



Sisäministeriö

Lausuntopyyntönnö 6.9.2022 (VN/13867/2021)

Maahanmuuttoviraston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (matkustusasiakirjaedellytyksestä poikkeaminen ja muukalaispassi)

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa asiassa.

Myös Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan olisi oikeustilaa selkeyttävää, jos ulkomaalaislain 35 §:än kirjattaisiin ehdotetulla tavalla näkyviin kansainvälisistä velvoitteista johtuvat poikkeukset, mukaan lukien kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistäminen. Sama koskee sitä, että muukalaispassin myöntäminen sidottaisiin ulkomaalaislain 134 §:ssä selkeämmin oleskelulupaan. Lisäksi Maahanmuuttovirasto jakaa sen käsityksen, että passin Suomesta käsin uusimisen mahdollisuus saattaa aiheuttaa kohtuuttomalta näyttäviä tilanteita eri yhteyksissä.

Maahanmuuttovirasto kuitenkin nostaa alla esiin tiettyjä yksityiskohtia, joita olisi hyvä hallituksen esityksessä vielä selventää:

Yleisiä huomioita

- Luvussa 2.5 voisi huomioida myös suhteellisen tuoreen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion asiassa Awad ABDULAH AWAD vs. Suomi (22.2.2022). Tuomio koskee erityisesti yhdenvertaisuuden arviointia tilanteessa, jossa työperusteisen oleskeluluvan hakija tulee valtiosta, jonka kansallista passia Suomi ei hyväksy.
- Luonnoksen sivulla 14 (luku 4.2.6 Vaikutukset lapsiin) todetaan näin: *"Ehdotuksella edistettäisiin sellaisten lasten asemaa Suomessa, joiden vanhempi muutoin täyttäisi työntekijän oleskeluluvan perusteet, mutta vain kansallinen passi puuttuisi.* Esityksessä olisi hyvä selventää sitä, miten ja minkä säännöksen perusteella lasten asema olisi tarkoitus säännönmukaisesti turvata kuvatun kaltaisessa ja vastaavissa tilanteissa, koska lapset eivät hae työntekijän oleskelulupaa, vaan lupaa perhesiteellä.



Säännöskohtaiset perustelut ja pykälätekstit ulkomaalaislain 35 §:n osalta

- Luonnoksen sivulla 18 (35 §:n 1 momentin 2 kohdan perustelut) todetaan näin: *"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."* Ehdotettu 2 kohta soveltuisi sanamuotonsa mukaan vain työntekijän oleskelulupiin. Pysyvää oleskelulupaa tai pitkään oleskelleen EU-oleskelulupaa ei kuitenkaan vakiintuneesti pidetä työntekijän oleskelulupina, vaikka sellainen olisi ollut hakijan jatkuvien lupien perusteena ja työnteko yhä olisi pysyvän luvan harkinnassa Ulkl 56 §:n ja 56 a §:n mukaisesti jatkuvan luvan perusteena. Esimerkiksi TE-toimiston osapäätöstä ei tällöin vakiintuneesti hankita. Hallituksen esityksestä olisi siksi hyvä käydä mahdollisimman yksiselitteisesti ilmi, olisiko ehdotettua 2 kohtaa tarkoitus kuitenkin soveltaa mainittuihin lupiin.
- Jos pysyviä tai pitkään oleskelleen EU-oleskelulupia voitaisiin jossain tilanteessa myöntää 35 §:n 1 momentin 2 kohdan ja/tai 2 momentin nojalla, olisi hyvä myös selventää sitä, mikä olisi silloin muukalaispassin pituus.
- Luonnoksen sivulla 18 (35 §:n 1 momentin 2 kohdan perustelut) todetaan näin: *"Henkilöllisyys pyritään aina selvittämään mahdollisimman hyvin riippumatta siitä, onko henkilöllä matkustusasiakirjaa tai edellytetäänkö sitä häneltä vai ei. Jos mahdollista, asiaa voisi pyrkiä konkretisoimaan esimerkiksi sen osalta, voiko hakijalle tulla seurauksia, jos hän ei tee yhteistyötä henkilöllisyytensä selvittämiseksi. Ja jos voisi tulla, mihin säännökseen ne perustuisivat tilanteessa, jossa lupa kuitenkin myönnettäisiin 35 § 1 momentin 2 kohdan perusteella."*
- Luonnoksen sivulla 18 (35 §:n 1 momentin 3 kohdan perustelut) todetaan näin: *"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."* Lapsen tilanne vastaisi käytännössä ehdotettua 2 kohtaa, mutta siihen olisi sovellettava muuta poikkeusperustetta, koska kyse ei olisi työntekijän oleskeluluvasta. Olisi sen vuoksi hyvä selventää sitä, myönnettäisiinkö muukalaispassi tässäkin vuodeksi kansallisen passin hankkimista varten. Lisäksi 3 kohdan mukaisia tilanteita koskisi se lähtökohta, ettei passia jatkossakaan vaadittaisi, mutta tässä tapauksessa kansallinen passi olisi kaiketi haettava luvan voimassaollessa?
- Ehdotetun 35 §:n 1 momentin 4 kohdan osalta on sinänsä ymmärrettävää, että sen muotoilu on avoin, jotta se mahdollistaa myöhemmän oikeuskäytännön huomioimisen, vaikka tällä hetkellä kyse onkin olemassa olevan käytännön kirjaamisesta. Oikeudellisesti tilanne kuitenkin jossain määrin muuttuu toisenlaiseksi, kun



poikkeamismahdollisuus tulee lakiin. Kyse ei jatkossa olisi siitä, että viranomaisen tai hallintotuomioistuin joutuu poikkeamaan sinänsä selkeästä lain sanamuodosta, vaan siitä, että sovellettaisiin laissa olevaa poikkeusta, jonka aineellinen sisältö tulee KV-velvoitteista.

Siksi olisi hyvä vielä korostaa sitä, että asiaa koskien on olemassa muun muassa verrattain selkeää ja tarkkarajaista korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä ja muissa tilanteissa poikkeaminen olisi edelleen poikkeuksellista (jos tämä siis on tarkoitus). Ja vastaavasti, jos uusia säännönmukaisempia poikkeuksia syntyisi, ne lähtökohtaisesti syntyisivät esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ja/tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vakiintuneiden tulkintojen kehittyessä tai muuttuessa. Muutoin vaarana on esimerkiksi se, että oikeustila muuttuisi nykyistä vaikeammin ennakoitavaksi.

- Ehdotetun 35 §:n 2 momentin perusteluja olisi hyvä yleisesti ottaen selventää niin, että niissä puhuttaisiin yksiselitteisesti ainoastaan tilanteista, joissa oltaisiin sovellettu aiemmin 1 momentin 2 kohtaa. Jossain kohdissa on hieman epäselvää, puhutaanko jatkoluista ja pysyvistä luvista ylipäänsä vai ainoastaan 2 momentin mukaisista tapauksista.
- Sekä ehdotetun 35 §:n 2 momentin perusteluja että ehdotetun lain sanamuotoa olisi syytä selventää sen osalta, onko tämän myöhemmänkin luvan oltava työntekijän oleskelulupa vai riittääkö se, että aiempi lupa on ollut. Jos tarkoitetaan ensin mainittua, olisi hyvä huomioida edellä pysyvistä ja pitkään oleskelleiden EU-luvista sanottu.
- Perusteluja voisi selventää sen osalta, onko ehdotettua 35 §:n 2 momenttia tarkoitus soveltaa sillä tavoin, että jossain tilanteessa lupa olisi mahdollista myöntää, vaikka on ensin sovellettu 1 momentin 2 kohtaa ja sitten 2 momenttia, mutta kotimaan passia ei ole vielä kukaan ollut mahdollista hankkia.
- Luonnoksen sivulla 20 (35 §:n 2 momentin perustelut) todetaan näin: *"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."* Maininta kuitenkin koskenee vain tai ainakin pääasiassa 1 momentin 2 kohtaa.
- Luonnoksen sivulla 20 (35 §:n 2 momentin perustelut) todetaan näin: *"Lisäksi kyseeseen voisi tulla tilanne, jossa matkustusasiakirjan hankkimisesta aiheutuisi ilmeisen kohtuuttomia kustannuksia suhteessa hakijan henkilökohtaiseen tilanteeseen."* Maininta on sinänsä ymmärrettävä, mutta sen tarkentamista voisi harkita. Taloudellinen tilanne esitetään Maahanmuuttoviraston kokemuksen mukaan verrattain usein syynä sille, ettei kansallista passia ole hankittu. Sitä ei kuitenkaan ole katsottu hyväksyttäväksi syyksi kuin poikkeuksellisesti. On Suomessa olevan ulkomaalaisen lain mukainen velvollisuus huolehtia siitä, että hänellä on maassa ollessaan lain vaatima matkustusasiakirja.

Perusteluissa voisi siksi harkita sen tarkentamista, kuinka poikkeuksellisesta tilanteesta tulisi olla kyse.

- Luonnoksen sivulla 21 (35 §:n 2 momentin perustelut) viitataan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2017:61. Ratkaisussa on kuitenkin kyse perhe-elämän suojan ja sen edellyttämän mahdollisen poikkeamisen arvioinnista, minkä vuoksi voisi olla hyvä selvittää ratkaisun merkitystä ehdotetun 2 momentin tulkinnassa.
- Luonnoksen sivulla 21 (35 §:n 2 momentin perustelut) todetaan näin: *"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."* Tämän periaatteen esiin tuomista (myös) 35 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohtien perusteluissa voisi harkita. Kokonaisuus voisi olla sillä tavoin selkeämpi jatkolupien ja pysyvien lupien osalta.

Säännöskohtaiset perustelut ja pykälätekstit ulkomaalaislain 134 §:n osalta:

- Luonnoksen sivulla 21 (134 §:n 1 momentin perustelut) todetaan näin: *"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."*

Ehdotettu muutos on tarpeellinen ja selkeyttävä, mutta edellä lainattua kohtaa olisi hyvä hieman tarkentaa. Olisiko käytännössä kyse vain siitä, että muukalaispassia hakemalla ei voi korvata matkustusasiakirjaa? Viimeisen virkkeen loppu nimittäin näyttää viittaavan tätä tiukempaan tulkintaan, jossa edes aiemmin myönnetty ja voimassa oleva muukalaispassi ei täyttäisi 35 §:n mukaista vaatimusta. Kyseisen säännöksen sanamuodossa ei kuitenkaan esityksen mukaan edellytettäisi kansallista passia. Sinänsä on käytännössä selvää, ettei muukalaispassi itsessään todenna henkilöllisyyttä, mutta kyse olisi siis siitä, voiko se silti olla 35 §:ssä tarkoitettu matkustusasiakirja, jos se lupaa haettaessa on jo voimassa.

- Luonnoksen sivulla 22 (134 §:n 6 momentin perustelut) todetaan näin: *"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." Maahanmuuttovirasto olettaa, että tässä tarkoitetaan käytännössä neuvontaa siitä, että kansallinen passi tulee hankkia sekä siitä, mihin mennessä se on tehtävä. Sen sijaan Maahanmuuttovirasto ei voine neuvoa hakijoita esimerkiksi eri maiden passikäytäntöjen suhteen, vaan hakijoiden on kysyttävä tarpeen mukaan neuvoa kotimaansa viranomaisilta. Tämän tarkentamista voisi harkita, jotta neuvontavelvollisuuden kohdistuminen olisi mahdollisimman selkeä.

- Luonnoksen sivulla 22 (134 §:n 6 momentin perustelut) todetaan näin: *"Muukalaispassi myönnettäisiin oleskeluluvan voimassaolon ajaksi. Ensimmäinen oleskelulupa myönnetään lain 53 §:n mukaan lähtökohtaisesti yhdeksi vuodeksi."* Lähtökohta tosiaan on vuoden mittainen ensimmäinen oleskelulupa. Perusteluissa voisi kuitenkin harkita kuvattavaksi myös tästä poikkeavaa tilannetta (joko pidempi tai lyhyempi lupa) sekä sitä, miten silloin on tarkoitus toimia.
- Luonnoksen sivulla 22 (134 §:n 6 momentin perustelut) todetaan näin: *"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 nimen-omaisesti pykälässä mainitakaan".* Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan olisi selkeämpää, jos kyseinen asia todettaisiin pykälän sanamuodossa. Oleskelulupa ja oleskelukortti ovat ulkomaalaislaissa eri asioita ja vain ensin mainitun mainitseminen lain sanamuodossa voi olla omiaan aiheuttamaan sekaannuksia, jos tosiasiallisesti tarkoitetaan myös viimeksi mainittua.

Ylijohtaja



Ilkka Haahtela

Erityisasiantuntija



Pekka Lindroos

Jakelu

Sisäministeriö