

Hallintovaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 26/2024 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 18/2024 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Anu Polojärvi, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Suvi Pato-Oja, sisäministeriö
- hallitusneuvos Henna Närhi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitusneuvos Jarmo Tiukkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Siiri Veijonen, Maahanmuuttovirasto
- apulaisjohtaja Katri Lyijynen, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä
- poliisitarkastaja Ari Jokinen, Poliisihallitus
- tutkija Juho Partanen, keskusrikospoliisi
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- asiantuntija Elisa Korkman, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- juristi Michelle Gripenberg-Wik, Pakolaisneuvonta ry
- johtava asiantuntija, maahanmuutto ja työllisyys Eve Kyntäjä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- kansainvälisten asioiden ja EU-edunvalvonnan asiantuntija Yuri Birjulin, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- oikeusministeriö
- Helsingin hallinto-oikeus
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Rajavartiolaitos
- suojelupoliisi
- Digi- ja väestötietovirasto
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Helsingin Diakonissalaitos
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Keskuskauppakamari
- Lastensuojelun Keskusliitto ry
- Pelastakaa Lapset ry
- Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Turvapaikanhakijoiden Tuki ry
- professori, dosentti Lena Näre

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Tulli

HALLITUKSEN ESITYS

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

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti esityksen tarkoituksena on entistä tehokkaammin estää maahantulosäännösten kiertäminen siten, että laissa otettaisiin huomioon kaikki tilanteet, joiden tulisi johtaa oleskeluluvan epäämiseen oleskelulupaa haettaessa. Ehdotettu sääntely perustuu pääosin nykyiseen maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan oikeuskäytäntöön.

Esityksen mukaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle estettäisiin. Myös opiskelijan oleskeluluvat ja muut vastaavat oleskeluluvat sisällytettäisiin kaistanvaihdon kiellon piiriin. Kaistanvaihdon kieltäminen sisältäisi oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana sekä sen päätyttyä, jos ulkomaalainen oleskelee vielä maassa.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestoja sekä henkilöllisyyden todentamista koskevia säännöksiä selkeytettäisiin.

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

Lisäksi poliisiin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometrinen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin mahdollistettaisiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia ulkomaalaislain (301/2004) oleskelulupasääntelyyn. Ehdotukset maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn uudistamisesta, henkilöllisyyden todentamista koskevan sääntelyn selkeyttämisestä ja siitä, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden ns. kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle estetään, liittyvät hallitusohjelman toimeenpanoon. Ehdotettu kaistanvaihdon kieltö koskee myös esimerkiksi opiskelun perusteella myönnettäviä oleskelulupia, minkä vuoksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia (719/2018, tutkija- ja opiskelijalaki) ehdotetaan samalla muutettavaksi.

Ehdotetulla ulkomaalaislain 131 §:n muutoksella mahdollistetaan poliisiin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometrinen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään (SIS-järjestelmä) tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin. Hallituksen esitykseen sisältyy myös ehdotus, jolla selkeytetään tulkinanvaraiseksi osoittautunutta kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden päättymistä koskevaa sääntelyä.

Esityksen yleisenä tavoitteena on korostaa maahanmuuton hallintaa ja parantaa sitä kautta yhteiskunnan sisäistä turvallisuutta. Esityksellä korostetaan sitä, että yhteiskunnan asettamia sääntöjä on noudatettava ja että myös maahanmuuttajilta vaaditaan yleistä lainkuuliaisuutta. Muutoksilla pyritään entistä määrätietoistemmin estämään oleskeluluvan saaminen esimerkiksi viranomaisia harhauttamalla tai vääriä tietoja antamalla. Hallintovaliokunta pitää näitä tavoitteita kannatettavina.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 18/2024 vp) mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallintovaliokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomioin ja vähäisin muutosehdotuksin.

Maahantulosäännösten kiertäminen

Ulkomaalaislain 36 §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

kiertäminen. Säännöksen sanamuoto on väljä ja sen oikeudellinen sisältö on muodostunut viranomaisten soveltamiskäytännön ja hallintotuomioistuinten oikeuskäytännön myötä. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentti koskee ennen kaikkea tilanteita, joissa oleskelulupaa on haettu maahantulon todellista tarkoitusta vastaamattomalla perusteella. Säännös on kuitenkin sovellettavissa myös muunlaiseen menettelyyn, jonka tarkoituksena on maahantulo tai maassa oleskelu maahanmuuttoviranomaisia harhauttamalla tai muutoin virheellisin perustein (KHO 2016:31).

Oleskelulupahakemuksiin on viime vuosina tehty mainitun säännöksen perusteella vuosittain 700—1 000 kielteistä päätöstä. Esimerkiksi vuonna 2023 maahantulosäännösten kiertämisen perusteella on tehty yhteensä 1 160 kielteistä päätöstä, joista suurin osa koskee ensimmäisiä oleskelulupahakemuksia (1 060 päätöstä). Maahantulosäännösten kiertämisen perusteella tehtyjen päätösten osuus kaikista kielteisistä päätöksistä ollut noin 13 prosenttia.

Maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa sääntelyä ehdotetaan uudistettavaksi niin, että viisi momenttia sisältävä ulkomaalaislain 36 § korvataan kuudella uudella pykälällä (36 § ja 36 a-e §). Laissa säädetään jatkossa erikseen oleskeluluvan epäämisestä yhteiskunnan edun vuoksi (36 §), oleskeluluvan epäämisen yleisistä perusteista (36 a §) sekä oleskeluluvan epäämisestä Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi (36 b §), haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella (36 c §) ja haettaessa oleskelulupaa työnteon perusteella (36 d §). Tavoitteena on tiukentaa sääntelyä ja estää nykyistä tehokkaammin maahantulosäännösten kiertäminen.

Valiokunta toteaa, että tarkoituksena on kirjata lakiin nykyistä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin erityisesti voimassa olevan 36 §:n 2 momentin perusteella muodostunutta soveltamis- ja oikeuskäytäntöä. Täysin uutta sääntelyä ovat vain kansallisen turvallisuuden vaarantamisen lisääminen oleskeluluvan epäämisen yleiseksi perusteeksi ja oleskeluluvan epääminen vapaaehtoisen paluun avustuksen vastaanottamisen vuoksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi laittoman maahantulon järjestäminen tapahtuu enenevässä määrin muodollisesti laillista menettelyä käyttäen. Ehdotettu sääntely parantaa viranomaisten mahdollisuuksia puuttua maahantulon rajoitusten kiertämiseen.

Oleskeluluvan epäämistä koskevien säännösten sanamuoto on jatkossa ehdoton (*"Oleskelulupaa ei myönnetä, jos..."*). Tämän vuoksi ulkomaalaislain 36 e §:ssä ehdotetaan säädettäväksi oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuudesta. Säännöksen mukaan oleskelulupa myönnetään, jos oleskeluluvan epääminen olisi kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta, eikä myöntämättä jättäminen ole tarpeen yleisen lainkuuliaisuuden, maahanmuuton hallinnan tai sisäisen turvallisuuden vuoksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että lakiin sisältyy säännös kokonaisharkinnasta sellaisten tilanteiden varalle, joissa oleskeluluvan epäämistä voidaan pitää kohtuuttomana. Perusteluissa kuitenkin korostetaan, että säännöksen soveltamisen kynnyksen on tarkoitus olla korkea. Perustelujen mukaan kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös ulkomaalaislain 146 §:n säännös maasta poistamisen kokonaisharkinnasta. Jos maasta poistaminen ei viimeksi mainitun säännöksen mukaan ole mahdollista, ei myöskään oleskelulupaa ole syytä evätä.

Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että oleskeluluvan epäämisen perusteista säädetään mahdollisimman tyhjentävästi laissa. Ehdotettu sääntelytapa on myös perustuslakivaliokunnan mie-

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

lestä perusteltu perustuslain 9 §:n 4 momentin sisältämän lakivarauksen kannalta ja vastaa paremmin perustuslaissa säädettyjä hallinnon lainalaisuuden periaatetta ja lailla säätämisen vaatimusta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan kuitenkin huomiota siihen, että myös ehdotettuihin säännöksiin sisältyy yhä tiettyä sanonnallista väljyyttä ja toteaa, että hallintovaliokunnan on syytä tarkastella mahdollisuuksia täsmentää sääntelyä.

Hallintovaliokunta toteaa, että tavoitteena on ollut säätää mahdollisimman tarkkarajaisesti oleskeluluvan epäämisen perusteista. Käytännössä voi kuitenkin syntyä sellaisia soveltamistilanteita, joita ei ole voitu säännöksiä valmisteltaessa tunnistaa. Säännöksiin on tämän vuoksi jätetty edelleen tietyiltä osin harkintavaltaa niitä soveltavalle Maahanmuuttovirastolle.

Esimerkkejä tällaisista säännöksistä ovat 36 a §:n 1 kohta, jonka mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa perusteilla, jotka eivät vastaa maahantulon todellista tarkoitusta sekä 36 b §:n 1 momentin 5 kohta, jonka mukaan oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos ulkomaalainen on muutoin aiemmalla toiminnallaan osoittanut piittaamattomuutta maahantuloa ja maassa oleskelua koskevasta lainsäädännöstä tai Suomen viranomaisten päätöksistä tai määräyksistä. Näidenkin säännösten soveltamistilanteita on kuvattu melko kattavasti säännöskohtaisissa perusteluissa. Hallintovaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että sinänsä tarkkarajaisessa sääntelyssä jätetään lakia soveltavalle viranomaiselle jonkin verran harkintavaltaa. Valiokunta ei ehdota sääntelyyn tältä osin täsmennyksiä.

Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

Ensimmäistä oleskelulupaa on ulkomaalaislain 60 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan haettava ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Pääsääntöön on kuitenkin useita poikkeuksia.

Laissa ei ole nimenomaista sääntelyä kansainvälistä suojelua hakevien siirtymisestä muun oleskeluluvan hakijaksi. Turvapaikanhakija voi näin ollen jättää oleskelulupahakemuksen muulla perusteella turvapaikkamenettelyn ollessa kesken ja Maahanmuuttovirastossa voi olla samaan aikaan vireillä turvapaikkahakemuksen lisäksi saman henkilön muitakin oleskelulupahakemuksia. Myöskään se, että henkilö on saanut kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa ja päätöksen käännyttämisestä, ei nykyisin estä oleskeluluvan hakemista ja saamista. Oleskelulupahakemus viivästyttää tällöin muutoin täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa. Saadun selvityksen mukaan usein hakijan tarkoituksena on tällaisissa tilanteissa ainoastaan viivästyttää maasta poistamista. Valiokunta pitää tärkeänä, että turvapaikkahakemukset käsitellään mahdollisimman nopeasti ja että kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistaminen on tehokasta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että Pohjoismaista vain Ruotsin lainsäädännössä säädetään nimenomaisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen ulkomaalaisen mahdollisuudesta hakea määräaikaista oleskelulupaa työntekoa varten. Tämä ns. kaistanvaihto on ollut mahdollista vuodesta 2008 alkaen tarkoin laissa säädetyin perustein. Mainitun lainsäädännön toimivuudesta on tehty erilaisia selvityksiä, joiden perusteella kaistanvaihtojärjestelmästä on päätetty Ruotsissa luopua.

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

Suomessa on vuosina 2021—2023 myönnetty yhteensä 1 627 oleskelulupaa hakijoille, joille on aiemmin tehty kielteinen päätös kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Näistä hakijoista 660 on saanut työntekijän oleskeluluvan ja 69 hakijaa oleskeluluvan opiskelun perusteella. Tilastoista ei käy ilmi, kuinka paljon tällaisiin oleskelulupahakemuksiin on tehty kielteisiä päätöksiä. Valiokunta katsoo, että vaikka mainitut määrät eivät ole kovin suuria, lainsäädännön selkeyttämiselle on selvästi tarvetta.

Ehdotetulla sääntelyllä estetään kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden siirtyminen työperäisen maahanmuuton puolelle. Kaistanvaihdon kieltö koskee myös koulutusperusteista maahanmuuttoa. Tarkoituksena on selkeyttää oleskelulupajärjestelmää ja korostaa normaaleja työ- tai koulutusperusteisen maahanmuuton väyliä. Hallintovaliokunta tähdentää, että turvapaikkajärjestelmää ei ole tarkoitettu työvoiman maahanmuuton väyläksi (ks. myös esim. HaVM 8/2020 vp).

Oleskelulupaa työnteon, elinkeinon harjoittamisen tai opiskelun perusteella ei ehdotetun ulkomaalaislain 36 f §:n mukaan myönnetä, jos ulkomaalainen on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua ja on hakenut oleskelulupaa ennen poistumistaan maasta kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Oleskelulupahakemus jätetään näissä tapauksissa tutkimatta, jos se on tehty Suomessa turvapaikkamenettelyn ollessa vireillä tai turvapaikkamenettelyn päätyttyä ennen kuin ulkomaalainen on poistunut maasta. Valiokunta pitää perusteltuna, että säännöstä ei sovelleta tilapäistä suojelua saaneisiin, jotka hakevat oleskelulupaa tilapäisen suojelun aikana tai välittömästi sen jälkeen poistumatta maasta.

Valiokunta toteaa, ettei ehdotetulla sääntelyllä evätä turvapaikkaa Suomesta hakeneelta henkilöltä kokonaan mahdollisuutta hakea oleskelulupaa työn tai opiskelun perusteella. Uusi sääntely tarkoittaa kuitenkin sitä, että oleskeluluvan hakemisessa on noudatettava samaa menettelyä kuin muutoinkin oleskelulupaa ulkomailla haettaessa. Valiokunta korostaa esityksen yhtenä tavoitteena olevan vähentää sellaisten turvapaikkahakemusten määrää, joissa hakijoiden todellisena tarkoituksena on tulla Suomeen töihin tai opiskelemaan.

Ehdotettu ulkomaalaislain 36 e §:n sääntely oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuudesta ei koske oleskeluluvan epäämistä turvapaikkamenettelyn vuoksi. Kaistanvaihdon kieltoon ei muutoinkaan ehdoteta säädettäväksi poikkeuksia, vaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö voi hakea oleskelulupaa työn tai opiskelun perusteella vasta sen jälkeen, kun on poistunut maasta. Ehdotettu sääntely tarkoittaa myös sitä, että turvapaikkamenettelyn aikana saatu työ- tai opiskelupaikka ei estä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa. Maahan laittomasti oleskelemaan jääneet eivät näin ollen voi jatkossa laillistaa oleskeluaan hankkimalla Suomesta työpaikan tai opiskelupaikan.

Valiokunta katsoo, että ehdotetulla sääntelyllä voidaan osaltaan estää maahantulosäännösten kiertämistä, selkeyttää oleskelulupajärjestelmää ja vähentää perusteettomia turvapaikkahakemuksia.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että kaistanvaihdon kiellon on tarkoitus kohdistua niihin henkilöihin, jotka ovat jättäneet työ- tai koulutusperusteisen oleskelulupahakemuksen välittömästi turvapaikkamenettelyn jälkeen ja oleskelevat maassa vielä ilman oleskelulupaa. Jos henkilölle on jo myönnetty oleskelulupa jollain perusteella, kyseessä ei ole säännöksessä tar-

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

koitettu kaistanvaihto. Sääntely sen sijaan soveltuu tilanteessa, jossa henkilöllä on aiemmin ollut oleskelulupa, jonka voimassaolo on päättynyt ja hän on sen jälkeen hakenut turvapaikkaa. Valiokunta ehdottaa yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin 1. lakiehdotuksen 36 f §:n 1 momenttia selvyuden vuoksi täsmennettäväksi niin, että oleskeluluvan epäminen säännöksen perusteella ei koske tilannetta, jossa ulkomaalaiselle on turvapaikkamenettelyn aikana tai sen jälkeen myönnetty oleskelulupa.

Henkilöllisyyden todentaminen

Henkilön tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi sisällyttämällä ulkomaalaislakiin viranomaiselle nimenomainen velvoite tunnistaa henkilö ja todentaa tämän henkilöllisyys voimassa olevalla kansallisella matkustusasiakirjalla tietyin poikkeuksin. Tavoitteena on tältäkin osin selkeyttää sääntelyä ja lisätä hakijan myötävaikutusvelvollisuutta henkilöllisyytensä selvittämisessä.

Valiokunta toteaa, että tieto hakijan henkilöllisyydestä muodostaa lähtökohdan kaikkien lupasasioiden käsittelylle. Valiokunta korostaa, että viranomaisen on tiedettävä, kenelle oleskelulupa myönnetään. Henkilöllisyys on myös välttämätön tieto turvallisuusriskien arvioimiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että henkilöllisyyden todentamista koskevaa ulkomaalaislain sääntelyä selkeytetään. Saadun selvityksen mukaan henkilöllisyyden todentamista koskevaa sääntelyä on tarkoitus tiukentaa muissakin käynnissä olevissa ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain muuttamiseen tähtäävissä lainsäädäntöhankkeissa.

Valiokunta toteaa, että määräaikainen oleskelulupa voidaan jatkossakin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta tietyissä poikkeustilanteissa, jotka koskevat lähinnä henkilöitä, jotka ovat saapuneet Suomeen kansainvälisen suojelun hakijoina. Pysyvä oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä kuitenkin on, että hakija on hankkinut voimassa olevan kansallisen matkustusasiakirjan tai todistettavasti sellaisen pyrkinyt hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Työnteko-oikeuden päättyminen

Kansainvälistä suojelua hakeneella ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa kolmen kuukauden maassa oleskelun jälkeen, jos hänellä on matkustusasiakirja ja muutoin kuuden kuukauden oleskelun jälkeen. Kansainvälisen suojelun hakemiseen perustuva työnteko-oikeus päättyy nykyisen sääntelyn mukaan silloin, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut.

Työnteko-oikeuden päättymistä koskevaa ulkomaalaislain 81 c §:n 6 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että työnteko-oikeuden päättyminen sidotaan kielteisen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden sijasta päätöksen tiedoksi saamiseen. Valiokunta katsoo, että ehdotettu muutos selkeyttää sääntelyä. Työnteko-oikeuden päättyminen on jatkossa nykyistä helpommin todennet-

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

tavissa, mikä parantaa sekä työnantajan mahdollisuuksia varmistaa työnteko-oikeuden olemassaolo että viranomaisten mahdollisuuksia valvoa maassa oleskelun edellytyksiä.

Biometrinen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään

Voimassa olevan ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomaisen saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit ulkomaalaisesta: 1) joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella; 2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella; 3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena; 4) joka on päätetty kääntää tai maasta karkottaa; taikka 5) jonka henkilöllisyys on epäselvä. Pykälän 2 momentin mukaan kerätyt henkilötuntemerkit tallennetaan poliisiin rekisteriin.

Käsiteltävässä hallituksen esitystä Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi ulkomaalaislain 131 §:ään lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana uusi 5 momentti tietojen luovuttamisesta SIS-poliisiyhteistyöasetuksen¹ 32 artiklassa tarkoitettuihin kuulutuksiin kadonneista tai haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, joiden matka olisi estettävä. Lisäksi eduskunta edellytti, että hallitus selvittää ja arvioi tarkkaan ulkomaalaisten biometrinen tietojen käsittelyä koskevaa kansallista ja EU-sääntelyä, mukaan lukien edellytyksiä kansallisiin tietojärjestelmiin tallennettujen biometrinen tietojen käyttämiseksi SIS-asetusten mukaisissa kuulutuksissa, ja ryhtyy tarvittaessa asianmukaisiin toimiin kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi (HE 35/2021 vp—EV 92/2022 vp, HaVM 14/2022 vp).

Myös Euroopan komissio on kiinnittänyt huomiota kansallisesti kerättyjen biometrinen tietojen luovuttamiseen SIS-järjestelmään Suomen Schengen-arvioinnin yhteydessä kesällä 2023. Neuvoston asetuksen (EU) 2022/922² mukaisen arviointikertomuksen mukaan Suomen käytäntö olla luovuttamatta biometriä tietoa palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin SIS-kuulutuksiin ei ole SIS-palauttamisasetuksen³ ja SIS-rajatarkastusasetuksen⁴ oikeudellisesti sitovan sääntelyn mukainen.

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislain 131 §:n 5 momenttiin ehdotetussa muutoksessa mahdollistetaan poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometrinen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin.

-
- 1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1862 Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta
 - 2 Neuvoston asetus (EU) 2022/922 arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta ja toiminnasta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten ja asetuksen (EU) N:o 1053/2013 kumoamisesta
 - 3 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1860 Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi
 - 4 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1861 Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 18/2024 vp), että nyt arvioitavan ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 89) viitataan siihen, että SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa nyt viitatuille kuulutuksille säädetyt alkuperäiset käyttötarkoitukset vastaavat ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentissa säädetyjä käsittelytarkoituksia. Perustuslakivaliokunnalla ei sanotun puitteissa ole huomauttamista sääntelystä. Perusteluissa viitataan (s. 89—90) kuitenkin myös siihen, että järjestelmään tallennettuihin tietoihin voidaan kuitenkin tehdä hakuja tutkittavana olevien vakavien rikosten tai terrorismirikosten tekopaikoilta löydettyjen täydellisten tai epätäydellisten sormenjälkien tai kämmenenjälkien perusteella, mikä laajentaa tietojen käyttömahdollisuuksia erityisesti vakavien rikosten osalta sellaisiin rikoksiin, joilla ei ole perustuslakivaliokunnan edellyttämää kiinteää yhteyttä tietojen alkuperäiseen ulkomaalaislain mukaiseen käsittelytarkoitukseen (PeVL 51/2018 vp, s. 14). Perustelujen mukaan (s. 89—90) tätä hakumahdollisuutta ei voida rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä, vaan myös muut jäsenvaltiot voivat tehdä hakuja Suomen luovuttamiin tietoihin suoraan sovellettavien SIS-asetusten mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Valiokunnan mukaan on kuitenkin ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42). Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on myös nyt tarkkaan selvitettävä voimassa olevan EU-oikeuden sisältö viimeaikainen oikeuskäytäntökin (esimerkiksi C-61/22) huomioiden ja varmistuttava hallituksen esityksessä sääntelyn suhteesta EU-oikeuteen sanotusta.

Hallintovaliokunta toteaa, että Euroopan unionin tuomioistuimen suuren jaoston asiassa C-61/2022 21.3.2024 antamassa ratkaisussa on kyse henkilökorttiasetuksessa (EU) 2019/1157 säädetyistä velvoitteista tallentaa kasvokuva ja kaksi sormenjälkeä unionin kansalaisille myönnettävien henkilökorttien tallennusvälineelle. Yksi ennakkoratkaisupyynnössä esitetty kysymys koski sitä, merkitseekö sormenjälkien tallentamista koskeva velvoite perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattujen oikeuksien perusteetonta rajoittamista (tuomion kohta 69). Tuomioistuin ei pitänyt sormenjälkien tallentamisvelvoitteesta johtuvaa perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattujen oikeuksien käytön rajoittamista suhteellisuusperiaatteen vastaisena (tuomion kohdat 123 ja 124). Osana puuttumisen vakavuuden arviointia tuomioistuin vahvisti perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja EU:n yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa turvatun käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen. Tuomioistuin toteaa tietojen tallentamisesta, että henkilökorttiasetuksessa veloitetaan jäsenvaltiot tallentamaan kasvokuva ja kaksi sormenjälkeä biometrisinä tietoina. Henkilökorttiasetus ei kuitenkaan luo oikeusperustaa biometrinen tietojen unionin tason keskitetylle rekisteröinnille eikä myöskään kansallisen tason tietokantojen perustamiselle, joka kuuluu kansallisen lainsäädännön piiriin (tuomion kohta 112). Tuomioistuimen mukaan tästä seuraa erityisesti, että henkilökorttiasetuksen 10 artiklan 3 kohdassa ei sallita jäsenvaltioiden käsittelevän biometrisiä tietoja muihin kuin tässä asetuksessa säädettyihin tarkoituksiin. Lisäksi tämä säännös on esteenä sormenjälkien keskitetylle säilyttämiselle, joka ylittää näiden sormenjälkien väliaikaisen tallentamisen henkilökorttien yksilöintiä varten (tuomion kohta 113). Henkilökortti-

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

asetuksen mukaan biometrisiä tietoja saa käyttää vain henkilökortin haltijan henkilöllisyyden ja asiakirjan aitouden todentamiseksi (tuomion kohdat 115 ja 116).

Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan unionin tuomioistuimen henkilökorttiasetuksen sääntelyä koskevan 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.

SIS-rajatarkastusasetuksen 3 artiklan 13 kohdan mukaan biometrisillä tiedoilla tarkoitetaan luonnollisen henkilön fyysisiin ja fysiologisiin ominaisuuksiin liittyvällä erityisellä teknisellä käsittelyllä saatuja henkilötietoja, joiden perusteella kyseinen luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai kyseisen henkilön tunnistaminen voidaan varmistaa, eli valokuvia, kasvokuvia ja sormenjälkitietoja. Biometrisiä tietoja käytetään henkilöllisyyden todentamiseen ja henkilöiden tunnistamiseen, koska ne ovat ainutlaatuisia ja siksi luotettavampia henkilön henkilöllisyyden todentamisessa ja tunnistamisessa kuin aakkosnumeeriset tiedot. Henkilöllisyyden todentaminen tai henkilöiden luotettava tunnistaminen on tarpeen SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa kuulutuksille säädettyjen käyttötarkoitusten toteuttamisen kannalta. Tavoitteena on varmistaa, että paluovelvoitetta on noudatettu, tukea palauttamispäätösten täytäntöönpanoa sekä estää paluu Schengen-alueelle niissä tapauksissa, joissa henkilölle on määrätty maahantulokielto.

SIS-asetukset ovat on 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. Poliisin rekisteriin kerätään biometriset tiedot käännyttävistä ja karkotettavista henkilöistä, joista tallennetaan palauttamista ja mahdollisesti myös maahantulokieltoa koskeva kuulutus SIS-järjestelmään. Myös SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa kuulutuksille säädetyt alkuperäiset käyttötarkoitukset vastaavat ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentissa säädetyjä käsittelytarkoituksia. Tietojen on siten arvioitu olevan saatavilla SIS-asetuksissa tarkoitettulla tavalla.

Kansallisissa henkilötietolaeissa on kuitenkin asetettu kuulutusten tallentamisen kannalta merkityksellisiä rajoituksia erityisesti biometristen tietojen käsittelylle ja luovuttamiselle. SIS-järjestelmään tallennettuihin tietoihin voidaan tehdä hakuja tutkittavana olevien vakavien rikosten tai terrorismirikosten tekopaikoilta löydettyjen täydellisten tai epätäydellisten sormenjälkien tai kämmenenjälkien perusteella. Tämä laajentaa tietojen käyttömahdollisuuksia erityisesti vakavien rikosten osalta sellaisiin rikoksiin, joilla ei ole perustuslakivaliokunnan edellyttämää kiinteää yhteyttä tietojen alkuperäiseen ulkomaalaislain mukaiseen käsittelytarkoitukseen (PeVL 51/2018 vp, s. 14). Tätä hakumahdollisuutta ei voida rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä, vaan myös muut jäsenvaltiot voivat tehdä hakuja Suomen luovuttamiin tietoihin suoraan sovellettavien SIS-asetusten mukaisesti. Se, että SIS-järjestelmään tallennettujen kuulutusten tietoja voidaan käyttää toissijaiseen lainvalvontatarkoitukseen laajemmin kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty kansallinen lainsäädäntö sallii, ei sisälly kansallisen liikkumavaran piiriin, vaan seuraa SIS-asetusten suoraan sovellettavasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunta on

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

painottanut, ettei kansallisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 18/2024 vp, s. 8 ja siinä viitatus lausunnot). SIS-asetusten biometristen tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuus on arvioitu asetusten valmistelun yhteydessä. SIS-asetuksissa säädetään lisäksi EU:n perusoikeuskirjan henkilötietojen suojan ja yleisen tietosuojasetuksen edellyttämällä tavalla SIS-järjestelmään tallennettujen henkilötietojen muusta käsittelystä, rekisteröidyn oikeuksista ja oikeussuojakeinoista sekä valvontaviranomaisista.

Hallintovaliokunta on myös arvioinut henkilötietojen käsittelyn oikeusperustaa. Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu henkilötietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään perustuu yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Sen mukaan käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

SIS-palauttamisasetus ja SIS-rajatarkastusasetus 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 hallintovaliokunta katsoo, että käsittely perustuu yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan.

Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotetulla lainmuutoksella parannetaan viranomaisten kykyä todentaa kuulutuksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys tai tunnistaa henkilö. Kuulutusten avulla Schengen-alueen viranomaiset voivat varmistaa, että paluovelvoitetta on noudatettu, tukea palauttamispäätösten täytäntöönpanoa sekä estää maahantulokieltoon määrätyn henkilön paluun Schengen-alueelle. Hallintovaliokunta pitää saamiensa asiantuntijaselvitysten perusteella kuitenkin tarpeellisena, että sisäministeriö selvittää ja arvioi, onko ulkomaalaislain 131 §:n perusteella otettujen henkilötietojen luovuttaminen esityksen mukaisessa laajuudessa riittävä vai tulisiko sitä laajentaa, ja olisiko poliisin ja rajavartiolaitoksen SIS-asetusten mukaisten lakisääteisten velvoitteiden noudattamiseksi tarpeen, että ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekisteriin tallennettujen tietojen lisäksi voisi luovuttaa esimerkiksi ulkomaalaislain 60 d §:n nojalla oleskelulupakorttia varten otettuja biometrisiä tietoja käytettäväksi SIS-järjestelmään tallennettaviin kuulutuksiin, sekä ryhtyy arvioinnin perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin.

Lopuksi hallintovaliokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausunnon kappaleeseen 34. Perustuslakivaliokunnan mukaan erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Perustuslakivaliokunnan mukaan näiltä osin on valtiosääntöisesti mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli huolellisesti laadittu sääntely kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu on edelleen syytä ottaa huomioon valtioneuvoston piirissä tehtävässä lainvalmistelussa ja selvitystyössä.

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

Hallintovaliokunta viittaa vielä valiokunnan mietinnön pohjalta hyväksytyyn eduskunnan lausumaan (EV 81/2021 vp – HE 206/2020 vp, HaVM 8/2021 vp), jonka johdosta sisäministeriö on 5.9.2022 toimittanut hallintovaliokunnalle selvityksen passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrinen tietojen käyttämisestä rikostorjunnassa, sekä asettanut syksyllä 2023 lainsäädäntöhankkeen valmistelemaan ehdotuksen passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin tallennettujen biometrinen tietojen sekä ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin ylläpitämään rekisteriin tallennettujen biometrinen tietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamiseksi (SM048:00/2023). Hallintovaliokunta kiirehtii lainsäädännön valmistelua.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

36 c §. Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Oleskelulupaa perhesiteen perusteella ei ehdotetun pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, koska lapsi on lähetetty Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi tämän perheenjäsenille. Poikkeuksena tähän pääsääntöön ovat säännöksen mukaan tilanteet, joissa vanhempien päätökselle lähettää lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua on katsottava olleen lapsen henkeen ja terveyteen liittyvä pakottava syy. Valiokunta tähdentää, että säännöksellä on tarkoitus puuttua alaikäisen lapsen käyttämiseen maahantulon välineenä.

Valiokunta ehdottaa säännöksen sanamuodon tarkentamista niin, ettei lapsen henkeen tai terveyteen liittyvää pakottavaa syytä arvioitaessa välttämättä tarvitse olla kyse juuri vanhempien päätöksestä lähettää lapsi Suomeen hakemaan turvapaikkaa. Jos lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottavan syyn katsotaan olleen olemassa, oleskeluluvan myöntäminen lapsen huoltajalle ei valiokunnan ehdottamassa muotoilussa ole sidottu molempien vanhempien toimintaan. Lisäksi muotoilussa otetaan huomioon muutkin tosiasialliset huoltajat kuin vanhemmat, eikä oleskelulupa ei ole sidottu myöskään nimenomaiseen päätökseen. Ehdotettu tarkennus lisää hieman Maahanmuuttoviraston harkintavaltaa sen arvioinnissa, onko lapsen lähettämiseen ollut säännöksessä tarkoitettu tavoin pakottava syy. Tätä voidaan pitää perusteltuna sekä Maahanmuuttoviraston päätöksentekoon liittyvän arvioinnin että lapsen edun näkökulmasta.

Valiokunta painottaa, että säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa on kyse aina oleskeluluvan myöntämisestä lapsen perheenjäsenelle, käytännössä vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Valiokunta toteaa, että säännöksen mahdollistama tulkinnanvara lapsen lähettämiseen liittyvien olosuhteiden kokonaisarvioinnissa ei laajenna lapsen perheenjäsenen määritelmää miltään osin. Lisäksi on ilmeistä, että kaikkien muiden oleskeluluvan saamisen edellytysten on täyttyävä. Pääsääntö on, että perheenjäsenen oleskelulupa evätään, jos lasta on käytetty maahantulon välineenä. Hallintovaliokunta viittaa muilta osin hallituksen esityksen perusteluihin.

36 f §. Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi. Oleskelulupaa työntöön, elinkeinon harjoittamisen tai opiskelun perusteella ei pykälän 1 momentin mukaan myönnetä, jos ulkomaalainen on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua ja on hakenut oleskelulupaa ennen poistumistaan maasta kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Valiokunnan saaman selvityk-

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

sen mukaan säännöstä ei ole tarkoitus soveltaa tilanteisiin, joissa turvapaikkamenettelyn aikana tai sen jälkeen myönnetään oleskelulupa muulla kuin pykälässä tarkoitetuilla perusteilla. Pykälästä ilmenevää kaistanvaihdon kieltoa ei ole tarkoitus soveltaa myöskään jatkolupaa myönnettäessä. Tällöin henkilölle on jo aiemmin myönnetty oleskelulupa turvapaikkamenettelyn jälkeen.

Kaistanvaihdosta turvapaikkamenettelystä työ- tai koulutusperusteiseen oleskelulupamenettelyyn ei ole kyse niissäkään tilanteissa, joissa ulkomaalaisella on aiemmin ollut oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella ja hän hakee sen voimassaolon päätyttyä oleskelulupaa työn tai opiskelun perusteella. Kaistanvaihdon kieltoa koskevaa sääntelyä sovelletaan kuitenkin tilanteisiin, joissa henkilö on hakenut oleskeluluvan voimassaolon päätyttyä kansainvälistä suojelua ja hakee sen jälkeen maassa ollessaan työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa.

Valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 momenttiin lisätään selvyuden vuoksi virke: *"Oleskeluluvan epääminen ei koske tilannetta, jossa ulkomaalaiselle on turvapaikkamenettelyn aikana tai sen jälkeen myönnetty oleskelulupa."* Tarkoituksena on korostaa sitä, että kaistanvaihdon kieltämisellä pyritään estämään tilanteet, joissa ulkomaalainen yrittää siirtyä suoraan turvapaikkamenettelystä hakemaan työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa.

147 a §. Vapaaehtoinen paluu. Pykälän 2 momenttia on ehdotettu muutettavaksi myös hallituksen esityksessä HE 30/2024 vp. Valiokunta on yhteensovittanut nyt ehdotetun muutoksen mainitun aiemman muutoksen kanssa (HaVM 10/2024 vp). Muutos vaikuttaa myös johtolauseeseen.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Valiokunta on tehnyt säännöksen 3 momenttiin teknisen korjauksen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 26/2024 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 26/2024 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 71 §:n 5 kohta, sellaisena kuin se on laissa 216/2023,
muutetaan 6 b §:n 2 momentti, 8 §:n 2 momentti, 17 b §:n 3 momentti, 28 a §:n 2 momentti, 35 ja 36 §, 58 §:n 5 momentti, 66 §:n 3 momentti, 69 c §:n 1 momentti, 71 §:n 4 kohta, 81 c §:n 6 momentti, 96 §:n 2 momentti, 131 §:n 5 momentti, 133 a §, 134 §:n 1 momentti, 136 §:n 5 momentti ja 147 a §:n 2 momentti,
sellaisina kuin niistä ovat 6 b §:n 2 momentti laissa 501/2016, 17 b §:n 3 momentti ja 28 a §:n 2 momentti laissa 121/2022, 35 § laissa 332/2016, 36 § laeissa 668/2013, 689/2015, 554/2021 ja 216/2023, 58 §:n 5 momentti laissa 668/2013, 66 §:n 3 momentti, 71 §:n 4 kohta ja 81 c §:n 6 momentti laissa 216/2023, 69 c §:n 1 momentti laissa 675/2015, 131 §:n 5 momentti laissa 821/2022, 133 a § laissa 458/2009, 136 §:n 5 momentti laissa 673/2006 ja 147 a §:n 2 momentti laissa **7** sekä lisätään lakiin uusi 36 a—36 f § seuraavasti:

6 b §

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen

Tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet voi tehdä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen pyynnöstä myös keskussairaala, kunnallinen terveyskeskus tai yksityisen terveydenhuollon toimintayksikkö. Tutkimusta varten tarvittavia toimenpiteitä tekevän on oltava terveydenhuollon ammattihenkilö. Maahanmuuttoviraston virkamies todentaa toimenpiteen tekemisen yhteydessä tutkittavan henkilöllisyyden. Tutkittavan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä tutkimusta suoritettaessa.

8 §

Henkilökohtainen läsnäolo sekä asiamiehen ja avustajan käyttö

Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä asianosainen saa käyttää avustajaa. Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä saa käyttää myös asiamiestä, jos ulkomaalaisen henkilökohtainen

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

kuuleminen tai paikalle saapuminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi tai hänen henkilöllisyytensä todentamiseksi.

17 b §

Pitkäaikaisen viisumin hakeminen

Hakijan on tultava henkilökohtaisesti edustustoon henkilöllisyyden todentamista varten. Hakijan henkilöllisyys todennetaan 2 momentissa tarkoitettusta voimassa olevasta matkustusasiakirjasta.

28 a §

Ulkoinen palveluntarjoaja pitkäaikaista viisumia koskevissa tehtävissä

Ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa suoritettavaksi yksi tai useampi seuraavista pitkäaikaisen viisumin käsittelyyn liittyvistä tehtävistä:

- 1) pitkäaikaisen viisumin hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen;
 - 2) tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella;
 - 3) tietojen, hakemusten ja viisumimaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle;
 - 4) hakijan henkilöllisyyden todentaminen;
 - 5) ajanvarausten hoitaminen hakijan henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona;
 - 6) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.
-

35 §

Tunnistaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakija on tunnistettu ja hänen henkilöllisyytensä on luotettavasti todennettu voimassa olevalla kansallisella matkustusasiakirjalla.

Määräaikainen oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella. Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta Suomessa syntyneelle lapselle, jolle myönnetään oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella, pysyvä oleskelulupa voidaan näillä edellytyksillä myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta.

Jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa 51, 52, 52 a, 52 d tai 52 e §:n perusteella voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, pysyvän oleskeluluvan

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

myöntämisen edellytyksenä mainituilla perusteilla on, että hakija on hankkinut voimassa olevan kansallisen matkustusasiakirjan taikka on todistettavasti pyrkinyt sellaisen hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

36 §

Oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan edun vuoksi

Oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella taikka oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jos hänelle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

36 a §

Oleskeluluvan epäämisen yleiset perusteet

Oleskelulupaa ei myönnetä, jos:

- 1) on perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa perusteilla, jotka eivät vastaa maahantulon todellista tarkoitusta;
- 2) ulkomaalainen on antanut olennaisesti vääriä, virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja henkilöllisyydestään, kansalaisuudestaan tai maahantulon tai maassa oleskelun todellisesta tarkoituksesta taikka jättänyt kertomatta tai salannut asian ratkaisemisen kannalta olennaisia tietoja;
- 3) ulkomaalainen on esittänyt vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja hakemuksensa perusteeksi;
- 4) ulkomaalainen on muulla kuin 1—3 kohdassa tarkoitettulla tavalla harhauttanut tai pyrkinyt harhauttamaan viranomaisia maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittämisessä;
- 5) ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon Suomeen tai hänellä on toisessa Schengen-valtiossa määrätty voimassa oleva maahantulokielto Schengen-alueelle;
- 6) on perusteltua aihetta epäillä hakijan tai perheenkokoajan joutuvan hyväksikäytön kohteeksi tai muutoin haavoittuvaan asemaan Suomessa;
- 7) ulkomaalaiselle on aiemmin myönnetty vapaaehtoisen paluun avustus Suomesta poistumista varten ja hän hakee oleskelulupaa Suomeen 5 vuoden kuluessa paluustaan kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsyinsä on taattu; tai
- 8) ulkomaalainen on aikaisemmin Suomessa oleskellessaan toiminut 36 b §:ssä tarkoitettulla tavalla ja epäämisen syyt ovat moitittavuudeltaan niin vakavia, että olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen on perusteltu syy evätä oleskelulupa.

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

36 b §

Oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi

Oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos:

- 1) ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta;
- 2) ulkomaalainen on tietoisesti tehnyt ansiotyötä tai harjoittanut elinkeinotoimintaa Suomessa ilman lakiin perustuvaa oikeutta;
- 3) ulkomaalainen on ilman hyväksyttävää syytä jättänyt poistumatta maasta sen jälkeen, kun hänen saamansa päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi tai hän on vältellyt viranomaisia tai vaikeuttanut palauttamisen valmisteluja tai maasta poistamista;
- 4) ulkomaalainen on tehnyt selvästi perusteettoman oleskelulupa- tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen estääkseen tai lykätäkseen maasta poistamisensa täytäntöönpanoa; tai
- 5) ulkomaalainen on muutoin aiemmalla toiminnallaan osoittanut piittaamattomuutta maahan-tuloa ja maassa oleskelua koskevasta lainsäädännöstä tai Suomen viranomaisten päätöksistä tai määräyksistä.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa säädetty ei koske tilanteita, joissa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen on erehdyksessä tai muistamattomuuttaan jättänyt hakematta uutta oleskelulupaa edellisen oleskeluluvan ollessa vielä voimassa.

36 c §

Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Oleskelulupa perhesiteen perusteella ei myönnetä, jos:

- 1) on perusteltua aihetta epäillä, että perheside on muodostettu oleskeluluvan saamiseksi Suomeen, eikä tarkoituksena ole viettää yhteistä perhe-elämää;
- 2) perhe-elämän on katsottava päättyneen eikä tarkoituksena ole viettää yhteistä perhe-elämää;
- 3) perheenkokoaja on saanut oleskelulupansa antamalla olennaisesti vääriä, virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja henkilöllisyydestään, kansalaisuudestaan tai perhesuhteistaan taikka jättämällä kertomatta näitä koskevan olennaisen tiedon; taikka
- 4) on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, koska lapsi on lähetetty Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi tämän perheenjäsenille, jollei **lapsen lähettämiseksi Suomeen** hakemaan **Suomeen** kansainvälistä suojelua ole katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy.

Arvioitaessa perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan epäämistä on otettava huomioon perhe-elämän suoja ja lapsen etu. Oleskeluluvan epääminen edellyttää, että hakijan tai perheenkokoajan menettely oleskelulupaa haettaessa muutoin osoittaa sellaista moitittavuutta, jota on maahanmuuton hallintaan liittyvän yleisen edun vuoksi pidettävä perhe-elämän suoja painavampana. Harkinnasta perhesiteen perusteella tehdyn hakemuksen yhteydessä säädetään lisäksi 66 a §:ssä.

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

36 d §

Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa työnteon perusteella

Oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tarkoituksena olevan jättää noudattamatta 71 §:n 1, 2 tai 4 kohdassa säädettyjä työnantajan velvollisuuksia tai muita maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä.

Harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä 5 luvun mukaisesti työnteon perusteella on otettava huomioon tapaukseen liittyvät olosuhteet kokonaisuudessaan.

36 e §

Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus

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

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.

58 §

Oleskeluluvan peruuttaminen

Määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei ole ollut tai ei enää ole olemassa.

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

66 §

DNA-tutkimuksen suorittaminen

Tutkimusnäytteen ottamista valvoo ja näytteenantajan henkilöllisyyden todentaa Maahanmuuttoviraston tai ulkoasiainhallinnon virkamies tai Suomen edustustoon työsuhteessa oleva edustuston päällikön määräämä henkilö, jolla on tehtävän edellyttämät taidot. Virkamiehen tai Suomen edustuston päällikön määräämän henkilön on oltava läsnä henkilökohtaisesti koko näytteen ottamisen ajan.

69 c §

Ulkoistamisessa annettavat tehtävät

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

- 1) oleskeluluvan hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen;
- 2) tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella;
- 3) tietojen, hakemuksen ja käsittelymaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle;
- 4) hakijan henkilöllisyyden todentaminen;
- 5) biometristen tunnisteen ottaminen ja tallentaminen;
- 6) ajanvarausten hoitaminen henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona;
- 7) oleskeluluvan hakijan kuulemiseen liittyvien järjestelyiden hoitaminen;
- 8) hakemukseen liittyvien lisäselvityspyyntöjen ja niihin saatujen vastausten välittäminen;
- 9) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.

71 §

Työnteon perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset

Oleskeluluvan myöntäminen työntekoa varten edellyttää, että:

- 4) työntekijä täyttää 71 a §:n ja työnantaja 71 b §:n mukaisen selvittämisvelvollisuutensa.

81 c §

Oikeus aloittaa työnteko ja oikeuden kesto

Jos työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen, työnteko-oikeus päättyy, kun hakija on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston tekemän kielteisen päätöksen kansainväli-

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

sen suojelun hakemukseen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut. Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsitelty tämän lain mukaisessa tavallisessa menettelyssä, työnteko-oikeus kuitenkin jatkuu sen ajan, kun päätökseen on oikeus hakea muutosta. Jos tavallisessa menettelyssä tehtyyn päätökseen on haettu muutosta, työnteko-oikeus jatkuu ja päättyy, kun hakija on saanut tiedoksi hallinto-oikeuden päätöksen, jolla valitus kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa on hylätty. Jos korkein hallinto-oikeus palauttaa tavallisessa menettelyssä käsitellyn kansainvälistä suojelua koskevan asian Maahanmuuttoviraston tai hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, työnteko-oikeus jatkuu ja päättyy sen mukaan, mitä tässä momentissa on säädetty.

96 §

Kortti hakemusasian vireillä olosta

Korttiin merkitään hakijan nimi, syntymäaika, kansalaisuus ja siihen liitetään valokuva. Jos hakijan henkilöllisyyttä ei ole pystytty selvittämään, siitä tehdään merkintä korttiin. Kortti on voimassa Suomessa määräajan, kuitenkin enintään siihen saakka, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai asianomainen on poistunut maasta taikka hän on saanut matkustusasiakirjan.

131 §

Henkilötuntemerkkien ottaminen

Edellä 1 momentissa tarkoitetut henkilötiedot voidaan lisäksi salassapitosäännösten estämättä ja sen estämättä, mitä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 §:n 4 momentissa säädetään, luovuttaa Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1861, jäljempänä *SIS-rajatarkastusasetus*, ja Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1862, jäljempänä *SIS-poliisiyhteistyöasetus*, tarkoitettuun SIS-järjestelmään:

- 1) Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1860 3 artiklassa tarkoitetun palauttamista koskevan kuulutuksen tekemiseksi;
- 2) SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklassa tarkoitetun maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevan kuulutuksen tekemiseksi;
- 3) SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 32 artiklassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

133 a §

Passilain soveltaminen

Mitä passilaissa (671/2006) säädetään passin turvatekijöistä, sormenjälkien ottamisesta, passin teknisestä osasta, teknisen osan tietojen tarkastamisesta, teknisen osan tietojen tietoturvasta ja tekniseen osaan talletettujen sormenjälkien lukemisesta, sovelletaan myös tässä luvussa tarkoitettuihin matkustusasiakirjoihin. Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan tekniseen osaan talletettuja sormenjälkiä voi lukea sen lisäksi, mitä mainitussa laissa säädetään, myös Maa- ja metsätalouden tutkimuskeskuksen asiakirjan aitouden toteamiseksi ja henkilöllisyyden todentamiseksi, jos sille säädettyjen tehtävien suorittaminen sitä edellyttää.

134 §

Muukalaispassin myöntäminen

Muukalaispassi voidaan myöntää Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa, jos:

- 1) hän ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa;
- 2) hän on kansalaisuudeton; tai
- 3) muukalaispassin myöntämiseen on muu kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu erityinen syy.

136 §

Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan sisältö

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

147 a §

Vapaaehtoinen paluu

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään, jos on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä taikka kysymys on 103 §:ssä tarkoitettusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai 101 §:ssä tarkoitettusta ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta. Pakenemisen vaaraa arvioidaan 121 a §:n mukaisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

Tämän lain 36 a §:n 7 kohtaa oleskeluluvan epäämisestä ei sovelleta, jos vapaaehtoisen paluun avustus on myönnetty ulkomaalaiselle ennen tämän lain voimaantuloa.

Jos Maahanmuuttovirasto on tehnyt kansainvälisen suojelun hakemukseen päätöksen ennen tämän lain voimaantuloa, kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden keston sovelletaan tämän lain voimaan tullessa **voimassa** ollutta 81 c §:n 6 momenttia.

2.

Laki

kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) 2 §, sellaisena kuin se on laissa 277/2022, seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kolmannen maan kansalaisiin, jotka hakevat pääsyä tai jotka on päästetty jonkin Euroopan unionin (*unioni*) jäsenvaltion (*jäsenvaltio*) alueelle tutkija- ja opiskelijadirektiivin tai kansallisen sääntelyn perusteella.

Tätä lakia ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin:

1) jotka hakevat kansainvälistä suojelua tai jotka saavat vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU mukaista kansainvälistä suojelua;

2) joiden karkottamista on lykätty tosiseikkoihin perustuvista tai oikeudellisista syistä;

3) jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionissa käyttäneiden jonkin jäsenvaltion kansalaisten perheenjäseniä;

4) jotka ovat saaneet pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY mukaisen pitkään oleskelleen henkilön aseman jossain jäsenvaltiossa;

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

5) joilla itsellään ja joiden perheenjäsenillä on kansalaisuudestaan riippumatta joko unionin, sen jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten tai unionin ja kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten nojalla samanlainen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen kuin jäsenvaltioiden kansalaisilla;

6) jotka tulevat johonkin jäsenvaltioon kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/66/EU nojalla työsuhteisiksi harjoittelijoiksi yrityksen sisäisen siirron yhteydessä;

7) joille on myönnetty oikeus maahantuloon erittäin pätevän työntekijän asemassa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten annetun neuvoston direktiivin 2009/50/EY mukaisesti.

Tämän lain 6 ja 7 §:ää ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka saavat vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY mukaista tilapäistä suojelua jossain jäsenvaltiossa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 19.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Paula Werning sd (osittain)
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Sofia Virta vihr
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Henri Helo

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp
Vastalause 1

Vastalause 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia. Hallituksen esityksen keskeisin ongelma on niin sanotun kaistanvaihdon täyskielto ilman poikkeuksia. Esityksen mukaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle estettäisiin. Myös opiskelijan oleskeluluvat ja muut vastaavat oleskeluluvat sisällytettäisiin kaistanvaihdon piiriin. Kaistanvaihdon kieltä sisältäisi oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana sekä sen päätyttyä. Vaikka onkin lähtökohtaisesti kannatettavaa, että turvapaikkajärjestelmää ei käytetä työvoiman maahanmuuton väylänä, kaistanvaihdon täyskielto on kohtuuton. Emme kannata kaistanvaihdon täyskieltoa esitetyllä tavalla.

Pääsäännön tulee olla, että maahantulon väylät pidetään selkeinä ja niiden väärinkäyttöä estetään. Humanitaarisen ja työperäisen maahanmuuton on tapahduttava kullekin tarkoitettua omaa väylää pitkin. Kaistanvaihdon täyskielto ilman poikkeuksia ja mahdollisuutta tapauskohtaiseen harkintaan johtaisi kuitenkin siihen, että Suomi menettäisi jo työllistyneitä osaajia maallemme tärkeiltä aloilta.

Työvoimapulasta kärsivä Suomi tarvitsee osaavia, työkykyisiä ja -haluisia maahanmuuttajia. Hallitus kohtelee esityksessään tällaisiakin henkilöitä ei-toivottuina käyttämällä perusteena sitä, että he ovat jäämässä Suomeen toisenlaisilla perusteilla, kun ovat maahan saapuneet. Kyseessä ei kuitenkaan voida katsoa olevan maahantulosäännösten kiertämisestä, koska turvapaikanhakijoiden tilanteet voiva muuttua. Kaistanvaihdon sulkeminen voi johtaa kohtuuttomuuksiin ja väliinputoajiin. Turvapaikkaprosessit voivat kestää useita vuosia ja tilanteet lähtömaissa muuttua. Turvapaikanhakijana maahan saapunut on voinut työllistyä, oppia kielen, saada opiskelupaikan ja hänellä voi olla vakaita aikomuksia asettautua pysyvästi Suomeen. Kaistanvaihto pitäisikin jatkossa mahdollistaa sellaisiin kriteereihin, jotka estävät osaajien menetyksen ja ilmeiset kohtuuttomuudet, mutta ennaltaehkäisevät turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä työperäisen maahanmuuton väylänä. Hallituksen ehdottomuus asiassa on ongelmallista ennen kaikkea siksi, että kaistanvaihdon määrät ovat olleet sangen pieniä.

Kannatamme sitä, että kaistanvaihto olisi mahdollista esimerkiksi silloin kun turvapaikanhakija on prosessin aikana työllistynyt työvoimapula-alalle, hänen työsuhteensa on aito, palkkaus kunnossa, nuhteettomuusedellytykset täyttyvät ja henkilö on opiskellut kotimaista kieltä. Tällaisessakaan tapauksessa, tämän hallituksen esityksen toteutuessa, kaistanvaihto ei olisi enää lainkaan mahdollista.

Hallituksen esitys pitää sisällään kuitenkin myös kannatettavia muutoksia. Pidämme kannatettavana muun muassa sitä, että maahantulosäännösten kiertämistä vilpillisesti estetään tehokkaammin. Ehdotettu sääntely perustuu pääosin nykyiseen maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan oikeuskäytäntöön. Täysin uutta sääntelyä on tältä osin vain kansallisen turvallisuuden vaarantamisen lisääminen oleskeluluvan epäämisen yleiseksi perusteeksi ja oleskeluluvan epäämi-

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp
Vastalause 1

nen vapaaehtoisen paluun avustuksen vastaanottamisen vuoksi. Lisäksi esityksessä kannatettavaa on myös se, että poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin mahdollistettaisiin. Tällä muutoksella saataisiin järjestykseen EU:n sääntelyn toimeenpanon puute, johon aikaisemmin Euroopan komissio on kiinnittänyt huomiota Suomen osalta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallintovaliokunnan mietinnön mukaisena paitsi 36 f § muutettuna (*Vastalauseen muutosehdotukset*), ja

että 2. lakiehdotus hylätään.

Vastalauseen muutosehdotukset

36 f §

Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

Oleskelulupaa työnteon, elinkeinon harjoittamisen tai opiskelun perusteella ei pääsääntöisesti 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 päättyttyä ennen kuin ulkomaalainen on poistunut maasta.~~ Säännöstä ei sovelleta tilapäistä suojelua saaneisiin, jotka hakevat oleskelulupaa tilapäisen suojelun aikana tai välittömästi sen jälkeen poistumatta maasta.

Mahdollisuus työ- ja yrittäjyysperustaisen oleskeluluvan hakemiselle ja myöntämiselle mahdollistetaan sellaisille turvapaikanhakijoille tai kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille, jotka eivät ole nopeutetun menettelyn piirissä, joiden työsuhteen voidaan katsoa olevan aito ja jotka ovat olleet yhtäjaksoisesti työsuhteessa suomalaisen työnantajaan vähintään neljän kuukauden ajan ja ovat työllistyneet työvoimapula-alalle 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.

**Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp
Vastalause 1**

Helsingissä 19.6.2024

Eveliina Heinäluoma sd
Saku Nikkanen sd
Eemeli Peltonen sd
Paula Werning sd
Petri Honkonen kesk

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp
Vastalause 2

Vastalause 2

Perustelut

Maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa ulkomaalaislain sääntelyä esitetään kiristettävän kirjaamalla lakiin kaikki ne ajateltavissa olevat tilanteet, joiden tulisi johtaa oleskeluluvan epäämiseen oleskelulupaa haattaessa tai sen peruuttamisessa. Esityksellä estetään muun muassa turvapaikanhakijoiden ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen ihmisen mahdollisuus hakea työperusteista tai opiskelijan oleskelulupaa. Lisäksi tiukennetaan ulkomaalaislain henkilöllisyyden todentamista koskevia sääntöjä ja muutetaan turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden kestoa koskevaa sääntelyä.

Esitystä perustellaan turvapaikanhakuun liittyvien vetovoimatekijöiden vähentämisellä. Tutkimus- ja tilastotiedon perusteella turvapaikanhakuun vaikuttavat kuitenkin erityisesti työntöteki-jät eli se, että lähtömaahan ei voi jäädä. Maahanmuuton suuntaan puolestaan vaikuttavat ennen muuta sosiaaliset verkostot.

Sääntelyyn esitetään useita uusia pykäläiä ja kohtia, jotka tiukentavat maahantulon edellytyksiä. Muutosten seurauksena lainsäädännöstä tulee merkittävästi aiempaa tiukempi ja ehdottomampi, minkä vuoksi sen soveltaminen olemassa olevan lainsäädännön kanssa voi olla hankalaa. Se myös mahdollistaa oleskeluluvan epäämisen hyvin monenlaisissa tilanteissa. Perustuslakivalio-kunnan lausunnon mukaan säännöksiin sisältyy "sanonnallista väljyyttä", jonka vuoksi hallinto-valiokunnan olisi tullut tarkastella mahdollisuuksiaan täsmentää sääntelyä.

Työperusteisen ja opiskelijan oleskeluluvan epääminen turvapaikkaprosessin perusteella

Turvapaikkaprosessi voi kestää Suomessa vuosia eikä työllistyminen turvapaikanhakijana ole helppoa. Turvapaikanhakijat, jotka hakevat oleskelulupaa työn tai opintojen perusteella ovatkin usein ihmisiä, jotka ovat olleet Suomessa pitkään ja joiden kotoutuminen on pitkällä. Oleskelu-lupaperusteiden vaihtamista työperusteiseksi hakevat henkilöt työskentelevät usein työvoimapulas-ta kärsivällä matalapalkka-alalla. Saamalla työn tai opiskelupaikan, he ovat osoittaneet, että heil-lä on muita paremmat mahdollisuudet asettautua Suomeen. Työllistymisen ja opiskelun viiväs-tyttäminen ja estäminen rajoittavat tarpeettomasti mahdollisuuksia kotoutua.

Valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan on hyvin todennäköistä, että oleskelulu-van saantiin liittyvät tiukennukset tulevat lisäämään ilman asianmukaista työlupaa työskentelevi-en määrää Suomessa. Ne todennäköisesti myös heikentävät myönteisen turvapaikkapäätöksen saavien mahdollisuutta integroitua suomalaisille työmarkkinoille.

On niin työllistyneen turvapaikanhakijan kuin yhteiskunnan etu, että työntekijä voi jatkaa työtän-sä Suomessa sen sijaan, että hän siirtyy toiseen maahan odottamaan työperäistä oleskelulupaa. Suomeen saapuvien työllistymistä tulisi tukea sen estämisen sijaan.

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp
Vastalause 2

Matkustusasiakirjoihin liittyvät tiukennukset

Esityksessä todetaan, että ehdotus matkustusasiakirjavaatimusten tiukentamisesta voi johtaa pysyvän oleskeluluvan saamisen vaikeutumiseen ja jatkuvaan määräaikaisten oleskelulupien uusiin.

Hallituksen esityksessä ei huomioida lainkaan kansalaisuudettomia henkilöitä, sellaisten valtioiden kansalaisia, jotka eivät voi saada Suomen hyväksymiä matkustusasiakirjoja tai tilanteita, joissa vaatimuksen täyttäminen voi muodostua hyvin hankalaksi esimerkiksi edustustoverkon puutteiden tai hakijan haavoittuvan aseman vuoksi. Laki asettaa nämä ryhmät eriarvoiseen asemaan muihin verrattuna eikä turvaa riittävästi mahdollisuuksia poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta.

Lasten asema

Esityksessä ei ole pyritty riittäväällä tavalla suojaamaan lapsen oikeutta perheeseen, vaan se vakavalla tavalla heikentää ja jopa loukkaa perhe-elämän suojaa ja lapsen etua ja oikeuksia.

Jo kesäkuussa 2023 YK:n lapsen oikeuksien komitea esitti Suomelle antamissaan loppupäätelmissä ja suosituksissa vakavan huolen Suomen nykyisistä ilman huoltajaa maahan saapuneita lapsia ja perheenyhdistämistä koskevista käytännöistä. Useissa tutkimuksissa on tullut esille, että omasta perheestä ja vanhemmista erossa oleminen on yksin maahan tulleille lapsille hyvin vaikeaa. Perhe edistää lapsen psyykkistä hyvinvointia ja kotoutumista.

Tavoite suojella lasta lapsen edun vastaisilta päätöksiltä ja matkan vaaroilta on tietenkin kannatettava. On kuitenkin huomioitava, että eri maiden lainsäädäntö on harvoin aikuisillakaan tiedossa ja myöntäessään lapselle kansainvälistä suojelua, suomalainen hallintoviranomainen on jo tunnistanut lapsen olleen lähtömaassaan vaarassa. Tällöin kotiin jäämisen on voitu ajatella olevan lähtemistä ja matkaa vaarallisempaa.

Esitetyillä muutoksilla Suomi poikkeaa vertailumaistaan, kuten Ruotsista, Norjasta ja Tanskasta, joissa ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenyhdistämistä ei voida estää sillä perusteella, että vanhemmat ovat kiertäneet maahantulosäännöksiä.

Ensisijaisen tärkeää lasten ja perheiden kannalta olisi tarjota laillisia ja turvallisia maahantulon väyliä. Lapsen oikeuksien toteutuminen ei saa olla riippuvainen vanhempien toiminnasta tai motiiveista.

Paperittomuus lisääntyy

Lakimuutos tulee kokonaisuudessaan vaikeuttamaan maassa jo olevien paperittomien tilannetta sekä lisäämään paperittomuutta, kun laillisia mahdollisuuksia jäädä maahan poistetaan.

Esimerkiksi lakiesityksen 36 b § 1 momentin 1 kohta käytännössä estää paperittomien mahdollisuuden laillistaa oleskelunsa. Paperittomat henkilöt ovat jääneet Suomeen moninaisten tilantei-

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2024 vp
Vastalause 2

den seurauksena. On kohtuutonta, että mikä tahansa tahatonkin elämänmuutoksesta tai inhimillisestä virheestä johtuva katkos voi johtaa oleskelu- tai jatkoluvan epäämiseen.

Ilman laillista oleskeluoikeutta maassa oleskelevat eivät todennäköisesti uskalla jatkossa hakeutua edes niihin vähäisiin palveluihin, joita heille on tarjolla. Viranomaisten tietopohja maassa oleskelevista ihmisistä heikkenee, vaikka sisäministeriön vuonna 2022 laatiman selvityksen mukaan viranomaisten näkökulmasta henkilöt olisivat paremmin viranomaisten tavoitettavissa, kun heillä on oleskeluoikeus maassa. Muutokset vahvistavat varjoyhteiskuntaa ja lisäävät siihen liittyvien ilmiöiden, kuten laittomien työmarkkinoiden, ihmiskaupan ja muiden rikosten riskiä. Vaikutukset tulevat olemaan monella tapaa sisäistä turvallisuutta heikentäviä ja yhteiskunnan edun vastaisia.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 19.6.2024

Laura Meriluoto vas
Sofia Virta vihr