

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Ehdotetulla lailla edesautetaan sitä, että Suomessa oleskeleva henkilö, joka täyttää työntekijän oleskeluluvan myöntämisedellytykset kaikilta muilta paitsi voimassa olevan matkustusasiakirjan osalta, voisi saada hakemansa oleskeluluvan ja muukalaispassin kansallisen passin hankkimista varten. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi tilanteet, joissa matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti perhe-elämän suojan, turvaamiseksi poiketa.

Esitys edistää osaltaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitetta siitä, että lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöä kehitetään sen edistämiseksi, että työllistyneet, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet henkilöt voisivat nykyistä joustavammin saada oleskeluluvan työn perusteella.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Matkustusasiakirjavaatimus .....	4
2.2 Muukalaispassin myöntäminen.....	5
2.3 Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntö koskien matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä.....	6
2.4 Matkustusasiakirjavaatimus ja matkustusasiakirjan myöntäminen Euroopan unionin lainsäädännössä.....	7
2.5 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö .....	8
2.5.1 Perhe-elämän suoja .....	8
2.5.2 Syrjinnän kieltö .....	9
2.5.3 Lapsen etu .....	10
2.5.4 Oikeus lähteä mistä tahansa maasta .....	10
3 Tavoitteet .....	10
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	10
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	11
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	11
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	11
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	12
4.2.4 Vaikutukset oleskeluluvan hakijoihin .....	12
4.2.5 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin .....	13
4.2.6 Vaikutukset lapsiin.....	14
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	14
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	14
5.1.1 Kohtuullisuusharkinnan piiriin ehdotettavat oleskeluluvat.....	14
5.1.2 Kohtuullisuusharkinnan piiriin ehdotettavien henkilöpiiri .....	15
5.1.3 Uuden tilapäisen oleskelulupatyypin sisällyttäminen lakiin .....	15
5.1.4 Muukalaispassin ja oleskeluluvan pituus .....	16
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	16
6 Lausuntopalaute .....	17
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	17
8 Voimaantulo .....	22
9 Esityksen riippuvuus muista esityksistä .....	22
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	22
LAKIEHDOTUS .....	25
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta .....	25
LIITE .....	27
RINNAKKAISTEKSTI.....	27
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta .....	27

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan ”lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöä kehitetään sen edistämiseksi, että työllistyneet, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet voivat nykyistä joustavammin saada oleskeluluvan työn perusteella”. Toukokuussa 2021 päivitetystä laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisesta toimintaohjelmassa vuosille 2021–2024 esitetään toimenpiteenä, että edellä mainitun kirjauksen toteuttamiseksi laaditaan selvitys lainsäädäntömuutoksesta koskien muukalaispassin ja tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä tapauksissa, joissa ne myönnettäisiin rajoitetuksi ajaksi, jotta henkilö voi matkustaa hankkimaan matkustusasiakirjan oman maansa viranomaisilta, ja tehdään tarvittavat lainsäädäntömuutokset.<sup>1</sup> Sisäministeriön 24.5.2021 asettaman Ilman oleskeluoikeutta maassa olevat -hankkeen (SM012:00/2021) ensivaiheessa selvitettiin lainsäädännöllistä ratkaisua edellä mainitun hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi. Matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä koskeva selvitys julkaistiin helmikuussa 2022.<sup>2</sup>

Suomessa oleskelee vuosien 2015–2016 jälkeen aiempaa enemmän turvapaikanhakijoina maahan tulleita henkilöitä, jotka ovat saaneet kielteisen tai kielteisiä päätöksiä, mutta jotka eivät ole noudattaneet saamaansa päätöstä poistua maasta, eikä heitä ole kyetty poistamaan maasta viranomaisvoimin. Turvapaikanhakijoina heillä on ollut oikeus tehdä työtä ja he voivat ulkomaa-laislain nojalla myös hakea työntekoon oikeuttavaa oleskelulupaa Suomesta käsin. Lain 35 §:n mukaisen matkustusasiakirjavaatimuksen täyttäminen voi kuitenkin olla vaikeaa, eikä sitä ole heiltä turvapaikanhakuvaiheessa edellytetty.

Ongelmat matkustusasiakirjaedellytyksen täyttämisessä eivät rajoitu vain ensimmäisen oleskeluluvan hakijoihin, vaan kohtuuttomia tilanteita voi esiintyä myös haettaessa jatkolupaa tai pysyvää oleskelulupaa. Jos hakijan kansalaisuusvaltiolla ei ole edustustoa Suomessa tai edustusto ei myönnä Suomessa kansallisia matkustusasiakirjoja, tulisi hakijan matkustaa joko kotimaahansa tai kotimaansa edustustoon muualle Eurooppaan hankkimaan kansallinen matkustusasiakirja. Matkustaminen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa ja oleskelulupaa. Myös esimerkiksi pandemia tai maan turvallisuustilanne voi estää matkustamisen.

#### 1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä helmikuussa 2022 valmistuneen selvityksen pohjalta.

---

<sup>1</sup> [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163072/SM\\_2021\\_9.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163072/SM_2021_9.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

<sup>2</sup> [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163826/SM\\_2022\\_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163826/SM_2022_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Selvitystä valmisteltaessa kuultiin osana yhteistä valmistelua keskeisiä viranomaistahoja, asiantuntijoita ja muita toimijoita. Valmistelua tehtiin erityisesti yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa. Lisäksi neuvoteltiin oikeusministeriön sekä sisäministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen kanssa.

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle 6.-30.9.2022.

Tämän hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku> tunnuksella SM012:00/2021.

## **2 Nykytila ja sen arviointi**

### **2.1 Matkustusasiakirjavaatimus**

Ulkomaalaislain 35 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että luvan hakijan matkustusasiakirja on voimassa. Tämä edellytys koskee lähtökohtaisesti kaikkia oleskeluluvan hakijoita. Säännöksessä kuitenkin luetellaan tietyt oleskelulupatyypit (UlkL 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 ja 110 §), joita koskien edellytystä ei sovelleta. Nämä poikkeukset koskevat pääsääntöisesti Suomesta käsin haettavia oleskelulupia. Korkein hallinto-oikeus on ennakkoratkaisussaan KHO 2017:61 todennut, että kun ”otetaan huomioon ulkomaalaislain 35 §:n muotoilu, lainsäätäjän tarkoituksena voidaan katsoa olleen rajoittaa säännönmukainen poikkeaminen matkustusasiakirjaedellytyksestä vain säännöksessä mainittuihin tilanteisiin”. Tämä on ollut myös Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännön lähtökohta. Voimassa olevaan pykälään ei näin ollen sisälly mahdollisuutta sellaiseen kohtuullisuusharkintaan, joka tietyissä käytännön tilanteissa on ollut tarpeen.

Voimassa olevalla matkustusasiakirjalla voidaan varmistua ulkomaalaisen henkilöllisyydestä ennen oleskeluluvan myöntämistä. Tämä lainsäätäjän tahto 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.”

Henkilöllisyyden lisäksi matkustusasiakirjavaatimuksella pyritään varmistamaan hakijan kansalaisuus tai siihen verrattava valtiollinen asema. Kansalaisuus on valtion ja yksityisen henkilön välinen perustavanlaatuisen oikeudellinen suhde, jolla on vaikutusta myös mahdollisuuksiin liikkua muiden valtioiden alueella. Passin tai muun matkustusasiakirjan myöntämisellä kansalaisuusvaltio osoittaa, että kyseinen henkilö on valtion kansalainen ja valtion diplomaattisessa suojeluksessa ulkomailla, eikä henkilön matkustamisella ulkomailla ole valtion lainsäädännöstä johtuvaa estettä. Tällainen este voi olla esimerkiksi asepalveluksen suorittaminen.

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. Näitä tilanteita on pyritty ratkaisemaan edesauttamalla nk. passidelegaatioiden vierailuja Suomessa. Viime kädessä henkilöllä ei kuitenkaan ole muuta vaihtoehtoa kuin pyrkiä hankkimaan passi oman maansa edustustosta muualta Euroopasta tai kotimaastaan.

Esimerkiksi Irakin edustusto Helsingissä myönsi aiemmin kansalaisilleen passeja, mutta nykyisin se ei niitä enää myönnä. Suomessa oleskelevien irakilaisten on mahdollista myös valtuuttaa edustaja Irakissa hoitamaan passiasiaa. Saatujen tietojen mukaan Irakin kansalaiset ovat onnistuneet saamaan passeja Irakin Tukholman edustustosta. Tämä edellyttää kuitenkin matkustamista Schengen-alueen sisällä ilman oleskelulupaa ja passia. Vaikka Schengen-alueen vapaa liikkuvuus ilman sisärajatarkastuksia mahdollistaakin tämänkaltaisen matkustamisen, tulisi henkilöllä olla matkustusasiakirja ja oleskelulupa, jotta matkustaminen voisi tapahtua laillisesti.

Oman erityistilanteen sekä Suomesta että ulkomailta lupaa haettaessa muodostaa se, jos Suomi ei tunnusta tietyn maan passia ulkomaalaislain 14 §:ssä tarkoitetuksi matkustusasiakirjaksi. Tällainen tilanne on kysessä tällä hetkellä esimerkiksi Somalian kansalaisten kohdalla. Sama tilanne koskee myös kansalaisuudettomia hakijoita, joiden ei ole mahdollista saada minkään valtion tai muun tahon (esim. Palestiinalaisalueiden) myöntämää matkustusasiakirjaa. Näissä tilanteissa oleskeluluvan myöntäminen ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa on ulkomaalaislain mukaan mahdollista vain sovellettaessa 35 §:ssä mainittuja poikkeusperusteita. Tämä tarkoittaa sitä, että laki ei anna mahdollisuutta myöntää näille henkilöille oleskelulupaa esimerkiksi perhesiteen, opiskelun tai työnteon perusteella sen paremmin ulkomailta kuin Suomesta haettuna. Käytännössä tämä johtaa tilanteeseen, jossa Somalian kansalainen ei tällä hetkellä voi missään tilanteessa saada esimerkiksi työperusteista oleskelulupaa Suomeen. Perhesiteen perusteella lupia sen sijaan on kansainvälisten velvoitteiden ja oikeuskäytännön johdosta näissä tilanteissa myönnetty.

## 2.2 Muukalaispassin myöntäminen

Ulkomaalaislain 134 §:n nojalla muukalaispassin myöntämisen katsotaan vakiintuneesti edellyttävän, että henkilöllä on voimassa oleva oleskelulupa tai se myönnetään hänelle samanaikaisesti muukalaispassin kanssa. Tätä edellytystä ei kuitenkaan ole kirjattu lakiin, mikä on ollut omiaan hämärtämään lain 35 ja 134 §:n välistä suhdetta.

Maahanmuuttovirastolle on jätetty laissa harkinnanvaraa muukalaispassin myöntämisessä sellaisissa tilanteissa, joissa oleskelulupa myönnetään 35 §:n perusteella poikkeuksellisesti ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Tällöin tulee arvioitavaksi, onko kyseessä tilanne, jossa henkilö ei voi saada passia kotimaansa viranomaiselta taikka hän on kansalaisuudeton tai muukalaispassin myöntämiseen on muu erityinen syy. Jos henkilö ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa, Maahanmuuttovirasto edellyttää, että hän esittää siitä kotimaansa viranomaisen antaman todistuksen.

Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perustelujen mukaan muu erityinen syy voisi olla esimerkiksi hakijan kotimaan sekava tilanne, jolloin sen selvittäminen, mikä on hakijan kotimaa tai kansalaisuus, on poikkeuksellisen vaikeaa tai se veisi kohtuuttoman kauan aikaa. Käytännön esimerkkinä perusteluissa mainitaan entisestä Jugoslaviasta tulleet ulkomaalaiset sekä Somalian sisällissota ja sisällissodan päättymisen jälkeinen hallinnollinen sekaannus. Korkein hallinto-oikeus on todennut (KHO 2016:64), että hallituksen esityksessä mainitut tilanteet ovat ainoastaan esimerkkejä, eivätkä ne sulje pois henkilökohtaiseen kohtuuttomuuteen liittyvää syytä lainkohdassa tarkoitettuna muuna erityisenä syynä.

Ulkomaalaislain 134 §:ssä ei säädetä muukalaispassin myöntämisprosessista. Maahanmuuttoviraston käytännöt ovatkin vaihdelleet jonkin verran sen suhteen, myönnetäänkö muukalaispassi samanaikaisesti oleskeluluvan kanssa vaiko erillisestä hakemuksesta oleskeluluvan saamisen jälkeen. Aiemmin Maahanmuuttovirasto myönsi samanaikaisesti esimerkiksi opiskeluperusteisen tai perhesiteeseen perustuvan oleskeluluvan kanssa muukalaispassin kansallisen

passin hankkimista varten. Nykyään virasto myöntää vakiintuneen käytäntönsä mukaisesti pääsääntöisesti ensin oleskeluluvan ja vasta sen jälkeen erillisestä hakemuksesta muukalaispassin. Muukalaispassin hakemisesta peritään käsittelymaksu, jonka maksaminen on hakemuksen viireiltulon edellytys. Jos kuitenkin muukalaispassihakemus on viireillä yhtä aikaa oleskelulupa-hakemuksen kanssa ja oleskelulupa myönnetään poiketen 35 §:n edellytyksestä, muukalaispassi voidaan myöntää edellytysten täytyessä samaan aikaan oleskeluluvan kanssa.

Korkeimman hallinto-oikeuden linjauksen mukaisesti tilanteessa, jossa henkilö hakee samaan aikaan muukalaispassia ja kansainvälistä suojelua, odotetaan ensin ratkaisu kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen. Tämä perustuu siihen, ettei voida edellyttää, että kansainvälisen suojelun hakija on yhteydessä oman maansa viranomaisiin. Vuonna 2019 linjattiin siitä, että tämä sääntö ei kuitenkaan päde uusintahakemuksiin, vaan uusintahakemuksen tehneen henkilön voidaan edellyttää ottavan yhteyttä oman maansa viranomaisiin kansallisen matkustusasiakirjan hankkimiseksi.

Suomesta haettuna muukalaispassi voidaan myöntää 134 §:n 5 momentin mukaan enintään viideksi vuodeksi. Lain 136 §:n 3 momentin mukaan tilanteessa, jossa ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, siitä tehdään merkintä muukalaispassiin.

### **2.3 Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntö koskien matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä**

Suomea sitovat kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ja kohtuullisuuteen liittyvät näkökohdat ovat johtaneet siihen, että lain 35 §:n matkustusasiakirjavaatimuksesta on soveltamiskäytännössä ollut välttämätöntä poiketa. Koska 35 §:ään ei sisälly mahdollisuutta kohtuullisuusarviointiin, se on jouduttu joissain tilanteissa toteuttamaan muukalaispassin myöntämistä koskevan 134 §:n muun erityisen syyn kautta. Tämä on ollut omiaan hämärtämään 35 ja 134 §:ien välistä suhdetta.

Maahanmuuttoviraston muukalaispasseja ja pakolaisen matkustusasiakirjoja koskevaa päätöksentekoa varten antaman ohjeen mukaan muukalaispassi voidaan myöntää ulkomaalaiselle, joka poikkeuksellisesti on saanut tai saa oleskeluluvan, vaikka hän ei ole oleskelulupaa hakiessaan esittänyt ulkomaalaislain 35 §:n mukaisesti matkustusasiakirjaa. Ohjeen mukaan muukalaispassin myöntämiseen kahdeksi vuodeksi kansallisen passin hankkimista varten voidaan kokonaisharkinnassa katsoa olevan ulkomaalaislain 134 §:n mukainen muu erityinen syy, kun hakija täyttää muut erillisen oleskeluluvan myöntämisedellytykset ja hakijalla on turvapaikkaa Suomesta hakiessaan ollut voimassa oleva kansallinen passi, jonka voimassaolo on päättynyt, ja jonka uusiminen ei ole mahdollista Suomesta käsin.

Maahanmuuttovirasto antoi 27.5.–31.10.2020 väliselle ajalle koronapandemian vuoksi ohjeen, jossa käsiteltiin muukalaispassin harkinnanvaraista myöntämistä oleskeluluvan hakijalle koronapandemian aikana ulkomaalaislain 134 §:n mukaisen muun erityisen syyn perusteella. Kyse oli tilanteesta, jossa Suomessa oleva hakija vetosi siihen, ettei hän tilapäisesti voinut palata kotimaahansa tai muuhun maahan koronapandemiasta johtuvan pakottavan syyn, kuten puuttuvien liikenneyhteyksien, vuoksi. Ohjeen mukaan oleskeluluvan hakijalle voitiin koronatilanteen takia myöntää muukalaispassi ja oleskelulupa vuodeksi yhtä aikaa, jos seuraavat edellytykset täytyivät: 1) henkilö täytti muut oleskeluluvan edellytykset kuin matkustusasiakirjaedellytyksen, 2) hänen henkilöllisyytensä oli varmistettu, 3) hän ei voinut uusia tai hankkia kansallista passia Suomesta käsin ja 4) hänelle ei ollut jo aiemmin myönnetty muukalaispassia oman maan passin hankkimista varten. Kyseiseen rajattuun ja tilapäiseen soveltamislinjaukseen päädyttiin kevään

2020 poikkeustilanteessa, jossa matkustusliikenne Suomesta oli vakavasti häiriintynyt ja käytännössä monilta osin keskeytynyt, ja jossa Poliisihallitus antoi 16.3.2020 ja 28.5.2020 päivätyillä kirjeillä (POL2020-15895) poikkeuksellisia määräyksiä maasta poistamisen täytäntöönpanosta koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-tartuntatautiepidemian aikana.

Maahanmuuttovirasto helpotti syyskuussa 2021 Afganistanin kansalaisten muukalaispassien saamista tilanteessa, jossa henkilö on saanut oleskeluluvan Suomeen tai on hakenut oleskelulupaa Suomeen ja täyttää oleskeluluvan edellytykset, mutta kansallinen passi on Suomessa oleskelun aikana vanhentunut, eikä sen voimassaoloaikaa ole mahdollista saada Afganistanin tilanteen vuoksi jatkettua. Muukalaispassin myöntäminen näissä tilanteissa edellyttää, että kansallinen passi on aiemmin esitetty viranomaisille. Maahanmuuttovirasto myöntää näissä tilanteissa muukalaispassin kolmeksi vuodeksi. Kyseisenä aikana henkilön edellytetään selvittävän, onko hänen mahdollista saada Afganistanin passi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella Maahanmuuttovirasto myöntää Somalian kansalaisten perheenyhdistämistilanteissa oleskeluluvan siitä huolimatta, ettei hakijalla ole esittää voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Koska Suomi ei tunnusta Somalian passia, Somalian kansalaisilla ei ole itsestään riippumattomasta syystä mahdollisuutta saada Suomen hyväksymää matkustusasiakirjaa ja siten täyttää matkustusasiakirjavaatimusta. Näissä tilanteissa matkustusasiakirjavaatimuksesta poiketaan perheenkokoajan maassa oleskelun perusteesta riippumatta. Käytännöllä suojataan perheenkokoajan oikeutta perhe-elämään. Perheenyhdistämistilanteissa kyse on pääsääntöisesti ulkomailta käsin haettavista oleskeluluvista.

Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistämistä koskevassa ohjeessa käsitellään vaatimusta matkustusasiakirjan voimassaolosta. Oleskeluluvan myöntäminen lain 114 §:n mukaan kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle ei kuulu 35 §:n poikkeuksiin. Kuitenkin kansainvälisten sopimusten ja erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan (perhe-elämän suoja) velvoitteiden ja lapsen edun ensisijaisuuden perusteella matkustusasiakirjavaatimuksesta voi näissä tilanteissa olla tarve yksittäistapauksissa poiketa. Maahanmuuttoviraston ohjeessa asiaa käsitellään tarkemmin toisaalta pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneiden osalta ja toisaalta ns. vanhojen ja uusien perheenjäsenten osalta.

Käytännössä kohtuullisuusharkintaan turvaudutaan tietyissä tilanteissa lapsen edun perusteella myös Suomessa syntyneiden lasten kohdalla. Esimerkiksi sellaisen ulkomaan kansalaisen Suomessa syntyneelle lapselle, jonka kansalaisuusvaltiolla ei ole edustusta Suomessa, myönnetään oleskelulupa poiketen matkustusasiakirjaedellytyksestä ja hänelle myönnetään muukalaispassi oman maan matkustusasiakirjan hankkimista varten.

#### **2.4 Matkustusasiakirjavaatimus ja matkustusasiakirjan myöntäminen Euroopan unionin lainsäädännössä**

Euroopan unionin lainsäädäntö vaikuttaisi tukevan matkustusasiakirjavaatimusta tai ainakaan se ei estä tämän vaatimuksen käyttöä. Esimerkiksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun neuvoston direktiivin (2003/109/EY) 7 artiklan mukaan direktiivissä tarkoitettua asemaa koskevaan hakemukseen on liitettävä kansallisessa lainsäädännössä määritellyt asiakirjat, joilla hakija osoittaa täyttävänsä direktiivissä täsmennetyt edellytykset, sekä tarvittaessa voimassa oleva matkustusasiakirja tai sen oikeaksi todistettu jäljennös. Direktiivin 15 artiklan mukaan henkilön, joka hakee oleskelulupaa toiseen jäsenmaahan, on liitettävä muiden asiakirjojen ohella hakemuksensa voimassa oleva matkustusasiakirja. Direktiivissä ei erikseen täsmennetä, että kyseessä olisi oltava juuri hakijan koti- tai pysyvän asuinmaan myöntämä matkustusasiakirja tai muu asiakirja, jonka valtio tunnustaa. Mikään ei kuitenkaan tue sitä tulkintaa, että jäsenvaltio ei voisi sitä kansallisesti edellyttää.

Tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maahantulon ja oleskelun edellytyksistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/801 7 artiklassa säädetään yleisistä maahanpääsyn edellytyksistä. Yksi niistä on kansallisen lainsäädännön mukainen voimassa oleva matkustusasiakirja. Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että matkustusasiakirjan voimassaoloaika kattaa vähintään aiotun oleskelun keston. Koska artiklassa viitataan maahanpääsyn edellytyksiin, kohdassa tarkoitettulla matkustusasiakirjalla tarkoitetaan käytännössä hakijan kotivaltion tai pysyvän asuinmaan (kolmas valtio) myöntämää asiakirjaa.

Euroopan unionin lainsäädäntö sisältää säännöksiä matkustusasiakirjan myöntämisestä ainoastaan kansainvälistä suojelua saavalle tai sitä hakevalle henkilölle. Matkustusasiakirjan myöntämisestä säädetään määritelmädirektiivin (2011/95/EU) 25 artiklassa ja vastaanottodirektiivin (2013/33/EU) 5 ja 6 artiklassa. Muu asiaa koskeva sääntely on jätetty kansalliselle lainsäätäjälle.

## 2.5 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö

Kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan suvereenilla valtiolla on oikeus päättää ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan kuitenkin löytää johtoa siihen, miten Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteet rajaavat valtion harkintavallan käyttöä näissä kysymyksissä.

### 2.5.1 Perhe-elämän suoja

Ulkomaalaislain 35 §:ssä ei erikseen mainita, että matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin poiketa, jos Suomea sitovat kansainvälisoikeudelliset velvoitteet kuten perhe-elämän suoja sitä vaatii. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä käy kuitenkin selkeästi ilmi, että myös Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet voivat poikkeuksellisesti edellyttää lain mukaisesta matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamista silloin, kun hakijan kansalaisuusvaltiosta ei ole mahdollista saada lainkaan Suomen hyväksymää matkustusasiakirjaa. Toistaiseksi korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään arvioinut asiaa ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun perhe-elämän suojan kannalta (KHO 2015:107 ja KHO 2014:22).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään (esimerkiksi tuomio *Rodrigues da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat* 50435/99, 31.1.2006) todennut, että valtion positiivisten ja negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Valtiolla on kuitenkin tietty harkintamarginaali. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan velvoitteet eivät aseta valtiolle yleistä velvollisuutta noudattaa maahanmuuttajan valintaa asuinmaasta, eivätkä velvollisuutta hyväksyä perheenyhdistämistä alueellaan. Kuitenkin perhe-elämän ja maahanmuuton yhteydessä valtion velvollisuus sallia maassa asuvan henkilön sukulaisten maahanpääsy vaihtelee riippuen kysymyksessä olevien henkilöiden erityisistä olosuhteista ja yleisestä intressistä. Huomioon otettavia seikkoja ovat se, missä määrin perhe-elämä on tosiasiallisesti rikkoutunut, siteiden voimakkuus



asianomaiseen valtioon, onko perheen asumiselle jonkun perheenjäsenen alkuperämaassa ylitsenäisyyttä esteitä ja onko maahanmuuttoon liittyviä määräyksiä rikottu tai onko muita julkiseen järjestykseen liittyviä seikkoja, jotka estäisivät maahanpääsyn. Tärkeä näkökulma on myös se, onko perhe-elämä perustettu aikana, jolloin asianomaiset ovat olleet tietoisia, että jonkun heistä asema maahanmuuttajana on sellainen, että perhe-elämän jatkuvuus isäntämaassa on alusta alkaen epävarmaa. Jos näin on, ulkomaalaisen perheenjäsenen maasta poistaminen saattaa vain erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa merkitä 8 artiklan velvoitteiden rikkomista.

### 2.5.2 Syrjinnän kieltö

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan sisältyy syrjinnän kieltö, joka takaa sopimuksessa turvattujen oikeuksien nautinnan ilman syrjintää. Kyseistä artiklaa sovelletaan ainoastaan yhdessä jonkun muun sopimusartiklan eli sopimuksessa turvattujen oikeuksien kanssa, eikä artiklalla ole itsenäistä merkitystä. Sen sijaan sopimuksen 12. lisäpöytäkirjaan, jonka Suomi on ratifioinut, sisältyy kaikkinaisen syrjinnän kieltö (1 artikla). Tämä sopimusmääräys ei edellytä arviota muiden sopimusmääräysten valossa. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö sisältyvät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa vastaavalla tavalla kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 2 artiklaan sekä itsenäisenä yleisenä kieltöna 26 artiklaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi selkeästi ratkaisussa *Burden v. Yhdistynyt kuningaskunta* (13378/05, 29.4.2008) aikaisempaan ratkaisukäytäntönsä viitaten, että tilanteessa, jossa relevantisti samanlaisessa asemassa olevia henkilöitä kohdeltiin eri tavalla, kohtelu oli syrjivää, ellei sille ollut objektiivisia ja hyväksyttäviä perusteita eli ellei sillä pyritty hyväksyttäviin tavoitteisiin taikka käytetyt keinot eivät olleet oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa (k. 60). Esimerkiksi tuomiossaan *Hode ja Abdi v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (22341/09, 6.11.2012) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa (syrjinnän kieltö) oli rikottu 8 artiklan yhteydessä, kun tapahtuma-aikaan pakolaisen puolisolle voitiin myöntää perheenyhdistämistä varten maahantulolupa sillä edellytyksellä, että he olivat avioituneet ennen lähtöään maasta, jossa heillä oli ollut vakituinen kotipaikka. Tuomioistuimen mukaan valtiolla ei ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan nojalla ole velvollisuutta hyväksyä avioparin valintaa oleskelumaastaan ja sallia ulkomaalaisten puolisoitten asettumista maan alueelle. Se kuitenkin totesi, että jos valtio salli tiettyihin maahanmuuttajakategorioihin kuuluvien henkilöiden puolisoitten tulla maahan perheen yhdistämisen tarkoituksessa, valtion oli otettava huomioon, ettei tällöin rikottu ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan syrjintäkieltoa. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittajat olivat samassa asemassa kuin ennen lähtöään kotimaastaan avioituneet pakolaiset. Näiden ja valittajien aseman ainoa relevantti ero liittyi avioliiton solmimisen ajankohtaan. Muutoin pakolaisen aseman tunnustamisen ja oleskeluluvan saamisen suhteen ei heidän kohtelussaan ollut eroja. Kyseisessä tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin ei nähnyt hyväksyttäviä perusteita kohdella pakolaisia eri tavoin riippuen siitä, oliko avioliitto solmittu ennen vai jälkeen maastapaaon.

Korkein hallinto-oikeus viittasi edellä mainittuun tuomioon vuosikirjaratkaisussaan KHO 2015:107. Asiassa oli kyse perhesiteeseen perustuvan oleskeluluvan myöntämisestä Somalian kansalaiselle. Ottamatta suoraan kantaa matkustusasiakirjavaatimuksen suhteeseen syrjinnän kieltöön korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan kuitenkin selkeästi, että oleskeluluvan epäminen hakijalta sillä perusteella, että hänellä ei ole, eikä hän myöskään voi saada Somalian valtiolta sellaista matkustusasiakirjaa, jonka Suomi hyväksyisi, ei ota riittävästi huomioon laillisesti Suomessa oleskelevan perheenkokoajan oikeutta perhe-elämään. Oleskeluluvan epäminen pelkästään matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi rajoittaa näissä oloissa hakijan ja perheenkokoajan oikeutta perheenyhdistämiseen Suomessa enemmän kuin on välttämätöntä.

### 2.5.3 Lapsen etu

Lapsen oikeuksia koskee Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS n:o 60/1991). Sen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaali-huollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Yleissopimus ei tarjoa lapsen edun täsmällistä määritelmää, eikä nimenomaisesti luettele lapsen etuun kuuluvia tekijöitä. Sopimuksen mukaan tiettyjen toimien kohdalla lapsen etu on ratkaiseva. Tällainen toimi on muun ohessa sopimuksen 9 artiklassa tarkoitettu lapsen erottaminen vanhemmistaan näiden tahdon vastaisesti. Muissa lapsiin vaikuttavissa toimissa lapsen etu on ensisijainen, mutta ei ainoa harkintaperuste. YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu julkaisi toukokuussa 2008 lapsen edun määrittämistä koskevat suuntaviivat (*UNHCR Guidelines on Determining the Best Interest of the Child*). Niiden kohdassa 1.1 todetaan, että käsite lapsen etu kuvaa laajasti lapsen hyvinvointia. Tällainen hyvinvointi määritetään monien yksilöllisten olosuhteiden perusteella, kuten ikä, kehitystaso, vanhempien läsnäolo tai sen puuttuminen, lapsen elinympäristö ja kokemukset.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdan mukaan kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Saman artiklan 3 kohdan mukaan jokaisella lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, jollei se ole lapsen edun vastaista.

### 2.5.4 Oikeus lähteä mistä tahansa maasta

Kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 12 artiklan mukaan jokainen voi vapaasti lähteä mistä tahansa maasta, myös omastaan. Tätä oikeutta ei saa rajoittaa muutoin kuin laissa säädetyllä tavalla, milloin rajoitukset ovat välttämättömiä valtion turvallisuuden, yleisen järjestyksen ("ordre public"), yleisen terveydenhoidon tai moraalien tai muiden oikeuksien ja vapauksien takia, sekä ovat sopuissa muiden yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien kanssa.

## 3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on edistää sitä, että henkilö, joka oleskelee Suomessa ja täyttää kaikki muut työntekijän oleskeluluvan edellytykset paitsi matkustusasiakirjavaatimuksen, voisi saada oleskeluluvan ja muukalaispassin. Tämä mahdollistaisi sen, että hän voisi hankkia kansallisen matkustusasiakirjan ja siten täyttää matkustusasiakirjavaatimuksen seuraavan kerran lupaa hakiessaan. Näin edistettäisiin sitä, että Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten henkilöllisyydet saadaan viranomaisten tietoon. Esityksellä edistettäisiin myös sitä, että Suomessa työllistyneet henkilöt voisivat jatkaa työskentelyään oleskeluluvan turvin. Tällä tavoin torjutaan osaltaan laitomaan työntekoon liittyvää hyväksikäytön ja ihmiskaupan riskiä.

Tavoitteena on myös varmistaa soveltamiskäytännön yhtenäisyys ja avoimuus lisäämällä lakiin tilanteet, joissa matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti perhe-elämän, suojaamiseksi poiketa.

## 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

### 4.1 Keskeiset ehdotukset

Tässä esityksessä ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin matkustusasiakirjavaatimusta koskeva poikkeamismahdollisuus tilanteissa, jossa henkilölle voidaan myöntää työntekijän oleskelulupa

Suomesta haettuna, mutta hän ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa Suomessa tai Suomesta käsin. Lisäksi edellytettäisiin, että oleskeluluvan epäämisen katsottaisiin olevan näissä tilanteissa kohtuutonta. Kyse voisi olla joko passin hankinnasta, koska henkilöllä ei sellaista ole aikaisemmin ollut, tai aiemmin voimassa olleen passin uusimisesta.

Laissa ehdotetaan lisäksi säädettävän siitä, että sen jälkeen, kun henkilölle on kerran annettu mahdollisuus kansallisen passin hankintaan, uuteen poikkeamismahdollisuuteen sovellettaisiin korotettua kynnystä. Kohtuuttomuusarvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon sekä hakijan henkilöön liittyvät että hänestä riippumattomat ulkoiset syyt.

Lisäksi ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin mahdollisuus poiketa matkustusasiakirjavelvoitteesta tilanteissa, jotka koskevat kansainvälistä suojelua saavan perheenjäsenelle myönnettävää oleskelulupaa ja kansainvälisoikeudellisen velvoitteen noudattamista. Sääntely jätettäisiin sillä tavoin joustavaksi, että se mahdollistaisi perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan ja esimerkiksi oikeuskäytännön mahdollisen tulevan kehityksen huomioimisen.

Muukalaispassin myöntämistä koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin vastaamaan matkustusasiakirjavaatimusta koskevaan sääntelyyn ehdotettuja muutoksia.

## **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

### **4.2.1 Taloudelliset vaikutukset**

Esityksestä ei arvioida aiheutuvan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Oleskeluluvan ja muukalaispassin hakijoilta edellytetään käsittelymaksun suorittamista, jotta hakemus tulee vireille. Käsittelymaksuilla katetaan hakemusten käsittelystä Maahanmuuttovirastossa aiheutuvia kustannuksia. Käsittelymaksuista säädetään Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta annetussa sisäministeriön asetuksessa (1175/2021 ja 394/2022).

Voidaan arvioida, että vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmään kohdistuisi muutosten myötä vähemmän painetta, kun jotkut järjestelmän piirissä ainakin ajoittain olleet henkilöt työllistyisivät ja pääsisivät aloittamaan kotoutumisen Suomeen. Kustannusvaikutukset olisivat kuitenkin melko vähäiset, koska lakimuutoksen kohteena olevan henkilöryhmän arvioidaan jäävän pieneksi.

### **4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Laittomaan maassa oleskeluun liittyy monenlaisia riskejä niin ilman oleskeluoikeutta maassa oleskeleville henkilöille kuin koko yhteiskunnalle. Turvapaikanhakijoiden ja ilman oleskeluoikeutta olevien kanssa työskentelevien järjestöjen mukaan Suomessa on jo muodostunut virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle epäviralliset asunto- ja työmarkkinat. Yhteiskunnan näkökulmasta ehdotuksella voitaisiin ehkäistä luvattomaan oleskeluun perustuvan nk. varjoyhteiskunnan syntymistä ja osaltaan edistää yhteiskunnan vakautta ja harmaan talouden torjuntaa.

On esitetty näkemyksiä, että esitetyn tyyppinen sääntely johtaisi turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöön, eikä kielteisen päätöksen saaneille turvapaikanhakijoille tulisi luoda väylää työmarkkinoille. Matkustusasiakirjojen hankinnassa kohdatut käytännön ongelmat, jotka liittyvät passin hankintaan Suomen ulkopuolella, ovat samat kaikille Suomesta käsin oleskelulupaa hakeville henkilöille. Tämän vuoksi kaikki ulkomaalaiset, myös turvapaikanhakijat, asetettaisiin esityksessä tältä osin samaan asemaan.

Olennaista muutosehdotusten yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioitaessa on se, että ensimmäistä oleskelulupaa tulisi edelleenkin pääsääntöisesti hakea ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Matkustusasiakirjaedellytystä lukuun ottamatta kaikkien muiden oleskeluluvan edellytysten edellytettäisiin jatkossakin täyttyvän. Tämä koskee sekä luvan yleisiä että erityisiä edellytyksiä. Yleisten edellytysten osalta oleskelulupaharkinnassa arvioidaan normaaliin tapaan toisaalta sitä, ettei ulkomaalainen vaaranna yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita (36 § 1 mom.), ja toisaalta sitä, ettei maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kierretä (36 § 2 mom.).

#### 4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksella ei olisi merkittävää vaikutusta Maahanmuuttoviraston toimintaan., Ehdotuksella ei esimerkiksi luotaisi uusia oleskelulupakategorioita, vaan hakijalle voitaisiin myöntää hänen hakemansa työntekijän oleskelulupa ja poiketa sen myöntämisen yhteydessä matkustusasiakirjavaatimuksesta.

Ehdotuksella selkeytettäisiin ja yhtenäistettäisiin lain soveltamista ja lisättäisiin viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä. Kohtuullisuussäätelyn rajaaminen lain tasolla ainoastaan työntekijän oleskelulupaan kaventaisi nykyiseen lakiin verrattuna Maahanmuuttoviraston mahdollisuuksia harkita matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamista. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että matkustusasiakirjavaatimuksesta ei voitaisi suoraan poiketa esimerkiksi myönnettäessä oleskelulupaa Suomen kansalaisen perheenjäsenelle. Myöskään säännönmukaiset poikkeamiset matkustusasiakirjavelvoitteesta samalla tavoin kuin Afganistanin tilanteen tai koronapandemian vuoksi on tehty, saattaisivat jäädä soveltamisalan ulkopuolelle.

Ehdotuksella edistettäisiin sitä, että Suomessa oleskelevien henkilöiden henkilöllisyydet saadaan viranomaisten tietoon. Erona Maahanmuuttoviraston aiempaan soveltamiskäytäntöön olisi se, että ehdotetussa sääntelyssä ei edellytettäisi, että hakijan henkilöllisyys olisi selvitetty tai varmistettu ennen luvan myöntämistä. Tämä edellytys ei kuitenkaan aiemminkaan ole koskenut tilanteita, joista nyt ehdotetaan säädettävän 35 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdissa. Lähtökohtaisesti henkilöllisyys pyritään aina selvittämään turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyissä niin hyvin kuin se on mahdollista. Näin tehdään tänä päivänä myös niissä tilanteissa, joissa matkustusasiakirjavaatimuksesta lain nojalla jo nykyisin poiketaan. Henkilöltä edellytetään yhteistyötä viranomaisten kanssa henkilöllisyyden selvittämiseksi sekä aktiivisia toimia kansallisen matkustusasiakirjan hankkimiseksi.

#### 4.2.4 Vaikutukset oleskeluluvan hakijoihin

Lain 35 §:n matkustusasiakirjavaatimus koskee kaikkia oleskelulupia riippumatta siitä, onko kyse ensimmäisestä luvasta, jatkoluvasta tai pysyvästä luvasta. Suomessa oleskelee henkilöitä, jotka ovat saaneet esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen ja siihen liittyvän maastapoistamispäätöksen, mutta he eivät ole noudattaneet velvollisuuttaan poistua omaehtoisesti Suomesta, eikä heitä ole onnistuttu poistamaan maasta viranomaistoimin. He ovat saattaneet kouluttautua Suomessa ja heille on voinut muodostua muitakin siteitä Suomeen. Maahanmuuttovirastossa on myös havaittu, että jatkolupien ja pysyvien lupien myöntämiseen liittyy toisinaan kohtuuttomalta vaikuttavia tilanteita.

Ehdotettu muutos auttaisi nimenomaan tällaisten henkilöiden tilannetta, jos he täyttävät kaikki muut oleskeluluvan edellytykset, mutta heillä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Muutoksen kautta he voisivat saada hakemansa työntekijän oleskeluluvan ja tehdä työtä laillisesti Suomessa. Tämä edesauttaisi henkilöiden kiinnittymistä työelämään tai työskentelyn jatkamista ja sitä kautta heidän kotoutumistaan Suomeen. Kuitenkin se, että 35 §:n 1 momentin 2 kohta

ehdotetaan rajattavaksi työntekijän oleskelulupiin, kaventaisi nykyiseen lakiin verrattuna Maahanmuuttoviraston mahdollisuuksia harkita matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamista.

Henkilöiden omassa intressissä on myös pyrkiä osoittamaan henkilöllisyytensä. Matkustusasiakirjavaatimuksen joustavammalla sääntelyllä voitaisiin toisaalta mahdollisesti myös edistää sitä, että hakijat, jotka eivät saa kansallista passia, pyrkisivät esittämään muuta selvitystä henkilöllisyydestään. Toisaalta on mahdollista, että joustavampi sääntely johtaisi sellaiseen käyttäytymiseen, jolla pyrittäisiin poistamaan keino hankkia kansallinen passi matkustamalla sitä hankkimaan (esim. odottamalla voimassa olevan matkustusasiakirjan umpeutumista). Jälkimmäinen tilanne voitaisiin ottaa huomioon osana ehdotettua kohtuullisuusharkintaa ja siten estää ehdotetun joustavuuden käyttö väärin tarkoitukseen.

Yhteiskunnan ulkopuolella elävät henkilöt ovat alttiita erilaiselle hyväksikäytölle ja jopa ihmiskaupalle. Joillekin heistä tarjottavat työsuhteet voivat olla epämääräisiä ja sisältää viitteitä kiskonnantapaisesta työsyrynnästä tai jopa työperäisestä ihmiskaupasta. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään osaltaan vaikuttamaan siihen, että maassa ilman oleskeluoikeutta olevat ihmiset eivät joutuisi ihmiskaupan tai muun hyväksikäytön uhreiksi Suomessa.

Ehdotuksen kohteena olevan henkilöryhmän kokoa on vaikea arvioida. Kyseeseen tulevat toisaalta kansallisen passin hankintaan Suomen ulkopuolelta liittyvät tilanteet ja toisaalta kansainvälisten velvoitteiden noudattamisesta johtuvat tilanteet. Siihen, onko tietyn maan passi mahdollista hankkia Suomessa tai Suomesta käsin, voivat vaikuttaa monet sellaiset ulkoiset tekijät, joihin hakijoilla itsellään tai Suomen viranomaisilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa. Toisaalta myös esimerkiksi pandemia tai jonkin maan turvallisuustilanteen äkillinen muuttuminen voivat vaikuttaa mahdollisuuteen matkustaa hankkimaan kansallinen passi.

Tässä esityksessä ei ehdoteta 35 §:n 1 momentin 2 kohdan muutosta rajattavaksi ainoastaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneisiin henkilöihin. Arvioiden mukaan kuitenkin suurin osa Suomessa ilman oleskeluoikeutta olevista henkilöistä on aiemmin hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua. Maahanmuuttovirastosta keväällä 2022 saadun tiedon mukaan vuonna 2015 turvapaikkahakemuksen jättäneitä hakijoita oli kirjoilla vastaanottojärjestelmässä arviolta yli 2 000. Koska poikkeusmahdollisuus rajattaisiin työntekijän oleskelulupiin, ei kuitenkaan ole todennäköistä, että hakijoiden määrä olisi vuositasona kovin suuri.

Jonkinlaista suuntaa ehdotuksen kohderyhmään kuuluvien hakijoiden määrästä saadaan tarkastelemalla työntekijän oleskelulupahakemuksiin tehtyjä kielteisiä päätöksiä. Asiaa selvitettiin vuosina 2015–2019 tehtyjen hakemusten osalta, tosin rajaten tarkastelu kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneisiin. Tuolloin todettiin, että suurin osa kielteisistä päätöksistä perustui työ- ja elinkeinotoimiston tekemään kielteiseen osapäätökseen. Työntekijän oleskeluluvan myöntämisen esteenä on voinut olla esimerkiksi saatavuusharkinta. Huomattavasti pienempi osa kielteisistä lupapäätöksistä perustui siihen, että oleskeluluvan saamisen yleiset edellytykset eivät täytyneet. Näistäkin päätöksistä vain osa johtui matkustusasiakirjan puuttumisesta. Tuolloin arviointiin, että kyse olisi enintään muutamasta kymmenestä henkilöstä vuositasona.

#### 4.2.5 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksessä ehdotetaan nostettavaksi lakiin viranomaisten soveltamiskäytäntöä, mikä edistäisi säännösten yhdenmukaista soveltamista ja toiminnan läpinäkyvyyttä. Samalla turvattaisiin entistä paremmin perustuslain 22 §:n mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeaminen, kun kyse on oleskeluluvan myöntämisestä lain 114 §:n mukaan kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle tai Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen täyttämiseksi, edistää laillisesti Suomessa oleskelevan perheenkokoajan oikeutta perhe-elämään. Mahdollisuus poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen täyttämiseksi antaa mahdollisuuden myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella myös tilanteissa, jossa hakija ei voi saada sellaista matkustusasiakirjaa, jonka Suomi hyväksyisi. Tämä turvaa oikeuskäytäntöön perustuvaa soveltamiskäytäntöä tehokkaamalla tavalla hakijan ja perheenkokoajan oikeutta perheenyhdistämiseen Suomessa.

#### 4.2.6 Vaikutukset lapsiin

Suomessa oleskelee ilman oleskeluoikeutta myös lapsiperheitä. Arviot heidän määrästä vaihtelevat. Syksyllä 2021 Maahanmuuttovirasto arvioi, että maassa olisi noin 300 ilman oleskeluoikeutta olevaa lasta yhdessä perheidensä kanssa. Joidenkin lasten yksi vanhempi tai molemmat vanhemmat ovat töissä. Ehdotuksella edistettäisiin sellaisten lasten asemaa Suomessa, joiden vanhempi muutoin täyttäisi työntekijän oleskeluluvan perusteet, mutta vain kansallinen passi puuttuisi. Myös perhe-elämän suojaa koskevien ehdotusten nostaminen lain tasolle parantaa lasten asemaa ja antaa mahdollisuuden huomioida myös lapsen etu yhtenä harkinnassa huomioitavana seikkana.

Vahvistamalla kansainvälisten velvoitteiden huomioimista lain tasolla edistettäisiin Suomessa syntyneiden ulkomaalaisten lasten asemaa siinä tilanteessa, että heille ei voida hankkia kansallista passia Suomessa tai Suomesta käsin ja passin hankkimiseksi on tarve matkustaa ulkomaille. Näin edistettäisiin lapsen oikeuksista annetun yleissopimuksen 7 artiklan oikeutta rekisteröidä lapsi heti syntymänsä jälkeen sekä lapsen oikeutta nimeen ja kansalaisuuteen. Sopimusvaltioiden tulee taata näiden oikeuksien toteutuminen etenkin silloin, kun lapsi muuten olisi kansalaisuudeton.

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

#### 5.1.1 Kohtuullisuusharkinnan piiriin ehdotettavat oleskeluluvat

Tätä esitystä edeltäneessä selvityksessä jätettiin jatkovalmistelun varaan se, soveltuisiko 35 §:n uusi poikkeusmahdollisuus hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti ainoastaan työnteon perusteella myönnettävään oleskelulupaan tai työntekijän oleskelulupaan vai tulisiko sitä soveltaa kaikkiin Suomesta käsin haettavaan oleskelulupiin.

Lain 49 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomalaiselle myönnetään tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa Suomessa, jos edellytykset tällaisen oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla ovat olemassa ja työntekijän tai yrittäjän oleskeluluvan myöntämättä jättäminen Suomesta haettuna olisi ulkomaalaisen tai työnantajan kannalta perusteetonta. Lain 49 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa Suomessa, jos edellytykset tällaisen oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla ovat olemassa ja oleskeluluvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Säännöksen perustelujen mukaan kyseeseen voisi tulla ulkomalaiselle myönnettävä oleskelulupa perhesiteen, työ- tai opiskelupaikan tai muun vastaavan sitteen perusteella. Jos myönnettävän luvan edellytykset täyttyvät, Maahanmuuttovirasto myöntää hakijalle oleskeluluvan, eikä hänen edellytetä matkustavan ulkomaille hakemaan lupaa. Myös lain 50 ja 50 a §:ssä on kyse oleskeluluvista, joita voidaan hakea Suomesta käsin.

Kyse on poliittiseen harkintaan kuuluvasta seikasta, josta hallitus sittemmin linjasi siten, että poikkeamismahdollisuus rajoittuisi hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti työnteon perusteella myönnettäviin oleskelulupiin. Tämä ratkaisu tarkoittaa sitä, että Maahanmuuttoviraston harkintamahdollisuus saattaisi kaventua nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna. Esimerkiksi säännönmukaiset poikkeamiset matkustusasiakirjavelvoitteesta samalla tavoin kuin Afganistanin tilanteen tai koronapandemian vuoksi on tehty, saattaisivat jäädä soveltamisalan ulkopuolelle. Muutos voisi tarkoittaa myös esimerkiksi sitä, että matkustusasiakirjavaatimuksesta ei voitaisi poiketa myönnettäessä oleskelulupaa Suomen kansalaisen perheenjäsenelle.

### 5.1.2 Kohtuullisuusharkinnan piiriin ehdotettavien henkilöpiiri

Selvitystä valmisteltaessa pohdittiin myös sitä, voisiko säännöksen kohderyhmänä olla hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti ainoastaan kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat. Turvapaikanhakijat ovat maahan saapuessaan erityisasemassa matkustusasiakirjaedellytyksen suhteen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat tulisi asettaa tavallista oleskelulupaa haettaessa erityisasemaan suhteessa muihin oleskeluluvan hakijoihin. Käytännön ongelmat saada kansallinen matkustusasiakirja Suomessa tai Suomesta käsin ovat samat hakijan taustasta riippumatta. Aiempi turvapaikanhaku olisi sattumanvarainen peruste erilaiselle kohtelulle, minkä vuoksi tämänkaltainen rajaaminen ei olisi yhdenvertaisuusnäkökulmasta perusteltua. Tämän vuoksi jo selvitysvaiheessa päädyttiin siihen, ettei henkilöpiiriä ole mahdollista rajata yksinomaan kielteisen päätöksen saaneisiin turvapaikanhakijoihin.

### 5.1.3 Uuden tilapäisen oleskelulupatyypin sisällyttäminen lakiin

Esitystä valmisteltaessa on myös pohdittu uuden, mahdollisesti tilapäisesti voimassa olevan oleskelulupatyypin sisällyttämistä lakiin sen sijaan, että oleskeluluvan myöntämistä lähestyttäisiin 35 §:n muuttamisen kautta. Tätä lähestymistapaa ei kuitenkaan ole pidetty perusteltuna, koska tavoitteena on se, että työllistyneet henkilöt voisivat nykyistä joustavammin saada oleskeluluvan työn perusteella. Jos uusi tilapäinen oleskelulupa kansallisen passin hankkimista varten ei sisältäisi työnteko-oikeutta, tarkoittaisi se työnteon katkeamista. Toisaalta jos oleskelulupaan kuuluisi työnteko-oikeus, ei ole syytä olla myöntämättä suoraan oleskelulupaa työnteon perusteella matkustusasiakirjaedellytyksestä poiketen. Jos kyseessä olisi tilanne, jossa matkustusasiakirjaedellytys on esteenä jatkoluvan tai pysyvän luvan myöntämiselle, voisi mahdollinen tilapäinen oleskelulupa katkaista tällaisen henkilön laillisen työnteon työperusteisella oleskeluluvalla. Tämä olisi kohtuutonta erityisesti sellaisissa tilanteissa (esim. koronapandemia), joissa matkustaminen kansallisen passin hankkimista varten ei ole hakijasta riippumattomasta syystä mahdollista.

Lisäksi uuden tilapäisen oleskelulupatyypin luominen matkustusasiakirjaedellytyksen täyttämistä varten tarkoittaisi sitä, että hakijan tulisi ensiksi täyttää matkustusasiakirjaedellytys ennen kuin haettavan oleskeluluvan, esim. työperäisen oleskeluluvan, muut edellytykset tulisivat arvioitavaksi. Näin hakijalle myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa ilman, että tiedetään, täyttääkö hakija muita hakemansa oleskeluluvan kriteereitä. Jos hän ei sittemmin kriteereitä täyttäisi, tulisi kyseeseen maastapoistamismenettelyistä raskain eli karkottaminen, koska henkilö on jo oleskellut maassa oleskeluluvalla. On myös hakijoiden kotoutumisen kannalta tarkoituksenmukaista myöntää sellainen oleskelulupa, jonka turvin he voivat sekä täyttää matkustusasiakirjaedellytyksen että aloittaa kotoutumisen Suomeen työtä tekemällä. Uusi oleskelulupa ei myöskään olisi ratkaisu sellaisten henkilöiden tilanteeseen, joiden matkustusasiakirjaa Suomi ei tunnusta (esim. tällä hetkellä Somalian kansalaiset) tai jotka ovat kansalaisuudettomia. Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeaminen on heidän tilanteeseensa ainoa ratkaisu.

#### 5.1.4 Muukalaispassin ja oleskeluluvan pituus

Esitystä valmisteltaessa on pohdittu myös yhtä vuotta lyhyemmän, esimerkiksi kolmen kuukauden oleskeluluvan tai muukalaispassin myöntämistä. Maahanmuuttoviraston vakiintuneen käytännön mukaan muukalaispassi myönnetään kahdeksi vuodeksi kansallisen passin hankkimista varten. Tässä esityksessä oleskeluluvan ja muukalaispassin voimassaoloajat sidotaan toisiinsa. Näin ollen esimerkiksi ensimmäinen oleskelulupa ja jatkolupa sekä niihin liittyvät muukalaispassit olisivat voimassa yhden vuoden.

Kansallisen passin hankkimista koskevat tilanteet ovat moninaisia ja passin saamiseen vaikuttavat tekijät riippuvat hakijoista ja heidän kotimaistaan. Tilastollista tai muutamaakaan yksiselitteistä tietoa ei ole saatavilla siitä, kuinka kauan passin hankkiminen vie aikaa. Kokemusten perusteella esimerkiksi kolmen kuukauden aika kansallisen passin hankkimiselle olisi kuitenkin monelle hakijalle liian lyhyt.

Kun henkilö hakee oleskelulupaa ja muukalaispassia, hän ei voi tietää tarkasti, milloin hän saa päätöksen ja millainen päätös on. Hakijan on näin ollen vaikeaa tai jopa mahdotonta suunnitella ja varata matkaa sekä tehdä muita sitovia järjestelyjä kansallisen passin hankkimiseksi (esim. loma töistä) ennen kuin hän saa päätöksen tiedoksi. Muukalaispassin ja oleskelulupakortin valmistamiseen ja toimittamiseen kuluu aikaa. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilöllä ei ole mahdollisuutta matkustaa hankkimaan kansallista passia välittömästi myöntöpäivänä, jolloin myös muukalaispassin voimassaolo alkaa. Siinä vaiheessa, kun hän saa passin haltuunsa, voi olla, että sen voimassaoloajasta on kulunut jo useampi viikko.

Varsinaiseen kansallisen passin hankkimiseen liittyy useampia aikaa vieviä vaiheita kuten matkajärjestelyjen tekeminen, järjestelyt kotimaan edustustojen kanssa, poissaolo töistä, matkustaminen kotimaahan tai muussa maassa olevaan edustustoon, passi-prosessin saaminen vireille ja jos mahdollista, uuden passin saaminen haltuun sekä paluu Suomeen. Passin saaminen voi edellyttää useampaakin matkaa edustustoon. Kun henkilö on juuri työllistynyt, hänen voi olla hankala saada heti lomaa työstään passin hankkimista varten. Myöskin pitempi poissaolo töistä voi osoittautua haasteelliseksi.

Lisäksi henkilöstä itsestään riippumattomasta syystä (esim. maan turvallisuustilanne tai pandemia) aiheutunut mahdottomuus hankkia passi voi olla hyvinkin pitkäkestoinen. Muun muassa edellä kerrotuista syistä hyvin lyhyt aika kansallisen passin hankkimiselle saattaisi johtaa siihen, että esim. kolmen kuukauden oleskeluluvan jälkeen oltaisiin taas jatkolupaa haettaessa siinä tilanteessa, että 35 §:stä tulisi poiketa. Jos näin ei tehtäisi, kyseeseen tulisi kielteinen oleskelulupapäätös ja karkottamismenettely.

#### 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Vuoden 2018 lopulla Suomi teki Euroopan muuttoliikeverkoston kautta kyselyn, jossa selvitettiin matkustusasiakirjavaatimusta ja siitä tehtäviä poikkeuksia muissa eurooppalaisissa valtioissa. Vastauksia saatiin yhteensä 21. Saatujen vastausten perusteella voi todeta yleisesti, että pääsääntöisesti kaikissa maissa oleskeluluvan myöntämiseksi edellytetään voimassa oleva matkustusasiakirja. Useat valtiot kertoivat kuitenkin mahdollisuudesta poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta esimerkiksi perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien kohdalla.

Vastausten perusteella on vaikea muodostaa selkeää kokonaiskuvaa eri poikkeamismahdollisuuksista. On myös huomioitava se, että eri maiden tilanteet poikkeavat toisistaan sen osalta, minkä kolmansien maiden edustustoja niissä sijaitsee ja myöntävätkö kyseiset edustustot passeja kansalaisilleen. Tässä suhteessa eroja on esimerkiksi jo Pohjoismaiden välillä. Esimerkiksi



Ruotsissa asuvat Irakin kansalaiset voivat asioida oman maansa edustustossa Tukholmassa ja saada sieltä kansalliset passit.

Seuraavassa tuodaan esimerkinomaisesti esiin joidenkin eurooppalaisten maiden käytäntöjä suhteessa matkustusasiakirjavaatimukseen ja mahdollisuuteen poiketa siitä. *Alankomaissa* poikkeaminen on mahdollista, jos henkilö pystyy osoittamaan, ettei hänen kotimaansa myönnä hänelle matkustusasiakirjaa. *Somalian* kansalaisten ja yksin tulleiden alaikäisten kohdalla hakemusta ei hylätä suoraan sen perusteella, että henkilö ei ole esittänyt voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. *Itävallassa* poikkeaminen matkustusasiakirjavelvoitteesta on mahdollista yksin tulevien lasten etujen turvaamiseksi, yksityisyyden ja perhe-elämän suojelemiseksi sekä tilanteissa, joissa matkustusasiakirjan esittäminen on todistettu mahdottomaksi tai kohtuuttomaksi. *Kyproksella* tilanteessa, jossa matkustusasiakirja on vanhentunut eikä maassa ole kyseisen maan konsulaattia, oleskelulupa voidaan myöntää rajoitetuksi ajaksi, jotta hakija voi tehdä tarvittavat järjestelyt kansallisen matkustusasiakirjan hankkimiseksi. *Norjassa* poikkeaminen matkustusasiakirjavaatimuksesta on mahdollista tietyissä perheenyhdistämistä koskevilla tilanteissa. Poikkeaminen on mahdollista esimerkiksi, kun oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakeva henkilö täyttäisi todennäköisesti pakolaisaseman edellytykset. *Ruotsissa* matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan tietyin edellytyksin poiketa perhesiteen perusteella haettavien oleskelulupien osalta. Tällaisissa poikkeamistilanteissa riittää, että hakija henkilöllisyysasiakirjojen puuttuessa osoittaa henkilöllisyytensä todennäköiseksi. Vanhemman ja lapsen välistä perhesidettä selvitetään DNA-testillä. *Saksassa* matkustusasiakirjavaatimuksesta on mahdollista poiketa, jos henkilön ei voida kohtuudella edellyttää hankkivan asiakirjaa kotimaastaan tai jos hakijan kotimaan myöntämiä asiakirjoja ei tunnusteta Saksassa.

## 6 Lausuntopalaute

Esityksestä on pyydetty lausunnot...

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

**35 §.** *Vaatus matkustusasiakirjan voimassaolosta.* Pykälän 1 momentin rakennetta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen sisällytettäisiin luettelo tilanteista, joissa matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin poiketa. Momentin 1 kohdan luettelo sisältyy jo voimassa olevaan lakiin, eikä siihen ehdoteta sisällöllisiä muutoksia.

Ehdotetussa uudessa 1 momentin 2 kohdassa olisi kyse uudesta matkustusasiakirjavaatimusta koskevasta poikkeamismahdollisuudesta tilanteessa, jossa henkilölle voidaan myöntää työntekijän oleskelulupa Suomesta haettuna, mutta hän ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa Suomessa tai Suomesta käsin ja oleskeluluvan epääminen matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi olisi kohtuutonta. Kyse voisi olla joko passin hankinnasta, koska henkilöllä ei sellaista ole aikaisemmin ollut, tai aiemmin voimassa olleen passin uusimisesta. Kohtaa sovellettaisiin sekä tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole ollut oleskelulupaa Suomeen, että tilanteessa, jossa henkilö hakee uutta oleskelulupaa, eikä hänellä enää ole voimassa olevaa kansallista matkustusasiakirjaa. Jos kyseessä on uusi määräaikainen oleskelulupa, sovellettaisiin luvan kestoon ehdotettua 55 §:n 5 momenttia.

On mahdotonta ennakoida kaikkia niitä tilanteita, joissa nykyisen 35 §:n mukainen edellytys saattaisi johtaa yksittäisessä tapauksessa luvan hakijan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen. Käytännössä on havaittu, että kohtuuttomilta vaikuttaneet tilanteet ovat liittyneet kansallisen matkustusasiakirjan hankintaan Suomen ulkopuolelta. Näissä tilanteissa henkilö ei myöskään

voi matkustusasiakirjan ja oleskeluluvan puuttumisen vuoksi matkustaa itse laillisesti kotivaltionsa tai esimerkiksi jossakin toisessa EU:n jäsenvaltiossa olevaan kotimaansa edustustoon hankkiakseen kansallisen passin.

Kyseeeseen voisi tulla tilanne, jossa tietyllä maalla ei ole lainkaan edustustoa Suomessa tai täällä sijaitseva edustusto ei myönnä matkustusasiakirjoja taikka matkustusasiakirjojen hankkiminen Suomesta käsin ei muutoin, esimerkiksi sähköisesti tai valtuuttamalla toinen henkilö, ole mahdollista. Tämän vuoksi henkilöllä ei siis myöskään ole mahdollisuutta saada oleskelulupaa Suomessa tai Suomesta käsin.

Lisäksi edellytettäisiin, että oleskeluluvan epääminen matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi olisi kohtuutonta. Tarkoituksena ei ole, että poikkeamismahdollisuutta käytettäisiin tilanteissa, joissa hakija on itse Suomessa oleskelunsa aikana myötävaikuttanut siihen, ettei hänelle ole myönnetty matkustusasiakirjaa tai sitä ei ole uusittu. Poikkeamismahdollisuutta ei siten lähtökohtaisesti sovellettaisi, jos tilanne on johtunut hakijan omasta toiminnasta tai toimimattomuudesta. Hakijan tulisi myös antaa selvitystä siitä, miten hän on pyrkinyt edesauttamaan matkustusasiakirjaedellytyksen täyttymistä, ja Maahanmuuttovirasto ottaisi tämän hakijan antaman selvityksen huomioon osana kohtuullisuusharkintaa.

Kohtuullisuusarvioinnissa huomioitavana seikkana voisi tulla kyseeeseen myös odottamaton, hakijasta riippumaton olosuhde tai tilanne kuten pandemia, luonnonmullistus tai jonkin maan yllättäen muuttunut turvallisuus- tai muu tilanne, joka kestoltaan tai muuten vaikutuksiltaan käytännössä estää matkustamisen tai matkustusasiakirjojen myöntämisen. Tämä harkintavalta mahdollistaisi matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisen esimerkiksi vastaavatyypisissä tilanteissa kuin Maahanmuuttoviraston koronapandemian aikainen ohje muukalaispassin harkinnanvaraisesta myöntämisestä ja Maahanmuuttoviraston syksyn 2021 ilmoitus helpottaa muukalaispassien myöntämistä Afganistanin kansalaisille maan tilanteen johdosta. Edellä mainitun lisäksi poikkeaminen voisi tulla kyseeeseen myös tilanteissa, jossa kansallisen passin umpeutuminen ja mahdottomuus sen uusimiseen ei ole johtunut henkilöstä itsestään, vaan esimerkiksi siitä, että viranomaisprosessit ovat kestäneet pitkään.

Jos kyseessä olisi pysyvä lupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, otettaisiin kohtuuharkinnassa huomioon esimerkiksi se, kuinka pitkään henkilö on oleskellut oleskeluluvan turvin maassa ja se, että hänellä on jo aiemman oleskeluluvan turvin ollut tosiasiallinen mahdollisuus kansallisen passin hankintaan.

Lähtökohtana on, että matkustusasiakirjaedellytyksestä voitaisiin poiketa, jos työntekijän oleskeluluvan myöntämisen kaikki muut edellytykset täyttyvät. Näitä ovat toisaalta luvan myöntämisen yleiset edellytykset kuten yleinen järjestys ja turvallisuus sekä maahantulosäännösten kiertäminen, ja toisaalta luvan myöntämisen erityiset edellytykset. Lupien myöntämisedellytyksiä ei siis muutettaisi miltään muilta osin. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa.

Henkilöllisyys pyritään aina selvittämään mahdollisimman hyvin riippumatta siitä, onko henkilöllä matkustusasiakirjaa tai edellytetäänkö sitä häneltä vai ei. Henkilöllä voi olla hallussaan vanhentunut matkustusasiakirja tai muita henkilöllisyyden osoittavia asiakirjoja. Käytännössä muutos osaltaan mahdollistaisi sen, että henkilölle voitaisiin näissä tilanteissa myöntää oleskelulupa ja muukalaispassi samaan aikaan.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin kohtuullisuusharkinnasta tilanteissa, jossa on kyse kansainvälistä suojelua saavan perheenjäsenelle myönnettävästä oleskeluluvasta. Tarpeel-

listen matkustusasiakirjojen hankkiminen voi muodostaa käytännön esteen perheen yhdistämiselle ja johtaa näin sekä perheenkokoajan että hakijan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen. Pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneen perheenkokoajan perheenjäsen voi olla myös oikeutettu saamaan saman aseman oleskeluluvan yhteydessä, minkä vuoksi häntä ei voida vaatia kääntymään kansalaisuusvaltionsa puoleen matkustusasiakirjan hankkimiseksi erityisesti silloin, jos matkustusasiakirjan hankkiminen edellyttää matkustamista kansalaisuusvaltioon.

Poikkeamista matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin harkita erityisesti tilanteessa, jossa perheenkokoaja on Suomesta kansainvälistä suojelua saanut henkilö, perhe on perustettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa ja hakijalla on sama kansalaisuus kuin perheenkokoajalla. Tällöinkin hakijan tulisi esittää selvitystä siitä, miksi hän ei pysty toimittamaan pyydettyjä asiakirjoja. Hakijaa ei voida vaatia asioimaan kansalaisuusvaltion viranomaisessa, jos se esimerkiksi vaarantaisi hänen itsensä tai perheenkokoajan turvallisuuden.

Jos hakija on pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneen perheenkokoajan ns. uusi perheenjäsen, eli perhe on perustettu perheenkokoajan Suomeen saapumisen jälkeen, ei matkustusasiakirjavaatimuksesta lähtökohtaisesti poikettaisi. Kansalaisuusvaltion viranomaisilla ei näissä tilanteissa yleensä ole tietoa hakijan yhteydestä perheenkokoajaan. Poikkeaminen olisi kuitenkin yksittäistapauksissa mahdollista, jos hakija pystyisi osoittamaan, että matkustusasiakirjan hankkiminen olisi turvallisuussyistä mahdotonta. Esimerkiksi juuri vanhoihin ja uusiin perheenjäseniin liittyvän erilaisen harkinnan johdosta 114 §:n tilannetta on tarkoituksenmukaista lähestyä tapauskohtaisen kohtuullisuusharkinnan kautta, eikä säännönmukaisena poikkeamisena matkustusasiakirjavaatimuksesta. Tässä kohdassa ei tehtäisi eroa sen suhteen, haetaanko lupaa Suomesta vai ulkomailta käsin.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta kansainvälisoikeudellisen veloitteen nojalla. Vaikka 35 §:n matkustusasiakirjavaatimukselle on objektiiviset perusteet, voi tämä vaatimus johtaa joissain tapauksissa tilanteeseen, jossa se estää henkilöä nauttimasta esimerkiksi Euroopan ihmissoikeussopimuksessa turvatuista oikeuksista. Tällainen tilanne voi olla kyseessä erityisesti silloin, kun hakijan kansalaisuusvaltiosta ei ole mahdollista lainkaan saada Suomen hyväksymää matkustusasiakirjaa. Näissä tilanteissa hakija ei voi millään tavalla täyttää matkustusasiakirjavaatimusta. Tällä hetkellä ainoastaan Somalian kansalaiset kuuluvat tähän poikkeuskategoriaan. Poikkeusta voitaisiin soveltaa myös kansalaisuudettomiin hakijoihin. Kansalaisuudettomilla henkilöillä ei lähtökohtaisesti ole edustustoa, josta he voisivat matkustusasiakirjan hankkia.

Viranomaisilla on lain tulkinnassa velvollisuus noudattaa Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita, mutta lain selkeyden ja yksiselitteisyyden vuoksi pykälään lisättäisiin nimenomainen säännös siitä, että vaatimuksesta voidaan poiketa Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen veloitteen nojalla. Sääntely on tarkoitettu sillä tavoin joustavaksi, että se mahdollistaisi perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan ja esimerkiksi oikeuskäytännön mahdollisen tulevan kehityksen huomioimisen. Poikkeaminen olisi mahdollista esimerkiksi tilanteessa, jossa Suomessa syntyneelle ulkomaalaiselle lapselle ei voida hankkia kansallista passia Suomessa tai Suomesta käsin ja passin hankkimiseksi on tarve matkustaa ulkomaille.

Ehdotetussa 4 kohdassa ei ole perusteltua viitata vain johonkin tiettyyn oikeuteen tai tiettyyn haettavaan lupakategoriaan, vaan painottaa yleisesti sitä, että harkinnassa on huomioitava Suomea sitovat kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ja näin mahdollistaa yleisesti ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta ja perustuslain 22 §:n toteutuminen. Tässä kohdassa ei myöskään tehtäisi eroa sen suhteen, haetaanko lupaa Suomesta vai ulkomailta käsin. Muuten tämä poikkeusmahdollisuus voisi johtaa siihen, että relevantisti samanlaisessa asemassa olevia henkilöitä kohdeltaisiin eri tavalla.

Toistaiseksi korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään arvioinut asiaa ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatus perhe-elämän suojan kannalta (KHO 2015:107 ja KHO 2014:22). Korkein hallinto-oikeus on arvioinut, että tilanne, jossa Suomi ei tunnusta hakijan kansalaisuusvaltion myöntämää matkustusasiakirjaa, rajoitti hakijan ja perheen kokoajan oikeutta perheen yhdistämiseen Suomessa enemmän kuin oli välttämätöntä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön vuoksi Maahanmuuttovirasto on soveltamiskäytännössään poikennut matkustusasiakirjavaatimuksesta myönnettäessä perhesiteeseen perustuvia oleskelulupia Somalian kansalaisille

Pykälään lisättäisiin uusi *2 momentti*, jossa säädettäisiin matkustusasiakirjavaatimusta koskevasta kohtuullisuusharkinnasta jatkoluvan ja muiden myöhempien lupien myöntämisen yhteydessä, jos aiempaa työntekijän oleskelulupaa myönnettäessä on sovellettu 1 momentin 2 kohtaa. Matkustusasiakirjaedellytyksestä voitaisiin jatkoluvan, pysyvän oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kohdalla poiketa, jos luvan myöntämättä jättäminen olisi yksittäistapauksessa ilmeisen kohtuutonta. Ilmeinen kohtuuttomuus voi liittyä joko hakijan henkilöön tai hänestä riippumattomiin ulkoisiin syihin. Molemmissa tilanteissa hakijan tulisi osoittaa, että hän on tehnyt kaikkensa pyrkiessään hankkimaan kansallisen matkustusasiakirjan.

Lain 35 §:n 1 momenttiin ehdotettavat uudet poikkeamisperusteet mahdollistaisivat käytännössä sen, että henkilölle voitaisiin myöntää oleskelulupa ja muukalaispassi samaan aikaan. Näin mahdollistettaisiin se, että henkilö voisi matkustaa hankkimaan kansallisen matkustusasiakirjan Suomen ulkopuolelta, jolloin tarvetta poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta ei enää jatkossa olisi.

Harkittaessa jatkoluvan tai muiden myöhempien lupien myöntämistä kiinnitettäisiin matkustusasiakirjavaatimuksen osalta erityistä huomiota hakijan henkilökohtaiseen tilanteeseen ja kohtuuttomuutta arvioitaisiin eri tavoin kuin ensimmäisen luvan kohdalla. Kynnys poikkeamiselle matkustusasiakirjavaatimuksesta olisi korkeampi kuin ensimmäisen oleskeluluvan osalta, mitä säännöksessä ilmentäisi viittaus ilmeiseen kohtuuttomuuteen. Tämä tulisi erityisesti ottaa huomioon harkittaessa pysyvän luvan ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämistä. Mitä pidempään henkilöllä on ollut oleskeluluvan ja muukalaispassin turvin tosiasiallinen mahdollisuus kansallisen passin hankintaan, sitä korkeampi olisi kynnys poikkeamiselle pysyvän luvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan osalta. Tämä otettaisiin huomioon osana kohtuullisuusharkintaa.

Momentissa tarkoitettu ilmeinen kohtuuttomuus voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos matkustaminen tosiasiallisesti vaarantaisi hakijan henkeä tai terveyttä. Esimerkiksi joissain sairauksissa matkustamisesta kesken hoidon voi olla syytä pidättäytyä henkilön oman terveyden turvaamiseksi, ja joissain tapauksissa myös tämän yhteisön tai muiden henkilöiden suojelemiseksi tartuntavaaralta. Hakijan toimintakyky voi myös olla esimerkiksi korkean iän, sairauden tai vamman vuoksi siinä määrin alentunut, että hän ei käytännössä kykene matkustamaan. Esteen olisi tullut olla olemassa niin kauan, että hakija ei olisi käytännössä voinut hankkia tai uusia kansallista matkustusasiakirjaa aikaisemman luvan voimassaolon aikana. Lisäksi kyseeseen voisi tulla tilanne, jossa matkustusasiakirjan hankkimisesta aiheutuisi ilmeisen kohtuuttomia kustannuksia suhteessa hakijan henkilökohtaiseen tilanteeseen.

Samoin kuin aiemman luvan osalta, myös jatkoluvan ja muiden myöhempien lupien yhteydessä on mahdollista, että odottamaton, hakijasta riippumaton olosuhde tai tilanne kuten pandemia, luonnonmullistus tai jonkin maan turvallisuus- tai muu tilanne estää matkustamisen. Tilanne on voinut jatkua pitempään tai syntyä vasta esimerkiksi pysyvää lupaa haettaessa. Kyseeseen voi myös tulla tilanne, jossa kansallisen passin umpeutuminen ja mahdottomuus sen uusimiseen ei

ole johtunut henkilöstä itsestään, vaan esimerkiksi siitä, että viranomaisprosessit ovat kestäneet pitkään.

Poikkeaminen ei olisi mahdollista tilanteessa, jossa hakija ei halua hakea kotimaansa matkustusasiakirjaa esimerkiksi tavanomaisten oikeusseuraamusten pelossa. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2017:61 korkein hallinto-oikeus katsoi, että Yhdysvaltojen kansalaisen perhesideperusteinen jatko-oleskelulupahakemus voitiin hylätä puuttuvan matkustusasiakirjan vuoksi. Hakija vetosi siihen, ettei hän voi saada Yhdysvalloista uutta passia, ellei hän maksa 60 000 dollarin elatusapuvélkaansa, jota hän ei voinut taloudellisista syistä hoitaa. Lisäksi hän katsoi olevansa vaarassa joutua vankilaan, jos matkustaa Yhdysvaltoihin hoitamaan asiaa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ulkomaalaislain 35 §:n matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan eräin edellytyksin poiketa muun muassa perhe-elämän suojaan liittyvistä painavista syistä. Korkein hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, että hakijan mahdollisuus saada matkustusasiakirja kotimaansa viranomaisilta ei ollut estynyt hakijasta riippumattomista syistä, vaan hän oli itse myötävaikuttanut siihen, ettei hänelle oltu myönnetty uutta matkustusasiakirjaa. Mahdollisten oikeudellisten seuraamusten välttelyä ei voitu katsoa perustelluksi syyksi poiketa vaatimuksesta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hakijalta voitiin edellyttää voimassa olevan matkustusasiakirjavaatimuksen täyttämistä oleskeluluvan saamisen edellytyksenä, eivätkä perhe-elämän suoja koskevat näkökohdat hänen tapauksessaan olleet niin painavia, että niiden vuoksi olisi voitu poiketa vaatimuksesta.

Jos lupa on myönnetty 1 momentin 3 tai 4 kohdan perusteella ja aikaisempi poikkeusperuste on edelleen olemassa, poikettaisiin matkustusasiakirjavaatimuksesta myös tätä seuraavia lupia myönnettäessä. Tämä käy ilmi valitusta säädöstekniikasta. Voimassa olevassa 35 §:ssä viitataan ainoastaan oleskeluluvan myöntämiseen tekemättä eroa ensimmäisen oleskeluluvan ja myöhempien lupien välillä. Myös nyt ehdotetut muutokset noudattaisivat tätä samaa logiikkaa. Pykälän ensimmäinen momentti koskee siten kaikkia myönnettäviä oleskelulupia, jolloin samaa harkintaa noudatetaan paitsi ensimmäistä myös myöhempiä lupia myönnettäessä. Ainoana poikkeuksena tästä olisi uudessa 2 momentissa kuvattu tilanne.

**55 §. *Jatkoluvan pituus.*** Pykälään lisättäisiin *uusi 5 momentti*, jossa säädettäisiin jatkoluvan pituudesta siinä tapauksessa, että lupaa myönnettäessä on sovellettu ehdotettua 35 §:n 1 momentin 2 kohtaa tai saman pykälän 2 momenttia. Kyse on väliaikaisesta ratkaisusta, jolla mahdollistettaisiin kansallisen passin hankkiminen ja siten henkilöllisyyden osoittaminen seuraavan kerran oleskelulupaa haettaessa. Tämän vuoksi myös jatkoluvan pituus olisi yksi vuosi.

**134 §. *Muukalaispassin myöntäminen.*** Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan täsmennettävän siten, että muukalaispassi voitaisiin myöntää vain ulkomaalaiselle, jolla jo on tai jolle myönnetään samanaikaisesti 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.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi *uusi 6 momentti*. Momentissa säädettäisiin siitä, että henkilölle, jolle on myönnetty oleskelulupa poiketen matkustusasiakirjavaatimuksesta 35 §:n 1 momentin 2 kohdan tai 2 momentin perusteella, myönnetään muukalaispassi oleskeluluvan voimassaolon ajaksi kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten. Kyse on tilanteesta, jossa henkilölle voidaan myöntää työntekijän oleskelulupa Suomesta haettuna, mutta hän ei voi saada

kansallista matkustusasiakirjaa Suomessa tai Suomesta käsin ja oleskeluluvan epääminen matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi olisi kohtuutonta. Uuden säännöksen tarkoituksena olisi vahvistaa esityksen tavoitetta siitä, että Suomessa oleskelevien henkilöiden henkilöllisyys saadaan selvitettyä.

Muukalaispassi on välttämätön, jotta henkilö pääsee matkustamaan ja voi hankkia oleskeluluvan voimassaolon aikana kansallisen passin. On myös tärkeää, että muukalaispassi myönnetään samaan aikaan luvan kanssa tai pian sen jälkeen, jotta kansallisen passin hankintaan jää riittävästi aikaa. Muukalaispassin voimassaolo alkaa sen myöntöpäivästä. Todellista matkustusaikaa jää tämän vuoksi käytännössä vähemmän, koska asiakirjan valmistamiseen ja toimittamiseen asiakkaalle kuluu aikaa. Viranomaisten neuvontavelvollisuutta on tässä yhteydessä syytä korostaa, koska tiedossa on, että kansallisen passin hankintaan liittyy useita vaiheita, jotka voivat viedä aikaa.

Muukalaispassi myönnettäisiin oleskeluluvan voimassaolon ajaksi. Ensimmäinen oleskelulupa myönnetään lain 53 §:n mukaan lähtökohtaisesti yhdeksi vuodeksi. Tässä esityksessä ehdotetaan, että myös jatkolupa myönnettäisiin yhdeksi vuodeksi niissä tilanteissa, joissa työntekijän oleskelulupaa myönnettäessä on sovellettu ehdotettua 35 §:n 1 momentin 2 kohtaa tai saman pykälän 2 momenttia.

Muukalaispasseja on myönnetty harvakseltaan myös muulla kuin oleskeluluvalla Suomessa oleskeleville henkilöille. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on todennut (29.3.2019, dnro:t 4159/2/18 ja 4261/2/18), että ”muukalaispassin myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisella on voimassa oleva oleskelulupa tai muu vastaava oleskeluoikeus”. Päätöksessä oli kyse unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia hakeneesta henkilöstä. Tämänkaltaisia tilanteita ei ole tarkoitus jatkossakaan sulkea pykälän soveltamisen ulkopuolelle, vaikka asiasta ei nimenomaisesti pykälässä mainitakaan.

## **8 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen.

## **9 Esityksen riippuvuus muista esityksistä**

Ehdotuksella on riippuvuus työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltuun hallituksen esitykseen (HE 114/2022 vp), jolla ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain työntekoa ja yrittäjyyttä koskevaa sääntelyä.

Kyseisessä esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislain 83 §:n 4 momentissa säädettäisiin siitä, että osapäätöstä työntekijän lupahakemukseen ei tarvitsisi lainkaan tehdä, jos on selvää, että lopullinen päätös olisi kielteinen esimerkiksi juuri matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi. Jos nämä esitykset ovat eduskunnassa samanaikaisesti, olisi pyrittävä ratkaisuun, jolla esitysten tavoitteet yhteensovitettaisiin.

## **10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi mahdollisuus poiketa oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevasta matkustusasiakirjavaatimuksesta tietyissä tilanteissa. Esityksen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin yhdenvertaista kohtelua koskeva 6 §, liikkumisvapautta koskeva 9 §, yksityiselämän suoja koskeva 10 §, oikeusturvaa koskeva 21 § ja perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 §. Perustuslaissa säädetyt perusoikeudet, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, kuuluvat kaikille kansalaisuudesta riippumatta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuu-  
distuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä  
kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olo-  
suhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla  
etuja ja oikeuksia kansalaisille, että asetettaessa heille velvollisuuksia. Tätä yleistä yhdenvertai-  
suussäännöstä täydentää pykälän 2 momentin syrjintäkielto. Sen mukaan ketään ei saa ilman  
hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, va-  
kaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn pe-  
rusteella. Sekä yhdenvertaisuusperiaate että syrjintäkielto täsmentyvät yhdenvertaisuuslaissa  
(1325/2014), jossa on määritelty muun muassa välitön ja välillinen syrjintä sekä erilaisen koh-  
telun oikeuttamisperusteet. Perustuslain yhdenvertaisuussääntely huomioiden hallitusohjelma-  
kirjauksen toteuttamista ei rajattaisi ainoastaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneisiin hen-  
kilöihin, vaan kaikkia Suomesta käsin oleskelulupaa hakevia kohdeltaisiin yhdenvertaisesti hei-  
dän taustastaan tai haettavasta lupatyypistä riippumatta. Toisin sanoen kenen tahansa Suomesta  
käsin työntekijän oleskelulupaa hakevan kohdalla voitaisiin harkita matkustusasiakirjavaati-  
muksesta poikkeamista, kunhan kaikki muut oleskeluluvan edellytykset paitsi matkustusasia-  
kirjavaatimus täyttyvät.

Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Oikeutta lähteä  
maasta voidaan lailla rajoittaa oikeudenkäynnin ja rangaistuksen täytäntöönpanon varmistami-  
miseksi tai maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen aikana. Säännöksen esitöiden (HE  
309/1993 vp) mukaan rajoitusperusteet on tarkoitettu sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei maasta  
poistumisen estämisestä muulla perusteella voitaisi säätää tavallisella lailla. Oikeus lähteä  
maasta liittyy esityksessä muukalaispassin myöntämiseen. Muukalaispassin ja oleskeluluvan  
myöntämisellä mahdollistettaisiin matkustaminen kansallisen matkustusasiakirjan hankki-  
miseksi ja myös paluu Suomeen tämän saatuaan.

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. Säännöksen  
lähtökohtana on sen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52) mukaan kansainvälisen oikeuden voi-  
massa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen  
maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on kuitenkin tur-  
vattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskelu-  
aan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta puolestaan voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mieli-  
vallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua kos-  
kevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeus-  
turva taataan (PeVL 16/2010 vp).

Vaikka matkustusasiakirjavaatimuksella voidaan katsoa olevan objektiiviset ja hyväksyttävät  
perusteet, voi tämä vaatimus johtaa joissain tapauksissa tilanteeseen, jossa se estää henkilöä  
nauttimasta esimerkiksi Euroopan ihmissoikeussopimuksessa ja perustuslain 10 §:ssä turva-  
tuista oikeuksista. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan oles-  
keluluvan epääminen pelkästään matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi rajoittaisi tilanteessa,  
jossa Suomi ei tunnusta hakijan kansallista passia, hakijan ja perheenkokoajan oikeutta perheen-  
yhdistämiseen Suomessa enemmän kuin on välttämätöntä.

Perustuslain perusoikeuksien turvaamista koskevan pykälän (HE 309/1993 vp., 16 a § 1 mom,  
nyk. 22 §) perusteluissa nimenomaisesti todetaan, että säännös ulottaisi julkisen vallan turvaa-  
misvelvollisuuden perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopi-  
muksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Perustelujen mukaan esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja

poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 2 artiklan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu kunnioittamaan ja takaamaan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet valtion oikeuspiirissä oleville yksilöille ilman syrjintää. Lisäksi kukin valtio on velvollinen ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin toteuttaakseen lainsäädäntötoimin tai muulla tavalla yleissopimuksessa turvatut oikeudet, jotka eivät jo ole voimassa. Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää niin ikään, että sopimusvaltiot takaavat jokaiselle oikeudenkäyttöpiiriinsä kuuluvalla sopimuksen turvaamat oikeudet (1 art.). Perusteluissa myös huomautetaan, että molemmissa sopimuksissa takaamisella tarkoitetaan myös valtion tehokkaita positiivisia toimenpiteitä oikeuksien turvaamiseksi käytännössä. Ehdotettu säännös matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamiseksi Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen täyttämiseksi vastaisi ihmisoikeussopimusten lähtökohtia ja niiden kansainvälisissä valvontaelimissä saamaa tulkintaa ja näin edistäisi perustuslain 22 §:n velvoitteen toteutumista.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:



*Lakiehdotus*

## **Laki**

### **ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* ulkomaalaislain (301/2004) 35 § ja 134 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 35 § laissa 332/2016, sekä  
*lisätään* 55 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 720/2018, uusi 5 momentti ja 134 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 673/2006 ja 323/2009, uusi 6 momentti seuraavasti:

#### 35 §

##### *Vaatimus matkustusasiakirjan voimassaolosta*

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään

- 1) 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella;
- 2) henkilölle, jolle voidaan myöntää työntekijän oleskelulupa Suomesta haettuna, mutta hän ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa Suomessa tai Suomesta käsin ja oleskeluluvan epäminen matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi olisi kohtuutonta;
- 3) 114 §:ssä tarkoitettulle henkilölle, jonka oleskeluluvan epäminen matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi olisi yksittäistapauksessa kohtuutonta;
- 4) Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen täyttämiseksi.

Jos oleskelulupaa myönnettäessä on sovellettu 1 momentin 2 kohtaa, jatkolupa, pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta vain, jos luvan myöntämättä jättäminen olisi yksittäistapauksessa ilmeisen kohtuutonta.

#### 55 §

##### *Jatkoluvan pituus*

---

Ulkomaalaiselle, jolle myönnetään työntekijän oleskelulupa soveltaen 35 §:n 1 momentin 2 kohtaa tai 2 momenttia, myönnetään uusi määräaikainen oleskelulupa yhdeksi vuodeksi.

#### 134 §

##### *Muukalaispassin myöntäminen*

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

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

Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella, myönnetään muukalaispassi.

Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, myönnetään muukalaispassi, jos hänellä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa.

Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle, jolla on oleskelulupa Suomessa, myönnetään muukalaispassi Suomeen paluuta varten kadonneen tai turmeltuneen muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan tilalle.

Muukalaispassi voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi. Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle muukalaispassi voidaan kuitenkin myöntää enintään yhden kuukauden ajaksi.

Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty työntekijän oleskelulupa poiketen matkustusasiakirjavaatimuksesta 35 §:n 1 momentin 2 kohdan tai 2 momentin perusteella, myönnetään muukalaispassi oleskeluluvan voimassaolon ajaksi kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Sisäministeri Krista Mikkonen

## Laki

### ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 35 § ja 134 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on  
35 § laissa 332/2016, sekä  
lisätään 55 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 720/2018, uusi 5 momentti ja 134 §:ään, sellai-  
sena kuin se on laeissa 673/2006 ja 323/2009, uusi 6 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

35 §

35 §

*Vaatus matkustusasiakirjan voimassa-  
olosta*

*Vaatus matkustusasiakirjan voimassa-  
olosta*

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

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään

1) 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella;

2) henkilölle, jolle voidaan myöntää työntekijän oleskelulupa Suomesta haettuna, mutta hän ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa Suomessa tai Suomesta käsin ja oleskeluluvan epääminen matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi olisi kohtuutonta;

3) 114 §:ssä tarkoitettulle henkilölle, jonka oleskeluluvan epääminen matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi olisi yksittäistapauksessa kohtuutonta;

4) Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen täyttämiseksi.

Jos oleskelulupaa myönnettäessä on sovellettu 1 momentin 2 kohtaa, jatkolupa, pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta vain, jos luvan myöntämättä jättäminen olisi yksittäistapauksessa ilmeisen kohtuutonta.

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

55 §

55 §

*Jatkoluvan pituus*

*Jatkoluvan pituus*

-----  
(uusi 5 mom.)

-----  
*Ulkomaalaiselle, jolle myönnetään työntekijän oleskelulupa soveltaen 35 §:n 1 momentin 2 kohtaa tai 2 momenttia, myönnetään uusi määräaikainen oleskelulupa yhdeksi vuodeksi.*

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 tai myönnetään oleskelulupa, edellyttäen että*

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

Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella, myönnetään muukalaispassi.

Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella, myönnetään muukalaispassi.

Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, myönnetään muukalaispassi, jos hänellä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa.

Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, myönnetään muukalaispassi, jos hänellä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa.

Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle, jolla on oleskelulupa Suomessa, myönnetään muukalaispassi Suomeen paluuta varten kadonneen tai turmeltuneen muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan tilalle.

Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle, jolla on oleskelulupa Suomessa, myönnetään muukalaispassi Suomeen paluuta varten kadonneen tai turmeltuneen muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan tilalle.

Muukalaispassi voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi. Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle muukalaispassi voidaan kuitenkin myöntää enintään yhden kuukauden ajaksi.

Muukalaispassi voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi. Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle muukalaispassi voidaan kuitenkin myöntää enintään yhden kuukauden ajaksi.

*Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty työntekijän oleskelulupa poiketen matkustusasiakirjavaatimuksesta 35 §:n 1 momentin 2 kohdan tai 2 momentin perusteella, myönnetään muukalaispassi oleskeluluvan voimassaolon ajaksi kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten.*

-----  
*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

Luonnos 2.9.2022