Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto 12.6.2024

Maahanmuutto-osasto
Lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola
Erityisasiantuntija Anu Polojärvi

Hallintovaliokunnalle

Vastine asiantuntijoiden lausunnoista – HE 26/2024 vp

1. Yleistä

Tässä vastineessa on eri kokonaisuuksittain jaoteltuna sisäministeriön näkemyksiä valiokuntaan annetuista asiantuntijalausunnoista siltä osin kuin niistä on katsottu olevan aihetta lausua ja asioihin on ehditty perehtyä vastineen antamiselle käytettävissä olevassa ajassa. Jatkokysymyksiin voidaan antaa vastauksia tarvittaessa myöhemmin.

2. Maahantulosäännösten kiertäminen

Oikeusministeriö:

”Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että oleskeluluvan epäämistä koskeva sääntely on muotoiltu ehdottomaksi ja siten nykysääntelystä poikkeavaksi. Tällainen ratkaisu on vaikeasti yhteen sovitettavissa ulkomaalaislain tavoitteiden sekä muun hallinto-oikeudellisen sääntelyn kanssa. Se on vaikeasti sovitettavissa yhteen myös muiden ulkomaalaislain säännösten kanssa, joissa yleisesti jätetään viranomaiselle harkintavaltaa.

Edellä esitetyn perustella oikeusministeriö katsoo, että sääntelyn sanamuotoja tulee tarkistaa. Siten nykyistä sääntelyä vastaavasti tulisi muuttaa 36, sekä 36 a-36 d pykälien sanamuotoja siten, että ”oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä” eri säännöksissä esitetyissä tilanteissa ja perustein.”

SM ei tunnista sellaisia yhteensovittamisen ongelmia niin ulkomaalaislain tavoitteisiin kuin ulkomaalaislain tai hallintolain sääntelyyn, joita OM lausunnossaan kuvailee.

SM ei pidä muutosehdotusta perusteltuna.

”36 a §:n 8 kohta. Oikeusministeriön mukaan esityksestä jää yleisesti perusteluissa epäselväksi oleskeluluvan epäämistä koskevien säännösten soveltuminen suhteessa kansainvälistä suojelua hakeviin ja poissulkemislausekkeisiin. Oikeusministeriö huomauttaa, että sillä, miten hakija on toiminut Suomessa ollessaan, ei ole yhteyttä hakijan kansainvälisen suojelun tarpeen arviointiin, joka tapahtuu ulkomaalaislain 6 luvun säännösten nojalla, joissa on määritelty mm. turvapaikan myöntämisen perusteet (87 §) ja vainoksi katsottavat teot. Tosiasialliseen oikeuteen hakea ja saada turvapaikkaa ei siten voi lähtökohtaisesti vaikuttaa hakijan aiempi toiminta, mikäli hän myöhemmin on vainon vaarassa.”

SM ei lainkaan tunnista OM:n huolta. Oleskeluluvan epäämisen perusteilla ei ole mitään vaikutusta oikeuteen hakea ja saada kansainvälistä suojelua, jos siihen on tarvetta.

36 b §

”Perustelujen mukaan ”momentin 4 kohdassa säädettäisiin tilanteesta, jossa ulkomaalainen käyttäisi oleskeluluvan perusteetonta hakemista tai turvapaikkamenettelyä hyväkseen pitkittääkseen perusteetonta oleskeluaan maassa tai lykätäkseen maasta poistumista. Kyse on aikaisemman hakemushistorian huomioon ottamisesta oleskeluluvan myöntämistä koskevassa harkinnassa. Useat perusteettomat oleskelulupahakemukset antavat viitteitä siitä, että hakemuksia tehdään vain maasta poistamisen viivyttämiseksi. …

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

… Edellä esitetty perustelu turvapaikkamenettelyn väärinkäytöstä on oikeusministeriön arvion mukaan nykymuodossaan jossain määrin ongelmallinen ja jokseenkin ristiriidassa esityksen tavoitteiden kanssa, sillä esityksessä mainitussa tilanteessa kyseessä on tilanne, jossa hakija pyrkii nimenomaan hakemaan sitä lupaa, johon hänellä on perusteet. Perustelu viestittää ajatusta siitä, että turvapaikkahakemuksen jälkeinen muun oleskeluluvan hakeminen olisi automaattisesti turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä. Suomalaiseen hallinto-oikeusjärjestelmään ei kuitenkaan ongelmitta istu ajatus, että saatuaan asiassa x kielteisen hallintopäätöksen, hakijaa ”rangaistaisiin” tästä laitettaessa hallintoasia y vireille, mikäli hakija katsoo hänellä olevan perusteet y:n osalta. Silloinhan hakija toimii lain edellyttämällä tavalla. … ”

SM ei tunnista OM:n huolta asiassa. Kyse ei ole hakijan rankaisemisesta siitä, että hänellä on perusteet hakea oleskelulupaa. Säännöksessä kyse on nimenomaan sellaisesta hakemushistoriasta ja perusteettomista hakemuksista, joissa oleskeluluvan myöntämisen perusteita ei selvästikään ole ollut olemassa, vaan on esimerkiksi pyritty viivästyttämään maasta poistamista.

” … Oikeusministeriön mukaan edellä esitetyn perusteella jää jossain määrin epäselväksi, millä perustein kyseessä katsotaan olevan nimenomaan turvapaikkamenettelyn väärinkäyttö, eikä hakijan perusteiden muuttuessa perusteltu syy hakea toista lupaa. Esityksessä ei ole esitetty perusteita, miksi turvapaikanhakijana aikoinaan tullutta tulisi ”rangaista” tästä taustastaan esimerkiksi epäämällä perhesidelupa, mikäli hän on saanut Suomessa oleskelun aikana lapsen tai mennyt naimisiin. …”

SM: Yksi yleinen turvapaikkamenettelyn väärinkäytön muoto on ollut tehdä uusintahakemuksia maasta poistamisen välttämiseksi ja erityisesti hakemuksen siinä tilanteessa, että hakijan maasta poistamisen toimeenpano on jo käynnistetty, esimerkiksi vietäessä hakijaa lentokoneeseen.

Ratkaistaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella otetaan huomioon perhe-elämän viettämiseen ja perheen yhtenäisyyteen liittyvät seikat ja lapsen etu.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu:

”Yhdenvertaisuusvaltuutettu lausuu, että hallitus esittää ulkomaalaislakiin lukuisia uusia pykäliä ja kohtia, joista muodostuu hyvin monimutkainen kokonaisuus. Uudet pykälät ja kohdat sekä niiden suhde muuhun lainsäädäntöön olisivat vaikeasti hahmotettavissa niin hakijalle kuin oikeusavustajille ja viranomaisille. Useat ehdotetuista lainkohdista on kirjoitettu siinä määrin epämääräiseen ja laveaan muotoon, että ne mahdollistavat oleskeluluvan epäämisen hyvin monissa tilanteissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esitys heikentää tai jopa loukkaa perhe-elämän suojaa ja lapsen oikeuksia. Ehdotetulla 36 b §:n 1 momentin 1 kohdalla käytännössä estettäisiin paperittomien ihmisten mahdollisuudet tulevaisuudessa laillistaa oleskelunsa. Esitys on omiaan vahvistamaan varjoyhteiskunnan syntymistä, harmaata taloutta, hyväksikäytön lisääntymistä sekä heikentämään viranomaisten tietopohjaa maassa oleskelevista ihmisistä.”

SM: Sisäministeriö huomauttaa, että voimassa oleva säännös maahantulosäännöksen kiertämisestä on hyvin avoin ja väljä ja ehdotuksella sääntelyä huomattavasti tarkennetaan ja sitä kautta oikeustilaa parannetaan. Hallitusohjelman tavoitteena on tiukentaa sääntelyä, mikä osaltaan ilmenee ehdotetusta sääntelystä.

Perhe-elämän suoja ja lapsen etu on otettava huomioon ulkomaalaislakia sovellettaessa perheitä ja lapsia koskevista asioissa kuten ennenkin. Ehdotettuun 36 c §:ään ehdotetaan kirjattavaksi lakiin olemassa olevaa soveltamiskäytäntöä.

Arvio siitä, miten ehdotettu sääntely vaikuttaa ns. varjoyhteiskunnan syntymiseen ei ole lainkaan yksiselitteinen. Sujuvat turvapaikkamenettelyt, uusintahakemusten vähentämi-

nen ja tehostettu maasta poistaminen osaltaan vaikuttavat laittomasti maassa oleskelevien määrään. Samoin sen kannustimen poistaminen, että maahan jäämisen ja työ- tai opiskelupaikan saamisen kautta on mahdollista pitkänkin ajan kuluttua laillistaa oleskelu. Tällaisen mahdollisuuden ja vaihtoehdon oleskeluluvan laillistamiselle hallitus haluaa poistaa.

Päätelmä siitä, että ehdotettu sääntely automaattisesti lisäisi laittomasti maassa oleskelevien määrää, on melko suoraviivainen. Samoin olettama siitä, että kaikki nykyään kielteisen päätöksen saaneet ja maahan jääneet jäisivät maahan siinäkin tapauksessa, että oleskelua ei jatkossa olisi lainkaan mahdollista työ- tai opiskelupaikan hankkimalla laillistaa, kun nykyään se mahdollisuus on olemassa ja sitä varmasti myös käytetään.

Esityksellä tavoitellaan myös sitä vaikutusta, että maahan ei tultaisi hakemaan kansainvälistä suojelua tarkoituksena tulla töihin tai opiskelemaan.

Mitä tulee arvioon sääntelyn vaikutuksesta hyväksikäytön lisääntymiseen, on huomattava, että jo nykyisellään mahdollisuus jäädä maahan oleskelemaan laittomasti ja yrittämään etsiä keinoa oleskelun laillistamiseksi luo pohjaa hyväksikäytölle ja on kyseenalaista, vaikuttaako ehdotus tosiaan siten, että hyväksikäytön mahdollisuus ja määrä suoraan ehdotusten vuoksi lisääntyisi. Hyväksikäytön ehkäisemiseksi tulisi ylipäätään käyttää muita keinoja ja niitä viranomaisten toimin kehitetään.

”… Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa myös ulkomaalaislain 5 §:ään sisältyvästä yleislausekkeesta ulkomaalaisen oikeuksien turvaamiseksi, jonka mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Säännös heijastaa perustuslain 6 §:n lähtökohtaa jokaisen yhdenvertaisuudesta lain edessä. Ne lukuisat rajoitukset, joita hallituksen esitykseen nyt sisältyy, tarkoittavat ehdottomien muotoilujensa johdosta sitä, että lain soveltajalle jää hyvin vähän harkintamarginaalia tehdä päätöksiä epäselvissä tilanteissa hakijan hyväksi. Kielteinen lupapäätös voi vuorostaan johtaa hyvin vakavaan puuttumiseen ulkomaalaisen oikeuksiin, myös silloin, kun tätä ei voida pitää välttämättömänä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee siksi, että hallintovaliokunta harkitsee huolellisesti 36 § a-e kohtien sisältöä suhteessa ulkomaalaislain 5 §:ään…”

SM: On korostettava, että ulkomaalaislain 5 § ohjaa lain soveltamista yleisellä tasolla, mutta se ei sellaisenaan ole peruste myöntää oleskelulupia, jos laissa muutoin ei perustetta ole olemassa. Mainittu säännös ei myöskään voi olla peruste olla säätämättä laissa tietynlaisia perusteita oleskeluluvan epäämiselle.

Valtuutettu on lausunnossaan osin esittänyt, että ehdotettu sääntely on liian avointa ja väljää, mutta toisaalta tässä kohden esittää, että soveltajalle ei olisi riittävästi harkintavaltaa. Sikäli kuin sääntelyssä on harkinnanvaraa, sitä voidaan käyttää olosuhteiden mukaan myös hakijan eduksi.

Helsingin hallinto-oikeus ja Pakolaisneuvonta ry:

HeHaO: ” … Hallinto-oikeus toteaa, että lopullisen hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa edellä mainittu ratkaisu KHO 2023:17 ja siinä sovelletut oikeusohjeet on huomioitu … Edellä mainittuihin seikkoihin nähden hallinto-oikeus pitää ulkomaalaislain 36 a §:n 5 kohdan säätämistä esitetyssä muodossa edelleen ongelmallisena.

Riskinä on, että se katsotaan viimeistään hallintotuomioistuimien soveltamiskäytännössä EU-oikeuden vastaiseksi ja EU-oikeuden etusija huomioon otettuna sitä ei voida soveltaa. Hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että maahantulokiellon määräämisen perusteena on yleensä ulkomaalaisen moitittava käyttäytyminen. Esimerkiksi esityksen 36 a §:n 1–4 kohdissa ja 36 b §:n 1 momentissa

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

säädettäisiin tällaisen moitittavan käyttämisen perusteista oleskeluluvan epäämiseksi. Näin ollen maahantulokiellon määräämisen perusteena olevia seikkoja olisi mahdollista huomioida oleskeluluvan epäämisen perusteina ilman kyseistä 5 kohtaa."

Pakolaisneuvonta: " ... Ehdotus on tältä osin ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa. Viittaamme tältä osin EU-tuomioistuimen tuomioon asiassa Mossa Ouhrami (C-225/16), jossa todetaan, että Schengen-aluetta koskevan maahantulokiellon voimassaoloaika alkaa kulua vasta silloin, kun kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltion alueelta. Myös korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksellään (KHO:2023:17) vahvistanut että maahantulokiellon vaikutukset alkavat vasta sen jälkeen, kun kolmannen maan kansalainen on poistunut jäsenvaltioiden alueelta ja että oleskelulupahakemuksen hylkääminen yksinomaan hakijalle määrätyn maahantulokiellon perusteella ei ole paluudirektiivin valossa mahdollista. ...

Pakolaisneuvonta katsoo, että 36 a §:n 5 kohta tulee poistaa laista."

SM katsoo, että säännös ei ole ongelmallinen siten kuin Helsingin hallinto-oikeus ja Pakolaisneuvonta arvioivat.

Viitatun KHO:n päätöksen osalta tulee huomioida se lähtökohta ja peruste, millä Maahanmuuttovirasto on tehnyt kielteisen päätöksen eli ulkomaalaislain 11 §:n 1 mom. 4 kohdan perusteella. Perusteltaessa päätöstä kyseisellä pykälällä maahantulo edellyttää, että ulkomaalaista ei ole määrätty maahantulokieltoon. Paluudirektiivi tulee suoraan sovellettavaksi sitä kautta, onko maahantulokiellolla vielä oikeusvaikutuksia paluudirektiiviä tulkittaessa. Ulkomaalaislain 11 §:n 1 mom. 4 kohtaa ei ole siis voinut käyttää nimenomaisesti luvan epäämisen perusteena, koska maahantulokielto ei ole ollut vielä voimassa. On huomattava, että paluudirektiivin näkökulmasta maahantulokiellon voimassaolo ja siihen liittyvät oikeusvaikutukset eivät liity mitenkään oikeusturvaan vaan puhtaasti maahantulokiellon tehokkuuteen. Maahantulokiellon (jonka vaikutus on määritelty ajallisesti rajoitetuksi ajaksi) tarkoitus sen varsinaisessa merkityksessä on estää kolmannen maan kansalaisen saapumista EU:n alueelle sen jälkeen, kun hän on sieltä poistunut tai poistettu. Jos maahantulokiellon oikeusvaikutukset alueelle pääsemisen estämiseksi alkaisivat heti sen määräämisen jälkeen, maahantulokiellon tehokkuus vähenisi, koska usein varsinainen poistuminen tai maasta poistamisen täytäntöönpano tapahtuu vasta myöhemmässä vaiheessa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määrätyn maahantulokiellon vaikutuksesta oleskeluluvan myöntämisen esteenä. Kyse on kansallisesta säännöksestä, jossa oleskelulupahakemusta ratkaistaessa otetaan huomioon luvan hakijan käytös ja toiminta aikaisemmissa oleskeluun liittyvissä prosesseissa Suomessa. Peruste ei liity ulkomaalaislain 11 §:n mukaisiin maahantulon edellytyksiin. Määrätty maahantulokielto, onpa se varsinaisessa, paluudirektiivin mukaisessa merkityksessään voimassa tai ei, on selkeä peruste siitä, että oleskeluluvan hakija on toiminut joko vilpillisesti aikaisemmassa oleskelulupaprosessissa, määrätty poistetavaksi maasta rikosoikeudellisen seuraamuksen tai laittoman oleskelun johdosta tai ei ole poistunut maasta palautuspäätöksen jälkeen, vapaaehtoiselle paluulle määrätyn ajan kuluessa. Helsingin hallinto-oikeuden näkemys siitä, että esitetty säännös olisi EU-oikeuden (paluudirektiivin) vastainen, on sisäministeriön näkemyksen mukaan virheellinen. Oleskeluluvan kansalliset epäämisperusteet eivät kuulu paluudirektiivin soveltamisalaan, jos niiden vaikutukset eivät vaaranna tai estä paluudirektiivin tarkoituksen toteutumista eli laittomasti maassa oleskelevien kolmannen maan kansalaisten palauttamista tehokkaasti.

Paluudirektiivin 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet pannakseen täytäntöön palauttamispäätöksen. Tähän liittyen komissio suosit-

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

taa paluukäsikirjassa (4 luku s. 20, L_2017339FI.01008301.xml (europa.eu)), että jäsenvaltiot säätävät kansallisessa lainsäädännössä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista (esim. sakko, asiakirjojen takavarikointi, etuuksien/avustusten leikkaaminen/epääminen tai työluvan epääminen) kolmansien maiden kansalaisille, jotka tahallisesti vaikeuttavat palauttamismenettelyä (esim. hävittämällä matkustusasiakirjoja, ilmoittamalla väärän henkilöllisyyden, estämällä henkilöllisyyden selvittämisen tai toistuvasti kieltäytymällä lähtemästä). Toisin kuin Helsingin hallinto-oikeus katsoo, ehdotetulla säännöksellä pyritään toteuttamaan paluudirektiivin tavoite siitä, että maastapoistamispäätöksen saaneen ja maahantulokieltoon määrätyn kolmannen maan kansalaisen tulee noudattaa poistumismääräystä sen sijaan, että hän ei sitä noudattaisi jäämällä maahan toiveenaan saada oleskelulupa. Se, että määrätylle maahantulokiellolle annetaan kansallisessa lainsäädännössä oikeusvaikutuksia oleskeluluvan epäämisperusteena, ei tarkoita sitä, että nämä oikeusvaikutukset vaikuttaisivat tai olisivat ristiriidassa varsinaisessa paluudirektiivin mukaisessa tarkoituksessaan määriteltyjen oikeusvaikutuksien kanssa.

On lisäksi huomattava, että lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamiseksi (Hanke säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskeva sääntely - Sisäministeriö (intermin.fi)) ehdotetaan säädettäväksi maahantulokiellon voimassaoloajasta EU-lainsäädännön mukaisesti. Maahantulokiellon voimassaoloaika alkaisi siitä ajankohdasta lukien, jolloin ulkomaalainen tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä:

”Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuuden osalta esityksessä otetaan huomioon ihmiskauppa ilmiönä ja ihmiskaupan uhrien asema. Esityksestä jää kuitenkin vielä lain soveltajalle mahdollisesti epäselväksi, ketä laissa tarkoitetaan ihmiskaupan uhrilla. Ulkomaalaislain määritelmissä ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan ulkomaalaista, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Mahdollista olisi tilanne, jossa henkilö olisi hyväksikäytön kohteena ollessaan oleskellut maassa laittomasti, hänet otettaisiin Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja tunnistettaisiin siten ko. viranomaisen toimesta ihmiskaupan uhriksi. Syystä tai toisesta hänen asiassaan ei kuitenkaan alkaisi rikosprosessia ihmiskaupasta – esimerkiksi jos hän ei uskaltaisi todistaa tekijöitä vastaan – ja hän hakisi oleskelulupaa. Jos hänellä esimerkiksi olisi sinänsä perusteet oleskelulupaan ulkomaalaislain 52 §:n perusteella, voitaisiinko häntä siis pitää ihmiskaupan uhrina, jolta luvan epääminen olisi kohtuutonta? Epäselvää voisi siis olla se, voitaisiinko häntä pitää Auttamisjärjestelmän asiakkuuden perusteella ulkomaalaislain tarkoittamalla tavalla perustellusti ihmiskaupan uhrina. Kuten Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on tuonut esiin hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa, ihmiskaupan uhria ei tulisi ns. rankaisemattomuusperiaatteen mukaan rangaista hallinnollisissakaan menettelyissä esimerkiksi siitä, että hän on ihmiskaupan kohteena ollessaan oleskellut maassa laittomasti.”

SM: Esityksen valmistelun yhteydessä ei ole tullut esille kysymystä ihmiskaupan uhrin määrittelystä ja sen mahdollisesta vaikutuksesta ehdotettuun sääntelyyn.

Pakolaisneuvonta ry:

”Pakolaisneuvonta katsoo, että esityksessä käytettävää terminologia tulee yhtäläistää ja 36 a §:n 4 kohta ja 36 b §:n 5 kohta tulee poistaa säädöksistä lain selkeyttämiseksi.”

SM: Mainitut lainkohdat ehdotetaan säädettäväksi, jotta voidaan varautua ennalta arvaamattomiin tilanteisiin, joita ei ole valmisteluvaiheessa mahdollista yksilöidä. Esityksen tavoitteena on puuttua vilpilliseen ja epärehelliseen käyttäytymiseen sekä maahanmuuton säännösten noudattamiseen. Lopullinen harkintavalta yksittäistapauksessa on Maahanmuuttovirastolla.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

”… Säännösten ehdotetun sanamuodon perusteella jää epäselväksi, onko lainsäätäjän tarkoituksena 36 a ja b §:issä ehdotettujen epäämisperusteiden kategorinen soveltaminen kaikkiin oleskelulupaperusteisiin. Pakolaisneuvonta huomauttaa, että sellaiset oleskeluluvat, joihin 36 a ja b §:iä ei voida eikä ole tarkoitus soveltaa, tulisi säädöstasolla sulkea pois ehdotettujen 36 a ja b §:ien soveltamisalasta. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa olevat maininnat rajoitetusta soveltamisesta tiettyihin oleskelulupiin eivät riitä turvaamaan lain tarkkarajaisuutta säännösten soveltamisalan osalta.

… Lain tarkkarajaisuuden vuoksi Pakolaisneuvonta ehdottaa, että ainakin 36 b §:ään sisällytetään säädöstasolle nimenomaiset maininnat 52, 52 a, 52 d ja 51 §:ien mukaisten oleskelulupien sekä perhesiteen perusteella haettavien oleskelulupien sulkemisesta säännöksen tai vähintään yksittäisten epäämisperusteiden soveltamisalan ulkopuolelle. 36 c §:n suhdetta 36 a ja b §:ien soveltamisalaan tulee myös selkeyttää.”

SM: Esityksen valmistelun aikana on harkittu 52 a, 52 b ja 52 d §:n sulkemista 36 b §:n soveltamisen ulkopuolelle nimenomaisella säännöksellä. Hallitus on esityksessään kuitenkin päätynyt siihen, että mainituissa pykälissä säädetyt tilanteet otettaisiin huomioon 36 e §:ää sovellettaessa.

”Perhe-elämän suoja ja lapsen etu huomioiden ei oleskelulupaa perhesiteen perusteella tule evätä säädöksessä ehdotetun “moitittavan käyttäytymisen” perusteella. Pakolaisneuvonta katsoo ettei 36 b §.ää eikä 36 a §:n 8 kohtaa tule soveltaa perhesiteen perusteella haettuihin oleskelulupiin.”

SM: Ehdotetussa 36 c §:n 2 momentissa säädetään perhe-elämän suojan ja lapsen edun huomioon ottamisesta kaikessa oleskelulupaharkinnassa, myös silloin, kun epäämisen perusteena voisi olla 36 a §:n 8 kohta tai 36 b §.

”Paperittomat henkilöt ovat jääneet Suomeen moninaisten tilanteiden seurauksena. Suurin osa Pakolaisneuvonnan paperittomille suunnattuun neuvontaan hakeutuvista henkilöistä ovat turvapaikanhakijataustaisia. Paperittomana oleskelu ei ole pysyvä tila, vaan ihmiset oleskelevat paperittomana oleskelulupa- ja turvapaikkaprosessien välissä. Oleskeluluvan epääminen paperittomilta ei johda suoraviivaisesti näiden henkilöiden poistumiseen Suomesta. Monille heistä kotimaahan palaaminen ei yksinkertaisesti ole mahdollinen tai turvallinen vaihtoehto. On yksilön kannalta täysin kohtuutonta ja yhteiskunnan edun vastaista viedä näiltä usein haavoittuvassa asemassa olevilta henkilöiltä kaikki mahdollisuudet laillistaa oleskelunsa Suomessa. … Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu 36 b §:n 1 kohta tulee poistaa.”

SM katsoo, ettei kohdan poistamiselle ole perusteita.

”… Ulkomaalaislain 36 e §:ään ehdotetaan säädettävän kohtuuttomuussäännös, jonka mukaan …

… Pakolaisneuvonta kuitenkin huomauttaa, että lakiin ehdotetun kohtuuttomuussäännöksen soveltamiskynnys on säännöksen sanamuoto ja perustelut huomioiden edelleen asetettu liian korkealle. …

Kohtuuttomuussäännös tulee muokata niin, että se mahdollistaa yksilöllisen kokonais- ja kohtuuttomuusharkinnan kaikkien oleskelulupien ja toisaalta epäämisperusteiden kohdalla. Pakolaisneuvonta painottaa, että mikäli säännöksen perusteluissa nostetaan esimerkkeinä tietyt oleskeluluvat, tulee perusteluissa käydä ilmi, ettei kyseessä ole kattava listaus. ”

SM: Pykälä mahdollistaa kohtuullisuus- ja kokonaisharkinnan 36 ja 36 a – d §:n tilanteissa. SM katsoo, että pykälän sanamuotoa ei näillä perusteilla ole tarpeen muuttaa.

”Pakolaisneuvonta painottaa, että vähintään ulkomaalaislain 36 a § 1, 5 ja 8 kohtia ja 36 b ja f §:iä kokonaisuudessaan ei tule soveltaa jatkolupiin. Myöskään ulkomaalaislain 36 a §:n muita kohtia

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

ei tule soveltaa jatkolupahakemuksiin tilanteissa, jossa ensimmäinen oleskelulupa on myönnetty ennen lain voimaantuloa ja peruste on ollut viranomaisen tiedossa jo ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä.”

SM ei tunnista Pakolaisneuvonnan esittämiä huolia. Epäämisen perusteissa on sellaisia kohtia, jotka ajallisesti tai muutoin luonnostaan eivät sovellu jatkoluvan myöntämisen tilanteeseen. Näitä ovat esimerkiksi 36 a §:n 5 ja 8 kohta sekä lähtökohtaisesti myös 36 b §, jos ulkomaalaiselle on jo myönnetty oleskelulupa. Esityksellä ei lähtökohtaisesti ole tarkoitus puuttua ennen lain voimaantuloa myönnettyjen oleskelulupien jatkolupiin, vaikka aikaisemmassa hakemushistoriassa olisikin ollut uuden lain perusteella moitittavaa käyttäytymistä.

Sen sijaan 36 a § 1 momentin 1 kohta voidaan ja tulee ottaa huomioon jatkoluvan myöntämisessä. Se voi olla myös oleskeluluvan peruuttamisen peruste.

Professori Näre:

” … 36 b § 1) ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta

Säädös on ristiriidassa EU-direktiivistä juontuvaan ulkomaalaislain 52 a §:n ihmiskaupan uhrin oleskelulupaan, jonka myöntämisen edellytykset perustuvat Euroopan unionin neuvoston direktiiviin 2003/81/EY.

36 b § 2) ulkomaalainen on tietoisesti tehnyt ansiotyötä tai harjoittanut elinkeinotoimintaa Suomessa ilman lakiin perustuvaa oikeutta

Säädös on ristiriidassa Ulkomaalaislain 52 d §:n mukainen oleskelulupa laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle, joka perustuu Euroopan parlamentin 5 (6) ja neuvoston maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista säädetyn direktiivin 2009/52/EY asettamiin vaatimuksiin.”

SM: Esityksen valmistelun aikana on harkittu 52 a, 52 b ja 52 d §:n sulkemista 36 b §:n soveltamisen ulkopuolelle nimenomaisella säännöksellä. Hallitus on esityksessään kuitenkin päätynyt siihen, että mainituissa pykälissä säädetyt tilanteet otettaisiin huomioon 36 e §:ää sovellettaessa.

Turvapaikanhakijoiden tuki ry:

”… 36 b ensimmäisessä momentissa määritellään, että laiton oleskelu maassa on este mille tahansa oleskeluluvalle tai jatkoluvalle. … Vastustamme kyseistä lakimuutosta, mutta ehdotamme vähintäänkin alla olevaa lisäystä.

Ehdotamme tämän kohdan poistamista. Vähintään tulisi lisätä esimerkiksi seuraavasti: "Edellä 1 momentin 1 kohdassa säädetty ei koske tilanteita, joissa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen on erehdyksessä tai muistamattomuuttaan jättänyt hakematta uutta oleskelulupaa edellisen oleskeluluvan ollessa vielä voimassa” tai tilanteita, joissa oleskelu johtuu hakijasta riippumattomista seikoista tai puutteellisesta tiedosta tai se on luonteeltaan lyhytaikaista.""

SM: Ehdotetussa muutoksessa olisi uusia tulkinnanvaraisia elementtejä. SM ei kannata säännöksen muuttamista.

Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL:

” … SYL ehdottaakin, että 36 b §:n 2 momenttiin lisätään lievennyksenä esimerkiksi seuraavasti: Edellä 1 momentin 1 kohdassa säädetty ei koske tilanteita, joissa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen on erehdyksessä tai muistamattomuuttaan jättänyt hakematta uutta oleskelulupaa

edellisen oleskeluluvan ollessa vielä voimassa *tai tilanteita, joissa oleskelu johtuu hakijasta riippumattomista seikoista tahi on luonteeltaan lyhytaikaista ja vähäistä*."

SM: Hallituksen esityksessä momentin perusteluissa on selostettu sen soveltamisen perusteita ja SYL:in esittämät perusteet voivat hyvinkin olla luonteeltaan sellaisia, jotka eivät estä oleskeluluvan myöntämistä.

Hallituksen esityksen mukaan (s.62):

> "Säännöksessä kyse olisi tilanteista, jossa hakijan menettely ei sellaisenaan ole katsottava niin moitittavaksi, että jatkolupaa ei voitaisi sen vuoksi myöntää ja hakija karkotettaisiin maasta. Syynä voisi olla esimerkiksi hakijan vakava sairastuminen tai onnettomuus, jotka ovat estäneet oleskeluluvan jättämisen Tilanteen tulisi olla sellainen, joka ei osoita erityistä piittaamattomuutta, vaan kyse on pikemminkin erehdyksestä. Pykälän soveltamisessa on otettava huomioon ajallinen ulottuvuus."

Helsingin hallinto-oikeus:

" ... Sen sijaan nykyisen ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin virkkeeseen, jossa säädetään maahantulokiellon määräämättä jättämisestä ulkomaalaiselle, jolle on jätetty myöntämättä oleskelulupa, tai jonka oleskelulupa on peruutettu tilanteessa, vastaavaa poissuljentaa maahantulokiellon määräämättä jättämiselle ei ehdoteta lisättäväksi. Nykyisen säännöskohdan mukaan maahantulokieltoa ei jätetä määräämättä, jos ulkomaalainen ei ole noudattanut paluuvelvoitetta tai hän on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Paluudirektiivin 11 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan tätä koskeva muotoilu kuuluu: "kyseinen kolmannen maan kansalainen ei ole uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle"."

SM: Ulkomaalaislain 150 §:ää on tarkoitus muuttaa parhaillaan lausuntokierroksella olevalla ehdotuksella (Hanke säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskeva sääntely - Sisäministeriö (intermin.fi), joten säännöksen täsmentämistä ei toteutettaisi nyt käsiteltävänä olevalla esityksellä.

Maahanmuuttovirasto:

"Maahanmuuttovirasto katsoo, että hallituksen esityksen perusteluja ulkomaalaislain 58 §:n osalta olisi tärkeää täsmentää, jotta niistä tulee ilmi tarkalleen, missä tilanteissa lupaa ei tulisi peruuttaa. Lain nykyisen sanamuodon mukaisesti virasto on peruuttanut luvan tilanteissa, joissa ei ole enää olemassa perustetta, jolla lupa myönnettiin. Jos hakija on peruuttamisharkinnan aikana hakenut jatko-oleskelulupaa eri perusteella ja oleskeluluvan edellytykset tällä uudella perusteella täyttyvät, peruutetaan edellinen lupa ja hakijalle myönnetään luvan peruuttamispäivästä alkaen jatko-oleskelulupa uudella perusteella. Maahanmuuttovirasto siis katsoo, että lakia olisi tulkittava siten, että tilanteesta riippumatta oleskelulupa tulisi peruuttaa, jos ei ole enää olemassa perusteita, jolla lupa myönnettiin."

SM: Ehdotetulla säännöksellä ei ole tarkoitus varsinaisesti muuttaa oleskeluluvan peruuttamisen perusteita ja nykyistä käytäntöä, vaan lakiin lisätään selvyyden vuoksi perusteen puuttuminen jo alun perin.

Yleisesti ottaen oleskeluluvan perusteen muuttuessa jatkolupavaiheessa edellisen luvan päättyessä, ei aikaisemman oleskeluluvan peruuttaminen tunnu järkevältä, vaan myönnetään uusi oleskelulupa edellisen perään. Käytännön soveltamistilanteet ovat moninaisia, eikä peruuttamisen tulkinnan pohtiminen kuulu käsiteltäväksi tämän esityksen yhteydessä.

Ks. HE s. 71

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

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

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

3. Kaistanvaihdon kielto turvapaikkamenettelystä työ- ja koulutusperusteiseen oleskelulupaan

Maahanmuuttovirasto:

” … Esityksessä lainsäätäjän tarkoituksena tuodaan useaan otteeseen esiin, että kansainvälistä suojelua hakenut ja kielteisen päätöksen saanut ulkomaalainen ei voisi hakea ja saada työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa Suomesta, vaan hakumenettelyssä sovellettaisiin muihin maahan päässeisiin ulkomaalaisiin verrattuna ehdottomammin ulkomaalaislaissa säädettyä pääsääntöä. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, että itse hakeminen estettäisiin, vaan hakemus joko jätettäisiin tutkimatta tai ratkaistaisiin kielteisenä. Jos hakeminen on tarkoitus estää, tämä edellyttää merkittävää järjestelmäkehitystä sähköisessä asiointipalvelussa Enter Finlandissa sekä ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmä UMAssa. …”

SM: Esityksessä ei ehdoteta hakemisen kieltämistä. Tällaista vaihtoehtoa ei ole pohdittu ja voi kysyä, olisiko hakemisen kielto ylipäätään oikeudellisesti mahdollinen ja miten se toteutettaisiin.

” … Jos hakemusmaksu vastaanotetaan ja hakemus käsitellään, ei sitä sinänsä jätetä tutkimatta samaan tapaan kuin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, vaan kyse olisi tosiasiallisesti hakemuksen ratkaisemisesta kielteisenä luvan myöntämisen edellytysten jäädessä täyttymättä hakijan historian vuoksi. …”

SM: Esityksessä ehdotetaan, että pykälän soveltamisalaan kuuluva hakemus jätettäisiin tutkimatta. Työ- tai koulutusperusteisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä ei tutkittaisi. SM katsoo, että tällainen lainsäädännöllinen ratkaisu olisi mahdollinen.

Esityksessä ei ole käsitelty sitä, miten asia käytännössä lupamenettelyssä ratkaistaisiin. Toivottavin ratkaisu olisi, että tällaisia hakemuksia ei lainkaan jätettäisi ja tästä hakijoita ohjeistettaisiin ja turhien hakemusten jättäminen ratkaistaisiin ensi sijassa viestinnällisin keinoin. Lienee kohtuullista, että jatkossa hakemuksesta, joka lähtökohtaisesti jätetään tutkimatta ei olisi suotavaa periä normaalin työ- tai koulutusperusteisen hakemuksen omakustannushintaa ja tulisi selvittää, tulisiko se ottaa huomioon käsittelymaksuja määriteltäessä.

Esityksessä lakiin ei ole ehdotettu 36 f §:ään siirtymäsäännöstä, vaan sitä sovellettaisiin myös lain voimaan tullessa vireillä oleviin oleskelulupahakemuksiin. Sikäli kuin hakijalta on peritty omakustannushintaan perustuva käsittelymaksu ja vireillä oleva hakemus jätetään lainmuutoksen johdosta tutkimatta, olisi selvitettävä mahdollisuutta palauttaa peritty käsittelymaksu kokonaan tai osittain. Tällainen ratkaisu olisi kohtuullista sen vuoksi, että ennen lain voimaantuloa hakija ei ole voinut ennakoida arvioida, että hakemus jätetään tutkimatta. Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2024 annetun sisäministeriön asetuksen (1205/2023) 7 §:ssä säädetään maksujen palauttamisesta.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lain soveltamisella vasta lain voimaantulon jälkeen tehtyihin hakemuksiin toki vältettäisiin tässä mainitut maksuihin liittyvät kysymykset.

” … Esityksen perusteella jää vielä epäselväksi, onko tarkoituksena myös jättää ne hakemukset tutkimatta, joissa hakijalle on turvapaikkamenettelyssä myönnetty oleskelulupa esimerkiksi ulkomaalaislain 52 §:n 52 a §:n perusteella ja hän hakee oleskelulupaa työnteon perusteella.

… Lisäksi olisi tärkeä täsmentää vielä, perusteluissa ja vaikutusten arvioinnissa, onko tarkoituksena, että jätetään tutkimatta myös ne oleskelulupahakemukset, joissa turvapaikanhakijalle on nykyisen lain perusteella myönnetty oleskelulupa esimerkiksi työnteon perusteella ja hän hakee jatko-oleskelulupaa tähän. Jos kaikille henkilöille, jotka ovat joskus hakeneet turvapaikkaa ja joille on myönnetty oleskelulupa jo jollakin muulla perusteella, tehdään jatkossa tutkimatta jättäminen, koskisivat vaikutukset myös henkilöitä, jotka ovat Suomessa esimerkiksi työperusteisilla oleskeluluvilla ja siten huomattavasti suurempaa joukkoa kuin esityksessä on arvioitu. … ”

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä:

”Esityksestä jää vielä epäselväksi, onko tarkoitus jättää nekin hakemukset tutkimatta, joissa hakijalle on aiemmin myönnetty turvapaikkamenettelyssä oleskelulupa esimerkiksi ulkomaalaislain 52 §:n tai 52 a §:n perusteella ja hän hakee oleskelulupaa työnteon perusteella. Esityksen nykytila vaikuttaisi ohjaavan lain soveltajana Maahanmuuttovirastoa todennäköisesti tulkintaan, jossa myös nämä edellä esitetyt hakemukset jätettäisiin tutkimatta. Tämä asiantila vaikuttaa ongelmalliselta ihmiskaupan uhrien oikeuksien näkökulmasta.”

Pakolaisneuvonta ry:

”On epäselvää, voiko “kaistanvaihdon kielto” jatkossa tulla sovelletuksi myös jatkolupien yhteydessä. Pakolaisneuvonta painottaa, että ulkomaalaislain 36 f § ei saa olla este myöntää jatkolupa työn perusteella riippumatta siitä, että Suomessa nyt oleskeluluvalla oleva henkilö on aikoinaan tullut Suomeen turvapaikanhakijana. Kyse on Suomeen kotoutuneista henkilöistä, jotka elävät täällä oleskeluluvalla ja heidän jatkoluvan epääminen olisi kohtuutonta ja järjenvastaista.”

SM: Esityksen tarkoituksena on ollut kohdistaa ns. kaistanvaihdon kielto niihin, jotka jättävät työ- tai koulutusperusteisen oleskelulupahakemuksen välittömästi turvapaikkamenettelyn jälkeen ja oleskellessaan vielä Suomessa ilman oleskelulupaa eli ovat tulleet Suomeen turvapaikanhakijoina ja ovat edelleen maassa niin sanotusti samalla matkalla. Edellä mainittu olisi pääsääntö. Jos henkilöllä on jo ennestään millä tahansa perusteella myönnetty oleskelulupa Suomeen, kyseessä ei olisi kaistanvaihto turvapaikkamenettelystä oleskeluluvalle, Maahanmuuttoviraston lausunnossa esitetty tulkinta on virheellinen.

Kaistanvaihdon kiellon sen sijaan olisi tarkoitus kohdistua myös niihin, jotka ovat oleskelleet Suomessa oleskeluluvalla, mutta oleskeluluvan voimassaolo on päättynyt tai se on peruutettu, ja ulkomaalainen on sen jälkeen hakenut kansainvälistä suojelua. Sikäli kuin hakija saa turvapaikkamenettelyn päätteeksi kielteisen päätöksen hakemukseensa, hän on viimeksi ollut turvapaikkamenettelyssä ja kaistanvaihto sen jälkeen työ- tai koulutusperusteiselle oleskeluluvalle olisi kielletty. Tällaisessa tilanteessa ulkomaalainen välttäisi maasta poistamisen kansainvälistä suojelua hakemalla ja jos hakemus ei menesty, kaistanvaihdon ei tulisi olla mahdollista.

Jos kaistanvaihdon kiellon soveltaminen ei ehdotetun sääntelyn ja mahdollisten valiokunnan mietinnön perustelujen kautta katsota riittävän selkeäksi, voisi säännöstä täsmentää esimerkiksi seuraavasti:

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

36 f §

Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

Oleskelulupaa työnteon, elinkeinon harjoittamisen tai opiskelun perusteella ei myönnetä, jos ulkomaalainen on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua ja on hakenut oleskelulupaa ennen poistumistaan maasta kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. *Oleskeluluvan epääminen ei koske tilannetta, jossa ulkomaalaiselle on turvapaikkamenettelyn aikana tai sen jälkeen myönnetty oleskelulupa*.

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

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

Ehdotusta pykälästä pitäisi ilmetä kaistanvaihdon kiellon kohdistuminen ajallisesti tiettyyn turvapaikkamenettelyyn ja sen jälkeiseen aikaan eli tilanteeseen, jossa yritetään vaihtaa kaistaa suoraan ja välittömästi turvapaikkamenettelystä työ- tai koulutusperäiselle oleskeluluvalle ilman, että välissä on myönnetty oleskelulupaa.

Kaistanvaihdon kieltoa ei olisi tarkoitus soveltaa niihin tilanteisiin, joissa turvapaikkamenettelyn aikana tai sen jälkeen myönnetään oleskelulupa muulla kuin pykälässä tarkoitetuilla perusteilla.

Kaistanvaihdon kieltoa ei olisi tarkoitus soveltaa jatkoluvan myöntämisen tilanteeseen, oli kyseessä sitten työ- tai koulutusperusteinen taikka kansainvälisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa eli kaistanvaihdon kieltoa ei sovellettaisi takautuvasti sen jälkeen, kun hakijalle on jo myönnetty oleskelulupa turvapaikkamenettelyn jälkeen

Kaistanvaihdon kieltoa ei olisi tarkoitus soveltaa tilanteeseen, jossa hakijalla on ollut aikaisemmin oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella ja se on päättynyt ja hakija hakee työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa hakematta uudelleen kansainvälistä suojelua. Tällöinkään kyse ei ole kaistanvaihdosta turvapaikkamenettelystä oleskeluluvalle.

Kaistanvaihdon kieltoa sen sijaan olisi tarkoitus soveltaa tilanteeseen, jossa ulkomaalaisella on aikaisemmin ollut oleskelulupa, joka on päättynyt ja ulkomaalainen on hakenut kansainvälistä suojelua ja saanut jäädä maahan ja sitten hakee maassa ollessaan työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa. Tässä tilanteessa kyse taasen olisi siirtymisestä suoraan turvapaikkamenettelystä oleskeluluvalle ja tilanteesta, jossa ulkomaalainen on turvapaikkamenettelyn avulla jäänyt maahan ja sitä kautta saanut mahdollisuuden työ- tai koulutusperusteisen oleskeluluvan hakemiselle ja saamiselle Suomesta.

Keskuskauppakamari, SAK:

Joissain lausunnoissa on ehdotettu, että kaistanvaihdon kielto ei olisi ehdoton ja siitä voisi poiketa erikseen säädetyillä kriteereillä.

” SAK katsoo, että kaistanvaihdon kiellon ei tulisi kuitenkaan olla ehdoton. Oleskelulupaprosessissa tulisi olla mahdollista käyttää harkintaa. Mikäli turvapaikanhakija on prosessin aikana työllistynyt työvoimapula-alalle, hänen työsuhteensa on aito ja palkka työehtosopimuksen mukainen, nuhteettomuusedellytys täyttyy ja henkilö on opiskellut kotimaista kieltä – silloin tulisi olla mahdollista hakea työntekijän oleskelulupaa ilman, että ensin pitäisi poistua Suomesta ja hakea oleskelulupaa kotimaastaan käsin.”

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

”Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan pykälää 36 f § tulisi muuttaa siten, että mahdollisuus työ- ja yrittäjyysperustaisen oleskeluluvan hakemiselle ja myöntämiselle mahdollistettaisiin edelleen sellaisille turvapaikanhakijoille tai kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille, jotka eivät ole nopeutetun menettelyn piirissä, ovat olleet yhtäjaksoisesti työsuhteessa suomalaiseen työnantajaan vähintään neljän kuukauden ajan, tai joilla on oppivelvollisuuttaan suorittavia lapsia Suomessa. Mahdollisuus työ- tai opiskeluperustaisen oleskeluluvan hakemiselle säilytettäisiin lisäksi henkilöille, jotka ovat suorittaneet Suomessa ammatillisen tai korkea-asteen tutkinnon tai ovat opintojensa loppuvaiheessa. ”

SM katsoo, että sääntelystä ja soveltamisesta tulisi liian monimutkaista, jos pitäisi erikseen harkita, missä tilanteessa kaistanvaihdon kiellosta voitaisiin poiketa. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että kaikki hakemukset pitäisi tutkia sisällöllisesti ennen kuin hakija voidaan poistaa maasta. Tällöin koko sääntelyn tehokkuus kärsisi.

Jos katsoo edellä selostettua kahta lausuntoa, havaitse, että jo niissä on ehdotettu kymmentä erilaista kriteeriä poikkeamiselle ja että erilaisia kriteereitä voi keksiä paljon lisää. Jo tämän perusteella voi havaita, että tarkan sääntelyn laatiminen olisi haastavaa, jollei mahdotonta ja ainoa vaihtoehto olisi jonkinlainen kokonaisharkinta. Tämä edelleen tarkoittaisi sitä, että kaikki hakemukset tulisi joka tapauksessa tutkia.

SM katsoo, että kaistanvaihdon kieltoon ei tulisi säätää ehdotettuja poikkeuksia. Uudenlaisen sääntelyn laatiminen valiokuntavaiheessa ei liene mahdollista.

4. Henkilöllisyyden todentaminen

Maahanmuuttovirasto:

”Henkilöllisyyden todentamisesta Maahanmuuttovirasto toteaa, että matkustusasiakirjavaatimuksessa olisi tärkeää huomioida myös kansalaisuudettomat henkilöt ja sellaisten valtioiden kansalaiset, jotka eivät voi saada Suomen hyväksymiä matkustusasiakirjoja. Olisi tärkeää, ettei laissa asetettaisi näitä ryhmiä epäyhdenvertaiseen asemaan.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu:

”Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esitys on paikoin liian rajoittava, sillä matkustusasiakirjavaatimuksen täyttäminen voi osalle henkilöistä olla vaikeaa tai mahdotonta. Valtuutettu katsoo, että esimerkiksi kansalaisuudettomalta matkustusasiakirjaa ei tule missään tilanteissa vaatia. Mikäli tämänkaltaisia tilanteita ei huomioida asianmukaisesti, voi sääntely muodostaa kansalaisuuteen perustuvan välillisen syrjinnän tilanteen.

Koska matkustusasiakirjavaatimuksen täyttäminen voi osassa tilanteita olla vaikeaa tai jopa mahdotonta, yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että mahdollisuutta poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta laajennetaan. Ensinnäkin valtuutettu suosittelee harkitsemaan myös perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan kohdalla mahdollisuutta poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta perhe-elämän suojan ja lapsen edun turvaamiseksi.

Lisäksi valtuutettu kiinnittää huomiota ehdotettuun 35.4 §:ään sisältyvään mahdollisuuteen poiketa pysyvän oleskeluluvan ehtona olevasta matkustusasiakirjavaatimuksesta, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Valtuutettu pitää kyseistä poikkeamismahdollisuutta myönteisenä ja suosittelee sen laajentamista koskemaan myös määräaikaisia oleskelulupia.”

Pakolaisneuvonta ry:

”Ulkomaalaislain 35 §:ään tulisi vähintään sisällyttää poikkeamismahdollisuus Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja yksilöllisen kokonais- ja kohtuullisuusharkinnan turvaamiseksi.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Poikkeaminen tulee mahdollistaa myös tilanteissa, joissa hakijan ei voida yksilöllisessä tilanteessaan edellyttää hankkivan matkustusasiakirjaa, koska se on mahdotonta tai sen vaatiminen olisi hakijan tilanteessa kohtuutonta.

Esitys ei mahdollista poikkeamista matkustusasiakirjavaatimuksesta edes Euroopan ihmisoikeussopimuksen perhe-elämän kunnioittamista suojaavan 8 artiklan velvoitteiden nojalla. Tältä osin esitys on ristiriidassa myös korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisukäytännön kanssa. …"

SM: Esityksessä ei nykyistä sääntelyä tältä osin ehdoteta varsinaisesti muutettavaksi, eikä sitä kautta tarkoitus ole muuttaa myöskään Maahanmuuttoviraston KHO:n oikeuskäytäntöön perustuvaa soveltamiskäytäntöä.

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lähtökohtaisesti matkustusasiakirjaa, jatkossa kansallista matkustusasiakirjaa. Koska Suomi ei hyväksy Somalian passia, on totta, että he eivät lähtökohtaisesti voi saada työ- tai opiskeluperusteista oleskelulupaa. Perhe-elämän suojan perusteella matkustusasiakirjavaatimuksesta on käytännössä saatettu poiketa perhesideperusteisten oleskelulupien osalta. Koska hallitusohjelman tavoitteena on henkilöllisyyden todentamisen velvoittavuuden ja luotettavuuden vahvistaminen, tässä esityksessä ei esitetä muutoksia, jotka eivät olisi hallitusohjelman tavoitteiden mukaisia.

"… Myös toisen valtion myöntämä pakolaisen matkustusasiakirja tai muukalaispassi tulee hyväksyä, joten esityksen 1 momentista tulee poistaa sana "kansallinen". Vähintään esityksessä tai lainvalmistelutöissä tulee erikseen nostaa esiin, että edellytyksestä poiketaan henkilöiden kohdalla, joille on myönnetty pakolaisen matkustusasiakirja tai muukalaispassi. …"

SM: Tämä on esityksessä tietoinen ratkaisu, jolla halutaan korostaa henkilöllisyyden todentamista. Maailman eri valtioissa voidaan myöntää hyvinkin erilaisia muukalaispasseja, joiden luotettavuus voi olla erilainen.

HE s. 35-36. "Edellytys henkilön tunnistamisesta todentamalla hänen henkilöllisyytensä luotettavasti voimassa olevasta kansallisesta matkustusasiakirjasta on muutos nykytilaan, jossa vaatimuksena on ollut matkustusasiakirja. Muutos estää sellaisten yksilöiden mahdollisuuden saada jatkossa oleskelulupa, joilla ei ole kansallista matkustusasiakirjaa vaan esimerkiksi muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja. Kyse voi olla esimerkiksi kolmansien maiden kansalaisista, jotka ovat saaneet kansainvälistä suojelua muualla kuin Suomessa tai Suomessa tai esimerkiksi kansalaisuudettomista henkilöistä kuten vironvenäläisistä tai palestiinalaisista. Voidaan arvioida, että valtaosa näistä olisi vironvenäläisiä, joiden osalta oleskeluluvan saaminen Suomeen edellyttäisi jatkossa Viron kansalaisuuden ja kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista."

HE s. 45 " Koska tavoitteena on henkilöllisyyden todentamisen velvoittavuuden ja luotettavuuden vahvistaminen, valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoa, jossa hakijan tunnistaminen voisi kuitenkin tapahtua muullakin kuin kansallisella matkustusasiakirjalla, jos hänen henkilöllisyytensä olisi tällöinkin mahdollista todentaa luotettavasti. Tällainen tilanne saattaisi olla esimerkiksi silloin, kun kyse on kansalaisuudettomasta henkilöstä, jolle on myönnetty muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja mutta henkilöllisyys on luotettavasti todennettavissa esimerkiksi asiakirjan myöntäneen valtion kansallisesta väestötietojärjestelmästä. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että kokonaisuuteen liittyvät tavoitteet huomioiden henkilöllisyyden todentamiseen hyväksytyt asiakirjat on määritelty mahdollisimman selkeästi ja johdonmukaisesti. "

5. Biometristen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään

Oikeusministeriö:

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta

”Oikeusministeriö kiinnittää huomiota henkilötietojen käsittelyn oikeusperustaan. Esityksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan ehdotettu henkilötietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Esityksen mukaan kyseinen käsittelyn oikeusperuste soveltuisi käsittelyyn, koska kyseinen henkilötietojen käsittely olisi tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Esitettyjen säännösten nojalla henkilötiedot voitaisiin luovuttaa salassapitosäännösten estämättä SIS-järjestelmään. Kyseinen säännös ei siten velvoittaisi luovuttamaan tietoja. Tämän vuoksi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta vaikuttaisi olevan soveltuvampi käsittelyn oikeusperuste esittävän sääntelyn edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle. Tämän kohdan mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen käsittelyn oikeusperusteen soveltaminen edellyttää, että henkilötietojen käsittelylle perusteen luova oikeudellinen velvoite itsessään on täsmällinen ja selkeä. Rekisterinpitäjällä ei saisi kyseisen oikeusperusteen soveltuessa olla laajaa harkintavaltaa kyseisen lakisääteisen velvoitteen noudattamisessa. Nyt esitettävässä sääntelyssä rekisterinpitäjälle vaikuttaisi jäävän harkintavaltaa tietojen toimittamisessa SIS-järjestelmään. Käsittelyn oikeusperusteen määrittäminen on merkityksellistä rekisteröidyn oikeuksien kannalta, sillä oikeusperusteella on vaikutusta siihen, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksia rekisteröidyllä on käytettävissä kyseisen henkilötietojen käsittelyn kohdalla (ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklan 1 kohta).”

SM: SIS-palauttamisasetus (EU) 2018/1860 ja SIS-rajatarkastusasetus (EU) 2018/1861 ovat kaikilta osiltaan velvoittavia, ja niitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa perussopimusten mukaisesti. SIS-asetusten säännökset velvoittavat tallentamaan palauttamista ja maahantulokieltoa koskevia kuulutuksia SIS-järjestelmään ja liittämään niihin myös biometriset tiedot, jos ne ovat saatavilla. Kansallisessa lainsäädännössä henkilötietojen käsittelylle ja salassapidon murtavalle sääntelylle asetettujen edellytysten vuoksi niiden luovuttamisesta on säädettävä erikseen. Esityksessä ehdotettu henkilötietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään on tarpeen rekisterinpitäjän SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen mukaisen lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, joten sisäministeriön näkemyksen mukaan käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus henkilökohtaiseen erityiseen tilanteeseensa liittyvällä perusteella milloin tahansa vastustaa häntä koskevien henkilötietojen käsittelyä, joka perustuu 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan. Tällöin rekisterinpitäjä ei saa enää käsitellä henkilötietoja, paitsi jos rekisterinpitäjä voi osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet tai jos se on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Sisäministeriön käsityksen mukaan ehdotettu henkilötietojen käsittely ei voi perustua oikeusministeriön esittämällä tavalla yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, koska se käytännössä estäisi biometristen tietojen luovuttamisen kuulutuksiin SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa edellytetyllä tavalla. SIS-rajatarkastusasetuksen IX luvussa säädetään SIS-järjestelmään rekisteröidyn henkilön yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisista oikeuksista, oikeussuojakeinoista ja valvontaviranomaisista. Sisäministeriön näkemyksen mukaan kansallisesti ei voida säätää rekisteröidyn oikeuksista suoraan sovellettavan asetuksen sääntelystä poiketen.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Oikeusministeriö ja tietosuojavaltuutettu:

Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-61/22

”Oikeusministeriö katsoo, että esitettävien muutosten arviointi perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitun asiassa C-61/22 annetun tuomion kannalta olisi keskeistä, sillä kyseinen 21.3.2024 annettu ratkaisu koskee vastaavasti biometristen tietojen käsittelyä, esimerkiksi ratkaisun kohteena olevan tietojen käsittelyn sallittuja käyttötarkoituksia Euroopan unionin perusoikeuskirjan valossa.”

”Tietosuojavaltuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota Euroopan unionin tuomioistuimen 1.3.2024 antamaan päätökseen (C-61/22). Päätös on annettu edellä mainitun Suomen Schengen arvioinnin jälkeen. Päätöksestä tehtävän tulkinnan mukaan päätös sulkee passien ja henkilökorttien biometristen tietojen käytön SIS-kuulutusten osalta. Päätöksellä voitaneen siten arvioida olevan rajoittavia vaikutuksia siihen, miten biometrisia tietoja voidaan käyttää rikostorjunnassa sekä biometristen tietojen käsittelyyn SIS-kuulutuksissa.”

SM: Oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun lausunnoissa viitatun unionin tuomioistuimen ratkaisun tämän kysymyksen kannalta oleellinen sisältö on kuvattu sisäministeriön hallintovaliokunnalle 6.6.2024 toimittamassa lausunnossa. Sisäministeriön käsityksen mukaan unionin tuomioistuimen henkilökorttiasetuksen sääntelyä koskeva ratkaisu C-61/22 ei anna aihetta arvioida asiaa toisin ehdotettavan kansallisen luovutussääntelyn osalta. Kansallisessa lainsäädännössä henkilötietojen käsittelylle ja salassapidon murtavalle sääntelylle asetettujen edellytysten vuoksi niiden luovuttamisesta on säädettävä erikseen. Kansallisesti kerätyt henkilötiedot ehdotetaan luovutettavaksi SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi, eikä esityksessä ehdoteta poikettavan näissä asetuksissa tietojen käsittelylle säädetyistä tarkoituksista.

6. Kansainvälistä suojelua hakevien työnteko-oikeuden kesto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu:

”Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä sääntelyn selkeyttämistä. Valtuutettu kuitenkin toteaa, että ehdotettu työnteko-oikeuden päättyminen päätöksen tiedoksiantoon ei myöskään ole ennakoitavissa oleva ajankohta hakijalle tai työnantajalle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suositteleekin työnteko-oikeuden ulottamista maastapoistumiseen tai maastapoistamiseen asti, mikä turvaisi sekä hakijan että työnantajan oikeudet. ”

SM: Yhdenvertaisuusvaltuutetun ehdotus tarkoittaisi muun muassa sitä, että kielteisen maasta poistamispäätöksen saaneella, joka on velvollinen poistumaan maasta ja joka näin ollen esim. paluudirektiivin mukaan oleskelee maassa laittomasti, olisi työnteko-oikeus. Tällainen ehdotus ei SM:n käsityksen mukaan ole perusteltu.

7. Lain voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Maahanmuuttovirasto:

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

”Maahanmuuttovirasto lausuu, että viraston toimintaedellytyksiin lakimuutoksen esitetty voimaantulo 1.7.2024 aiheuttaa ongelmia tilanteessa, jossa samanaikaisesti on ratkaistavana poikkeuksellinen kokonaisuus luonnonmarjanpoimijoiden työntekijän oleskelulupahakemuksia. Taustalla on ulkoministeriön päätös olla myöntämättä Schengen-viisumeita Bangkokin edustustosta luonnonmarjanpoimintaan alaa läpileikkaavan ihmiskauppariskin vuoksi.”

SM: Lain voimaantulon ajankohdasta päätetään erikseen lain hyväksymisen jälkeen. SM ei tunnista lain voimaantulon yhteyttä luonnonmarjanpoimijoiden oleskelulupahakemusten aiheuttamaan työtaakkaan Maahanmuuttovirastossa.

Pakolaisneuvonta ry:

”Lakiesitystä perusteellaan ennakoitavuudella ja signaalivaikutuksella. Ehdotus perustuu ajatukselle, että hakijalla katsotaan olevan ennen Suomeen tuloaan tiedossa millä perusteella oleskelulupa evätään. Lakimuutoksen seuraukset eivät kuitenkaan ole voineet olla ennakoitavissa Suomessa jo oleskelevilla ulkomaalaisilla. Tämä korostaa sitä, että lakia ei tule soveltaa taannehtivasti. ...

Pakolaisneuvonta katsoo, että hakijoiden oikeuksia esitetyllä tavalla radikaalisti heikentävää lainsäädäntöä ei tule soveltaa ennen lain voimaantuloa tehtyihin turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksiin. Lain säätäminen edellyttää tämän kirjaamista selkeästi voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin. Erityisesti oikeusvarmuuden periaate, ennakoitavuus ja hallinnon yleiset periaatteet edellyttävät siirtymäsäännöksen ulottamista koko esitykseen. Edellä kuvattu siirtymäsäännös tulee ulottaa koskemaan vähintään ulkomaalaislain 36 a §:n 5 kohtaa, koko 36 b §:ää ja 36 f §:ää.”

Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL:

”Yliopisto-opiskelijoiden näkökulmasta 36 f §:ssä ehdotetulla rajoituksella ei saavutettaisi niitä myönteisiä vaikutuksia, joihin esityksellä pyritään, mutta yksilön näkökulmasta kielteiset vaikutukset voisivat sen sijaan olla merkittäviä. Yksittäistapausten käsittely voi aiheuttaa myös korkeakouluille hankalia tilanteita, minkä takia SYL ehdottaakin, että kaistanvaihtokieltoa ei sovellettaisi henkilöihin, jotka on otettu opiskelijaksi ennen lain voimaantuloa.”

SM: Hallituksen esityksen valmistelussa on pohdittu siirtymäsäännöksiä ja hallitus on päätynyt ehdotettuihin kahteen siirtymäsäännökseen.