja sujuvampaa, kun täytäntöönpanossa ei olisi tarvetta odottaa ratkaisua työ- tai koulutusperusteiseen oleskelulupahakemukseen.

Mahdollisena vaikutuksena voisi arvioida olevan turvapaikanhakijoiden siirtymisen turvapaikkamenettelyn jälkeen hakemaan enenevässä määrin perhesideoleskelulupia ja mahdollisesti myös niiden käyttämiseen väärin. Ehdotetut oleskeluluvan epäämisen perusteiden muutokset antavat kuitenkin jatkossa mahdollisuuden puuttua hakijan aiempaan moitittavaan käyttäytymiseen myös perhesideperusteisissa oleskeluluvissa entistä tehokkaammin.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden päättymistä koskeva muutos selkeyttää asiaa niin viranomaisten, hakijoiden kuin työnantajienkin näkökulmasta. Työnteko-oikeuden päättymistä arvioitaessa ei tarvitsisi enää määritellä, milloin maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Työnteko-oikeuden olemassaolo ja päättymisen olisi havaittavissa entistä yksiselitteisemmin ja siitä voitaisiin myös pyydettyä antaa tieto työnantajalle. Nopeutetussa menettelyssä käsiteltävissä asioissa tieto työnteko-oikeuden päättymisestä voitaisiin välittää hakijalle itselleen päätöksen tiedoksiannon yhteydessä. Asiaa selkeyttäisi myös se, että hallintotuomioistuimen antamalla maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanokiellolla ei olisi merkitystä työnteko-oikeuden päättymisen kannalta.

Ehdotetut muutokset aiheuttaisivat pieniä muutoksia ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (UMA), mutta muutokset voitaisiin toteuttaa ilman nimenomaista lisärahoitusta.

Poliisin kannalta ennakoivalvonnan tehostaminen voi vaikuttaa myönteisesti, jos hyväksikäyttöä koskevia tilanteita voidaan havainnoida ja niihin puuttua jo ennakkoon oleskelulupaharkinnassa. Hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa koskevat tutkinnot ovat yleensä työläitä.

Rajavartiolaitoksen toimintaan ehdotuksilla ei ole merkittävää vaikutusta. Käännyttämiseen rajalla ei tule lisää toimivaltaa ja ehdotettavat oleskeluluvan epäämisen perusteet ovat luonteeltaan sellaisia, joita ei rajalla välttämättä ole mahdollista havaita.

Ulkoasiainhallinnon kannalta pientä vaikutusta voi olla sillä, että sikäli kuin turvapaikkamenettelyn jälkeen oleskeluluvan hakeminen siirtyisi ulkomaille edustuston oleskelulupaprosessissa hoidettavaksi tulevien hakemusten määrä voisi kasvaa.

Biometrinen tietojen lisääminen SIS-järjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin parantaa toimivaltaisten viranomaisten kykyä todentaa kuulutuksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys tai tunnistaa henkilö, mikä on tarpeen SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa kuulutuksille säädettyjen tarkoitusten saavuttamiseksi. Näiden kuulutusten avulla viranomaiset voivat varmistaa, että palauttamispäätöksessä asetettua paluuvetoa on noudatettu ja tukea palauttamispäätösten täytäntöönpanoa sekä estää maahantulokiellon määrätyn henkilön paluun Schengen-alueelle.

Palauttamista koskeva kuulutus on laadittava SIS-järjestelmään viipymättä, joten SIS-järjestelmään tallennettua palauttamista koskevaa kuulutusta tulee täydentää SIS-rajatarkastusasetuksen 44 artiklan 2 kohdan mukaisesti poliisin rekisteriin tallennetuilla henkilötuntomerkeillä. Niissä tapauksissa, joissa henkilölle on lisäksi määrätty maahantulokielto, nämä ulkomaalaislain 131 §:n nojalla otetut henkilötuntomerkit liitettäisiin myös sitä koskevaan kuulutukseen. Niissä tapauksissa, joissa henkilö etsintäkuulutetaan, olisi välttämätöntä käyttää palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevien kuulutusten tekemiseen hänestä aiemmin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla otettuja biometrisiä tietoja. Nykyisin SIRENE-toimisto liittää SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaisiin kuulutuksiin poliisin rekisteriin rikosperusteisesti tai asetuksen 32 artiklan mukaisissa kuulutuksissa myös ulkomaalaislain 131 §:n nojalla otetut biometriset tiedot manuaalisesti. SIRENE-toimiston olisi mahdollista liittää biometriset tiedot manuaalisesti myös palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin nykyistä sovellusta käyttäen. Tietojen manuaalinen syöttäminen lisäisi SIRENE-toimiston työmäärää, sillä palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevien kuulutusten määrän on arvioitu olevan huomattavasti suurempi kuin SIS-poliisiyhteistyöasetusten mukaisten kuulutusten. Siksi biometristen tietojen syöttämistä kuulutuksiin tulisi helpottaa tietojärjestelmäratkaisuin. Poliisin rekisteriin tallennettujen biometristen tietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään tallennettaviin kuulutuksiin aiheuttaisi merkittäviä muutoksia poliisin tietojärjestelmiin sekä mahdollisesti Maahanmuuttoviraston UMA-järjestelmään. Valmistelun aikataulussa ei kuitenkaan ole pystytty varmuudella arvioimaan tietojärjestelmämuutosten laajuutta ja tai niiden edellyttämiä kustannuksia.

Taulukossa 8 on esitetty vuosina 2022—2024 kolmansien maiden kansalaisille tehtyjen käännyttämisen-, karkottamis- ja maahantulokieltopäätösten ja niitä koskevien SIS-kuulutusten lukumäärät.

Käännyttämisen-, karkottamis- ja maahantulokieltopäätökset sekä tehdyt kuulutukset									
Vuosi	2022			2023			1—3/2024		
Päätösperuste	Migri	Poliisi	RVL	Migri	Poliisi	RVL	Migri	Poliisi	RVL
Käännyttäminen*	2 721	125	325	2 933	169	231	746	38	36
Karkottaminen	1 251			1 206			422		
Yhteensä	4 422			4 539			1 242		
Palauttamiskuulutus				2 004			982		
	Migri	Poliisi	RVL	Migri	Poliisi	RVL	Migri	Poliisi	RVL
Maahantulokielto	1 792	79	82	1 640	97	50	355	24	6
Yhteensä	1 953			1 787			385		
Maahantulokielto kuulutus	888			692			108		

Taulukko 8. Kolmansien maiden kansalaisille vuosina 2022—2024 tehdyt käännyttämisen-, karkottamis- ja maahantulokieltopäätökset sekä niitä koskevat kuulutukset. Lähde: Maahanmuuttovirasto.

* Luvut sisältävät myös poliisin ja Rajavartiolaitoksen Maahanmuuttovirastolle tekemät käännyttämistä koskevat esitykset.

4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.4.1 Vaikutukset yksilön asemaan

Voimassa olevan lain maahantulosäännösten kiertämisen sääntelyn korvaava tarkempi sääntelytapa ja sääntelyn tiukentaminen tarkoittaa, että yksilön aikaisempi moitittava toiminta otetaan jatkossa selkeämmin huomioon harkittaessa hänen mahdollisuuksiaan saada oleskelulupa. Hakijan hakemushistoria vaikuttaa oleskeluluvan myöntämiseen. Yksilöllä on aiempaa paremmin tiedossa, millä perusteella oleskelulupa voidaan evätä ja se, että Suomessa oleskellessa lain tai viranomaisten määräysten rikkominen voi johtaa oleskeluluvan epäämiseen.

Ehdotetun sääntelyn kautta osoitetaan, että jääminen maahan oleskelemaan laittomasti ei ole yksilön kannalta hyvä vaihtoehto, jos tavoitteena on laillistaa oleskelu. Laittomaan maassa oleskeluun yleisesti liittyy yksilön kannalta huonoja vaikutuksia esimerkiksi riittämättömän toimeentulon osalta sekä yhteiskunnan turvaverkon uupumisen myötä puutteita turvallisuudessa, sosiaalisessa ympäristössä sekä terveydessä. Ehdotuksilla sellaisenaan ei ole vaikutusta laittomasti maassa oleskelevien elinoloihin Suomessa.

Koska oleskelu maassa ilman oleskeluoikeutta ehdotetaan oleskeluluvan epäämisen perusteeksi, tehdään selväksi, että oleskelun laillistaminen ei jatkossa ole enää lain kirjaimen mukaan mahdollista, jollei ole kohtuuperustetta, jonka vuoksi oleskelulupa tulisi kuitenkin myöntää. Muutos tapahtuu lain tasolla, sillä laitton maassa oleskelu on voinut jo nykyisen sääntelyn perusteella johtaa oleskelulupahakemuksen hylkäämiseen maahantulosäännösten kiertämisenä. Ehdotetuilla säännöksillä tehdään selväksi, että moitittava käyttäytyminen lakia rikkomalla tai viranomaisten päätöksiä noudattamatta jättäen, ei ole eduksi oleskelun laillistamisen näkökulmasta.

Ehdotus vaikuttaa niihin ihmisiin, jotka itse kokevat, että yhteiskunnallinen ja oikeudellinen päätöksentekojärjestelmä muutoksenhakuineen on heidän kohdallaan tullut väärään lopputulokseen ja jotka päättävät siksi jäädä Suomeen oleskelemaan ilman oleskeluoikeutta. Lainsäädännön ja maahanmuuttojärjestelmän näkökulmasta on luotettava siihen, että järjestelmä toimii oikeudenmukaisesti. Jos yhteiskunnallinen ja oikeudellinen päätöksentekojärjestelmä on tullut lopputulokseen, että laillisia perusteita maassa oleskelulle ei ole ja ulkomaalaisen tulisi poistua maasta, ei maahan jäämisen salliminen ole yhteiskunnallisesti kestävää vain siitä syystä, että hakija itse yhteiskunnan näkemyksestä poiketen haluaa jäädä maahan.

Vuonna 2023 maahantulosäännösten kiertämisen perusteella tehtyjä kielteisiä päätöksiä oli noin tuhat vuodessa. On vaikea arvioida, lisääkö ehdotettu sääntely kielteisten päätösten määrää ja suhteellista osuutta nykyiseen verrattuna.

Esityksen lausuntopalautteessa on esitetty näkemyksiä, että ehdotettu säännös oleskeluluvan epäämisestä turvapaikkamenettelyn perusteella johtaisi maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelevien määrän lisääntymiseen. On vaikea arvioida, mikä konkreettinen vaikutus ehdotuksella olisi ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien määrään, koska kokonaisuuteen vaikuttaa niin moni erilainen tekijä, esimerkiksi kansainvälistä suojelua hakevien määrä ja palautusten toimivuus. Myös järjestelmän ymmärrettävyys ja johdonmukaisuus voivat vaikuttaa ulkomaalaiseen päätökseen poistua maasta. Jos hakijalla on epävarmuutta siitä, mitä turvapaikkamenettelyn jälkeen tapahtuu ja annetaan ymmärtää, että maahan jäämällä jossain vaiheessa oleskelu on mahdollista laillistaa, tämä voi vaikuttaa hänen suhtautumiseensa paluuseen ja vaikeuttaa hänen palauttamistaan.

Ehdotusten vaikutuksena kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden ja heitä avustavien tahojen tiedossa selkeästi olisi, että laitton maassa oleskelu ei jatkossa mahdollista oleskelun laillistamista. Jos siitä huolimatta jäädään maahan ilman oleskeluoikeutta tai siihen kannustetaan, on entistä paremmin tiedossa mitä seurauksia oleskeluluvan myöntämiseen liittyen voi aiheutua. Yhteiskunnallisesti on tärkeää, että sääntelyllä annetaan selkeä viesti siitä, että jääminen maahan ilman oleskeluoikeutta turvapaikkamenettelyn jälkeen ei ole hyväksyttävää, eikä siihen tulisi missään oloissa kannustaa. Ehdotuksilla tehdään selväksi, että laitton maassa oleskelu ei edistä oleskeluluvan saamista Suomesta. Ulkomaalaisen tulisi pyrkiä noudattamaan Suomen lainsäädäntöä ja viranomaisten päätöksiä.

Ehdotettavilla lainsäädäntömuutoksilla ei ole tarkoitus ratkaista maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelevien asemaa tai heidän kohteluaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Ehdotus sellaisenaan ei vaikuta ilman oleskeluoikeutta maassa jo oleskelevien sosiaaliseen asemaan tai oikeudelliseen asemaan muutoin kuin edellä on mainittu.

Yksilön kannalta myönteistä olisi, että oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä voitaisiin ennalta ehkäistä hyväksikäyttöä. Joissain tapauksissa tämä toki tarkoittaisi sitä, että hakijalle ei myönnettäisi oleskelulupaa Suomeen. Luonnollisestikaan ei ole hakijan edun mukaista myöntää oleskelulupaa tilanteessa, jossa tämä joutuu hyväksikäytön kohteeksi tai haavoittuvaan asemaan. Oleskeluluvan epääminen tilanteessa, jossa havaitaan olevan kyseessä pakkoavioliitto, vähentäisi perheenyhdistämisyjärjestelmän kautta tapahtuvaa hyväksikäyttöä pakkoavioliittotilanteissa. Sääntely, jolla pyritään ehkäisemään lasten käyttämistä maahantulon välineinä edesauttaisi sitä, että lapsia ei alun perinkään lähetettäisi ilman huoltajaa hakemaan turvapaikkaa Suomesta.

Ehdotus kaistanvaihdon kiellosta selkeyttää työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton sääntöjä hakijan itsensä, työnantajien ja oppilaitosten kannalta. Keskeinen vaikutus oleskeluluvan hakijan kannalta olisi se, että turvapaikkamenettelyn kautta ei jatkossa olisi mahdollista päästä Suomen työmarkkinoille tai opiskelemaan, jos kansainvälisen suojelun hakemukseen tulee kielteinen päätös. Hakijan tulisi ensin poistua maasta ennen kuin hän voisi hakea ja saada oleskeluluvan. Turvapaikkamenettely ei voi korvata työ- tai koulutusperusteisen maahanmuuton väyliä tai toimia ohituskaistana työmarkkinoille tai opiskelemaan. Turvapaikanhakija voisi edelleen työskennellä turvapaikkamenettelyn aikana, mutta niin viranomaisille, työnantajille kuin hakijoillekin olisi selvää, että työsuhde ei missään tapauksessa tulisi jatkumaan turvapaikkamenettelyn jälkeen suoraan oleskeluluvalla, jos päätös kansainvälisen suojelun hakemukseen olisi kielteinen. Ehdotettu muutos selkeyttäisi tilannetta kaikkien turvapaikanhakijoiden kannalta, kun on yleisesti tiedossa, että turvapaikanhaku ei ole väylä työmarkkinoille, eikä hakijoilla olisi turhia odotuksia tai toiveita sen suhteen.

Ehdotus selkeyttää järjestelmää ja voi vähentää turvapaikanhaun käyttämistä työ- tai koulutusperusteisen maahanmuuton väylänä ja edelleen vähentää vastaanottojärjestelmän kuormitusta. Ehdotus myös korostaa oleskelulupajärjestelmän oikeudellista hyväksyttävyyttä. Ehdotuksella pyritään estämään turvapaikkajärjestelmän käyttöä väärin tarkoituksiin ja väärinkäytösten riskiä. Ehdotuksella pyritään osaltaan vähentämään turvapaikanhakijoihin kohdistuvaa työperäisen hyväksikäytön riskiä.

Myös viranomaisten on mahdollista tehostaa palauttamisten täytäntöönpanoa, kun kielteisen päätöksen saaneella hakijalla ei ole vireillä työ- tai koulutusperusteisia hakemuksia, jotka vaikuttaisivat palauttamisen täytäntöönpanoon tai sen ajankohtaan. Yksilön kannalta kielteistä vaikutusta sisältäisi siihen, että kun turvapaikkaa hakeneen siirtyminen turvapaikanhausta työ- tai koulutusperusteiselle oleskeluluvalle ei enää olisi mahdollista, maahan laittomasti jääneen ei olisi mahdollista laillistaa oleskeluaan tällä tavoin. Jos alun perin on tullut maahan hakemaan

suojelua, mutta suojelun saaminen ei toteudu ja oleskelun peruste muuttuu, olisi poistuttava maasta ja jätettävä oleskelulupahakemus ulkomailta. Tämä saattaisi jossain määrin hidastaa turvapaikanhakijoiden työllistymistä ylipäättäen, jos työnantajat ennakoivat työsuhteen jäävän lyhyeksi. Pääsyä Suomen työmarkkinoille myöhemmin edistäisi se, että hakija poistuisi maasta vapaaehtoisesti saatuaan kielteisen päätöksen. Ehdotus voi tätä kautta selkeyttää yksilön suhtautumista palauttamiseen.

Jos ulkomaalainen on saanut vapaaehtoisen paluun avustusta pysyväisluonteista paluuta varten, paluu olisi mahdollista vasta viiden vuoden poissaolon jälkeen. Viiden vuoden karensilla voi toisaalta olla heikentävää vaikutusta avustetun vapaaehtoisen paluun edistämisen kannalta. Henkilö voi kuitenkin palata ilman, että hakee vapaaehtoisen paluun avustusta, joka on nimenomaisesti tarkoitettu pysyväisluonteista paluuta varten.

Edellytys henkilön tunnistamisesta todentamalla hänen henkilöllisyytensä luotettavasti voimassa olevasta kansallisesta matkustusasiakirjasta on muutos nykytilaan, jossa vaatimuksena on ollut matkustusasiakirja. Muutos estää sellaisten yksilöiden mahdollisuuden saada jatkossa oleskelulupa, joilla ei ole kansallista matkustusasiakirjaa vaan esimerkiksi muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja. Kyse voi olla esimerkiksi kolmansien maiden kansalaisista, jotka ovat saaneet kansainvälistä suojelua muualla kuin Suomessa tai Suomessa tai esimerkiksi kansalaisuudettomista henkilöistä kuten vironvenäläisistä tai palestiinalaisista. Voidaan arvioida, että valtaosa näistä olisi vironvenäläisiä, joiden osalta oleskeluluvan saaminen Suomeen edellyttäisi jatkossa Viron kansalaisuuden ja kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista.

Henkilöllisyyden todentamiseen liittyvä tiukennus koskien pysyvän oleskeluluvan myöntämistä voi johtaa siihen, että kyseisen oleskeluluvan saaminen on vaikeampaa ja pysyviä oleskelulupia myönnetään vähemmän, sikäli kuin hakija on saanut oleskeluluvan ilman matkustusasiakirjalla todennettua henkilöllisyyttä, eikä hän edesauta henkilöllisyytensä selvittämistä hakiessaan pysyvää oleskelulupaa. Sikäli kuin on olemassa henkilöitä, jotka eivät oleskelun jatkuessa saa pysyviä oleskelulupia, heidän on mahdollista oleskella maassa määräaikaisilla oleskeluluvilla.

Henkilöllisyyden todentamista koskevan sääntelyn täsmentäminen selkeyttää myös ulkomaalaisten asemaa yhteiskunnassa. Vaikka henkilölle olisi myönnetty oleskelulupa matkustusasiakirjavaatimuksesta poiketen, velvollisuudella hankkia kansallinen passi pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä voi olla myönteisiä vaikutuksia kyseiselle yksilölle siitä näkökulmasta, että hänen luotettavan tunnistamisen myötä mahdollistuu pääsy moniin yhteiskunnassa toimisen kannalta merkityksellisiin palveluihin.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus päättyisi nopeutetussa menettelyssä käsiteltävien asioiden osalta jonkin verran nykyistä aikaisemmin. Työnteko-oikeuden kesto lyhenisi sen ajan, joka kuluu päätöksen tiedoksi antamiseen ja siihen liittyvään päätöksen tulemiseen täytäntöönpanokelpoiseksi. Tämä aika on vaihdellut sen mukaan, miten ja kuinka pian poliisi tavoittaa hakijan päätöksen tiedoksi antamista varten.

4.2.4.2 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon

Ehdotetut säännökset ovat sukupuolineutraaleja, eikä niillä sellaisenaan ole vaikutusta eri sukupuolten asemaan tai niiden väliseen tasa-arvoon.

Ehdotus antaa mahdollisuuden oleskeluluvan epäämiseen tilanteessa, jossa kyseessä on pakkoavioliitto. Selvitysten mukaan avioliittoon pakotettu on yleisimmin tyttö tai nainen, vaikka myös poikia ja miehiä pakotetaan avioliittoon.

4.2.4.3 Vaikutukset lapsiin

Ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat suoraan lapsiin erityisesti siltä osin, kun on kyse oleskeluluvan epäämisestä sillä perusteella, että lasta on käytetty maahantulon välineenä mutta myös oleskeluluvan muilla epäämisperusteilla sekä kaistanvaihdon kiellolla voi olla vähintään epäsuoria vaikutuksia lapsiin.

Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, että lapsen etu on arvioitava sekä yksittäistä lasta koskevassa asiassa että lapsiryhmiä tai lapsia yleisesti koskevissa asioissa. Kollektiivitasolla voidaan arvioida, että lasten etua poikkeuksetta edistävä toimenpiteet, jotka vähentävät lasten alttiutta joutua hyväksikäytetyksi maahantulon välineenä. Lapsen lähettäminen ilman huoltajaa matkalle mahdollisesti toiseen maanosaan altistaa lapsen monenlaiselle hyväksikäytölle sekä vaarantaa tämä psyykkisen, sosiaalisen ja fyysisen turvallisuuden. Ehdotettu 36 c §:n 1 momentin 4 kohdan sääntely, jonka mukaan oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, vähentää houkuttelevuutta lähettää lasta Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi tämän perheenjäsenille. Muutoksen voidaan arvioida parantavan niiden lasten asemaa, jotka muuten joutuisivat lähetetyksi Suomeen ilman huoltajaa. Eduskunnan hallintovaliokunta on 2000-luvulla kahdessa mietinnössään (HaVM 4/2004 vp ja HaVM 3/2006 vp) pitänyt tavoitteena pyrkiä ehkäisemään lasten käyttämistä ”maahanmuuton välineenä”. Voidaan arvioida, että tästä näkökulmasta ehdotettu säännös edistää lasten oikeutta elämään, turvallisuuteen ja huolenpitoon. Vaikutusta lapsiin voidaan tältä osin pitää myönteisenä ja myönteisen vaikutuksen voidaan arvioida korostuvan mitä nuoremasta lapsesta on kyse.

Yhteensä kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten huoltajille on tehty vuonna 2021 yhteensä 45 päätöstä, vuonna 2022 yhteensä 65 päätöstä ja vuonna 2023 yhteensä 124 päätöstä. Myönteisten päätösten osuus on viime vuosina vaihdellut mutta ollut keskimäärin 71 % tehdyistä päätöksistä. Maahantulosäännösten kiertämisen perusteella on vuosien 2021–2023 aikana tehty yhteensä vain yksi päätös. Osassa kaikista huoltajille tehdyistä tapauksista alaikäinen on saapunut suomeen kokonaan ilman huoltajaa, osassa mahdollisesti toisen huoltajan tai muun aikuisen seurassa. Voidaan arvioida, että osa myönteisistä päätöksistä olisi jatkossa kielteisiä. On hyvin keskeistä huomata, että tavoitteena on kuitenkin nimenomaan vähentää lasten käyttämistä maahantulon välineenä ja voidaan arvioida, että tiukentuvan sääntelyn myötä lapsia lähetettäisiin jatkossa todennäköisesti nykyistä vähemmän Suomeen ilman huoltajaa, koska oleskeluluvan saaminen huoltajille olisi merkittävästi epätodennäköisempää. Täsmällisten arvioiden tekeminen asiasta on vaikeaa.

Silloin kun lapsi kuitenkin on saapunut maahan ilman huoltajaa, niin tätä yksittäistä lasta koskevassa asiassa on huomioitava, että oleskeluluvan myöntämättä jättäminen hänen huoltajilleen tosiasiallisesti rajoittaa kyseisen lapsen oikeutta perhe-elämän viettämiseen Suomessa. Lapsella on lähtökohtaisesti oikeus olla huoltajansa huollettavana. Voidaan kuitenkin arvioida, että tavoite edistää lasten oikeutta elämään, turvallisuuteen ja huolenpitoon suojelemalla heitä vaaralliselta matkasta kotimaastaan Suomeen on tärkeä ja tavoitteeltaan hyväksyttävä ja sitä on pidettävä perusteltuna ja oikeasuhtaisena siitä huolimatta, että se saattaa rajoittaa yksittäisen lapsen oikeutta perhe-elämään tilanteessa, jossa lapsi on riskeistä huolimatta kuitenkin päätenyt Suomeen ilman huoltajaa. Suomessa on varsin kattavat palvelut ja tuki alaikäisille, jotka eivät voi elää vanhempiensa kanssa. On huomioitava, että oleskeluluvan myöntämättä jättäminen huoltajille voi kuitenkin olla lapsen näkökulmasta myös perusteltua, jos vanhempien toiminta näiden lähettäessä lapsen Suomeen osoittaa ilmeistä piittaamattomuutta lapsen turvallisuudesta ja hyvinvoinnista uhaten vakavasti lapsen terveyttä ja kehitystä. Esimerkkeinä tilanteista voidaan mainita lapsen nuori ikä, lapsen erityisolosuhteet, lähtöolosuhteet, se ovatko huoltajat laiminlyöneet pyrkimyksen huolehtia lapsen

turvallisuudesta ja hyvinvoinnista matkan aikana, onko lapsi matkustanut kokonaan yksin vai esimerkiksi sukulaisen tai tuttavien mukana sekä sen kuinka lapsi on itse suhtautunut omaan lähtöönsä. Voidaan arvioida, että toteutuessaankaan rajoitukset yksittäisen lapsen oikeuteen elää Suomessa huoltajiensa kanssa eivät aina ole pelkästään lapsen edun vastaisia vaan voivat joskus olla myös lapsen edun mukaisia.

On huomioitava, että ehdotetun säännöksen mukaan oleskelulupaa ei jätetä myöntämättä, jos vanhempien päätökselle lähettää lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua on katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy. Näin ollen voidaan arvioida, että säännös turvaa lapsen oikeuden perhe-elämän viettämiseen Suomessa silloin, kun edellä mainitut pakottavat syyt sitä vaativat. Lapsen etua perhe-elämään ei tosiasiallisesti rajoiteta muissakaan tilanteissa, joissa perhe-elämän viettäminen on mahdollista vanhempien asuinmaassa.

Lisäksi on huomioitava, että päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Tämä on nimenomaisesti säädetty ulkomaalaislain 6 § 1 momentissa. Käytännössä viranomainen siis punnitsee yksilön oikeuksia ja toisaalta yleistä etua keskenään.

Muilla kuin 36 c §:ään kirjatulla oleskeluluvan epäämistä koskevalla sääntelyllä ei ole välitöntä vaikutusta päätöksentekoon, joka koskee lapsia. Sikäli kuin oleskeluluvan epääminen kohdistuu lapsen vanhempaan, perhe-elämän suoja otetaan huomioon käytännön päätöksenteossa.

Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi työ- tai koulutusperusteiselle oleskeluluvulle vaikuttaa siten, että oleskelulupaa on mentävä hakemaan ulkomailta ja Suomesta on poistuttava. Perheen mukana olevan lapsen arkeen tulee muutos sikäli kuin hänen perheensä on lähdettävä pois maasta ja lapsi lähtee perheensä mukana. Aloitettua koulunkäyntiä ei voi enää jatkaa Suomessa.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 25/2021 lasten oikeuksista digitaalisessa ympäristössä on nostettu esiin lasten oikeus yksityisyyteen. Lasten tietoja käsitellessä tulee kiinnittää huomiota tietojen lailliseen käsittelytarkoitukseen, tietojen minimointiin ja käsittelyn oikeasuhtaisuuteen sekä otettava huomioon lapsen etu. Lasten oikeutta yksityisyyteen voidaan rajoittaa vain lailla, jossa säädetään lisäksi vahvoista suojakeinoista, läpinäkyvyydestä, riippumattomasta valvonnasta sekä oikeusturvasta.²² Palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevia kuulutuksia voidaan tallentaa myös alaikäisistä. Taulukossa 9 on esitetty alaikäisille kolmansien maiden kansalaisille vuosina 2022—2024 tehtyjen käännättämis-, karkottamis- ja maahantulokieltopäätösten lukumäärät.

Alaikäisiä koskevat käännättämis-, karkottamis- ja maahantulokieltopäätökset									
Vuosi	2022			2023			1—3/2024		
Käännättäminen	Migri	Poliisi	RVL	Migri	Poliisi	RVL	Migri	Poliisi	RVL
0—13-vuotiaat	306			287		3	43		1
14—17-vuotiaat	50			39		1	13		
Karkottaminen	Migri	Poliisi	RVL	Migri	Poliisi	RVL	Migri	Poliisi	RVL

²² General comment No. 25 (2021) on children’s rights in relation to the digital environment.

0—13-vuotiaat	90			45			16		
14—17-vuotiaat	16			15			5		
Yhteensä	462			390			78		
Maahantulokielt o	Migri	Poliisi	RVL	Migri	Poliisi	RVL	Migri	Poliisi	RVL
0—13-vuotiaat	124	4		67			3		
14—17-vuotiaat	23	1		11			1		
Yhteensä	152			78			4		

Taulukko 9. Alaikäisille kolmansien maiden kansalaisille vuosina 2022—2024 tehdyt käännyttämis-, karkottamis- ja maahantulokieltopäätökset. Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Velvoitteesta tallentaa palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevia kuulutuksia SIS-järjestelmään säädetään SIS-palauttamisasetuksen 3 artiklassa ja SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklassa. SIS-rajatarkastusasetuksessa säädetään yleisistä tietojenkäsittelysäännöksistä sekä kuulutuksen kohteena olevan henkilön tiedonsaantioikeudesta, oikeudesta saada pääsy tietoihin, oikeudesta saada virheelliset tiedot oikaistuksi ja oikeudettomasti tallennetut tiedot poistetuiksi sekä riippumattomista valvontaviranomaisista ja oikeussuojakeinoista. SIS-palauttamisasetuksen 19 artiklan nojalla kyseisiä SIS-rajatarkastusasetuksen säännöksiä sovelletaan myös palauttamista koskeviin kuulutuksiin. SIS-rajatarkastusasetuksen henkilötietojen suojaa koskevien säännösten voidaan arvioida turvaavan myös lasten oikeutta yksityisyyteen.

Komissiolle on siirretty SIS-rajatarkastusasetuksen 32 artiklan 4 kohdassa toimivaltaa hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä valokuvia, kasvokuvia ja sormenjälkitietoja koskevista vähimmäislaatuvaatimuksista ja teknisistä eritelmistä. Komissio on antanut 9 päivänä joulukuuta 2020 täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2020/2165 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1861 soveltamissäännöistä sellaisten tietoja koskevien vähimmäislaatuvaatimusten ja teknisten eritelmien osalta, joita sovelletaan valokuvien ja sormenjälkitietojen tallentamisessa Schengenin tietojärjestelmään (SIS) rajatarkastusten ja palauttamisen alalla. SIS-asetuksissa ei ole säädetty alikärajaa kuulutusten tallentamiselle. Ulkomaalaislain 131 §:n nojalla kerättävien henkilötuntemerkkien osalta ei ole säädetty alikärajasta tai kerättävien biometristen tunnisteen keräämistavasta. Käytännössä pieniltä lapsilta ei oteta sormenjalkia, sillä ne eivät yleensä ole kehittyneet riittävästi niin, että ne täyttäisivät jälkien laadulle asetetut edellytykset.

4.2.4.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Yleistä

Monet perusoikeudet koskevat maahanmuuton sääntelyä. Näitä ovat muun muassa jokaiselle turvattu oikeus tulla kohdelluksi lain edessä yhdenvertaisesti (6 §). Jokaisella on niin ikään perusoikeutena turvattu oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 §) ja jokaisen yksityiselämä on turvattu (10 §). Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista ja 18 §:ssä oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta.

Viranomaisen harkintavallan on perustuslain 2 §:n 3 momentin perusteella riittävän selvästi perustuttava lakiin.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi oleskeluluvan epäämisen perusteita, säädetään oleskeluluvan epäämisestä turvapaikkamenettelyyn vuoksi työ- tai koulutusperusteiseen oleskeluluvan hakemiseen ja selkeytetään ja täsmennetään henkilöllisyyden todentamista sekä matkustusasiakirjaa koskevaa sääntelyä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi biometristen tietojen luovuttamisesta Schengenin tietojärjestelmään.

Yksilön kannalta aiempaa täsmällisempi ja tarkkarajaisempi sääntely oleskeluluvan epäämisestä parantaa hakijan oikeusasemaa ja päätösten ennustettavuutta hakijan näkökulmasta. Aiempi väljä sääntely on jättänyt viranomaiselle laajaa harkintavaltaa. Henkilöllisyyden todentamista koskevan sääntelyn täsmäntäminen selkeyttäisi myös ulkomaalaisten oikeudellista asemaa yhteiskunnassa.

Esityksellä ei ole vaikutusta oikeuteen hakea Suomesta kansainvälistä suojelua tai palautuskiellon arvioimiseen tai noudattamiseen. Ehdotukset eivät millään lailla vaikuta turvapaikkamenettelyyn tai sen sisältöön. Arvio hakijan kansainvälisen suojelun tarpeesta tehdään kansainvälistä suojelua ja turvapaikkamenettelyä koskevan sääntelyn perusteella. Ehdotuksilla ei ole vaikutusta maasta poistamista koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta

Perusoikeusrajoituksen tulee olla laissa tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen noudattaminen edellyttää myös sitä, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä.

Oleskeluluvan myöntämisen yleisiä edellytyksiä ja maahantulosäännösten kiertämistä koskevan ulkomaalaislain 36 §:n korvaavaksi ehdotettu uusi sääntely oleskeluluvan epäämisestä olisi nykyistä huomattavan paljon täsmällisempää ja tarkempaa. Sääntely perustuu pääosin siihen laajaan oikeuskäytäntöön, joka on syntynyt 36 §:n 2 momentin pohjalta. Muodostunutta oikeuskäytäntöä on pyritty kirjaamaan ehdotettuihin pykäliin mahdollisimman tyhjentävästi. Muutosta voimassa olevaan sääntelyyn on siinä, että oikeuskäytäntöä ehdotetaan otettavaksi lakiin ehdottomiksi perusteiksi, kun aikaisemmin soveltaminen on tapahtunut viranomaisen laajan harkintavallan ja tulkinnan kautta.

Voimassa olevaan sääntelyyn ja oikeuskäytäntöön verrattuna kokonaan uusia ehdotettavia oleskeluluvan epäämisen perusteita ovat 36 §:ään lisätty kansallisen turvallisuuden vaarantaminen ja 36 a §:n 7 kohdan peruste oleskeluluvan epäämisestä vapaaehtoisen paluun avustuksen vastaanottamisen vuoksi. Muilla säännöksiin kirjatulla perusteilla oleskelulupahakemuksia on käytännössä voitu evätä voimassa olevan 36 §:n perusteella. Yksi keskeinen vaikutus on, että lain säännöksestä on konkreettisesti nähtävissä, millä perusteilla oleskelulupa jatkossa voidaan evätä ja yksilö voi omalla käyttäytymisellään vaikuttaa asiaan.

Ulkomaalaislain sääntelyssä lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö siitä, että ulkomaalaisella ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan. Perustuslaki ei anna ulkomaalaiselle rajoittamatonta oikeutta oleskella Suomessa tai tehdä töitä tai opiskella Suomessa. Lailla säädetään oleskeluluvan myöntämisen perusteista, menettelyistä ja riittävistä oikeussuojakeinoista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu teki selvityksen Lapset ilman perhettä - Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheen yhdistäminen vuonna 2020. Selvityksen mukaan tuolloin puolet perheen yhdistämistä hakeneista kansainvälistä suojelua saaneista ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä ei saanut vanhempiaan Suomeen, koska vanhempien katsottiin pyrkineen kiertämään maahantulosäännöksiä lähettäessään lapsensa ilman huoltajaa Suomeen ja että lapsen ja vanhempien välisen perhe-elämän katsottiin katkenneen. Maahanmuuttoviraston päätöskäytäntö on sittemmin muuttunut. Vaikka päätöskäytäntö on sittemmin muuttunut, niin selvityksessään yhdenvertaisuusvaltuutettu kuitenkin esitti suosituksinaan, että maahantulosäännösten kiertämistä koskeva ulkomaalaislain 36 § jättää lainsoveltajalle nykyisellään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta liian laajan harkintavallan. Valtuutettu suositteli, että sisäministeriön tulee toteuttaa lainsäädäntömuutokset sen varmistamiseksi, että ulkomaalaislain 36 § 2 momentti täyttää selkeämmin perustuslain asettamat vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä perhe-elämän suojasta. Voidaan arvioida, että nyt ehdotettava sääntelyn merkittävä täsmennys 36 c §:ään 4 kohtaan täyttää perustuslain vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta myös erityisesti lasten osalta.

Henkilötietojen suoja

Henkilön fysiologisiin ominaisuuksiin perustuvat biometriset tiedot, kuten sormenjäljet ja kasvokuva, ovat ainutlaatuisia, joten niitä käytetään henkilön henkilöllisyyden todentamiseen ja tämän tunnistamiseen. Esimerkiksi sormenjälki on biometrisenä tunnisteena pysyvä, muuttumaton ja peruuttamaton osa yksilöä (PeVL 14/2009 vp, s. 3). Biometristen tunnisteiden käsittelyyn henkilön yksiselitteiseksi tunnistamiseksi liittyy kuitenkin riski virheellisestä tunnistamisesta. Esimerkiksi virheellinen positiivinen tunnistus voi johtaa yksilön oikeuksiin vaikuttaviin päätöksiin ja koska sormenjälkien tarkkuuteen luotetaan, mahdollisia virheitä voi olla vaikeampi korjata, mikä voi aiheuttaa kauaskantoisia seurauksia yksilölle. Biometristen tietojen peruuttamattomuuden vuoksi niiden suojaan on kiinnitettävä erityistä huomiota, sillä niitä koskeva tietoturvaloukkaus uhkaa biometristen tietojen turvallista käyttöä tunnisteena ja yksilön oikeutta tietosuojaan. Identiteettivarkaudella voi olla suuri vaikutus yksilön kannalta, eikä ainutlaatuisia biometrisiä tunnisteita voi korvata uusilla.²³ Biometrisiä tunnisteita sisältävään poikkeuksellisen laajaan tietokantaan saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetin suojalle (PeVL 14/2009 vp, s. 3, PeVL 47/2010 vp, s. 2, PeVL 13/2016 vp, s. 4.).

SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen nojalla käsiteltävät tiedot kuuluvat EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan. SIS-rajatarkastusasetuksen 33 artiklan ja 34 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti lainvalvontatarkoitusta varten tehtäviin hakuihin sovelletaan kuitenkin rikosasioiden tietosuojadirektiiviä (EU) 2016/680. Palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevia kuulutuksia varten luovutettavat biometriset tiedot ovat yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Kyse on henkilötiedoista, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, ja niitä on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille (asetuksen johdanto-osan 51 kappale). Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää

²³ [Article 29 data protection working party: Opinion 3/2012 on developments in biometric technologies](#), s. 18, 20 ja 28.

yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Velvoitteesta tallentaa palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevia kuulutuksia SIS-järjestelmään säädetään SIS-palauttamisasetuksen 3 artiklassa ja SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklassa. SIS-rajatarkastusasetuksessa säädetään yleisistä tietojenkäsittelysäännöksistä sekä kuulutuksen kohteena olevan henkilön tiedonsaantioikeudesta, oikeudesta saada pääsy tietoihin, oikeudesta saada virheelliset tiedot oikaistuksi ja oikeudettomasti tallennetut tiedot poistetuiksi sekä riippumattomista valvontaviranomaisista ja oikeussuojakeinoista. SIS-palauttamisasetuksen 19 artiklan nojalla kyseisiä SIS-rajatarkastusasetuksen säännöksiä sovelletaan myös palauttamista koskeviin kuulutuksiin. Virheellisiin tunnistuksiin liittyvää riskiä voidaan hallita noudattamalla komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2020/2165 mukaisia valokuvien ja sormenjälkitietojen tallentamista SIS-järjestelmään koskevia vähimmäislaatuvaatimuksia ja teknisiä eritelmiä.

Biometristen tietojen luovuttamisen toteuttamisessa on noudatettava kansallisen sääntelyn lisäksi SIS-rajatarkastusasetuksen II luvun sääntelyä jäsenvaltion velvollisuuksista. Asetuksen mukaan kunkin jäsenvaltion on toimitettava kuulutuksensa N.SIS-järjestelmänsä välityksellä ja nimettävä viranomaisen, jolla on keskitetty vastuu kyseisen valtion N.SIS-järjestelmästä. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019, jäljempänä *poliisin henkilötietolaki*) 60 §:n mukaan Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjestelmän rekisterinpitäjä ja SIS-asetuksissa tarkoitettu N.SIS-toimisto on Poliisihallitus. Asetuksen 10 artiklassa säädetään lisäksi turvatoimista, kuten tietojen fyysisestä suojaamisesta, tallentamisen valvonnasta, käyttäjävalvonnasta, tietojen käsittelyn ja siirtämisen valvonnasta, sisäisestä valvonnasta sekä velvollisuudesta varmistaa käytettyjen järjestelmien toimintakunnon palauttaminen ja SIS-järjestelmän luotettavuus ja eheys. SIS-rajatarkastusasetuksen sääntelyyn voidaan arvioida täyttävän yleisessä tietosuojasetuksessa erityisten henkilötietoryhmien käsittelylle ja suojaamiselle säädetyt edellytykset.

Perhe-elämän suoja

Oleskeluluvan epäämistä koskevaan sääntelyyn liittyvät keskeisimmät perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat koskettavat perhe-elämän suojaa ja lapsen etua. Suomen perustuslaissa perhe-elämän suoja ei ole erikseen turvattu, mutta sen on katsottu kuuluvan yksityiselämän (10 §) suojan piiriin.

Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa ulkomaalaislain perhe-elämän suojaa tai lapsen etua koskevan arvioinnin mekanismeja. Kun sääntelyä täsmennetään ja sen rakennetta muutetaan, myös aikaisempi käytäntö maahantulosäännösten kiertämisestä haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella kirjattaisiin lakiin entistä tarkemmin.

Ehdotuksilla ei ole tarkoitus muuttaa sääntelyn sisältöä aikaisemmasta oikeuskäytännöstä poikkeavasti tai ehdottamalla sellaisia uusia perusteita oleskeluluvan epäämiselle, joita ei olisi jo nykyisen sääntelyn puitteissa ollut mahdollista tehdä. Ehdotuksilla ei myöskään ole tarkoitus muuttaa yksittäisten päätösten arviointia, kun kyseessä on perhe-elämän suoja tai lapsen edun arviointi. Käytännön päätöksenteon kehittäminen kuuluu soveltavalle viranomaiselle Maahanmuuttovirastolle. Kun oleskelulupaa on haettu perhesiteen perusteella, luvan myöntämättä jättämisestä harkittaessa on edelleen otettava huomioon ulkomaalaisen perhesiteiden luonne ja kiinteys, hänen maassa oleskelunsa pituus sekä hänen perheeseen

liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan (ulkomaalaislaki 66 a §). Samoin päätettäessä ulkomaalaisen maasta poistamisesta on otettava huomioon ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetty kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan.

Esityksen vaikutus liittyy lähinnä siihen, mikä vaikutus ehdotetulla 36 c §:n sääntelyllä on käytännön päätöksentekoon. Tavoitteena on, että aitoa perhe-elämää suojataan, kuten ennenkin, mutta tietyissä tilanteissa oleskeluluvan epäminen on mahdollista. Nämä tilanteet ehdotetaan kirjattavaksi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti 36 c §:ään.

Ehdotus ei muuta sitä olemassa olevaa tilannetta, että oleskelulupahakemus on mahdollista hylätä, jos hakijan menettely oleskelulupaa hakiessa osoittaa sellaista nyt lakiin kirjattavaa joskus myös erityisen suojattavan ryhmänä pidettäviin lapsiin kohdistuvaa moitittavaa toimintaa, jota on yleisen edun vuoksi pidettävä perhe-elämän suojaa painavampana. Tavoitteita sekä yhteiskunnan sääntöjen noudattamisen edistämisestä, että lasten suojaamisesta voidaan yleisen edun näkökulmasta pitää perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävänä. Aiemmin tätä on kutsuttu laajassa merkityksessä maahantulosäännösten kiertämiseksi.

Yhdenvertaisuus

Kansainvälistä suojelua hakevat on ulkomaalaislaissa asetettu eri asemaan esimerkiksi maahantuloon ja maasta poistamiseen liittyen. Kansainvälistä suojelua hakeva on päästettävä maahan siksi ajaksi kuin hänen hakemuksensa tutkitaan myös siinä tapauksessa, että hän muutoin ei täytä kaikkia laissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä. Maahanpääsy on kansainvälisen suojelun hakijoille sallitumpaa verrattuna muihin ulkomaalaisiin. Vastaavasti maasta poistamisen kynnyksellä kansainvälistä suojelua hakevalla on osin korkeammalla kuin muilla maahan pyrkivillä riippuen siitä, millaisessa menettelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään. Ulkomaalaislain mukaan kansainvälistä suojelua hakeneen kohdalla pääsääntö on, että päätöstä käännyttämisestä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu (201 §:n 3 mom.). Muiden kuin kansainvälistä suojelua hakevien osalta pääsääntö on, että päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta (201 §:n 1 mom.)

Eri ulkomaalaisryhmien yhdenvertaisuuden kannalta esityksen vaikutuksena on, että kansainvälistä suojelua hakenut ja kielteisen päätöksen saanut ulkomaalainen ei voisi hakea ja saada työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa Suomesta, vaan hakumenettelyssä sovellettaisiin muihin maahan päässeisiin ulkomaalaisiin verrattuna ehdottomammin ulkomaalaislaissa säädettyä pääsääntöä. Ulkomaalaislain 60 §:n mukaan oleskelulupaa on haettava ennen maahantuloa ulkomailta ja oleskeluluvan voi saada Suomesta haettuna vain poikkeuksellisesti. Kansainvälistä suojelua hakeneille ja kielteisen päätöksen saaneille ei ehdotuksen mukaan voitaisi myöntää työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa Suomesta haettuna, kun muut ulkomaalaiset voivat sen poikkeuksellisesti saada Suomesta haettuna ulkomaalaislain 49 §:ssä säädettyillä perusteilla ja viime kädessä 49 §:n 1 momentin 3 kohdan tai 5 kohdan perusteella. Mainitun 3 kohdan perusteella työntekijän tai yrittäjän oleskelulupa voidaan myöntää Suomesta haettuna, jos myöntämättä jättäminen olisi ulkomaalaisen tai työnantajan kannalta perusteetonta. Vastaavasti 5 kohdan mukaan ilman oleskelulupaa maahan tulleelle voidaan myöntää oleskelulupa Suomesta haettuna, jos oleskeluluvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Ehdotetulla säännöksellä Suomessa jätetyn hakemuksen myöntämättä jättämisen harkinta perusteettomuuden tai kohtuuttomuuden perusteella syrjäytettäisiin ja kansainvälistä suojelua hakenut ja kielteisen päätöksen saanut ulkomaalainen asetettaisiin

oleskeluluvan hakemisen menettelyn osalta samaan asemaan kuin ulkomailla olevat oleskelulupaa hakevat ulkomaalaiset. Turvapaikkamenettelyn kautta ei olisi mahdollista ohittaa normaaleja työ- tai koulutusperusteisen maahantulon edellytyksiä ja oleskeluluvan hakemisen menettelyjä.

Oikeus työhön ja koulutukseen

Esitys vaikuttaa konkreettisesti siten, että kansainvälistä suojelua hakeneen ja kielteisen päätöksen saaneen ei enää lain mukaan ole mahdollista saada oleskelulupaa Suomesta haettuna työtä tai opiskelua varten, vaan ensin on poistettava maasta. Tämä on selkeä ja hallitusohjelmassa tavoiteltu muutos nykytilaan.

Ehdotus vaikuttaa hakijan ja hänen mukanaan mahdollisesti olevan perheensä käytännön elämään ja vaikeuttaa sujuvaa siirtymistä työelämään tai opiskelemaan siinä mielessä, että hylkävään päätökseen päätyneen turvapaikkamenettelyn jälkeen maahan ei voi jäädä suoraan työskentelemään, vaikka työpaikka olisi olemassa tai tiedossa. Koska hakija ei ole tullut maahan käyttäen työ- tai koulutusperusteiseen käytettäviä normaaleja väyliä, turvapaikkamenettelyn aikana aloitettu työnteko tai opiskelu ei voi jatkua suoraan ja sen vuoksi päättyy. Ehdotus ei poista hakijan oikeutta työntekoon tai opiskeluun Suomessa, vaan edellyttää, että oleskeluluvan saamiseksi käytetään normaaleja menettelyjä.

4.2.4.5 Vaikutukset turvallisuuteen ja rikostorjuntaan

Ehdotuksilla edistetään hallitusohjelmaan sisältyviä tavoitteita yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden edistämisestä. Oleskeluluvan epäämiseen lisätään nimenomainen peruste oleskeluluvan epäämisestä kansallisen turvallisuuden perusteella.

Ehdotusten arvioidaan vähentävän työperäistä hyväksikäyttöä ja siihen liittyvää rikollisuutta.

Ulkomaalaislakia on aiemmin muutettu tavoitteella puuttua tehokkaasti ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaan. Tehokas puuttuminen väärinkäyttöihin tukee myös harmaan talouden torjuntaa ja sillä voi olla myönteisiä vaikutuksia julkiseen talouteen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Maahantulosäännösten kiertäminen

Hallitusohjelman tavoitteena on uudistaa maahantulosäännösten kiertämistä koskeva sääntely ja entistä tehokkaammin estää maahantulosäännösten kiertäminen. Ehdotettava keino on täsmentää voimassa olevaa väljää sääntelyä ja jakaa sääntely useampaan säännökseen. Samalla lakiin kirjataan suoraan perusteita, jolloin oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä. Tätä kautta aikaisemmasta melko epämääräisestä maahantulosäännösten kiertämisen käsitteestä on mahdollista päästä aiempaa konkreettisempaan käsitykseen oleskeluluvan epäämisen perusteista.

Valmistelun aikana ei ole noussut erilaisia vaihtoehtoisia tapoja, miten sääntelyä voitaisiin muulla tavoin uudistaa. Kyse on lähinnä sääntelyn yksityiskohdista.

5.1.2 Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

Hallitusohjelmaan kirjattu tavoite on siinä mielessä yksiselitteinen, että vaihtoehtoja arvioitaessa kysymys on lähinnä siitä, mitä lainsäädännöllisiä keinoja tavoitteeseen pääsemiseksi olisi olemassa. Nykyinen lainsäädäntö antaa mahdollisuuden siirtyä turvapaikkamenettelyn jälkeen vapaasti hakemaan työperusteista tai opiskeluun perustuvaa oleskelulupaa. Lainsäädännön muutos on tavoitteeseen pääsemiseksi välttämätön.

Hallitusohjelman tavoitteen kokonaisuuden kannalta on perusteltua, että kaistanvaihto ulotetaan koskemaan myös opiskelijoiden ja muita tutkija- ja opiskelijalaissa säädettyjä oleskelulupia. Vaikutuksena opiskelun sulkemisella pois kaistanvaihdon kiellon piiristä voisi olla turvapaikanhakijoiden pyrkiminen enenevässä määrin opiskelemaan ja vaihtamaan kaistaa esimerkiksi opiskelijan, tutkijan tai harjoittelijan oleskeluluvulle. Tämä voisi vesittää hallituksen tavoitetta, johon kaistanvaihdon kiellolla pyritään.

5.1.3 Henkilöllisyyden todentaminen

Henkilöllisyyden todentamista koskevan 35 §:n valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoa, jossa tilanteessa, jossa hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 51, 52, 52 a, 52 d, tai 52 e §:n perusteella voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jo jatko-oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakija on hankkinut voimassa olevan kansallisen matkustusasiakirjan tai olisi todistettavasti pyrkinyt sellaisen hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Valmistelussa on arvioitu, että koska ulkomaalaislain 53 §:n mukaan ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään lähtökohtaisesti yhdeksi vuodeksi, aika olisi liian lyhyt matkustusasiakirjan hankkimiseksi tilanteissa, joissa hakijan kansalaisuusvaltiolla ei ole edustustoa Suomessa tai edustusto ei myönnä Suomessa kansallisia matkustusasiakirjoja, ja hakijan tulisi siten matkustaa joko kotimahansa tai kotimaansa edustustoon muualle Eurooppaan hankkimaan kansallinen matkustusasiakirja.

Lisäksi valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoa, jossa velvollisuus ei tulisi lainkaan sovellettavaksi, jos hakija on alaikäinen. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että ei voida poikkeuksetta pitää lapsen edun mukaisena sääntelyä, joka ei kannusta hankkimaan kansallista matkustusasiakirjaa lapselle. Tällainen tilanne on esimerkiksi silloin, kun kansallista matkustusasiakirjaa ollaan hankkimassa muille perheenjäsenille. Lapsen edun toteutuminen erityisesti niissä tilanteissa, joissa lapsi on saapunut maahan ilman huoltajaa, ja lapsen tulisi matkustaa joko kotimahansa tai kotimaansa edustustoon muualle Eurooppaan hankkimaan kansallinen matkustusasiakirja, tulee turvatuksi yksittäistapauksellisen poikkeamismahdollisuuden myötä.

Koska tavoitteena on henkilöllisyyden todentamisen velvoittavuuden ja luotettavuuden vahvistaminen, valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoa, jossa hakijan tunnistaminen voisi kuitenkin tapahtua muullakin kuin kansallisella matkustusasiakirjalla, jos hänen henkilöllisyytensä olisi tällöinkin mahdollista todentaa luotettavasti. Tällainen tilanne saattaisi olla esimerkiksi silloin, kun kyse on kansalaisuudettomasta henkilöstä, jolle on myönnetty muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja mutta henkilöllisyys on luotettavasti todennettavissa esimerkiksi asiakirjan myöntäneen valtion kansallisesta väestötietojärjestelmästä. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että kokonaisuuteen liittyvät tavoitteet huomioiden henkilöllisyyden todentamiseen hyväksytyt asiakirjat on määritelty mahdollisimman selkeästi ja johdonmukaisesti.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Maahantulosäännösten kiertäminen

Ruotsin ulkomaalaislainsäädäntö ei sisällä yleistä lainkohtaa maahantulosäännösten kiertämisestä. Ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheen yhdistämistä huoltajiensa kanssa ei voida estää sillä perusteella, että vanhemmat ovat kiertäneet maahantulosäännöksiä.

Norjan ulkomaalaislainsäädäntö ei sisällä yleistä lainkohtaa maahantulosäännösten kiertämisestä. Lähtökohtaisesti alaikäisen perheen yhdistäminen huoltajiensa kanssa ei voida estää sillä perusteella, että vanhemmat ovat kiertäneet maahantulosäännöksiä. Oleskelulupa voidaan evätä, jos henkilö tietoisesti antaa väärää tietoa tai jättää antamatta merkityksellistä tietoa asian ratkaisua varten, tai muissa tilanteissa, jotka perustuvat yleisiin hallinto-oikeuden sääntöihin. Lumeavioliitoista säädetään erikseen.

Tanskan ulkomaalaislainsäädännössä ei ole yleistä kohtaa maahantulosäännösten kiertämisestä, eikä yksintulleen alaikäisen perheen yhdistämistä huoltajiensa kanssa voida estää sillä perusteella, että vanhemmat ovat kiertäneet maahantulosäännöksiä. Oleskelulupa voidaan myös evätä, jos sitä haetaan vilpillisin keinoin. Lumeavioliitoista säädetään erikseen.

Viron ulkomaalaislainsäädännössä säädetään yleisesti maahantulosäännösten kiertämisestä. Tilapäinen oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos hakija on toiminut maahantuloa, maassa oleskelua tai maasta poistumista koskevien sääntöjen vastaisesti, tai jos on syytä epäillä, että hakijan maahantulon todellinen syy ei vastaa hakijan kertomaa. Oleskelulupa voidaan myös evätä, jos hakija on antanut olennaista väärää tietoa tai toiminut vilpillisesti oleskelulupaa hakiessaan. Lumeavioliitoista säädetään erikseen.

Alankomaiden lainsäädännössä ei ole yleistä lainkohtaa maahantulosäännösten kiertämisestä. Laissa todetaan kuitenkin, että oleskelulupa voidaan peruuttaa tai evätä, jos henkilö on antanut väärää tietoa tai jättänyt antamatta tietoa, joka olisi johtanut hakemuksen hylkäämiseen.

Belgian lainsäädännössä ei säädetä yleisesti maahantulosäännösten kiertämisestä. Lain mukaan oleskeluoikeus voidaan kuitenkin evätä, jos hakija tai perheenkokoaja on antanut väärää tai harhaanjohtavaa tietoa tai väärennettyjä asiakirjoja, on toiminut vilpillisesti tai on käyttänyt muita laittomia keinoja. Lisäksi lumeavioliitoista ja oleskelulupaa varten tehdystä adoptiosta säädetään erikseen.

Saksan lainsäädännössä ei säädetä yleisesti maahantulosäännösten kiertämisestä. Olennaisten väärin tietojen antamisesta tai väärennetyn todistusaineiston käyttämisestä turvapaikkamenettelyssä säädetään erikseen. Myös lumeavioliitoista säädetään erikseen.

Yhteenvetona voi todeta, että vertailumaista ainoastaan Virossa säädetään yleisesti maahantulosäännösten kiertämisestä. Kaikissa maissa oleskelulupa voidaan kuitenkin evätä väärän tiedon antamisen tai olennaisen tiedon antamatta jättämisen takia. Lähtökohtaisesti vertailumaissa ei voida estää kansainvälistä suojelua saaneen alaikäisen perheen yhdistämistä huoltajien kanssa sillä perusteella, että huoltajat ovat kiertäneet maahantulosäännöksiä.

5.2.2 Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

Ruotsin ulkomaalaislaissa on nimenomainen säännös (Utlänningslagen 5 kap 15 a §) kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen ulkomaalaisen mahdollisuudesta hakea määräaikaista oleskelulupaa työntekoa varten. Säännöstä kutsutaan kaistanvaihtopykäläksi (spårbyte).

Kaistanvaihto on Ruotsissa mahdollista laissa säädetyin tarkoin perustein, kun Suomessa se on sääntelemätöntä ja täysin vapaata.

Ruotsissa mahdollisuus niin sanottuun kaistanvaihtoon otettiin käyttöön vuoden 2008 ulkomaalaislain uudistuksen yhteydessä. Tuolloin säädetyin lain mukaan kielteisen päätöksen saaneelle turvapaikanhakijalle voidaan tietyin edellytyksin maasta poistumisen sijaan myöntää määräaikainen oleskelulupa työntekoa varten. Tällaisen kaistanvaihdon myöntämisen edellytyksenä on muun muassa, että ulkomaalaisen turvapaikkahakemus on lainvoimaisesti hylätty, ulkomaalainen oleskelee Ruotsissa ja hänellä on ollut vähintään neljän kuukauden ajan palvelussuhde, joka täyttää tietyt laissa säädetyt työluvan edellytykset. Vuonna 2022 lakia muutettiin siten, että määräaikaista oleskelulupaa koskevan hakemuksen on oltava saapunut Maahanmuuttovirastolle viimeistään kahden viikon kuluttua siitä, kun päätös oleskelulupahakemuksen epäämisestä pakolaisena tai toissijaista suojelua saavana on saanut lainvoiman.

Tarkoituksena oli, että kaistanvaihto olisi mahdollista siinä erityistilanteessa, jossa ulkomaalainen on työskennellyt Ruotsissa turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana ja aloittanut sijoittautumisen Ruotsin työmarkkinoille. Ulkomaalaisen ei tällöin tarvitsisi lähteä Ruotsista hakemaan oleskelulupaa työntekoa varten. Jo mahdollisuutta säädettäessä esitettiin kuitenkin, että on olennaista, ettei luoda järjestelmää, joka johtaisi turvapaikkajärjestelmän hyödyntämiseen tarkoituksena päästä Ruotsin työmarkkinoille. Tämä voisi heikentää turvapaikkaoikeutta ja sen legitimiyyttä, mutta myös lisätä turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksia yhteiskunnalle. On epävarmaa, onko tämä mahdollisuus kaistanvaihtoon johtanut siihen, että yhä useampi ulkomaalainen, joka arvioi jäävänsä todennäköisesti turvapaikan ulkopuolelle, hakeutuu kuitenkin Ruotsiin. Tiedossa ei myöskään ole tutkimusta erityisesti tästä aiheesta.

Vuodesta 2017 lähtien kaistanvaihtolupia on myönnetty vuosittain noin 1 000 kappaletta. Vuosina 2019–2021 kaistanvaihtoa saaneiden ulkomaalaisten yleisimmät lähtömaat olivat Irak, Uzbekistan, Iran, Afganistan, Mongolia ja Turkki ja yleisimmät ammattiryhmät olivat ravintola-avustajat, siivoajat, puusepät, varastohenkilöstö, kokit ja myymälähenkilöstö.

Ruotsin hallitus teki 30.6.2022 päätöksen selvityshenkilön asettamisesta tutkimaan harkinnanvaraista työperäistä maahanmuuttoa ja antamaan ehdotuksensa muutoksista nykyiseen työperäisen maahanmuuton sääntelyyn. Selvityshenkilön tehtäväksi annettiin muun ohella analysoida ja ottaa kantaa niin sanotun kaistanvaihtojärjestelmän poistamiseen. Hänen oli toimeksiannon mukaan esitettävä tulokset, joka sisältää tarvittavat säädösehdotukset, viimeistään 31.7.2023.²⁴ Selvityshenkilön toimeksiantoja täsmennettiin 16.2.2023 annetuilla lisäohjeilla²⁵ ja määräaika selvityksen antamiselle pidennettiin 30.1.2024 asti. Uudessa toimeksiannossa pyydettiin erityisesti ehdotuksia toimenpiteistä, joilla tiukennetaan työperäisen maahanmuuton edellytyksiä.

Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto (Riksrevisionen) on 7.10.2022 julkaissut raportin (Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning, RiR 2022:21), jossa se on tarkastanut turvapaikka- ja työperäisen maahanmuuton kaistanvaihtojärjestelmän toimivuutta. Viraston yleispäätelmä on, että yleisesti ottaen kaistanvaihtojärjestelmä näyttäisi tavoittavan

²⁴ [En behovsprövad arbetskraftsinvandring \(regeringen.se\)](#)

²⁵ [Tilläggsdirektiv till Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring \(Ju 2022:11\), dir. 2023:25 \(regeringen.se\)](#)

oikean kohderyhmän. Virasto arvioi kuitenkin, että kaistanvaihtoa voidaan hyödyntää turvapaikka- ja työperäisen maahanmuuton lainsäädännön kiertämisessä. Päätelmä perustuu lähinnä Maahanmuuttoviraston menettelyissä ja valvontatoiminnassa havaittuihin puutteisiin, mutta se saa tukea myös tilastoanalyyseistä.

Ruotsin hallitus on hyväksynyt tarkastusviraston raportin ja samalla viitannut selvityshenkilölle annettuun tehtävään ottaa kantaa kaistanvaihtojärjestelmän poistamiseen. Hallituksen tavoitteena on puuttua nykyisen työvoiman maahanmuuttajajärjestelmän väärinkäyttöön ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttöön. Hallitus on tarkastusviraston kanssa samaa mieltä siitä, että kaistanvaihtoa voidaan hyödyntää turvapaikka- ja työperäisen maahanmuuton lainsäädännön kiertämisessä. Lisäksi hallitus katsoo, että kaistanvaihto sekoittaa turvapaikka- ja työperäisen maahanmuuton järjestelmät ja poikkeaa turvapaikkaprosessin selkeän alun ja lopun periaatteesta. Tätä taustaa vasten hallitus aikoo luopua kyseisestä järjestelmästä²⁶. Hallitus on 16.2.2023 antanut raportista kirjelmän eduskunnalle (Regeringens skrivelse 2022/23:63)²⁷.

Selvitys julkaistiin 15.2.2024 (Betänkande av Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring SOU 2024:15²⁸). Selvityksessä ehdotetaan, että niin sanottua kaistanvaihtoa koskeva lainsäädäntö kumotaan. Ruotsin hallitus on tätä näkemystä tuonut esille jo ennakoon ennen selvityksen valmistumista.

Ehdotuksen taustalla on seuraavia lähtökohtia ja arvioita nykyisen järjestelmän vaikutuksista. Jo selvityksen toimeksiannosta käy selvästi ilmi, että hallitus katsoo, että järjestelmään liittyy ilmeisiä riskejä, kuten eräät neuvoo-antavat elimet totesivat jo kaistanvaihtoa koskevaa järjestelmää ehdotettaessa. Yksi tällainen riski on, että turvapaikkajärjestelmää kuormitetaan tarpeettomilla kustannuksilla, jos ihmiset, joilla ei ole perusteita suojeluun, hakevat turvapaikkaa Ruotsista päästäkseen Ruotsin työmarkkinoille kaistaa vaihtamalla. Tämä myös vähentää järjestelmän legitimiyyttä. Niin selvityksen toimeksiannossa, valmistelutyössä kuin raporteissakin on korostettu, että kaistanvaihtojärjestelmä voi luoda yksilölle epävarmuutta turvapaikkaprosessin päätepisteestä ja vaikeuttaa hänen palauttamistaan turvapaikkamenettelyn jälkeen. Tutkimustietoa ei ole siitä, tarkoittaako kaistanvaihdon mahdollisuus sitä, että yhä useammat ulkomaalaiset, jotka arvioivat, että he eivät todennäköisesti saa turvapaikkaa, hakisivat sitä edelleen Ruotsista.

Valtioneuvosto nostaa tutkimuksen toimeksiannossa esiin raportin (Delmi rapport 2020:1. De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik), jossa todetaan, että kaistanvaihto nähdään ylimääräisenä mahdollisuutena jäädä Ruotsiin niille, joiden hakemus on hylätty ja joilla on ollut työpaikka, ja että ihmiset yrittävät saada turvapaikan Ruotsista, vaikka he tulivat tänne työntekotarkoituksessa.

Selvityksen mukaan on viitteitä siitä, kaistanvaihtojärjestelmää käytetään väärin. Ruotsin valtioneuvoston tarkastusvirasto huomautti vuonna 2020 antamassaan raportissa, että turvapaikanhakijat, jotka on vapautettu työlupavaatimuksesta, voivat olla hyväksikäytön riskiryhmä, koska heillä on vahvat kannustimet saada työtä ja siten hakea työlupaa Ruotsista,

²⁶ [Skärpa villkoren för lågkvalificerad arbetskraftsinvandring och förbättra förutsättningarna för högkvalificerad arbetskraft - Regeringen.se](#)

²⁷ [Riksrevisionens rapport om spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning, skr. 2022/23:63 \(regeringen.se\)](#)

²⁸ [Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m., SOU 2024:15 \(regeringen.se\)](#)

jos heille ei myönnetä turvapaikkaa. Vuonna 2022 julkaistujen tietojen mukaan joka kuudes kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut on hakenut kaistanvaihtoa viimeisen viiden vuoden aikana. Monet kaistanvaihtajista tulevat myös maista, jotka ovat olleet Ruotsin maahanmuuttoviraston niin sanottujen turvallisten lähtömaiden listalla vuodesta 2021 lähtien. Raportti tukee jossain määrin sitä, että mahdollisuutta työskennellä turvapaikkaprosessin ja kaistanvaihtohakemuksen käsittelyn aikana voidaan käyttää väylänä Ruotsin työmarkkinoille laillisen työperäisen työvoiman maahanmuuton rinnalla. Valtiontalouden tarkastusviraston raportti antaa tukea myös sille olettamalle, että työnantajat voivat käyttää järjestelmää välttääkseen laillista työvoiman maahanmuuttoa koskevat säännölliset tarkastukset, joihin liittyy järjestelmässä olevien ihmisten hyväksikäytön riski.

Selvityksen perusteella kaistanvaihtojärjestelmästä voidaan luopua kumoamalla ulkomaalaislain 5 luvun 15 a §. Muutos tarkoittaa sitä, että lakkautetaan mahdollisuus hakea Ruotsista käsin oleskelulupaa työntekoa varten sen jälkeen, kun kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen tehty päätös on lopullinen. Näin ollen henkilön, joka turvapaikkaprosessin aikana on alkanut vakiinnuttaa asemaansa Ruotsin työmarkkinoilla ja joka itsessään täyttää työperäisiä maahanmuuttajia koskevat vaatimukset, täytyy pääsääntöisesti lähteä Ruotsista hakemaan oleskelu- ja työlupaa ulkomailta. Tällainen järjestely tarkoittaa, että turvapaikkaprosessi ja työvoiman maahanmuuttoa koskevat säännöt pidetään erillään, ja niiden voidaan myös sanoa noudattavan vaatimusta, että turvapaikkaprosessilla on selkeä alku ja loppu. Se merkitsee myös lainvoimaisten maasta poistamista koskevien päätösten noudattamista.

Koska kaistanvaihtoa koskeva säännös on kansallinen lainsäädäntöratkaisu, selvityksessä katsotaan, että EU:n lainsäädännössä tai kansainvälisissä yleissopimuksissa ei ole estettä säännöksen kumoamiselle.

Pohjoismaissa Suomen, Norjan tai Tanskan lainsäädännössä ei ole samanlaista kaistanvaihdon sääntelyä kuin Ruotsissa.

5.2.3 Henkilöllisyyden todentaminen ja vaatimus kansallisesta matkustusasiakirjasta

Ruotsissa ei erikseen säädetä henkilöllisyyden todentamisesta oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä eikä laki sisällä vaatimusta matkustusasiakirjasta tai henkilöllisyystodistuksista haettaessa oleskelulupaa.

Tanskassa tilapäinen oleskeluoikeus edellyttää, että henkilöllä on voimassa oleva passi tai muu matkustusasiakirja. Henkilön tulee esittää voimassa oleva matkustusasiakirja vain oleskelulupaa hakiessa. Tätä ei vaadita pysyvän oleskelun kohdalla. (Osassa 39 oli vielä aiemmin kohtia siitä, miten pakolaisille tai muille erityisissä tilanteissa oleville voitiin antaa erityisiä matkustusasiakirjoja (mm. muukalaispassi), mutta näitä ei enää ole vuoden 2023 versiossa, sillä tämä on siirretty kohtaan 39a. Osa 19 ei kuitenkaan viittaa myös osaan 39a, joten oleskelulupaa ei enää myönnetä ilman virallista matkustusasiakirjaa.) Henkilö ei saa valittaa maahanmuuttoviraston päätöksistä, jonka syynä on passin tai matkustusasiakirjan voimassaolon päättyminen.

Norjassa oleskeluluvan hakeminen vaatii henkilöisyyden todentamisen asiakirjasta. ETA kansalaisen osalta tämä voi tarkoittaa voimassa olevaa matkustusasiakirjaa tai henkilökorttia, muiden ulkomaalaisten tulee esittää voimassa oleva matkustusasiakirja oleskelulupaa hakiessaan. Nämä säädökset ETA-sopimuksen tai EFTA-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien ulkomaalaisten oikeutettua tulla maahan ja oleskella siellä eikä se siten sisällä mitään erikseen määriteltyä pakolaisten osalta. Henkilön tunnistamisesta pysyvän oleskelulupa osalta ei

sen sijaan säädetä erikseen. Pysyvän oleskeluluvan hakemus voidaan kuitenkin hylätä, jos henkilö on aktiivisesti pyrkinyt estämään oman henkilöllisyytensä selvittämisen maahan saapumisen jälkeen.

Alankomaissa oleskeluluvan hakeminen tai uusiminen vaatii, että henkilöllä on voimassa oleva matkustusasiakirja. Pysyvän oleskeluluvan kohdalla ei ole mainintaa henkilöllisyyden todentamisesta. Aikaisemmassa laissa oli erikseen määriteltä, että pysyvä oleskeluluvan myöntäminen ei vaadi voimassa olevaa matkustusasiakirjaa).

Saksan laissa määritellään, että kun henkilö hakee mitä vain oleskelulupaa, hänen tulee esittää voimassa oleva matkustusasiakirja. Jos henkilöllä ei kuitenkaan ole passia tai passinkorviketta eikä voida kohtuudella odottaa hänen saavan sellaista, henkilö voi käyttää korvaavaa henkilöllisyystodistusta. Lainsäädäntö sisältää paljon osioita henkilöllisyyden selvittämisestä ja tunnistamisesta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Saksan lainsäädäntö vaikuttaa henkilöllisyyden todentamisen osalta olevan verrokkimaista täsmällisin. Tanskan, Norjan ja Alankomaiden lainsäädännön mukaan henkilön tulee esittää voimassa oleva matkustusasiakirja vain oleskelulupaa hakiessa, mutta tätä ei vaadita pysyvän oleskelun kohdalla. Norjassa ETA kansalaisten kohdalla myös henkilöllisyyskortti riittää. Ruotsin laissa ei ole vaatimuksia matkustusasiakirjoista tai henkilöllisyystodistuksista oleskelulupaa hakiessa. Ruotsin, Tanskan ja Saksan lainsäädäntö sisältävät sääntelyä, jotka määrittävät, että henkilön tulee pyytäessä esittää voimassa olevan henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjan.

5.2.4 Tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään

Euroopan muuttoliikeverkoston keväällä 2024 toteuttamassa biometrinen tietojen käsittelyä koskevassa kyselyssä selvitettiin, luovuttavatko jäsenvaltiot biometrisiä tietoja SIS-järjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin. Käytännöt vaihtelevat maittain. Esimerkiksi Liettua, Slovakia ja Norja ilmoittivat luovuttavansa biometriset tiedot edellä mainittuihin kuulutuksiin. Latviassa biometrinen tietojen järjestelmään tallennettuja biometrisiä tietoja voidaan käyttää SIS-kuulutuksiin poliisin pyynnöstä. Itävallan kansallisen lain mukaan poliisi ja edustustot voivat luovuttaa henkilötiedot SIRENE-toimistolle edellyttäen, että se on tarpeen SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen mukaisten tehtävien hoitamiseksi. Saksa kerää ilmoituksensa mukaan sormenjäljet ja valokuvan turvapaikanhakijoilta ja näitä tietoja voidaan luovuttaa myös SIS-kuulutuksiin, jos ne ovat saatavilla. Ruotsissa tulkinta biometrinen tietojen käytettävyydestä SIS-kuulutuksiin eroaa Ruotsin Maahanmuuttoviraston ja poliisiviranomaisen välillä. Niissä tapauksissa, joissa kuulutuksen on tehnyt ja tallentanut Ruotsin poliisiviranomainen, kansalliseen sormenjälkitietokantaan tallennettuja sormenjälkiä käytetään kuulutuksiin. Jos sormenjäljet on kerätty Eurodac-asetuksen nojalla, niitä ei voida puuttuvan kansallisen sääntelyn vuoksi käyttää kuulutuksissa. Kreikka ja Portugali vastasivat, etteivät ne luovuta keräämiään biometrisiä tietoja SIS-kuulutuksiin.

6 Lausuntopalaute

Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla valmistellusta hallituksen esityksen luonnoksesta pyydetyn lausunnon antoivat sisäministeriön rajavartiolaitos-osasto, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö, ulkoministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Digi- ja väestötietovirasto, Verohallinto, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiavaltuutettu, Tietosuojavaltuutettu, Helsingin hallinto-

oikeus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Suomen Yrittäjät, Keskuskauppakamari, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Rikosuhrapäivystys, Amnesty International, Pakolaisneuvonta ry, Pelastakaa lapset ry, Suomen Unicef, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry, Suomen Akatemia, Suomen ylioppilaskuntien liitto ry SYL ja Suomen opiskelijakuntien liitto SAMOK. Lausunnon antoivat lisäksi Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Diakonissalaitos, Familia ry, Helsingin yliopisto, Kirkkohallitus, Lastensuojelun Keskusliitto, Monimuotoiset perheet – verkosto, Naisasialiitto Unioni, Siirtolaisuusinstituutti, Sininauhasäätiö, Sivistysala ry, Suomen Pakolaisapu, Suomen Punainen Risti, Teknologiateollisuus ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry sekä Vapaa liikkuvuus verkosto ry.

Lausunnonantajat kannattivat yleisesti ehdotusta maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn tarkentamisesta. Sen sijaan sääntelyn eri yksityiskohdat herättivät monenlaisia huomioita, osin niitä kannatettiin ja osin vastustettiin. Erityisesti sääntelyn ehdottomaan sanamuotoon ”jätetään myöntämättä” kiinnitettiin huomiota ja sitä pidettiin useissa lausunnoissa liian ehdottomana. Samalla kiinnitettiin huomiota 36 e §:ään luonnoksessa ehdotetun kohtuuttomuusperusteen sanamuotoon ”täysin kohtuutonta”. Epäämisen kohtuuttomuuden kynnystä pidettiin useissa lausunnoissa liian korkeana ja myös vaikeasti arvioitavana.

Yksittäisistä ehdotuksista useita huomioita kohdistui 36 c §:n sääntelyyn oleskeluluvan epäämisestä perhesiteen perusteella. Erityisesti lapsen käyttöä maahantulon välineenä koskeva sääntelyehdotus herätti kriittisiä huomioita ja vastustusta. Esitettiin myös kannanottoja, että ehdotukset heikentävät lapsen oikeutta perhe-elämään. Lausunnoissa otettiin myös esille oleskeluluvan epäämisperusteiden, erityisesti laittoman maassa oleskelun, suhde ihmiskaupan uhrien asemaan ja edellytettiin ihmiskaupan uhrien aseman huomioon ottamista sääntelyssä ehdotettua selkeämmin.

Lausunnoista nousi esille tarve ehdotettujen säännösten lisäksi muuttaa ulkomaalaislain 147 a §:n 2 momentin säännöstä vapaaehtoisen paluun ajasta.

Ehdotus niin sanotusta kaistanvaihdon kiellosta turvapaikkamenettelyn jälkeen työ- ja koulutusperusteisten oleskelulupien hakemiseen sai sekä kannatusta että vastustusta. Sääntelyn säädösteknistä toteutusta opiskelijoiden osalta ehdotettiin täsmennettäväksi. Oikeuskansleri toivoi tarkempia perusteluja sääntelyn tarpeelle. Useat työvoiman maahanmuuton ja koulutusalan toimijat eivät pitäneet kaistanvaihdon kiellosta perusteltuna työvoiman saatavuuden näkökulmasta. Joissain lausunnoissa ehdotettiin myös kaistanvaihdon kieltoon kohtuullisuusarviointia, jossa voitaisiin ottaa huomioon hakijan jo tapahtunut kotoutuminen, työnteko tai opiskelu. Useissa lausunnoissa ehdotusta vastustettiin sillä perusteella, että sen katsottiin johtavan ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien määrän lisääntymiseen.

Ehdotusta turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskevan sääntelyn selkeyttämistä ja täsmenämistä kommentoitiin muutamassa lausunnossa ja sitä pidettiin yleisesti ottaen tarpeellisena ja kannatettavana.

Henkilöllisyyden todentamista koskevasta ehdotuksesta lausuttiin joissain lausunnoissa, joissa lähes poikkeuksetta kannatettiin käsitteistön yhdenmukaistamista ja myös muilta osin ehdotettu tunnistamisen parantamista koskeva sääntely sai tukea. Kriittiset huomiot kohdentuivat 35 §:n muotoilun epäselvyyteen liittyen kansainvälistä suojelua saavien edellytyksiin saada jatkossa pysyvä oleskelulupa sekä ehdotusten vaikutuksiin lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan.

Poliisihallitus, suojelupoliisi, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto kannattivat ehdotettua sääntelyä poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometrinen tietojen luovuttamisesta Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin. Maahanmuuttovirasto nosti lisäksi lausunnossaan esiin kysymyksen siitä, tulisiko luovuttaminen mahdollistaa myös Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmään tallennettujen sormenjälkien osalta. Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan biometrinen tietojen kansallisiin käyttötarkoituksiin ja niiden luovuttamiseen SIS-järjestelmään ei tulisi esittää laajentavia muutoksia.

Useissa lausunnoissa kiinnitettiin myös huomiota lyhyeen kolmen viikon lausuntoaikaan.

Hallituksen esityksen perusteluja täydennettiin lausunnoissa saadun palautteen perusteella erityisesti koskien perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ja säätämisyjärjestystä.

Ehdotetuista säännöksistä muun muassa 35, 36 e § ja 36 f §:n sanamuotoja täsmennettiin. Esitykseen lisättiin uusi 147 a §:n 2 momentin muutos sekä 36 a §:n 7 kohtaa koskeva siirtymäsäännös. Ehdotettu 40 §:n 3 momentin muutos poistettiin esityksestä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Ulkomaalaislaki

6 b §. *Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen.* Pykälän 2 momentissa sana *varmistaa* korvattaisiin sanalla *todentaa*. Tarkoitus ei ole muuttaa oikeustilaa.

8 §. *Henkilökohtainen läsnäolo sekä asiamiehen ja avustajan käyttö.* Pykälän 2 momentissa sana *varmistaa* korvattaisiin sanalla *todentaa*. Tarkoitus ei ole muuttaa oikeustilaa.

17 b §. *Pitkäaikaisen viisumin hakeminen.* Pykälän 3 momentissa sana *tarkistaa* ja *varmistaa* korvattaisiin sanalla *todentaa*. Tarkoitus ei ole muuttaa oikeustilaa.

28 a §. *Ulkoinen palveluntarjoaja pitkäaikaista viisumia koskevissa tehtävissä.* Pykälän 2 momentin 4 kohdassa sana *tarkistaa* korvattaisiin sanalla *todentaa*. Tarkoitus ei ole muuttaa oikeustilaa.

35 §. *Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä.* Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan pykälän uutta sisältöä. Pykälän rakennetta muutettaisiin niin, että se jaettaisiin neljään momenttiin. Ensimmäinen momentti sisältäisi hakijan tunnistamista ja kansallista matkustusasiakirjavaatimusta koskevan pääsäännön ja toinen, kolmas ja neljäs momentti poikkeukset pääsääntöön.

Ensimmäisessä momentissa säädettäisiin, että oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakija on tunnistettu ja hänen henkilöllisyytensä on luotettavasti todennettu voimassa olevalla kansallisella matkustusasiakirjalla. Tunnistamisella tarkoitettaisiin henkilön yhdistämistä johonkin tiettyyn olemassa olevaan henkilöllisyyteen. Tunnistuksen yhteydessä henkilö siis todennetaan tietyksi henkilöksi. Todentamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa toinen osapuoli varmistuu, että tunnistuksessa esitetyt tiedot pitävät paikkaansa. Todentamisessa on kyse henkilön henkilöllisyyden aitoudesta varmistumisesta halutulla luottamustasolla.

Ensimmäinen momentti sisältäisi voimassa olevan pykälän pääsäännön voimassaolevasta matkustusasiakirjasta oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Koska voimassa olevaan lakiin ei kuitenkaan sisälly edellytystä hakijan tunnistamisesta ja henkilöllisyyden todentamisesta, pykälään lisättäisiin nimenomaisen säännös velvollisuudesta tunnistaa hakija oleskeluvan myöntämisen edellytyksenä. Henkilöllisyyden luotettava todentaminen tapahtuisi jatkossa vain kansallisesta matkustusasiakirjasta. Tämä on muutos nykytilaan, koska jatkossa esimerkiksi toisen valtion myöntämä pakolaisen matkustusasiakirjaa tai muukalaispassia ei enää hyväksyttäisi. Nykytilaa vastaavasti vaadittavan matkustusasiakirjan tulisi olla voimassa sekä silloin kun viranomaisen tunnistaa henkilön että silloin kun oleskelulupa myönnetään.

Nykytilaa vastaavasti oleskelulupahakemus olisi poikkeuksellisesti mahdollista vireyttää ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, jos hakija voidaan tunnistaa esimerkiksi vanhentuneesta matkustusasiakirjasta. Tällöin hakijan tulisi kuitenkin käydä tunnistautumassa voimassa olevalla matkustusasiakirjalla ennen luvan myöntämistä.

Säännöksellä ei ole tarkoitus poiketa nykytilasta, jonka mukaan jatkolupaa voi tietyin edellytyksin hakea vahvasti tunnistautuneena sähköisesti Enter Finland –asiointipalvelussa ilman henkilökohtaista asiointia. Tällöin hakijan edellytetään toimittavan Maahanmuuttovirastolle kopion matkustusasiakirjastaan oleskeluvan myöntämiseksi.

Jos henkilöä ei ole mahdollista tunnistaa luotettavasti todentamalla tämän henkilöllisyys voimassa olevalla kansallisella matkustusasiakirjalla, hän ei voi saada oleskelulupaa, ellei sovellettavaksi tule jokin pykälässä säädetyistä poikkeusperusteista. Tämä peruslähdekohta sisältyy voimassa olevaan lakiin.

Toisessa momentissa säädettäisiin poikkeuksesta edellä mainittuun pääsääntöön tilanteissa, joissa on kyse määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisestä. Määräaikainen oleskelulupa voitaisiin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään lain 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella tai jos myönnetään ensimmäinen oleskelulupa Suomessa syntyneelle lapselle, jolle myönnetään oleskelulupa perhesiteen perusteella. Momentti sisältäisi matkustusasiakirjavaatimusta koskevan poikkeuksen ensimmäisen momentin pääsääntöön. Poikkeamisperusteet vastaisivat voimassa olevia poikkeamisperusteita muuten mutta momenttiin lisättäisiin vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön perustuva säännös matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisesta Suomessa syntyneelle lapselle, jonka vanhempi tai vanhemmat oleskelevat Suomessa oleskeluluvalla ja jolle myönnettäisiin oleskelupa perhesiteen perusteella, mutta jonka kansalaisuusvaltiolla ei ole edustustoa Suomessa eikä lapsella siten ole mahdollista saada kansallista matkustusasiakirjaa oleskeluluvan myöntämiseksi. Lapselle myönnetään muukalaispassi oman maan matkustusasiakirjan hankkimista varten. Koska tavoitteena on mahdollistaa kansallisen matkustuskirjan hankkiminen, kyseinen poikkeamisperuste koskisi vain ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan myöntämistä.

Poikkeuksissa olisi pääsääntöisesti kyse tilanteista, joissa henkilö on saapunut Suomeen kansainvälisen suojelun hakijana. Peruste oleskeluluvan myöntämiselle ilman matkustusasiakirjaa on, että kansainvälisen suojelun hakijan ei voida olettaa olevan yhteydessä oman maansa viranomaisiin matkustusasiakirjan hankkimiseksi. Niissä poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa hakijalla ei ole turvapaikkataustaa, hän on käytännössä aina tullut maahan viisumi- tai oleskelulupamenettelyn kautta, jolloin hänet on siinä yhteydessä tunnistettu kansallisella matkustusasiakirjalla.

Momentti poikkeaisi voimassa olevan pykälän sääntelystä niin, että oleskeluluvan myöntäminen matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta koskisi vain määräaikaista

oleskelulupaa. Oleskelulupalajeista säädetään lain 33 §:ssä, jonka mukaan oleskelulupa on joko määräaikainen tai pysyvä. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään tilapäisluonteista (tilapäinen oleskelulupa) tai jatkuvaluonteista (jatkuva oleskelulupa) maassa oleskelua varten. Lain 54 §:ssä säädetään jatkoluvan eli uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisestä.

Kolmannessa ja neljännessä momentissa säädettäisiin erikseen poikkeuksista 1 momentin pääsääntöön tilanteissa, joissa on kyse pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä. Kolmannessa momentissa säädettäisiin, että jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Kyseiset perusteet koskevat kansainvälistä suojelua. Säännös vastaisi sisällöllisesti nykytilaa.

Neljännessä momentissa säädettäisiin, että jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 51, 52, 52 a, 52 d, tai 52 e §:n perusteella voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä näillä edellytyksillä on, että hakija on hankkinut kansallisen matkustusasiakirjan taikka on todistettavasti pyrkinyt sellaisen hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Kyse olisi muista kuin kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyistä oleskeluluvista, käytännössä oleskeluluvan myöntämisestä maasta poistumisen estymisen vuoksi (51 §), yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §) ihmiskaupan uhrille (52 a §), laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle (52 d §) tai todistajansuojeluohjelmassa olevalle (52 e §). Näissä tilanteissa ei ole kansainvälisen suojelun saamista vastaavaa perustetta sille, ettei hakijalta voida edellyttää kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista. Momentin muotoilulla on kuitenkin pyritty ilmentämään lain 56 §_n nojalla myönnettävän pysyvän oleskeluluvan myöntämisen taustalla olevia edellytyksiä.

Momentin sisältämä sääntely olisi näiden muiden kuin kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien osalta uutta suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tavoitteena on, että tilanteissa, joissa määräaikaisen oleskeluluvan myöntäminen ilman matkustusasiakirjaa on ollut perusteltua siksi, että turvapaikanhakijana maahan saapuvan henkilön ei ole voitu olettaa kääntyvän kotimaansa viranomaisten puoleen matkustusasiakirjan hankkimiseksi, niin pysyvän oleskeluluvan myöntäminen kuitenkin edellyttäisi 1 momentin pääsäännön mukaisesti kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista. Tavoitteena on edistää oleskeluluvalla oleskelevien henkilöiden tunnistamista lisäämällä hakijan aktiivisuutta oman henkilöllisyytensä todentamisessa. Jos henkilöllisyyttä ei alun perin ole todennettu kansallisesta matkustusasiakirjasta, on perusteltua, että asia tulee arvioitavaksi uudestaan pysyvän oleskeluluvan myöntämismenettelyssä.

Koska matkustusasiakirjan hankkiminen ei välttämättä onnistu hakijasta riippumattomista syistä, niin hakijan olisi mahdollista osoittaa todistettavasti pyrkineensä hankkimaan kansallisen matkustusasiakirjan ja esittää muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi. Tällainen muu luotettava selvitys voisi olla esimerkiksi henkilöllisyystodistus, syntymätodistus, vanhentunut matkustusasiakirja tai muu vastaava asiakirja. Koska tavoitteena on lisätä henkilön omaa myötävaikutusvelvollisuutta, niin tapauskohtaisessa harkinnassa merkitystä annettaisiin hakijan itsensä henkilöllisyydestään lain 97 §:n mukaisessa turvapaikatutkinnassa esittämälle muulle luotettavalle selvitykselle.

Matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen etu sitä vaatii. Matkustusasiakirjavaatimuksen täyttämiseen liittyy Suomesta käsin oleskelulupaa haettaessa käytännön ongelmia erityisesti silloin, jos hakijan kansalaisuusvaltiolla ei ole edustustoa Suomessa tai Suomessa sijaitseva edustusto ei myönnä kansallisia matkustusasiakirjoja, eikä kyseisellä valtiolla ole käytössään

myöskään muita, esimerkiksi sähköisiä, kanavia matkustusasiakirjan hakemiselle. Viime kädessä henkilöllä ei kuitenkaan ole muuta vaihtoehtoa kuin pyrkiä hankkimaan passi oman maansa edustustosta muualta Euroopasta tai kotimaastaan. Poikkeuksellisen painava syy voisi olla esimerkiksi silloin, kun henkilö on sairaudesta tai muusta vastaavasta syystä kykenemätön matkustamaan kotimaahansa matkustusasiakirjan hankkimista varten.

Ulkomaalaislain 56 §:n mukaan pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan. Käytännössä hakijalla on pääsääntöisesti useita vuosia aikaa matkustusasiakirjan tai muun luotettavan selvityksen henkilöllisyydestä hankkimiseksi. Näin ollen tilapäinen este ei pääsääntöisesti olisi hyväksyttävissä. Säännöstä olisi tulkittava suppeasti. Lapsen etu puoltaisi matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamista esimerkiksi silloin kun lapsi on maassa ilman huoltajaa, eikä matkustamista kotimaahan matkustusasiakirjan hankkimiseksi lapsen ikä ja muut olosuhteet huomioiden voi pitää mahdollisena tai kohtuullisena. Jos lapsi asuu Suomessa huoltajan kanssa, poikkeamista matkustusasiakirjavaatimuksesta vain lapsen kohdalla ei voida pitää lapsen edun mukaisena. Lapsen etu on, että hänellä on yhteiskunnassa toimimiseen hyvät edellytykset luotettavan tunnistamisen myötä.

Jos henkilö ei täytä momentin sisältämiä vaatimuksia pysyvän oleskeluluvan saamiseksi, hänelle voitaisiin luonnollisesti myöntää uusi määräaikainen oleskelulupa 2 momentin nojalla.

Ulkomaalaislain 7 §:n mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Ehdotetun 4 momentin sääntely täydentäisi pykälää täsmentämällä asianosaisen myötävaikutusvelvollisuutta tilanteissa, joissa määräaikainen oleskelulupa on myönnetty 2 momentin perusteella ilman matkustusasiakirjaa ja henkilö hakee pysyvää oleskelulupaa.

36 §. Oleskeluluvan epäminen yhteiskunnan edun vuoksi. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi kansallisen turvallisuuden vaarantaminen uudeksi oleskeluluvan epäamisen perusteeksi. Ulkomaalaisen maahantulon ja maassaolon edellytysten arvioinnin kannalta merkitystä on sillä, ettei ulkomaalaisen toiminnasta aiheudu vaaraa kansalliselle turvallisuudelle. Muilta osin pykälä vastaisi sisällöltään nykyisen 36 §:n 1 momenttia.

Tässä pykälässä samoin kuin muissakin ehdotetuissa nykyisen 36 §:n korvaavissa pykälissä käytettäisiin aikaisemman ”voidaan jättää myöntämättä” sanamuodon sijasta ehdottomampaa sanamuotoa ”oleskelulupaa ei myönnetä”.

Kansallisessa turvallisuudessa on kyse koko suomalaisen yhteiskunnan yhteisestä turvallisuudesta ja Suomen suvereniteetista. Käsitteenä kansallinen turvallisuus on dynaaminen ja määrittäytyy sekä ajassa että suhteessa Suomen muuttuvaan uhka- ja toimintaympäristöön. Kansallista turvallisuutta kuvataan usein siihen kohdistuvien uhkien kautta. Nämä ovat uhkia, jotka vaikuttavat koko suomalaiseen yhteiskuntaan kuten esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta. Myös hybridi- ja kyberuhat ja kriittisen infrastruktuurin suojaaminen kytkeytyvät kansalliseen turvallisuuteen.

Suojelupoliisi tekee kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi yhteistyötä Maahanmuuttoviraston kanssa. Yhteistyö liittyy erityisesti maahantulon ja maassa oleskelun sekä kansalaisuuden myöntämisen edellytysten selvittämiseen. Tässä tarkoituksessa suojelupoliisi voi antaa omaan toimialaansa liittyviä lausuntoja Maahanmuuttovirastolle päätöksenteon tueksi. Lisäksi suojelupoliisi tekee tiedonvaihto- ja muuta yhteistyötä Maahanmuuttoviraston kanssa.

Pykälän otsikko muutettaisiin vastamaan paremmin säännöksen sisältöä. Nykyisen otsikon mukaan pykälä koskee oleskeluluvan yleisiä myöntämisedellytyksiä, vaikka pykälän sisältö oikeastaan koostuu luvan myöntämättä jättämisen perusteista. Voimassa oleva 1 momentti sisältää yhteiskunnan yleiseen etuun liittyviä perusteita oleskeluluvan myöntämättä jättämiselle. Otsikko ehdotetaan muutettavaksi tätä sisältöä vastaavaksi.

36 a §. *Oleskeluluvan epäämisen yleiset perusteet.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi yleisistä perusteista jättää oleskelulupa myöntämättä. Säännös koskisi kaikkia oleskeluluvan myöntämisen tilanteita riippumatta siitä, onko kyseessä ensimmäinen oleskelulupa, jatkolupa tai pysyvä oleskelulupa, tai onko oleskelulupaa haettu ulkomailta tai Suomessa oleskellessa.

Pykälän 1 kohdassa olisi nykyistä 36 §:n 2 momenttia vastaava säännös hieman sanamuodoltaan täydennettynä. Se ilmentäisi yleistä periaatetta, että oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos esitetyt perusteet eivät vastaa maahantulon ja oleskelun todellista tarkoitusta. Vaikka ehdotetussa pykälässä muutoin on pyritty luettelemaan kaikki mahdolliset yleiset luvan epäämisen perusteet ehdotettava yleisluonteinen säännös antaa mahdollisuuden varautua ennalta arvaamattomien soveltamistilanteiden varalta.

Tämän kohdan piiriin kuuluisi esimerkiksi maahantulo lyhytaikaiseen oleskeluun tarkoitetulla Schengen-viisumilla, vaikka suunnitelmalla olisi jäädä maahan oleskelemaan viisumin voimassaolon jälkeen. Schengen-viisumi on maahantulolupa Suomeen ja myös koko Schengen-maiden alueelle lyhytaikaista ja tilapäistä vierailua varten enintään 90 päiväksi 180 päivän ajanjaksolla. Schengen-viisumin myöntämisen ehtona on viisumisäännösten mukaisten edellytysten täyttyminen, kuten edellytys, että viisuminhakija aikoo poistua Schengen-alueelta ennen viisumin voimassa olon päättymistä. Schengen-viisumin tai viisumivapauden nojalla Suomeen oleskelevilla henkilöillä ei lähtökohtaisesti ole myöskään oikeutta opiskella tai työskennellä Suomessa tai tulla viisumilla Suomeen hakeakseen oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Oleskeluluvan epäämisen peruste voisi olla se, että viisumia on haettu matkailua tai perheen ja ystävien luona vierailua varten, vaikka todellisuudessa tarkoituksena on ollut jäädä Suomeen esimerkiksi oleskelemaan viisumin umpeuduttua. Sen sijaan jos kyseessä on Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsen, oleskelulupaa ei lähtökohtaisesti tällä perusteella evätä, koska ulkomaalaislain 50 §:n 1 momentin mukaan Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle myönnetään perhesiteen perusteella jatkuva oleskelulupa Suomessa tai ulkomailla haettuna.

Kohdan alle menisi myös tilanne, jossa ulkomaalainen on hakenut yrittäjän oleskelulupaa, vaikka todellisena tarkoituksena ei ole yritystoiminta vaan työnteko, eikä yrittäjän oleskeluluvan saanut ulkomaalainen tosiasiallisesti harjoita yritystoimintaa. Tilanne voisi esimerkiksi olla sellainen, että hakijan toiminnan yrityksessä katsotaan vastaavan enemmän työntekijän kuin yrittäjän asemaa. Vastaavasti mahdollista olisi työntekijän oleskeluluvan epääminen, jos on aihetta epäillä todellisena tarkoituksena olevan harjoittaa yritystoimintaa. Tällaisissa tapauksissa haetun oleskeluluvan peruste ei vastaa maahantulon todellista tarkoitusta, vaan kyseessä on keinokeinen järjestely oleskeluluvan saamiseksi. Ratkaiseva peruste jättää oleskelulupa myöntämättä olisi hakijan todellinen asema työntekijänä tai yritystoiminnan harjoittajana.

Kyseessä voisi olla myös tilanne, jossa on tapahtunut sellaista välittäjätoimintaa, jossa Suomessa toimiva yritys on avustanut hakijaa hoitamalla hakemusasiakirjat ja hakemusprosessin hakijan puolesta ja järjestänyt hakijalle oleskeluluvan yrittäjänä, vaikka maassa oleskelun tarkoituksena on pikemminkin työnteko.

Pykälän 2—4 kohdat koskisivat viranomaisten harhauttamista maahan pääsemiseksi tai oleskeluluvan myöntämiseksi. Ne pitävät sisällään väärin tai virheellisten tietojen antamista taikka väärin tai väärennettyjen asiakirjojen antamista taikka viranomaisten johtamista harhaan muulla tavalla.

Pykälän 2 kohdassa säädettäisiin olennaisesti väärin tai harhaanjohtavien tietojen antamisesta. Erehdyksessä tai tietämättömyydestä annettujen ja asiaan vaikuttamattomien vähäisten virheellisten tietojen, kuten tahattomien kirjoitusvirheiden tai kirjoitusasun pienten eroavaisuuksien, ei lähtökohtaisesti tulisi vaikuttaa ratkaisevasti oleskeluluvan epäämiseen.

Pykälän 3 kohdassa säädettäisiin väärin tai väärennettyjen asiakirjojen vaikutuksesta oleskeluluvan epäämiseen. Kohtaa voitaisiin soveltaa silloin, kun hakija esittää hakemuksensa perusteeksi väärän tai väärennetyn asiakirjan. Väärennetty asiakirja tarkoittaa sitä, että aitoa asiakirjaa on muutettu sen valmistamisen jälkeen. Asiakirja voi olla väärä, jos se on alkuperältään aito, mutta sisällöltään virheellinen tai todellisen asiantilan vastainen. Asiakirja on voitu hankkia tai saada virheellisin perustein, esimerkiksi lahjonnan tai pakottamisen avulla. Ratkaisevaa merkitystä ei välttämättä olisi sillä, oliko asiakirjalla tosiasiallista vaikutusta ja missä määrin oleskeluluvan myöntämiseen. Väärän tai väärennetyn asiakirjan esittäminen olisi sellaisenaan niin moitittavaa, että oleskelulupa jätettäisiin myöntämättä.

Pykälän 4 kohta täydentäisi 2 ja 3 kohdan tilanteita niin, että kaikenlaiseen harhaanjohtamiseen tai sen pyrkimykseen voitaisiin puuttua. Tämä pitäisi esimerkiksi sisällään virheellisen tai väärän tiedon tai selvityksen antamista muulla kuin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Mainituissa kohdissa tarkoitettu väärän tiedon esittäminen tai muu harhauttaminen voisi perhesideperusteista lupaa haettaessa tapahtua myös perheenkokoajan toimesta.

Pykälän 5 kohtaan ehdotetaan säännöstä siitä, että oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos ulkomaalainen on Suomessa määrätty maahantulokieltoon tai hänellä on muun Schengen- valtion määräämä maahantulokielto. Suomessa määrätty maahantulokielto tulee oleskeluluvan epäämisperusteeksi heti sen määräämisen jälkeen ja myös ennen kuin hakija esimerkiksi poistuu maasta tai Schengen-alueelta. Toisen jäsenvaltion määräämän maahantulokiellon tulee olla voimassa.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään 2023:17²⁹ käsitellyt maahantulokiellon oikeusvaikutusten alkamisajankohtaa. Asia liittyy EU:n paluudirektiivin tulkintaan. Asiassa oli ratkaistavana, oliko Maahanmuuttovirasto voinut hylätä työntekijän oleskelulupahakemuksen sillä perusteella, että hakija oli määrätty Schengen- aluetta koskevaan maahantulokieltoon. Asiassa saadun selvityksen mukaan hakija ei ollut poistunut maasta maahantulokiellon määräämisen jälkeen. Niin sanottua paluudirektiiviä koskevan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella maahantulokiellon oikeusvaikutukset alkoivat vasta sen jälkeen, kun kolmannen maan kansalainen oli poistunut jäsenvaltioiden alueelta. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että oleskelulupahakemuksen hylkääminen yksinomaan hakijalle määrätyn maahantulokiellon perusteella ei ollut paluudirektiivin valossa mahdollista. Päätöksessä viitataan unionin tuomioistuimen ratkaisuun asiassa C-225/16 Ouhrami (EU:C:2017:590).

Ehdotetun pykälän 5 kohdan säännöksen oleskeluluvan epäämisestä maahantulokiellon määräämisen perusteella ei voida katsoa olevan vastoin unionin tuomioistuimen

²⁹ [KHO:2023:17 - Korkein hallinto-oikeus](#)

paluudirektiivistä tekemää tulkintaa. Paluudirektiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen. Direktiivillä ei säädetä oleskelulupajärjestelmän perusteista. Ehdotuksessa kyse olisi kansallisella lainsäädännöllä säädetystä oleskeluluvan epäämisestä, sillä perusteella, että ulkomaalaiselle olisi kansallisesti määrätty maahantulokielto, jolla ei ole vielä Schengenin säännösten mukaista oikeusvaikutusta.

Pykälän 6 kohta koskisi tilanteita, joissa on arvioitavissa hakijan tai perheenkokoajan joutuvan erilaisen hyväksikäytön kohteeksi tai muutoin haavoittuvaan asemaan. Itse säännöksessä ei määriteltäisi hyväksikäytön ilmenemisen muotoa, mutta se voisi olla esimerkiksi työperäistä hyväksikäyttöä tai jopa ihmiskaupan piirteitä osoittavaa. Säännöksen taustalla ovat keskeisesti Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus³⁰ ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta³¹, jotka velvoittavat Suomea torjumaan ihmiskauppaa ja työperäistä hyväksikäyttöä.

Ehdotuksella pannaan täytäntöön Työperäisen hyväksikäytön vastaisen toimenpideohjelman (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:3³²) toimenpide 6. Toimenpideohjelmassa tavoitteena on edistää hyväksikäytön ja ihmiskaupan tunnistamista ja ilmituloa. Ehdotuksella vahvistetaan ennakkovalvontaa työntekijöiden oleskelulupamenettelyssä.

Kohdan perusteella oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä hakijan oman edun vuoksi suojaamalla häntä hyväksikäytöltä ja joutumiselta haavoittuvaan asemaan. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi tilanteita, joissa hyväksikäyttöriskiä arvioidaan olevan sen perusteella, ettei hakijalla ole tietoa olosuhteista, joihin hän Suomeen on tulossa. Sääntelyllä voitaisiin puuttua esimerkiksi kyseenalaisesta työnvälitystoiminnasta aiheutuviin riskeihin, joissa työntekijän asema on heikko. Hakija ei missään tilanteessa saisi joutua riippuvaiseksi työnantajastaan ja siten haavoittuvaan asemaan työntekijänä.

Työntekijän oleskelulupaa koskevan hakemuksen perusteena olevan työsuhteen tulisi vastata myös oleskeluluvan hakijan käsitystä kyseisestä työsuhteesta. Jos hakijan haastattelussa tai muissa saaduissa selvityksissä ilmenee, ettei hakija tiedä riittävästi työsuhteensa olennaisista ehdoista ja olosuhteista, joihin hän Suomessa muuttaa, oleskelulupaharkinnassa on arvioitava, onko perusteltua katsoa oleskelulupahakemuksen vastaavan hakijan tarkoitusta. Epäselvän hakemuksen yhteydessä oleskelulupaharkinnassa on otettava huomioon myös se, onko hakija mahdollisesti vaarassa joutua työntekijänä hyväksikäytyksi.

Maahanmuuttovirastolta saatujen tietojen mukaan työntekijän oleskelulupaan liittyvässä ja kausityöntekijöiden prosessissa on toistuvasti havaittu tilanteita, jossa työsuhde on aito ja hakijalla on vilpittömässä mielessä tosiasiallinen tarkoitus tulla normaalisti töihin Suomeen. Hakija on kuitenkin saanut tiedot työsuhteesta välittäjältä eikä itse hallinnoi oleskelulupaprosessiaan. Tällöin hakija ei tunne keskeisiä työehtojaan sellaisella tasolla, jota voidaan kohtuudella edellyttää ennen työskentelyn aloittamista ja on henkilökohtaiset olosuhteensa, kuten kielitaidon puute ja matala koulutustaso, huomioiden erityisesti vaarassa joutua haavoittuvaan asemaan ja siten työperäisen hyväksikäytön uhriksi. Hyväksikäytön riskiä

³⁰ [Sopimusteksti - FINLEX ®](#)

³¹ [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta \(europa.eu\)](#)

³² [Työperäisen hyväksikäytön vastainen toimenpideohjelma \(valtioneuvosto.fi\)](#)

osoittavia seikkoja voivat olla esimerkiksi merkittävä kielitaidottomuus, riippuvaisuus työnantajasta, välittäjästä tai sukulaisesta taikka vähäinen osallisuus oleskelulupaprosessissa tai se, että hakija on maksanut merkittäviä summia työpaikan saamiseksi ja pahimmillaan velkaantunut tässä yhteydessä.

Maahanmuuttovirastossa ja edustustoissa tehdään työtä työperäisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Tämä koskee erityisesti ulkomailla työperusteista oleskelulupaa hakevien oleskelulupaprosessia. Riskiperusteisessa käsittelyssä on tarkoitus tunnistaa oleskelulupaprosessin aikana hakijat, joiden kohdalla on kohonnut riski joutua hyväksikäytön kohteeksi, sekä työnantajat, joiden kohdalla ei voida vakuuttua työnantajavelvoitteiden asianmukaisesta hoitamisesta. Ehdotettu säännös antaa nimenomaisen perusteen evätä oleskelulupa tällaisissa tapauksissa.

Pykälän 6 kohdan soveltaminen painottuisi erityisesti ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisen tilanteisiin. Tarkoituksena ei ole heikentää esimerkiksi ihmiskaupan ilmituloon etenkin niiden uhrien osalta, jotka ovat jo saaneet ensimmäisen oleskeluluvan ja saapuneet Suomeen. Ehdotuksella ei olisi myöskään vaikutusta ulkomaalaislain 54 §:n 7 momentin soveltamiseen. Momentissa säädetään, että ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa perhesiteen perusteella, voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen päätyttyä muun muassa sillä perusteella, että henkilön henkilökohtainen tilanne on erityisen vaikea puolison häneen tai hänen lapseensa perhesiteen voimassaolon aikana kohdistaman tai hyväksymän väkivallan tai hyväksikäytön vuoksi ja luvan epääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta.

Ehdotettua säännöstä voitaisiin soveltaa myös harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä au pair –sijoitusta varten (ulkomaalaislaki 46 §). Mainitun säännöksen soveltamisen yhteydessä Maahanmuuttovirastossa on säännöllisesti ilmennyt tilanteita, joissa on herännyt huoli hyväksikäytöstä tai haavoittuvuudesta.

Avioliittolakiin (234/1929) lisättiin 1 päivänä lokakuuta 2023 voimaan tulleella lailla (484/2023) säännökset, jotka mahdollistavat pakottamalla solmitun avioliiton purkamisen kumoamalla. Avioliittolakia muutettiin myös siten, että ulkomailla alaikäisenä solmittu avioliitto tunnustetaan vain erityisestä syystä, jos ainakin toisella aviopuolisoista oli avioliiton solmimishetkellä asuinpaikka Suomessa. Hallituksen esityksessä (HE 172/2021 vp) todettiin, että pakottamalla solmitun avioliiton purkamista koskevalla erillissääntelyllä on ennen kaikkea symbolinen merkitys. Säännös on viesti siitä, että avioliittoon pakottaminen on ihmisoikeusloukkaus ja että tällä tavoin solmittua avioliittoa ei hyväksytä. Tämä on tärkeä viesti avioliittoon pakotetun uhrin kannalta.

Hallitusohjelman maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikkaa koskevassa luvussa 10.3 on kirjaus perheenyhdistämisen edellytysten muuttamisesta ja kirjauksen alla on toimenpiteenä seuraava: ”Selvitetään keinot estää lume- ja pakkoavioliitot perheenyhdistämisympäristöä käyttäen”.

Ehdotettu 6 kohta osaltaan edistäisi hallituksen tavoitetta estää pakkoavioliittoja perheenyhdistämisympäristöä käyttäen, kun oleskeluluvan saaminen pakkoavioliiton perusteella on mahdollista estää. Ehdotettu säännös antaisi mahdollisuuden evätä oleskelulupa tapauksessa, jossa on perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan joutuneen pakotetuksi avioliittoon ja sitä kautta joutuvan tai joutuneen hyväksikäytetyksi tai haavoittuvaan asemaan. Maahanmuuttovirasto voi ottaa asian huomioon, jos asia tulee ilmi oleskeluluvan hakemisen yhteydessä tai oleskeluluvan myöntämisen jälkeenkin perusteena peruuttaa oleskelulupa.

On selvää, että näytön saaminen avioliittoon pakottamisesta voi olla vaikeaa. Näytön arvioinnissa voi olla myös vaikea erottaa avioliittoon pakottamista koskevat tilanteet järjestetyistä avioliitoista, joissa aviopuolisolla on ollut mahdollisuus hyväksyä tai hylätä ehdotettu järjestely. Avioliittoon pakottamiseksi ei katsota järjestettyjä avioliittoja eli tapauksia, joissa avioparin saattaa yhteen jokin ulkopuolinen taho, esimerkiksi perhe tai sukulaiset, mutta avioliitto solmitaan molempien kihlakumppanien suostumuksella.

Pykälän 7 kohtaan ehdotetaan kokonaan uutta perustetta oleskeluluvan epäämiselle. Jos ulkomaalainen on poistunut Suomessa ja saanut avustusta pysyväisluonteista asettautumista varten kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu, oleskelulupaa ei myönnettäisi viiden vuoden kuluessa hänen Suomesta lähdöstään.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, *vastaanottolaki*) 31 §:ssä säädetään paluun tukemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan paluun tukemiseksi voidaan maksaa avustusta, jos ulkomaalainen palaa kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu. Edellytyksenä on lisäksi kansainvälistä suojelua hakeneelle, että hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi.

Vapaaehtoisen paluun avustusta saavan kansainvälistä suojelua hakeneen paluun tulisi edellä mainitun vastaanottolain sääntelyn mukaan olla pysyvää. Avustus myönnetään ensisijaisesti hyödykkeinä, millä pyritään edistämään uudelleenkotoutumista paluumaahan. Hyödyketuella tarkoitetaan esimerkiksi avustamista työpaikan hankkimisessa, oman yrityksen perustamisessa, koulutukseen hakeutumisessa ja asunnon etsimisessä. Avustus voi olla yli 5 000 euroa, joten ei tulisi olla mahdollista saada tukea pysyväisluonteiseen paluuseen ja sen jälkeen palata pian takaisin Suomeen. Jos henkilöllä olisi esimerkiksi jo Suomessa ollessaan työpaikka tiedossa, hänen ei tulisi ottaa vastaan avustusta pysyvää kotimaahan paluuta varten, vaan poistua maasta vapaaehtoisesti ilman avustusta. Esimerkiksi jo avustuksen myöntämättä jättämisen peruste on, että paluu ei ennakkoon arvioiden vaikuta olevan pysyvä, jos henkilö esimerkiksi kertoo, että ei aio jäädä kotimaahansa paluun jälkeen. Viiden vuoden määräaika voidaan pitää osoituksena riittävästä pysyvyydestä. Määräaika lasketaan henkilön tosiasiallisesta paluusta.

Pykälän 8 kohtaan ehdotetaan säännöstä, jonka perusteella jäljempänä 36 b §:ssä säädetyt tilanteet voitaisiin ottaa myöhemminkin huomioon oleskeluluvan epäämisen perusteena. Säännöksen taustalla on ajatus, että jos henkilö on aikaisemmin Suomessa oleskellessaan toiminut moitittavasti, sen tulisi vaikuttaa oleskeluluvan myöntämiseen joissain tilanteissa senkin jälkeen, kun hän on poistunut maasta. Toisin sanoen esimerkiksi vapaaehtoinen maasta poistuminen ei välttämättä heti kumoaisi aiempaa moitittavaa käyttäytymistä, jos tämä on ollut laajuudeltaan vakavaa yhteiskunnallisesti asiaa tarkastellen. Aikaisempi laitton maassa oleskelu voisi olla peruste olla myöntämättä oleskelulupaa erityisesti, jos siihen on liittynyt ulkomaalaisen omaa aktiivista toimintaa, joka osoittaa piittaamattomuutta yhteiskunnan säännöistä. Toiminta voi olla esimerkiksi viranomaisten välttelyä tai vastustamista. Moitittavan käyttäytymisen tai toiminnan aktiivisuus, toistuvuus ja jatkuvuus voivat johtaa oleskeluluvan epäämiseen.

Oleskeluluvan myöntämistä harkittaessa tulisi punnita olosuhteita kokonaisuudessaan ja sitä kuinka moitittavaa ja piittaamatonta yhteiskunnan säännöistä hakijan aiempi käyttäytyminen Suomessa oleskellessaan on kokonaisuudessaan ollut. Asian harkinta kuuluisi Maahanmuuttoviraston toimivaltaan. Määrätty maahantulokielto vaikuttaa joka tapauksessa oleskeluluvan epäämiseen Suomesta poistumisen jälkeen ja hyvin usein 36 b §:ssä säädetty toiminta voi johtaa maahantulokiellon määräämiseen.

Maahanmuuttoviraston tulisi ottaa huomioon tämä sääntely myös maahantulokieltojen peruutuksissa maahantulokieltoon määrätyn hakiessa ulkomailta oleskelulupaa Suomeen.

36 b §. *Oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi.* Pykälässä säädettäisiin oleskeluluvan epäämisestä erityisesti tilanteissa, jossa oleskelulupaa haetaan Suomessa ja jotka liittyvät Suomessa jo tapahtuneeseen moitittavaan käyttäytymiseen. Maahantulo ja oleskelu on voinut olla joko laillista tai laitonta. Sääntely perustuu ajatukseen, että ulkomaalaisen on toimittava yhteiskunnan sääntöjen mukaisesti ja jos hän toimii moitittavasti rikkoen lakia tai viranomaisten määräyksiä, sillä on vaikutusta oleskeluluvan myöntämiseen jatkossa. Sikäli kuin kyse on ensimmäisen oleskeluluvan hakemisesta, ajatuksena olisi, että jos käyttäytyy Suomessa moitittavasti, oleskelulupaa ei voisi saada Suomesta haettuna, vaan tulisi ilman poikkeuksen mahdollisuutta noudattaa ulkomaalaislain 60 §:ssä säädettyä pääsääntöä oleskeluluvan hakemisesta ulkomailla ennen maahantuloa.

Säännöstä ei sovellettaisi täysimääräisesti sellaisiin oleskelulupiin, joiden myöntämisen edellytykset ovat sen luonteisia, että epäämisen perusteet eivät niihin sovi. Esimerkiksi ulkomaalaislain 52 §:n nojalla myönnettävä oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä on oleskelulupa, jota yleensä harkitaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yhteydessä viran puolesta, eikä lupaa tarvitse ylipäättään hakea. Luvan myöntämisen perusteena itsessään on laissa säädetty ilmeinen kohtuuttomuus, johon ulkomaalaisen omalla moitittavalla käyttäytymisellä ei ole merkitystä. Näin ollen kansainvälisen suojelun hakemuksen yhteydessä harkittaessa viran puolesta oleskeluluvan myöntämistä 52 §:n perusteella 36 b §:n epäämisen perusteet eivät voi johtaa luvan epäämiseen, jos perusteet itse luvan myöntämiselle ovat vahvemmat. Sen sijaan jos ulkomaalainen muussa kuin kansainvälisen suojelun hakemisen yhteydessä hakee suoraan oleskelulupaa Suomessa 52 §:n perusteella, epäämisen perusteita on syytä tarkastella tarkemmin.

Ulkomaalaislain 51 §:n perusteella voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi. Tämä oleskelulupatyyppe on sellainen, jota ei varsinaisesti haeta, vaan Maahanmuuttovirasto sen myöntää ulkomaalaiselle, jonka paluu on tilapäisesti estynyt. Oleskeluluvan epääminen 36 b §:ssä ehdotettavista syistä ei tämän oleskeluluvan kohdalla tule kyseeseen.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin, että oleskelu ilman oleskeluoikeutta estäisi oleskeluluvan myöntämisen. Kohta pitäisi sisällään tilanteet, joissa ulkomaalainen on alun perin tullut maahan laittomasti tai hän on ensin oleskellut maassa laillisesti, mutta jäänyt maahan oleskelemaan, vaikka hänen olisi pitänyt poistua maasta oleskeluoikeuden päätyttyä taikka on tehty päätös maasta poistamisesta ja päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Se, että ulkomaalainen hakee millä tahansa perusteella oleskelulupaa oleskeltuaan maassa ensin laittomasti, ei sellaisenaan vaikuta säännöksen soveltamiseen.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin oleskeluluvan epäämisestä tilanteissa, jossa ulkomaalainen on tietoisesti tehnyt ansiotyötä tai harjoittanut elinkeinotoimintaa, johon hänellä ei ole oikeutta tai lupaa. Hakija on voinut oleskella maassa ilman oleskeluoikeutta ja aloittanut työnteon tai elinkeinotoiminnan laittomasti, tai hän on voinut oleskella Suomessa laillisesti mutta ilman oikeutta työnteeseen tai elinkeinotoimintaan. Hakijalla on myös voinut olla työperusteinen oleskelulupa, joka ei kuitenkaan ole kattanut sitä työtä, jota hän on Suomessa tehnyt. Tällaista toimintaa voidaan tietyissä tapauksissa pitää itsessään niin moitittavana, että oleskelulupa voidaan evätä tällä perusteella. Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen laitton työnteke tai elinkeinotoiminta on johtunut tietoisesta toiminnasta tai selvittämismahdollisuuden laiminlyönnistä. Jos hakija on pyrkinyt selvittämään asiaa siinä onnistumatta, oleskelulupaa ei tulisi jättää myöntämättä.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin oleskeluluvan epämisestä tilanteissa, jotka liittyvät ulkomaalaisen palauttamiseen. Velvollisuudesta poistua maasta ei ulkomaalaislaissa ole nimenomaisesti säädetty, mutta on itsestään selvää, että jos oleskeluoikeutta ei ole olemassa ulkomaalaisella on velvollisuus poistua maasta oleskelun ollessa laitonta ilman viranomaisen päätöstä tai määräystäkin. Oleskelu muuttuu laittomaksi esimerkiksi oleskeluluvan tai viisumin oleskeluajan päättyessä, vaikka päätöstä maasta poistamisesta ei olisi tehty. Laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta kotimaahansa säädetään EU:n paluudirektiivissä. Direktiivissä säädetään muun muassa palauttamispäätöksen tekemisestä, vapaaehtoisesta paluusta, maastapoistamisesta ja maahantulokiellosta. Direktiivin 7 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on määrättävä aika vapaaehtoiseen paluuseen, joka on yleensä 7–30 päivää. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin jättää tämän ajan määräämättä, jos on olemassa paluun viivästyminen vaara tai jos henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Tällöin henkilö voidaan poistaa maasta pakkotoimin ilman vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta.

Paluudirektiivissä paluuvaihtoehto on mainittu palauttamisen määritelmässä (3 artikla) ja se liittyy vapaaehtoiselle paluulle asetettavaan aikaan ja jäsenvaltion velvollisuuteen panna palauttamispäätös täytäntöön (8 artikla). Palauttamispäätökseen on myös liitettävä maahantulokielto, jos paluuvaihtoehtoa ei ole noudatettu (11 artikla).

Oleskelulupa voitaisiin momentin perusteella evätä, jos ulkomaalainen on ilman hyväksyttävää syytä jäänyt maahan, vaikka hänen tulisi poistua maasta tai jos hän on vältellyt viranomaisia tai muutoin vaikeuttanut palauttamisen valmistelua tai itse maasta poistamista. Hyväksyttävän syyn voi katsoa olevan kyseessä esimerkiksi, jos maahan jääminen johtuu muista kuin ulkomaalaisen itsensä toimista tai hänestä riippumattomasta syystä. Tällainen syy saattaisi olla esimerkiksi vakavan pandemian seurauksena asetettavat liikkumisrajoitukset ulkomaille, poikkeuksellisen pitkäkestoinen tai laaja kansainväliseen liikkumiseen vaikuttava lakko, ulkoraajojen sulkeminen, henkilön onnettomuus tai vakava sairaus tai muu vastaava ennakoimaton tilanne, joka tosiasiallisesti estää maasta poistumisen. Yhteistyökyvyttömyys ja moitittava käyttäytyminen olisi peruste jättää oleskelulupa myöntämättä Suomesta haettuna, vaikka olisikin syntynyt muutoin laillinen peruste oleskeluluvan myöntämiselle. Laittoman oleskelun aikana syntynyt peruste oleskeluluvan myöntämiselle ei oikeuttaisi jäämään Suomeen ja saamaan oleskelulupaa Suomesta haettuna. Ulkomaalainen voisi poistuttua Suomesta kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa jättää oleskelulupahakemuksensa ulkomailta. Uudessa oleskelulupaharkinnassa otettaisiin huomioon säännös oleskeluluvan epämisestä 36 a §:n 8 kohdan perusteella.

Momentin 4 kohdassa säädettäisiin tilanteesta, jossa ulkomaalainen käyttäisi oleskeluluvan perusteetonta hakemista tai turvapaikkamenettelyä hyväkseen pitkittääkseen oleskeluaan maassa tai lykätäkseen maasta poistumista. Kyse on aikaisemman hakemushistorian huomioon ottamisesta oleskeluluvan myöntämisestä koskevassa harkinnassa. Useat perusteettomat oleskelulupahakemukset antavat viitteitä siitä, että hakemuksia tehdään vain maasta poistamisen viivyttämiseksi. Joskus jo yhden oleskelulupahakemuksen ajoittuminen tai luonne saattaa kokonaisuudessaan antaa viitteitä tarkoitushakuisesta toiminnasta perusteettomasti maahan jäämiseksi. Toistuvien tai perättäisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättämistä voidaan myös pitää tarkoitushakuisena keinona maassa oleskelun pitkittämiselle ja maasta poistamisen estämiselle ja viivyttämiseksi. Selvää perusteettomuutta voi ilmentää myös uusintahakemuksen jättämisen ajoitus jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta, täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai estämiseksi. Hakemuksen selvää perusteettomuutta voi osoittaa myös se, että kansainvälisen suojelun hakemus on aiemmin arvioitu ilmeisen perusteettomaksi ulkomaalaislain 101 §:n perusteella.

Turvapaikkamenettelyn väärinkäyttö voi nousta tarkastelun kohteeksi silloin, kun aiemmin turvapaikkaa hakenut ulkomaalainen hakee oleskelulupaa esimerkiksi työn tai perhesiteen perusteella. Tilanteissa, joissa hakijalla on hakemushistoriaa, otetaan hänen aiemmassa menettelyssängsä esille tuomat asiat huomioon myös myöhempien hakemusten käsittelyssä. Turvapaikkamenettelyn aikana tapahtunut moitittava toiminta voi siten tulla jälkikäteen arvioituksi oleskeluluvan epäämiseen johtavana seikkana.

Momentin 5 kohdassa olisi yleinen säännös, jonka perusteella voitaisiin vielä muunlainenkin kuin edellisissä kohdissa nimenomaisesti säädetty piittaamattomuus ottaa huomioon oleskeluluvan myöntämisessä. Kohtaa voitaisiin soveltaa myös viisumin väärinkäytön tilanteisiin, joissa ulkomaalainen on antanut viisumia hakiessaan väärää tietoa tarkoituksenaan tulla maahan hakemaan oleskelulupaa.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jolla 1 momentin 1 kohdan ulkopuolelle suljettaisiin tilanteet, joissa ulkomaalainen on oleskellut oleskeluluvalla, mutta jostain syystä jättänyt jatkolupahakemuksen myöhässä tai unohtanut tehdä sen kokonaan. Kyseessä on tällöin tilanne, jossa ulkomaalainen oleskeluluvan päättymisen vuoksi oleskelee maassa ilman oleskeluoikeutta. Säännöksessä kyse olisi tilanteista, jossa hakijan menettely ei sellaisenaan ole katsottava niin moitittavaksi, että jatkolupaa ei voitaisi sen vuoksi myöntää ja hakija karkotettaisiin maasta. Syynä voisi olla esimerkiksi hakijan vakava sairastuminen tai onnettomuus, jotka ovat estäneet oleskeluluvan jättämisen. Tilanteen tulisi olla sellainen, joka ei osoita erityistä piittaamattomuutta, vaan kyse on pikemminkin erehdyksestä. Pykälän soveltamisessa on otettava huomioon ajallinen ulottuvuus. Mitä pidemmän ajan ulkomaalainen oleskelee maassa ilman oleskelulupaa, sen vaikeampi on osoittaa, että kyse ei ole moitittavaksi katsottavasta tilanteesta. Muutamien päivien unohdus ei johtaisi oleskeluluvan epäämiseen, mutta jos kyse on kuukausista tilanne voi olla toinen.

36 c §. *Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella.* Hallitun maahanmuuton kannalta ei ole hyväksyttävää, että maahanmuuttolainsäädännön vastainen oleskelu ja viranomaiskontrollin välttely johtaisi säännönmukaisesti siihen, että oleskelu vakainaistetaan, jos henkilölle muodostuu perhesiteitä maahan. Yksittäisessä tapauksessa on punnittava, ovatko yleisen edun vaatimukset painavampia kuin perhe-elämän suojaaminen. Punninta kytkeytyy kiinteästi kunkin tapauksen tosiseikkoihin ja voi johtaa toisiaan muistuttavissa tapauksissa erilaiseen lopputulokseen. On verrattava yhtäältä perhe-elämän loukkauksen vakavuutta ja toisaalta, miten vahvasti julkinen intressi edellyttää puuttumista perhe-elämään. Ratkaisijan on otettava huomioon erisuuntaisten periaatteiden painoarvo yksittäistapauksessa.

Pykälässä säädettäisiin tarkempia säännöksiä oleskeluluvan epäämisestä, kun kyse on oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella. Pykälä olisi erityissäännös, jota sovellettaisiin perhesiteen perusteella tehtäviin oleskelulupahakemuksiin. Pykälä täydentäisi 36, 36 a ja 36 b §:ssä ehdotettua sääntelyä.

Perheenyhdistämisen edellytyksiä koskevien säännösten tarkoituksena on turvata perheen yhdistyminen ja perhe-elämän suoja. Suojan tarve riippuu siitä, onko henkilöillä todellisuudessa ja käytännössä läheisiä keskinäisiä henkilökohtaisia siteitä. Perheenyhdistämisen edellytyksiä koskevien säännösten tavoitteena on myös ehkäistä lapsen hyväksikäyttöä maahantulon välineenä. Tällaisessa tilanteessa lapsi lähetetään turvapaikanhakijaksi toiseen maahan, jotta lapsen perheenjäsenet voisivat saada oleskeluluvan perheenyhdistämisen perusteella. Tällainen lapsen hyväksikäyttö on vastoin lapsen etua ja lapsen oikeuksien sopimusta.

Pykälän 1 momentin 1 kohtaan kirjattaisiin nimenomainen säännös luvan epäämisestä tilanteisiin, joissa perheside on muodostettu oleskeluluvan myöntämiseksi. Perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan tarkoituksena on mahdollisuus viettää yhteistä perhe-elämää, eikä esimerkiksi avioliittoa tai muuta parisuhdetta, joka on solmittu vain oleskeluluvan myöntämiseksi ja Suomeen pääsemiseksi, ole perusteltua suojata.

Nykyisin niin sanottu lumeavioliitto on voitu katsoa luvan epäämisen perusteeksi 36 §:n 2 momentin yleisen säännöksen perusteella. Perhesideperusteisissa oleskelulupahakemuksissa maahantulosäännösten kiertäminen liittyy useimmiten lumeavioliittoihin, toimeentuloedellytyksen kiertämiseen ja lasten käyttämiseen maahanmuuton välineenä. Lumeavioliitolla tarkoitetaan tilannetta, jossa pariskunta tai pariskunnan toinen osapuoli on solminut avioliiton pelkästään oleskeluluvan saamiseksi ilman todellista tarkoitusta viettää perhe-elämää.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin oleskeluluvan epäämisen perusteeksi myös se, että perhe-elämä on päättynyt, eikä tarkoituksena ole jatkossakaan viettää yhteistä perhe-elämää. Koska perhesideperustaisen oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lain 37 §:n mukaisen perheenjäsenen määritelmän täyttämistä, kyse olisi tilanteista, joissa muodollinen perheside on kiistatta olemassa mutta perheenjäsenen, käytännössä siis puolisoiden taikka vanhemman ja lapsen, välisen yhteisen perhe-elämän viettäminen on päättynyt esimerkiksi sen myötä, että perheenjäsenet ovat asuneet useita vuosia eri maissa eikä perhe-elämää ole ylläpidetty esimerkiksi säännönmukaisiin tapaamisin tai muilla tavoilla. Tämän lisäksi olosuhteista voidaan perustellusti arvioida, ettei tarkoituksena ole viettää yhteistä perhe-elämää jatkossakaan, koska perheenjäsenen tarkoituksena ei esimerkiksi ole asua Suomessa yhdessä jatkossakaan. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin, kun pitkään eri maassa tai muuten erillään asunut lähes täysi-ikäinen lapsi hakee perheenjäsenen oleskelulupaa mutta aikomuksena on muuttaa opiskelemaan eri kaupunkiin kuin missä hänen vanhempansa asuu. Koska perhesideperustaisen oleskeluluvan tavoitteena on suojata perhe-elämää ja mahdollistaa yhteisen perhe-elämän viettäminen, oleskelulupaa tällä perusteella ei olisi perusteltua myöntää, jos tarkoituksena ei ole ylläpitää perhe-elämää.

Momentin 3 kohta korvaisi voimassa olevan lain 36 §:n 3 momentin. Momentin mukaan perhesiteen perusteella tehty oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä silloin, kun olisi perusteltua aihetta katsoa, että perheenkokoaja ei olisi saanut oleskelulupaansa ilman että hän on antanut oman oleskelulupahakemuksensa yhteydessä tarkoituksellisesti henkilöllisyytensä tai perhesuhteitaan koskevia vääriä tietoja tai jättänyt kertomatta tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan.

Säännöstä voitaisiin soveltaa esimerkiksi tilanteessa, jossa perheenkokoaja on alun perin saanut oman oleskelulupansa Suomessa asuvan ulkomaalaisen alaikäisenä ja naimattomana lapsena, ja Suomeen tultuaan hän ilmoittaakin olevansa täysi-ikäinen ja hakevansa oleskelulupaa perhesiteen perusteella kotimaahan jääneelle puolisolleen. Tällöin perhesiteen perusteella tehty oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä, koska perheenkokoaja on saanut oleskelulupansa vääriä tietoja antamalla. Säännöstä voitaisiin soveltaa myös esimerkiksi tilanteissa, joissa perheenkokoajana toimii Suomeen yksin tullut alaikäinen, joka on saanut oleskeluluvan yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi ulkomaalaislain 52 §:n perusteella ja joka hakee oleskeluluvan saatuaan lupaa vanhemmilleen, joiden oli oman lupahakemuksensa yhteydessä kertonut kuolleen tai kadonneen, mutta tieto on ollut virheellinen ja hakija sen tiennyt. Säännös voisi tulla sovellettavaksi myös esimerkiksi silloin, kun oleskelulupa on myönnetty haavoittuvassa asemassa olevalle naiselle, joka hakee oleskeluluvan saatuaan lupaa aviomiehelleen, vaikka hän on itse saanut oman oleskelulupansa sillä perusteella, että hänellä

ei ole kotimaassaan ketään, jonka luokse hän voisi turvallisesti palata. Perheenkokoajan oman oleskeluvan peruuttamisesta tällaisessa tilanteessa säädetään lain 58 §:ssä.

Harkinnassa tulisi hyödyntää perheenkokoajan aiemmin oman oleskelulupa-asiansa yhteydessä antamia tietoja. Erityisesti turvapaikkatutkinnassa kerätään tarkat tiedot turvapaikanhakijan perheenjäsenistä ja muista omaisista. Oleskelulupaa tai kansainvälistä suojelua hakevalle tulisi jo hakemusvaiheessa kertoa, että väärin tietojen antaminen voi vaikuttaa myöhemmin kielteisesti perheenyhdistämismahdollisuuteen. Oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä maahantulosäännösten kiertämisen perusteella, vaikka itse perhesuhteen aitoutta ei kyseenalaistettaisikaan. Kussakin tapauksessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon ulkomaalaisen kokonaistilanne ulkomaalaislain 66 a §:n mukaisesti.

Momentin 4 kohtaan ehdotetaan uutta säännöstä, jolla nimenomaisesti puututtaisiin alaikäisen lapsen käyttämiseen maahantulon välineenä. Kyse on tilanteesta, jossa voidaan riittävällä varmuudella päätellä, että vanhempi on lähettänyt ilman pakottavaa syytä lapsen yksin turvalliseen maahan tarkoituksenaan saada itselleen ja muille perheenjäsenille myöhemmin oleskeluluvat perhesiteen perusteella sen sijaan, että lapseen olisi kohdistunut sellaista erityistä henkilökohtaista uhkaa, minkä takia olisi ollut pakottava syy lähettää hänet Suomeen. Käytännössä merkitystä arvioinnissa annettaisiin esimerkiksi sille onko lapsi perheineen asunut ennen Suomeen saapumista maassa suhteessa johon hänelle annetaan suojelua sekä tuon alueen olosuhteille pakottavan syyn näkökulmasta. Yleisesti ottaen, kun lähetetään alaikäinen yksin ilman pakottavaa syytä, tulee käsittää, että perhe-elämän jatkaminen Suomessa on epävarmaa.

Eduskunnan hallintovaliokunta on 2000-luvulla kahdessa mietinnössään (HaVM 4/2004 vp ja HaVM 3/2006 vp) pitänyt tavoitteena pyrkiä ehkäisemään lasten käyttämistä ”maahanmuuton välineenä”. Mietinnöt eivät ole ottaneet kantaa siihen, mitkä ovat ne oikeudelliset edellytykset, joiden perusteella voidaan katsoa, että lasta on käytetty maahanmuuton välineenä. Tällä hallituksen esityksellä on samat tavoitteet, jotka käyvät ilmi kyseisistä hallintovaliokunnan mietinnöistä.

Hallintovaliokunta on ulkomaalaislakia koskevista hallituksen esityksistä HE 28/2003 ja HE 151/2003 vp antamassaan mietinnössä (HaVM 4/2004 vp, s. 13³³) ulkomaalaislain 52 §:n osalta lausunut muun muassa, että pykälän säännökset oleskeluluvan myöntämisestä yksilöllisestä inhimillisestä syystä voivat tulla sovellettaviksi muun muassa maahan yksin tulleisiin alaikäisiin lapsiin. Tällaisen lapsen ja hänen olinpaikaltaan selvitettyjen vanhempien yhdistäminen tapahtuu hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vanhempien oleskelumaassa, jos lapsi voi palata sinne turvallisesti.

Hallintovaliokunta on katsonut, että yksin tulleiden alaikäisten lasten osalta perheen yhdistämistä koskeva ratkaisu edellyttää kokonaisvaltaista arviota lapsen edusta, perheen siteistä ja perheen siteiden painottumisesta. Tällainen ajattelutapa heijastuu muun muassa useista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuksista. Lähettäessään lapsensa vieraaseen maahan vanhemmat saattavat pyrkiä turvaamaan ja suojaamaan lastensa elämää. Valiokunta on kiinnittänyt vakavaa huomiota kuitenkin myös siihen, että lasten käyttöä maahanmuuton välineenä tulee ehkäistä. Tämä on myös lasten edun mukaista. Yksin liikkuvien lasten turvallisuus ja hyvinvointi ovat erityisesti matkan aikana uhattuina. Lapsikauppa, lasten

³³ [HaVM0404.fm \(eduskunta.fi\)](http://HaVM0404.fm(eduskunta.fi))

salakuljetus ja lasten moninainen hyväksikäyttö ovat niin vakavia ongelmia, että yhteiskunnan tulee toiminnassaan puuttua näihin ongelmiin.

Hallintovaliokunta on EU:n perheen yhdistämisdirektiivin täytäntöönpanoon liittyvässä mietinnössään (HaVM 3/2006, s. 2-3³⁴) lausunut seuraavaa: ”Valiokunta viittaa myös siihen haitalliseen lieveilmiöön, että jotkut vanhemmat lähettävät niin sanottuja ankkurilapsia joko yksin tai tuttavansa mukana hakemaan turvapaikkaa Euroopan unionin jäsenmaasta. Pahimmassa tapauksessa matkan järjestää ihmissalakuljettaja. Valiokunta katsoo, että ankkurilapsi-ilmiöön tulee puuttua ja etsiä keinoja, joilla estetään lapsen käyttäminen maahantulosäännösten kiertämisen välineenä. Erityinen huolenaihe on se, kuinka moni ihmissalakuljettajan mukana lähetetty lapsi ei ole koskaan saapunut Suomeen, vaan on päätenyt esimerkiksi hyväksikäytön uhriksi.”

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt lapsen käyttämistä maahantulon välineenä vuosikirjapäätöksessään 2020:98.³⁵ Asiassa oli kysymys siitä, oliko Maahanmuuttovirasto voinut hylätä hakijoina olevien vanhempien oleskelulupahakemukset sillä perusteella, että asiassa oli ollut perusteltu aihe epäillä heidän pyrkineen kiertämään maahantulosäännöksiä lähettämällä alaikäisen lapsensa Suomeen tarkoituksenaan saada itselleen oleskeluluvat. Päätöksessä perheen arvioitiin pyrkineen kiertämään maahantulosäännöksiä käyttämällä lasta maahantulon välineenä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, etteivät toissijaisen suojelun myöntämisen perusteena olleet seikat eli valittajan kotialueen Anbarin läänin turvallisuustilanne ja hänen paluunsa sinne yksin vanhempien asuessa Bagdadissa ja sittemmin Turkissa olleet sellaisia syitä, joilla voitaisiin perustella tarvetta lähettää valittaja pois vanhempiensa luota Bagdadista tai Turkista. Kun otettiin huomioon toissijaisen suojelun perusteet, valittajan vanhempien esille tuomista Irakin turvallisuustilanteeseen liittyvistä näkökohdista huolimatta asiassa ei voitu katsoa, että vanhempien päätökselle lähettää valittaja luotaan hakemaan Suomesta kansainvälistä suojelua olisi ollut valittajan henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy. Kun lisäksi otettiin huomioon asiassa ilmenneet muut olosuhteet, asiassa oli riittävällä varmuudella pääteltävissä vanhempien tarkoituksena olleen lähettää valittaja Suomeen hakeakseen oleskelulupia myöhemmin itselleen. Maahanmuuttovirasto oli siten voinut katsoa, että valittajan vanhemmat olivat pyrkineet kiertämään maahantuloa koskevia säännöksiä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Säännökseen ehdotetaan siis poikkeusta, että oleskelulupa voitaisiin kuitenkin myöntää, jos vanhempien päätökselle lähettää lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua on katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy. Tässäkin tilanteessa on arvioitava, mitkä ovat olleet olosuhteet lasta matkaan lähetettäessä ja onko ollut pakottava syy lähettää lapsi juuri Suomeen vai olisiko ollut muita vaihtoehtoja.

Keskeinen kysymys siis on, onko olemassa perusteltu aihe epäillä vanhempien pyrkineen edesauttamaan omaa maahan pääsemistään lähettämällä alaikäisen lapsensa Suomeen tarkoituksenaan saada itselleen oleskeluluvat sen sijaan, että lapseen olisi kohdistunut sellaista erityistä henkilökohtaista uhkaa, minkä takia olisi ollut henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy lähettää hänet Suomeen. Lasta olisi tällöin käytetty maahantulon välineenä. Oleskeluluvan epäämisen kannalta keskeistä on, onko pääteltävissä, että vanhemmilla on ollut tarkoitus lähettää alaikäinen Suomeen hakeakseen itse oleskelulupaa myöhemmin.

³⁴ [havm0306.fm \(eduskunta.fi\)](http://havm0306.fm(eduskunta.fi))

³⁵ [KHO:2020:98 - Korkein hallinto-oikeus](#)

Asiaa koskevassa arvioinnissa on aina huomioitava lapsen etu. Lapsen edun huomioon ottamisesta häntä koskevassa päätöksenteossa säädetään ulkomaalaislain 6 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Lain 6 § perustuu lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 59 ja 60/1991) ja erityisesti sen 3 artiklaan, jossa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaiset lasten oikeudet ovat luonteeltaan universaaleja, jakamattomia, toisistaan riippuvaisia ja toisiinsa liittyviä. Lapsella tarkoitetaan lapsen oikeuksien yleissopimuksessa alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapsen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Lapsen etu on kansainvälisten velvoitteiden mukaan sekä subjektiivinen oikeus että tulkintaa ja toimintaa ohjaava periaate, jonka sisältö määräytyy tapauskohtaisesti. Yksittäistapauksessa lapsen etua määrittäessä tulisi huomioida lapsen näkemykset, lapsen identiteetti, perhesuhteiden säilyttäminen, lapsen huolenpito, suojelu ja turvallisuus, lapsen haavoittuva tilanne sekä lapsen oikeus terveyteen ja koulutukseen (YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta)). Lapsen edun määrittämisessä on kyse aina kokonaisharkinnasta. Lapsen edun ensisijaisuus ei tarkoita, että se olisi ainoa ratkaiseva kriteeri päätöstä tehdessä mutta se tulisi ymmärtää painavana ja keskeisenä intressinä, kun eri näkökohtia punnitaan. Jos oikeudet ovat ristiriidassa keskenään, tulee suuri painoarvo antaa lapsen edun toteutumislle.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon todennut, että lapsen edun arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös lapsen turvallisuus. Tältä osin merkitystä olisi annettava niille edellytyksille ja syyille, joiden vuoksi lapsi on alun perin lähetetty hakemaan turvapaikkaa ilman huoltajaa, koska lähtökohtaisesti matkustaminen toiseen maanosaan ilman huoltajaa sisältää merkittäviä turvallisuusuhkia ja riskejä, jotka liittyvät paitsi lapsen perustarpeiden turvaamisen laiminlyöntiin niin myös lapsen psyykkiseen ja sosiaaliseen turvallisuuteen, hyväksikäyttöön, fyysiseen väkivaltaan ja joissain tilanteissa jopa oikeuteen elää. Tilanteissa, joissa lapsi on paennut suoraan sellaiselta alueelta kotimaastaan, jonka suhteen hänen on todettu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, voidaan arvioida, että lähtöolosuhteiden turvallisuusuhka on matkaan liittyviin uhkatekijöihin nähden lähtökohtaisesti painavampi. Asia olisi aina arvioitava tapauskohtaisesti henkeen tai terveyteen kohdistuvan pakottavan syyn näkökulmasta. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että koska vanhemmista erottamisella on tuntuja vaikutuksia lapseen, tällaisen erottamisen pitäisi olla ainoastaan viimeinen vaihtoehto silloin, kun lapsi on vaarassa kokea välitöntä vahinkoa tai kun tämä on muutoin välttämätöntä CRC/GC/C/14, kohta 61). Punninnassa painoarvoa tulisi antaa näille tekijöille.

Pykälän 2 momenttiin kirjattaisiin täsmentävä säännös perhe-elämän suojan ja lapsen edun vaikutuksesta oleskeluluvan epäämiseen. Oleskelulupa jätettäisiin myöntämättä, vaikka perheside olisi aito, mutta hakijan oma toiminta osoittaa sellaista maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämistä, jota on maahanmuuton hallintaan liittyvän yleisen edun vuoksi pidettävä perhe-elämän suojaa painavampana. Säännöstä sovellettaisiin aina harkittaessa perhesideperusteisen oleskeluluvan epäämistä 36 a tai b §:n perusteella tai tämän pykälän 1 momentin 2, 3 tai 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Momenttia ei sovellettaisi 1 kohdan tilanteissa, jossa ei ole suojeltavaa perhe-elämää.

Säännöksellä ei ole tarkoitus säätää oleskeluluvan epäämisen harkintaan varsinaisesti uutta sisältöä, vaan kirjata täsmällisemmin lakiin sääntelyä jo nykyisen lainsäädännön pohjalta tehtävästä harkinnasta, joka perustuu myös kansainvälisiin sopimuksiin perustuviin

velvoitteisiin. Korkein hallinto-oikeus on useassa ratkaisussaan käsitellyt perhe-elämän suojan suhdetta maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan sääntelyyn. Nämä periaatteet ovat myös uusien säännösten ja niiden soveltamisen pohjana.

Tilanteessa, jossa perheside katsotaan olemassa olevaksi, oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, vaikka oleskelulupahakemuksen peruste muutoin olisi sinänsä todellinen. Päätöksessä voidaan tällöin katsoa hakijan ja perheenkokoajan viettävän tosiasiallista perhe-elämää yhdessä, mutta hakijan oma moitittava toiminta lupaa hakiessa osoittaa kuitenkin piittaamattomuutta maahantuloa tai maassa oleskelua koskevasta sääntelystä.

Harkittaessa luvan epäämistä hakijan oman toiminnan perusteella, tulee päätösharkinnassa kiinnittää huomiota yleisen edun ja perhe-elämän suojan välisen punnintaan. Jos perhe-elämän suojan katsotaan olevan harkinnassa yleistä etua painavampi, ei oleskelulupaa voi evätä hakijan oman moitittavan toiminnan perusteella. Jos taas yleinen etu katsotaan perhe-elämää painavammaksi, voidaan oleskelulupa evätä. Päätöksessä tulisi tällöin tuoda esiin se, että asiaa on arvioitu myös ulkomaalaislain 66 a §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan näkökulmasta

Perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan kohdalla hakijan oman moitittavan toiminnan vaikutusta voitaisiin pitää perhesidettä painavampana esimerkiksi silloin, kun tapaukseen on liittynyt laittoman oleskelun lisäksi esimerkiksi väärin tietojen antamista, luvatonta työntekoa tai olosuhteita, jotka ovat antaneet aiheita epäillä myös perhesiteen aitoutta. Kun asiassa on pitänyt huomioida lapsen etu, oleskeluluvan epääminen on yleensä edellyttää useista tekijöistä koostuvaa ja vakavaa säännösten kiertämistarkoitusta. Perhe-elämän suojan on kokonaisharkinnassa väistytävä esimerkiksi silloin, kun hakija on oleskellut maassa vuosia hakematta oleskelulupaa, hakija on rikkonut maahantulokieltoa tai hakenut oleskelulupaa maahantulokiellon saatuaan tai kun hakija on pyrkinyt harhaanjohtamaan viranomaisia esimerkiksi väärää henkilötietoja antamalla taikka on pakoillut viranomaisia maasta poistamisen estämiseksi.

36 d §. *Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa työnteon perusteella.* Pykälässä säädettäisiin oleskeluluvan epäämisestä haettaessa oleskelulupaa ansiotyön tekemistä varten erityisesti ottaen huomioon työnantajan toiminnan. Kyseessä on 36, 36 a ja 36 b §:ää täydentävä erityissäännös. On huomattava, että esimerkiksi edellä 36 a §:n 6 kohdassa on lisäksi yleinen säännös oleskeluluvan epäämisestä, jos on perusteltua aiheita epäillä hakijan joutuvan hyväksikäytön kohteeksi tai muutoin haavoittuvaan asemaan. Tämä voi tulla sovellettavaksi erityisesti työperusteista oleskelulupaa haettaessa.

Pykälän 1 momentti korvaisi nykyisen 36 §:n 4 momentin ja sisältäisi informatiivisen viittauksen lain 71 §:n yleisiin edellytyksiin työnteon perusteella myönnettävään oleskelulupaan liittyen, jolloin sitä lukemalla saa käsityksen siitä, missä kaikissa tilanteissa oleskelulupahakemus työnteon perusteella voitaisiin hylätä työnantajasta johtuvasta syystä. Myös työnantajan voidaan joissakin tilanteissa perustellusti epäillä rekrytoivan työntekijän ilman tarkoitusta noudattaa suomalaista lainsäädäntöä ja maahantulosäännösten kiertämiseksi. Työnantajan velvollisuuksista ja työntekijän kohtelusta säädetään pääasiassa muualla laissa kuin ulkomaalaislainsäädännössä. Kuitenkin myös ulkomaalaislainsäädännössä on säännöksiä siitä, millaisia velvollisuuksia ja työntekijän kohtelua työnantajalta edellytetään, millaisia laadullisia edellytyksiä työnteolle on asetettu sekä millaisia tietojen toimittamiseen liittyviä velvollisuuksia työnantajalle tai toimeksiantajalle on asetettu.

Kyse voi esimerkiksi olla siitä, ettei alun perinkään ole tarkoituksena palkata ulkomaalaista sellaiseen työsuhteeseen kuin työnantaja hakemuksen yhteydessä ilmoittaa tai on ilmoittanut.

Työtunteja voi olla tai olla ollut tarjolla huomattavasti ilmoitettua vähemmän, palkka voi olla olennaisesti ilmoitettua alhaisempi, lakisääteiset vapaat voivat puuttua suurelta osin tai kokonaan tai ulkomaalaisen kohtelu työssä voi olla syrjivää. Työntekijät eivät välttämättä saa tai ole saaneet työnantajalta tietoa työnteon keskeisistä ehdoista. Hakemuksen yhteydessä viranomaiselle annetut tiedot voivat myös muulla tavalla olla virheellisiä tai harhaanjohtavia. Edellä mainittujen esimerkkien mukaisissa tilanteissa työperäisen hyväksikäytön riski on korkea, joten oleskelulupaa mainitun kaltaisesti toimivan työnantajan palvelukseen ei myönnettäisi.

Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi maininta toimeksiantajasta. Koska toimeksiantajalla ei ole laissa säädettyjä velvollisuuksia oleskelulupaprosessissa, ei lupaa myöskään voida jättää myöntämättä toimeksiantajasta johtuvista syistä. Ulkomaalaislain 82 §:ssä (työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuudet) säädetään, että toimeksiantajalla on tiettyjä tarkistamisvelvollisuuksia ja velvollisuuksia toimittaa tietoja työskentelyn aikana, mutta nämä ovat rangaistavia työnantajan ulkomaalaisrikkomuksena ulkomaalaislain 186 §:n perusteella, eivätkä suoranaisesti liity lupaprosessiin tai luvan myöntämiseen. Jos kuitenkin kävisi ilmi, että lupahakemusta käsiteltäessä vaikuttaisi siltä, että työntekijä voisi joutua hyväksikäytön kohteeksi toimeksiantajan toimesta, voitaisiin hakemus hylätä ehdotetun 36 a §:n 6 kohdan perusteella.

Säännöksen tarkoituksena on estää sitä, että vilpillisin aikein toimivat työnantajat voisivat saada palvelukseensa ulkomaalaisia työntekijöitä oleskeluluvan nojalla. Oleskelulupahakemuksen hylkääminen vaikuttaa myös oleskeluluvan hakijaan, koska hän ei saisi lupaa oleskella maassa lupahakemuksessa tarkoitetun työnantajan palveluksessa. Kun oleskelulupahakemus hylätään työnantajasta tai toimeksiantajasta johtuvasta syystä, päätös ei kuitenkaan vaikuta oleskeluluvan hakijan mahdollisuuksiin saada oleskelulupa toisen työnantajan palvelukseen.

Oleskelulupa voitaisiin evätä sellaisen työnantajan palvelukseen, joka on laiminlyönyt ulkomaalaislain mukaiset velvollisuutensa ottaessaan palvelukseensa kolmannen maan kansalaisen. Pykälää sovellettaisiin, kun harkitaan ensimmäisen oleskeluluvan tai jatkoluvan myöntämistä.

Epääminen voisi tapahtua esimerkiksi, jos työnantajalle on määrätty seuraamuksia työnantajavelvoitteiden tai laittoman työnteon vuoksi. Oleskelulupa voitaisiin evätä myös tapauksissa, joissa työnantajalle ei ole määrätty seuraamuksia, mutta esimerkiksi työsuojeluvalvonnan tarkastusten yhteydessä on havaittu laiminlyöntejä. Tällaisia laiminlyöntejä voivat olla esimerkiksi se, että työnantaja ei ole noudattanut lakiin tai työehtosopimukseen perustuvia sosiaaliturvaan, verotukseen, työntekijöiden oikeuksiin, työoloihin tai työehtoihin liittyviä velvoitteitaan. Jos laiminlyönti ei ole ollut vakava ja työnantaja on korjannut laiminlyöntinsä, ei olisi estettä myöntää oleskelulupaa.

Jos myöhemmin osoittautuu, että työnantaja ei olekaan noudattanut velvoitteitaan, oleskelulupa voidaan myös peruuttaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kokonaisuarkinnon suorittamisesta, kun harkitaan oleskeluluvan myöntämistä työnteon perusteella, ja se korvaisi nykyisen 36 §:n 5 momentin. Ehdotettavalla säännöksellä selkiytettäisiin erityisesti tilanteita, joissa maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämistä koskevan perustellun epäilyn katsotaan syntyneen työntekoa koskevassa oleskelulupahakemuksessa. Säännöksen tarkoituksena olisi, että oleskelulupaharkinnassa tehdään kokonaisarviointi, jossa otettaisiin huomioon työntekijän etu ja tapaukseen liittyvät olosuhteet. Kokonaisarvioinnin tarkoituksena on arvioida, onko hakijalla aito tarkoitus tulla suorittamaan työtehtävää, johon lupaa haetaan, työnantajan työntekijänä. Jos

tarkoitus on aito, niin jokin muu yksittäinen seikka, vaikka olisikin moitittava, ei sellaisenaan välttämättä riittäisi antamaan sellaista painoa maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämisen tarkoitukselle, että oleskelulupahakemus olisi hylättävä.

Jos hakemuksessa annettujen tietojen tai siihen liitettyjen asiakirjojen perusteella syntyy perusteltua aihetta epäillä hakemuksen ja maahantulon todellista tarkoitusta, arvioidaan annettujen tietojen luotettavuutta suhteessa työnantajan luotettavuuteen ja suhteessa hakijan esittämiin selvityksiin. Arvioinnissa otettaisiin huomioon, onko työnantaja täyttänyt työnantajavelvoitteensa aiemmin. Jos työnantaja on aiemmin ja etenkin jo pitkäaikaisesti toiminut moitteettomalla tavalla työntekoa koskevissa oleskelulupa-asioissa ja työnantajavelvoitteiden täyttämässä, on todennäköisempää, että työsuhde olisi kunnossa ja edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle olisivat olemassa. Kokonaisarvioinnissa olisi siten aina arvioitava paitsi hakijan esittämiä tietoja, myös työnantajan luotettavuutta.

36 e §. *Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus.* Pykälään ehdotetaan säädettäväksi poikkeus oleskeluluvan epäämistä koskevista säännöksistä. Koska 36 ja 36 a—36 d §:n sanamuoto on kirjoitettu ehdottomaan muotoon, on tarpeen säätää pykälä kokonaisuudessaan sellaisiin tilanteisiin, joissa oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta. Tällä on tarkoitus varautua tilanteisiin, joissa oleskeluluvan epäämiselle ei olisi olosuhteet huomioon ottaen hakijan, viranomaisten tai yhteiskunnankaan kannalta järkevää syytä tai perustetta, vaikka lain sanamuodon mukaan se tulisi evätä. Kyse olisi pääsääntöisesti tilanteista, jossa henkilö ei ole itse voinut vaikuttaa olosuhteisiin. Säännöksen soveltamisen kynnyksellä olisi korkea. Säännöksellä pyritään estämään tilanteet, joissa oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta ottaen huomioon asiaan liittyvät olosuhteet kokonaisuudessaan. Kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös ulkomaalaislain 146 §:n säännös maasta poistamisen kokonaisuudessaan. Jos maasta poistaminen ei 146 §:n perusteella ole mahdollista, ei myöskään oleskelulupaa ole syytä evätä.

Oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta, jos kyseessä on ihmiskaupan uhri, jolle ollaan myöntämässä oleskelulupaa. Ihmiskauppailmiön näkökulmasta on täysin mahdollista ja ilmiön kuuluvaakin, että ihmiskaupan uhriksi joutuva henkilö on voinut oleskella tai joutua oleskelemaan Suomessa myös laittomasti hyväksikäytön kohteena ollessaan. Huomionarvoista on, että ihmiskaupan uhrin harkinta-aikaa koskevassa 52 b §:ssä nimenomaisesti säädetään siitä, että harkinta-aika voidaan antaa ilman oleskeluoikeutta maassa olevalle ihmiskaupan uhrille ennen 52 a §:n mukaisen oleskeluluvan myöntämistä.

Oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta, jos harkitaan oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaislain 52 d §:n perusteella. Pykälässä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle. Kyseisen säännöksen tarkoin rajattu soveltamisala perustuu työnantajasanktiodirektiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009, maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työntäjiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista³⁶). On perusteltua, että tilanteissa, jotka lain mukaan tunnistavat ulkomaalaisen mahdollisuuden oleskella maassa ilman

³⁶ [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009, maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työntäjiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista \(europa.eu\)](#)

nimenomaista oleskeluoikeutta tai laittomasti, oleskelulupaa ei jatkossa voisi evätä yksistään tällä perusteella.

Pykälää voitaisiin soveltaa myös sovellettaessa 36 b §:n 7 kohtaa, kun kyse on ihmiskaupan uhrista. Vapaaehtoisen paluun avustuksella voidaan tukea ihmiskaupan uhrin turvallista paluuta. Sen vuoksi olisi kohtuutonta evätä häneltä aina mahdollisuus saada oleskelulupa Suomesta viiden vuoden ajaksi etenkin, kun tämä voisi vaikuttaa siltä, että ihmiskaupan uhriksi joutunutta ikään kuin itseään rangaistaisiin vakavan rikoksen kohteeksi joutumisesta. On myös mahdollista, että tämänlainen sääntely vähentäisi ihmiskaupan uhrien turvautumista tuettuun paluuseen. Yksi auttamistoimi, jolla auttamisjärjestelmässä olevaa uhria voidaan auttaa, on turvallisen paluun tukeminen (vastaanottolaki 38 a §).

36 f §. *Oleskeluluvan epäminen turvapaikkamenettelyn vuoksi.* Ehdotetulla säännöksellä estettäisiin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle. Kaistanvaihdon kieltäminen sisällään oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana tai sen päätyttyä, kun ulkomaalainen oleskelee vielä maassa.

Kaistanvaihdon kiellon kohderyhmä olisi työnteon, elinkeinon harjoittamisen ja opiskelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat. Kaistanvaihdon kiellosta säädettäisiin ehdotetulla 36 f §:llä ja tutkija- ja opiskelijalain soveltamisalan muutoksella.

Työnteon perusteella myönnettäviä oleskelulupia ulkomaalaislaissa ovat työntekijän oleskelulupa (72 §), erityisasiantuntijan oleskelulupa (73 §), Euroopan unionin sininen kortti (73 a §³⁷), muu oleskelulupa ansiotyötä tai elinkeinon harjoittamista varten (74 §) ja Suomessa tutkinnon tai tutkimuksen suorittaneen oleskelulupa (75 §). Myös oleskeluluvan myöntäminen au pair –sijoitusta vasten (ulkomaalaislaki 46 §) kuuluisi pykälän soveltamisen piiriin. Elinkeinoon harjoittaminen on tulonhankkimistarkoituksessa toimimista muutoin kuin työsuhteessa tai muussa palvelussuhteessa. Ulkomaalaisen oikeus harjoittaa elinkeinoa Suomessa voi perustua esimerkiksi ulkomaalaislain 74 §:n mukaiseen muuhun ansiotyötä tai elinkeinon harjoittamista varten myönnettävään oleskelulupaan, 75 §:n mukaiseen Suomessa tutkinnon tai tutkimuksen suorittaneen oleskelulupaan, 79 §:n mukaiseen yrittäjän oleskelulupaan tai 80 §:n mukaiseen kasvuyrittäjän oleskelulupaan. Kaistanvaihdon kiellon kohderyhmään kuuluisivat lisäksi tutkija- ja opiskelijalain mukaiset muut oleskeluluvat, joita ovat oleskelulupa työharjoittelua varten, harjoittelua varten, vapaaehtoistoimintaa varten ja työlomasopimuksen perusteella. Pykälän soveltamisalaan kuuluisivat myös kausityöläin perusteella myönnettävät kausityöoleskeluluvat.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentin perusteella tehty oleskelulupahakemus jätetään tutkimatta.

Jotta turvapaikkaa hakenut voisi saada oleskeluluvan pykälässä tarkoitetuilla perusteilla, hänen pitäisi poistua Suomesta ja hakea oleskelulupaa kotimaastaan tai pysyvästä asuinmaastaan ulkomaalaislain 60 §:n mukaisesti. Käyminen jossain Suomen naapurivaltiossa ja palaaminen pian takaisin Suomeen ei poistaisi kaistanvaihdon kiellon vaikutusta. Säännökseen ei ehdoteta sääntelyä siitä, minkälainen ajallinen vaikutus turvapaikan hakemisella Suomessa olisi

³⁷ Ks. Eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten (HE 6/2024 vp)

myöhemmin, jos ulkomaalainen hakee ulkomailta oleskelulupaa Suomeen. Hakijan oma moitittavaksi katsottava toiminta Suomessa voi jatkossa vaikuttaa siten kuin ehdotetussa 36 a §:n 8 kohdassa säädetään.

Ehdotettu sääntely tarkoittaisi myös sitä, että turvapaikkamenettelyn aikana saatu työpaikka ei olisi maasta poistamisen esteenä kielteisen päätöksen saaneilla. Maasta poistamisen esteenä on nykyisin käytännössä voinut olla vireillä oleva oleskelulupahakemus esimerkiksi työntöön perusteella. Kun oleskelulupaa turvapaikkamenettelyn jälkeen ei voida säännöksen mukaan myöntää ennen Suomesta poistumista, ei ole perustetta lykätä tai estää maasta poistamista vireillä olevan oleskelulupahakemuksen vuoksi.

Säännös ei vaikuta ulkomaalaisen oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua.

58 §. Oleskeluluvan peruuttaminen. Pykälän 5 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi. Muutoksen tarkoituksena on tehdä selväksi, että määräaikaisen oleskeluluvan peruuttaminen koskee myös niitä perusteita, joita ei oleskelulupaa myönnettäessä alun perinkään ollut, mutta tämä ei lupaa myönnettäessä ollut tiedossa. Nykyinen sanamuoto ”ei enää ole olemassa” voidaan tulkita toisin. Ehdotetut oleskeluluvan epäämistä koskevat säännökset voivat myös olla määräaikaisen oleskeluluvan peruuttamisen perusteena.

Ehdotetun muutoksen ei ole tarkoitus vaikuttaa siihen tilanteeseen, jossa jatkolupa voidaan myöntää uudella perusteella. Tällöin lupaa ei tule peruuttaa. Esimerkiksi tällainen tilanne voi olla, jos perheside katkeaa, mutta ulkomaalainen on jo asettunut Suomeen.

66 §. DNA-tutkimuksen suorittaminen. Pykälän 3 momentissa sana varmistaa korvattaisiin sanalla todentaa. Tarkoitus ei ole muuttaa oikeustilaa.

69 c §. Ulkoistamisessa annettavat tehtävät. Pykälän 1 momentin 4 kohdassa sana varmistamiseksi korvattaisiin sanalla todentamiseksi. Tarkoitus ei ole muuttaa oikeustilaa.

71 §. Työntöön perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset. Pykälän 5 kohta ehdotetaan kumottavan tarpeettomana, kun oleskeluluvan epäämisestä ehdotetaan samalla kun yleinen maahantulosaännöstö uusitaan. Pykälän 4 kohtaan tehdään tekninen muutos vaihtamalla välimerkki.

81 c §. Oikeus aloittaa työnteko ja oikeuden kesto. Pykälän 6 momenttia kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeudesta ehdotetaan muutettavaksi. Kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeus päättyisi lähtökohtaisesti siihen, kun hakija on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston tekemän kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa. Kuitenkin jos hakemus käsitellään Maahanmuuttovirastossa tavallisessa menettelyssä, työnteko-oikeus jatkuisi muutoksenhakuun käytettävissä olevan 30 päivän ajan. Jos ulkomaalainen valittaa Maahanmuuttoviraston päätöksestä, työnteko-oikeus jatkuisi edelleen siihen asti, kun hallinto-oikeus tekee valitukseen kielteisen päätöksen ja hakija saa sen tiedoksi. Tämä ratkaisu on myös vastaanottodirektiivin mukainen.

Ulkomaalaislain 98 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. Jos Maahanmuuttovirasto ratkaisee asian nopeutetussa menettelyssä tai jättää hakemuksen tutkimatta, työnteko-oikeus päättyisi Maahanmuuttoviraston päätöksen tiedoksiantoon.

Tavallisessa menettelyssä käsiteltävässä asiassa työnteko-oikeuden päättyminen hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaamiseen tarkoittaisi sitä, että tarkan ajankohdan määrittäminen

edellyttää tietoa siitä, milloin valittaja on saanut tiedon päätöksestä. Muutoksenhakuvaiheessa valittajat toimivat turvapaikka-asioissa vain erittäin poikkeuksellisesti ilman avustajaa. Päätökset annetaan tiedoksi valtaosin tavallisena tiedoksiannona kirjeellä tai sähköisesti avustajalle riippuen siitä, onko valittaja antanut prosessiosoitteessaan tiedot sähköistä tiedoksiannosta varten. Tavallisesta ja todisteellisesta tiedoksiannosta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 90 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen päätös tai muu asiakirja annetaan tiedoksi kirjeitse tai sähköisellä viestillä käyttäen tiedoksiannon vastaanottajan tuomioistuimelle tätä tarkoitusta varten ilmoittamaa prosessiosoitetta (tavallinen tiedoksianto). Saman lain 93 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiannona lähetetystä asiakirjasta seitsemäntenä päivänä asiakirjan lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain (13/2023) 19 §:n mukaan annettaessa päätös tiedoksi tavallisena sähköisenä tiedoksiannona asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Niissä harvinaisissa tapauksissa, joissa käytetään todisteellista tiedoksiannosta saantitodistuksella, esimerkiksi valittajan toimiessa ilman asiamiestä, päätöksen tiedoksisaannin kestää yleensä pidempään.

Jos hallintotuomioistuimen kumoaa Maahanmuuttoviraston päätöksen kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa ja palauttaa asian virastolle uudelleen käsiteltäväksi työnteko-oikeus ei pääty, vaan jatkuu edelleen niin kauan kuin turvapaikka-asia ratkaistaan. Päätymiseen sovelletaan nyt ehdotettuja säännöksiä. Työnteko-oikeus päättyy tällöin joko kielteiseen päätökseen nyt ehdotetulla tavalla tai myönteiseen ratkaisuun, jolloin hakija saa työnteko-oikeuden hänelle myönnetyn oleskeluluvan perusteella.

Jos hallinto-oikeus hylkää valituksen kansainvälisen suojelun osalta, mutta palauttaa asian virastolle käsiteltäväksi uudelleen muusta syystä, esimerkiksi oleskeluluvan arvioimiseksi ulkomaalaislain 52 §:n perusteella, kansainvälisen suojelun hakemiseen perustuva työnteko-oikeus päättyy. Turvapaikkamenettely on tällöin tullut vaiheeseen, jossa työnteko-oikeuden tulee päättyä.

Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei missään tilanteessa vaikuttaisi työnteko-oikeuden keston. Hallintotuomioistuimen antamalla täytäntöönpanokiellolla maasta poistamista koskevaan päätökseen ei myöskään olisi vaikutusta työnteko-oikeuden keston. Sen sijaan jos korkein hallinto-oikeus palauttaisi kansainvälistä suojelua koskevan asian hallinto-oikeuden tai Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi, työnteko-oikeus palautuisi. Työnteko-oikeus päättyisi taas siten kuin momentissa on säädetty. Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus tässä perustuu siihen, että asian käsittely on vielä kesken ja jatkuu korkeimman hallinto-oikeuden palauttaessa asian.

96 §. *Kortti hakemusasian vireillä olosta.* Pykälän 2 momentissa sana varmistaa korvattaisiin sanalla selvittää. Selvittämisellä tarkoitetaan 97 §:n mukaisen turvapaikkatutkinnan osana Maahanmuuttoviraston suorittamaa henkilöllisyyden selvittämistä. Tarkoitus ei ole muuttaa oikeustilaa.

131 §. *Henkilötuntemerkkien ottaminen.* Voimassa olevan ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomaisella saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit ulkomaalaisesta joka on päätetty kääntää tai maasta karkottaa. Pykälän 2 momentin mukaan kerätyt henkilötuntemerkit

tallennetaan poliisiin ylläpitämään rekisteriin. Tietojen käsittelystä säädetään poliisin henkilötietolaissa.

Pykälän 5 momenttiin lisättäisiin oikeus luovuttaa pykälän 1 momentin nojalla kerätyt henkilötiedot SIS-palauttamisasetuksen 3 artiklassa tarkoitettuihin palauttamista koskeviin kuulutuksiin ja SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklassa tarkoitettuihin maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin. SIS-palauttamisasetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tallennettava SIS-järjestelmään kuulutukset sellaisista kolmansien maiden kansalaisista, joista on tehty palauttamispäätös, jotta voidaan varmistaa, että paluuvielvoite on noudatettu, ja jotta voidaan tukea palauttamispäätösten täytäntöönpanoa. Palauttamispäätöksen tekemisen jälkeen SIS-järjestelmään on tallennettava viipymättä palauttamista koskeva kuulutus. SIS-palauttamisasetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan kuulutuksen tehneen jäsenvaltion on poistettava palauttamista koskeva kuulutus viipymättä sen jälkeen, kun se on saanut vahvistuksen paluusta. Maahantulokieltoa ja oleskelukieltoa koskeva kuulutus on tarvittaessa tallennettava viipymättä SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla. SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 3 kohdan mukaan kuulutuksen tekävän jäsenvaltion on varmistettava, että kuulutus tulee voimaan SIS-järjestelmässä heti, kun asianomainen kolmannen maan kansalainen on poistunut jäsenvaltioiden alueelta tai mahdollisimman pian, jos kuulutuksen tehnyt jäsenvaltio on saanut selviä viitteitä siitä, että kolmannen maan kansalainen on poistunut jäsenvaltioiden alueelta, jotta kyseisen kolmannen maan kansalaisen paluu voidaan estää. SIS-rajatarkastusasetuksen 33 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan, kun SIS-järjestelmässä olevassa kuulutuksessa on käytettävissä valokuvia, kasvokuvia ja sormenjälkitietoja, tällaisia valokuvia, kasvokuvia ja sormenjälkitietoja saadaan käyttää sellaisen henkilön henkilöllisyyden vahvistamiseksi, joka on löydetty järjestelmään tehdyn aakkosnumeerisen haun tuloksena. Sormenjälkitietoihin voidaan kaikissa tapauksissa tehdä hakuja henkilön tunnistamiseksi. Jos henkilöllisyyttä ei voida kuitenkaan varmistaa millään muulla tavalla, henkilön tunnistamiseksi tehdään hakuja sormenjälkitietoihin. SIS-palauttamisasetuksen 19 artiklan mukaan SIS-rajatarkastusasetuksen 33 artiklaa sovelletaan SIS-järjestelmään SIS-palauttamisasetuksen mukaisesti tallennettuihin ja siinä käsiteltäviin tietoihin. Palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevien kuulutusten tarkoitus vastaa ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentissa säädettyä tietojen alkuperäistä käsittelytarkoitusta. Tiedot myös kerätään nimenomaisesti ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla ulkomaalaisista, jotka on päätetty kääntää tai maasta karkottaa. Poliisin ohjeessa kääntämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (POL-2021-67956, 26.8.2021, s. 31) todetaan, että maasta poistettavista otetaan pääsääntöisesti aina ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettut henkilötuntemerkit.

Poliisin henkilötietolain 15 §:n 4 momentissa säädetään perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 51/2018 vp, s 14) rajatusta oikeudesta käyttää ulkomaalaislain 131 §:n nojalla kerättyjä tietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. SIS-järjestelmään tallennettuja tietoja voidaan kuitenkin käyttää kansallisessa sääntelyssä sallittua laajemmin muuhun kuin tietojen alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. SIS-rajatarkastusasetuksen 33 artiklan 3 kohdan mukaan Schengen sääntelyä soveltavien jäsenvaltioiden toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat tehdä hakuja SIS-järjestelmään kuulutusten yhteydessä tallennettuihin sormenjälkitietoihin vakavien rikosten tai terrorismirikosten tekopaikoilta löydettyjen täydellisten tai epätäydellisten sormenjälkien tai kämmenenjälkien perusteella. Tältä osin kyse on kuitenkin suoraan sovellettavasta EU-oikeudesta, jota ei voida SIS-asetusten kansallisen liikkumavaran puitteissa rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä. Tiedot voitaisiin siten luovuttaa SIS-järjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin poliisin henkilötietolain 15 §:n 4 momentin sääntelystä poiketen.

Poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momentin mukaan poliisi saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Välttämättömyysvaatimus koskee muun henkilötietojen käsittelyn ohella myös tietojen luovuttamista. Ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettuja biometrisiä sormenjälki- ja valokuvatietoja, kuten muitakin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, voidaan poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momentin mukaisesti luovuttaa SIS-järjestelmään vain, kun se on välttämätöntä.

133 a §. Passilain soveltaminen. Sana varmistamiseksi korvattaisiin sanalla todentamiseksi. Tarkoitus ei ole muuttaa oikeustilaa. Passilaissa käytetään muotoilua henkilöllisyyden varmistaminen.

134 §. Muukalaispassin myöntäminen. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan täsmennettävän siten, että muukalaispassi voitaisiin myöntää vain ulkomaalaiselle, jolla on myönnetty oleskelulupa. Maahanmuuttoviraston vakiintunut käytäntö on, että ulkomaalaisella tulee joko olla oleskelulupa tai hänelle tulee myöntää oleskelulupa muukalaispassin myöntämisen yhteydessä. Muukalaispassia ei siten voida myöntää ennen kuin henkilölle myönnetään oleskelulupa, eikä muukalaispassi toimi oleskelulupien myöntämisen edellyttämänä henkilöllisyyttä todentavana asiakirjana. Tämä ei kuitenkaan suoraan ilmene 134 §:n 1 momentista, mikä on voinut aiheuttaa väärinymmärryksiä lainsäädännön sisällöstä. Lisäksi selkeytettäisiin 1 momentin rakennetta siten, että siihen sisällytettäisiin luettelo tilanteista, joissa muukalaispassi voidaan myöntää. Lisäksi sana passi korvattaisiin sanalla matkustusasiakirja.

136 §. Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan sisältö. Pykälän 5 momentissa sana varmistamaan korvattaisiin sanalla selvittämään. Selvittämisellä tarkoitetaan 97 §:n mukaisen turvapaikkatutkinnan osana Maahanmuuttoviraston suorittamaa henkilöllisyyden selvittämistä. Tarkoitus ei ole muuttaa oikeustilaa.

147 a §. Vapaaehtoinen paluu. Pykälän 2 momentissa säädetään vapaaehtoisen paluun ajan määräämisestä. Yhtenä perusteena ajan määräämättä jättämiselle on, että oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisestä johtuvasta syystä. Koska maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi, myös 147 a §:n 2 momentin säännöstä on muutettava vastaamaan uusia oleskeluluvan epäämisen perusteita.

Alkuperäinen säännös perustuu paluudirektiiviin. Direktiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaan, jos on olemassa pakenemisen vaara tai laillista oleskelua koskeva hakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä taikka jos asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle, jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää.

Momentin sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kohta oleskelulupahakemuksen hylkäämisestä maahantulosäännösten kiertämisen perusteella muutetaan paluudirektiivin sanamuodon mukaiseksi. Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei ehdotuksen mukaan määrättäisi, jos oleskelulupahakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä. Tämä sanamuoto pitäisi sisällään ehdotetun 36 a §:n 1—4 kohdat ja 8 kohdan sekä 36 b §:n 1 momenttiin ehdotettavat oleskeluluvan epäämisen perusteet. Lisäksi kohtaa sovellettaisiin myös maahanmuuton erillislakien perusteella hylättyihin oleskelulupahakemuksiin, kun oleskelulupahakemus on hylätty vilpillisenä. Vilpillisyyden arviointi tapahtuisi kunkin erillislain sääntelyn perusteella.

Lisäksi momenttiin ehdotetaan lisättäväksi kansallisen turvallisuuden vaarantaminen yhdeksi perusteeksi jättää vapaaehtoisen paluun aika määräämättä. Paluudirektiivissä perusteena on valtion turvallisuuden vaarantaminen ja kansallinen turvallisuuden vaarantamisessa kyse on yhtäläisestä asiasta.

7.2 Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella

2 §. Soveltamisala. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että laista poistetaan kansalliset poikkeukset kansainvälistä suojelua hakevien tai saavien osalta ja niiden osalta, joiden karkottamista on lykätty tosiseikkoihin perustuvista tai oikeudellisista syistä. Tilapäistä suojelua saaviin kansallinen poikkeus jätetään voimaan. Muutoksella toteutetaan ulkomaalaislain 36 f §:n ohella kansainvälistä suojelua hakevien kaistanvaihdon kieltä tutkija- ja opiskelijalain perusteella myönnettävien oleskelulupien hakemiseen.

Säännös palautettaisiin mainittujen kohderyhmien osalta siihen muotoon, joka oli alkuperäisessä laissa ja voimassa ennen lain 15 päivänä huhtikuuta 2022 voimaan tullutta muutosta. Lain soveltamisala säännöksessä vastaisi muutoksen jälkeen direktiivin soveltamisalaa poikkeuksena tilapäisen suojelun saajat, joita maassa tällä hetkellä paljon. On perusteltua, että kaistanvaihdon kieltä ei nykyisessä tilanteessa kohdisteta tilapäistä suojelua saaviin.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.7.2024. Ennen lain voimaantuloa ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmään on Maahanmuuttovirastossa tehtävä ne muutokset, joita lain soveltaminen edellyttää.

Valmistelun aikataulussa ei ole pystytty varmuudella arvioimaan poliisin rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallennettujen biometristen tietojen luovuttamisen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin kuulutuksiin edellyttämien tietojärjestelmämuutosten laajuutta ja kustannuksia. Tästä syystä lain 131 §:n voimaantulo saattaa eriytyä suunnitellusta voimaantulon aikataulusta.

Lakien voimaantuloon ehdotetaan kahta siirtymäsäännöstä. Ehdotetun 36 a §:n 7 kohtaa sovellettaisiin vasta niissä tapauksissa, joissa vapaaehtoisen paluun avustus on myönnetty nyt ehdotetun lain voimaantulon jälkeen. Tällöin ulkomaalainen on avustusta hakiessaan voinut tietää, että hän voisi saada uuden oleskeluluvan Suomeen lähtökohtaisesti vasta viiden vuoden kuluttua avustuksen myöntämisestä.

Ehdotettua 81 c §:n 6 momenttia turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden kestoista sovellettaisiin niihin Maahanmuuttoviraston päätöksiin, jotka on tehty tämän lain voimaantulon jälkeen. Ennen lain voimaantuloa tehtyihin päätöksiin, jotka voivat esimerkiksi olla muutoksenhaun kohteena, sovellettaisiin nyt ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa ollutta 81 c §:n 6 momenttia.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lain toimivuutta seurataan sisäministeriön maahanmuutto-osastolla. Seuranta toteutetaan muun muassa Maahanmuuttovirastolta saatavan ja muun palautteen perusteella.

10 Suhde muihin esityksiin

Sisäministeriö on 28.7.2023 asettanut rajamenettelyn käyttöönottoa ja nopeutetun menettelyn perusteiden laajentamista koskevan lainsäädäntöhankkeen (SM033:00/2023). Hankkeessa valmistellaan tarvittavat säädösmuutokset EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi Suomessa sekä nopeutetun turvapaikkamenettelyn perusteiden laajentamiseksi. Hallituksen esitys on suunniteltu annettavaksi huhtikuussa 2024. Esityksessä on suunniteltu muutettavan ulkomaalaislain 147 a §:n 2 momenttia, jota ehdotetaan muutettavaksi myös tässä esityksessä. Sikäli kuin saman lainkohdan muutos on käsittelyssä samaan aikaan kahdessa eri esityksessä, tämä on eduskuntakäsittelyssä otettava huomioon.

Sisäministeriö on 12.10.2023 asettanut hankkeen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröintiä, jättämistä ja turvapaikkatutkintaa koskevan ulkomaalaislain sääntelyn uudistamiseksi (SM057:00/2023). Hankkeessa uudistettaisiin hallitusohjelman kirjauksia toteuttavasti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröintiä, jättämistä ja turvapaikkatutkintaa koskeva ulkomaalaislain sääntely. Suunnitellut lainsäädäntömuutokset tehostaisivat 35 §:ssä säädetyissä matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisen tilanteissa henkilön tunnistamista ja tämän henkilöllisyyden todentamista koskevaa sääntelyä sekä edellytysten että menettelyn osalta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2024.

Sisäministeriö on 16.10.2023 asettanut hankkeen kansalaisuuslain (359/2003) muutosten valmistelun toista vaihetta varten (SM055:00/2023). Yhdeksi hankkeen tavoitteista on asetettu, että kansalaisuutta ei voi saada ilman aktiivisuutta oman henkilöllisyytensä selvittämisen edesauttamisessa. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2024.

Sisäministeriö on 29.2.2024 asettanut hankkeen pysyvän oleskeluluvan myöntämistä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Hankkeessa toteutetaan hallitusohjelman tavoitteet, jotka koskevat kansallisen pysyvän oleskeluluvan myöntämisedellytysten tiukentamista sekä lisäävät aktiivisuutta oman henkilöllisyyden selvittämisessä. Lisäksi pitkään oleskelleen EU-oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä tiukennetaan direktiivin sallimissa rajoissa pysyvään oleskelulupaun tehtäviä muutoksia vastaaviksi. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keväistuntokaudella 2025.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

11.1 Yleistä

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (ks. PeVL 51/2006 vp). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (ks. PeVL 67/2016 vp, PeVL 10/2016 vp).

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp) sääntelyn lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö siitä, että ulkomaalaisella ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säättämisen vaatimuksesta voidaan uudistuksen esitöiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu. Tätä on myös perustuslakivaliokunta korostanut (esim. PeVL 27/2016 vp).

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi oleskeluluvan epäämisen perusteita, säädetään oleskeluluvan epäämisestä turvapaikkamenettelyn vuoksi työ- tai koulutusperusteisen oleskeluluvan hakemiseen ja selkeytetään ja täsmennetään henkilöllisyyden todentamista sekä matkustusasiakirjaa koskevaa sääntelyä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi biometristen tietojen luovuttamisesta Schengenin tietojärjestelmään.

Esitys on merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä säädetyn oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden ja 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta. Esityksellä voidaan arvioida olevan liittymäkohtia myös perustuslain 16 tai 18 §:ään.

11.2 Oleskeluluvan epäämisen perusteet

Esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevan ulkomaalaislain 36 §:n viisi momenttia sisältävä säännös oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä ehdotetaan korvattavaksi kuudella uudella pykälällä: 36 § ja 36 a—e §. Lisäksi uudeksi oleskeluluvan epäämisen perusteeksi ehdotetaan 36 f §:ään oleskeluluvan epäämistä turvapaikkamenettelyn vuoksi. Erityisesti voimassa olevan 36 §:n 2 momentin perusteella muodostunutta soveltamis- ja oikeuskäytäntöä kirjattaisiin lakiin täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin. Voimassa olevan säännöksen mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

Maahantulosäännösten kiertämistä koskeva ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentti on sanamuodoltaan väljä. Sen oikeudellinen sisältö on vuosien varrella muotoutunut viranomaisten soveltamiskäytännön ja hallintotuomioistuinten oikeuskäytännön myötä. Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulisi säätää laissa. Voidaan arvioida, että säännöksen sanamuoto nykyisenlaisessa muodossaan ei ole tarpeeksi täsmällinen ja tarkkarajainen ottaen huomioon päätöskäytännön moninaisuus. Suhteellisen avoin sääntely voidaan katsoa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Oleskeluluvan epäämistä koskeva täsmällisempi ja tarkkarajaisempi sääntely parantaa ulkomaalaisen menettelyllistä suojaa oleskelulupahakemusta ratkaistaessa ja viime kädessä estää mahdollisuuksia mielivaltaan tai syrjintään.

Lain sanamuotoa laajentavat tulkinnat voivat olla ongelmallisia siitä näkökulmasta, että oleskeluluvat liittyvät usein erilaisiin perus- ja ihmisoikeuksiin, oli sitten kyse perhe-elämän suojasta tai oikeudesta työntekoon. Maahantulosäännösten kiertämisen kiellon laajentava tulkinta voi siten rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksien alaa. Rajoituksista tulisi säätää lailla.

Ehdotettava uusi sääntely on huomattavan paljon täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa sekä kokonaisrakenteeltaan erilaista. Sääntely perustuu pääosin siihen laajaan oikeuskäytäntöön, joka on syntynyt edellä mainitun 36 §:n 2 momentin pohjalta. Muodostunutta oikeuskäytäntöä on pyritty kirjaamaan ehdotettuihin pykäliin mahdollisimman tyhjentävästi. Voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna muutosta on siinä, että oikeuskäytäntöä ehdotetaan otettavaksi lakiin oleskeluluvan epäämisen ehdottomiksi perusteiksi, kun aikaisemmin soveltaminen on tapahtunut laajan harkintavallan ja tulkinnan kautta. Ehdotettu sääntely on kirjoitettu velvoittavampaan muotoon ”oleskelulupaa ei myönnetä”, kun nykyinen sanamuoto on ”voidaan jättää myöntämättä”. Kysymys on edelleen oikeudellisesta harkinnasta, kuten ennenkin. Toki ehdotuksissa on edelleen harkintaa edellyttäviä kohtia, koska kaikkiin soveltamistilanteisiin ei voida ennakolta varautua. Ehdotusten sanamuodoissa on edelleen sisään rakennettua harkintaa, esimerkiksi ”on perusteltua aiheuttaa epäillä”, ”ilman hyväksyttävää syytä”, ”on tietoisesti tehnyt”. Kaiken kaikkiaan sääntely on entistä täsmällisempää. Koska ehdotetut 36 ja 36 a—d §:t on kirjoitettu ehdottomaan muotoon, ehdotetaan 36 e §:ään poikkeussäännöstä, jonka mukaan oleskeluluvan epäämisestä poikettaisiin eli oleskelulupa myönnettäisiin, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta.

Edellä mainitussa ihmisoikeuskeskuksen selvityksessä maahantulosäännösten kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä on havainnoitu erilaisia maahantulosäännösten kiertämiseen liittyviä tyyppitilanteita. Näitä on selvitykseen (s. 52, taulukko 5) kirjattu seuraavia järjestyksessä korkeasta esiintyvyydestä matalaan esiintyvyyteen: tausta paperittomana, väärin tietojen antaminen, lumeavioliitto, aiempien turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyiden väärinkäyttö, työ- ja opintotodistusten väärennökset, laitton työskentely tai yritystoiminta, riski työperäisestä hyväksikäytöstä, voimassa oleva maahantulokielto, viisumin väärinkäyttö, yrittäjän oleskelulupahakemukset, kun hakija todellisuudessa toimii työntekijänä, puuttuva perhe-elämä lapsen ja huoltajan välillä ja lapsen käyttäminen maahantulon välineenä.

Voimassa olevaan sääntelyyn ja oikeuskäytäntöön verrattuna kokonaan uusia ehdotettavia oleskeluluvan epäämisen perusteita ovat 36 §:ään lisätty kansallinen turvallisuus ja 36 a §:n 7 kohdan peruste oleskeluluvan epäämisestä vapaaehtoisen paluun avustuksen vastaanottamisen vuoksi. Muilla säännöksiin kirjatulla perusteilla oleskelulupahakemuksia on käytännössä ollut mahdollista evätä voimassa olevan 36 §:n perusteella.

Ehdotetun 36 c §:n sisältämä sääntely on merkityksellistä myös perhe-elämän suojan ja lasten asemaan liittyvien kysymysten näkökulmasta. Ehdotettu 36 c § täyttää nykyistä 36 §:ää selkeämmin perustuslain asettamat vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta siltä osin kuin ehdotettu sääntely rajoittaa perhe-elämän suojaa. Ehdotettu sääntely ei sellaisenaan sisällä uusia perusteita, joita ei olisi jo nykyisen lain perusteella käytetty tai voitu käyttää oleskeluluvan epäämisen perusteena. Ehdotuksessa nämä perusteet kirjattaisiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lakiin näkyviin.

Oikeus perhe-elämään on oikeudellisesti velvoittava ja sitova, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja Suomen perustuslaissa turvattu perus- ja ihmisoikeus. Ehdotettu sääntely on siten merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän suojan ja sen piiriin kuuluvan perhe-elämän suojan kannalta (HE 309/1993 s. 52–53). Ulkomaalaisen maahantuloa ja oleskelua koskevassa sääntelyssä ja sen soveltamisessa on otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja Euroopan unionin lainsäädäntö. Oikeus perhe-elämään on perusoikeus, joka on suojattu muu muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Sen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan unionin perusoikeuskirjan perheen suojaa koskevassa 7 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä kunnioitetaan.

Perhe-elämän suoja ei kuitenkaan ole ehdoton, eikä siitä myöskään johdu valtioille ehdottomia velvollisuuksia. Perhe-elämän suoja määritellään yleisenä arvolausekkeena, eikä sitä ihmisoikeussopimuksissa konkretisoida erikseen maahanmuuttoa koskevinä sääntöinä. Perhe-elämän suoja otetaan huomioon oikeudellisissa punnintatilanteissa³⁸.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella oikeuden perhe-elämään toteutumisen ei tarkoita sitä, että jokaisella olisi täysi vapaus valita, missä perhe-elämää viettää EIT, Abdulaziz, Cabales ja Balkandali, 28.5.1985, tuomion kohta 68. Valtion velvoitteiden laajuus määräytyy kulloisenkin asian tosiseikkojen perusteella. Perhe-elämän ja maahanmuuton yhteydessä valtion velvollisuus sallia maassa asuvan henkilön sukulaisten maahanpääsy vaihtelee riippuen kysymyksessä olevien henkilöiden erityisistä olosuhteista ja yleisestä intressistä (Gül v. Switzerland, 19.2.1996, § 38, Reports 1996-I). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään todennut, että valtion positiivisten ja negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Huomioon otettavia seikkoja ovat, missä määrin perhe-elämä on tosiasiallisesti rikkoutunut, siteiden voimakkuus asianomaiseen valtioon, onko perheen asumiselle jonkun perheenjäsenen alkuperämaassa ylitsepääsemättömiä esteitä ja onko maahanmuuttoon liittyviä määräyksiä rikottu tai onko muita julkiseen järjestykseen liittyviä seikkoja, jotka estäisivät maahanpääsyn (Rodrigues da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat, nro 50435/99, ECHR 2006-I, Solomon v. Alankomaat (dec.), no. 44328/98, 5.9.2000).

Kansainväliset velvoitteet eivät siten estä asettamasta perheenyhdistämisen edellytykseksi tiettyjä vaatimuksia mutta perusteiden on oltava hyväksyttäviä. Oleskeluluvan edellytysten on oltava oikeasuhteisia ja kohtuullisia, jotta oikeutta perheenyhdistämiseen ei tarpeettomasti rajoiteta.

Myös 22.3.2003 annetun neuvoston direktiivin oikeudesta perheenyhdistämiseen (2003/86/EY, *perheenyhdistämisdirektiivi*³⁹) tavoitteena on suojata perhe-elämää. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan perheenyhdistämisdirektiivissä perheenyhdistämisen salliminen on pääsääntö ja poikkeuksia on tulkittava suppeasti (C-587/08). EU:n tuomioistuin on korostanut, että perheenyhdistämisdirektiiviä on tulkittava yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien ja lapsen edun periaatteen kanssa. Jäsenvaltiot eivät saa toimia tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheenyhdistämisen edistämistä. Tuomioistuimen mukaan direktiivin yksi tavoite on lisäsuojan tarjoaminen ilman huoltajaa tulleille alaikäisille (C-550/16, kohta 44). Myös komissio on korostanut, että koska perheenyhdistämisen salliminen on yleissääntö, poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät myöskään saa käyttää harkintavaltaa, joka niillä tunnustetaan olevan, tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta – eli perheenyhdistämisen edistämistä – ja tehokasta vaikutusta. Direktiivin V luvussa säädetään useista 4, 5, 7 ja 8 artiklaa koskevista poikkeuksista, joilla luodaan suotuisimmat edellytykset pakolaisten perheenyhdistämiseksi. Poikkeuksilla asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia ja niitä vastaavia selvästi määriteltyjä subjektiivisia oikeuksia, sillä jäsenvaltiot veloitetaan sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen näillä suotuisilla edellytyksillä ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa. Jäsenvaltioille on sallittu näiden suotuisempien edellytysten soveltamisen rajoittaminen direktiivissä määrättyissä tilanteissa. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa käyttää tätä liikkumavaraa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta

³⁸ Janne Aer: Ulkomaalaisoikeuden perusteet, s. 125

³⁹ [EUR-Lex - 32003L0086 - FI \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/86/oj)

(COM(2014) 210 final). Ehdotetut muutokset eivät ole ristiriidassa perheenyhdistämisdirektiivin kanssa.

Lapsen edun huomioon ottamisesta häntä koskevassa päätöksenteossa säädetään ulkomaalaislain 6 §:ssä. Pykälän mukaan ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Ennen kaksitoista vuotta täyttäneitä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. Alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti. Lain 6 § perustuu lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 59 ja 60/1991) ja erityisesti sen 3 artiklaan, jossa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaiset lasten oikeudet ovat luonteeltaan universaaleja, jakamattomia, toisistaan riippuvaisia ja toisiinsa liittyviä. Lapsella tarkoitetaan lapsen oikeuksien yleissopimuksessa alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapsen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Lisäksi sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan lapsella on, mikäli mahdollista, oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan. Sopimuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista. Sopimuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan lapsen ja hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat muun muassa sopimusvaltioon saapumista perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti eikä tällaisen hakemuksen esittämisestä saa olla epäedullisia seurauksia hakijoille eikä heidän perheenjäsenilleen.

Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklan (Lapsen oikeudet) 2 kohdassa todetaan, että kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut painokkaasti, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otettava huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta (PeVL 27/2016 (ks. myös PeVL 16/2010 vp, PeVL 4/2004 vp)).

Lapsen etu on kansainvälisten velvoitteiden mukaan sekä subjektiivinen oikeus että tulkintaa ja toimintaa ohjaava periaate, jonka sisältö määräytyy tapauskohtaisesti. Lapsen edun toteutumisessa on aina kyse myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Kyse on aina kokonaisharkinnasta. Lapsen yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat (CRC/GC/C/14, kohta 21). Mikäli oikeudet ovat ristiriidassa keskenään, tulee suurempi painoarvo antaa lapsen edun toteutumiselle. Lisäksi on huomattava, että yhteiskunnallinen etu ei ole sellainen oikeus, jonka toteutumista tulisi verrata lapsen edun ensisijaisuuden toteutumiseen, vaan tässä punninnassa on kyse nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Ehdotetussa 36 c §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa säädettäisiin, että oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan jättää myöntämättä silloin, kun on perusteltua aihetta epäillä, että perheside on muodostettu oleskeluluvan saamiseksi Suomeen, eikä tarkoituksena ole viettää yhteistä perhe-elämää tai kun perheside on päättynyt. Näissä tilanteissa yksilöiden välillä ei ole sellaista perhe-elämää, jota perustuslain tai kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla tulisi

suojata. Näin ollen kyse ei tältä osin ole perustuslain näkökulmasta merkityksellisestä sääntelystä.

Ehdotetuissa 36 c §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin, että oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan jättää myöntämättä siksi, että perheenkokoaja on saanut oleskelulupansa antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan taikka jättämällä kertomatta näitä koskevan olennaisen tiedon. Ehdotetun 4 kohdan mukaan oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan jättää myöntämättä siksi, että on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, koska lapsi on lähetetty Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi tämän perheenjäsenille, jollei vanhempien päätökselle lähetetä lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua ole katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy. Kummassakin kohdassa on kyse tilanteesta, jossa voi kiistatta olla suojattavaa perhe-elämää. Viime kädessä kyse on siitä, milloin perhe-elämä suojan tai lapsen edun on väistyttävä yleisen edun tieltä. Tällaisen punninnan osapuolena voi olla lapsi.

Kohdissa säädetyt menettelyt ilmentävät piittaamattomuutta yhteiskunnan säännöistä, kun tavoitteena on maahanmuuttolainsäädännön vastaisen oleskelun mahdollistaminen maahantulosäännöksiä kiertämällä tilanteessa, jossa kiistatta on myös suojattavaa perhe-elämää. Kyse on kuitenkin oikeudenmukaisen tasapainon löytämisestä yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti maahanmuuttoon liittyvien määräyksien rikkominen voi olla seikka, joka estäisi maahanpääsyn. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti näissä tilanteissa toiminnan moitittavuudelle on lähtökohtaisesti mahdollista antaa merkittävä painoarvo. Samalla on kuitenkin huomioitava 2 momenttiin sisältyvä nimenomainen velvoite paitsi ottaa huomioon perhe-elämän suoja ja lapsen etu arvioitaessa perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan epäämistä niin lisäksi edellytys siitä, että hakijan menettely osoittaa sellaisesta moitittavuutta, jota on maahanmuuton hallintaan liittyvän yleisen edun vuoksi pidettävä perhe-elämän suoja painavampana. Harkinnan tulisi aina olla tapauskohtaista punnintaa. Viranomaiselle jätetty harkintavalta huomioiden ehdotettuja rajoituksia voidaan pitää oikeasuhteisina ja kohtuullisina.

Momentin 4 kohdassa perhe-elämän suoja painavampana on pidettävä paitsi yleiseen etuun liittyviä näkökulmia niin ennen kaikkea lapsen oikeutta turvallisuuteen, koska tavoitteena on ehkäistä lapsen hyväksikäyttöä maahantulon välineenä. Lapsen oikeuksien komitea mukaan erottamisen pitäisi olla ainoastaan viimeinen vaihtoehto silloin, kun lapsi on vaarassa kokea välitöntä vahinkoa tai kun tämä on muutoin välttämätöntä. Voidaan arvioida, että lapsen hyväksikäyttö maahantulon välineenä huomioiden sen aiheuttamat riskit lapsen psyykkiselle, sosiaaliselle ja fyysiselle turvallisuudelle ja jopa oikeudelle elää voi asettaa lapsen vaaraan kokea välitöntä vahinkoa, ja on selvästi vastoin lapsen etua ja lapsen oikeuksien sopimusta. Lapsen oikeuksien komitea on myös nimenomaisesti todennut (CRC/GC/C/14), että lapsen edun arvioinnissa käytettävät tekijät voivat olla ristiriidassa, kun arvioidaan tiettyä tapausta ja sen olosuhteita. Komitea on nimenomaan todennut, että esimerkiksi perheen säilyttäminen voi olla ristiriidassa sen kanssa, että lasta on tarve suojella riskiltä joutua vanhempien väkivallan tai hyväksikäytön uhriksi. Tällaisissa tilanteissa tekijöitä on punnittava suhteessa toisiinsa sellaisen ratkaisun löytämiseksi, joka on lapsen tai lasten etu. Komitea on nimenomaisesti todennut, että lapsen edun arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös lapsen turvallisuus. Tältä osin merkitystä on annettava niille edellytyksille ja syyille, joiden vuoksi lapsi on alun perin lähetetty hakemaan turvapaikkaa ilman huoltajaa, koska lähtökohtaisesti matkustaminen toiseen maanosaan ilman huoltajaa sisältää lapsen näkökulmasta merkittäviä turvallisuusuhkia ja riskejä, jotka liittyvät paitsi lapsen perustarpeiden turvaamisen laiminlyöntiin niin myös lapsen mahdolliseen hyväksikäyttöön, väkivaltaan ja joissain tilanteissa jopa oikeuteen elää. On perusteltua, että järjestelmä yleisellä tasolla ei kannusta menettelyyn, jossa oleskeluluvan saaminen perheelle

mahdollistuu lapsen turvallisuuden vaarantavalla toiminnalla. Koska lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että koska vanhemmista erottamisella on tuntevia vaikutuksia lapseen, tällaisen erottamisen pitäisi olla ainoastaan viimeinen vaihtoehto silloin, kun lapsi on vaarassa kokea välitöntä vahinkoa tai kun tämä on muutoin välttämätöntä. Tilanteissa, joissa lapsi on paennut suoraan kotimaastaan sellaiselta alueelta, jonka suhteen hänen on todettu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, voidaan lähtökohtaisesti arvioida, että lähtöolosuhteiden turvallisuusuhka voi matkaan liittyviin uhkatekijöihin nähden olla painavampi. Tämän johdosta on perusteltua, että lapsen henkeen tai terveyteen liittyvän pakottavan syyn ollessa peruste lapsen lähettämislle matkaan ilman huoltajaa oleskelulupaa ei evätä.

Myös eduskunnan hallintovaliokunta on 2000-luvulla kahdessa mietinnössään (HaVM 4/2004 vp ja HaVM 3/2006 vp) pitänyt tavoitteena pyrkiä ehkäisemään lasten käyttämistä ”maahanmuuton välineenä”. Voidaan arvioida, että jotta yksittäisen maahan saapuneen alaikäisen oikeutta perhe-elämään ei rajoitettaisi perusteettomasti, oleskelulupa voitaisiin kuitenkin myöntää, jos vanhempien päätökselle lähtää lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua on katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy. Voidaan arvioida, että säännös on lapsen oikeuden perhe-elämään ja lapsen edun toteutumisen näkökulmasta erittäin keskeinen varmistamassa lapsen oikeuden perhe-elämään toteutumisen silloin, kun henkeen ja terveyteen liittyvät pakottavat syyt estävät perhe-elämän viettämisen perheen asuinmaassa. Sääntely huomioi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön, jonka mukaan arvioitaessa oikeudenmukaista tasapainoa yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä, punninnassa on otettava huomioon, onko perheen asumiselle jonkun perheenjäsenen alkuperämaassa ylitsepääsemättömiä esteitä.

Koska tavoitteena on tehokkaasti ehkäistä lasten käyttämistä maahanmuuton välineenä, ehdotettavan 36 c §:n 1 momentin 4 kohdan soveltamisen osalta ei esitetä siirtymäsäännöstä vaan lakia sovellettaisiin sen voimaantulosta alkaen myös niiden lasten, jotka ovat saapuneet maahan jo ennen lain voimaantuloa, huoltajien oleskelulupahakemuksiin. Ratkaisulla turvataan se, että lainmuutoksen valmistelu ja voimaantulo itsessään ei altista lapsia enenevässä määrin edes hetkellisesti käytettäväksi maahantulon välineinä lähettämällä heitä Suomeen ennen lain voimaantuloa. On huomioitava, että myös niiden lasten, jotka kuitenkin ovat jo maassa lain voimaantullessa, huoltajien oleskelulupahakemuksia ratkaistaessa sovellettavaksi tulevat paitsi 4 kohdassa säädetty lapsen henkeen ja terveyteen liittyvän pakottavan syyn arviointi, niin myös 2 momentissa säädetty nimenomainen velvollisuus arvioida lapsen perhe-elämän suoja, lapsen etu ja menettelyn moitittavuuden painoarvo suhteessa perhe-elämän suojaan sekä 66 a §:ssä säädetty erityinen harkinta. Voidaan arvioida, että lapsen edun toteutuminen voidaan varmistaa tehokkaimmin kunkin lapsen tilanteessa tehtävän yksittäistapauksellisen harkinnan kuin muutoksen tavoitetta vaarantavan kategorisen siirtymäsäännöksen nojalla.

Esityksellä on vaikutuksia perhe-elämän suojan sekä lapsen edun toteutumiseen. Ehdotettavat säännösmuutokset eivät kuitenkaan sisällä sellaisia ulottuvuuksia, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain, Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin lainsäädännön kanssa.

11.3 Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

11.3.1 Kansainvälistä suojelua hakevien asema yhdenvertaisuuden kannalta

Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai

epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993, s. 42–43). Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 54/2022 vp, PeVL 20/2017 vp, s. 7, PeVL 53/2016 vp) Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. PeVL 54/2022 vp, PeVL 32/2022 vp, PeVL 75/2014 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 70/2022 vp, PeVL 102/2022 vp, s. 3).

On selvää, että kansainvälistä suojelua hakevat on katsottava sellaiseksi ryhmäksi, joita ulkomaalaislain sääntelyssä kohdellaan ja voidaan kohdella ihmisryhmänä eri tavalla kuin muita. Tätä erottelua tehdään myös EU-oikeudessa. Ihmisryhmiä, joita voidaan sääntelyssä kohdella eri tavalla, on ulkomaalaislaissa lukuisia, kaikkein perustavanlaatuisimmat ryhmät ovat esimerkiksi Pohjoismaiden kansalaiset, EU-kansalaiset ja kolmannen maan kansalaiset, joihin kaikkiin kohdistuu erilaista oleskelu- ja maastapoistamissääntelyä. Kansainvälistä suojelua hakevat on myös selkeä erityisryhmä ulkomaalaislain sääntelyssä.

Kansainvälistä suojelua hakevat on ulkomaalaislaissa asetettu eri asemaan esimerkiksi maahantuloon ja maasta poistamiseen liittyen. Kansainvälistä suojelua hakeva on päästettävä maahan siksi ajaksi kuin hänen hakemuksensa tutkitaan myös siinä tapauksessa, että hän muutoin ei täytä kaikkia laissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä. Maahanpääsy on kansainvälisen suojelun hakijoille sallitumpaa verrattuna muihin ulkomaalaisiin. Vastaavasti maasta poistamisen kynnyks kansainvälistä suojelua hakevalla on osin korkeammalla kuin muilla maahan pyrkivillä riippuen siitä, millaisessa menettelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään. Ulkomaalaislain mukaan kansainvälistä suojelua hakeneen kohdalla pääsääntö on, että päätöstä käännyttämisestä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu (201 §:n 3 mom.). Muiden kuin kansainvälistä suojelua hakevien osalta pääsääntö on, että päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta (201 §:n 1 mom.)

Esityksessä uutena erityiskohteluna ehdotetaan menettelyä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakenut ja kielteisen päätöksen saanut ulkomaalainen ei voisi hakea ja saada työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa Suomesta, vaan hakumenettelyssä sovellettaisiin muita maahan päässeitä ehdottomammin ulkomaalaislaissa menettelylle säädettyä pääsääntöä. Ulkomaalaislain 60 §:n mukaan oleskelulupaa on haettava ennen maahantuloa ulkomailta ja näin ollen oleskeluluvan voi saada Suomesta haettuna vain poikkeuksellisesti. Kansainvälistä suojelua hakeneille ja kielteisen päätöksen saaneille ei ehdotuksen mukaan voitaisi myöntää työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa Suomesta haettuna, kun muut ulkomaalaiset voivat sen poikkeuksellisesti saada Suomesta haettuna ulkomaalaislain 49 §:ssä säädetyillä perusteilla ja viime kädessä 49 §:n 1 momentin 3 kohdan tai 5 kohdan perusteella. Mainitun 3 kohdan perusteella työntekijän tai yrittäjän oleskelulupa voidaan myöntää Suomesta haettuna, jos myöntämättä jättäminen olisi ulkomaalaisen tai työnantajan kannalta perusteetonta. Vastaavasti 5 kohdan mukaan ilman oleskelulupaa maahan tulleelle voidaan myöntää oleskelulupa Suomesta haettuna, jos oleskeluluvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

Kun kansainvälistä suojelua hakeva on asetettu muita suotuisampaan asemaan maahantulon ja maasta poistamisen suhteen, hän on voinut saada etua, kun hänen ei ole tarvinnut käyttää niin sanottuja normaaleja maahanmuuton väyliä, eikä hänen ole tarvinnut täyttää kaikkia maahantulon yleisiä edellytyksiä. Jos turvapaikkamenettelyssä on todettu, että kansainvälisen suojelun tarvetta ei ole, tämä saavutettu etu muihin kolmannen maan kansalaisiin verrattuna menetettäisiin. Perusteluna ehdotukselle on, että työ- ja koulutusperäiseen maahanmuuttoon tulisi käyttää siihen tarkoitettuja maahantulon menettelyjä, eikä turvapaikan hakemisella olisi mahdollista näitä ohittaa. Työ- ja koulutusperusteiselle maahanmuutolle on olemassa lailliset väylät, eikä kansainvälistä suojelua hakemalla tulisi päästä muita maahan pyrkiviä ulkomaalaisia suotuisampaan asemaan.

Turvapaikkaa hakeneen ja kielteisen päätöksen saaneen velvollisuus poistua maasta hakemaan oleskelulupaa ulkomailta ulkomaalaislaissa säädetyn pääsäännön mukaan on perusteltua maahanmuuton hallinnan ja oleskelulupajärjestelmän toimivuuden ja selkeyden kannalta. Tämä on ehdotettu ratkaisu, jolle on olemassa maahanmuuton hallintaan ja yleiseen turvallisuuteen liittyviä yhteiskunnallisia syitä. Tällä pyritään vaikuttamaan siihen, että turvapaikkamenettelyn käyttäminen näissä maahantulon tarkoituksissa vähenisi, eikä lainsäädäntö kannustaisi tulemaan maahan hakemaan kansainvälistä suojelua, jos tarkoituksena olisi ensisijaisesti pääsy Suomeen töihin tai opiskelemaan. On huomattava, että ehdotetulla 36 b §:llä tiukennetaan myös muiden kolmannen maan kansalaisten osalta oleskeluluvan hakemista Suomesta.

Sääntely ei näiden seikkojen perusteella muodostu mielivaltaiseksi eikä erottelu ole kohtuutonta. On katsottava, että tällainen sääntely olisi perustuslain näkökulmasta sallittua ja olisi olemassa hyväksyttävä peruste kansainvälistä suojelua hakeneiden ja kielteisen päätöksen saaneiden erilaiselle kohtelulle. Sääntelyn on katsottava kuuluvan lainsäätäjän normaalin harkintavallan piiriin.

Yhdenvertaisuuden kannalta positiivisena erityiskohteluna ehdotetaan, että ehdotettu kaistanvaihdon kieltö ei koskisi Suomesta tilapäistä suojelua saaneita. Tilapäistä suojelua saaneiden asema poikkeaa kansainvälistä suojelua hakeneiden ja kielteisen päätöksen saaneiden ulkomaalaisten asemasta erityisesti siinä suhteessa, että he ovat jo oleskelleet maassa oleskeluluvalla, minkä vuoksi mahdollisuus siirtyä työ- tai koulutusperusteiselle oleskeluluvalle Suomesta haettuna on katsottu perustelluksi. Ehdotuksessa on otettu myös huomioon nykyinen yhteiskunnallinen tilanne, jossa maassa oleskelee kymmeniä tuhansia tilapäistä suojelua saavia. Tämänkin sääntelyn on katsottava kuuluvan lainsäätäjän normaaliin harkintavaltaan.

11.3.2 Sivistykselliset oikeudet ja oikeus työhön

Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista muun muassa oikeudesta opetukseen ja 18 §:ssä oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Suomen on turvattava näiden perusoikeuksien toteutuminen Suomen lainkäyttövallan piirissä olevien henkilöiden kohdalla heidän kansallisuudestaan riippumatta. Suomen perustuslain mukaan ulkomaalaisten oikeutta työhön voidaan rajoittaa lailla, ja ulkomaalaisen tulee täyttää laissa vaaditut edellytykset, jotta hän voi käyttää kyseistä oikeuttaan Suomessa työskentelyyn (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 16 tai 18 §:stä ei ole suoraan johdettavissa oikeutta, jonka perusteella Suomeen kansainvälistä suojelua hakemaan tullessa ulkomaalaisella olisi kielteisen päätöksen jälkeen ehdoton oikeus hakea ja saada työ- tai koulutusperusteinen oleskelulupa Suomesta haettuna. Perusoikeuksien kannalta ei ole kohtuutonta vaatia kansainvälistä suojelua hakenutta ja kielteisen päätöksen saanutta ulkomaalaista hakemaan työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa ulkomaalaislain 60 §:n pääsäännön mukaisesti ulkomailta. Ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa oikeutta työhön koskevan perusoikeuden kanssa eikä sen säätäminen merkitse

sellaisenaan kielteisen turvapaikkapäätöksen ja maastapoistamispäätöksen saaneen ulkomaalaisen asettamista muihin nähden eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Kansainvälisen suojelun hakija on voitu päästää maahan ilman, että häneen välttämättä on sovellettu muiden ulkomaalaisten maahantuloon sovellettavia yleisiä edellytyksiä.

11.3.3 Suhde unionin oikeuteen

Ehdotettu sääntely ei koske kansainvälisen suojelun hakemista tai antamista, eikä kansainvälistä suojelua koskevalla EU-lainsäädännöllä ole vaikutusta ehdotuksiin. Ehdotetut muutokset eivät kohdistu turvapaikkamenettelyyn, joka tapahtuu normaaliin tapaan ulkomaalaislain 6 luvun sääntelyn mukaan. Ehdotukset eivät estä tai rajoita oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Ehdotuksilla ei ole vaikutusta palautuskiellon arviointiin.

Niin sanotun laillisen maahanmuuton osalta EU-oikeudessa on useita direktiivejä, jotka kohdistuvat yleensä tiettyihin erityisryhmiin tai oleskeluluvan myöntämisen erityisiin perusteisiin. Näitä direktiivejä ovat esimerkiksi tutkija- ja opiskelijadirektiivi, ICT-direktiivi⁴⁰, kausityödirektiivi⁴¹, erityisosaajadirektiivi⁴² ja pitkään oleskelleiden direktiivi⁴³.

Mitä tulee ehdotettuun kaistanvaihdon kieltoon EU-oikeudessa ei ole sellaista oleskeluluvan hakemisen menettelyyn kohdistuvaa sääntelyä, joka edellyttäisi oleskeluluvan myöntämistä jäsenvaltiosta haettuna. Jäsenvaltion kansallisessa sääntelyssä voidaan edellyttää, että oleskelulupaa on haettava ulkomailta ennen maahantuloa. Eri jäsenvaltioissa voi olla erilaisia ratkaisuja siitä, millä menettelyillä oleskelulupia haetaan. Yleistä on edellyttää oleskeluluvan hakemista ennen maahantuloa. Joissain maissa maahan tullaan kansallisella viisumilla ja oleskelulupahakemus jätetään vasta maahan saapumisen jälkeen. Oleskeluluvan hakeminen ulkomailta on ollut Suomen ulkomaalaislainsäädännössä pääsääntönä.

Ehdotetun kaistanvaihdon kiellon osalta asiaan liittyvää EU-sääntelyä on tutkija- ja opiskelijadirektiivissä. Kansainvälistä suojelua hakevat on lähtökohtaisesti suljettu pois direktiivin soveltamisalasta. On kuitenkin kansallisesti mahdollista laajentaa direktiivin soveltamisalaa koskemaan kansainvälistä suojelua hakevia ja Suomessa näin on tehty 15 päivänä huhtikuuta 2022 voimaan tulleella tutkija- ja opiskelijalain muutoksella (277/2022). Nyt kansallinen soveltamisala ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansainvälistä suojelua hakevat eivät kuuluisi lain soveltamisalaan. Ehdotuksessa palattaisiin tältä osin sääntelyyn, joka oli voimassa alkuperäisessä tutkija- ja opiskelijalain.

Ehdotuksessa sääntelyä muutettaisiin lisäksi siten, että kansainvälistä suojelua kerran hakenut, ei voisi hakemuksen peruuttamalla hakea ja saada oleskelulupaa ollessaan maassa kansainvälisen suojelun hakemisen päätyttyä saman oleskelukerran aikana. Tutkija- ja opiskelijadirektiivin sääntelystä ei ole johdettavissa periaatetta tai edellytystä sille, että kansainvälistä suojelua hakeneelle ja maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle olisi myönnettävä oleskelulupa samassa yhteydessä poiketen ulkomaalaislain pääsäännöstä oleskeluluvan hakemisesta ennen maahantuloa ulkomailta. Direktiivin sääntely ei siis estä säätämistä siten,

⁴⁰ [L_2014157FI.01000101.xml \(europa.eu\)](#)

⁴¹ [L_2014094FI.01037501.xml \(europa.eu\)](#)

⁴² [L_2021382FI.01000101.xml \(europa.eu\)](#)

⁴³ [EUR-Lex - 32003L0109 - FI \(europa.eu\)](#)

että tutkija- ja opiskelijalain mukaista oleskelulupaa olisi turvapaikkamenettelyn päätyttyä haettava ulkomailta.

11.4 Henkilöllisyyden todentaminen

Perustuslakivaliokunta on todennut, että tunnistamisella on oikeuksia luova vaikutus. Henkilön yksilöinnin ja tunnistamisen muodollisilla edellytyksillä on keskeinen merkitys henkilön toimimiselle erilaisissa yhteiskunnallisissa tilanteissa, ja luotettava yksilöinti on usein välttämätöntä erilaisissa asiointitilanteissa. Yksilöintiä ja tunnistamista käytetään vakiintuneesti erilaisten oikeuksien ja velvollisuuksien kohdentamisen perusteena, ja niillä on käytännössä merkitystä myös perusoikeuksien toteuttamisessa (PeVL 87/2022 vp). Tunnistamista koskevalla sääntelyn selkeyttämisellä tuetaan henkilön yksilöimistä ja sitä kautta perusoikeuksien toteutumista.

Unionin oikeuteen ei sisälly tunnistamista tai henkilöllisyyden todentamista matkustusasiakirjasta koskevaa sellaista sääntelyä, joka olisi merkityksellistä tässä esityksessä ehdotettujen muutosten näkökulmasta oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Unionin oikeus jättää asian ratkaistavaksi kansallisen oikeuden mukaan. Esimerkiksi tutkija- ja opiskelijadirektiivin 7 artiklan mukaan kolmannen maan kansalaisen kyseisen direktiivin mukaisen maahanpääsyn osalta hakijan on muun muassa esitettävä kansallisen lainsäädännön mukainen voimassa oleva matkustusasiakirja ja jäsenvaltiot voivat edellyttää, että matkustusasiakirjan voimassaoloaika kattaa vähintään aiotun oleskelun keston. ICT-direktiivin 5 artiklan mukaan kolmannen maan kansalaisen on esitettävä kolmannen maan kansalaisen kansallisen oikeuden mukainen voimassa oleva matkustusasiakirja ja tarvittaessa viisumihakemus tai viisumi, jonka lisäksi jäsenvaltiot voivat vaatia, että matkustusasiakirjan voimassaoloaika kattaa vähintään sisäisen siirron saaneen työntekijän luvan voimassaoloajan. Pitkään oleskelleita koskevan direktiivin 7 artiklan mukaan kolmannen maan kansalaisen on liitettävä hakemukseensa [...] tarvittaessa voimassa oleva matkustusasiakirja tai sen oikeaksi todistettu jäljennös. Oleskeluluvan osoitukseksi annettavan oleskelulupakortin muodosta ja ominaisuuksista, turvatekijöistä, tekniseen osaan tallennettavista biometrisistä tunnisteista sekä niiden ottamisesta, rajoituksista ja käyttötarkoituksesta sekä haltijan oikeudesta tarkistaa tekniseen osaan hänestä tallennetut tiedot säädetään kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1030/2002 (EU:n oleskelulupa-asetus). Asetuksen 8 artiklassa todetaan, että asetus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan tunnustaa valtioita ja alueita sekä näiden viranomaisten myöntämiä passeja ja henkilö- tai matkustusasiakirjoja. On huomioitava, että Schengenin rajasäännöstössä puolestaan säädetään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon edellytyksistä. Schengenin rajasäännöstön 8 artiklassa säädetään rajatarkastuksesta, jossa tarkastetaan henkilön henkilöllisyys ja kansalaisuus sekä rajanylitykseen oikeuttavan matkustusasiakirjan aitous ja voimassaolo, myös tekemällä hakuja asiaankuuluviin tietokantoihin.

11.5 Tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään

Ehdotetulla ulkomaalaislain 131 §:n erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttamista koskevalla sääntelyllä on merkitystä perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Myös EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Henkilötietojen suojaa koskevan EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista. Perusoikeuskirjan 52

artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot). Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä säädettäessä se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3–4). Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia riskejä ja uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40). Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt myös erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5-6).

Valiokunta on ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossa (PeVL 47/2010 vp, s. 4) pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mukaan sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyn rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota sormenjälkitietojen käyttötarkoituksen

laajentamiseen arvioidessaan poliisin henkilötietolain sääntelyä (PeVL 51/2018 vp, s. 14). Valiokunta katsoi, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta voitiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä poiketa sääntelyä olennaisesti alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen rajaamatta vain, mikäli sormenjälkitietojen käyttö eräiden Eurodac-asetuksessa tarkoitettujen rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi oli EU:n Eurodac-asetuksessa edellytettyä.

Myös unionin tuomioistuin on korostanut, että henkilötiedot tulee suojata väärinkäytöltä ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (Schrems, EU:C:2015:650, kohta 91 sekä Digital Rights Ireland, EU:C:2014:238, kohta 54—55). Tuomioistuin on painottanut, samoin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (M.K. v. Ranska, 19522/09, kohta 35), että tietojen suojaaminen on erityisen tärkeää, kun tietoja käsitellään automaattisesti ja huomattava vaara laittomasta pääsystä näihin tietoihin. Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että vaikka toimenpiteellä tavoiteltaisiin yleisen edun mukaista tavoitetta, kuten vakavan rikollisuuden, muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin, torjumista yleisen turvallisuuden takaamiseksi, se ei yksin oikeuta pitämään kyseistä toimenpidettä perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa edellytetyllä tavalla välttämättömänä mainitun torjumisen kannalta (Digital Rights Ireland, EU:C:2014:238, kohta 51).

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi säännökset ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekisteriin kerättyjen henkilötuntemerkkien, kuten sormenjälki- ja valokuvatietojen luovuttamiseksi SIS-järjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin. Arvioidessaan passirekisteriä koskevaa esitystä perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 14/2009 vp, s. 3), että sormenjälki on biometrisenä tunnistena pysyvä, muuttumaton ja peruuttamaton osa yksilöä. Valiokunta viittasi lausunnossaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Marper-tapauksen (Marper vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 30562/04 ja 30566/04) oikeusohjeisiin. Biometrisiä tietoja, kuten sormenjälkiä ja valokuvaa tai kasvokuvaa, käytetään henkilöllisyyden todentamiseen ja henkilöiden tunnistamiseen, koska ne ovat ainutlaatuisia ja siksi paljon luotettavampia henkilön henkilöllisyyden todentamisessa ja tunnistamisessa kuin aakkosnumeeriset tiedot. Henkilöllisyyden todentaminen tai henkilöiden luotettava tunnistaminen on tarpeen SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa kuulutuksille säädettyjen käyttötarkoitusten toteuttamisen kannalta, jotta voidaan varmistaa, että paluuelvoitetta on noudatettu, tukea palauttamispäätösten täytäntöönpanoa sekä estää paluu Schengen-alueelle niissä tapauksissa, joissa henkilölle on määrätty maahantulokielto.

SIS-asetuksissa ei säädetä jäsenvaltion velvollisuudesta kerätä kuulutuksiin tarvittavia tietoja, vaan tietojen kerääminen perustuu kansalliseen lainsäädäntöön. Ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään poliisin ja rajatarkastusviranomaisen oikeudesta kerätä henkilötuntemerkit, kuten sormenjäljet ja valokuvan ulkomaalaisesta, joka on päätetty käännyttää tai maasta karkottaa. Poliisin rekisteriin kerätään ja tallennetaan siten jo nykyisellään biometriset tiedot ulkomaalaisista, joille on tehty palauttamispäätös ja joille on mahdollisesti määrätty lisäksi maahantulokieltokielto, joita koskevat kuulutukset tulee SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen mukaan tallentaa SIS-järjestelmään. Myös SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa kuulutuksille säädetyt alkuperäiset käyttötarkoitukset vastaisivat ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentissa säädettyjä käsittelytarkoituksia. Tältä osin tietojen voidaan siten katsoa olevan SIS-palauttamisasetuksen 4 artiklassa ja SIS-rajatarkastusasetuksen 22 artiklassa tarkoitettulla tavalla saatavilla poliisin rekisterissä. SIS-järjestelmään tallennettuihin tietoihin voidaan kuitenkin tehdä hakuja tutkittavana olevien vakavien rikosten tai terrorismirikosten tekopaikoilta löydettyjen täydellisten tai epätäydellisten sormenjälkien tai kämmenjälkien perusteella. Tämä laajentaa tietojen käyttömahdollisuuksia erityisesti vakavien rikosten osalta sellaisiin rikoksiin, joilla ei

ole perustuslakivaliokunnan edellyttämää kiinteää yhteyttä tietojen alkuperäiseen ulkomaalaislain mukaiseen käsittelytarkoitukseen (PeVL 51/2018 vp, s. 14). Tätä hakumahdollisuutta ei voida rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä, vaan myös muut jäsenvaltiot voivat tehdä hakuja Suomen luovuttamiin tietoihin suoraan sovellettavien SIS-asetusten mukaisesti.

Arvioidessaan hallituksen esitystä eduskunnalle SIS-järjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 35/2021 vp) perustuslakivaliokunta totesi, ettei sen valtiosääntöisiin tehtäviin kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Valiokunnan mukaan on kuitenkin ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42). Siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 79/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 7, PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp, s. 3).

SIS-asetukset ovat on kaikilta osiltaan velvoittavia, ja niitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa perussopimusten mukaisesti, vaikka ne sisältävät kansallista liikkumavaraa kerättävien tietojen osalta. Se, että SIS-järjestelmään tallennettujen palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevien kuulutusten tietoja voidaan käyttää toissijaiseen lainvalvontatarkoitukseen laajemmin kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty kansallinen lainsäädäntö sallii, ei sisälly kansallisen liikkumavaran piiriin, vaan seuraa SIS-asetusten suoraan sovellettavasta sääntelystä. SIS-asetusten biometristen tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuus on arvioitu SIS-asetusten valmistelun yhteydessä. SIS-asetuksissa säädetään lisäksi EU:n perusoikeuskirjan henkilötietojen suojan ja yleisen tietosuojaa-asetuksen edellyttämällä tavalla SIS-järjestelmään tallennettujen henkilötietojen muusta käsittelystä, rekisteröidyn oikeuksista ja oikeussuojakeinoista sekä valvontaviranomaisista.

Kansallisessa lainsäädännössä henkilötietojen käsittelylle ja salassapidon murtavalle sääntelylle asetettujen edellytysten vuoksi niiden luovuttamisesta on säädettävä erikseen. Esityksessä ehdotettu henkilötietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään on tarpeen rekisterinpitäjän SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen mukaisen lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi, joten käsittely perustuu yleisen tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Yleisen tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan liikkumavaran puitteissa kansallisessa lainsäädännössä voidaan antaa tarkempia säännöksiä esimerkiksi yhteisöistä, joille ja tarkoituksista joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Jäsenvaltion lainsäädännön on tällöin täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Näistä on säädetty suoraan sovellettavissa SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa. Tiedot luovutettaisiin SIS-asetuksissa säädettyjä tarkoituksia varten SIS-järjestelmään, jossa ne ovat muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja tiettyjen unionin virastojen henkilöstön käytettävissä asetuksissa säädetyin edellytyksin. Sääntelyn oikeasuhtaisuus on arvioitu SIS-asetusten valmistelun yhteydessä. Tietosuojalain (1050/2018) 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, *julkisuuslaki*) 30 §:n mukaan viranomaisen voi antaa salassa

pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle. Julkisuuslain 29 §:n mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Luovutettavat biometriset tiedot ovat yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekisteriin tallennettujen tietojen käsittelystä säädetään poliisin henkilötietolaissa. Ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettuja biometrisiä sormenjälki- ja valokuvatietoja, kuten muitakin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, voidaan poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momentin mukaisesti luovuttaa SIS-järjestelmään vain, kun se on välttämätöntä. Tiedot luovutetaan SIS-järjestelmään suoraan sovellettavien SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen velvoitteiden täyttämiseksi. Tietojen luovuttamisen toteuttamisessa on noudatettava SIS-rajatarkastusasetuksen II luvun sääntelyä luovuttamisen tavasta ja turvatoimista. Ehdotetun luovutussääntelyn on siten arvioitu täyttävän yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 71 §:n 5 kohta, sellaisena kuin se on laissa 216/2023,
muutetaan 6 b §:n 2 momentti, 8 §:n 2 momentti, 17 b §:n 3 momentti, 28 a §:n 2 momentti,
35 ja 36 §, 58 §:n 5 momentti, 66 §:n 3 momentti, 69 c §:n 1 momentti, 71 §:n 4 kohta, 81 c §:n
6 momentti, 96 §:n 2 momentti, 131 §:n 5 momentti, 133 a §, 134 §:n 1 momentti, 136 §:n 5
momentti ja 147 a §:n 2 momentti,
sellaisina kuin niistä ovat 6 b §:n 2 momentti laissa 501/2016, 17 b §:n 3 momentti ja 28 a §:n
2 momentti laissa 121/2022, 35 § laissa 332/2016, 36 § laeissa 668/2013, 689/2015, 554/2021
ja 216/2023, 58 §:n 5 momentti laissa 668/2013, 66 §:n 3 momentti, 71 §:n 4 kohta ja 81 c §:n
6 momentti laissa 216/2023, 69 c §:n 1 momentti laissa 675/2015, 131 §:n 5 momentti laissa
821/2022, 133 a § laissa 458/2009, 136 §:n 5 momentti laissa 673/2006 ja 147 a §:n 2 momentti
laissa 194/2015 sekä

lisätään lakiin uusi 36 a—36 f § seuraavasti:

6 b §

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen

Tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet voi tehdä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen
pyynnöstä myös keskussairaala, kunnallinen terveyskeskus tai yksityisen terveydenhuollon
toimintayksikkö. Tutkimusta varten tarvittavia toimenpiteitä tekevän on oltava
terveydenhuollon ammattihenkilö. Maahanmuuttoviraston virkamies todentaa toimenpiteen
tekemisen yhteydessä tutkittavan henkilöllisyyden. Tutkittavan huoltajalla tai muulla laillisella
edustajalla on oikeus olla läsnä tutkimusta suoritettaessa.

8 §

Henkilökohtainen läsnäolo sekä asiamiehen ja avustajan käyttö

Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä asianosainen saa käyttää avustajaa. Hallintoasian
vireillepanossa ja käsittelyssä saa käyttää myös asiamiestä, jos ulkomaalaisen henkilökohtainen
kuuleminen tai paikalle saapuminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi tai hänen
henkilöllisyytensä todentamiseksi.

17 b §

Pitkäaikaisen viisumin hakeminen

Hakijan on tultava henkilökohtaisesti edustustoon henkilöllisyyden todentamista varten. Hakijan henkilöllisyys todennetaan 2 momentissa tarkoitettusta voimassa olevasta matkustusasiakirjasta.

28 a §

Ulkoinen palveluntarjoaja pitkäaikaista viisumia koskevissa tehtävissä

Ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa suoritettavaksi yksi tai useampi seuraavista pitkäaikaisen viisumin käsittelyyn liittyvistä tehtävistä:

- 1) pitkäaikaisen viisumin hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen;
 - 2) tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella;
 - 3) tietojen, hakemusten ja viisumimaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle;
 - 4) hakijan henkilöllisyyden todentaminen;
 - 5) ajanvarausten hoitaminen hakijan henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona;
 - 6) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.
-

35 §

Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakija on tunnistettu ja hänen henkilöllisyytensä on luotettavasti todennettu voimassa olevalla kansallisella matkustusasiakirjalla.

Määräaikainen oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella. Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta Suomessa syntyneelle lapselle, jolle myönnetään oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella, pysyvä oleskelulupa voidaan näillä edellytyksillä myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta.

Jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 51, 52, 52 a, 52 d tai 52 e §:n perusteella voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä mainituilla perusteilla on, että hakija on hankkinut voimassa olevan kansallisen matkustusasiakirjan taikka on todistettavasti pyrkinyt sellaisen hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

36 §

Oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan edun vuoksi

Oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella taikka oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jos hänelle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

36 a §

Oleskeluluvan epäämisen yleiset perusteet

Oleskelulupaa ei myönnetä, jos:

- 1) on perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa perusteilla, jotka eivät vastaa maahantulon todellista tarkoitusta;
- 2) ulkomaalainen on antanut olennaisesti vääriä, virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja henkilöllisyydestään, kansalaisuudestaan tai maahantulon tai maassa oleskelun todellisesta tarkoituksesta taikka jättänyt kertomatta tai salannut asian ratkaisemisen kannalta olennaisia tietoja;
- 3) ulkomaalainen on esittänyt vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja hakemuksensa perusteeksi;
- 4) ulkomaalainen on muulla kuin 1—3 kohdassa tarkoitettulla tavalla harhauttanut tai pyrkinyt harhauttamaan viranomaisia maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittämisessä;
- 5) ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon Suomeen tai hänellä on toisessa Schengen-valtiossa määrätty voimassa oleva maahantulokielto Schengen-alueelle;
- 6) on perusteltua aihetta epäillä hakijan tai perheenkokoajan joutuvan hyväksikäytön kohteeksi tai muutoin haavoittuvaan asemaan Suomessa;
- 7) ulkomaalaiselle on aiemmin myönnetty vapaaehtoisen paluun avustus Suomesta poistumista varten ja hän hakee oleskelulupaa Suomeen 5 vuoden kuluessa paluustaan kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsönsä on taattu; tai
- 8) ulkomaalainen on aikaisemmin Suomessa oleskellessaan toiminut 36 b §:ssä tarkoitettulla tavalla ja epäämisen syyt ovat moitittavuudeltaan niin vakavia, että olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen on perusteltu syy evätä oleskelulupa.

36 b §

Oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi

Oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos:

- 1) ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta;
- 2) ulkomaalainen on tietoisesti tehnyt ansiotyötä tai harjoittanut elinkeinotoimintaa Suomessa ilman lakiin perustuvaa oikeutta;
- 3) ulkomaalainen on ilman hyväksyttävää syytä jättänyt poistumatta maasta sen jälkeen, kun hänen saamansa päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi tai hän on välttellyt viranomaisia tai vaikeuttanut palauttamisen valmisteluja tai maasta poistamista;

4) ulkomaalainen on tehnyt selvästi perusteettoman oleskelulupa- tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen estääkseen tai lykätäkseen maasta poistamisensa täytäntöönpanoa; tai

5) ulkomaalainen on muutoin aiemmalla toiminnallaan osoittanut piittaamattomuutta maahantuloa ja maassa oleskelua koskevasta lainsäädännöstä tai Suomen viranomaisten päätöksistä tai määräyksistä.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa säädetty ei koske tilanteita, joissa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen on erehdyksessä tai muistamattomuuttaan jättänyt hakematta uutta oleskelulupaa edellisen oleskeluluvan ollessa vielä voimassa.

36 c §

Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Oleskelulupa perhesiteen perusteella ei myönnetä, jos:

1) on perusteltua aihetta epäillä, että perheside on muodostettu oleskeluluvan saamiseksi Suomeen, eikä tarkoituksena ole viettää yhteistä perhe-elämää;

2) perhe-elämän on katsottava päättyneen eikä tarkoituksena ole viettää yhteistä perhe-elämää;

3) perheenkokoaja on saanut oleskelulupansa antamalla olennaisesti vääriä, virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja henkilöllisyydestään, kansalaisuudestaan tai perhesuhteistaan taikka jättämällä kertomatta näitä koskevan olennaisen tiedon; taikka

4) on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, koska lapsi on lähetetty Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi tämän perheenjäsenille, jollei vanhempien päätökselle lähettää lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua ole katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy.

Arvioitaessa perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan epäämistä on otettava huomioon perhe-elämän suoja ja lapsen etu. Oleskeluluvan epääminen edellyttää, että hakijan tai perheenkokoajan menettely oleskelulupaa haettaessa muutoin osoittaa sellaista moitittavuutta, jota on maahanmuuton hallintaan liittyvän yleisen edun vuoksi pidettävä perhe-elämän suoja painavampana. Harkinnasta perhesiteen perusteella tehdyn hakemuksen yhteydessä säädetään lisäksi 66 a §:ssä.

36 d §

Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa työnteon perusteella

Oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tarkoituksena olevan jättää noudattamatta 71 §:n 1, 2 tai 4 kohdassa säädettyjä työnantajan velvollisuuksia tai muita maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä.

Harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä 5 luvun mukaisesti työnteon perusteella on otettava huomioon tapaukseen liittyvät olosuhteet kokonaisuudessaan.

36 e §

Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus

Poiketen siitä, mitä 36 ja 36 a—36 d §:ssä säädetään, oleskelulupa kuitenkin myönnetään, jos oleskeluluvan epääminen olisi kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta eikä myöntämättä jättäminen ole tarpeen yleisen lainkuuliaisuuden, maahanmuuton hallinnan tai sisäisen turvallisuuden vuoksi.

36 f §

Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

Oleskelulupaa työnteon, elinkeinon harjoittamisen tai opiskelun perusteella ei myönnetä, jos ulkomaalainen on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua ja on hakenut oleskelulupaa ennen poistumistaan maasta kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa.

Oleskelulupahakemus jätetään tutkimatta, jos se on tehty Suomessa 1 momentissa säädetyillä perusteilla turvapaikkamenettelyn ollessa vireillä tai turvapaikkamenettelyn päätyttyä ennen kuin ulkomaalainen on poistunut maasta.

Säännöstä ei sovelleta tilapäistä suojelua saaneisiin, jotka hakevat oleskelulupaa tilapäisen suojelun aikana tai välittömästi sen jälkeen poistumatta maasta.

58 §

Oleskeluluvan peruuttaminen

Määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei ole ollut tai ei enää ole olemassa.

66 §

DNA-tutkimuksen suorittaminen

Tutkimusnäytteen ottamista valvoo ja näytteenantajan henkilöllisyyden todentaa Maahanmuuttoviraston tai ulkoasiainhallinnon virkamies tai Suomen edustustoon työsuhteessa oleva edustuston päällikön määräämä henkilö, jolla on tehtävän edellyttämät taidot. Virkamiehen tai Suomen edustuston päällikön määräämän henkilön on oltava läsnä henkilökohtaisesti koko näytteen ottamisen ajan.

69 c §

Ulkoistamisessa annettavat tehtävät

Toisen Schengen-valtion edustustolle ja ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa yksi tai useampi seuraavista oleskelulupatehtävistä:

- 1) oleskeluluvan hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen;
- 2) tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella;
- 3) tietojen, hakemuksen ja käsittelymaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle;
- 4) hakijan henkilöllisyyden todentaminen;
- 5) biometrinen tunnistaminen ja tallentaminen;
- 6) ajanvarausten hoitaminen henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona;
- 7) oleskeluluvan hakijan kuulemiseen liittyvien järjestelyiden hoitaminen;

- 8) hakemukseen liittyvien lisäselvityspyyntöjen ja niihin saatujen vastausten välittäminen;
9) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.
-

71 §

Työnteon perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset

Oleskeluluvan myöntäminen työntekoa varten edellyttää, että:

- 4) työntekijä täyttää 71 a §:n ja työnantaja 71 b §:n mukaisen selvittämismuutoksen.

81 c §

Oikeus aloittaa työnteko ja oikeuden kesto

Jos työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen, työnteko-oikeus päättyy, kun hakija on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston tekemän kielteisen päätöksen kansainvälisen suojelun hakemukseen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut. Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsitelty tämän lain mukaisessa tavallisessa menettelyssä, työnteko-oikeus kuitenkin jatkuu sen ajan, kun päätökseen on oikeus hakea muutosta. Jos tavallisessa menettelyssä tehtyyn päätökseen on haettu muutosta, työnteko-oikeus jatkuu ja päättyy, kun hakija on saanut tiedoksi hallinto-oikeuden päätöksen, jolla valitus kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa on hylätty. Jos korkein hallinto-oikeus palauttaa tavallisessa menettelyssä käsitellyn kansainvälistä suojelua koskevan asian Maahanmuuttoviraston tai hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, työnteko-oikeus jatkuu ja päättyy sen mukaan, mitä tässä momentissa on säädetty.

96 §

Kortti hakemusasian vireillä olosta

Korttiin merkitään hakijan nimi, syntymäaika, kansalaisuus ja siihen liitetään valokuva. Jos hakijan henkilöllisyyttä ei ole pystytty selvittämään, siitä tehdään merkintä korttiin. Kortti on voimassa Suomessa määräajan, kuitenkin enintään siihen saakka, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai asianomainen on poistunut maasta taikka hän on saanut matkustusasiakirjan.

131 §

Henkilötuntemerkkien ottaminen

Edellä 1 momentissa tarkoitetut henkilötiedot voidaan lisäksi salassapitosäännösten estämättä ja sen estämättä, mitä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 §:n 4 momentissa säädetään, luovuttaa Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1861,

jäljempänä *SIS-rajatarkastusasetus*, ja Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1862, jäljempänä *SIS-poliisiyhteistyöasetus*, tarkoitettuun SIS-järjestelmään:

1) Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1860 3 artiklassa tarkoitetun palauttamista koskevan kuulutuksen tekemiseksi;

2) SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklassa tarkoitetun maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevan kuulutuksen tekemiseksi;

3) SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 32 artiklassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi.

133 a §

Passilain soveltaminen

Mitä passilaissa (671/2006) säädetään passin turvatekijöistä, sormenjalkien ottamisesta, passin teknisestä osasta, teknisen osan tietojen tarkastamisesta, teknisen osan tietojen tietoturvasta ja tekniseen osaan talletettujen sormenjalkien lukemisesta, sovelletaan myös tässä luvussa tarkoitettuihin matkustusasiakirjoihin. Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan tekniseen osaan talletettuja sormenjalkia voi lukea sen lisäksi, mitä mainitussa laissa säädetään, myös Maahanmuuttovirasto asiakirjan aitouden toteamiseksi ja henkilöllisyyden todentamiseksi, jos sille säädettyjen tehtävien suorittaminen sitä edellyttää.

134 §

Muukalaispassin myöntäminen

Muukalaispassi voidaan myöntää Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa, jos:

1) hän ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa;

2) hän on kansalaisuudeton; tai

3) muukalaispassin myöntämiseen on muu kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu erityinen syy.

136 §

Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan sisältö

Jos ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole pystytty selvittämään siitä tehdään merkintä muukalaispassiin tai pakolaisen matkustusasiakirjaan.

147 a §

Vapaaehtoinen paluu

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään, jos on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai

vilpillisenä taikka kysymys on 103 §:ssä tarkoitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai 104 §:ssä tarkoitetusta nopeutetun menettelyn käyttämisestä. Pakenemisen vaaraa arvioidaan 121 a §:n mukaisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 36 a §:n 7 kohtaa oleskeluluvan epäämisestä ei sovelleta, jos vapaaehtoisen paluun avustus on myönnetty ulkomaalaiselle ennen tämän lain voimaantuloa.

Jos Maahanmuuttovirasto on tehnyt kansainvälisen suojelun hakemukseen päätöksen ennen tämän lain voimaantuloa, kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestoon sovelletaan tämän lain voimaan tullessa ollutta 81 c §:n 6 momenttia.

2.

Laki

kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) 2 §, sellaisena kuin se on laissa 277/2022, seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kolmannen maan kansalaisiin, jotka hakevat pääsyä tai jotka on päästetty jonkin Euroopan unionin (*unioni*) jäsenvaltion (*jäsenvaltio*) alueelle tutkija- ja opiskelijadirektiivin tai kansallisen sääntelyn perusteella.

Tätä lakia ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin:

1) jotka hakevat kansainvälistä suojelua tai jotka saavat vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU mukaista kansainvälistä suojelua;

2) joiden karkottamista on lykätty tosiseikkoihin perustuvista tai oikeudellisista syistä;

3) jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionissa käyttäneiden jonkin jäsenvaltion kansalaisten perheenjäseniä;

4) jotka ovat saaneet pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY mukaisen pitkään oleskelleen henkilön aseman jossain jäsenvaltiossa;

5) joilla itsellään ja joiden perheenjäsenillä on kansalaisuudestaan riippumatta joko unionin, sen jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten tai unionin ja kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten nojalla samanlainen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen kuin jäsenvaltioiden kansalaisilla;

6) jotka tulevat johonkin jäsenvaltioon kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/66/EU nojalla työsuhteisiksi harjoittelijoiksi yrityksen sisäisen siirron yhteydessä;

7) joille on myönnetty oikeus maahantuloon erittäin pätevän työntekijän asemassa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten annetun neuvoston direktiivin 2009/50/EY mukaisesti.

Tämän lain 6 ja 7 §:ää ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka saavat vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasisitusten tasapuolisen jakautumisen

edistämiseksi annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY mukaista tilapäistä suojelua jossain jäsenvaltiossa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 18.4.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 71 §:n 5 kohta, sellaisena kuin se on laissa 216/2023,
muutetaan 6 b §:n 2 momentti, 8 §:n 2 momentti, 17 b §:n 3 momentti, 28 a §:n 2 momentti,
35 ja 36 §, 58 §:n 5 momentti, 66 §:n 3 momentti, 69 c §:n 1 momentti, 71 §:n 4 kohta, 81 c §:n
6 momentti, 96 §:n 2 momentti, 131 §:n 5 momentti, 133 a §, 134 §:n 1 momentti, 136 §:n 5
momentti ja 147 a §:n 2 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 6 b §:n 2 momentti laissa 501/2016, 17 b §:n 3 momentti ja 28 a §:n
2 momentti laissa 121/2022, 35 § laissa 332/2016, 36 § laeissa 668/2013, 689/2015, 554/2021
ja 216/2023, 58 §:n 5 momentti laissa 668/2013, 66 §:n 3 momentti, 71 §:n 4 kohta ja 81 c §:n
6 momentti laissa 216/2023, 69 c §:n 1 momentti laissa 675/2015, 131 §:n 5 momentti laissa
821/2022, 133 a § laissa 458/2009, 136 §:n 5 momentti laissa 673/2006 ja 147 a §:n 2 momentti
laissa 194/2015 sekä

lisätään lakiin uusi 36 a—36 f § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 b §

6 b §

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen *Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen*

Tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet voi tehdä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen pyynnöstä myös keskussairaala, kunnallinen terveyskeskus tai yksityisen terveydenhuollon toimintayksikkö. Tutkimusta varten tarvittavia toimenpiteitä tekevän on oltava terveydenhuollon ammattihenkilö. Maahanmuuttoviraston virkamies varmistaa toimenpiteen tekemisen yhteydessä tutkittavan henkilöllisyyden. Tutkittavan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä tutkimusta suoritettaessa.

Tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet voi tehdä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen pyynnöstä myös keskussairaala, kunnallinen terveyskeskus tai yksityisen terveydenhuollon toimintayksikkö. Tutkimusta varten tarvittavia toimenpiteitä tekevän on oltava terveydenhuollon ammattihenkilö. Maahanmuuttoviraston virkamies *todentaa* toimenpiteen tekemisen yhteydessä tutkittavan henkilöllisyyden. Tutkittavan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä tutkimusta suoritettaessa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 §

8 §

Henkilökohtainen läsnäolo sekä asiamiehen ja avustajan käyttö

Henkilökohtainen läsnäolo sekä asiamiehen ja avustajan käyttö

Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä asianosainen saa käyttää avustajaa. Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä saa käyttää myös asiamiestä, jos ulkomaalaisen henkilökohtainen kuuleminen tai paikalle saapuminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi tai hänen henkilöllisyytensä varmistamiseksi.

Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä asianosainen saa käyttää avustajaa. Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä saa käyttää myös asiamiestä, jos ulkomaalaisen henkilökohtainen kuuleminen tai paikalle saapuminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi tai hänen henkilöllisyytensä *todentamiseksi*.

17 b §

17 b §

Pitkäaikaisen viisumin hakeminen

Pitkäaikaisen viisumin hakeminen

Hakijan on tultava henkilökohtaisesti edustustoon henkilöllisyyden tarkistamista varten. Hakijan henkilöllisyys varmistetaan 2 momentissa tarkoitetusta voimassa olevasta matkustusasiakirjasta.

Hakijan on tultava henkilökohtaisesti edustustoon henkilöllisyyden *todentamista* varten. Hakijan henkilöllisyys *todennetaan* 2 momentissa tarkoitetusta voimassa olevasta matkustusasiakirjasta.

28 a §

28 a §

Ulkoinen palveluntarjoaja pitkäaikaista viisumia koskevissa tehtävissä

Ulkoinen palveluntarjoaja pitkäaikaista viisumia koskevissa tehtävissä

Ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa suoritettavaksi yksi tai useampi seuraavista pitkäaikaisen viisumin käsittelyyn liittyvistä tehtävistä:

- 1) pitkäaikaisen viisumin hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen;
- 2) tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella;
- 3) tietojen, hakemusten ja viisumimaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle;
- 4) hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen;
- 5) ajanvarausten hoitaminen hakijan henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona;
- 6) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.

Ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa suoritettavaksi yksi tai useampi seuraavista pitkäaikaisen viisumin käsittelyyn liittyvistä tehtävistä:

- 1) pitkäaikaisen viisumin hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen;
- 2) tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella;
- 3) tietojen, hakemusten ja viisumimaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle;
- 4) hakijan henkilöllisyyden *todentaminen*;
- 5) ajanvarausten hoitaminen hakijan henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona;
- 6) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.

35 §

35 §

Vaatimus matkustusasiakirjan voimassaolosta

Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella.

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakija on tunnistettu ja hänen henkilöllisyytensä on luotettavasti todennettu voimassa olevalla kansallisella matkustusasiakirjalla

Määräaikainen oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella. Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa voidaan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta myöntää Suomessa syntyneelle lapselle, jolle myönnetään oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella, pysyvä oleskelulupa voidaan näillä edellytyksillä myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta.

Jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 51, 52, 52 a, 52 d, tai 52 e §:n perusteella voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä mainituilla perusteilla on, että hakija on hankkinut voimassa olevan kansallisen matkustusasiakirjan taikka on todistettavasti pyrkinyt sellaisen hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään.

Matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

36 §

36 §

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Oleskeluluvan epäminen yhteiskunnan edun vuoksi

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista

kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella taikka oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jos hänelle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella taikka oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jos hänelle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

36 a §

Oleskeluluvan epäämisen yleiset perusteet

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

Oleskelulupaa ei myönnetä, jos:

1) on perusteltua aihetta epäillä, *että ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa perusteilla, jotka eivät vastaa maahantulon todellista tarkoitusta;*

2) *ulkomaalainen on antanut olennaisesti vääriä, virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja henkilöllisyydestään, kansalaisuudestaan tai maahantulon tai maassa oleskelun todellisesta tarkoituksesta taikka jättänyt kertomatta tai salannut asian ratkaisemisen kannalta olennaisia tietoja;*

3) *ulkomaalainen on esittänyt vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja hakemuksensa perusteeksi;*

4) *ulkomaalainen on muulla kuin 1—3 kohdassa tarkoitettulla tavalla harhauttanut tai pyrkinyt harhauttamaan viranomaisia maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittämisessä;*

5) *ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon Suomeen tai hänellä on toisessa Schengen-valtiossa määrätty voimassa oleva maahantulokielto Schengen-alueelle;*

6) *on perusteltua aihetta epäillä hakijan tai perheenkokoajan joutuvan hyväksikäytön*

kohteeksi tai muutoin haavoittuvaan asemaan Suomessa;

7) ulkomaalaiselle on aiemmin myönnetty vapaaehtoisen palvelun avustus Suomesta poistumista varten ja hän hakee oleskelulupaa Suomeen 5 vuoden kuluessa paluustaan kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsyinsä on taattu; tai

8) ulkomaalainen on aikaisemmin Suomessa oleskellessaan toiminut 36 b §:ssä tarkoitetulla tavalla ja epäämisen syyt ovat moitittavuudeltaan niin vakavia, että olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen on perusteltu syy evätä oleskelulupa.

36 b §

Oleskeluluvan epäminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi

Oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos:

1) ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta;

2) ulkomaalainen on tietoisesti tehnyt ansiotyötä tai harjoittanut elinkeinotoimintaa Suomessa ilman lakiin perustuvaa oikeutta;

3) ulkomaalainen on ilman hyväksyttävää syytä jättänyt poistumatta maasta sen jälkeen, kun hänen saamansa päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi tai hän on vältellyt viranomaisia tai vaikeuttanut palauttamisen valmistelua tai maasta poistamista;

4) ulkomaalainen on tehnyt selvästi perusteettoman oleskelulupa- tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen estääkseen tai lykätäkseen maasta poistamisensa täytäntöönpanoa; tai

5) ulkomaalainen on muutoin aiemmalla toiminnallaan osoittanut piittaamattomuutta maahantuloa ja maassa oleskelua koskevasta lainsäädännöstä tai Suomen viranomaisten päätöksistä tai määräyksistä.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa säädetty ei koske tilanteita, joissa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen on erehdyksessä tai muistamattomuuttaan jättänyt hakematta uutta

oleskelulupaa edellisen oleskeluluvan ollessa vielä voimassa.

36 c §

Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan.

Oleskelulupaa perhesiteen perusteella ei myönnetä, jos:

1) on perusteltua aihetta epäillä, että perheside on muodostettu oleskeluluvan saamiseksi Suomeen, eikä tarkoituksena ole viettää yhteistä perhe-elämää;

2) perhe-elämän on katsottava päättyneen eikä tarkoituksena ole viettää yhteistä perhe-elämää;

3) perheenkokoaja on saanut oleskelulupansa antamalla vääriä, virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja henkilöllisyydestään, kansalaisuudestaan tai perhesuhteistaan taikka jättämällä kertomatta näitä koskevan olennaisen tiedon; taikka

4) on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, koska lapsi on lähetetty Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi tämän perheenjäsenille, jollei vanhempien päätökselle lähettää lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua ole katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy.

Arvioitaessa perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan epäämistä on otettava huomioon perhe-elämän suoja ja lapsen etu. Oleskeluluvan epääminen edellyttää, että hakijan tai perheenkokoajan menettely oleskelulupaa haettaessa muutoin osoittaa sellaista moitittavuutta, jota on maahanmuuton hallintaan liittyvän yleisen edun vuoksi pidettävä perhe-elämän suoja painavampana. Harkinnasta perhesiteen perusteella tehdyn hakemuksen yhteydessä säädetään lisäksi 66 a §:ssä.

36 d §

**Oleskeluluvan epääminen haettaessa
oleskelulupaa työnteon perusteella**

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä myös, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa.

Jos 2 tai 4 momenttia sovelletaan tämän lain 5 luvussa tarkoitetun työnteon koskevan hakemuksen edellytysten arvioinnissa, siinä otetaan huomioon lisäksi työnteon perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleisten edellytysten sekä työntekijän ja työnantajan selvittämisvelvollisuuden täyttäminen.

Oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tarkoituksena olevan jättää noudattamatta 71 §:n 1, 2 tai 4 kohdassa säädettyjä työnantajan velvollisuuksia tai muutoin maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä.

Harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä 5 luvun mukaisesti työnteon perusteella on otettava huomioon tapaukseen liittyvät olosuhteet kokonaisuudessaan.

36 e §

Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus

Poiketen siitä, mitä 36 ja 36 a—36 d §:ssä säädetään, oleskelulupa kuitenkin myönnetään, jos oleskeluluvan epääminen olisi kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta eikä myöntämättä jättäminen ole tarpeen yleisen lainkuuliaisuuden, maahanmuuton hallinnan tai sisäisen turvallisuuden vuoksi.

36 f §

**Oleskeluluvan epääminen
turvapaikkamenettelyn vuoksi**

Oleskelulupaa työnteon, elinkeinon harjoittamisen tai opiskelun perusteella ei myönnetä, jos ulkomaalainen on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua ja on hakenut oleskelulupaa ennen poistumistaan maasta kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa.

Oleskelulupahakemus jätetään tutkimatta, jos se on tehty 1 momentissa säädettyillä perusteilla Suomessa turvapaikkamenettelyn ollessa vireillä tai turvapaikkamenettelyn

Voimassa oleva laki

Ehdotus

päätyttyä ennen kuin ulkomaalainen on poistunut maasta.

Säännöstä ei sovelleta tilapäistä suojelua saaneisiin, jotka hakevat oleskelulupaa tilapäisen suojelun aikana tai välittömästi sen jälkeen poistumatta maasta.

58 §

Oleskeluluvan peruuttaminen

Määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa.

58 §

Oleskeluluvan peruuttaminen

Määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, *ei ole ollut tai* ei enää ole olemassa.

66 §

DNA-tutkimuksen suorittaminen

Tutkimusnäytteen ottamista valvoo ja näytteenantajan henkilöllisyyden varmistaa Maahanmuuttoviraston tai ulkoasiainhallinnon virkamies tai Suomen edustustoon työsuhteessa oleva edustuston päällikön määräämä henkilö, jolla on tehtävän edellyttämät taidot. Virkamiehen tai Suomen edustuston päällikön määräämän henkilön on oltava läsnä henkilökohtaisesti koko näytteen ottamisen ajan.

66 §

DNA-tutkimuksen suorittaminen

Tutkimusnäytteen ottamista valvoo ja näytteenantajan henkilöllisyyden *todentaa* Maahanmuuttoviraston tai ulkoasiainhallinnon virkamies tai Suomen edustustoon työsuhteessa oleva edustuston päällikön määräämä henkilö, jolla on tehtävän edellyttämät taidot. Virkamiehen tai Suomen edustuston päällikön määräämän henkilön on oltava läsnä henkilökohtaisesti koko näytteen ottamisen ajan.

69 c §

Ulkoistamisessa annettavat tehtävät

Toisen Schengen-valtion edustustolle ja ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa yksi tai useampi seuraavista oleskelulupatehtävistä:

1) oleskeluluvan hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen;

69 c §

Ulkoistamisessa annettavat tehtävät

Toisen Schengen-valtion edustustolle ja ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa yksi tai useampi seuraavista oleskelulupatehtävistä:

1) oleskeluluvan hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen;

Voimassa oleva laki

- 2) tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella;
- 3) tietojen, hakemuksen ja käsittelymaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle;
- 4) hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen;
- 5) biometristen tunnisteen ottaminen ja tallentaminen;
- 6) ajanvarausten hoitaminen henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona;
- 7) oleskeluluvan hakijan kuulemiseen liittyvien järjestelyiden hoitaminen;
- 8) hakemukseen liittyvien lisäselvityspyyntöjen ja niihin saatujen vastausten välittäminen;
- 9) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.

71 §

Työnteon perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset

Oleskeluluvan myöntäminen työnteoa varten edellyttää, että:

- 4) työntekijä ja työnantaja täyttävät 71 a ja 71 b §:n mukaisen selvittämisvelvollisuuden;
- 5) *työntekijä ja työnantaja täyttävät 36 §:ssä säädetyt yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle.*

81 c §

Oikeus aloittaa työnteko ja oikeuden kesto

Jos työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen, työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut,

Ehdotus

- 2) tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella;
- 3) tietojen, hakemuksen ja käsittelymaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle;
- 4) hakijan henkilöllisyyden *todentaminen*;
- 5) biometristen tunnisteen ottaminen ja tallentaminen;
- 6) ajanvarausten hoitaminen henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona;
- 7) oleskeluluvan hakijan kuulemiseen liittyvien järjestelyiden hoitaminen;
- 8) hakemukseen liittyvien lisäselvityspyyntöjen ja niihin saatujen vastausten välittäminen;
- 9) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.

71 §

Työnteon perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset

Oleskeluluvan myöntäminen työnteoa varten edellyttää, että:

- 4) työntekijä täyttää 71 a §:n ja työnantaja 71 b §:n mukaisen selvittämisvelvollisuutensa.

81 c §

Oikeus aloittaa työnteko ja oikeuden kesto

Jos työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen, työnteko-oikeus päättyy, *kun hakija on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston tekemän kielteisen päätöksen kansainvälisen suojelun hakemukseen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut. Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsitelty tämän lain mukaisessa tavallisessa*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

menettelyssä, työnteko-oikeus kuitenkin jatkuu sen ajan, kun päätökseen on oikeus hakea muutosta. Jos tavallisessa menettelyssä tehtyyn päätökseen on haettu muutosta, työnteko-oikeus jatkuu ja päättyy, kun hakija on saanut tiedoksi hallinto-oikeuden päätöksen, jolla valitus kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa on hylätty. Jos korkein hallinto-oikeus palauttaa tavallisessa menettelyssä käsitellyn kansainvälistä suojelua koskevan asian Maahanmuuttoviraston tai hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, työnteko-oikeus jatkuu ja päättyy sen mukaan, mitä tässä momentissa on säädetty.

96 §

Kortti hakemusasian vireillä olosta

Korttiin merkitään hakijan nimi, syntymäaika, kansalaisuus ja siihen liitetään valokuva. Jos hakijan henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, siitä tehdään merkintä korttiin. Kortti on voimassa Suomessa määräajan, kuitenkin enintään siihen saakka, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai asianomainen on poistunut maasta taikka hän on saanut matkustusasiakirjan.

131 §

Henkilötuntomerkkien ottaminen

Edellä 1 momentissa tarkoitetut henkilötiedot voidaan lisäksi salassapitosäännösten estämättä ja sen estämättä, mitä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 §:n 4 momentissa säädetään, luovuttaa Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja

96 §

Kortti hakemusasian vireillä olosta

Korttiin merkitään hakijan nimi, syntymäaika, kansalaisuus ja siihen liitetään valokuva. Jos hakijan henkilöllisyyttä ei ole pystytty *selvittämään*, siitä tehdään merkintä korttiin. Kortti on voimassa Suomessa määräajan, kuitenkin enintään siihen saakka, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai asianomainen on poistunut maasta taikka hän on saanut matkustusasiakirjan.

131 §

Henkilötuntomerkkien ottaminen

Edellä 1 momentissa tarkoitetut henkilötiedot voidaan lisäksi salassapitosäännösten estämättä ja sen estämättä, mitä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 §:n 4 momentissa säädetään, luovuttaa *Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta* annetussa Euroopan

Voimassa oleva laki

neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1862 tarkoitettuun SIS-järjestelmään mainitun asetuksen 32 artiklassa tarkoitettun kuulutuksen tekemiseksi.

Ehdotus

parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1861, jäljempänä SIS-rajatarkastusasetus, ja Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1862, jäljempänä SIS-poliisiyhteistyöasetus, tarkoitettuun SIS-järjestelmään:

1) Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1860 3 artiklassa tarkoitettun palauttamista koskevan kuulutuksen tekemiseksi;

2) SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklassa tarkoitettun maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevan kuulutuksen tekemiseksi;

3) SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 32 artiklassa tarkoitettun kuulutuksen tekemiseksi.

133 a §

Passilain soveltaminen

Mitä passilaissa (671/2006) säädetään passin turvatekijöistä, sormenjälkien ottamisesta, passin teknisestä osasta, teknisen osan tietojen tarkastamisesta, teknisen osan tietojen tietoturvasta ja tekniseen osaan talletettujen sormenjälkien lukemisesta, sovelletaan myös tässä luvussa tarkoitettuihin matkustusasiakirjoihin. Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan tekniseen osaan talletettuja sormenjälkiä voi lukea sen lisäksi, mitä passilaissa säädetään, myös Maahanmuuttovirasto asiakirjan aitouden toteamiseksi ja henkilöllisyyden varmistamiseksi silloin, kun laissa sille

133 a §

Passilain soveltaminen

Mitä passilaissa (671/2006) säädetään passin turvatekijöistä, sormenjälkien ottamisesta, passin teknisestä osasta, teknisen osan tietojen tarkastamisesta, teknisen osan tietojen tietoturvasta ja tekniseen osaan talletettujen sormenjälkien lukemisesta, sovelletaan myös tässä luvussa tarkoitettuihin matkustusasiakirjoihin. Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan tekniseen osaan talletettuja sormenjälkiä voi lukea sen lisäksi, mitä *mainitussa* laissa säädetään, myös Maahanmuuttovirasto asiakirjan aitouden toteamiseksi ja henkilöllisyyden *todentamiseksi, jos* sille säädettyjen tehtävien suorittaminen sitä edellyttää.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

säädettyjen tehtävien suorittaminen sitä edellyttää.

134 §

Muukalaispassin myöntäminen

Muukalaispassi voidaan myöntää Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jos hän ei voi saada *passia kotimaansa viranomaiselta* taikka jos hän on kansalaisuudeton tai jos muukalaispassin myöntämiseen on muu erityinen syy.

134 §

Muukalaispassin myöntäminen

Muukalaispassi voidaan myöntää Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa, jos

- 1) hän ei voi saada *kansallista matkustusasiakirjaa*,
- 2) hän on kansalaisuudeton; tai
- 3) muukalaispassin myöntämiseen on muu *kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu* erityinen syy.

136 §

Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan sisältö

Jos ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, siitä tehdään merkintä muukalaispassiin tai pakolaisen matkustusasiakirjaan.

136 §

Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan sisältö

Jos ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole pystytty *selvittämään*, siitä tehdään merkintä muukalaispassiin tai pakolaisen matkustusasiakirjaan.

147 a §

Vapaaehtoinen paluu

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta tai kysymys on 103 §:ssä tarkoitettusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä taikka 104 §:ssä tarkoitettua nopeutetun menettelyn käyttämisestä. Pakenemisen vaaraa arvioidaan siten kuin 121 a §:ssä säädetään.

147 a §

Vapaaehtoinen paluu

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään, *jos* on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, *taikka kansalliselle turvallisuudelle*, oleskelulupahakemus on hylätty *selvästi perusteettomana tai vilpillisenä* taikka kysymys on 103 §:ssä tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai 104 §:ssä tarkoitettua nopeutetun menettelyn

Voimassa oleva laki

Ehdotus

käyttämisestä. Pakenemisen vaaraa arvioidaan 121 a §:n mukaisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tämän lain 36 a §:n 7 kohtaa oleskeluluvan epäamisestä ei sovelleta, kun vapaaehtoisen paluun avustus on myönnetty ulkomaalaiselle ennen tämän lain voimaantuloa.

Jos Maahanmuuttovirasto on tehnyt kansainvälisen suojelun hakemukseen päätöksen ennen tämän lain voimaantuloa, kansainvälistä suojelua hakevan työntekijäoikeuden keston sovelletaan tämän lain voimaan tullessa ollutta 81 c §:n 6 momenttia.

2.

Laki

kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) 2 §, sellaisena kuin se on laissa 277/2022, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kolmannen maan kansalaisiin, jotka hakevat pääsyä tai jotka on päästetty jonkin Euroopan unionin (*unioni*) jäsenvaltion (*jäsenvaltio*) alueelle tutkija- ja opiskelijadirektiivin tai kansallisen sääntelyn perusteella.

Tätä lakia ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin:

1) jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionissa käyttäneiden jäsenvaltion kansalaisten perheenjäseniä;

2) jotka ovat saaneet pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY mukaisen pitkään oleskelleen henkilön aseman jossain jäsenvaltiossa;

3) joilla itsellään ja joiden perheenjäsenillä on kansalaisuudestaan riippumatta joko unionin, sen jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten tai unionin ja kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten nojalla samanlainen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen kuin jäsenvaltioiden kansalaisilla;

4) jotka tulevat johonkin jäsenvaltioon kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun Euroopan

Tätä lakia sovelletaan kolmannen maan kansalaisiin, jotka hakevat pääsyä tai jotka on päästetty jonkin Euroopan unionin (*unioni*) jäsenvaltion (*jäsenvaltio*) alueelle tutkija- ja opiskelijadirektiivin tai kansallisen sääntelyn perusteella.

Tätä lakia ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin:

1) jotka hakevat kansainvälistä suojelua tai jotka saavat vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU mukaista kansainvälistä suojelua;

2) joiden karkottamista on lykätty tosiseikkoihin perustuvista tai oikeudellisista syistä;

3) jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionissa käyttäneiden jonkin jäsenvaltion kansalaisten perheenjäseniä;

4) jotka ovat saaneet pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY

parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/66/EU nojalla työsuhteiseksi harjoittelijoiksi yrityksen sisäisen siirron yhteydessä; taikka

5) joille on myönnetty oikeus maahantuloon erittäin pätevän työntekijän asemassa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten annetun neuvoston direktiivin 2009/50/EY mukaisesti.

Tämän lain 6 ja 7 §:ää ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin:

1) jotka hakevat kansainvälistä suojelua tai jotka saavat vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU mukaista kansainvälistä suojelua tai jotka saavat vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY mukaista tilapäistä suojelua jossain jäsenvaltiossa; taikka

2) joiden karkottamista on lykätty tosiseikkoihin perustuvista tai oikeudellisista syistä

mukaisen pitkään oleskelleen henkilön aseman jossain jäsenvaltiossa;

5) joilla itsellään ja joiden perheenjäsenillä on kansalaisuudestaan riippumatta joko unionin, sen jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten tai unionin ja kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten nojalla samanlainen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen kuin jäsenvaltioiden kansalaisilla;

6) jotka tulevat johonkin jäsenvaltioon kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/66/EU nojalla työsuhteiseksi harjoittelijoiksi yrityksen sisäisen siirron yhteydessä;

7) joille on myönnetty oikeus maahantuloon erittäin pätevän työntekijän asemassa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten annetun neuvoston direktiivin 2009/50/EY mukaisesti.

Tämän lain 6 ja 7 §:ää ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka saavat vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY mukaista tilapäistä suojelua jossain jäsenvaltiossa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20