

Asia: VN/30556/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (maasta poistaminen)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon mukaisessa asiassa. Maahanmuuttovirasto on ollut mukana lain valmistelussa ja virasto on jo valmisteluvaiheessa esittänyt huomioitaan. Maahanmuuttovirasto pitää esityksessä ehdotettuja muutoksia lähtökohtaisesti kannatettavana. Maahanmuuttovirasto haluaa kuitenkin vielä lain soveltajana käytön näkökulmasta tuoda esille muutamia seikkoja, joihin virasto toivoisi vielä täsmennystä.

1 Yleistä

Voimassa oleva ulkomaalaislaki on ollut voimassa vuodesta 2004 lähtien ja tämän jälkeen lakiin on tehty useita eri muutoksia. Tämän yli kahden vuosikymmenen aikana laista on tehty yli 100 hallituksen esitystä, joiden taustalla ovat olleet niin unionin oikeus (esim. asetukset, direktiivit, ennakkoratkaisut) kuin kansalliset intressit. Laissa on siis ollut ja on edelleen useita oikeudellisia kerrostumia, jotka eivät välttämättä ole täysin sopusoinnussa keskenään. Tästä esimerkkinä mainittakoon, että maastapoistamismenettelyt jakautuvat käännäyttämiseen ja maasta karkottamiseen, vaikka unionin tasolla maastapoistamismenettelystä on käytetty lähinnä termiä ”karkottaminen”. Hallituksen esitysluonnoksessa on myös ehdotettu useita muutoksia, jotka edistävät vaatimusta lakikielen hyvän kielenkäytöstä. Tällaisia ovat esimerkiksi 36 b §:n 1 momentin 1 kohtaan ja 59 §:n 1 momenttiin ehdotetut muutokset.

Edellä selostettu lain tasoinen epäjohtonmukaisuus ja -täsmällisyys ovat johtaneet siihen tai ainakin edistänyt sitä, että eri viranomaiset ovat ratkaisseet ulkomaalaislain perustavanlaatuisiakin oikeusongelmia vakiintuneen hallintokäytäntönsä perusteella, ja tätä kautta on tullut ainakin mahdolliseksi se, että viranomaiset ovat saattaneet sinänsä samojen oikeuslähteiden pohjalta tulla toisistaan eriäviin tulkintoihin. Vastaavasti myös hallinto-oikeuksien päätökset ovat verraten usein saattaneet olla oikeudelliseltaan lopputulemaltaan päinvastaiset toisiinsa nähden, vaikka kyseessä olisikin olosuhteiltaan riittävän samankaltaisista tapauksista. Edellä selostettua voidaan pitää yhtenä

selittävänä tekijänä sille, että varsin suuri osa korkeimman hallinto-oikeuden antamista ennakkopäätöksistä ovat koskeneet ulkomaalaisasioita.

Komission ja jäsenvaltioiden asiantuntijoiden laatimassa Suomea koskevassa Schengen-arviointi ja suositukset -asiakirjassa on muun ohella selostettu, että Suomen on varmistettava palauttamispäätösten tuloksellinen ja oikeasuhteinen täytäntöönpano paluudirektiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Suosituksissa on nostettu esille, että Suomen tulisi vauhdittaa palauttamismenettelyjä, poistamalla nykyisiä menettelyllisiä esteitä. Maahanmuuttovirasto katsoo, että ehdotetuista muutoksista erityisesti 36 b, 36 e, 59 ja 200 §:t toteuttavat tällaisia unionin taholta tulevia suosituksia: ensinnäkin korostamalla moninkertaisten päätösten poikkeuksellisuutta ja toiseksi tehostamalla paluudirektiivin mukaisten palauttamispäätösten täytäntöönpanoa.

Näin ollen ehdotetut sääntelyä selkeyttävät muutokset ovat omiaan edistämään hallintokäytännön ja oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta, sekä ulkomaalaishallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuutta Suomessa. Muutokset ovat lisäksi asianosaisten oikeusturvan takeet huomioiden omiaan edistämään kansallisen lainsäädännön yhdenmukaisuutta suhteessa unionin oikeuteen. Muutosehdotuksilla on myös merkittäviä vaikutuksia erillislakien nojalla myönnettäviin ja peruutettaviin oleskelulupiin, sillä niissä tarkoitettujen kolmansien maiden kansalaisten maahantuloon, maastalähtöön, oleskeluun ja työntekoon sovelletaan ulkomaalaislain säännöksiä, jollei kyseessä olevassa erillislaissa toisin säädetä.

Ehdotettujen muutosten tuloksellinen ja muutoinkin prosessiekonominen toteuttaminen edellyttää järjestelmäkehitystä esimerkiksi automaation osalta.

2 Maahantulon edellytykset ja pääsyn epääminen

Ulkomaalaislain 11 §:ssä on säädetty maahantulon edellytyksistä ja näiden edellytysten puuttuminen on säädetty käännättämisperusteeksi ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 1 kohdassa. Siten muutokset koskisivat niin Maahanmuuttovirastoa, poliisia kuin rajatarkastusviranomaista.

Pykälän 1 momentin 5 kohtaan on ehdotettu muutosta, jossa sanaparit ”yleistä järjestä” ja ”yleistä turvallisuutta” ei enää yhdistettäisi toisiinsa ”ja” rinnastuskonjunktilla, vaan ne toimisivat jatkossa itsenäisinä maahantulon edellytyksinä. Samaan kohtaan on myös ehdotettu lisättäväksi kansallinen turvallisuus itsenäisenä maahantulon edellytyksenä. Maahanmuuttovirasto pitää pykälään ehdotettuja muutoksia kokonaisuudessaan kannatettavina, sillä ne täsmentäisivät sääntelyä ja muutoinkin olisivat johdonmukainen osa ulkomaalaislain mukaista lakisysteemiä, kun lakia tarkastelee yhtenä kokonaisuutena.

Maahanmuuttovirasto kokee tärkeäksi tuoda esille sen, että nykyinen 11 §:n 1 momentin 5 kohta ei sanamuodoltaan vastaa unionin oikeutta, sillä esimerkiksi Schengenin rajasäännöstössä ja paluudirektiivissä yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus on eroteltu täysin itsenäisiksi käsitteiksi. Unionin oikeuskäytännössä on myös katsottu kaiken lain rikkomisen horjuttavan yhteiskunnallista järjestystä ja siten ylläselostetulla tavalla ”ja” sanan käyttäminen linkittäisi arvioinnin lähinnä rikolliseen käyttäytymiseen, kun tosiasiallisesti esimerkiksi vakavat hallinnolliset rikkomuksetkin voidaan katsoa vaarantavan yleistä järjestystä.

Pääsyn epäämisestä säädetään tällä hetkellä kansallisella tasolla ulkomaalaislain 9 luvussa, mutta sitä koskevasta menettelystä on säädetty Schengenin rajasäännöstössä. Edellä mainittu 9 luvun sääntely perustuu pääasiallisesti paluudirektiiviin. Näin ollen pääsyn epäämistä koskevan sääntelyn uudelleen sijoittamista on pidettävä lakisystemaattisen eheyden kannalta perusteltuna.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että aiemmin ilman pykälätekstiä ollut ulkomaalaislain 16 § on tässä yhteydessä varattu pääsyn epäämiselle, kun taas EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen kansallista täytäntöönpanoa koskevan lakihankkeen (jälj. Pakti) tällä hetkellä lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa pykälässä olisi tarkoitettu määritellä seulontaviranomaiset. Lisäksi pykälä erotettaisiin kokonaan uuteen 2 a lukuun, joka koskisi seulonta-asetuksen mukaista sääntelyä.

3 Oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi ja kokonaisharkinta

Voimassa olevan ulkomaalaislain 36 b §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta. Kohtaa on nyt ehdotettu täsmennettäväksi siten, että oleskelulupahakemus tulisi evätä, jos hakijan oleskelu Suomessa ei olisi ollut hakemuksen jättämishetkellä ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti laillista. Maahanmuuttovirasto pitää tätä kannatettavana ja perusteluna varsinkin silloin, jos lakimuutoksessa otettaisiin huomioon seuraavat seikat:

Maahanmuuttovirasto on jo lakimuutoksen 147/2025 jälkeen katsonut hallintokäytännössään, että hakija oleskelee Suomessa ilman oleskeluoikeutta, jos hänelle on annettu täyteenpanematon karkottamis- tai käännättämispäätös ja hän oleskelee edelleen maassa. Tämä lain tulkinta on perustunut siihen, että 40 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa laillisen oleskeluoikeuden täsmäntäminen on liitetty nimenomaisesti ulkomaalaislain 36 b §:n 1 momentin 1 kohtaan (HE 143/2024 vp, s. 74-75).

Maastapoistamispäätöksen saaneen ulkomaalaisen oikeudesta oleskella Suomessa ei ole säädetty 40 §:ssä, sillä pykälän 5 momentissa on kyse informatiivisesta viittaussäännöksestä ulkomaalaislain 13 luvun täytäntöönpanosäännöksiin. Näin ollen oleskelulupa on voitu ainakin lain 147/2025

voimaantulon jälkeen jättää myöntämättä, jos hakija maasta poistamiseksi on annettu päätös, jota ei ole pantu täytäntöön.

Tätä tulkintaa tukee se, että paluudirektiivin mukaista menettelyä voi soveltaa vain jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevaan kolmannen maan kansalaiseen sekä se, mitä nyt lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa on selostettu lakimuutoksen 147/2025 taustallakin olevasta unionin oikeudesta (Ks. C-181/16 Gnandi). Siten pykälään ehdotetut muutokset eivät säännöskohtaisissa perusteluissa todetulla tavalla tarkoittaisi varsinaisesti sääntelyn tiukentumista, vaan sillä saatettaisiin kansallinen lainsäädäntö paremmin vastaamaan jäsenvaltiota velvoittavaa unionin oikeutta.

Näin ollen 36 b §:n 1 momentin 1 kohtaan tehtäviä täsmennyksiä on pidettävä yhtäältä johdonmukaisena jatkumona 147/2025 lakimuutoksille ja toisaalta hallitusohjelmaankin kirjattuna oleskelulupajärjestelmän selkeyttämisenä. Toisaalta 1 kohdan muotoiluun liittyy kuitenkin mahdollisuus tulkintaepäselvyyksille, kun otetaan huomioon kansainvälistä suojelua hakevan oikeus oleskella laillisesti Suomessa. Kuitenkin kaistanvaihtokiellosta johtuen tulkinnallinen epäselvyys voisi realisoitua lähinnä sellaisessa tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua hakenut henkilö on jättänyt oleskelulupahakemuksen perhesiteeseen perustuen.

Ehdotetun säännöksen taustalla on unionin tuomioistuimen päätös, joka koski kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön oikeutta oleskella jäsenvaltion alueella laillisesti hakemusmenettelyn ajan. Ehdotetun sanamuodon ja sitä koskevien säännöskohtaista perusteluista voisi kuitenkin tulkita, että kansainvälistä suojelua hakeneen maassa oleskelu olisi moitittavaa 36 b §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, vaikka hänellä olisi voimassa olevan 40 §:n 4 momentin nojalla oikeus oleskella maassa laillisesti hallintomenettelyn ajan. Siten pykälässä tulisi ottaa huomioon myös kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön asema. Toisaalta Ulkomaalaislain 40 §:ään on ehdotettu muutettavaksi Paktin yhteydessä siten, että 4 momenttiin sisällytettäisiin viittaus menettelyasetuksen 10 artiklaan, jossa säädetään pääsäännöstä oleskella maassa, kunnes kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehty päätös, sekä ulkomaalaislain 102 §:ään, jossa säädettäisiin kansallisista poikkeuksista menettelyasetuksen 10 artiklan 1 kohdan pääsääntöön. Edellä selostetun perusteella Maahanmuuttovirasto esittää kohteliaasti 36 b §:n 1 momentin 1 kohtaan ehdotettua sanamuotoa muutettavaksi esimerkiksi muotoon ”ulkomaalainen ei ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä ole oleskellut maassa 40 §:n 1 momentissa tai menettelyasetuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jollei 102 §:n 2 momentista tai menettelyasetuksen 43 artiklan 2 kohdasta muuta johdu” tai vaihtoehtoisesti ”ulkomaalainen ei ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä ole oleskellut maassa 40 §:n 1 momentin tai menettelyasetuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti”. Viraston arvion mukaan viimeiseksi mainittu edellyttäisi selvyyden vuoksi, että myös pääsäännöstä poikkeaminen oltaisiin riittävän tarkkarajaisesti määritelty laissa. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä 36 a §:ään uusi 2 momentti, jossa todettaisiin, ettei edellä 1 momentin 1 kohdassa säädetty koskisi tilanteita, joissa kansainvälistä suojelua hakeneen oikeutta oleskella maassa oltaisiin rajoitettu menettelyasetuksen 43 artiklan 2 kohdan tai ulkomaalaislain 102 §:n 2 momentin perusteella.

Useissa kansainvälistä suojelua koskevissa tapauksissa sovellettaisiin ulkomaalaislain 36 f §:ssä tarkoitettua epäämisperustetta eli kaistanvaihtokieltoa. Siten henkilö, joka ei täyttäisi 40 §:n 1 momentissa tarkoitettua laillisen oleskelun edellytyksiä, ei voisi sääntelyn tarkoituksen vastaisesti tehokkaalla tavalla laillistaa oleskeluaan, vaikka hänen tosiasiallisena tarkoituksena olisi saada oleskelulupa työnteon, elinkeinon harjoittamisen tai opiskelun perusteella.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa on kokonaisharkinnan osalta mainittu vain 36 e §. Maahanmuuttovirasto näkee perustelluksi, että säännöskohtaisissa perusteluissa olisi syytä huomioida myös perheperusteisten oleskelulupien kohdalla sovellettavaksi tulevat 36 c §:n 2 momentti ja 66 a §. Perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan kohdalla hakijan oman moitittavan toiminnan vaikutusta voitaisiin pitää perhesidettä painavampana esimerkiksi silloin, kun tapaukseen on liittynyt laittoman oleskelun lisäksi esimerkiksi väärien tietojen antamista, luvaton työnteoa tai olosuhteita, jotka ovat antaneet aiheutta epäillä myös perhesiteen aitoutta. Kun asiassa on pitänyt huomioida lapsen etu, oleskeluluvan epäminen on edellyttää yleensä useista tekijöistä koostuvaa ja vakavaa säännösten kiertämistä. Perhe-elämän suojan kokonaisharkinnassa väistyttävä esimerkiksi silloin, kun hakija on oleskellut maassa useita hakematta oleskelulupaa, hakija on rikkonut maahantulokieltoa tai hakenut oleskelulupaa maahantulokiellon saatuaan tai kun hakija on pyrkinyt harhaanjohtamaan viranomaisia esimerkiksi vääriä henkilötietoja antamalla taikka on pakoillut viranomaisia maasta poistamisen estämiseksi.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että kynnys tosiasialliseen ja muodolliseen perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen hylkäämiselle on jokseenkin korkeampi kuin muissa hakemuserusteissa, joissa niin ikään sovellettavaksi tulisi vain 36 e §:n mukainen kokonaisharkinta. Tämä perustuu 36 c §:n 2 momenttiin, jonka taustalla vaikuttavat muun ohella EIS 8 artikla ja lapsen edun huomioon ottaminen. Lisäksi esimerkiksi työperusteisissa oleskelulupahakemuksissa on tarvittaessa otettava huomioon 36 d §:n 2 momentti, jonka mukaan harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä 5 luvun mukaisesti työnteon perusteella on otettava huomioon tapaukseen liittyvät olosuhteet kokonaisuudessaan.

Maahanmuuttovirasto näkee perustelluksi, että pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa laitton oleskelu moitittavana käyttäytymisenä on yhdistetty siihen, että toimivaltainen viranomainen on päätöksellään todennut asianomaisen henkilön oleskelun laittomaksi. Toisin sanoen hakijan maasta poistamiseksi on tehty päätös, jota ei ole vielä pantu täytäntöön. Siten tilanteessa, jossa hakija ei oleskelisi maassa 40 §:ssä tarkoitettutulla tavalla laillisesti, mutta hänen maasta poistamiseksi ei olisi vielä tehty täytäntöönpanematonta maastapoistamispäätöstä, laittomaan oleskeluun tulisi suhtautua vähäisemmällä moitteella kuin sellaisen hakijan kohdalla, joka oleskelisi Suomessa 13 luvun täytäntöönpanosäännösten nojalla.

Hallituksen esitysluonnoksessa on ehdotettu säädettäväksi uutta 36 e §:n 2 momenttia, jonka mukaan, jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen ratkaisemista määrätty karkotettavaksi tai käännytettäväksi eikä uuden maastapoistamispäätöksen tekemiselle katsota olevan tarvetta, otettaisiin 1 momentissa tarkoitettua harkinnassa lisäksi huomioon se, että ulkomaalainen on jo määrätty poistettavaksi maasta. Pykälän varsinaisesta sanamuodosta ei

vaikuttaisi riittävällä tavalla kuvaavan sitä, mitä muutoksella tosiasiallisesti haetaan (moninkertaisten maastapoistamispäätösten poikkeuksellisuus). Maahanmuuttovirasto toteaa, että kokonaisharkinnallisten elementtien arvioinnin oleskelulupahakemuksen yhteydessä tuomisesta lain tasolle on kyse merkittävästä muutoksesta. Siten tämä olisi perusteltua käydä ilmi suoraan säännöksen sanamuodosta. Lisäksi pykälän sanamuotoa, voitaisiin tulkita siten, että ensin tulisi tehdä arvio maastapoistamispäätöksen tarpeettomuudesta ja arvioida vasta tämän jälkeen kokonaisharkinnalliset elementit, vaikka Maahanmuuttoviraston arvion mukaan nämä elementit tulisi ottaa huomioon nimenomaisesti oleskelulupahakemuksen yhteydessä.

4 Oleskeluluvan raukeaminen ja voimassaolon päättyminen

4.1 Oleskeluluvan raukeaminen ja päätös maasta karkottamiseksi

Ulkomaalaislain 59 §:n 1 momenttia on ehdotettu muutettavaksi siten, että oleskelulupa raukeaisi, kun Maahanmuuttovirasto olisi päättänyt ulkomaalaisen maasta karkottamisesta. Puolestaan voimassa olevan sääntelyn mukaan oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta. Säännös on osoittautunut sanamuodoltaan jokseenkin tulkinnanvaraiseksi, vaikka unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön systematiikan (Ks. esim. C-181/16 Gnandi ja Maahanmuuttoviraston linjauspäätös MIGDno-2024-3706 oikeusviittauksineen ja perusteluineen) perusteella sille annettava merkityssisältö vastaakin jo tällä hetkellä ehdotettua sääntelyä. Tätä käsitystä tukee myös 6.5.2025 voimaan tullut 40 §:n 5 momentti, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta oleskella maassa maastapoistamispäätöksen jälkeen säädetään 13 luvussa ja siten kyse ei voi olla 40 §:n 1 momentissa tarkoitetusta laillisesta oleskelusta, johon myös oleskeluluvalla oleskeleminen kuuluu. Näin ollen oleskeluluvan on jo nykyisen sääntelyn valossa katsottava raukeavan siihen hetkeen, kun päätös ulkomaalaisen maasta karkottamisesta on tehty. Näin on myös Maahanmuuttovirasto linjannutkin.

Kun otetaan huomioon edellä selostettu linjauspäätös, sääntelyn täsmentäminen ei aiheuttaisi juurikaan muutoksia viraston toiminnassa. Ehdotettu säännös selkeyttäisi sääntelyä ja olisi muutoinkin omiaan edistämään yhdenvertaista kohtelua. Tämä siis siksi, että voimassa olevan säännöksen sanamuodolle annettava merkityssisältö on saattanut jäädä jokseenkin epäselväksi ainakin sellaisille tahoille, jotka eivät ole tottuneet soveltamaan ulkomaalaisoikeudellista lainsäädäntöä. Lisäksi ajankohdan täsmentäminen helpottaisi Maahanmuuttoviraston asiakasviestintää.

Maahanmuuttovirasto näkee kuitenkin tärkeäksi tuoda esille sen, että ulkomaalaislaissa tarkoitettu ”laillinen oleskelu” on yhteydessä useampaan lakiin, joissa ei edes välttämättä ole pääasiallisesti säädetty ulkomaalaisasioista. Esimerkiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain välille vaikuttaisi muodostuneen ristiriitatilanne. Nimittäin työsopimuslain 11 a luvun 1 §:n mukaan kyseessä olevan luvun säännöksiä sovelletaan työnantajaan, joka on ottanut työhön ulkomaalaislain 3 §:n 2 a kohdassa tarkoitetun kolmannen maan kansalaisen, joka oleskelee maassa laittomasti. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tämä laitton oleskelu on nimenomaisesti linkitetty ulkomaalaislain 40 §:ään. Kun taas ulkomaalaislain säännösten perusteella ulkomaalaisella saattaisi olla edelleen työnteko-oikeus, vaikka hänen oleskelusta olisinkin tullut laitonta. Oleskeluluvan voimassaololla on

myös vaikutusta siihen, täyttääkö kolmannen maan kansalainen kotikuntalaissa kotikunnan saamiseksi asetetut edellytykset.

4.2 Aiemman oleskeluluvan raukeaminen uuden oleskeluluvan perusteella

Ulkomaalaislain 59 §:n 1 momenttiin on ehdotettu lisättäväksi uutta virkettä, jonka mukaan aiemmin myönnetty oleskelulupa raukeaisi, jos oleskelun tarkoitus olisi muuttunut ja luvan haltijalle myönnettäisiin uusi oleskelulupa. Ehdotettu lisäys tulisi käytännössä koskemaan jatko- ja pysyviä oleskelulupia.

Maahanmuuttovirasto pitää ehdotettua sääntelyä kannatettavana, edellyttäen sitä, että muutos toteutettaisiin jäljempänä perustellusti prosessiekonomisesti yhtenä keskitettynä ja suoraviivaisena luvan raukeamisprosessina. Tämä edellyttäisi toimivan automaation luomista, sillä manuaalisesti tehtävä työ lisäisi kohtuuttoman paljon oleskelulupahakemuksen ratkaisuvaiheeseen käytettävää aikaa.

Ulkomaalaislain ja unionin mukaisen systematiikan mukaisesti oleskelulupaperusteen tulisi vastata ulkomaalaisen maassa oleskelun pääasiallista tarkoitusta. Näin ollen ehdotettu muutoksen on katsottava edistävän hallitun maahanmuuton periaatetta.

Ehdotettu säännös koskee vain oleskelulupia. Maahanmuuttovirasto esittää kohteliaasti sitä, että oleskelulupa raukeaisi myös siinä tapauksessa, kun ulkomaalainen siirtyisi ulkomaalaislain 10 luvun mukaisen oleskeluoikeuden piiriin. Tämän esityksen taustalla on se, että ulkomaalaislain 153 a §:n 2 momentin mukaan unionin kansalaisen perheenjäsenelle, joka itse ei ole unionin kansalainen, myönnetään oleskelulupa 4 luvun perusteella, jos häneen ei sovelleta ulkomaalaislain 10 luvun säännöksiä. Siten ulkomaalaislain mukaisen systematiikan perusteella perheenjäsenelle, joka kuuluu vapaan liikkuvuuden piiriin, ei voitaisi myöntää oleskelulupaa ulkomaalaislain 4 luvun säännösten perusteella. Maahanmuuttoviraston tulkinnan mukaan tällaisella henkilöllä tulisi siis olla vain ulkomaalaislain 10 luvussa tarkoitettu oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti, joten tällainen kuuluminen yhtäaikaaisesti sekä 4 luvun ja 10 luvun piiriin on yhtäältä lain sanamuodon ja toisaalta vapaan liikkuvuuden direktiivin vastaista. Siten edellä mainitun systematiikan perusteella vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvalla henkilöllä, joka on kolmannen maan kansalainen, ei tulisi olla samanaikaisesti voimassa oleskelulupaa.

Vastaavasti unionin kansalaiselle myönnettävästä oleskeluvasta on säädetty ulkomaalaislain 153 a §:n 1 momentissa. Säännöksen mukaan unionin kansalaiselle, jonka oleskeluoikeutta ei voida rekisteröidä tai vahvistaa 10 luvun säännösten perusteella, voidaan poikkeuksellisesti myöntää oleskelulupa 4 luvun perusteella. Pykälässä käytettyä sanamuotoa ”ei voida” on mahdollista tulkita siten, että lupa tulisi myöntää vain silloin, jos unionin kansalaiselle ei missään olosuhteissa tehdä oleskeluoikeuden rekisteröintiä 10 luvun säännösten puitteissa. 153 a §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan oleskeluluvan rekisteröinnin tulisi olla pääsääntö ja rekisteröinti tulisi aina tehdä, jos hakija täyttää rekisteröinnin edellytykset. Jos unionin kansalaisen hakee oleskelulupaa,

vaikka hän täyttää rekisteröinnin edellytykset, häntä tulisi esityksen mukaisesti ohjata hakemaan ensisijaisesti oleskeluoikeuden rekisteröintiä (HE 205/2006 vp, s. 29). Myös hallintovaliokunta on mietinnössään todennut selkeytyksenä pykälän soveltamista varten, että kyseisissä tapauksissa oleskeluoikeus voitaisiin oleskeluluvan myöntämisen jälkeen rekisteröidä milloin tahansa, kun rekisteröinnin edellytykset täyttyvät (HaVM 34/2006 vp, s. 4).

Hallintovaliokunta on mietinnössään kiinnittänyt huomioita siihen, että selvityksen mukaan lähtökohtaisesti 10 luvun säännöksiä sovellettaisiin niin kauan, kunnes unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä siirtyisi 4 luvun oleskelulupajärjestelmän piiriin (HaVM 34/2006 vp, s. 5).

Edellä selostetusti lain esityöt ovat sinänsä mahdollistaneet sen, että unionin kansalainen kuuluisi samanaikaisesti 4 ja 10 luvun soveltamisen piiriin, mutta päällekkäisyyttä tulisi välttää vapaan liikkuvuuden ensisijaisuus huomioon ottaen. Puolestaan unionin kansalaisen perheenjäsenen, joka on kolmannen maan kansalainen, kohdalla vastaava päällekkäisyyttä ei saisi olla lainkaan. Oleskelulupaa ei ole kuitenkaan voitu peruuttaa esimerkiksi ulkomaalaislain 58 §:n perusteella silloin, kun ulkomaalainen on siirtynyt 4 luvusta 10 luvun piiriin.

Yllä esitetyin perustein olisi tarkoituksen mukaista, että myös oleskelulupa raukeaisi siinä tapauksessa, kun ulkomaalainen rekisteröityisi tai hänelle myönnettäisiin oleskelukortti ulkomaalaislain 10 luvun säännösten nojalla.

4.2.1 Tulkintavaihtoehdot

Maahanmuuttovirasto katsoo, että ehdotettua sanamuotoa ”...aiemmin myönnetty oleskelulupa raukeaa, jos oleskelun tarkoitus on muuttunut ja luvan haltijalle myönnetään uusi oleskelulupa” olisi mahdollista tulkita ainakin kahdella vaihtoehtoisella tavalla.

Ensinnäkin oleskelun tarkoituksen muuttumista voitaisiin tulkita siten, että aiempi oleskelulupa raukeaisi käytännössä aina, jollei aiemmin oleskeluluvan voimaan jättäminen olisi perusteltua työnteko-oikeuteen liittyvistä syistä. Tämä tulkintavaihtoehto edellyttäisi Maahanmuuttovirastolta muutoksia ainakin hakemuslomakkeiden vastauspohjiin, sillä viraston tulisi saada hakijalta tieto aiemman työnteko-oikeuden tarpeellisuudesta. Siten muutos tulisi edellyttämään erillistä tiedusteluosiota useampaan Enter Finland -hakemuslomakepohjaan. Kyseessä oleva päivittäminen tulisi olemaan huomattavan kallista sääntelyllä tavoiteltaviin hyötyihin nähden.

Toiseksi säännöksessä tarkoitetun ”oleskelun tarkoitus” voitaisiin tulkita prosessi- ja oleskelulupalajikohtaiseksi. Tämä tarkoittaisi käytännössä esimerkiksi sitä, että jos ulkomaalaisen aiempi oleskelulupa olisi ollut työperusteinen ja myös tämän jälkeen myönnetty oleskelulupa perustuisi työntekoon, aiemmin myönnetty oleskelulupa ei raukeaisi uuden luvan myöntämisen yhteydessä automaattisesti. Sen sijaan, tilanteessa, jossa aiempi lupa olisi perustunut työntekoon,

mutta myöhempi perhesiteeseen, raukeasi aiempi lupa välittömästi uuden luvan myöntämisen yhteydessä automaattisesti suoraan lain nojalla.

Puolestaan oleskelulupalajikohtaisuudella tarkoitettaisiin nimenomaisesti ulkomaalaislain 33 §:ssä säädettyjä oleskelulupalajeja. Siten tilapäinen oleskelulupa raukeaisi, kun ulkomaalaiselle myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa. Vastaavasti määräaikainen oleskelulupa raukeaisi, kun ulkomaalaiselle myönnettäisiin toistaiseksi voimassa oleva oleskelulupa eli pysyvä tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa (jälj. P-EU-lupa). Toisaalta virastossa saatujen kokemussääntöjen perusteella vuositasolla pysyvän oleskeluluvan haltija hakee P-EU-lupaa ja päinvastoin. Näissä tilanteissa ehdotetun säännöksen soveltuminen on jokseenkin epäselvää, kun ko. tilanteissa ei olisi esimerkiksi lainmukaista perustetta luvan peruuttamiselle.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että muutosehdotus näin tulkittuna edellyttäisi informointia (mutta ei kyselyä) hakemuslomakkeella, mutta kyseessä oleva päivittäminen olisi huomattavasti edullisempaa Enter Finland -hakemuslomakepohjissa kuin ensimmäiseksi selostetun tulkintavaihtoehdon osalta tulisi olemaan.

Jotta 59 §:ään ehdotetut muutokset voitaisiin asianmukaisesti ja muutoinkin hyvää hallinnon vaatimuksia noudattaen toteuttaa, tulisi ensimmäiseksi mainitun tulkintavaihtoehdon kohdalla hakijalta saatu selvitys edellisen luvan työnteko-oikeuden tarpeellisuudesta hyväksyä työperusteisissa tapauksissa käytännössä sellaisenaan. Sen sijaan toiseksi mainittu tulkintavaihtoehto ei edellyttäisi tiedustelua luvan tarpeellisuudesta hakijalta, vaan riittävää olisi hakijan tiedottaminen.

Kummassakin vaihtoehdossa lupa raukeaisi suoraan lain nojalla. Kyse olisi automaattisesta raukeamispäätöksestä ja -merkinnästä rauenneeseen oleskelulupaan. Siten muutoksen ehdottomana tarpeena on luoda automaattisia toimenpiteitä usean eri oleskelulupaprosessin osalta.

Maahanmuutto korostaa, että sen tulkinnan mukaan kyse ei olisi raukeamisen osalta valituskelpoisesta hallintopäätöksestä, eikä asiassa olisi tarvetta varata hakijalle hallintolain 34 §:ssä tarkoitettua tilaisuutta tulla kuulluksi. Aiemmin oleskeluluvan raukeamisesta tultaisiin ilmoittamaan hakijalle oleskelulupahakemusta koskevan päätöksen yhteydessä.

Maahanmuuttovirasto on tietyissä tilanteissa myöntänyt oleskeluluvan tulevaisuuteen alkavana, jos hakijan edellinen oleskelulupa on voimassa ratkaisuhetkestä lähtien enintään kolme kuukautta. Taustalla on muun ohella prosessieconomiset syyt oleskeluluvan peruuttamisiin liittyen. Alle kolme kuukautta voimassa olevia oleskelulupia on harkittu peruutettavaksi lähinnä maahantulosäännösten kiertämiseen perustuvista syistä.

Lakimuutoksen myötä tätä käytäntöä tulisi muuttaa siten, että uuden luvan voimassaolo alkaisi myöntämispäivästä, sillä sanamuodonmukaisen tulkinnan perusteella aiemman oleskeluluvan voimassaolo päättyisi uuden oleskeluluvan myöntämishetkellä. Sen sijaan tilanteessa, jossa myönnetyn luvan tarkoitus olisi edelleen sama kuin edellisen, ei Maahanmuuttovirastolla olisi tarvetta muuttaa vakiintunutta hallintokäytäntöään yllä selostetussa tilanteessa.

Kaikissa tilanteissa, joissa aiemmin myönnetty oleskelulupa jäisi voimaan, tulisi Maahanmuuttovirasto tarkistamaan luvan voimassa olon edellytykset tavanomaisen jälkivalvonnan yhteydessä. Maahanmuuttovirasto pitää huomion arvoisena sitä, että molemmat tulkintavaihtoehdot tulisivat johtamaan pääasiallisesti positiiviseksi mielletäviä vaikutuksia lupien jälkivalvontaan. Tämä perustuu siihen, että aiemmin Maahanmuuttoviraston on tullut tehdä aiemman luvan voimassa olon päättämiseksi oleskeluluvan peruuttamispäätös. Tätä viranomaislähtöistä eli kustannusnegatiivista toimea on saattanut edeltää saantitodistuksellisten kirjeiden lähettäminen (kuuleminen, tiedoksianto). Tämän lisäksi kirjeiden lähettäminen, vastinepyynnön laatiminen, rekisteritarkastukset ja varsinaisen hallintopäätöksen laatiminen edellyttävät Maahanmuuttovirastolta henkilöstöresursseja, vaikka ulkomaalainen jäisikin oleskelemaan uuden luvan mukaisesti Suomeen. Toisin sanoen edellä mainitut toimenpiteiltä saatettaisiin välttyä, jos ulkomaalaiselle myönnettäisiin uusi oleskelulupa ennen kuin hänelle olisi lähetetty vastinepyyntö luvan mahdollisesta peruuttamisesta.

Puolestaan tilanteessa, jossa Maahanmuuttovirasto olisi ehtinyt kuulla ulkomaalaista hänen oleskelulupansa peruuttamisesta, mutta hänelle myönnettäisiin peruuttamisasian vireillä ollessa uusi aiemman luvan rauettava lupa, tulisi Maahanmuuttovirasto ilmoittamaan hakijalle kirjallisesti oleskeluluvan peruuttamisprosessin päättymisestä eli raukeamisesta.

Hallintolaki velvoittaa viranomaista toimimaan tuloksellisesti ja käsittelemään toisiinsa merkittävästi vaikuttavat asiat yhdessä. Ulkomaalaislain 7 §:n 3 momentin mukaan, jos asiassa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, asiat on valmisteltava yhdessä ja ratkaistava mahdollisuuksien mukaan samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä. Siten oleskelulupahakemus tulisi pääsääntöisesti ratkaista ennen mahdollista oleskeluluvan peruuttamisasiaa.

Hallintolaissa on säädetty perustuslain 21 §:ssä tarkoitetuista hyvän hallinnon takeista, joita myös ulkomaalaislain 7 §:ssä säädetyt yleiset hallintomenettelytavat ilmentävät. Siten 7 §:n 3 momentin pääsäännöstä poikkeaminen tulisi tehdä tapauskohtaisesti. Toisaalta on pidettävä selkeänä sitä, että tilanteessa, joissa oleskeluluvan peruuttamisasiaa olisi saatu kaikki tarvittavat selvitys ja hakemuksen ratkaisemiseksi ei olisi vielä saatu riittävää selvitystä, tulisi luvan peruuttamisasia ratkaista yleensä ensimmäisenä. Tällä ei voitaisi katsoa olevan kohtuuttomia vaikutuksia esimerkiksi hakijan oleskeluoikeuteen, sillä tällaisessa tapauksessa hakemus olisi jätetty ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentissa tarkoitetun laillisen oleskelun aikana. Siten hakija saisi laillisesti oleskella Suomessa ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin nojalla, kunnes kyseiseen hakemukseen olisi tehty päätös ja hänen mahdollisesta maasta karkottamisesta tulisi päättää vasta hakemuksen ratkaisemisen yhteydessä.

Unionin oikeus velvoittaa tietyissä tilanteissa jäsenvaltion tekemään kuulutuksen SIS-järjestelmään. Maahanmuuttovirasto on kuuluttanut poliisiyhteistyöasetuksen nojalla oleskelulupakortit esimerkiksi silloin, jos se on peruuttanut luvan ulkomaalaiselta, joka oleskelee Suomen ulkopuolella. Toimenpiteen tarkoituksena on estää oleskelulupakorttien mahdollinen väärinkäyttö.

Siten tätä ulkomaalaislain 59 §:ään ehdotettua muutosta olisi perusteltua arvioida poliisiyhteistyöasetuksen 38 artiklan valossa. Artiklan mukaan kuulutuksen tehnyt jäsenvaltio voi määrittellä k, l ja m alakohdassa tarkoitettujen asiakirjojen osalta, ovatko nämä asiakirjat varastettuja, kavallettuja, muutoin kadonneita, mitättömiä tai vääriä. Asiasta ei ole säädetty voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä. Maahanmuuttovirasto katsoo, että sille ei muodostuisi asetuksen 38 artiklan mukaista velvollisuutta kuuluttaa oleskelulupakortteja silloin, kun lupa raukeaisi uuden luvan myöntämisen perusteella. Arvioinnissa on otettu huomioon poliisiyhteistyöasetuksen tarkoitus eli muun ohella yleiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät painotukset. Tällaisten uhkien realisoituminen olisi tällaisessa luvan raukeamistilanteessa huomattavasti marginaalisempaa kuin esimerkiksi oleskeluluvan peruuttamistapauksissa, joissa henkilöllä ei olisi usein luvan päättymisen myötä lainkaan oikeutta liikkua/oleskella Schengen-alueella. Lisäksi oleskelulupakortin kuuluttaminen kategorisesti kaikissa uuden luvan myöntämisen tilanteissa aiheuttaisi jokseenkin turhan lisärahoituksen tarpeen.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että hakijaa olisi perusteltua ohjata joko henkilökohtaisesti huolehtimaan (päätöksen yhteydessä mitätöidyn) oleskelulupakortin tuhoamisesta tai vaihtoehtoisesti hän voisi vapaaehtoisesti toimittaa oleskelulupakortin Maahanmuuttovirastolle. Sen sijaan nimenomainen oleskelulupakortin palauttamisvelvollisuus tulisi aiheuttamaan Maahanmuuttovirastolle esimerkiksi tarpeettomia postituskustannuksia.

Tulkintavaihtoehdosta riippumatta Maahanmuuttovirasto tulisi lähtökohtaisesti suorittamaan oleskelulupakortin mitätöimisen uuden oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä.

Edellä selostetuista kahdesta tulkintavaihtoehdoista Maahanmuuttovirasto pitää viimeiseksi mainittua (prosessi- ja oleskelulupalajikohtainen) tulkintaa tavoitellut muutokset ja erityisesti Maahanmuuttoviraston taloudelliset intressit huomioiden kaikista kannattavimpana vaihtoehtona. Hallintolaki velvoittaa viranomaista toimimaan tuloksellisesti. Siten oleskeluluvan raukeamisprosessi tulisi viedä läpi mahdollisimman yhtäjaksoisessa menettelyssä, keskitetysti.

4.2.2 Muutokset ja unionin neuvoston suositukset (tilapäinen suojelu)

Hallituksen esitysluonnoksessa muutettavaksi ehdotettua 59 §:n 1 momenttia arvioitaessa on otettava huomioon yhtäältä tilapäistä suojelua koskeva unionin oikeus ja toisaalta Euroopassa tapahtuneet ja mahdollisesti tapahtuvat muutokset. Kyse on siis ennen muuta varautumisesta. Näin ollen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon Euroopan unionin neuvoston 8.9.2025 antama suositus

koordinoidusta lähestymistavasta Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden siirtämiseen pois tilapäisen suojelun piiristä (2025/0651).

Suosituksen mukaan jäsenvaltioiden olisi edistettävä ja helpotettava täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 mukaista tilapäistä suojelua saavien henkilöiden pääsyä kansallisiin oikeudellisiin asemiin. Tätä tarkoitusta varten myönnettävät oleskeluluvat voisivat suosituksessa selostetusti perustua esimerkiksi työntekoon, itsenäiseen ammatinharjoittamiseen, ammatilliseen koulutukseen tai muuhun koulutukseen ja tutkimukseen, perheeseen tai muihin syihin tai olla erityisiä oleskelulupia edellyttäen, että kyseiset henkilöt täyttävät kansallisessa lainsäädännössä asetetut edellytykset.

Tätä taustaa vasten Maahanmuuttovirasto arvioi, että 59 §:n 1 momenttiin tarkoitetut muutokset edistäisivät Suomen varautumista tilapäisen suojelun päättymiseen. Näin erityisesti, kun esimerkiksi edellä mainitun suosituksen mukaan ns. tutkija-opiskelija-, erityisosaaja- ja yhdistelmä lupadirektiiveissä tarkoitetut, unionin oikeuteen perustuvat oleskeluluvat, ei ole mahdollista myöntää tilapäistä suojelua saaneelle henkilölle. Kyse on siis unionin oikeuden tyhjentävästä sääntelystä, eikä harkinnanvaraisesta asiasta.

Säännöksen ehdotetun sanamuodon tarkkarajaisuudesta ja edellä selostetusta unionin oikeuden perusteella Maahanmuuttovirasto katsoo, että tilapäiseen suojeluun perustuva lupa raukeaisi myös siinä tapauksessa, kun tilapäistä suojelua saaneelle henkilölle myönnettäisiin kansalliseen sääntelyyn perustuva oleskelulupa. Tätä käsitystä tukee neuvoston suositus, jonka mukaan tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden tulisi siirtää hallitusti muiden lupien piiriin, jos tämä on kansallisen tai unionin sääntelyn perusteella mahdollista. Myös ulkomaalaislain esitöissä (HE 28/2003 vp) on arvioitu, että oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella voitaisiin jättää myöntämättä sellaiselta ulkomaalaiselta, jolla on jo voimassa oleva oleskelulupa jollain toisella perusteella.

Asiassa tulisi ottaa tilapäisen suojelun osalta huomioon se, että jäsenvaltiolla on velvollisuus päivittää tiedot ns. TPD -rekisteriin tilapäisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan haltijan ajantasaisesta tilanteesta. Toistaiseksi tämä osuus on suoritettu Maahanmuuttoviraston taholta manuaalisesti esimerkiksi tilapäiseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan peruuttamisen osalta. Suomessa on tällä hetkellä kymmeniätuhansia henkilöitä, joille on myönnetty oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella.

Yllä selostetun perusteella ehdotettu säännös olisi omiaan edistämään Suomen kansallista varautumista tilapäisen suojelun päättymiseen. Näin ollen Maahanmuuttovirasto pitää erittäin tärkeänä, että tämä otettaisiin huomioon arvioitaessa esimerkiksi lisärahoitustarpeiden arviointia, erityisesti järjestelmäkehityksen osalta.

4.3 Oleskeluluvan voimassaolon päättymisen ja oleskeluluvan peruuttamispäätös

Ulkomaalaislain 59 §:ään on ehdotettu uutta 2 momenttia, jonka mukaan oleskeluluvan voimassaolo päättyisi, kun Maahanmuuttovirasto olisi päättänyt ulkomaalaisen oleskeluluvan peruuttamisesta. Maahanmuuttovirasto pitää ehdotettua muutosta kannatettavana ja yhtyy pääasiallisesti hallituksen esitysluonnoksessa mainittuihin perusteluihin. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan ehdotettu säännös vastaa ulkomaalaislain ja unionin oikeuden mukaista systematiikkaa.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisen perustelujen mukaan ”Säännöstä sovellettaessa on syytä kiinnittää huomioita ulkomaalaislain 81 c §:n 6 momenttiin...”. Maahanmuuttovirasto pyytää kohteliaasti perusteluihin tarkennusta sen suhteen, miten ulkomaalaisen työnteko-oikeus määräytyisi tilanteessa, jossa ulkomaalaisen oleskeluluvan voimassaolo päättyisi ehdotetun 59 §:n 2 momentin perusteella. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan työnteko-oikeuden tulisi jatkua 81 c §:n 6 momentin nojalla kaikissa tilanteissa, joissa työnteko-oikeus olisi ollut olemassa vielä päätöksentekohetkellä, vaikuttaa loogisimmalta vaihtoehdolta. Tämä perustuu siihen, että tässä samassa yhteydessä muutettavaksi ehdotettujen 13 luvun säännösten perusteella karkottamispäätökset voitaisiin panna täytäntöön huomattavasti tehokkaammalla aikataululla kuin voimassa olevan lainsäädännön perusteella on mahdollista. Näin ollen tilanteet, joissa karkottamispäätöksen myötä työnteko-oikeus jatkuisi vielä pidempään kuin peruutettu/rauenut oleskelulupa olisi ollut voimassa, on pidettävä harvinaisina ja joka tapauksessa lyhytkestoisina.

Virasto näkee tärkeänä ottaa huomioon ne tilanteet, joissa ulkomaalaisen oleskelulupa olisi peruutettu ilman, että samassa yhteydessä olisi päätetty hänen maasta karkottamisestaan, mutta jälkikäteen saadun tiedon perusteella hän olisikin oleskellut Suomessa päätöksentekohetkellä. Maahanmuuttovirasto näkee yhdenvertaisuuden perusteella tärkeäksi sen, että tällaisen henkilön työnteko-oikeus tulisi päättyä 81 c §:n 6 momentin erityissäännöksen nojalla eli siihen, kun karkottamista koskevasta päätöksestä olisi tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Selkeytyksenä todettakoon kuitenkin se, että työnteko-oikeus joka tapauksessa päättyisi siihen, kun määräaikaisen oleskeluluvan voimassaoloaika olisi umpeutunut. Näin ollen ulkomaalaisella ei olisi välttämättä 6 momentissa tarkoitettua työnteko-oikeutta, jos hän olisikin oleskellut Suomessa oleskeluluvan peruuttamispäätöksen tekohetkellä, mutta tämä kävisi ilmi huomattavan pitkän ajan jälkeen ja hän ei ole peruuttamispäätöksen jälkeen poistunut maasta.

5 Esitys oleskeluluvan peruuttamiseksi sekä oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäinen haltuunotto

Ulkomaalaislaiksi on ehdotettu uutta 68 §:ää, jonka mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen voisi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan peruuttamiseksi. Ulkomaalaislaissa ei siis ole tällä hetkellä säännöstä siitä, että poliisi tai rajatarkastusviranomainen voisivat esittää oleskeluluvan peruuttamista Maahanmuuttovirastolle, jos heidän tekemänsä arvion perusteella olisi olemassa perusteet oleskeluluvan peruuttamiseksi. Käytännössä poliisi ja erityisesti rajatarkastusviranomainen ovat ilmoittaneet Maahanmuuttovirastolle tällaisista havainnoistaan. Näiden esitietojen perusteella Maahanmuuttovirasto on käynnistänyt oleskeluluvan peruuttamisharkinnan, jos esimerkiksi on käynyt ilmi, että opiskelijalla ei ole ollut osoittaa rajatarkastusviranomaisille, että hänellä olisi käytettävänään opiskelijalta edellytetyt riittävät varoja (toimeentuloedellytys). Tällainen

laintasoinen säätäminen selkeyttäisi nykykäytäntöä ja toisi siihen esimerkiksi julkisuusperiaatteen mukaista läpinäkyvyyttä lisää.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota, että ehdotetun 68 §:n perusteella oleskeluluvan peruuttamista voitaisiin esittää vain luvan haltijasta, joka on kolmannen maan kansalainen. Siten ehdotetussa säännöksessä ei oteta huomioon ulkomaalaislain 153 a §:ää, jossa on säädetty poikkeuksesta ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan. Säännöksen 1 momentin mukaan unionin kansalaiselle, jonka oleskeluoikeutta ei voi rekisteröidä tai vahvistaa 10 luvun säännösten perusteella, voidaan poikkeuksellisesti myöntää oleskelulupa 4 luvun perusteella. Näin ollen Maahanmuuttovirasto esittää kohteliaasti, että säännöksessä käytettäisiin sanamuodon ”kolmannen maan kansalaisen” sijasta sanamuotoa ”ulkomaalaisen”.

Ehdotettu sääntely on tähän saakka suoritettu viranomaisten yhteistyöhön perustuvan vakiintuneen hallintokäytännön perustella. Tämä vakiintunut hallintokäytäntö on kuitenkin erityisen tärkeää saada laintasoiseksi sääntelyksi, jotta 68 a §:ssä tarkoitettu toimivaltasääntely olisi riittävän selkeää. Ulkomaalaislakiin ehdotetut 68 ja 68 a §:t on katsottu ennakolta erittäin toimivaksi ratkaisuksi, sillä oleskeluluvan peruuttamispäätöstä ei ole aina mahdollista tehdä siinä aikataulussa, jossa rajatarkastusviranomainen poistaa luvan haltijan maasta. Näissä tilanteissa on ollut mahdollista, että kyseessä oleva kolmannen maan kansalainen on välittömästi maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon jälkeen matkustanut Suomeen toisen jäsenvaltion kautta tai jatkanut matkaansa muihin Schengen-maihin. Lisäksi ehdotetun 68 a §:n kohdalla on pidettävänä hyvä sitä, että oleskelulupakortin haltuun ottamiselle tulee selkeä lakiin perustuva hetki, mikä on myös suhteellisen varhaisessa vaiheessa luvan peruuttamisprosessia. Siten ulkomaalaislaissa tarkoitetut viranomaiset pystyisivät nykyistä tehokkaammin torjumaan oleskelulupakortin mahdollista väärinkäyttöä tilanteissa, jossa oleskeluluvulle esimerkiksi olisi enää edellytyksiä tai se olisi saatu vilpillisiä keinoja käyttäen.

6 Käännyttäminen (ulkomaalaislain 9 luku)

Maahanmuuttovirasto pitää siirtopäätösten erottamista palauttamisesta, käännyttämisestä ja karkottamisesta erittäin onnistuneena ja kannatettavana muutoksena. Vaikka muutos ei ole lakitekstissä suuri, on sillä suuri selkeyttävä vaikutus päätöksentekoon, sillä siirtopäätösten tekemiseen sovellettaisiin jatkossa vain suoraan sovellettavaa hallinta-asetusta eikä kansallista sääntelyä.

Ulkomaalaislain 142 §:ssä on määritelty, mitä käännyttämisellä tarkoitetaan. Säännöstä on ehdotettu selkeytettäväksi siten, että se olisi jaettu 1 momentissa sen perusteella, onko kyse paluudirektiivin mukaisesta palauttamismenettelystä, vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvan ulkomaalaisen maahantulon estämisestä vai ns. kansallisesta käännyttämisestä toiseen unionin jäsenvaltioon.

Ehdotettua ns. kansallista käännättämistä on sovellettu esimerkiksi poliisin hallintokäytännössä. Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä, että kansalliseen käännättämiseen on ehdotettu lisättäväksi kaksi vaihtoehtoista perustetta. Näin siis, kun kolmannen maan kansalainen ei olisi noudattanut 149 b §:n mukaista vaatimusta tai hänen välitön palauttamisensa ei olisi tarpeen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi. Kun otetaan huomioon esimerkiksi hallituksen esitysluonnoksessa 11 §:n osalta mainitut säännöskohtaiset perustelut, tulisi kansallinen käännättäminen olla myös mahdollista silloin, kun ulkomaalainen on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle.

7 Kuuleminen

Ulkomaalaislain 145 §:ään on ehdotettu uutta 2 momenttia, jonka mukaan 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus kuulla aviopuolisoa tai tähän rinnastettavaa ei koskisi tilannetta, jossa maahantulokiellon määräämistä harkittaisiin ulkomaalaislain 150 a §:n perusteella, jollei 62 §:stä muuta johtuisi. Maahanmuuttovirasto pitää ehdotettua muutosta hyvänä ja kannatettavana, sillä se sujuvoittaisi oleskelulupahakemusten käsittelyä ja hakijan puolison oikeusturva tulisi riittävällä tavalla huomioiduksi, kun otetaan huomioon ehdotetun 145 §:n 2 momentin säännöskohtaiset perustelut.

8 Vapaaehtoisen paluun aika

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan ehdotetut muutokset ulkomaalaislain 147 a §:ään ovat pääasiallisesti kannatettavia. Virasto perustelee tätä näkemystä sillä, että pykälän rakenteesta tulisi huomattavasti jäsennellympi kokonaisuus, mikä tukee ulkomaalaislain helppolukuisuutta. Tästä esimerkkinä mainittakoon ehdotettu 2 momentti, jossa olisi selkeästi jäsennelty kohta kohdalta tyhjentävästi ne tilanteet, joissa aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei määrättäisi. Tällä hetkellä kyseessä olevat tilanteet on jaettu epäkäytännöllisesti useampaan momenttiin.

Pykälän soveltamisalan rajaaminen ehdotetulla tavalla vain palauttamispäätöksiin on erittäin onnistunut ja kannatettava muutos. Sen myötä kansallinen sääntely olisi lähempänä unionin oikeutta eikä paluudirektiivin perustuvaa vapaaehtoisen paluun aikaa tulisi enää sovellettavaksi paluudirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääviin maastapoistamispäätöksiin.

Toisaalta Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että säännöksestä puuttuisi Paktista tehdyn hallituksen esitysluonnoksessa pykälään lisättäväksi ehdotettu momentti, jonka mukaan ”Paluurajamenettelyasetuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaista vapaaehtoisen paluun aikaa pyydetään rajavartioviranomaiselta, joka tekee asiassa päätöksen.”. Lisäksi Paktin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ei ole huomioitu sitä, että 147 a § on nyt lausuttavassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu säädettäväksi luettelomuodossa.

Pykälän 1 momentin 1 virkkeessä käytetty sanamuoto ”voi poistua maasta vapaaehtoisesti” tulisi hallituksen esitysluonnoksen perusteella säilymään nykyisellään. Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että ko. sanamuotoilu ei täysin vastaa paluudirektiivin ja ulkomaalaislain mukaista

systematiikkaa. Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että 1 momentissa käytettyä sanamuotoa täsmennettäisiin enemmän paluudirektiivin tarkoitusta vastaavaan muotoiluun ”on poistuttava maasta vapaaehtoisesti”. Säännöksen nykyinen muotoilu tältä osin on ristiriitainen unionin oikeuden kanssa, sillä vapaaehtoisuudesta huolimatta paluudirektiivin 3 artiklan 8 kohdan mukaan vapaaehtoisella paluulla tarkoitetaan paluuvaihtoehdon noudattamista paluupäätöksessä kyseistä tarkoitusta varten annetussa määräajassa. Momentissa tällä hetkellä oleva sanamuotoilu ei myöskään tältä osin perustu paluudirektiivin 7 artiklaan, jossa vapaaehtoisesta paluusta on säädetty, vaan se perustuu kansallisessa lainsäädännössä tehtyihin valintoihin sanamuotoilun osalta.

Sanamuodon muuttamisella voitaisiin katsoa olevan sääntelyn selkeytymisen ohella vaikutusta karkotetun tai käännetytyn oikeusturvaan, sillä paluuvaihtoehdon noudattamatta jättämisen seurauksena viranomaisella on velvollisuus määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon ulkomaalaislain 150 §:n 2 momentin perusteella. Jos sanamuotoa täsmennettäisiin Maahanmuuttoviraston yllä esittämän mukaiseksi, tulisi paluu olemaan edelleen paluudirektiivin mukaisella tavalla vapaaehtoista, sillä palauttamispäätöksen saanut voisi edelleen poistua maasta annetun määräajan puitteissa, hänen parhaimmaksi katsomallaan ajankohtana.

9 Vaatimus siirtyä toiseen jäsenvaltioon

Maahanmuuttovirasto kiinnittää 149 b §:n osalta huomiota siihen, että osassa tapauksia ei ole mahdollista päättää kolmannen maan kansalaisen palauttamisesta, mutta hänet olisi mahdollista poistaa toiseen jäsenvaltioon. Komissio on tunnistanut tämän ongelmallisuuden palauttamiskäsikirjassa, jossa on kuvailtu tilanne, jossa toisessa jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua nauttivaa henkilöä ei voida palauttaa kotimaahansa ja sen sijaan hänet voitaisiin siirtää toiseen jäsenvaltioon (komission suositus (EU) 2017/2338). Käsikirjassa lausuttua tukee myös unionin tuomioistuimen ratkaisun C-352/22 perustelut siitä, ettei toisessa jäsenvaltiossa pakolaisaseman saanutta henkilöä voida luovuttaa kansalaisuusvaltioonsa.

Tilapäisen suojelun kohdalla on kyse lupaperusteesta eikä asemasta. Sen osalta on kuitenkin kyse jokseenkin samankaltaisesta tilanteesta, jos toinen jäsenvaltio on myöntänyt kolmannen maan kansalaiselle oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, tai jos tällainen henkilö ja tämän perheenjäsenet saapuisivat Suomeen perheen yhdistämistä varten. Tätä käsitystä tukee se, että tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 15 artiklan perusteella jollekin perheenjäsenelle jo oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella myöntäneellä jäsenvaltiolla on aktiivinen velvollisuus yhdistää perheet.

Tilapäistä suojelun hakemisen yleisenä edellytyksenä on, että hakijan on oleskeltava fyysisesti siinä jäsenvaltiossa, josta hän hakee oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella. Näin ollen perheen yhdistämisvelvollisuuden noudattaminen edellyttää sitä, että hakija siirtyy tai hänet viime kädessä siirretään (kansallinen käännettäminen) siihen jäsenvaltioon, joka on vastuussa perheen yhdistämisestä. Edellä mainituissa tilanteissa paluudirektiivissä tarkoitettu palauttaminen ei tulisi pääsääntöisesti tavanomaista korkeammasta palauttamiskynnyksestä johtuen kyseeseen (Ks. tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 28 art. ja UUKL 110 §). Siten henkilöä, joka on saanut luvan

tilapäisen suojelun perusteella, tai hakenut lupaa tällä perusteella, ei voitaisi 149 b §:ssä tarkoitetun vaatimuksen noudattamattomuudesta huolimatta palauttaa kotimaahan. Tästä syystä vaatimuksen esittäminen jää useissa tilapäiseen suojeluun liittyvissä tapauksissa välivaiheeksi, jolla tehostetaan hakijoiden vapaaehtoista siirtymistä Suomesta luvan myöntäneeseen tai perheen yhdistämisestä vastuussa olevaan jäsenvaltioon.

On tärkeää, että esimerkiksi yllä selostetussa tilanteessa voitaisiin tarvittaessa päättää maasta poistamisesta toiseen jäsenvaltioon ja kansalliseen maahantulokieltoon määrittämisestä jo hakemuksen hylkäämisen yhteydessä, jos hakija olisi vaaraksi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle, vaikka hakijan varsinaista hakemusta ei olisi voitu hylätä ulkomaalaislain 110 §:n (taustalla tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 28 artikla) perusteella.

Näin ollen ehdotetun 149 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä ottaa huomioon sen yhteys 142 §:ään, jonka perusteella vaatimusta ei tarvitsisi esittää, jos ulkomaalainen on vaaraksi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle. Toisin sanoen 149 b §:n osalta tulisi käydä selkeästi ilmi, että toimivaltainen viranomais voi aina päättää suoraan ulkomaalaisen maasta poistamisesta eli siirtämisestä toiseen jäsenvaltioon tai palauttamisesta, jos hän vaarantaa yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta. Luonnollisesti viimeiseksi mainitun osalta tulisi edellyttää välittömän poistumisen tarvetta yleiseen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi.

Täten myös ehdotetun 149 b §:n 2 momentin mukaisessa tilanteessa toimivaltainen viranomais voi päättää ensimmäisen jäsenvaltion myöntämän P-EU-luvan haltijan käännättämisestä luvan myöntäneeseen jäsenvaltioon, ilman, että hänellä olisi ensin esitetty vaatimusta siirtyä.

10 Maahantulokiellon määrittäminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

Muutettavaksi ehdotetun 150 a §:n 1 momentin mukaan muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle voitaisiin määrätä maahantulokielto, jos hänen oleskelulupansa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupansa olisi peruutettu vilpillisen tai rikollisen toiminnan perusteella tai siitä syystä, että hän on käyttäytymisellään osoittautunut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Maahanmuuttovirasto pitää ehdotettua muutosta tältä osin hyvänä, sillä pykälän 1 momentti ei enää jättäisi soveltamisalansa ulkopuolelle tilanteita, joissa esimerkiksi ns. opiskelijatutkijalain 12 §:n perusteella ulkomaalaisen oleskelulupa olisi peruutettu vilpillisen toiminnan perusteella. Ehdotetun säännös edistää lisäksi yhdenvertaisuutta, sillä se tuo erillislakien soveltamisalan piiriin kuuluvat henkilöt yhdenvertaisempaan asemaan suhteessa muihin henkilöihin.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että säännöksen sanamuodossa ehdotettu ilmaisu ”rikollisen toiminnan” on jäänyt hallituksen esitysluonnoksessa jokseenkin epäselväksi, mitä sillä tosiasiallisesti tarkoitetaan. Maahanmuuttovirasto tulkitsee, että tässä yhteydessä rikollisella toiminnalla tarkoitettaisiin sitä, että luvan haltijan oleskelulupa olisi peruutettu rikokseen tai rikoksiin syyllistymisen perusteella. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että Suomen ulkopuolella oleskelevan

ulkomaalaisen oleskelulupa olisi peruutettu 149 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla perusteella, tai kun toinen Schengen-valtio olisi pyytänyt Suomea peruuttamaan kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan sillä perusteella, että ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon toisessa Schengen-valtiossa sen kaltaisen rikollisen toiminnan perusteella, jonka perusteella hänet voitaisiin karkottaa Suomesta.

Erillislakien osalta Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että ICT-lain 9 §:n nojalla ulkomaalaisen oleskelulupaa ei ole mahdollista peruuttaa yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansalliseen turvallisuuteen liittyvästä perusteesta, vaikka ICT-lupaa myönnettäessä on otettava huomioon ulkomaalaislaissa säädetyt oleskeluluvan yleiset edellytykset (yleisten edellytysten osalta. Ks. HE 80/2017 vp, s. 79). Vastaavasti luvan peruuttaminen ei ole mahdollista vastaavalla perusteella. Näin ollen Suomen ulkopuolella oleskelevalle ICT-luvan haltijalle voitaisiin määrätä maahantulokielto lähinnä vain silloin, jos hänen oleskelulupansa peruutettaisiin vilpillisen toiminnan perusteella. Käytännössä ICT-luvan haltijalle voitaisiin jatkossakin määrätä maahantulokielto esimerkiksi yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvästä syystä vain maastapoistamispäätöksen yhteydessä.

ICT-direktiivin 8 artiklassa on säädetty muun ohella sisäisen siirron saaneen työntekijän oleskeluluvan peruuttamisesta. Artiklassa luvan peruuttaminen on jaettu ehdottomiin ja harkinnanvaraisiin tilanteisiin. Artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat peruuttaa siirron saaneen työntekijän luvan muun ohella silloin, kun 5 artiklaa ei ole noudatettu tai ei enää noudateta. Edellä mainitun 5 artiklan 8 kohdan mukaan kolmansien maiden kansalaisia, joita pidetään uhkana yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle, ei saa päästää maahan ICT-direktiiviä sovellettaessa. Kun otetaan huomioon direktiivin 8 artiklan 5 kohdan suoma jäsenvaltiokohtainen harkinta, yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvässä lupien peruuttamisessa ei ole käytetty kansallista liikkumatilaa, vaikka tätä on nimenomaisesti edellytetty luvan myöntämisen suhteen.

11 Ennakollinen maahantulokielto kansallisen turvallisuuden perusteella

Ehdotetun ulkomaalaislain 150 d §:n mukaan poliisi voisi määrätä kansallisen turvallisuuteen liittyvillä perusteilla ns. ei-toivotulle henkilölle (persona non grata) maahantulokiellon suojelupoliisin, puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen esityksestä tai omasta aloitteestaan. Maahanmuuttovirasto pitää perusteltuna sitä, että sillä ei ole ko. maahantulokieltoon määrittämisen suhteen toimivaltaa. Tämä perustuu siihen, että ehdotetussa pykälässä mainituilla viranomaisilla on parhaat edellytykset arvioida kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Lisäksi Maahanmuuttovirasto ei välttämättä tulisi muutoinkaan salassapitosäännöksistä johtuen tosiasiallisesti tietoiseksi niistä esimerkiksi tiedustelutietoon liittyvistä seikoista ja selvityksistä, joiden perusteella maahantulokielloa pykälässä tarkoitettulla henkilölle oltaisiin määrittämässä. Maahanmuuttovirasto pitää kuitenkin oleskelulupajärjestelmän toimivuuden kannalta suotuisana, että ehdotetun 150 d §:n 4 momentin nojalla myös Maahanmuuttovirasto voisi peruuttaa maahantulokiellon kokonaan tai osittain saatuaan poliisin lausunnon, jos maahantulokieltoon määrätty kolmannen maan kansalainen hakee oleskelulupaa Suomeen.

Useimpiin oleskelulupahakemusperusteisiin ei ole säädetty erityistä käsittelyaikaa, vaan ne on ratkaistava ilman aiheetonta viivytystä. Ulkomaalaislaki ja eräät erillislait kuitenkin sisältävät ehdottomia määräaikoja, joiden perusteella oleskelulupahakemus on ratkaistava tietyn määräajan puitteissa. Esimerkkinä mainittakoon ulkomaalaislain 69 a §, jonka mukaan perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalla tiedoksi yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Saman säännöksen mukaan poikkeuksellisissa olosuhteissa päätös voidaan antaa tiedoksi myöhemmin. On pidettävä oletettavana, että suurin osa 150 d §:n perusteella määrätyistä maahantulokielloista täyttäisi esimerkkinä käytetyn säännöksen vaatimuksen poikkeuksellisista olosuhteista, mutta tästä huolimatta Maahanmuuttovirasto katsoo tarpeelliseksi tuoda painokkaasti esille sen, että 150 d §:n 4 momentissa tarkoitettun lausunnon tulisi laatia mahdollisimman joutuisasti.

12 Poliisi ja rajatarkastusviranomainen

Ulkomaalaislain 151 §:n 3 momenttiin on ehdotettu lisättäväksi sitä, että poliisin tai rajatarkastusviranomaisen olisi tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys erillisen maahantulokiellon määräämiseksi, jos se arvioisi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi tai jos se katsoisi, että asialla olisi merkitystä 150 tai 150 a §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

Hallintokäytäntö on 150 §:n osalta käytännössä toteutunut jo ehdotetulla tavalla, sillä poliisi tai rajatarkastusviranomainen on voinut esittää jo aiemmin tehdyn maastapoistamispäätöksen jälkeen ulkomaalaisen käännättämistä tai karkottamista uudelleen, ja jonka ohessa on niin ikään annettu esitystä maahantulokieltoon määräämiseksi. Näissä tapauksissa Maahanmuuttovirasto on tehnyt harkinnan sen suhteen, onko uuden käännättämis- tai karkottamispäätöksen tekeminen tarpeellista. Jos uutta päätöstä maasta poistamisen osalta ei ole ollut tarpeellista tehdä, on virasto voinut päättää erillisen maahantulokiellon määräämisestä ulkomaalaislain 150 §:n 4 momentissa säädetyllä tavalla.

Vastaavasti 150 a §:n osalta ei ole voimassa olevan lainsäädännön puitteissa ollut mitään sellaista esittelymenettelyä, jonka yhteydessä poliisi tai rajatarkastusviranomainen voisi nimenomaisesti esittää maahantulokiellon määräämistä henkilölle, joka oleskelee Suomen ulkopuolella. Käytännössä ko. viranomaiset ovat kuitenkin voineet välittää Maahanmuuttovirastolle tietoa esimerkiksi ulkomaalaislain 150 a §:n 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta, jossa ulkomaalainen on epäiltynä rikoksesta ja hänelle tulisi määrätä poliisin tai rajatarkastusviranomaisen näkemyksen perusteella viittä vuotta pidempi maahantulokielto.

Ennen 147/2025 lakimuutoksia maahantulokiellon määrääminen oli voimakkaasti sidottu maastapoistamispäätökseen. Käytännössä maahantulokielto voitiin määrätä erillisellä päätöksellä, jos ulkomaalainen ei noudattanut 147 a §:ssä säädettyä vapaaehtoiselle paluulle määrättyä aikaa. 147/2025 lakimuutosten jälkeen maahantulokiellon määräämistä erillisellä päätöksellä on laajennettu sekä sen määrääminen on ollut mahdollista oleskelulupahakemuksen kuin myös oleskeluluvan peruuttamispäätöksen ratkaisemisen yhteydessä. Tämän lausunnon alussa todetulla

tavalla ulkomaalaislaki on monikerroksinen lakikokonaisuus ja se onkin pitkälti jäsennelty sen mukaisesti, että maahantulokiello määrättäisiin vain annettaessa päätöstä ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Näin ollen lakimuutoksen on tältä osin katsottava yhtäältä selkeyttävän ulkomaalaislakia ja toisaalta edistävän ulkomaalaislain eheyttä. Tästä syystä lakimuutos on tarpeellinen, vaikka sillä tavoitellut oikeusvaikutukset ovat sinänsä mahdollisia jo nyt.

Maahanmuuttovirasto pitää erittäin tärkeänä, että ulkomaalaislain 151 §:ään tehtäisiin toimivaltamuutoksia tilapäistä suojelua koskevien käännättämispäätösten osalta. Maahanmuuttovirasto toteaa, että ulkomaalaislain 152 §:n 2 momentin sanamuoto on osoittautunut nykyolosuhteissa erittäin epäkäytännölliseksi, sillä säännöksen mukaan vain Maahanmuuttovirasto voi päättää oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella hakeneen käännättämisestä. Toisin sanoen pykälässä ei ole eroteltu sitä, onko kyse palauttamisesta kolmanteen maahan vai siirtämisestä toiseen jäsenvaltioon. Näin ollen voimassa olevan sääntelyn perusteella poliisi tai rajatarkastusviranomainen ei voi päättää sellaisen ulkomaalaisen käännättämisestä, joka on hakenut Suomesta oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella, mutta hänen hakemuksen on hylätty, sillä hänellä on jo myönnetty oleskelulupa vastaavalla perusteella toisesta jäsenvaltiosta.

Edellä lausutuun perustein Maahanmuuttovirasto esittää kohteliaasti muutosta 151 §:n 2 momenttiin siten, että poiketen siitä, mitä 152 §:n 2 momentissa säädetään, myös poliisi tai rajatarkastusviranomainen voisi päättää ulkomaalaisen käännättämisestä, jos hän on hakenut oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella ja hänet käännytettäisiin toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon. Edellä esitetty koskisi Maahanmuuttoviraston arvion mukaan lähinnä poliisia, mutta toimivalta olisi perusteltua säätää myös rajatarkastusviranomaiselle, sillä näin olisi mahdollista varautua ennakoimattomiin tilanteisiin sekä muutoinkin olisi ulkomaalaislain mukaisen systematiikan mukaista, että poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivalta olisi myös tässäkin tilanteessa yhteneväiset.

13 Oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelukortin raukeaminen

Ulkomaalaislain 166 §:ään on ehdotettu säädettäväksi, että oleskeluoikeuden rekisteröinti tai oleskelukortti raukeaisi, kun viranomainen olisi päättänyt sen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti, maasta karkottamisesta, tai kun hän saisi Suomen kansalaisuuden. Oleskeluoikeus tulee suoraan vapaan liikkuvuuden direktiivistä.

Maahanmuuttovirasto pitää mahdollisena, että karkottamispäätöksen antamisen jälkeen unionin kansalainen saattaisi työllistyä ja tai täyttää muut 158 a §:n mukaiset edellytykset oleskeluoikeudelleen. Siten Maahanmuuttoviraston tulkinnan mukaan esimerkiksi tilanteessa, jossa rekisteröinti olisi rauennut maasta karkottamispäätöksen seurauksena, tulisi tässä tapauksessa unionin kansalaisen hakea uudelleen oleskeluoikeutensa rekisteröintiä siitä huolimatta, että hän ei olisi poistunut Suomesta karkottamispäätöksen antamisen jälkeenkään.

Maahanmuuttovirasto näkee perustelluksi ja kannettavaksi, että ulkomaalaislain 166 §:ään lisättäisiin myös uusi momentti, jossa säädettäisiin oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelukortin voimassaolon päättymisestä (peruuttaminen) hallintopäätöksen antamishetken perusteella.

14 Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet

Ulkomaalaislain 168 §:ään ehdotetut muutokset tarkoittaisivat huomattavaa rakenteellista muutosta maastapoistamisasioissa, jotka koskevat vapaan liikkuvuuden direktiivin soveltamisalaan kuuluvia ulkomaalaisia. Ensimmäinen perustavanlaatuinen muutos on se, että 10 luvussa luovuttaisiin käytännössä kokonaan käännättämismenettelystä. Vapaan liikkuvuuden direktiivin 28 artiklassa on säädetty suojasta karkottamista vastaan. Artikla karkottamissuojaa pysyvän oleskeluoikeuden saaneelle ja alaikäiselle henkilölle.

Ensimmäiseksi mainitun osalta suojan vahvuuteen vaikuttaa vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvan henkilön oleskelun kesto Suomessa, sillä edelliset 10 vuotta Suomessa oleskellut henkilö saa parempaa suojaa kuin edelliset viisi vuotta maassa oleskellut henkilö. Artiklassa tarkoitettu vahvin karkottamissuoja koskee automaattisesti kaikkia alaikäisiä vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvia henkilöitä heidän oleskeluaikaansa katsomatta, vaikka voimassa olevaa pykälää koskevassa lainvalmisteluaineistoissa suojaa on alaikäisten osalta erheellisesti sidottu oleskeluoikeuden rekisteröintiin tai oleskelukortin myöntämiseen. Ko. hallituksen esityksessä tähän johtopäätökseen on tultu aikoinaan siitä syystä, että karkottamismenettelyä on käytetty käännättämismenettelyn sijaan silloin, kun oleskeluoikeus on rekisteröity tai henkilölle on myönnetty oleskelukortti (HE 205/2006 vp, s. 42). Tätä tulkintaa unionin oikeudesta on pidettävä virheellisenä, sillä mainitut toimenpiteet ovat tässäkin hallituksen esitysluonnoksessa selostetulla tavalla hallinnollisia ja direktiivissä käytetty käsite karkottamisesta kattaa voimassa olevan sääntelyn puitteissa myös käännättämismenettelyn. Edellä mainituin perustein Maahanmuuttovirasto on jo hallintokäytännössään soveltanut 28 artiklassa tarkoitettua karkottamissuojaa niin karkottamis- kuin käännättämismenettelyissä. Siispä, kun otetaan huomioon yllä 28 artiklasta selostettu sekä se, että unionin oikeudessa maastapoistamismenettelystä on käytetty käytännössä kategorisella tavalla ”karkottamista”, on ehdotettuja muutoksia pidettävä tältä osin yhdenmukaisena unionin oikeuteen.

168 §:n 1 momentin 5 kohtaan on ehdotettu karkottamisperustetta, jonka mukaan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voitaisiin karkottaa maasta, jos hän olisi saanut oleskeluoikeutensa 172 a §:ssä tarkoitetulla tavalla oikeuksien väärinkäytöllä. Tältä osin Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että tässä karkottamisperusteessa ei ole otettu huomioon ulkomaalaislain 165 §:ssä säädettyä. Pykälän 3 momentin mukaan oleskeluoikeuden rekisteröinti, pysyvä oleskeluoikeus taikka määräaikainen tai pysyvä oleskelukortti peruutetaan, jos se on saatu antamalla tietoisesti hakijan henkilöllisyyttä koskevia taikka muita asiaan vaikuttavia vääriä tietoja tai salaamalla tällaisia tietoja taikka muutoin oikeuksien väärinkäytöllä. 172 a §:ssä viitataan yleisellä tasolla oikeuksien väärinkäyttöön, mutta epäselvyyksien välttämiseksi, sen yhteys 165 §:n 4 momenttiin olisi hyvä ilmetä läpinäkyvästi hallituksen esityksestä.

Ulkomaalaislain 168 §:ään ei maastapoistamismenettelyn yhdenmukaistamisen yhteydessä sisällytettäisi enää 155 §:n mukaista henkilötodistus/passi edellytystä. Sama koskisi myös 155 a §:n mukaista perheenjäsentä koskevaa vastaavaa edellytystä, vaikka tästä ei ole erikseen mainittu 168 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

Sen sijaan 159 a § ja 161 a §:n mukaisesti oleskelun rekisteröiminen edellyttäisi edelleen voimassa olevaa passia tai henkilökorttia, sekä myös perheenjäsenen oleskelukortin myöntämisen edellytyksenä olisi edelleen voimassa oleva passi. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että Maahanmuuttovirasto ei voisi enää kielteisen matkustusasiakirjaa koskevan päätöksen yhteydessä tehdä lain voimaantulon jälkeen maastapoistamispäätöstä unionin kansalaiselle tai hänen perheenjäsenelleen. Tämän osalta Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että systemaattisen sisärajavallvonnan puuttumisen perusteella esiintyy myös tilanteita, joissa unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä matkustusasiakirjaa ei tarkisteta maahantulon yhteydessä. Siten matkustusasiakirja voi tulla ensimmäisen kerran tarkastettavaksi vasta silloin, kun Maahanmuuttovirastolta haetaan oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai oleskelukorttia. Näin ollen olisi mahdollista, että Maahanmuuttovirasto tulisi tekemään edellä selostetuissa tilanteissa kielteisiä päätöksiä, ilman maasta poistamista, vaikka hakijan henkilöllisyys ja tätä kautta tosiasiallinen kuuluminen vapaan liikkuvuuden piiriin saattaisi jäädä epäselväksi. Näin ollen sääntely sellaisenaan saattaisi vaikuttaa väärinkäytösten määrään kasvavissa määrin, mikä tältä osin olisi ristiriidassa hallituksen esitysluonnoksessa esitettyjen lakimuutosten yleisten tavoitteiden kanssa.

Maahanmuuttovirasto näkee erittäin kannatettavana ja perusteltuna sen, että 168 §:n 5 momenttiin viimeiseksi virkkeeksi ehdotettua eli sitä, että 168 §:n 4 ja 5 momentissa säädetyksi pakottavaksi syyksi katsottaisiin myös se, että unionin kansalaisen epäillään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta. Siten hallituksen esitysluonnoksessakin todetulla tavalla lainsäätäjän alkuperäisenä tarkoituksena vaikuttaisi olleen sisällyttää edellä lausuttu 168 §:ään, mutta ns. pilkkuvirheestä johtuen lainsanamuoto on edellyttänyt syyllistymistä rikolliseen tekoon.

15 Karkottamispäätöksen täytäntöönpanosta

15.1 Karkottamispäätöksen täytäntöönpano muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Ulkomaalaislain 200 §:ää on ehdotettu muutettavaksi siten, että muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tehty karkottamispäätös voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu tiedoksi. Edellytyksenä olisi kuitenkin se, että mahdollinen hallintotuomioistuimelle tehty täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskeva hakemus olisi ratkaistu ennen täytäntöönpanoa. Maahanmuuttovirasto katsoo, että muutettavaksi ehdotettu 200 § edistää paluudirektiivin vaatimusta tehokkaasta paluujärjestelmästä.

Toisaalta jo voimassa olevan lainsäädännön puitteissa on esimerkiksi työperusteisissa oleskelulupaprosesseissa havaittu tilanteita, joissa hakija on poistettu tai poistunut Suomesta, jonka jälkeen työnantaja on toimittanut puuttuvia selvityksiä valitusvaiheessa. Näissä tapauksissa päätös on verraten usein palautettu takaisin virastolle uudelleen käsiteltäväksi, jolloin päätöksestä on saattanut tulla myönteinen. Tässä vaiheessa hakija voi olla jo poistunut maasta perheineen eikä paluu Suomeen välttämättä enää onnistuisi esimerkiksi taloudellisista syistä. Maahanmuuttovirasto arvioi, että 200 §:ään ehdotetut muutokset saattaisivat lisätä myös välillisesti jonkin verran työperäistä hyväksikäyttöä, jolloin työnantajat saattaisivat uhkailla työntekijöitä työpaikan menettämisellä ja maasta poistamisella. Edellä mainitun huomioon ottaminen edellyttää viranomaistahoilta tehokasta puuttumista esimerkiksi työperäiseen hyväksikäyttöön.

Puolestaan tilanteessa, jossa kielteinen päätöksen taustalla on hakijan oma toiminta, karkottamispäätöksellä ei ole samalla tapaa arvioitavissa sellaisia kohtuuttomuuteen vaikuttavia seurauksia, kuin niissä tilanteissa, joissa päätös johtuu työnantajan passiivisuudesta taikka laittomasta tai muuten vilpillisestä toiminnasta.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota voimassa olevan 36 b §:n 1 momentin 3 kohdan ja hallituksen esitysluonnoksessa muutettavaksi ehdotetun saman pykälän 1 momentin 1 kohtaan ehdotetun muutoksen yhteisvaikutukseen. Nimittäin muutokset tulisivat useissa tapauksissa johtamaan huomattavasti varhaisemmassa vaiheessa kielteisen päätöksen tekemiseen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen perusteella. Puolestaan näissä tapauksissa Maahanmuuttoviraston olisi mahdollista määrätä hakija maahantulokieltoon ulkomaalaislain 150 §:n 4 momentin perusteella, sillä hakijan oleskelulupahakemus olisi ulkomaalaislain systematiikan mukaisesti hylätty vilpillisenä. Toisaalta kyseessä ei olisi paluudirektiivin kaltaisesta velvollisuudesta määrätä ulkomaalaiselle maahantulokielto palauttamispäätöksen yhteydessä, mutta Maahanmuuttoviraston arvion mukaan muutokset tulisivat lisäämään määrällisesti erillisellä päätöksellä määrättäviä maahantulokieltoja.

15.2 Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan sekä hänen perheenjäsenensä karkottamisen täytäntöönpano

Ulkomaalaislain 201 a §:ään on ehdotettu uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Kyse on yhtäältä kokonaisuudistuksesta, jonka myötä vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvan henkilön maasta poistamisesta käytettäisiin jatkossa ilmaisua ”karkottaminen”. Toisaalta pykälään on ehdotettu sitä, että karkottamista koskeva päätös voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun se on annettu tiedoksi. Maahanmuuttovirasto pitää tätä karkottamispäätöksen tehostamista perusteltuna, sillä se on vapaan liikkuvuuden direktiivin ilmentämän kansallisen liikkumatilan mukainen ja muutoinkin täytäntöönpanokelpoiseksi määrittelemisen voidaan katsoa edistävän säännöksen soveltamisen piiriin kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisuutta. Tämä perustuu siihen, että hallintoprosessiin saattaa kulua verraten kauan aikaa ja siihen saattaa vaikuttaa myös se, minkä hallinto-oikeuden piirissä valitusta käsitellään.

Ehdotettu muutoksessa on otettu myös huomioon oikeusturvan takeet, sillä karkottamispäätöksestä hallintotuomioistuimelle tehty täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskeva hakemus on aina ratkaistava ennen kuin päätös voitaisiin panna täytäntöön.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että maasta karkottamista koskeva päätös, jonka poliisi tai rajatarkastusviranomainen taikka Maahanmuuttovirasto poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä olisi tehnyt 168 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan taikka 169 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan perusteella, voitaisiin panna heti täytäntöön muutoksen hausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää, jos asia on perustellusti kiireellinen. Momentissa säädettäisiin lisäksi siitä, että asian kiireellisyys olisi perusteltava. Kiireellisyyttä arvioitaessa tulisi ottaa huomioon karkottamisen täytäntöönpanon vaikutus henkilön yksityis- ja perhe-elämään.

Maahanmuuttovirasto pitää pykälän 3 momentissa ehdotettua sääntelyä tarkoituksenmukaisena. Ensinnäkin välittömästi täytäntöönpanokelpoiset karkottamispäätökset tehtäisiin tilanteissa, joissa ulkomaalainen vaarantaisi yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta. Toiseksi pykälässä on otettu huomioon viranomaisten tosiasialliset mahdollisuudet arvioida täytäntöönpanon kiireellisyyttä, joissa niin ikään prosessiomistajuus kuuluu täytäntöönpanoviranomaisille eli poliisille ja rajatarkastusviranomaiselle. Siten Maahanmuuttovirasto katsoo, että ehdotetun säännöksen tarkoituksenmukainen soveltuminen edellyttäisi, että virastolle esityksen tekävän poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tulisi ottaa kantaa karkottamisesityksessään siihen, tulisiko mahdollinen karkottaminen panna täytäntöön ehdotetun 201 a §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla, kiireellisesti.

Pykälän ja sen säännöskohtaisten perustelujen mukaan karkottamispäätöksen päättävän viranomaisen olisi perusteltava asian kiireellisyys selkeästi erikseen. Siten Maahanmuuttovirastolta tultaisiin edellyttämään itsenäistä arviointia, joka ei olisi sidoksissa yllä selostettuun poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esittämään kiireellisyysarvioon. Näin ollen Maahanmuuttoviraston ei olisi mahdollista täyttää hallintolaissa tarkoitettua perusteluvaatimusta viittaamalla täytäntöönpanoviranomaiselta saatuu selvitykseen, vaan sen tulisi tosiasiallisesti arvioida asiasta karkottamisesityksessä esitettyä näyttöä ja niiden suhdetta karkotettavan yksityis- ja perhe-elämään.

Maahanmuuttovirasto pitää sinänsä mahdollista, että sillä voisi olla ehdotetun 201 a §:n 3 momentin osalta itsenäisempää roolia, jos lainsäädännössä edellytettäisiin kiireellisyysarvioinnin osalta täytäntöönpanoviranomaiselta saatava lausuntoa tai muuta vastaavaa arviointia täytäntöönpanon kiireellisyydestä. Toisaalta yleisen kokemussäännös perusteella tosiasiallisesti kiireellisemmät tapaukset tulevat Maahanmuuttoviraston käsittelyyn nimenomaisesti poliisin tai rajatarkastuksen tehtyä maastapoistamisesityksen.

Asiassa tulisi ottaa huomioon myös se, että esitykset eivät välttämättä koskisi yksinomaan tilanteita, joissa ulkomaalaiselle tulisi täytäntöönpanoviranomaisen harkinnan perusteella määrätä 5 vuotta pidemmästä maahantulokiellosta. Nimittäin 171 §:ään ehdotetut toimivaltasäännökset huomioiden poliisi ei voisi tehdä karkottamispäätöstä esimerkiksi sellaisen vapaan liikkuvuuden piirin kuuluvan henkilön kohdalla, joka on oleskellut maassa yli vuoden tai hänellä olisi Suomeen asettuneita perheenjäseniä. Edellä selostetun 171 §:n uudeksi 6 momentiksi ehdotettu tulisi koskemaan poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivaltaa karkottaa Euroopan unionin tai Pohjoismaan kansalainen. Tämän osalta Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että 6 momentin 2 kohdaksi ehdotettu koskee vain unionin kansalaista, vaikka ehdotetun momentin ja sitä koskevien säännöskohtaisten perustelujen mukaan kohdan tulisi koskea myös Pohjoismaan kansalaista.

16 Tiedoksianto Suomessa

Ulkomaalaislain 205 §:ssä säädetään tällä hetkellä epäkäytännöllisesti siitä, että vain Maahanmuuttovirasto tai poliisi voi antaa kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksi. Käytännössä tämä on tarkoittanut esimerkiksi sitä, että Maahanmuuttoviraston tai poliisin on

täytynyt antaa rajamenettelyssäkin oleville hakijoille kansainvälistä suojelua koskevat päätökset tiedoksi, vaikka asiayhteyden ja toiminnan tuloksellisuuden perusteella useimmiten tähän parhaat edellytykset on rajatarkastusviranomaisella.

Ulkomaalaislain 205 §:n 4 momenttia on ehdotettu muutettavaksi siten, että säädettäisiin myös rajatarkastusviranomaiselle toimivalta toimittaa maastapoistamispäätöksen tiedoksianto kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Siten rajatarkastusviranomaisella olisi toimivaltaa antaa tiedoksi esimerkiksi rajamenettelyssä tehtyjä päätöksiä. Lisäksi rajatarkastusviranomaisen on saattanut tavata rajan ylittämisen yhteydessä sellaisen henkilön, jonka ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmästä ilmenevien tietojen perusteella olisi esimerkiksi tiedoksiantamaton maasta poistamista koskeva päätös.

Maahanmuuttovirasto pitää ehdotusta erittäin kannatettava juurikin säännöskohtaisissa perusteluissa mainituista seikoista eli prosessien sujuvuuden ja maasta poistamisten tehostamisen kannalta.

17 järjestelmäkehitys- ja talousvaikutukset

17.1 Järjestelmäkehitys

Maahanmuuttovirasto on toimittanut perusvalmistelun aikana sisäministeriölle arvion järjestelmäkehitystarpeista kustannusarvioineen. Maahanmuuttovirasto täsmentää aiemmin toimittamaansa arviota. Ehdotettu lakimuutos aiheuttaisi muutostarpeita ulkomaalaisasioidenkäsittelyjärjestelmään sekä Maahanmuuttoviraston sähköiseen asiointipalveluun (Enter Finland). Ensimmäiseksi mainitun osalta järjestelmäkehityskustannusvaikutuksia myös sellaisten tarpeiden osalta, joissa loppukäyttäjänä on Maahanmuuttoviraston sijaan poliisi (ennakollinen maahantulokielto).

Ulkomaalaislain 59 §:n 1 momenttiin ehdotettu muutos siitä, että aiempi oleskelulupa raukeaisi uuden luvan myöntämisen yhteydessä, edellyttäisi muutosta Enter Finland lomakkeille. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä ehdotetut muutokset aiheuttavat kehitystarpeita muun muassa käsittelytoiminnallisuuksiin, tiedonsiirtoliittymiin sekä tietosisältöihin.

Kyse olisi tietojärjestelmän kehittämisen kertaluontoisista ostopalvelukustannuksista. Alustava arvio näistä olisi noin 1 070 000 – 1470 000 euroa. Edellä selostettuun arvioon ei ole sisällytetty Dublin siirron päätöksiä (kustannus noin 200 000 euroa), joka etenee Paktin yhteydessä. Laskelmaan ei ole myöskään sisällytetty ns. ennakkollisesta maahantulokiellosta aiheutuvia tiedonsiirtoliittymäkustannuksia (400 000 - 1 000 000 euroa), sillä tuotteen loppukäyttäjänä ei ole Maahanmuuttovirasto ja eikä niitä ole tästä syystä huomioitu Maahanmuuttoviraston kustannuksina.

Järjestelmäkehitys on toteutettava samanaikaisesti Paktin kanssa, jonka vaatimat muutokset tulisivat voimaan samanaikaisesti. Paktin myötä aiheutuvat muutokset tulisivat olemaan huomattavan suuria ja siihen liittyvä välttämätön kehitystyö tulisi jatkumaan vielä kesäkuun 2026 jälkeen. Järjestelmäkehitykseen vaikuttaa myös Eurodacin täysimääräinen käyttöönotto vuoden 2027 alussa. Samalla ajanjaksoon mennä tulisi ottaa myös käyttöön kansalaisuuskoe. Muita järjestelmäkehityksen aikataulutukseen vaikuttavia priorisoinnissa huomioon otettavia ETIAS EU ja EES toteuttaminen vuoden 2026 aikana. Edellä selostetussa viitekehyksessä Maahanmuuttovirastolla on erittäin rajallinen järjestelmäkehityksen kehittämiskapasiteetti koko vuoden 2026 aikana.

Tietojärjestelmäkehitykseen liittyvä kehitys tulisi Maahanmuuttoviraston arvion mukaisesti saada ajoitettua parhaiten vuodelle 2027. Kehitystyö tulisi olemaan täysin valmis viimeistään vuoden 2027 kolmanteen vuosineljännekseen mennessä. Tämä perustuu siihen, että erityisesti vuoden 2026 osalta kehitettävää on enemmän kuin Maahanmuuttovirasto pystyy tällä hetkellä toteuttamaan, mikä tulisi vaikuttamaan myös tuleviin vuosiin.

17.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetut muutokset tulisivat jonkin verran lisäämään työmäärää Maahanmuuttovirastossa. Ensinnäkin aiemman oleskeluluvan raukeaminen uutta oleskelulupaa myönnettäessä, tulisi lisäämään jonkin verran hakemuskohdasta käsittelyaikaa jatko- ja pysyvien oleskelulupien kohdalla. Maahanmuuttovirasto on tämän lausunnon luvussa 4.2.1 käynyt verraten yksityiskohtaisesti läpi kaksi erilaista tulkintamallia siitä, millaisissa tilanteissa lupa raukeaisi suoraan lain nojalla, kun ulkomaalaiselle on myönnetty uusi oleskelulupa. Näiden osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että ns. prosessi- ja lupalajikohtainen tulkintamalli kohdistuisi kategorisempaan malliin nähden jokseenkin pienempään määrään hakemuksia. Tämän lisäksi siitä tulisi muutoinkin aiheutumaan huomattavasti vähemmän manuaalisen työn tarvetta, kun siinä ei olisi tarpeellista selvittää aiemman luvan tarpeellisuutta esimerkiksi työnteko-oikeudellisista syistä johtuen. Siten ns. prosessi- ja lupalajikohtaisesti tapahtuva luvan raukeaminen tulisi vaikuttamaan huomattavasti vähemmän viraston henkilötyövuositarpeisiin ja siten sitä tulisi myös pitävää kannatettavimpana muihin tulkintavaihtoehtoihin nähden.

Jos luvan raukeaminen tapahtuisi automaatiolla, yhtä käsiteltävää hakemusta kohden manuaalisen lisätyön määräksi on arvioitu noin 20 – 30 sekuntia. Tällä aika-arviolla tarkoitetaan käytännössä oleskelulupakortin mitätöimiseen kuluvaan aikaa, kun Maahanmuuttoviraston tulkinnan mukaan sillä ei olisi poliisiyhteistyöasetuksen perusteella velvollisuutta kuuluttaa oleskelulupakorttia. Sen sijaan, jos oleskelulupakortti tulisi kuuluttaa, lisäisin tämä varsin paljon manuaalisen työn määrää.

Puolestaan tilanteessa, jossa Maahanmuuttovirasto joutuisi tekemään kaikki oleskeluluvan raukeamisen edellyttämät toimenpiteet manuaalisesti, lisääntyisi yhteen hakemukseen käytettävä aika noin 10 minuutilla nykyiseen nähden. Siten Maahanmuuttoviraston henkilötyömäärä ja muutoinkin joutuisuusvaatimukset edellyttävät tehokasta automaatiota ulkomaalaisasioidenkäsittelyjärjestelmään ja yksinkertaisia Enter Finland -lomakkeisiin tehtäviä ratkaisuja.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että vaikutuksia henkilöstöresursseihin on hyvin vaikea arvioida ennakolta. Ehdotetun lakimuutoksen myötä lupa- ja kansalaisuusosastossa tarvittaisiin Maahanmuuttoviraston tämänhetkisen arvion mukaan kaiken kaikkiaan noin 6-7 henkilötyövuotta lisää päätöksentekotoimintaan, jos ehdotetut muutokset tulisi tehdä manuaalisesti eli ennen kuin Maahanmuuttovirasto olisi ehtinyt suorittaa järjestelmäkehityksen loppuun saakka. Tällöin lisäkustannusten tarve olisi vuositasolla noin 412 000 - 481 000 euroa. Vastaavasti tilanteessa, jossa oleskelulupien raukeamiset tehtäisiin automaatiota hyödyntämällä, tarvittaisiin noin 1,24 henkilötyövuotta (kokonaiskustannuksellisesti noin 81 000 euroa vuositasolla). Jos edellä selostettuihin tilanteisiin sovellettaisiin tämän lausunnon luvussa 4.2.1 selostetun ns. työnteko-oikeuteen painottuvaa tulkintavaihtoehtoa, olisivat aiheutuvat henkilötyövuosikustannukset kaikissa edellä selostetuissa tilanteissa huomattavasti korkeammat.

Vastaavasti ulkomaalaislain 59 §:ään liittyvät muutokset vähentäisivät valvontaosaston henkilövuosityö määrätarvetta. Tämä perustuu siihen, että lupien raukeamiset ylläselostetuissa tilanteissa vähentäisivät yhtäältä oleskelulupien peruuttamispäätösten määrää (sis. kuulemiset, hallintopäätös, rekisteritarkastukset) ja toisaalta vähentäisivät saantitodistuksellisten kirjeiden lähettämisen tarvetta (kuuleminen, tiedoksianto). Siten peruuttamisprosessissa on kyse omasta itsenäisestä prosessista, joka on yksittäiseltä kustannukseltaan huomattavasti korkeampi kuin luvan raukeamisessa on kysymys. Tämän kaltaisen päätösten määrä on ollut valvontaosastolla vuonna 2025 noin 1200 kappaletta. Peruuttamisharkinnassa asianosaista tai -osaisia on kuultava ja viraston tulee tehdä asiassa kirjallinen hallintopäätös esittelijän toimesta, joka käsittelee ja ratkaisee tarkastaja. Edellä mainittujen seikkojen perusteella vuosi kustannus on noin 2,5 henkilötyövuotta eli noin 160 000 - 170 000 euron kustannusta vuositasolla.

Peruuttamispäätös annetaan saantitodistuksella asianosaiselle/-osaisille tiedoksi, joka vie resursseja virastolta henkilötyövuosina (lähettäminen) sekä varsinainen saantitodistuksen postittamiskustannus (noin 20 euroa kappaleelta). Tämä tarkoittaa noin 0,10 henkilötyövuotta eli noin 5600 euron kustannusta ja saantitodistuksen lähettämisen maksuina noin 24 000 euroa. On myös mahdollista, että asianosaiselle/-osaisille on täytynyt varata hallintolain 34 §:ssä tarkoitettu tilaisuus tulla kuulluksi myös saantitodistusta käyttäen, jos tämä ei ole reagoinut Maahanmuuttoviraston E-kirjeeseen. Tilanteissa, joissa Maahanmuuttovirasto on ehtinyt jo kuulla asianosaista oleskeluluvan peruuttamisesta, mutta peruuttamisharkinnan kohteena ollut oleskelulupa olisi rauennut uuden luvan myöntämisen perusteella, tulisi Maahanmuuttovirasto ilmoittaa oleskeluluvan peruuttamisasian raukeamisesta tavallisella kirjeellä eli ilman saantitodistusta. Myös siis näissä tapauksissa aiheutuisi vähemmän kustannuksia Maahanmuuttoviraston toiminnassa.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan muut ulkomaalaislain 59 §:ään ehdotetut muutokset eivät aiheuttaisi juurikaan resurssoinnin tarvetta tai säästöjä, sillä nämä muutokset muilta osin vastaavat hyvin pitkälti Maahanmuuttoviraston jo olemassa olevaa hallintokäytäntöä.

On mahdollista, että nykyisen peruuttamisesityskäytännön (ehdotettu 68 §) voisi nostaa peruuttamisesitysten määriä ja lisätä sitä kautta valvontaosastolla tehtävää työtä. Esitykseen on

tehtävä aina päätös, kun taas aiemmin on ollut mahdollista arvioida, että tilanteessa kannattaisi suorittaa peruuttamisharkintaa. Tämän myötä poliisilla ja rajatarkastusviranomaisella saattaisi olla Maahanmuuttoviraston valvontaosastoon kohdistuvaa aiempaa suurempaa neuvonnan tarvetta. On myös todennäköisestä, että esitysmenettelyä varten olisi luotava uudet vastinepyyntölomakkeet, joita poliisi ja rajatarkastusviranomainen voisivat käyttää esityksen tekemisen yhteydessä.

Myös 150 a §:n 1 momenttiin ehdotetut muutokset tulisivat todennäköisesti lisäämään määrättäviä maahantulokieltojen määrää niin oleskelulupahakemuksen ratkaisemisen kuin oleskeluluvan peruuttamisen yhteydessä. Arvioiden mukaan tämä ei kuitenkaan lisäsi merkittävästi tarvittavan henkilötyövuosimäärän tarvetta.

Ehdotettuihin muutoksiin liitännäisinä muina taloudellisina vaikutuksina voidaan pitää muun ohella ohjetyötä, koulutusten järjestämistä, päätöspohjien muuttamista, päivityksiä viraston verkkosivuille ja asiakasohjeisiin sekä muutoksista mahdollisesti johtuvaa työtä väliaikaisesti hidastavaa vaikutusta. Maahanmuuttovirasto arvio myös, että karkottamispäätösten täytäntöönpanon tehostamisesta johtuen vapaaehtoisen paluun pidentämistä koskevat hakemukset tulisivat kasvamaan merkittävästi. Tähän käytettävää henkilötyövuosimäärää on vaikea arvioida, mutta toisaalta hakemuksen maksullisuudesta johtuen, hakemukset toisivat myös resursseja Maahanmuuttovirastolle.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että lakihankkeen edellyttämä rahoitusta (järjestelmäkehitys, henkilötyövaikutukset) ei olisi mahdollista tehdä viraston budjetoitujen resurssien pohjalta. Näin ollen ehdotettujen muutosten Maahanmuuttoviraston tulisi saada lisärahoitusta.

19 Siirtymäsäännöksen tarpeellisuudesta

Hallituksen esitysluonnoksessa on ehdotettu, että laki tulisi voimaan 12.6.2026. Esitysluonnoksen mukaan laissa ehdotettaisiin säädettäväksi siirtymäsäännöksestä. Siltä osin kuin muutoksissa on kyse karkottamis- tai käännättämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta, henkilön oikeusturva edellyttäisi, että ehdotettuja muutoksia ei sovellettaisi sellaisiin päätöksiin, jotka olisi tehty ennen lain voimaantuloa.

Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että siirtymäsäännöstä sovellettaisiin myös siltä osin, kun olisi kyse oleskeluluvan raukeamisesta uuden luvan myöntämisen perusteella. Nimittäin Maahanmuuttoviraston toiminnan tuloksellisuus edellyttää, että ehdotettuja muutoksia ei sovellettaisi sellaisiin oleskelulupahakemuksiin, jotka olisi tehty ennen 1.7.2027. Tämä perustuu ensinnäkin siihen, että ennen lakimuutoksen voimaan tuloa jo vireytetyissä hakemuksissa hakijoita ei ole yhtäältä voitu eikä toisaalta tulisikaan informoida aiemman oleskeluluvan mahdollisesta raukeamisesta. Toiseksi Maahanmuuttoviraston on mahdollista saada luotua automaation edellyttämän järjestelmäkehitys toimintakuntoiseksi vasta edellä selostetusta päivämäärästä lähtien. Tämä on viraston toimintaedellytysten valossa elimellisen tärkeää, sillä esimerkiksi hakijoiden riittävä informointi ja asumisaikaedellytyksiin liittyvät asiat tulisi tehdä manuaalisesti. Viimeiseksi mainittu johtuisi siitä, että tällä hetkellä käytettävissä oleva automaatio arvioisi oleskeluluvan

raukeamisen ns. lupakatkona, vaikka henkilölle myönnettäisiin samassa yhteydessä uusi lupa. Näin ollen asumisaikaedellytys tulisi pysyviä oleskelulupia ja kansalaisuusasioita koskevien hakemusten kohdalla tehdä täysin manuaalisesti. Tämä tulisi johtamaan nykyisillä henkilöstöresursseilla hakemusten käsittelyaikojen pidentymiseen. Suomen jäsenvaltiovelvollisuudet huomioiden Maahanmuuttoviraston on järjestelmäkehityksen osalta priorisoitava esimerkiksi Paktista johtuvia muutostarpeita.

Yllä esitettyyn viraston ehdotukseen olisi kuitenkin perusteltua säätää rajausta siitä, että siirtymäsäännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi niihin oleskelulupiin, jotka olisi myönnetty tilapäisen suojelun perusteella. Perustuslain 6 §:n nojalla ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuudesta perusoikeutena on säädetty tarkemmin yhdenvertaisuuslaissa, jonka 11 §:n mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Siten tilapäiseen suojeluun perustuvien oleskelulupien erilainen kohtelu olisi perusteltua, koska asiasta olisi yhtäältä säädetty lailla ja toisaalta sen tavoitetta eli unionin oikeuden ja ylipäänsä tilapäisen suojelun päättymiseen varautumista tulisi pitää hyväksyttävänä. Lisäksi keinoja tulisi pitää tavoitteeseen nähden perusteltuna, sillä kyse olisi tässä tapauksessa määräaikaaisesti tapahtuvasta erilaisesta kohtelusta ja luvan haltija voisi joka tapauksessa jatkaa oleskeluaan Suomessa uuden luvan turvin.

Haahtela Ilkka

Kuikka Mikko
Maahanmuuttovirasto