

SM Luonnos 30.1.2024

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

## **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti esityksellä uudistetaan ulkomaalaislain maahantulosäännösten kiertämistä koskeva sääntely tavoitteena entistä tehokkaammin estää maahantulosäännösten kiertäminen.

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jolla estettäisiin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle. Myös opiskelijan oleskeluluvat sisällytettäisiin ehdotuksessa kaistanvaihdon kiellon piiriin. Kaistanvaihdon kiello pitäisi sisällään oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana tai sen päätyttyä, kun ulkomaalainen oleskelee vielä maassa. Kaistanvaihdon kiello tutkijoiden ja opiskelijoiden oleskeluluville toteutettaisiin erillislain soveltamisalan muutoksella.

Esityksessä selkeytetään säännöstä kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestosta.

Lisäksi esityksellä selkeytetään ulkomaalaislain henkilöllisyyden todentamista koskevia säännöksiä. Hallitusohjelmassa esitettynä tavoitteena on henkilöllisyyden todentamisen velvoittavuuden ja luotettavuuden vahvistaminen.

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

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 Kaistanvaihto turvapaikkamenettelystä oleskeluluvan hakijaksi .....	12
2.3 Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus .....	15
2.4 Henkilöllisyyden todentaminen .....	16
2.4.1 Käsitteet .....	16
2.4.2 Matkustusasiakirjavaatimus .....	18
2.4.3 Muukalaispassi ja sen suhde matkustusasiakirjavaatimukseen.....	20
2.4.4 Tilastot .....	21
2.5 Tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään .....	23
3 Tavoitteet .....	25
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	25
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	25
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	26
4.2.1 Yleistä .....	26
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset .....	27
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	27
4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	29
4.2.4.1 Vaikutukset yksilön asemaan.....	29
4.2.4.2 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon .....	30
4.2.4.3 Vaikutukset lapsiin.....	30
4.2.4.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin .....	31
4.2.4.5 Vaikutukset turvallisuuteen ja rikostorjuntaan.....	32
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	32
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	32
5.1.1 Maahantulosäännösten kiertäminen .....	32
5.1.2 Kaistanvaihto turvapaikkamenettelystä oleskeluluvan hakijaksi .....	32
5.1.3 Henkilöllisyyden todentaminen .....	33
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	33
5.2.1 Maahantulosäännösten kiertäminen .....	33
5.2.2 Kaistanvaihto turvapaikkamenettelystä oleskeluluvan hakijaksi .....	34
6 Lausuntopalaute.....	36
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	36
7.1 Ulkomaalaislaki .....	36
7.2 Tutkija- ja opiskelijalaki .....	55
8 Voimaantulo .....	55
9 Toimeenpano ja seuranta .....	55
10 Suhde muihin esityksiin.....	55
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	56
LAKIEHDOTUKSET .....	63

laki ulkomaalaislain muuttamisesta .....	63
laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta .....	71
RINNAKKAISTEKSTIT .....	73
laki ulkomaalaislain muuttamisesta .....	73
laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta .....	86

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

#### **1.1 Tausta**

Esityksen taustalla on 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 kestoja 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 vp 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 kuuluiksiin.

#### **1.2 Valmistelu**

Esitys on valmisteltu sisäministeriön maahanmuutto-osastolla yhteistyössä sisäministeriön poliisiosaston ja rajavartiolaitoksen, 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 kirjaukset 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.

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 toimiesikintajan 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 tarkoitettuna työntekoa koskevan hakemuksen edellytysten arvioinnissa, siinä otetaan huomioon lisäksi työntekoa perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleisten edellytysten sekä työntekijän ja työnantajan selvittämisvelvollisuuden 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 kuljetusyhdistöiden 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, lumenavioliitot) 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 perheen yhdistämismenettelyyn liittyviä väärinkäytöksiä ja maahantulosäännösten kiertämistä. Maahantulosäännösten kiertämisen yleisimpiä muotoja perhesidetauksissa ovat avioliiton solmiminen pelkästään oleskeluluvan saamiseksi ilman todellista tarkoitusta viettää perhe-elämää (niin sanottu lumenavioliitot) ja väärin 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 hakuun. Lisäksi esityksellä lähennetään kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämistä koskevaa lainsäädäntöä muiden EU:n jäsenvaltioiden ja muiden Pohjoismaiden lainsäädäntöihin, jolloin perheen yhdistäminen ei olisi nykyisenlainen maahanmuuttopahallukkuutta lisäävä tekijä. Väärin tietojen antamista koskevan säännöksen tavoitteena on vähentää väärinkäytöksiä. Oleskeluluvan hakeminen väärillä perhetiedoilla tulee vähemmän houkuttelevaksi, kun väärin tietojen antaminen vaikuttaa myöhemmin mahdollisuuksiin saada kotimaahan jäänyt perhe Suomeen. Esityksellä tarkennettaisiin maahantulosäännösten kiertämistä ehkäisevää sääntelyä kaikkien oleskelulupien osalta. Perheenjäsenen oleskelulupahakemus voitai-

siin 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<sup>1</sup> on saatettu Suomessa kansallisesti voimaan 1 päivänä syyskuuta 2018 voimaan tulleella kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettulla 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.

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

---

<sup>1</sup> [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 \(europa.eu\)](#)

virheellisin perustein (KHO 2016:31<sup>2</sup>). Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön perusteella maahantulosaännösten 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 selvittäessä maahantulon tai maassa oleskelun perusteita, väärrennetyn 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 maahantulosaännösten 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 2022:98). 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, luvaton 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 kokonaisharkinnassa väistytävä esimerkiksi silloin, kun hakija on oleskellut maassa vuosia hakematta oleskelulupaa, hakija on rikkonut maahantulokielloa 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 perheen yhdistämistapauksessa merkitystä sille, että vanhempien asuessa toisaalla kuin alueella suhteessa johon perheenkokoajan suojeluntarve oli tutkittu, oliko vanhempien päätökselle lähettää perheenkokoaja luotaan hakemaan Suomesta kansainvälistä suojelua ollut valittajan henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy (KHO 2022:98).

Maahanmuuttovirasto on 3.4.2023 antanut ohjeen ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin soveltamisesta (MIGDno-2023-227<sup>3</sup>) eli oleskeluluvan myöntämättä jättämisestä maahantuloa 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

---

<sup>2</sup> [KHO:2016:31 - Korkein hallinto-oikeus](#)

<sup>3</sup> [Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin soveltaminen \(migri.fi\)](#)

ja 4) jos hakija muutoin täyttää oleskeluluvan myöntämisen edellytykset mutta hänet on määrätty maahantulokieltoon, 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-2022-1222<sup>4</sup>). 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 säädettyt 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-2021-446<sup>5</sup>). 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 suuntaa-antavana apuvälineenä myös tutkija- ja opiskelijain mukaisessa harkinnassa, kunhan huomioidaan, että näyttökynnys on jälkimmäisen kohdalla korkeampi.

Maahanmuuttovirasto on 30.6.2021 antanut ohjeen Oleskelulupa perhesiteen perusteella (MIGDno-2021-1185<sup>6</sup>). 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 rikkonut maahantulokieltoa ja/tai hakenut oleskelulupaa maahantulokiellon voimassa ollessa, hakija on esiintynyt useilla eri henkilöllisyyksillä, hakija on tullut ja oleskellut maassa laittomasti, hakija on pakoillut tai harhaanjohtanut viranomaisia, hakijalla on taustalla aiempia kielteisiä päätöksiä.

---

<sup>4</sup> [Oleskeluluvat työntekoa ja elinkeinon harjoittamista varten \(migri.fi\)](#)

<sup>5</sup> [Tutkija- ja opiskelijalain soveltaminen Maahanmuuttovirastossa \(migri.fi\)](#)

<sup>6</sup> [Oleskelulupa perhesiteen perusteella \(migri.fi\)](#)



Ihmisoikeuskeskus on laatinut 31.1.2023 julkaistun selvityksen maahantulosäännösten kiertämisestä koskevasta oikeuskäytännöstä (Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 2023<sup>7</sup>). 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 kieltoa nykyisin sovelletaan.

Selvitys analysoi hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä ja niissä ilmeneviä maahantulosäännösten kiertämiseen liittyviä tyyppitilanteita sekä tyyppitilanteiden suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin. Aikajaksona 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, väärin tietojen antaminen, lumeavioliitto, 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 kieltoa. Lisäksi voidaan kysyä, onko kynnys säännöksen soveltamiselle sopiva, vai tulisiko soveltamiskynnystä pyrkiä nostamaan.

Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on selvityksessään (Lapset ilman perhettä - Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen, 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 perheenyhdistämisestä 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. Selvityksen aineistona valtuutettu käytti 66 Maahanmuuttoviraston tekemää perheenyhdistämisestä päätöstä ajalla 1.1.2018 – 18.9.2019. Näistä päätöksistä 31 oli kielteisiä ja 35 myönteisiä. Päätöksistä 32 koski pakolaisaseman saanutta perheenkokoajaa, ja näistä päätöksistä n. kaksi kolmasosaa oli myönteisiä. Päätöksistä 34 koski toissijaista suojelua saanutta perheenkokoajaa, ja näistä päätöksistä n. kaksi kolmasosaa oli kielteisiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen laajaan soveltamiseen. Havaintojen mukaan säännöstä sovelletaan melko laajalti ja usein tavalla, jossa viranomaisen arviointi hakijan aiemmasta toiminnasta ja motiiveista

---

<sup>7</sup> [Ihmisoikeuskeskus - SELVITYS MAAHANTULOSAÄNNÖSTEN KIERTÄMISTÄ KOSKEVA VASTA OIKEUS KÄYTÄNNÖSTÄ \(yhdistysvain.fi\)](https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut/selvitys-maahantulosaaennosten-kiertamista-koskeva-vasta-oikeus-kaytannosta)

estää oleskeluluvan saamisen vaikka muut edellytykset oleskeluluvan saamiseksi olisivat täyttyneet. Valtuutettu totesi selvityksestä saatuna havaintona, että soveltamalla yleisluontoista säännöstä oleskeluluvan edellytyksistä selvityksessä kuvatulla tavalla rajoitetaan merkittävästi suojelua jo saavien lasten keskeisen perus- ja ihmisoikeuden toteutumista. 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 perheenyhdistämisessä, mutta myös muiden oleskelulupaperusteiden kohdalla.

<b>Maahantulosäännösten kiertäminen</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>Yhteensä</b>
<b>Ensimmäistä oleskelulupaa koskeva hakemus</b>	<b>665</b>	<b>767</b>	<b>1060</b>	<b>2492</b>
<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
<b>Jatkolupahakemus</b>	<b>52</b>	<b>62</b>	<b>97</b>	<b>211</b>
<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
<b>Pysyvää oleskelulupaa koskeva hakemus</b>	<b>6</b>	<b>47</b>	<b>3</b>	<b>56</b>
Maahantulosäännösten kiertäminen Ulkl 36 §	6	47	3	56
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>723</b>	<b>876</b>	<b>1160</b>	<b>2759</b>

\*Säännös lakiin 1.10.2021

Taulukko 1. Kielteiset päätökset maahantulosäännösten kiertämisen perusteella. Poimintoja 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.

Eri selvityksissä on 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 oleskelulu-piin.

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 moititta-

vaa, lumeavioliitto, laittomaan maassa oleskeluun liittyvä tausta sekä laitton työskentely tai yri-  
tystoiminta, väärin tietojen antaminen, työ- ja opintotodistusten väärennökset, riski työperäi-  
sestä hyväksikäytöstä hakijan puutteellisten tietojen takia sekä yrittäjän oleskelulupahakemuk-  
set tilanteissa, joissa hakijan asema muistuttaa pikemminkin työntekijän asemaa.

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

## **2.2 Kaistanvaihto turvapaikkamenettelystä oleskeluluvan hakijaksi**

Ulkomaalaislain 60 §:n 1 momentin mukaan ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ennen Suo-  
meen 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. Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaan  
ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lain-  
voimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta pois-  
tamiseksi.

Tutkija- ja opiskelijadirektiivi pantiin kansallisesti täytäntöön tutkija- ja opiskelijalailla, joka  
tuli voimaan 1.9.2018. Lain voimaantulon myötä turvapaikanhakijoiden mahdollisuus hakea  
oleskelulupaa muun muassa opiskelun perusteella päättyi. Tämä johtui siitä, että direktiivin so-  
veltamisala 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 muu-  
toin. 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 tutkijat- ja opis-  
kelijat -laissa säädettyjä muita oleskelulupia paitsi tutkija- ja opiskelijadirektiiviin perustuvaa  
lain 6 §:n tutkijan ja 7 §:n opiskelijan oleskelulupaa. Heille voitaisiin oleskeluluvan myöntämi-  
sen edellytysten täyttyessä myöntää kansallinen tutkijan tai opiskelijan oleskelulupa, joihin ei  
sisälly unionin sisäistä liikkuvuutta tutkija- ja opiskelijadirektiivissä säädetyllä tavalla, taikka  
muu laissa säädetty oleskelulupa.

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

Muulle kuin direktiivin soveltamisalaan kuuluvalla kolmannen maan kansalaiselle myönnetään  
korkeakouluopintoja varten kansallinen oleskelulupa 7 a §:n 1 momentin nojalla. Luvan myön-  
täminen edellyttää, että hänet on hyväksytty tutkinto-opiskelijaksi Suomessa sijaitsevaan kor-  
keakouluun ja hän on suorittanut korkeakoulun vaatimat maksut. Käytännössä kansallinen oles-  
kelulupa voidaan myöntää korkeakouluopintoja varten hakijalle, joka on hakenut tai saanut kan-  
sainvälistä 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.

<b>Myönteiset päätökset tapauksiin, joissa aikaisemmin tehty päätös turvapaikka-asiaan (kaistanvaihto)</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>Yhteensä</b>
<b>Ensimmäistä oleskelulupaa koskevat hakemukset</b>	<b>520</b>	<b>400</b>	<b>707</b>	<b>1627</b>
Osaratkaisua edellyttävä työnteko	216	168	276	660
Muu työnteko	19	14	4	37
Erityisasiantuntija	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

Taulukko 3. Poimintoja myönnettyistä oleskeluluvista, joissa hakijalle on aikaisemmin tehty päätös turvapaikka-asia. *Lähde Maahanmuuttovirasto.*

Taulukossa 3 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 tehtyt 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 oleskeluluvulle. 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 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 ulkomaalaisten 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. Tilastot eivät kerro, onko hakijoille myönnetty oleskeluluvat, kun he ovat kansainvälistä suojelua haettuaan vielä Suomessa. 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 tulneiden 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 sitä kautta päästä työmarkkinoille siinä kuitenkaan onnistumatta.

Oleskeluluvan hakeminen on käytännössä ollut vapaata turvapaikkamenettelyn ollessa vireillä. Turvapaikanhakija on voinut saada oleskeluluvan esimerkiksi työntöön, yrittämisen tai opiskelun perusteella, jos hän on täyttänyt oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Ulkomaalaislain 49 §:n säännöstä on 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 käännäyttämistä, ei ole estänyt oleskeluluvan hakemista ja saamista. Käytännössä poliisi on ohjeistettu tietyissä tilanteissa lykkäämään maasta poistamisen täytäntöönpanoa, kunnes päätös oleskelulupahakemukseen on ratkaistu.

Nykyinen soveltamiskäytäntö on mahdollistanut sen, että kansainvälistä suojelua hakeneella on turvapaikkamenettelyn aikana vireillä muitakin oleskelulupahakemuksia, joko Maahanmuuttovirastossa tai hallintotuomioistuimissa. 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 hakemustyö 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 vastaanotto-direktiivissä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu)). 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 hyväksyessä 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 täytäntöönpanokielto palauttaa hakijalle työnteko-oikeuden tai niin, että kerran päättynyt työnteko-oikeus ei ala uudelleen hallintotuomioistuimen antaessa täytäntöönpanokiellon.

Eduskunnan apulaisoikeuskansleri on Maahanmuuttoviraston menettelystä tehtyyn kanteluun 29.11.2022 antamassaan ratkaisussa<sup>8</sup> todennut, että työnteko-oikeuden selvittämiseen, määrittämiseen ja valvontaan liittyvä lainsäädäntö on hajanaista ja vaikeaselkoista. Apulaisoikeuskansleri on pitänyt tilannetta varsin epätydyttävänä ja huolestuttavana erityisesti siihen nähden, että epäselvyydet työnteko-oikeuden voimassaolossa saattavat johtaa sekä työntekijän että työnantajan syylistymiseen 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.

## **2.4 Henkilöllisyyden todentaminen**

### **2.4.1 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, 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

---

<sup>8</sup> [julkaistu\\_ratkaisu\\_maahanmuuttoviraston\\_menettely\\_OKV\\_3210\\_10\\_2021.pdf\(oikeuskansleri.fi\)](#)



toimittamien tietojen perusteella. Momentin 7 kohdan mukaan henkilöllisyyden todentamisella tarkoitetaan laissa asiakkaan henkilöllisyyden varmistamista luotettavasta ja 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.<sup>9</sup> Sisäministeriön henkilöllisyyden luomista koskevassa hankkeessa on lisäksi täsmennetty, että viranomais toiminnassa tunnistamisella tarkoitetaan henkilöllisyyden toteamista eli henkilön yhdistämistä tiettyyn olemassa olevaan henkilöllisyyteen.<sup>10</sup> Tunnistuksen yhteydessä henkilö siis todennetaan tietyksi henkilöksi. Todentamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa toinen osapuoli varmistuu, että tunnistuksessa esitetyt tiedot pitävät paikkaansa.<sup>11</sup> Todentamisessa (authentication, verification) on siten kyse henkilön henkilöllisyyden aitoudesta varmistuminen halutulla luotamustasolla.<sup>12</sup>

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 matkustusasiakirjasta ja vertaamalla henkilön biometrisiä tietoja esimerkiksi passin sirulla oleviin tietoihin, rekisteröinnin tuloksena syntyy henkilöllisyys, jonka luotettavuus on korkeampi.<sup>13</sup>

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 muutaakaan asiakirjanäyttöä henkilöllisyytensä todentamiseksi. Tällöin viranomaisen tulee hakijan myötävaikutuksella selvittää hakijan henkilöllisyys muilla käytettävissä olevilla keinoillaan. Esimerkiksi ulkomaalaislain 97 § sisältää säännöksen 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

---

<sup>9</sup> Tunnistaminen julkishallinnon verkkopalveluissa. Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä, VAHTI 12/2006, s. 38. [[https://www.suomidigi.fi/sites/default/files/2020-06/mainbook\\_12\\_2006.pdf](https://www.suomidigi.fi/sites/default/files/2020-06/mainbook_12_2006.pdf)]

<sup>10</sup> 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](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79876/sm_322010.pdf?sequence=1&isAllowed=y)]

<sup>11</sup> Voutilainen, Tomi: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa - ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely - 2009, s. 244.

<sup>12</sup> VAHTI 12/2006, s. 37.

<sup>13</sup> VAHTI 12/2006, s. 18—20.

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 selvittämiseen laiminlyöntiin liittyisi oikeusvaikutuksia.

#### 2.4.2 Matkustusasiakirjavaatimus

Ulkomaalaislain 35 §:ssä säädetään matkustusasiakirjavaatimuksesta oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Pääsäännön mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Pääsääntö on ollut ulkomaalaislaissa sen säätämisestä 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 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 haettaessa hakijan on mahdollista tunnistautua vahvalla sähköisellä tunnistautumisella. Käytännössä hakijan on tällöinkin tullut toimittaa Maahanmuuttovirastolle kopio voimassa olevasta matkustusasiakirjastaan.

Lain 35 §:n mukaan voimassa olevan matkustusasiakirjan vaatimuksesta voidaan poiketa tiettyissä 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 §), pois-sulkemislausekkeita sovellettaessa (89 §) tai tilapäisen suojelun (110 §) tilanteissa.

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 asetukset (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 voimassaolevan 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 omistaan. 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-2021-39<sup>14</sup>, 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 luotettava selvitys 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 oleskeluun hyväksyttyä matkustusasiakirjaa, ellei yksittäisessä tapauksessa ole perusteltua syytä epäillä asiakirjan olevan väärä tai väärennetty. Myös muu asiakirja kuin matkustusasiakirja voi sisältää sellaisia hakijan henkilöllisyyttä todentavia

---

<sup>14</sup> [Lupamenettelyohje \(migri.fi\)](#)

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 tunnisteita käytetään viranomaisten 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 §), todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle (52 e §). Voidaan arvioida, että ei ole perusteltua syytä säilyttää nykytilaa, joka mahdollistaa passiivisuuden oman henkilöllisyyden selvittämisessä silloinkin, kun asialle ei ole kansainvälisistä velvoitteista johtuvia esteitä.

Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain 35 §:ää koskevassa soveltamiskäytännössä on lapsen edun perusteella turvauduttu kohtuusharkintaan Suomessa syntyneiden lasten kohdalla. Esimerkiksi sellaisen 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 kohtuusharkintaa 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 koskeva henkilöllisyyden todentamista ja jotka ovat osaltaan muodostamassa henkilöllisyyden todentamista koskevaa sääntelykokonaisuutta vaikutuksineen (kts jakso 11).

#### 2.4.3 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 muu-

kalaispassin 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 kotimaata 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 liittyvää 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 peruslähtökohta, 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.

#### 2.4.4 Tilastot

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 voimassaolevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin arvioitu, että kansainvälistä suojelua hakevista/saavista noin 69 %:lla ei ole esittää matkustusasiakirjaa.<sup>15</sup> Saatavissa ei siis kuitenkaan ole tietoa siitä, miten tilanne eroaa lain 35 §:n poikkeamisperusteiden välillä.

---

<sup>15</sup> 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, [[https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/00\\_eu\\_synthesis\\_report\\_identity\\_study\\_final\\_en\\_v2.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/00_eu_synthesis_report_identity_study_final_en_v2.pdf)]

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
<p>* Kaikki päätökset yhteensä. Kyseisellä perusteella haetut luvat rekisteröidään muun perusteen alle, eikä kielteisille päätöksille ole omaa päätöspäätöstä, jonka avulla kielteiset päätökset saataisiin eroteltua.</p> <p>** Mukana tapaukset, joissa päätöspäätös turvapaikka-asiaa on joko poissuljenta, turvapaikka tai poissuljenta, toissijainen suojelu</p>				

Taulukko 4. Myönnetty ensimmäiset oleskeluluvat perusteilla, joilla oleskelulupa voidaan myöntää ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. *Lähde Maahanmuuttovirasto.*

Oleskeluluvan peruste	2020	2021	2022	2023
51 § Maasta poistamisen estymisen	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 päätösperustetta, jonka avulla kielteiset päätökset saataisiin eroteltua.				
** Jatkolupien osalta ei ole omaa päätösperustetta, joten jatkoluvista ei ole saatavilla tilastoa.				

Taulukko 5. Myönnettyt jatkoluvat perusteilla, joilla oleskelulupa voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. *Lähde: Maahanmuuttovirasto*

Oleskeluluvan peruste	2020	2021	2022	2023
51 § Maasta poistumisen estymisen	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 6. Myönnettyt pysyvät oleskeluluvat perusteilla, joilla oleskelulupa voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. *Lähde: Maahanmuuttovirasto.*

Taulukkoon 6 on merkitty harmaalla ne oleskelulupatyypit ja niissä myönnettyjen oleskelulupien vuosittaiset määrät, joiden hakijoita tässä esityksessä ehdotettava velvollisuus hankkia kansallinen matkustusasiakirja tai muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään koskisi jatkossa.

## 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 työntekeä 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 käännättä 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 tarkoitettua 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*) 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*). 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*).

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 olominen tarkoittaa tässä yhteydessä. Kansallisissa henkilötietolaeissa on asetettu kuulutusten tallentamisen kannalta merkityksellisiä rajoituksia erityisesti biometrisiin tietoihin kuuluvien tietojen käsittelylle ja luovuttamiselle. Esityksen valmistelussa katsottiin, 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 biometristen tietojen käsittelyä koskevaa kansallista ja EU-sääntelyä, mukaan lukien edellytyksiä kansallisiin tietojärjestelmiin tallennettujen biometristen tietojen käyttämiselle SIS-asetusten mukaisissa kuulutuksissa, ja ryhtyy tarvittaessa asianmukaisiin toimiin kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi. Myös komissio kiinnitti huomiota kansallisesti kerättyjen biometristen tietojen luovuttamiseen SIS-järjestelmään Suomen Schengen-arvioinnin yhteydessä kesällä 2023. Suomea koskeva Schengen-arviointiraportti käsiteltäneen Schengen-komiteassa alkuvuonna 2024, jonka jälkeen komission huomiot hyväksytään komission täytäntöönpanosäädöksellä.



### 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 väärää tietoa 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.

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. Tämä johdosta viranomaisen on tiedettävä mahdollisimman tarkasti, kenelle se myöntää maahantuloon tai maassa oleskeluun oikeuttavan luvan.

### 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 haettaessa 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 voitu oikeuskäytännön perusteella katsoa maahantulosäännösten kiertämiseksi. Nykyinen 36 §:n säännös jaettaisiin useampaan eri pykälään. Oleskeluluvan epäämisen perusteet jaoteltaisiin eri säännöksiin eri teemoihin. Omat säännökset olisivat oleskeluluvan epäämiselle yhteiskunnan edun vuoksi, yleisistä syistä, Suomessa tapahtuneen toiminnan vuoksi, haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella sekä haettaessa oleskelulupaa työn perusteella.

Ehdotetulla sääntelyllä estettäisiin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle. Kaistanvaihdon kielto koskisi myös opiskelijan oleskeluluvan hakemista. Kaistanvaihdon kielto pitäisi sisällään oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana tai sen päätyttyä, kun ulkomaalainen oleskelee vielä maassa. Tänä aikana mahdollisesti jätetty oleskelulupahakemus jätettäisiin tutkimatta.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden päättymistä koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että työnteko-oikeuden päättymisen 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 ja todentaa tämän henkilöllisyys oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä 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 kääntein tekevää 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 suomalaiseseen yhteiskuntaan ei olisi mahdollista päästä väärin keinoin. Olisi yhteiskunnan etu, että maahan pääsee 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 kielto selkeyttäisi oleskelulupajärjestelmää ja korostaisi normaaleja työperäisen maahanmuuton väyliä. Yhteiskunnan kannalta toivottava vaikutus olisi, että Suomeen ei tultaisi hakemaan turvapaikkaa perusteetta, sillä tarkoituksella, että voisi siirtyä töihin tai opiskelemaan. Muutoksella annettaisiin signaali, että Suomeen ei kannattaisi tulla hakemaan turvapaikkaa, jos tarkoituksena on ainoastaan päästä maahan ja tänne töihin tai opiskelemaan. Säännöt olisivat tältä osin ennakolta niin maahan pyrkivien ulkomaalaisten kuin työnantajienkin tiedossa. Tämä vähentäisi tarpeetonta turvapaikanhakua ja myös vastaanoton kustannuksia.

Ehdotuksilla olisi vaikutusta myös hallitusohjelman palautusten tehostamiseen koskevien 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 kielto osaltaan sujuvoittaa palautuksia, kun poliisin ei tarvitse odottaa oleskelulupahakemuksen käsittelyä ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa.

Henkilöllisyyden todentamiseen liittyvien käsitteiden selkeyttämisellä luodaan pohjaa läpileikkaavasti koko oleskelulupajärjestelmän yhdenmukaisuudelle aina kansalaisuuden saamiseen asti. Ehdotetut muutokset luovat pohjan edistää henkilöllisyyden hallinnan peruseriaa todentaa esitetty henkilöllisyys luotettavasti ja turvallisesti. 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.

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 signaali vaikutus vähentäisi tarpeettomia turvapaikkahakemuksia. 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 kiello vähentäisi työn perusteella haettavien ja myönnettävien oleskelulupien määrää. Tämä vähentäisi myös Maahanmuuttoviraston hakemusten käsittelystä saatavia maksutuloja. Yhteiskunnan kannalta kaistanvaihdon kiello 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 käytämisen 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 vaikuttavuus tulee ulkomaalaislain työntekoa koskevan sääntelyn ja oleskelulupaprosessien kautta.

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

Ehdotukset osaltaan tukisivat jo aikaisemmin erityisesti työperäisen maahanmuuton osalta tehtyjen ulkomaalaislain muutosten (HE 253/2020 vp ja 114/2022 vp) tavoiteltuja vaikutuksia. Arvioituja vaikutuksia ovat olleet esimerkiksi ulkomaisen työvoiman kanavoituminen selkeämmin aidon tarpeen ja vakavasti otettavien tarkoituksien mukaisesti talouden, elinkeinojen ja työmarkkinoiden etujen mukaisesti. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön vähetessä työehdot voisivat nykyistä laajemmin nousta lain ja työehtosopimusten edellyttämälle tasolle ja sitä kautta on arvioitu olevan hyötyä julkiselle taloudelle. Yksi tavoiteltava vaikutus on ollut myös elinkeinotoiminnan kilpailuedellytysten parantaminen siten, että vilpillisesti toimivien yrittäjien mahdollisuudet hankkia kilpailuetua työvoimakustannuksista laittomasti tinkimällä vähenisi.

#### 4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotusten merkittävin vaikutus kohdistuisi lakia soveltavaan Maahanmuuttovirastoon. Sääntelyn selkeyttäminen ja nykyisen oikeuskäytännön kirjaaminen lakiin helpottaisivat asioiden

tutkimista ja lain soveltamista. Entistä tarkemmat säännökset antaisivat Maahanmuuttovirastolle paremmat mahdollisuudet ja toimivallan puuttua oleskelulupajärjestelmän väärinkäytöksiin.

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. Maahantulokiellon määrääminen vaikuttaisi entistä painokkaammin tulevassa oleskelulupaprosessissa ja olisi nimenomainen säännös puuttua ennalta estävästi ihmisten hyväksikäytön tilanteisiin.

Kaistanvaihdon kieltä selkeyttäisi prosessia ja vähentäisi turvapaikkamenettelyn aikana tapahtuvaa päällekkäisten hakemusten käsittelyä, kun turvapaikkamenettelyn aikana ei olisi vireillä useita oleskelulupahakemuksia. Prosessi olisi selkeämpi sikäli kuin ensin ratkaistaan turvapaikka-asia ja vasta henkilön maasta poistumisen jälkeen eli ajallisesti erillään turvapaikkamenettelystä erillään mahdolliset työperusteiset oleskelulupahakemukset. Turvapaikkamenettelyllä olisi selkeä alku ja loppu. Myös maasta poistaminen olisi selkeämpää ja sujuvampaa, kun täytäntöönpanossa ei olisi tarvetta odottaa ratkaisua 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 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 rekisteriin tallennettujen biometristen tietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään tallennettaviin kuulutuksiin aiheuttaisi muutoksia poliisin tietojärjestelmään.

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

Biometristen tietojen lisääminen SIS-järjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahan-tulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin parantaa toimivaltaisten viran-omaisten kykyä todentaa kuulutuksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys tai tunnistaa henkilö, mikä on tarpeen SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa kuulutuk-sille säädettyjen tarkoitusten saavuttamiseksi. Näiden kuulutusten avulla viranomaiset voivat varmistaa, että palauttamispäätöksessä asetettua paluuvuoroitetta on noudatettu ja tukea palaut-tamispäätösten täytäntöönpanoa sekä estää maahantulokieltoon määrätyn henkilön paluun Schengen-alueelle.

#### 4.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

##### 4.2.4.1 Vaikutukset yksilön asemaan

Voimassa olevan lain maahantulosäännösten kiertämisen sääntelyn korvaava tarkempi säänte-lytapa ja sääntelyn tiukentaminen tarkoittaa, että yksilön aikaisempi moitittava toiminta heiken-tää jatkossa hänen mahdollisuuksiaan saada oleskelulupa. Hakijan hakemushistoria vaikuttaa oleskeluluvan myöntämiseen.

Ehdotetun sääntelyn kautta osoitetaan, että jääminen maahan oleskelemaan laittomasti ei ole yksilön kannalta hyvä vaihtoehto, jos tavoitteena on laillistaa oleskelu. Laittomaan maassa oles-keluun yleisesti liittyy yksilön kannalta huonoja vaikutuksia. Ehdotuksilla sellaisenaan ei ole vaikutusta laittomasti maassa oleskelevien elinoloihin Suomessa.

Yksilön kannalta myönteistä olisi, että oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä voitaisiin en-nalta ehkäistä hyväksikäyttöä. Joissain tapauksissa tämä toki tarkoittaisi sitä, että hakijalle ei myönnettäisi oleskelulupaa Suomeen. Luonnollisestikaan ei ole järkevää myöntää oleskelulupia tilanteessa, jossa yksilö joutuu hyväksikäytön kohteeksi tai haavoittuvaan asemaan.

Oleskeluluvan epääminen tilanteessa, jossa havaitaan olevan kyseessä pakkoavioliitto, vähen-täisi perheenyhdistämisjärjestelmän kautta tapahtuvaa hyväksikäyttöä pakkoavioliittotilan-teissa.

Keskeinen vaikutus oleskeluluvan hakijan kannalta olisi se, että turvapaikkamenettelyn kautta ei jatkossa olisi mahdollista päästä Suomen työmarkkinoille tai opiskelemaan, jos kansainväli-sen suojelun hakemukseen tulee kielteinen päätös. Hakijan tulisi ensin poistua maasta ennen kuin hän voisi hakea ja saada oleskeluluvan. Tämä olisi myös turvapaikanhakijan kannalta tie-dossa etukäteen. Turvapaikanhakija voisi edelleen työskennellä turvapaikkamenettelyn aikana, mutta niin viranomaisille, työnantajille kuin hakijoillekin olisi selvää, että työsuhte ei missään tapauksessa tulisi jatkumaan turvapaikkamenettelyn jälkeen oleskeluluvalla, jos päätös kansain-välisen suojeluun olisi kielteinen. Ehdotettu muutos selkeyttäisi tilannetta kaikkien turvapai-kanhakijoiden kannalta, kun tiedetään, että turvapaikanhaku ei ole väylä työmarkkinoille, eikä hakijoilla olisi turhia odotuksia tai toiveita sen suhteen.

Yksilön kannalta kielteistä vaikutusta sisältyisi siihen, että turvapaikkaa hakeneen siirtyminen turvapaikanhausta työperusteiselle 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. Pääsyä Suomen työmarkkinoille myöhemmin edistäisi se, että hakija poistuisi maasta vapaaehtoisesti saatuaan kielteisen päätöksen. Jos ulkomaalainen on saanut vapaaehtoisen paluun avustusta pysyväisluonteista paluuta varten, paluu olisi mahdollista vasta viiden vuoden poissaolon jälkeen. Viiden vuoden karenssilla voi toisaalta olla heikentävää vaikutusta avustetun vapaaehtoisen paluun edistämisen kannalta.

Henkilöllisyyden todentamiseen liittyvät ehdotukset voivat johtaa siihen, että jatkossa pysyvän oleskeluluvan saaminen on entistä vaikeampaa ja pysyviä oleskelulupia myönnetään vähemmän, sikäli kuin hakija on saanut oleskeluluvan ilman todennettua henkilöllisyyttä, eikä hän edesauta henkilöllisyyden selvittämistä ja aiemmassa vaiheessa todentamattomaan henkilöllisyyteen ei saada lisää selvitystä ja henkilöllisyys jää todentamatta. Sikäli kuin on olemassa henkilöitä, jotka eivät oleskelun jatkuessa saa pysyviä oleskelulupia, heidän on haettava uudelleen ja uudelleen määräaikaista oleskelulupia.

Henkilöllisyyden todentamista koskevan sääntelyn täsmentäminen selkeyttää myös ulkomaalaisten asemaa yhteiskunnassa.

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 täytöntöönpanokelpoiseksi. 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. Haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella Suomessa asuvana perheenkokoajana voi olettaa olevan yleisimmin tyttö tai nainen, jota oleskeluluvan epäämisellä suojellaan. Siinä tapauksessa oleskeluluvan epääminen kohdistuisi hakijana olevaan mieheen, joka ei pääsisi Suomeen. Hakemuksen käsittelyllä on kuitenkin vaikutusta avioliiton molempiin osapuoliin.

#### 4.2.4.3 Vaikutukset 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 turvallisuuden. Ehdotettu 36 c §:n 1 momentin 4 kohdan sääntely, jonka mukaan oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aiheuttaa epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, vähentää houkuttelevuutta lähettää lasta Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi tämän perheenjäsenille. 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.

Silloin kun lapsi kuitenkin on saapunut maahan ilman huoltajaa, niin tätä yksittäistä lasta koskevassa asiassa on huomioitava, että oleskeluluvan myöntämättä jättäminen hänen huoltajilleen tosiasiaa rajoittaa kyseisen lapsen oikeutta perhe-elämän viettämiseen Suomessa. Lapsella on lähtökohtaisesti oikeus olla huoltajansa huollettavana. Oleskeluluvan myöntämättä jättäminen huoltajille voi kuitenkin olla lapsen näkökulmasta hyvinkin perusteltua. Esimerkkeinä tilanteista voidaan mainita lapsen ikä, lapsen erityisolosuhteet, vanhempien toiminnan tai lähtöolosuhteiden ilmentämä ilmeinen piittaamattomuus lapsen turvallisuudesta ja hyvinvoinnista, se ovatko huoltajat laiminlyöneet pyrkimyksen huolehtia lapsen turvallisuudesta ja hyvinvoinnista matkan aikana, onko lapsi matkustanut kokonaan yksin vai esimerkiksi sukulaisen tai tuttavan mukana sekä sen kuinka lapsi on suhtautunut omaan lähtöönsä. Voidaan arvioida, että toteutuessaankaan rajoitukset huoltajien oikeuteen saada oleskelulupa eivät ole pelkästään lapsen edun vastaisia vaan joskus myös lapsen edun mukaisia.

On kuitenkin 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 eikä lapsen etua perhe-elämään tosiasiallisesti rajoiteta muissakaan tilanteissa, joissa perhe-elämän viettäminen on kuitenkin mahdollista vanhempien asuinmaassa.

Lisäksi nykyinen soveltamiskäytäntö huomioiden voidaan arvioida, että ehdotettujen muutosten vaikutus nykytilaan on lopulta kohtalaisen rajallinen sekä oikeustilan muutoksen, että tilastojen näkökulmasta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen (Lapset ilman perhettä - Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen, 3.3.2020) mukaan puolet perheenyhdistämisistä 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. Selvityksen aineistona valtuutettu käytti 66 Maahanmuuttoviraston tekemää perheenyhdistämispäätöstä ajalla 1.1.2018 – 18.9.2019. Näistä päätöksistä 31 oli kielteisiä ja 35 myönteisiä. Näin ollen voidaan arvioida, että jo nykyinen sääntely vastaa vissa tilanteissa rajoittaa lapsen oikeuteen viettää perhe-elämää Suomessa.

Selvityksessään yhdenvertaisuusvaltuutettu 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 sääntelyn merkittävä täsmennys tavalla, joka pitkälti vastaa voimassaolevaa tulkintakäytäntöä, on lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta myönteinen.

#### 4.2.4.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Yksilön kannalta aiempaa täsmällisempi ja tarkkarajaisempi sääntely oleskeluluvan epäamisestä parantaa hakijan oikeusasemaa ja päätösten ennustettavuutta hakijan näkökulmasta. Aiempi väljä sääntely on jättänyt viranomaiselle laajaa harkintavaltaa.

Yksilön kannalta oleskeluluvan myöntämiseen liittyvä sääntelyn tiukennus voi vaikuttaa heikentävästi oleskeluluvan saamiseen, mutta kyse ei tässä ole perus- ja ihmisoikeuksista, vaan valtion oikeudesta säännellä maahantuloa ja säätää lailla oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä.

Henkilöllisyyden todentamista koskevan sääntelyn täsmentäminen selkeyttäisi myös ulkomaa-laisten oikeudellista asemaa yhteiskunnassa.

#### 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 väärinkäyttöksiin 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 Kaistanvaihto turvapaikkamenettelystä oleskeluluvan hakijaksi

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.

Valmistelun aikana on keskusteltu siitä, tulisiko kaistanvaihto turvapaikkamenettelystä kieltää työperusteisten oleskelulupien lisäksi myös koulutusperusteisiin oleskelulupiin. Koulutusperusteisen maahanmuuton on useissa yhteyksissä katsottu kuuluvan samaan kokonaisuuteen työpe-



rusteisen maahanmuuton kanssa. Esimerkiksi vuonna 2021 valtioneuvosto on julkaisut Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartan 2035<sup>16</sup>. Siinä on muun muassa asetettu tavoitteeksi, että ulkomaalaisten opiskelijoiden Suomeen työllistyminen ja jääminen pyritään nostamaan 75 prosenttiin. Näin ollen hallitusohjelman tavoitteen kokonaisuuden kannalta on perusteltua, että kaistanvaihto ulotetaan koskemaan myös opiskelijoiden oleskelulupia. Vaikutuksena opiskelun sulkemisella pois kaistanvaihdon kiellon piiristä voisi olla turvapaikanhakijoiden pyrkiminen enenevässä määrin opiskelemaan ja vaihtamaan kaistaa opiskelijan oleskeluluvalle. Tämä voisi vesittää hallituksen tavoitetta, johon kaistanvaihdon kiellolla pyritään.

### 5.1.3 Henkilöllisyyden todentaminen

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.

## 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.

---

<sup>16</sup> [Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035 \(valtioneuvosto.fi\)](#)

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 haikessaan. 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 perheen kokoaja 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.

Yhteen vetona 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 Kaistanvaihto turvapaikkamenettelystä oleskeluluvan hakijaksi

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

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.<sup>17</sup> Selvityshenkilön toimeksiantoa täsmennettiin 16.2.2023 annetuilla lisäohjeilla<sup>18</sup> ja määräaika selvityksen antamiselle pidennettiin 30.1.2024 asti. Uudessa toimeksiannossa pyydettiin erityisesti ehdotuksia toimenpiteistä, joilla tiukennetaan työperäisen maahanmuuton edellytyksiä.

<sup>17</sup> [En behovsprövad arbetskraftsinvandring \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/en/behovsprövad-arbetskraftsinvandring)

<sup>18</sup> [Tilläggsdirektiv till Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring \(Ju 2022:11\), dir. 2023:25 \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/en/tillaggsdirektiv-om-en-behovsprövad-arbetskraftsinvandring)

Ruotsin hallituksen selvityshenkilölle antaman toimeksiannon tausta-aineistossa on kuvattu järjestelmän taustaa. Mahdollisuus ns. kaistanvaihtoon otettiin käyttöön vuoden 2008 ulkomaa-laislain uudistuksen yhteydessä. Tuolloin säädetyn lain mukaan kielteisen päätöksen saaneelle turvapaikanhakijalle voidaan tietyin edellytyksin maasta poistumisen sijaan myöntää määräai-kainen oleskelulupa työntekoa varten. Tällaisen kaistanvaihdon myöntämisen edellytyksenä on muun muassa, että ulkomaalaisen turvapaikkahakemus on lainvoimaisesti hylätty, ulkomaalai-nen oleskelee Ruotsissa ja hänellä on ollut vähintään neljän kuukauden ajan palvelussuhde, joka täyttää sekä tietyt laissa säädetty 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 pa-kolaisena tai toissijaista suojelua saavana on saanut lainvoiman.

Tarkoituksena oli, että kaistanvaihto olisi mahdollista siinä erityistilanteessa, jossa ulkomaalai-nen on työskennellyt Ruotsissa turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana ja aloittanut sijoittau-tumisen Ruotsin työmarkkinoille. Ulkomaalaisen ei tällöin tarvitsisi lähteä Ruotsista hakemaan oleskelulupaa työntekoa varten. Jo mahdollisuutta säädettyä esitettiin kuitenkin, että on olen-naista, ettei luoda järjestelmää, joka johtaisi turvapaikkajärjestelmän hyödyntämiseen tarkoi-tuksena päästä Ruotsin työmarkkinoille. Tämä voisi heikentää turvapaikka-oikeutta ja sen legi-tiimiyyttä, mutta myös lisätä turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksia yhteiskunnalle. On epävarmaa, onko tämä mahdollisuus kaistanvaihtoon johtanut siihen, että yhä useampi ul-komaalainen, joka arvioi jäävänsä todennäköisesti turvapaikan ulkopuolelle, hakeutuu kuiten-kin Ruotsiin. Tiedossa ei myöskään ole tutkimusta erityisesti tästä aiheesta.

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

Ruotsin hallitus on katsonut, kuten eräät lausunnonantajat lausuivat jo kaistanvaihtojärjestelmää ehdottaessa, että järjestelmään liittyy ilmeisiä riskejä. Vaarana on, että turvapaikkajärjestel-mää rasittavat tarpeettomat kustannukset, jos henkilöt, joilla ei ole suojelullista syytä, hakevat turvapaikkaa Ruotsista juuri päästäkseen kaistanvaihdon kautta Ruotsin työmarkkinoille. Tämä puolestaan voi johtaa sekä turvapaikka- että työperäisen maahanmuuton väärinkäyttöihin ja hei-kentää niiden legitiimiyyttä. Kaistanvaihtojärjestelmä voi myös aiheuttaa henkilölle epävar-muutta turvapaikkaprosessin loppuvaiheesta ja vaikeuttaa paluuta. Tämän vuoksi hallitus kat-soo, että kaistanvaihtojärjestelmän lakkauttamista on syytä harkita tarkemmin. Selvityshenkilön tulee siksi analysoida ja ottaa kantaa niin sanotun kaistanvaihtojärjestelmän poistamiseen ja tehdä tarvittavat säännösehdotukset.

Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto (Riksrevisionen) on 7.10.2022 julkaissut raportin (Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning, RiR 2022:21), jossa se on tarkas-tanut turvapaikka- ja työperäisen maahanmuuton kaistanvaihtojärjestelmän toimivuutta. Viras-ton yleispäätelmä on, että yleisesti ottaen kaistanvaihtojärjestelmä näyttäisi tavoittavan oikean kohderyhmän. Virasto arvioi kuitenkin, että kaistanvaihtoa voidaan hyödyntää turvapaikka- ja työperäisen maahanmuuton lainsäädännön kiertämisessä. Päätelmä perustuu lähinnä Maahan-muuttoviraston menettelyissä ja valvontatoiminnassa havaittuihin puutteisiin, mutta se saa tu-kea myös tilastanalyysistä.

Ruotsin hallitus on hyväksynyt tarkastusviraston raportin ja samalla viitannut selvityshenkilölle annettuun tehtävään ottaa kantaa kaistanvaihtojärjestelmän poistamiseen. Hallituksen tavoit-teena on puuttua nykyisen työvoiman maahanmuuttajajärjestelmän väärinkäyttöön ja ulkomaai-laisen 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 järjestelmästä<sup>19</sup>. Hallitus on 16.2.2023 antanut raportista kirjelmän eduskunnalle (Regeringens skrivelse 2022/23:63)<sup>20</sup>.

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

## 6 Lausuntopalaute

Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla valmistellusta hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin 30.1.2024 lausuntoa seuraavilta tahoilta: sisäministeriön poliisiosasto, rajavartiolaitos, kansallisen turvallisuuden yksikkö, ulkoministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Suojelupoliisi, Digi- ja väestötietovirasto, Verohallinto, Oikeuskansleri, Eduskunnan oikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Suomen Yrittäjät, Keskuskauppakamari, Business Finland, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiainvaltuutettu, Helsingin hallinto-oikeus, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Rikosuhripäivystys, Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti HEUNI, Amnesty International, Pakolaisneuvonta, Pelastakaa lapset ry, UNHCR Pohjoismaiden toimisto, Unicef, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry, Suomen Akatemia, Suomen ylioppilaskuntien liitto ry SYL ja Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK.

Lausunnoissa...

## 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.

---

<sup>19</sup> [Skärpa villkoren för lågkvalificerad arbetskraftsinvandring och förbättra förutsättningarna för högkvalificerad arbetskraft - Regeringen.se](#)

<sup>20</sup> [Riksrevisionens rapport om spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning, skr. 2022/23:63 \(regeringen.se\)](#)

35 §. *Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä.* Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan pykälän uutta sisältöä. Pykälän rakennetta muutettaisiin niin, että se jaettaisiin kolmeen momenttiin.

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 varmistuminen 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 ja että henkilöllisyyden luotettava todentaminen tapahtuisi kansallisesta matkustusasiakirjasta. Nykytilaa vastaavasti matkustusasiakirjan tulisi olla voimassa sekä silloin kun viranomaisen tunnistaa henkilön että silloin kun oleskelulupa myönnetään. Ulkorajan ylittämiseen oikeuttavista matkustusasiakirjoista säädetään lain 13 §:ssä.

Toisessa momentissa säädettäisiin, että 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 tai 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 kansalaisuusvaltiolla ei ole edustustoa Suomessa eikä lapsella siten mahdollisuutta saada kansallista matkustusasiakirjaa. Lapselle myönnetään muokalaisspassi oman maan matkustusasiakirjan hankkimista varten.

Poikkeuksissa olisi pääsääntöisesti kyse tilanteista, joissa henkilö on saapunut Suomeen turvapaikan 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 tullut maahan viisumi- tai oleskelulupamenettelyn kautta, jolloin hänet on siinä yhteydessä tunnistettu kansallisella matkustusasiakirjalla.

Momentti poikkeaisi voimassaolevan 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 momentissa säädettäisiin erikseen pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä. Mikäli 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 on, että hakija on hankkinut kansallisen matkustusasiakirjan tai on todistettavasti pyrkinyt sellaisen hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään, jos lupa myönnetään lain 51, 52, 52 a, 52 d tai 52 e §:n perusteella. 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 matkustusasiakirja hankkimista.

Momentin sisältämä sääntely olisi muun 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.

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 aiemmassa lain 97 §:n mukaisessa turvapaikkatutkinnassa osana henkilöllisyyden selvittämistä hakijan itsensä esittämälle muulle luotettavalle selvitykselle henkilöllisyydestään.

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. Säännöstä olisi tulkittava suppeasti. Lapsen etu puoltaisi matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamista esimerkiksi silloin kun lapsi on maassa ilman huoltajaa, jolloin matkustamista kotimaahan matkustusasiakirjan hankkimiseksi ei lapsen ikä ja muut olosuhteet huomioiden voi pitää mahdollisena tai kohtuullisena.

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

Lain 7 §:n mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. 3 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 epääminen yhteiskunnan edun vuoksi.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi kansallisen turvallisuuden vaarantaminen uudeksi oleskeluluvan epäämisen 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 määrittyy 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 hybridivaikuttaminen, kyberuhat ja kriittisen infrastruktuurin suojaaminen kytkeytyvät kansalliseen turvallisuuteen.

Suojelupoliisi tekee kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi yhteistyötä Maahanmuuttoviraston kanssa. Yhteistyö liittyy erityisesti maahantulon edellytysten selvittämiseen. Tässä tarkoituksessa suojelupoliisi antaa Maahanmuuttoviraston päätöksenteon tueksi lausuntoja. Suojelupoliisi antaa lausuntoja myös kansalaisuusasioissa sekä muissa asioissa, joissa tietojen antaminen Maahanmuuttoviraston päätöksenteon tueksi on tarpeen. Lisäksi suojelupoliisi tekee tiedonvaihto- ja muuta yhteistyötä Maahanmuuttoviraston tietopalvelun 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 tai jatkolupa 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 suunnitelmassa olisi jäädä maahan oleskelemaan viisumin voimassaolon jälkeen. Viisumia on haettu matkailua tai perheen ja ystävien luona vierailua varten, vaikka todellisuudessa tarkoituksena on ollut jäädä Suomeen esimerkiksi oleskelemaan viisumin umpeuduttua.

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. Tällöin haetun oleskeluluvan

peruste ei vastaa maahantulon todellista tarkoitusta, vaan kyseessä on keinotekoinen järjestely oleskeluluvan saamiseksi. Ratkaiseva peruste jättää oleskelulupa myöntämättä olisi hakijan todellinen asema työntekijänä. Tilanne voisi esimerkiksi olla sellainen, että hakijan toiminnan yrityksessä katsotaan vastaavan enemmän työntekijän kuin yrittäjän asemaa.

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 pitäisivät sisällään väärin tai virheellisten tietojen antamista tai väärin taikka väärennetyjen asiakirjojen antamista tai 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 väärennetyjen asiakirjojen vaikutuksesta oleskeluluvan epäämiseen. Kohtaa voitaisiin soveltaa silloin, kun hakija esittää hakemuksensa perusteeksi väärän tai väärennetyn asiakirjan. Väärennety 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.

Pykälän 5 kohtaan ehdotetaan säännöstä siitä, että oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos ulkomalainen 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.

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 yleissopimus ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta, jotka velvoittavat Suomea torjumaan ihmiskauppaa ja työperäistä hyväksikäyttöä.

Kohdan perusteella oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä hakijan oman edun vuoksi suojaamalla häntä hyväksikäytöltä ja joutumiselta haavoittuvaan asemaan. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi tilanteita, joissa hakija ei ole tietoinen 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 työnantajastaan riippuvaiseen asemaan 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 perusteista 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 hyväksikäytetyksi.

Maahanmuuttovirastolta saatujen tietojen mukaan työntekijän oleskelulupaan liittyvässä ja kausityöntekijöiden prosessissa on toistuvasti havaittu tilanteita, jossa työsuhte 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 riittävällä tasolla ja on henkilökohtaiset olosuhteensa (kielitaidon puute ja matala koulutustaso) huomioiden vaarassa joutua haavoittuvaan asemaan ja siten työperäisen hyväksikäytön uhriksi. Hyväksikäytön riskiä osoittavia seikkoja voivat olla esimerkiksi merkittävä kielitaidottomuus, riippuvaisuus työnantajasta, välittäjästä tai sukulaisesta, vähäinen osallisuus oleskelulupaprosessissa tai se, että hakija on tulossa töihin sukulaisensa palvelukseen.

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 vakuuttaa työnantajavelvoitteiden asianmukaisesta hoitamisesta. Ehdotettu säännös antaa nimenomaisen lainkohdan evätä oleskelulupa tällaisissa tapauksissa.

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 perheenyhdistämijärjestelmää hyväksikäyttäen”.

Ehdotettu 6 kohta osaltaan edistäisi hallituksen tavoitetta estää pakkoavioliittoa perheenyhdistämijärjestelmää 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. Avioliittoon pakottamisesta ei siten ole kysymys silloin, kun henkilö on tosiasiassa voinut antaa suostumuksen avioliittoon vapaaehtoisesti, vaikka hänen päätökseensä olisi vaikuttanut esimerkiksi vanhempien tahdon tai kulttuuristen odotusten toteuttaminen.

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, että hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisissa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi.

Vapaaehtoisen paluun avustusta saavan henkilön 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 jopa 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 säädetty 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 Maahanmuutto-

viraston 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 maahantulokielloon 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, eikä esimerkiksi tee yhteistyötä viranomaisien kanssa, sillä on vaikutusta oleskeluluvan myöntämiseen jatkossa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin, että laitton maassa oleskelu 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. Tähän liittyen ehdotetaan täsmennettäväksi myös oleskeluoikeutta koskevaa ulkomaalaislain 40 §:n 3 momenttia.

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 selvittämisvelvollisuuden laiminlyönnistä. Jos hakija on pyrkinyt selvittämään asiaa siinä onnistumatta, oleskelulupaa ei tulisi jättää myöntämättä.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin oleskeluluvan epäämisestä 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 (2008/115/EY<sup>21</sup>). 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 ole-

---

<sup>21</sup> [CL2008L0115FI0000010.0001\\_cp 1..1 \(europa.eu\)](#)

massa paluun viivästymisen vaara tai jos henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Tällöin henkilö voidaan poistaa maasta pakkotoimin ilman vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta.

Paluudirektiivissä paluuvélvoite 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 paluuvélvoitetta 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 ulkomalaisen 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 sulkeeminen, henkilön onnettomuus tai vakava sairaus tai muu vastaava ennakoimaton tilanne, joka tosiasiaassa 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 poistuttuaan 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 pitkittämään perusteetonta oleskeluaan maassa tai lykätäkseen maasta poistumista. Kyse on aikaisemman hakemushistorian huomioon ottamisesta oleskeluluvan myöntämistä 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 kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättämistä voidaan myös pitää tarkoitushakuisena keinona maassa oleskelun pitkittämiselle ja maasta poistamisen estämiselle ja viivyttämiseksi.

Turvapaikkamenettelyn väärinkäyttö voi nousta tarkastelun kohteeksi silloin, kun entinen turvapaikanhakija hakee muunlaista oleskelulupaa esimerkiksi työn tai perhesiteen perusteella. Tilanteissa, joissa hakijalla on hakemushistoriaa, otetaan hänen aiemmassa menettelyssänsä esille tuomat asiat huomioon myös myöhempien hakemusten käsittelyssä. Turvapaikkamenettelyn aikana tapahtunut moitittava toiminta voi siten tulla jälkikäteen arvioiduksi 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 väärä 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 laittomasti. 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.* Kansainvälisellä tasolla ihmisoikeussopimuksissa perhe-elämän suoja on määritelty oikeusperiaatteena. Perhe-elämän suoja ei ole ehdoton, eikä siitä myöskään johdu valtioille ehdottomia velvollisuuksia. Perhe-elämän suoja määritellään yleisenä arvolausekkeena, eikä sitä ihmisoikeussopimuksissa konkretisoida erikseen maahanmuuttoa koskevinä sääntöinä. Ihmisoikeutena vahvistettu perhe-elämän suoja otetaan huomioon oikeusperiaatteena oikeudellisissa punnintatilanteissa<sup>22</sup>.

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. Perheen olemassaolo 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 yksin 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 ole solmittu vain oleskeluluvan myöntämiseksi ja Suomeen pääsemiseksi. Momentin 2 kohdassa säädettäisiin oleskeluluvan epäämisen perusteeksi myös se, että perheside on päättynyt.

---

<sup>22</sup> Janne Aer: Ulkomaalaisoikeuden perusteet, s. 125

Nykyisin niin sanottu lumeavioliitto on voitu katsoa luvan epäämisen perusteeksi 36 §:n 2 momentin yleisen säännöksen perusteella. Perhesideperusteisissa oleskelulupahakemuksissa maahantulossäännösten 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 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 ilmoittaa 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 oleskeluluvan 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 väärien tietojen antaminen voi vaikuttaa myöhemmin kielteisesti perheenyhdistämissämahdollisuuteen. Oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä maahantulossäännösten 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 vanhempi lähettää ilman pätevää syytä lapsen yksin turvalliseen maahan tarkoituksenaan saada itselleen ja muille perheenjäsenille myöhemmin oleskeluluvat perhesiteen perusteella. Puhekielessä on käytetty käsitettä ankkurilapsi. 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. 13<sup>23</sup>) ulkomaalaislain 52 §:n osalta lausunut muun muassa, että pykälän säännökset oleskeluluvan myöntämisestä yksilöllisestä inhimillisestä syystä voivat tulla sovellettaviksi muun muassa maahan yksin tullessiin 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 tulneiden 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 salakuljetus ja lasten moninainen hyväksikäyttö ovat niin vakavia ongelmia, että yhteiskunnan tulee toiminnassaan puuttua näihin ongelmiin.

Hallintovaliokunta on EU:n perheenyhdistämisdirektiivin täytäntöönpanoon liittyvässä mietinnössään (HaVM 3/2006, s. 2-3<sup>24</sup>) 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 keinot, 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.<sup>25</sup> 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.

Keskeinen kysymys on, onko olemassa perusteltu aihe epäillä vanhempien pyrkineen edesauttamaan omaa maahan pääsemistään lähettämällä alaikäisen lapsensa Suomeen tarkoituksenaan saada itselleen oleskeluluvat. 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.

Säännökseen ehdotetaan 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.

---

<sup>23</sup> [HaVM0404.fm \(eduskunta.fi\)](https://eduskunta.fi/HaVM0404.fm)

<sup>24</sup> [havm0306.fm \(eduskunta.fi\)](https://eduskunta.fi/havm0306.fm)

<sup>25</sup> [KHO:2020:98 - Korkein hallinto-oikeus](#)

Oleskeluluvan myöntämättä jättäminen tällaisessa tilanteessa ei sellaisenaan merkitse Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista puuttumista perhe-elämän suojaan.

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 harkittaessa oleskeluluvan epäämistä 36 a tai b §:n perusteella tai tämän pykälän 2 tai 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Momenttia ei sovellettaisi 1 momentin tilanteessa, 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 painavamaksi, 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 väärien tietojen antamista, luvaton työntekeä tai olosuhteita, jotka ovat antaneet aiheutta 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 maahantulokielloa tai hakenut oleskelulupaa maahantulokiellon saatuaan tai kun hakija on pyrkinyt harhaanjohtamaan viranomaisia esimerkiksi vääriä 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 aiheutta 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 työntöön perusteella myönnettävään oleskelulupaan liittyen, jolloin sitä lukemalla saa käsityksen siitä, missä kaikissa tilanteissa oleskelulupahakemus työntöön perusteella voitaisiin hylätä työnantajasta johtuvasta syystä. Myös työnantajan voidaan joissakin tilanteissa perustellusti epäillä rekrytoivan työntekijän ilman tarkoitusta noudattaa suomalaista lainsäädäntöä ja maahantulossäännösten 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 työntöölle 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. Työntunteja 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 työntöön 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 ulkomaalaisrikkomuksina 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 tarkoitettun työnantajan palveluksessa toimesta. 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 työnantaja-velvoitteiden tai laittoman työntöön 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 kokonaisharkinnan suorittamisesta, kun harkitaan oleskeluluvan myöntämistä työnteon perusteella, ja se korvaisi nykyisen 36 §:n 5 momentin. Ehdotetavalla 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 aiheetta 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 täyttämisessä, 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 kokonaisharkinnasta sellaisiin tilanteisiin, joissa oleskeluluvan epääminen olisi täysin kohtuutonta. Tällä on tarkoitus varautua tilanteisiin, joissa oleskeluluvan epäämiselle ei olisi olosuhteet huomioon ottaen hakijan tai viranomaisen tai yhteiskunnankaan kannalta minkäänlaista 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 kynnys on korkea, jota osoittaa ehdotettu sanamuoto täysin kohtuuton. Säännöksellä pyritään estämään tilanteet, joissa oleskeluluvan epääminen olisi terveen järjen vastaista.

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

Kaistanvaihdon kohderyhmä olisi työnteon, yrittäjyyden ja opiskelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat. Työperusteisesta kaistanvaihdon kiellosta säädettäisiin ulkomaalaislaissa. Tutkijoiden ja opiskelijoiden kaistanvaihdon kieltä toteutettaisiin tutkija- ja opiskelijalain soveltamisalan muutoksella.

Työnteon perusteella myönnettäviä oleskelulupia ulkomaalaislaissa ovat työntekijän oleskelulupa, erityisasiantuntijan oleskelulupa, Euroopan unionin sininen kortti ja muu oleskelulupa ansiotyötä varten. Yrittäjyyden perusteella myönnettäviä oleskelulupia ovat yrittäjän oleskelulupa ja kasvuyrittäjän oleskelulupa. Kaistanvaihdon kohderyhmään kuuluisivat lisäksi tutkija- ja opiskelijalain mukaiset oleskeluluvat.

Pykälän 2 momentin mukaan työnteon tai yrittäjyyden perusteella tehty oleskelulupahakemus jätetään tutkimatta.

Jotta turvapaikkaa hakenut voisi saada oleskeluluvan pykälässä tarkoitetuilla perusteilla, hänen pitäisi poistua Suomesta ja hakea oleskelulupaa kotimaastaan tai pysyvistä 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 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 työnteon 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.

40 §. *Oleskeluoikeus*. Voimassa olevan 40 §:n 3 momentista ehdotetaan poistettavaksi sana laillisesti. Jatkossa oleskelulupaa hakevan oleskelu maassa edelleen sallitaan, mutta sitä ei määriteltäisi enää lailliseksi oleskeluksi. Maassa oleskelun laillistaminen mitä tahansa oleskelulupaa hakemalla ei enää olisi mahdollista.

Ulkomaalaislaissa ei ole määritelty mitä on laitton oleskelu. Sikäli kuin 40 §:ssä on määritelty mitä on laillinen oleskelu, kaikki muu oleskelu on voitu tulkita laittomaksi. Asiasta on kuitenkin vallinnut jossain määrin epäselvyyttä.

Paluudirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa laitton oleskelu on määritelty seuraavasti: ”laittomasti oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan kolmannen maan kansalaista, joka ei täytä tai ei enää täytä jäsenvaltion alueelle pääsyn tai siellä oleskelun edellytyksiä, jotka on vahvistettu yhteisön tai kansallisessa lainsäädännössä” (direktiivin 3 artiklan 2 kohta).

Paluudirektiivin soveltamista on käsitelty EU-tuomioistuimen asiassa C-181/16 Gnandi v. Belgia, joka annettiin 19.6.2018. Tuomiossa katsottiin, että ellei kolmannen maan kansalaiselle ole myönnetty oleskelulupaa, hän on maassa direktiivissä tarkoitettulla tavalla laittomasti siitä lähtien, kun vastuviranomainen on ensimmäisessä asteessa hylännyt hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, riippumatta siitä, onko olemassa lupa jäädä maahan odottamaan tästä hylkäämisestä tehtyä muutoksenhakua koskevan menettelyn päättymistä.

Paluudirektiivin kannalta ulkomaalaislaissa ei ole tarpeen säilyttää säännöstä, jolla oleskelu on mahdollista laillistaa pelkästään hakemalla mitä tahansa oleskelulupaa. Muutoksen jälkeen oleskelulupahakemuksen jättäneen oleskelua ei katsota nimenomaisesti lailliseksi, vaikka oleskelulupaa hakeneen sallittaisiinkin oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan. Oleskelu sallitaan niin kauan kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty päätös maasta poistamisesta ja päätös on täytäntönnäpönnepöinen.

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 §. *Työnteon 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 päättymisen 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 tiedoksiantona kirjeellä tai sähköisesti avustajalle riippuen siitä, onko valittaja antanut prosessiosoitteessaan tiedot sähköistä tiedoksiantoa 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 tiedoksiantona 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 tiedoksiantona asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Niissä harvinaisissa tapauksissa, joissa käytetään todisteellista tiedoksiantoa saantitodistuksella, esimerkiksi valittajan toimiessa ilman asiamestää, päätöksen tiedoksisaannin kestää yleensä pidempään.

Jos hallintotuomioistuim 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 jatkuu korkeimman hallinto-oikeuden palauttaessa asian.

96 §. *Kortti hakemusasian vireillä olosta.* Pykälän 2 momentissa sana varmistaa korvattaisiin sanalla selvittää. Tarkoitus ei ole muuttaa oikeustilaa.

131 §. *Henkilötuntomerkkien ottaminen.* Voimassa olevan ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelemiseksi, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta joka on päätetty käännättää tai maasta karkottaa. Pykälän 2 momentin mukaan kerätyt henkilötuntomerkit tallennetaan poliisin ylläpitämään rekisteriin. Tietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetussa laissa (616/2019, *poliisin henkilötietolaki*).

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 paluuveto 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 tekvän 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 käännättä tai maasta karkottaa. 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.

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. Tarkoitus ei ole muuttaa oikeustilaa.

## **7.2 Tutkija- ja opiskelijalaki**

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 kansainvälistä suojelua hakevien kaistanvaihdon kieltä tutkijoiden ja opiskelijoiden 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 ukrainalaisiin tilapäistä suojelua saaviin.

## **8 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on eduskunnassa hyväksytty. Ennen lain voimaantuloa ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmään on Maahanmuuttovirastossa tehtävä ne muutokset, joita lain soveltaminen edellyttää.

## **9 Toimeenpano ja seuranta**

## **10 Suhde muihin esityksiin**

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 poikkeustilanteissa 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). Yhdessä hankkeen tavoitteista on asetettu, että kansalaisuutta ei voi saada ilman aktiivisuutta oman henkilöllisyytensä selvittämisen edesauttamisessa. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2024.

Sisäministeriö asettaa vuoden 2024 alussa hankkeen pysyvän oleskeluluvan myöntämisedellytysten muuttamista varten. 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 kevälistuntokaudella 2025.

## 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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 säätämisen 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 oikeus-turva toteutuu. Tätä on myös perustuslakivaliokunta korostanut (esim. PeVL 27/2016 vp).

Maahantulosäännösten kiertämistä koskeva ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentti on sanamuodoltaan väljä. Sen 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 nykyisessä muodossaan ei ole tarpeeksi täsmällinen ja tarkkarajainen ottaen huomioon päätöskäytännön moninaisuus. Suhteellisen avoin sääntely voidaan katsoa valtiosääntö-oikeudellisesti 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 oleskeluvat 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.

Ehdotetun 36 c §:n sisältämä sääntely on merkityksellistä 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 on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän suojan ja sen piiriin kuuluvan perhe-elämän suojan kannalta. Lisäksi ulkomaalaisen maahantulon ja oleskelun 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.

Lapsen edun huomioon ottamisesta häntä koskevassa päätöksenteossa säädetään ulkomaalaislain 6 §:ssä, jonka 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 täyttäneeltä 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-vuotiaasta henkilöä, ellei lapseen 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. Lapsen edun toteutumisessa on aina kyse myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Kyse on aina kokonaisharkinnasta. Mikäli lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti, myös lapsen etu toteutuu. 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. 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)).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on perhe-elämän suojaa koskevassa oikeuskäytännössään korostanut sitä, että sekä valtion positiivisten, että negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Kansainväliset velvoitteet eivät estä asettamasta perheenyhdistämisen edellytykseksi tiettyjä vaatimuksia, kunhan edellytykset eivät tosiasiallisesti rajoita oikeutta perheenyhdistämiseen. Näin ollen oleskeluluvan edellytysten on oltava oikeasuhteisia ja kohtuullisia, jotta oikeutta perheenyhdistämiseen ei tarpeettomasti rajoiteta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella oikeuden perhe-elämään toteutuminen 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 tosiasiasa 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).

Myös perheenyhdistämisdirektiivin (2003/86/EY) tavoitteena on suojata perhe-elämää. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan perheenyhdistämisdirektiivissä perheenyhdistämisen salminen on pääsääntö ja poikkeuksia on tulkittava suppeasti (C-587/08). EU:n tuomioistuin on

korostanut, että perheenyhdistämistä koskevaa direktiiviä on tulkittava yhdenmukaisesti ihmis-oikeuksien 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 perheenyhdistämiselle. Poikkeuksilla asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia ja niitä vastaavia selvästi määriteltyjä subjektiivisia oikeuksia, sillä jäsenvaltiot velvoitetaan sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen näillä suotuisilla edellytyksillä ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa. Jäsenvaltioille on sallittu näiden suotuisampien edellytysten soveltamisen rajoittaminen direktiivissä määrättyissä tilanteissa. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa käyttää tätä liikkumavaraa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta (COM(2014) 210 final).

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 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 väärää tietoa henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan taikka jättämällä kertomatta näitä koskevan olennaisen tiedon. Ehdotetun 4 kohdan mukaan oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan jättää myöntämättä silloin 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 lähettää lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua ole katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy.

Kohdissa säädetyt menettelyt ilmentävät piittaamattomuutta yhteiskunnan säännöistä, kun tavoitteena on maahanmuuttolainsäädännön vastaisen oleskelun mahdollistaminen maahantulosaännöksiä kiertämällä tilanteessa, jossa kiistatta on myös suojattavaa perhe-elämää. Kyse on kuitenkin oikeudenmukaisen tasapainon löytämisestä yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Euroopan ihmisoikeustuomion ratkaisukäytännön mukaisesti maahanmuuttoon liittyvien määräyksien rikkomisen voivat olla seikkoja, jota estäisivät 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 moitittavuudesta, jota on maahanmuuton hallintaan liittyvän yleisen edun vuoksi pidettävä perhe-elämän suojaa painavampana. Harkinnan tulisi aina olla tapauskohtaista punnintaa. Viranomaiselle jätetty harkintavalta huomioden rajoituksia voidaan pitää oikeasuhteisina ja kohtuullisina.

Lisäksi 4 kohdassa perhe-elämän suojaa painavampana on pidettävä lapsen oikeutta turvallisuuteen, koska tavoitteena on ehkäistä lapsen hyväksikäyttöä maahantulon välineenä. Tällainen lapsen hyväksikäyttö on vastoin lapsen etua ja lapsen oikeuksien sopimusta. Myös eduskunnan

hallintovaliokunta on 2000-luvulla kahdessa mietinnössään (HaVM 4/2004 vp ja HaVM 3/2006 vp) pitänyt tavoitteena pyrkiä ehkäisemään lasten käyttämistä ”maahanmuuton väli-neenä”. Voidaan arvioida, että Jotta yksittäisen maahan saapuneen alaikäisen oikeutta perhe-elämään ei rajoitettaisi perusteettomasti, oleskelulupa voitaisiin kuitenkin myöntää, jos vanhempien päätökselle lähettää 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 varmistaessaan 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.

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.

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.

Ehdotetulla ulkomaalaislain 131 §:n erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttamista koskevalla sääntelyllä on merkitystä perustuslain 10 §:ssä turvatus 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.

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 viitatus lausunnot). Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä säädettyessä se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatus 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 liittyy 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 määriteltyjen 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 tunnistusaineena 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 paluuveto 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 käännästä tai maasta karkottaa. Poliisin rekisteriin tallennetaan siten jo nykyisellään biometriset tiedot ulkomaalaisista, joille on tehty palauttamispäätös ja joille on mahdollisesti määrätty lisäksi maahantulokieltokielto, joita koskevat kuulutukset tulee SIS-palauttamis- ja SIS-rajatarkastusasetuksen mukaan tallentaa SIS-järjestelmään. Myös SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa kuulutuksille säädetty 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 tekopaikkoilta löydettyjen täydellisten tai epätäydellisten sormenjälkien tai kämmenenjälkien 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 kaikkialta 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 tietosuojasetuksen edellyttämällä tavalla SIS-järjestelmään tallennettujen henkilötietojen muusta käsittelystä, rekisteröidyn oikeuksista ja oikeussuojakeinoista sekä valvontaviranomaisista.

SIS-asetuksissa säädettyjen SIS-järjestelmään tallennettavien tietojen kerääminen jätetty SIS-asetuksissa kansallisen liikkumavaran piiriin, joten kansallisessa lainsäädännössä henkilötietojen käsittelylle ja salassapidon murtavalle sääntelylle asetettujen edellytysten vuoksi niiden luovuttamisesta on säädetty erikseen. Esityksessä ehdotettu henkilötietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, joten käsittely perustuu yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Yleisen tietosuojasetuksen 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. 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 viranomainen 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 tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakodan 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 tavoitteeseensa 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. Ehdotetun luovutussääntelyn on siten arvioitu täyttävän yleisessä tietosuojasetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

*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* lain 6 b §:n 2 momentti, 8 §:n 2 momentti, 17 b §:n 3 momentti, 28 a §:n 2 momentti, 35 ja 36 §, 40 §:n 3 momentti, 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 ja 136 §:n 5 momentti sellaisena 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 § osaksi 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 §:n 1 momentti laissa 675/2015, 131 §:n 5 momentti laissa 821/2022, 133 a § laissa 458/2009 ja 136 §:n 5 momentti laissa 673/2006; ja

*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 tarkoitetusta 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 tai Suomessa syntyneelle lapselle, jolle myönnetään oleskelulupa perhesiteen perusteella.

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 näillä perusteilla edellytyksenä on, että hakija on hankkinut voimassa olevan kansallisen matkustusasiakirjan tai 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 taikka maassa oleskelun todellisesta tarkoituksesta tai jättänyt kertomatta taikka salannut asian ratkaisemisen kannalta olennaisia tietoja;
- 3) ulkomaalainen on esittänyt vääriä tai väärennetyjä 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 perheen kokoajan joutuvan hyväksikäytön kohteeksi tai muutoin haavoittuvaan asemaan;
- 7) ulkomaalaiselle on aiemmin myönnetty vapaaehtoisen paluun avustus Suomesta pysyväisluonteisessa tarkoituksessa poistumista varten ja hän hakee oleskelulupaa Suomeen 5 vuoden kuluessa paluustaan kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu; tai

8) ulkomaalainen on aikaisemmin Suomessa oleskellessaan toiminut 36 b §:ssä tarkoitetulla tavalla ja epäamisen syyt ovat moitittavuudeltaan niin vakavia, että on olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen perusteltua syytä 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 laittomasti;
- 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 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 maahantulon 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 epäminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella*

Oleskelulupa perhesiteen perusteella ei myönnetä, jos

- 1) on perusteltua aiheuttaa epäillä, että perheside on muodostettu oleskeluluvan saamiseksi Suomeen, eikä tarkoituksena ole viettää yhteistä perhe-elämää;
- 2) perhesiteen on katsottava päättyneen;
- 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 aiheuttaa 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 epäamista on otettava huomioon perhe-elämän suoja ja lapsen etu. Oleskeluluvan epäminen edellyttää, että hakijan menettely oleskelulupaa hakiessa muutoin osoittaa sellaista moitittavuutta, jota on maahanmuuton hallintaan liittyvän yleisen edun vuoksi pidettävä perhe-elämän suojaa 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 muutoin maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä.

Harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä tämän lain 5 luvussa säädetyllä tavalla työnteon perusteella on otettava huomioon tapaukseen liittyvät olosuhteet kokonaisuudessaan.

## 36 e §

### *Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus*

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

## 36 f §

### *Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi*

Oleskelulupaa ansiotyötä tai elinkeinon harjoittamista varten ei myönnetä, jos ulkomaalainen on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua ja hakenut oleskelulupaa ennen poistumistaan maasta kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka muuhun maahan, jossa hän voi laillisesti oleskella.

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.

## 40 §

### *Oleskeluoikeus*

---

Ulkomaalainen saa oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

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) 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.
-

## 81 c §

### *Oikeus aloittaa työnteke ja oikeuden kesto*

---

Jos työnteke-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen, työnteke-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, työnteke-oikeus kuitenkin jatkuu sen ajan, kun päätökseen on oikeus hakea muutosta. Jos tavallisessa menettelyssä tehtyyn päätökseen on haettu muutosta, työnteke-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, työnteke-oikeus palautuu 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 (*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 (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, 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 todentamiseksi silloin, kun laissa sille säädettyjen tehtävien suorittaminen sitä edellyttää.

#### 134 §

##### *Muukalaispassin myöntäminen*

Muukalaispassi voidaan myöntää Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa, edellyttäen että

1) hän ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa;

2) hän on kansalaisuudeton, tai

3) muukalaispassin myöntämiseen on muu erityinen syy.

---

#### 136 §

##### *Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan sisältö*

---

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

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos Maahanmuuttovirasto on tehnyt kansainvälisen suojelun hakemukseen päätöksen ennen tämän lain voimaantuloa, kansainvälistä suojelua hakevan työnteke-oikeuden kestoon sovelletaan tämän lain voimaan tullessa ollutta 80 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 §

##### *Sovelletamisala*

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 joukkoittaisen 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 .

Helsingissä x.x.20xx

**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* lain 6 b §:n 2 momentti, 8 §:n 2 momentti, 17 b §:n 3 momentti, 28 a §:n 2 momentti, 35 ja 36 §, 40 §:n 3 momentti, 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 ja 136 §:n 5 momentti sellaisena 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 § osaksi 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 §:n 1 momentti laissa 675/2015, 131 §:n 5 momentti laissa 821/2022, 133 a § laissa 458/2009 ja 136 §:n 5 momentti laissa 673/2006; 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 *toimentaa* 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 *varmistamiseksi*.

## 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 *tarkistamista* varten. Hakijan henkilöllisyys *varmistetaan* 2 momentissa tarkoitetusta voimassa olevasta matkustusasiakirjasta.

## 17 b §

*Pitkäaikaisen viisumin hakeminen*

Hakijan on tultava henkilökohtaisesti edustustoon henkilöllisyyden *todentamista* varten. Hakijan henkilöllisyys *todennetaan* 2 momentissa tarkoitetusta 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 tarkistaminen;
- 5) ajanvarausten hoitaminen hakijan henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona;
- 6) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.

## 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 §

*Vaatimus matkustusasiakirjan voimassaolosta*

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.

## 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 tai Suomessa syntyneelle lapselle, jolle myönnetään oleskelulupa perhesiteen perusteella.

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 näillä perusteilla edellytyksenä on, että hakija on hankkinut voimassa olevan kansallisen matkustusasiakirjan tai 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 §

*Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle*

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai 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 suh-

## 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 suh-

teiden 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.

teiden 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 taikka maassa oleskelun todellisesta tarkoituksesta tai jättänyt kertomatta taikka 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;*

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

8) ulkomaalainen on aikaisemmin Suomessa oleskellessaan toiminut 36 b §:ssä tarkoitetulla tavalla ja epäämisen syyt ovat moitittavuudeltaan niin vakavia, että on olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen perusteltua syytä 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 laittomasti;

2) ulkomaalainen on tietoisesti tehnyt ansio-työtä 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 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 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) perhesiteen on katsottava päättyneen;

3) perheenkokoaja on saanut oleskelulupansa antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään 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 myöntävän oleskeluluvan epäämistä on otettava huomioon perhe-elämän suoja ja lapsen etu. Oleskeluluvan epääminen edellyttää, että hakijan menettely oleskelulupaa hakiessa muutoin osoittaa sellaista moitittavuutta, jota on maahanmuuton hallintaan liittyvän yleisen edun vuoksi pidettävä perhe-elämän suojaa 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

Oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tarkoituksena olevan jättää noudattamatta 71 §:n 1, 2 tai 4

säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa.

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

kohdassa säädettyjä työnantajan velvollisuuksia tai muutoin maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä.

Harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä tämän lain 5 luvussa säädetyllä tavalla työnteon perusteella on otettava huomioon tapaukseen liittyvät olosuhteet kokonaisuudessaan.

### 36 e §

#### **Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus**

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

### 36 f §

#### **Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamennettelyn vuoksi**

Oleskelulupaa ansiotyötä tai elinkeinon harjoittamista varten ei myönnetä, jos ulkomaalainen on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua ja hakenut oleskelulupaa ennen poistumistaan maasta kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka muuhun maahan, jossa hän voi laillisesti oleskella.

Oleskelulupahakemus jätetään tutkimatta, jos se on tehty 1 momentissa säädetyillä perusteilla Suomessa turvapaikkamennettelyn ollessa vireillä tai turvapaikkamennettelyn 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

## 40 §

*Oleskeluoikeus*

---

Ulkomaalainen saa *laillisesti* oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

---

## 58 §

*Oleskeluluvan peruuttaminen*

---

Määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, 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 henkilökohdaisesti koko näytteen ottamisen ajan.

---

## 40 §

*Oleskeluoikeus*

---

Ulkomaalainen saa oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

---

## 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 henkilökohdaisesti 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 tarkistaminen;
- 5) biometristen tunnisteidien ottaminen ja talentaminen;
- 6) ajanvarausten hoitaminen henkilökoh- taista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona;
- 7) oleskeluluvan hakijan kuulemiseen liitty- vien järjestelyiden hoitaminen;
- 8) hakemukseen liittyvien lisäselvityspyyn- töjen ja niihin saatujen vastausten välittämi- nen;
- 9) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.

## 69 c §

*Ulkoistamisessa annettavat tehtävät*

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

- 1) oleskeluluvan hakemiseen liittyvien yleis- ten 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) biometristen tunnisteidien ottaminen ja tal- lentaminen;
- 6) ajanvarausten hoitaminen henkilökoh- taista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona;
- 7) oleskeluluvan hakijan kuulemiseen liitty- vien järjestelyiden hoitaminen;
- 8) hakemukseen liittyvien lisäselvityspyyn- töjen ja niihin saatujen vastausten välittämi- nen;
- 9) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.

## 71 §

*Työnteon perusteella myönnettävän oleskelu- luvan yleiset edellytykset*

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

## 71 §

*Työnteon perusteella myönnettävän oleskelu- luvan yleiset edellytykset*

- 4) työntekijä ja työnantaja täyttävät 71 a ja 71 b §:n mukaisen selvittämisvelvollisuuden.

## 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,

## 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 palautuu 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.

## 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 poliisitoimissa 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 tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi.

## 131 §

*Henkilötuntomerkkien ottaminen*

Edellä 1 momentissa tarkoitetut henkilötiedot voidaan lisäksi salassapitosäännösten estämättä ja sen estämättä, mitä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa 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 (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 (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 §

## 133 a §

*Passilain soveltaminen**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 säädettyjen tehtävien suorittaminen sitä edellyttää.

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 *toden-tamiseksi* silloin, kun laissa sille säädettyjen tehtävien suorittaminen sitä edellyttää.

## 134 §

## 134 §

*Muukalaispassin myöntäminen**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.

Muukalaispassi voidaan myöntää Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa, edellyttäen, että

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

## 136 §

## 136 §

*Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan sisältö**Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan sisältö*

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

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

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

Tämä laki tulee voimaan päivänä    kuuta 20    .

*Jos Maahanmuuttovirasto on tehnyt kansainvälisen suojelun hakemukseen päätöksen ennen tämän lain voimaantuloa, kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestoon sovelletaan tämän lain voimaan tullessa ollutta 80 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*

2 §

*Sovellettamisala*

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

*Ehdotus*

2 §

*Sovellettamisala*

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;

siirron yhteydessä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/66/EU nojalla työsuhteisiksi 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

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..