



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet

Maahanmuutto | Sisäministeriön julkaisuja 2022:15

---

# Matkustusasiakirja- vaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä koskeva selvitys

Sisäministeriön julkaisuja 2022:15

# Matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä koskeva selvitys

Sisäministeriö Helsinki 2022

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Sisäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-513-6

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä koskeva selvitys

<b>Sisäministeriön julkaisuja 2022:15</b>		<b>Teema</b>	Maahanmuutto
<b>Julkaisija</b>	Sisäministeriö		
<b>Yhteisötekijä</b>	Sisäministeriön maahanmuutto-osasto		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	56

### Tiivistelmä

Selvityksen taustalla on hallitusohjelmakirjaus, jonka mukaan lainsäädäntöä ja soveltamis-käytäntöä kehitetään sen edistämiseksi, että työllistyneet kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet voivat joustavammin saada oleskeluluvan työn perusteella. Yksi oleskeluluvan edellytyksistä on voimassa oleva matkustusasiakirja. Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa vuosille 2021–2024 esitetään, että laaditaan selvitys lainsäädäntömuutoksesta, joka koskisi muukalaispassin ja tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä rajoitetuksi ajaksi, ja tehdään tarvittavat lainsäädäntömuutokset.

Selvityksessä esitetään lainsäädännöllistä ratkaisua hallitusohjelmakirjaukseen. Suomessa oleskelee kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita, jotka eivät ole noudattaneet maastapoistamispäätöstä, eikä heitä myöskään ole kyetty poistamaan maasta viranomaistoimin. Lain nojalla he voivat hakea oleskelulupaa Suomesta käsin, mutta matkustusasiakirjavaatimuksen täyttäminen voi olla vaikeaa. Ehdotuksella edesautettaisiin muut luvan edellytykset täyttävän henkilön mahdollisuutta hankkia kansallinen passi ja osoittaa henkilöllisyytensä.

Selvitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriön maahanmuutto-osastolla. Se on osa Ilman oleskeluoikeutta maassa olevat -hanketta (24.5.2021–31.12.2022). Valmistelussa on kuultu keskeisiä viranomaistahoja, asiantuntijoita ja muita toimijoita.

**Asiasanat** maahanmuutto, turvapaikanhakijat, matkustusasiakirjat, muukalaispassit, oleskeluluvat

<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-513-6	<b>ISSN PDF</b>	2490-077X
<b>Asianumero</b>	VN/13867/2021	<b>Hankenumero</b>	SM012:00/2021

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-513-6>

## Utredning av kravet på resedokument och beviljandet av främlingspass

<b>Inrikesministeriets publikationer 2022:15</b>		<b>Tema</b>	Migration
<b>Utgivare</b>	Inrikesministeriet		
<b>Utarbetad av</b>	Inrikesministeriets migrationsavdelning		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	56

### Referat

Bakgrunden till utredningen är det mål i regeringsprogrammet som gäller att utveckla lagstiftningen och tillämpningspraxisen med syftet att personer som arbetar och som fått avslag på sin asylansökan smidigare ska kunna få uppehållstillstånd på grund av arbete. Ett av villkoren för att få uppehållstillstånd är ett giltigt resedokument. I åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och vistelse i landet för 2021–2024 föreslås det att man ska utreda behovet av en lagändring som gör det möjligt att bevilja främlingspass och tillfälligt uppehållstillstånd för en begränsad tid och utifrån utredningen göra eventuella ändringar i lagstiftningen.

I utredningen föreslås en lagändring som lösning till målet i regeringsprogrammet. I Finland vistas asylsökande som fått avslagsbeslut men inte följt beslutet om avlägsnande ur landet, och det har inte gått att avlägsna dem ur landet genom myndighetsåtgärder. Även om dessa människor enligt lagen kan ansöka om uppehållstillstånd i Finland kan det vara svårt för dem att uppfylla kravet på resedokument. Lagändringen skulle ge de som uppfyller de övriga tillståndsvillkoren bättre möjligheter att få ett nationellt pass och att styrka sin identitet.

Utredningen gjordes som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriets migrationsavdelning. Utredningen ingår i projektet angående vistelse i Finland utan uppehållsrätt (24.5.2021–31.12.2022). Vid beredningen har man hört centrala myndigheter, sakkunniga och aktörer.

**Nyckelord** migration, asylsökande, resedokument, främlingspass, uppehållstillstånd

<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-513-6	<b>ISSN PDF</b>	2490-077X
<b>Ärendenummer</b>	VN/13867/2021	<b>Projektnummer</b>	SM012:00/2021

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-513-6>

## Report on the travel document requirement and the issue of alien's passports

---

<b>Publications of the Ministry of the Interior 2022:15</b>	<b>Subject</b>	Migration
<b>Publisher</b>	Ministry of the Interior	
<b>Group author</b>	The Migration Department of the Ministry of the Interior	
<b>Language</b>	<b>Pages</b>	56

---

### Abstract

This report was drawn up based on the Government Programme entry according to which the Government will further develop legislation and practices to provide more flexible opportunities to secure a residence permit based on employment for asylum seekers whose applications have been refused but who have found work. One of the preconditions for issuing a residence permit is a valid travel document. It is proposed in the Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay for 2021–2024 that a report on a legislative amendment concerning the issue of alien's passports and temporary residence permits for a limited period of time be prepared and that the necessary legislative amendments be made.

This report proposes a legislative solution to implement the Government Programme entry referred to above. There are asylum seekers staying in Finland whose applications have been refused and who have been issued with a decision on removal from the country but have not complied with it. The authorities have also failed to remove them from the country. Under the law, these people may apply for a residence permit while they are in Finland, but meeting the travel document requirement may be difficult for some. The proposal would make it easier for persons who meet all other conditions for a residence permit to obtain a national passport of their country of origin and prove their identity.

The report was prepared by officials of the Migration Department of the Ministry of the Interior. It was drawn up as part of a project addressing the situation of people without a right of stay in Finland (appointed for the period from 24 May 2021 to 31 December 2022). Key authorities, experts and other relevant parties were consulted during the preparation process.

**Keywords** migration, asylum seekers, travel documents, alien's passports, residence permits

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-513-6	<b>ISSN PDF</b>	2490-077X
<b>Reference number</b>	VN/13867/2021	<b>Project number</b>	SM012:00/2021

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-513-6>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Selvityksen tausta ja tavoite</b> .....	11
<b>2</b>	<b>Matkustusasiakirjaedellytystä koskeva kansallinen lainsäädäntö ja käytäntö</b> ....	13
2.1	Voimassa oleva matkustusasiakirja maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä.....	13
2.2	Voimassa oleva matkustusasiakirja oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä ...	15
2.2.1	Pääsääntönä vaatimus voimassa olevasta matkustusasiakirjasta .....	15
2.2.2	Lakiin perustuvat poikkeukset matkustusasiakirjavaatimuksesta .....	17
2.2.3	Soveltamiskäytäntöön perustuvat poikkeukset pääsääntöön .....	18
2.2.4	Nykytilanteesta oleskeluluvan hakijoille aiheutuvia käytännön ongelmia .....	21
2.3	Muukalaispassin myöntäminen .....	23
<b>3</b>	<b>Turvapaikanhakijan työnteko-oikeuteen ja työntekijän oleskelulupaan liittyvä kansallinen lainsäädäntö ja käytäntö</b> .....	25
3.1	Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus .....	25
3.2	Oleskeluluvan hakeminen työnteon perusteella .....	26
<b>4</b>	<b>Suhde perustuslakiin</b> .....	29
<b>5</b>	<b>Suomea sitovien kansainvälisten veloitteiden vaikutus nykytilaan</b> .....	31
5.1	Yksityis- ja perhe-elämän suoja.....	31
5.2	Syrjinnän kieltö.....	32
5.3	Lapsen etu.....	34
5.4	Oikeus lähteä maasta .....	35
<b>6</b>	<b>Matkustusasiakirjavaatimusta ja matkustusasiakirjan myöntämistä kolmansien maiden kansalaisille koskeva EU:n lainsäädäntö</b> .....	36
6.1	Vaatimus voimassa olevasta matkustusasiakirjasta .....	36
6.2	Matkustusasiakirjan myöntäminen .....	37
<b>7</b>	<b>Matkustusasiakirjaedellytys eräissä muissa Euroopan maissa</b> .....	38

<b>8</b>	<b>Ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi</b> .....	40
8.1	Perusteet poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta myönnettäessä ensimmäinen oleskelulupa .....	40
8.1.1	Mahdottomuus saada kansallinen matkustusasiakirja Suomessa tai Suomesta käsin ja siihen liittyvä kohtuullisuusharkinta .....	41
8.1.2	Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeaminen myönnettäessä oleskelulupa kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle 114 §:n nojalla .....	45
8.1.3	Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet .....	46
8.2	Matkustusasiakirjavaatimusta koskeva kohtuullisuusharkinta jatkoluvan ja muiden myöhempien lupien myöntämisen yhteydessä .....	47
8.3	Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisen yhteys muukalaispassin myöntämiseen .....	49
<b>9</b>	<b>Vaikutusten alustavaa arviointia</b> .....	52
<b>10</b>	<b>Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä tarkasteltavat kysymykset</b> ...	55
10.1	Henkilöllisyyden selvittäminen .....	55
10.2	Oleskelulupien myöntäminen .....	56



# Yhteenveto ehdotuksista ulkomaalaislain 35 ja 134 §:ien muutoksiksi

Selvityksessä esitetään, että tilanteet, joissa 35 §:n matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamista tulisi oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä harkita, koottaisiin luetteloksi pykälän 1 momenttiin. Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin jatkoluvan ja muiden myöhempien lupien myöntämisestä tietyissä tilanteissa.

## 35 §

### *Vaatimus matkustusasiakirjan voimassaolosta*

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

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

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

Ehdotetut 1 momentin uudet poikkeamistilanteet perustuvat hallitusohjelmakirjauksen toteuttamisen lisäksi Maahanmuuttoviraston nykyiseen soveltamiskäytäntöön, joka on perusteltua sisällyttää lakiin.

Muukalaispassin myöntämistä koskevaa 134 §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi. Selvitystä laadittaessa on pidetty mielessä 35 ja 134 §:n välinen suhde. Hallituksen esitystä valmisteltaessa on edelleen tarve varmistaa, että nämä kaksi säännöstä toimivat tarkoituksenmukaisella tavalla suhteessa toisiinsa.

### **134 §**

#### ***Muukalaispassin myöntäminen***

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

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

Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella, myönnetään muukalaispassi. ([8.5.2009/323](#))

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

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

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

Muukalaispassi voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi. Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle muukalaispassi voidaan kuitenkin myöntää enintään yhden kuukauden ajaksi. ([21.7.2006/673](#))

## Mikä muuttuisi – ja mikä ei?

- Muutos koskisi ainoastaan matkustusasiakirjavaatimusta. Oleskelulupien myöntämisedellytyksiin ei muilta osin ehdoteta muutoksia.
- Ehdotuksella edesautettaisiin sitä, että Suomessa oleskeleva ja oleskeluluvan edellytykset kaikilta muilta osin täyttävä henkilö voisi hankkia kansallisen matkustusasiakirjan ja siten täyttää matkustusasiakirjavaatimuksen ja osoittaa henkilöllisyytensä jatkolupaa hakiessaan.
- Lakiin lisättäisiin oikeuskäytännön pohjalta tilanteet, joissa matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin kohtuullisuusperusteella tai kansainvälisten velvoitteiden nojalla poiketa. Nämä perusteet soveltuvat haettaessa lupaa Suomesta tai ulkomailta käsin.
- Hakijan henkilöllisyys pyritään aina selvittämään mahdollisimman hyvin. Henkilöllisyys voidaan selvittää myös muista asiakirjoista kuin kansallisesta matkustusasiakirjasta. Henkilöltä edellytetään yhteistyötä viranomaisten kanssa henkilöllisyyden selvittämiseksi sekä aktiivisia toimia kansallisen matkustusasiakirjan hankkimiseksi.
- Ensimmäistä oleskelulupaa tulee pääsääntöisesti hakea ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Oleskelulupaa voi kuitenkin tietyissä laissa määritellyissä tapauksissa hakea ja sen saada Suomesta käsin. Näitä periaatteita koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia.
- Henkilön, jolla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa, tulee lähtökohtaisesti poistua maasta. Nyt ehdotettavat toimet eivät tuo tähän muutosta. Toimiva ja tehokas paluu- ja palautusjärjestelmä on ensisijainen keino torjua luvattomaan oleskeluun perustuvan niin sanotun varjoyhteiskunnan syntymistä.

# 1 Selvityksen tausta ja tavoite

Tämän selvityksen taustalla on pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöä kehitetään sen edistämiseksi, että työllistyneet kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet voivat nykyistä joustavammin saada oleskeluluvan työn perusteella. Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa vuosille 2021–2024 esitetään toimenpiteenä, että hallitusohjelman kirjauksen toteuttamiseksi laaditaan selvitys lainsäädäntömuutoksesta koskien muukalaispassin ja tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä tapauksissa, joissa ne myönnettäisiin rajoitetuksi ajaksi, jotta henkilö voi matkustaa hankkimaan matkustusasiakirjan oman maansa viranomaisilta, ja tehdään tarvittavat lainsäädäntömuutokset.

Matkustusasiakirjavaatimuksen soveltamiseen ja muukalaispassin myöntämiseen liittyviä näkökohtia sisältyy myös VN TEAS-tutkimukseen<sup>1</sup> koskien ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutuksia kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan (helmikuu 2021) sekä Itä-Suomen yliopiston selvitykseen<sup>2</sup> koskien selvittämismuutoksia ja tiedonhankintaa ulkomaalaisasioissa (elokuu 2020). Selvityksellä on yhtymäkohtia myös keväällä 2021 hyväksytyyn ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan, erityisesti ihmiskaupan ja hyväksikäytön sekä niihin liittyvän rikollisuuden ehkäisemiseen.

Suomessa oleskelee vuosien 2015–2016 jälkeen aiempaa enemmän turvapaikanhakijoina maahan tulleita henkilöitä, jotka ovat saaneet kielteisen tai kielteisiä päätöksiä, mutta jotka eivät ole noudattaneet saamaansa päätöstä poistua maasta, eikä heitä ole kyetty poistamaan maasta viranomaistoimin. He voivat lain nojalla hakea oleskelulupaa Suomesta käsin, mutta matkustusasiakirjaedellytyksen täyttäminen voi olla vaikeaa, eikä sitä ole heiltä turvapaikanhakuvaiheessa edellytetty. Jos hakijan kansalaisuusvaltiolla ei ole edustustoa Suomessa tai edustusto ei myönnä Suomessa kansallisia matkustusasiakirjoja, tulisi hakijan matkustaa joko kotimaahansa tai kotimaansa edustustoon muualle Eurooppaan

1 Pirjatanniemi, E., Alvesalo-Kuusi, A., Helminen, M., Lepola, O., Lilja, I., & Vainio, K.: Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston kanslia 2021.

2 Kurvinen, Evgeniya – Muukkonen, Matti – Voutilainen, Tomi: Selvittämismuutokset ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa. Itä-Suomen yliopisto 2020.

hankkimaan kansallinen matkustusasiakirja. Matkustaminen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa ja tarvittaessa oleskelulupaa tai viisumia.

Ulkomaalaislain 35 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että luvan hakijan matkustusasiakirja on voimassa. Tämä edellytys koskee kaikkia oleskeluluvan hakijoita. Matkustusasiakirjaedellytystä koskevaan säännökseen ei sisälly erillistä kohtuullisuusarviointia, vaan asiaa koskevassa pykälässä on ainoastaan lueteltu tietyt oleskelulupatyypit, joita koskien edellytystä ei sovelleta. Käytännön tilanteet ovat kuitenkin osoittaneet, että soveltamiskäytännössä kohtuullisuusarviointiin olisi ollut eräissä tapauksissa tarve (vrt. 2.2.3.). Käytännössä kohtuullisuusarviointi on toteutettu muukalaispassin myöntämistä koskevan 134 §:n kautta, mikä on ollut omiaan hämärtämään 35 ja 134 §:ien välistä suhdetta.

Matkustusasiakirjaedellytystä ja muukalaispassin myöntämistä lähestytään keskusteluissa eri näkökulmista. Erilaisia näkemyksiä on siitä, kumpi säännöksistä on ensisijainen, matkustusasiakirjavaatimusta koskeva 35 § vaiko muukalaispassin myöntämistä koskeva 134 §. Tämän selvityksen näkökulmasta olennaista on se, että 35 §:ssä tarkoitettu matkustusasiakirja tarkoittaa ensi sijassa hakijan kansallista matkustusasiakirjaa, käytännössä passia. Kyseeseen voi tulla myös muu ulkomaalaislain 14 §:ssä viitattu muun valtion kuin Suomen myöntämä matkustusasiakirja, jonka Suomi tunnustaa. Selvitystä laadittaessa on pidetty tärkeänä korostaa 35 §:n ensisijaisuutta suhteessa 134 §:ään.

Tämän selvityksen tavoitteena on pohtia lainsäädännöllisiä ratkaisuja edellä kerrotun hallitusohjelmakirjauksen pohjalta. Selvityksen kohteena oleviin ulkomaalaislain säännöksiin kohdistuu myös soveltamiskäytäntöön perustuvia päivitystarpeita, joita on tarkoituksenmukaista tarkastella samassa yhteydessä.

## 2 Matkustusasiakirjaedellytystä koskeva kansallinen lainsäädäntö ja käytäntö

### 2.1 Voimassa oleva matkustusasiakirja maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä

Ulkomaalaislain 11 §:n mukaan yksi ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä on voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Matkustusasiakirja voi olla passi tai passin korvaava asiakirja. Säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 28/2003 vp) tehdään yhteys voimassa olevan matkustusasiakirjan ja henkilöllisyyden selvittämisen välille seuraavasti: *"Maahan saapuvan ulkomaalaisen henkilöllisyys on voitava luotettavasti selvittää. Tämä on tärkeää muun muassa siitä syystä, että voidaan todeta, onko henkilö määrätty maahantulokieltoon tai onko viranomaisten tiedossa muita seikkoja, joiden perusteella maahantulo tulisi estää."*

Rajan ylittämisestä Euroopan unionin ulkorajoilla ja lyhytaikaisesta oleskelusta jäsenvaltioiden alueella säädetään Schengenin rajasäännöstössä, joka on Suomessa suoraan sovellettava EU:n lainsäädäntöä. Schengenin rajasäännöksen 6 artiklassa säädetään kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytyksistä jäsenvaltioiden alueella oleskeluun tilanteessa, jossa oleskelun on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana. Kyseisen artiklan 1 kohdan a) alakohdan mukaan kolmannen valtion kansalaisen maahantulo edellyttää, että hänellä on hallussaan matkustusasiakirja, joka antaa haltijalleen oikeuden rajanylitykseen ja joka täyttää myös muut kyseisessä kohdassa luetellut edellytykset.

Ulkomaalaislain 14 §:n nojalla ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ja maassa oleskellessaan oltava 13 §:ssä tarkoitetun matkustusasiakirjaluettelon I, II tai III osassa tarkoitettu sellainen matkustusasiakirja, jonka Suomi tunnustaa. Vallitsevan käytännön mukaan ulkoministeriö päättää mm. sisäministeriötä kuultuaan, mitkä matkustusasiakirjat Suomessa hyväksytään. Ulkoministeriö pitää myös luetteloa Suomen hyväksymistä matkustusasiakirjoista. Matkustusasiakirjan hyväksymisen merkitystä käsitellään tarkemmin kohdassa 2.2.1. Suomi ei tällä hetkellä hyväksy esimerkiksi Somalian matkustusasiakirjaa, mistä johtuvia seurannaisvaikutuksia käsitellään jäljempänä.

Ulkomaalaislain lähtökohtana siis on, että Suomeen saapuvalla ja täällä oleskelevalla ulkomaalaisella on voimassa oleva matkustusasiakirja. Lähtökohtaisesti kyse on kansallisesta matkustusasiakirjasta, mutta kyseeseen voi tulla myös esimerkiksi toisen EU:n jäsenmaan myöntämä muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja. Poikkeuksen

matkustusasiakirjavaatimuksesta muodostavat turvapaikanhakijat ja pakolaiset, koska heillä on usein hyväksyttävä syy, jonka vuoksi he joutuvat turvautumaan esimerkiksi väärin tai väärennettyihin asiakirjoihin päästäkseen pakenemaan kotimaastaan. Tämä lähestymistapa pohjautuu Geneven pakolaissopimuksen 31 artiklan 1 kohtaan. Sen mukaan sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, missä heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna sopimuksen 1 artiklassa tarkoitettulla tavalla ja jotka ovat luvatta tulleet tai oleskelevat sopimusvaltion alueella, kuitenkin edellyttäen, että nämä ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulle. Tätä asiaa koskevaa sääntelyä sisältyy myös Schengenin rajasäännöstöön.

Käytännössä suuri osa turvapaikanhakijoista ei esitä Suomeen saapuessaan tai turvapaikkamenettelyn aikana matkustusasiakirjaa, eikä muitakaan asiakirjoja. Jos matkustusasiakirjaa ei ole, henkilöllisyys perustuu yleensä hakijan suulliseen kertomukseen ja tätä tukevaan mahdolliseen muuhun asiakirjaselvitykseen. Varmistamattoman henkilöllisyyden tilanne koskeekin erityisesti turvapaikanhakijoita sekä kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita ja heidän perheenjäseniään. Tämä tilanne koskee myös niitä turvapaikanhakijoita, joille ei ole myönnetty kansainvälistä suojelua, vaan oleskelulupa jollain muulla turvapaikkahakemuksen yhteydessä tutkittavalla perusteella, esimerkiksi yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Maahanmuuttovirastossa on kuitenkin havaittu, että jopa useassa sadassa tapauksessa vuosittain hakija ei ole turvapaikkamenettelyssä esittänyt henkilöllisyysasiakirjojaan, mutta hakiessaan tavallista oleskelulupaa kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen hän esittää kansallisen matkustusasiakirjan.

Maahantulo ja maassa oleskelu ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa on sanktioitu. Rikoslain 17 luvun 7 §:n mukaan valtionrajarikokseen syyllistyy mm. henkilö, joka ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa. Ulkomaalaislain 185 §:n mukaan ulkomaalaisrikkomuksesta tuomitaan sakkoon mm. ulkomaalainen, joka tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa.

- ▶ **Ulkomaalaislain nojalla maahantulo ja maassa oleskelu edellyttää voimassa olevaa matkustusasiakirjaa.**
- ▶ **Matkustusasiakirjan tulee olla Suomen tunnustama.**
- ▶ **Matkustusasiakirjavaatimuksen täyttäminen on usein ongelmallista turvapaikanhakijoina saapuneille, jos he hakevat myöhemmin tavallista oleskelulupaa Suomessa.**

## 2.2 Voimassa oleva matkustusasiakirja oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä

### 2.2.1 Pääsääntönä vaatimus voimassa olevasta matkustusasiakirjasta

Ulkomaalaislain 35 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Voimassa oleva matkustusasiakirja mielletään yhdeksi oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä, vaikka se laissa onkin erillään muista yleisistä edellytyksistä, joista säädetään lain 36 §:ssä. Matkustusasiakirjavaatimukseen viitataan toisinaan myös nk. liitännäisvaatimuksena.

Voimassa olevalla matkustusasiakirjalla voidaan varmistua ulkomaalaisen henkilöllisyydestä ennen kuin oleskelulupa myönnetään. Tämä lainsäätäjän tahto ilmenee hallituksen esityksen (HE 104/2010 vp) perusteluista, joissa todetaan seuraavaa: *”Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti sitä, että ulkomaalaisen henkilöllisyys on varmistettu. Tämä ilmenee välillisesti ulkomaalaislain 35 §:stä, jonka mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Saman pykälän mukaan oleskelulupa voidaan myöntää kuitenkin pykälässä erikseen mainituilla perusteilla voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyys pyritään selvittämään niin hyvin kuin se on mahdollista.”* Tieto hakijan henkilöllisyydestä muodostaa lähtökohdan kaikkien lupa-asioiden käsittelylle. Viranomaisen on tiedettävä, kenelle oleskelulupa myönnetään. Henkilöllisyys on myös välttämätön tieto turvallisuusriskien arvioimiseksi.

Matkustusasiakirjavaatimuksella pyritään varmistamaan paitsi henkilön henkilöllisyys myös hänen kansalaisuutensa tai siihen verrattava valtiollinen asema. Kansalaisuus on valtion ja yksityisen henkilön välinen perustavanlaatuinen oikeudellinen suhde, jolla on vaikutusta myös mahdollisuuksiin liikkua muiden valtioiden alueella. Passin tai muun matkustusasiakirjan myöntämisellä kansalaisuusvaltio osoittaa, että kyseinen henkilö on valtion kansalainen ja valtion diplomaattisessa suojeluksessa ulkomailla, eikä henkilön matkustamisella ulkomailla ole valtion lainsäädännöstä johtuvaa estettä. Tällainen este voi olla esimerkiksi asepalveluksen suorittaminen. Passi tai muu matkustusasiakirja on käytännössä myös edellytys maasta poistamisen täytäntöönpanemiseksi, jos henkilö ei saa oleskelulupaa tai hänen lupaansa ei myöhemmin jatketa.

Kun ensimmäistä oleskelulupaa Suomeen haetaan ulkomaalaislain 60 §:n nojalla lähtökohtaisesti ulkomailta käsin, on luontevaa, että voimassa oleva matkustusasiakirja on luvan myöntämisen edellytyksenä, koska sen avulla oleskeluluvan saanut henkilö pääsee matkustamaan Suomeen. Tiedossa ei ole, että 35 §:ssä asetettu matkustusasiakirjavaatimus olisi yleisesti ongelmallinen haettaessa ensimmäistä oleskelulupaa ulkomailta.



Poikkeuksen tähän muodostaa tilanne, jossa Suomi ei ole tunnustanut henkilön kansallisuusvaltion myöntämää passia ulkomaalaislain 14 §:ssä tarkoitetuksi matkustusasiakirjaksi.

Muiden valtioiden viranomaisten myöntämien matkustusasiakirjojen tunnustaminen kytkeytyy suoraan kansainvälisen oikeuden vakiintuneeseen periaatteeseen suvereenin valtion oikeudesta määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta. Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen 1105/2011/EU mukaisesti EU:n jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia päättämään siitä, minkä valtion matkustusasiakirjat ne tunnustavat asiakirjoiksi, joiden haltijan sallitaan ylittää unionin ulkoraja ja joihin voidaan kiinnittää viisumitarra. Matkustusasiakirjan tunnustamisesta päättää Suomessa ulkoministeriö. Matkustusasiakirjan hyväksymismenettely sisältää mm. viitemaiden käytäntöjen arvioinnin ja siinä huomioidaan myös esimerkiksi Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) asiaankuuluvat standardit ja suositukset. Lausuntoja pyydetään myös muilta viranomaisilta ja mm. sisäministeriöltä. Matkustusasiakirjan tunnustamattomuus tarkoittaa käytännössä sitä, että ko. valtion myöntämiä matkustusasiakirjoja ei pidetä sellaisina luotettavina asiakirjoina, jotka mahdollistavat haltijansa henkilöllisyyden luotettavan selvittämisen. Tilanteessa, jossa Suomi ei tunnusta valtion matkustusasiakirjaa, oleskeluluvan myöntämisen edellytys ei näin ollen lähtökohtaisesti täyty.

Eri tahot vaikuttaisivat olevan yksimielisiä siitä, että voimassa oleva matkustusasiakirja on tekniluonteisena oleskeluluvan edellytyksenä selkeä ja objektiivisesti perusteltu. Tämä lähestymistapa vastaa myös eurooppalaista sääntelyä ja muiden maiden käytäntöjä (vrt. kohdat 6 ja 7 jäljempänä). Käytännössä voimassa olevan matkustusasiakirjan esittäminen merkitsee sitä, että hakijan henkilöllisyys katsotaan selvitettyksi ja tästä tehdään merkintä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Selkeillä oleskeluluvan myöntämisedellytyksillä varmistetaan hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun lisäksi se, että lupamenettelyt ovat mahdollisimman sujuvia ja päätöksenteko viivytyksetöntä.

- ▶ **Matkustusasiakirjavaatimuksen täyttämiseen ei liity yleisesti ongelmia haettaessa ensimmäistä oleskelulupaa ulkomailta. Poikkeuksena on tilanne, jossa Suomi ei ole tunnustanut tietyn maan passia.**
- ▶ **Ulkomaalaislain 35 §:n vaatimus voimassa olevasta matkustusasiakirjasta on oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä selkeä ja objektiivisesti perusteltu.**

## 2.2.2 Lakiin perustuvat poikkeukset matkustusasiakirjavaatimuksesta

Oleskelulupa voidaan poikkeuksellisesti myöntää 35 §:ssä mainituissa tilanteissa voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Nämä poikkeukset ovat seuraavat:

- oleskeluluvan myöntäminen maasta poistumisen estymisen vuoksi (51 §)
- oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §)
- oleskeluluvan myöntäminen ihmiskaupan uhrille (52 a §)
- oleskeluluvan myöntäminen laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle (52 d §)
- oleskeluluvan myöntäminen todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle (52 e §)
- turvapaikka (87 §)
- toissijainen suojelu (88 §)
- oleskeluluvan myöntäminen poissulkemislausekkeita sovellettaessa (89 §)
- oleskeluluvan myöntäminen tilapäisen suojelun perusteella (110 §)

Korkein hallinto-oikeus on ennakkoratkaisussaan KHO 2017:61 todennut, että kun ”*otetaan huomioon ulkomaalaislain 35 §:n muotoilu, lainsäätäjän tarkoituksena voidaan katsoa olleen rajoittaa säännönmukainen poikkeaminen matkustusasiakirjaedellytyksestä vain säännöksessä mainittuihin tilanteisiin*”. Tämä on ollut myös Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännön lähtökohta. Vaikka pykälän kirjoitusasusta (”voidaan”) voisi saada käsityksen, että oleskeluluvan myöntämiseen poikkeuksellisesti ilman matkustusasiakirjaa liittyisi harkintaa, myöntää Maahanmuuttovirasto käytännössä säännönmukaisesti kaikissa säännöksessä luetelluissa tilanteissa oleskeluluvan edellyttämättä voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Poikkeukset koskevat pääsääntöisesti (pl. todistajansuojeluohjelmassa oleva ulkomaalainen ja pakolaiskiintiössä Suomeen otettava henkilö) Suomesta käsin haettavia oleskelulupia.

Voimassa olevaan sääntelyyn ei sisälly erillistä mahdollisuutta kohtuullisuusharkintaan. Käytännössä on kuitenkin esiintynyt tilanteita, joissa tällainen mahdollisuus olisi ollut tarpeen. Säännöksen joustamattomuus on myös saattanut vaikuttaa siihen, että ratkaisuja on soveltamiskäytännössä etsitty lain 134 §:ään sisältyvän muun erityisen syyn kautta.

- ▶ **Lain 35 §:n luettelo tilanteista, joissa voidaan säännönmukaisesti poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta, on tyhjentävä.**
- ▶ **Poikkeusluetteloon sisältyy myös muita kuin suojelun tarpeen perusteella myönnettäviä lupia, esim. yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävä lupa (52 §).**
- ▶ **Säännökseen ei sisälly erillistä kohtuullisuusharkintaa. Käytännön soveltamistilanteet ovat osoittaneet kohtuullisuusharkinnan tarpeellisuuden.**

### 2.2.3 Soveltamiskäytäntöön perustuvat poikkeukset pääsääntöön

Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain 35 §:ää koskeva soveltamiskäytäntö on irtaantunut voimassa olevan lain sanamuodosta toisaalta kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden vuoksi, toisaalta kohtuullisuuteen liittyvien näkökohtien vuoksi. Näissä tilanteissa puhutaan usein muukalaispassin myöntämisestä, vaikka tarkasti ottaen lainsäädännön näkökulmasta ensin poiketaan 35 §:n matkustusasiakirjavaatimuksesta, minkä jälkeen voidaan myöntää oleskelulupa ja muukalaispassi samanaikaisesti. Tilanteen tarkasteleminen yksinomaan tai ensi sijassa muukalaispassin myöntämisen näkökulmasta on omiaan hämärtämään 35 ja 134 §:ien välistä suhdetta.

#### 1) Somalian kansalaisten perheenyhdistäminen, koska Suomi ei tunnusta Somalian passia

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella Maahanmuuttovirasto myöntää Somalian kansalaisten perheenyhdistämistilanteissa oleskeluluvan siitä huolimatta, ettei hakijalla ole esittää voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Koska Suomi ei tunnusta Somalian passia, Somalian kansalaisilla ei ole itsestään riippumattomasta syystä mahdollisuutta saada Suomen hyväksymää matkustusasiakirjaa ja siten täyttää matkustusasiakirjavaatimusta. Näissä tilanteissa matkustusasiakirjavaatimuksesta poiketaan perheenkokoajan maassa oleskelun perusteesta riippumatta. Käytännöllä suojataan perheenkokoajan oikeutta perhe-elämään. Perheenyhdistämistilanteissa kyse on pääsääntöisesti ulkomailta käsin haettavista oleskeluluvista. Näissä tilanteissa henkilölle myönnettävällä laissez passer -matkustusasiakirjalla mahdollistetaan pääsy maahan. Kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvia poikkeuksia käsitellään tarkemmin kohdassa 5.

Edellä kerrottu poikkeus ei koske esimerkiksi työnteon perusteella myönnettäviä lupia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan yksityis- ja perhe-elämän suojan ulottuvuus ja tähän liittyen syrjintäkiellon mahdollista rikkomista koskeva valitusasia on kuitenkin parhaillaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltävänä.

#### 2) Matkustusasiakirja on vanhentunut Suomessa oleskelun aikana, eikä sen uusiminen ole mahdollista Suomessa tai Suomesta käsin

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

On huomattava, että kyse on tilanteesta, jossa hakijan henkilöllisyys on aiemmin Suomessa selvitetty, eikä asiakirjan vanhentuminen sen vuoksi ole este luvan myöntämiselle. Tämä soveltamiskäytännön muutos liittyy osaltaan vuosien 2015–2016 poikkeukselliseen tilanteeseen, joka on saattanut johtaa siihen, että turvapaikkahakemusten pitkien käsittelyaikojen vuoksi hakijan kansallinen passi on menettelyn aikana vanhentunut. Vaikka kyse on muukalaispassin myöntämisestä koskevasta ohjeesta, tulisi asiaa lainsäädäntöä muutettaessa lähestyä ensisijaisesti lain 35 §:n kautta.

### 3) Koronapandemian aikainen ohje koskien muukalaispassin harkinnanvaraista myöntämistä

Maahanmuuttovirasto antoi 27.5.–31.10.2020 väliselle ajalle koronapandemian vuoksi ohjeen, jossa käsiteltiin muukalaispassin harkinnanvaraista myöntämistä oleskeluluvan hakijalle koronapandemian aikana ulkomaalaislain 134 §:n mukaisen muun erityisen syyn perusteella. Kyse oli tilanteesta, jossa Suomessa oleva hakija vetosi siihen, ettei hän tilapäisesti voinut palata kotimaahansa tai muuhun maahan koronapandemiasta johtuvan pakottavan syyn, kuten puuttuvien liikenneyhteyksien, vuoksi. Kyseinen määräajan voimassa ollut ohje koski myös työperusteisten lupien myöntämistä. Ohjeen mukaan oleskeluluvan hakijalle voitiin koronatilanteen takia myöntää muukalaispassi ja oleskelulupa vuodeksi yhtä aikaa, jos henkilö

1. täytti muut oleskeluluvan edellytykset kuin matkustusasiakirjaedellytyksen,
2. hänen henkilöllisyytensä oli varmistettu,
3. hän ei voinut uusia tai hankkia kansallista passia Suomesta käsin ja
4. hänelle ei ollut jo aiemmin myönnetty muukalaispassia oman maan passin hankkimista varten.

Kyseyseen rajattuun ja tilapäiseen soveltamislinjaukseen päädyttiin kevään 2020 poikkeustilanteessa, jossa matkustusliikenne Suomesta oli vakavasti häiriintynyt ja käytännössä monilta osin keskeytynyt ja jossa Poliisihallitus antoi 16.3.2020 ja 28.5.2020 päivätyillä kirjeillä (POL-2020-15895) poikkeuksellisia määräyksiä maasta poistamisen täytäntöönpanosta koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-tartuntatauti-epidemian aikana. Myös tämänkaltaisia odottamattomia ja poikkeuksellisia tilanteita on ensisijaisesti syytä käsitellä lain 35 §:ssä.

### 4) Afganistanin tilanteen vaikutus kansallisen passin voimassaolon jatkamiseen

Maahanmuuttovirasto helpotti syyskuussa 2021 Afganistanin kansalaisten muukalaispassien saamista tilanteessa, jossa henkilö on saanut oleskeluluvan Suomeen tai on hakenut oleskelulupaa Suomeen ja täyttää oleskeluluvan edellytykset, mutta kansallinen passi on Suomessa oleskelun aikana vanhentunut, eikä sen voimassaoloaika ole mahdollista saada Afganistanin tilanteen vuoksi jatkettua. Muukalaispassin myöntäminen näissä tilanteissa

edellyttää, että kansallinen passi on aiemmin esitetty viranomaisille. Maahanmuuttovirasto myöntää näissä tilanteissa muukalaispassin kolmeksi vuodeksi. Kyseisenä aikana henkilön edellytetään selvittävän, onko hänen mahdollista saada Afganistanin passi.

### 5) Muut poikkeustilanteet

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

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

- ▶ Suomea sitovat kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ja kohtuullisuuteen liittyvät näkökohdat ovat johtaneet siihen, että lain 35 §:n matkustusasiakirjavaatimuksesta on soveltamiskäytännössä ollut välttämätöntä poiketa. Myös poikkeamistapauksissa hakijan henkilöllisyys pyritään selvittämään mahdollisimman hyvin.
- ▶ Lain 35 §:ssä ei ole erikseen huomioitu kohtuullisuusnäkökohtia, minkä vuoksi poikkeamiset on käytännössä tehty 134 §:n muun erityisen syyn soveltamisen kautta.

## 2.2.4 Nykytilanteesta oleskeluluvan hakijoille aiheutuvia käytännön ongelmia

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan matkustusasiakirjavaatimuksen täyttämiseen liittyy Suomesta käsin haettaessa käytännön ongelmia erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa hakijan kansalaisuusvaltiolla ei ole edustustoa Suomessa tai Suomessa sijaitseva edustusto ei myönnä kansallisia matkustusasiakirjoja, eikä kyseisellä valtiolla ole käytössä myöskään muita, esimerkiksi sähköisiä, kanavia matkustusasiakirjan hakemiselle. Näitä käytännön tilanteita on pyritty ratkaisemaan eri tavoin, esim. edesauttamalla nk. passi-delegaatioiden vierailuja Suomessa. Viime kädessä henkilöllä ei ole muuta vaihtoehtoa kuin pyrkiä hankkimaan passi oman maansa edustustosta muualta Euroopasta tai kotimaastaan. On myös esiintynyt tilanteita, joissa turvapaikanhakija, joka on saanut kielteisen päätöksen hakemukseensa, kertoo, ettei uskalla tai halua kääntyä kotimaansa viranomaisten puoleen matkustusasiakirjan hankkimiseksi. Jos henkilö on saanut kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa, ei hänellä kuitenkaan ole objektiivisesti arvioiden perusteita kieltäytyä kääntymästä kansallisten viranomaisten puoleen. Tällöin hänen voidaan myös edellyttää täyttävän matkustusasiakirjavaatimuksen, jos se on käytännössä mahdollista.

Muiden turvapaikanhakijoiden tavoin suurimmalla osalla Suomeen **Afganistanista** tulevista turvapaikanhakijoista ei ole kansallista passia. Heille kansallisen matkustusasiakirjan hankinta on vaikuttanut olevan erityisen hankalaa. Käytännön tilanteita on ratkottu esimerkiksi siten, että Afganistanin Tukholman edustusto on järjestänyt Suomeen nk. passi-delegaatioita. Kyse on kuitenkin varsin harvakseltaan toteutuneesta menettelystä. Saattujen tietojen mukaan Afganistanin kansalaiset ovat myös onnistuneet saamaan henkilöllisyydistodistuksia (tazkera)<sup>3</sup> ja passeja Afganistanin edustustosta muualta Euroopasta ja kotimaastaan. Jotkut ovat saaneet apua asiakirjojen hankinnassa Afganistanissa asuvilta sukulaisiltaan tai ystäviltään. Kaikilla ei kuitenkaan näitä siteitä Afganistaniin ole. Tämä koskee erityisesti sellaisia Afganistanin kansalaisia, jotka ovat syntyneet ja eläneet koko elämänsä Afganistanin naapurimaissa, useimmiten Iranissa. Vaikka Afganistanin passilla on voitu täyttää matkustusasiakirjavaatimus, ei niitä ole aina pidetty luotettavina selvityksinä henkilöllisyydestä. Tällä hetkellä Talebanin valtaannousun jälkeinen maan sekasortoinen tilanne ja hallinnon järjestäytymättömyys sekä maan ulkomaan edustustojen käytännön mahdollisuudet matkustusasiakirjojen myöntämiseen vaikeuttavat käytännössä Afganistanin kansalaisten matkustusasiakirjojen hankkimista paitsi Suomesta tai muusta valtiosta, myös kotimaastaan käsin.

Aiemmin **Irakin** edustusto Helsingissä myönsi kansalaisilleen passeja, mutta nykyisin se ei niitä enää myönnä. Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa

<sup>3</sup> Tazkera on Afganistanin henkilöllisyydistodistus, joka edellytetään Afganistanin passin hankkimista varten.

toimintaohjelmassa on toimenpiteenä vuoropuhelun jatkaminen Irakin Helsingin suurlähetystön kanssa siitä, että Suomessa oleskelevien irakilaisten asema paranisi, jos suurlähetystö myöntäisi matkustusasiakirjoja kansalaisilleen. Saatujen tietojen mukaan Irakin kansalaiset ovat onnistuneet saamaan passeja Irakin Tukholman edustustosta. Tämä edellyttää kuitenkin matkustamista Schengen-alueen sisällä ilman oleskelulupaa ja passia. Vaikka Schengen-alueen vapaa liikkuvuus ilman sisäraajatarkastuksia mahdollistaa käytännössä tämänkaltaisen matkustamisen, tulisi henkilöllä olla matkustusasiakirja ja oleskelulupa, jotta matkustaminen voisi tapahtua laillisesti. Suomessa oleskelevien irakilaisten on mahdollista myös valtuuttaa edustaja Irakissa hoitamaan passiasiaa.

Oman erityistilanteen sekä Suomesta että ulkomailta lupaa haettaessa muodostaa se, jos Suomi ei tunnusta tietyn maan passia ulkomaalaislain 14 §:ssä tarkoitetuksi matkustusasiakirjaksi. Tämä tilanne on kyseessä esimerkiksi **Somalian** kansalaisten kohdalla. Sama tilanne koskee myös **kansalaisuudettomia** hakijoita, joiden ei ole mahdollista saada minäkään valtion tai muun tahon (esim. Palestiinalaisalueiden) myöntämää matkustusasiakirjaa. Näissä tilanteissa oleskeluluvan myöntäminen on ulkomaalaislain mukaan mahdollista vain sovellettaessa 35 §:ssä mainittuja poikkeusperusteita. Näin ollen laki ei anna mahdollisuutta myöntää näille henkilöille oleskelulupaa esimerkiksi perhesiteen, opiskelun tai työnteon perusteella sen paremmin ulkomailta kuin Suomesta haettuna. Käytännössä tämä johtaa tilanteeseen, jossa Somalian kansalainen ei tällä hetkellä voi missään tilanteessa saada esimerkiksi työperusteista oleskelulupaa Suomeen. Korkeimman hallinto-oikeuden Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintaan pohjautuvaa perhesidehakemuksia koskevaa ratkaisukäytäntöä tarkastellaan tältä osin tarkemmin jäljempänä.

- ▶ **Matkustusasiakirjavaatimuksen täyttäminen on käytännössä ongelmallista, jos oleskelulupaa hakevan henkilön kansalaisuusvaltiolla ei ole edustustoa Suomessa tai Suomessa sijaitseva edustusto ei myönnä kansallisia matkustusasiakirjoja.**
- ▶ **Matkustusasiakirjan hankkiminen voi olla mahdotonta myös kansalaisuusvaltion turvallisuus- tms. tilanteen takia tai esimerkiksi pandemiasta johtuvien matkustusrajoitusten vuoksi.**
- ▶ **Käytännön ongelmat koskevat muitakin kuin työnteon perusteella myönnettäviä lupia.**
- ▶ **Jos Suomi ei tunnusta tietyn maan passia, ei matkustusasiakirjavaatimusta ole mahdollista täyttää. Tämä estää lähtökohtaisesti kaikkien oleskelulupien myöntämisen, mutta kansainvälisoikeudellisen velvoitteen toteuttamiseksi Maahanmuuttovirasto tekee soveltamiskäytännössään poikkeuksen perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien osalta.**

## 2.3 Muukalaispassin myöntäminen

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

Muukalaispassi myönnetään aina tilanteissa, joissa henkilö on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun (88 §) tai tilapäisen suojelun (110 §) perusteella. Tämä ilmenee selkeästi lain 134 §:n 2 ja 3 momenttien sanamuodosta ("myönnetään"). Toissijaisen suojelun ja tilapäisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat ovat 35 §:n mukaisia nimenomaisia poikkeusperusteita, joissa voimassa olevaa matkustusasiakirjaa ei edellytetä.

Maahanmuuttovirastolle on jätetty harkinnanvara ("voidaan myöntää") muukalaispassin myöntämisessä muissa tilanteissa, joissa oleskelulupa myönnetään 35 §:n perusteella poikkeuksellisesti ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Tällöin tulee arvioitavaksi, onko kyseessä tilanne, jossa henkilö ei voi saada passia kotimaansa viranomaiselta taikka hän on kansalaisuudeton tai muukalaispassin myöntämiseen on muu erityinen syy. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perustelujen mukaan erityinen syy voisi olla esimerkiksi hakijan kotimaan sekava tilanne, jolloin sen selvittäminen, mikä on hakijan kotimaa tai kansalaisuus, on poikkeuksellisen vaikeaa tai se veisi kohtuuttoman kauan aikaa. Käytännön esimerkkinä perusteluissa mainitaan entisestä Jugoslaviasta tulleet ulkomaalaiset sekä Somaalian sisällissota ja sisällissodan päättymisen jälkeinen hallinnollinen sekaannus. Tänä päivänä Maahanmuuttovirasto määrittää asiakkaiden kansalaisuuden varsin nopeasti, eikä esim. entisen Jugoslavian alueelta tulleiden kansalaisuuden määrittäminen ole enää erityisen vaikeaa tai aikaavievää. Korkein hallinto-oikeus on todennut (KHO 2016:64), että hallituksen esityksessä mainitut tilanteet ovat ainoastaan esimerkkejä, eivätkä ne sulje pois myös henkilökohtaiseen kohtuuttomuuteen liittyvää syytä lainkohdassa tarkoitettuna erityisenä syynä. Jos henkilö ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa, Maahanmuuttovirasto edellyttää, että hän esittää siitä kotimaansa viranomaisen antaman todistuksen.

Ulkomaalaislain 134 §:ssä ei säädetä muukalaispassin myöntämisprosessista. Maahanmuuttoviraston käytännöt ovatkin jonkin verran vaihdelleet sen suhteen, myönnetäänkö muukalaispassi samanaikaisesti oleskeluluvan kanssa vaiko erillisestä hakemuksesta oleskeluluvan saamisen jälkeen. Aiemmin Maahanmuuttovirasto myönsi samanaikaisesti esimerkiksi opiskeluperusteisen tai perhesiteeseen perustuvan oleskeluluvan kanssa muukalaispassin kansallisen passin hankkimista varten. Tuolloisten kokemusten perusteella vaikutti siltä, että kansallinen passi onnistuttiin erityisesti Euroopassa sijaitsevista edustustoista hankkimaan, vaikka se saattoi edellyttää pariakin asiointia edustustossa.



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

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

Muukalaispassin voimassaoloajasta säädetään lain 134 §:n 5 momentissa. Suomesta haetuna muukalaispassi voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi. Tämä on myös soveltamiskäytännössä pääsääntö. Kuitenkin tilanteessa, jossa muukalaispassi myönnetään kansallisen passin hankintaa varten, voidaan se Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan myöntää poikkeuksellisesti ja tapauskohtaisesti lyhyemmäksi ajaksi. Maahanmuuttoviraston vakiintuneen käytännön mukaan turvapaikkamenettelyssä oleskeluluvan muun kuin kansainvälisen suojelun perusteella saaneelle henkilölle, joka hakee ensimmäistä muukalaispassia, ja jolle se myönnetään kansallisen passin hankkimista varten, myönnetään yleensä muukalaispassi kahdeksi vuodeksi.

Muukalaispassin sisällöstä säädetään lain 136 §:ssä. Säännöksen 3. momentissa todetaan, että jos ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, siitä tehdään merkintä muukalaispassiin.

- ▶ **Muukalaispassin myöntämisen edellytyksenä katsotaan vakiintuneesti olevan se, että henkilöllä on voimassa oleva oleskelulupa tai se myönnetään hänelle samanaikaisesti muukalaispassin kanssa. Tätä edellytystä ei kuitenkaan ole kirjattu 134 §:ään.**
- ▶ **Laissa ei säädetä muukalaispassin myöntämismenettelystä.**

## 3 Turvapaikanhakijan työnteko-oikeuteen ja työntekijän oleskelulupaan liittyvä kansallinen lainsäädäntö ja käytäntö

Hallitusohjelmakirjauksessa 35 §:n matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeaminen rajataan kielteisen päätöksen saaneisiin turvapaikanhakijoihin, jotka ovat työllistyneet. Tästä syystä seuraavassa käsitellään lyhyesti turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta ja työntekijän oleskeluluvan myöntämistä.

### 3.1 Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus

Ulkomaalaislain 79 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaisella, joka on hakenut kansainvälistä suojelua tai tehnyt 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, on oikeus tehdä ansio-työtä ilman oleskelulupaa kolmen kuukauden kuluttua turvapaikkahakemuksen jättämisestä, jos hän on esittänyt voimassa olevan matkustusasiakirjan ja jos näin ei ole, kuusi kuukautta hakemuksen jättämisestä. Lain mukaan työnteko-oikeus päättyy, kun kielteiseen turvapaikkapäätökseen liittyvä maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Eri tahot kuten työnantajaliitot, järjestöt ja myös viranomaiset ovat pitäneet tärkeänä selkiyttää työnteko-oikeuden päättymisajankohtaa koskevaa 80 §:n 6 momenttia, vaikkakin päättymisajankohtaan sinällään liittyy erilaisia näkökantoja.

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus perustuu siis suoraan ulkomaalaislakiin, eikä siihen liity lupa- tai muutakaan menettelyä. Työnteko-oikeudesta ei tehdä viranomaispäätöstä. Voimassa olevan työnteko-oikeuden osoittaminen on sekä turvapaikanhakijan että työnantajan vastuulla. Turvapaikanhakija tai hakijan työnantaja voi pyytää Maahanmuuttovirastosta turvapaikanhakijan työnteko-oikeustodistuksen. Todistus ei kuitenkaan ole edellytys työnteko-oikeuden olemassaololle.

Vastaanottokeskusten arvioiden mukaan vuonna 2019 niiden asiakkaista 23 % kävi töissä.

- ▶ **Työnteko-oikeuden alkamisajankohtaan vaikuttaa se, onko turvapaikanhakija esittänyt voimassa olevan matkustusasiakirjan vai ei. Muutoin matkustusasiakirjalla ei ole vaikutusta turvapaikanhakijan työnteko-oikeuteen.**
- ▶ **Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus perustuu suoraan ulkomaalaislakiin, eikä siihen liity lupa- tai muutakaan menettelyä.**

## 3.2 Oleskeluluvan hakeminen työnteon perusteella

Lähtökohtaisesti kaikkia ensimmäisiä oleskelulupia Suomeen haetaan ulkomaalaislain 60 §:n nojalla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Jokaisen oleskeluluvan hakijan on täytettävä lain 35 §:n mukainen vaatimus matkustusasiakirjan voimassaolosta ja 36 §:n mukaiset yleiset edellytykset. Jälkimmäisiin kuuluu se, että hakijaa ei ole määrätty maahantulokieltoon ja että hän ei vaaranna yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Edellytys voimassa olevasta matkustusasiakirjasta on näissä tilanteissa luonteva, koska sen avulla henkilö matkustaa oleskeluluvan saatuaan Suomeen.

Poikkeuksellisesti oleskelulupa voidaan myöntää myös Suomesta haettuna ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle. Ulkomaalaislain 49 §:ssä mainitaan tällaisina tilanteina esimerkiksi työntekijän oleskeluluvan myöntäminen, jos myöntämättä jättäminen Suomesta haettuna olisi ulkomaalaisen tai työnantajan kannalta perusteetonta (1 mom. 3 kohta), sekä jos lupatyyppistä riippumatta oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta (1 mom. 5 kohta). Myös Suomen kansalaisen (50 §) tai Suomessa asuvan unionin kansalaisen perheenjäsenelle (50 a §) lupa voidaan myöntää Suomessa haettuna. Työ- ja elinkeinoministeriössä käynnissä olevassa hallitusohjelmakirjaukseen perustuvassa opiskelijoita koskevassa hankkeessa esitetään muun muassa sitä, että kansainvälisen suojelun hakijoille palautetaan oikeus hakea oleskelulupaa opiskelun perusteella.

Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännössä 49 § nähdään lisäedellytyksenä Suomessa haettavalle luvalla. Käytännössä säännös mahdollistaa luvan hakemisen Suomesta käsin. Luvan varsinaisena perusteena pidetään substanssisäännöksen sisältävää lainkohtaa. Näissä tilanteissa oleskelulupa myönnetään tilapäisenä tai jatkuvana samoin perustein kuin vastaava lupa ulkomailta haettuna. Tämä tarkoittaa sitä, että myös 35 §:n edellytys matkustusasiakirjan voimassaolosta pätee.

Lain 49 §:ää koskevissa perusteluissa (HE 28/2003 vp) vahvistetaan pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella tulee pääsääntöisesti olla oleskelulupa maahan saapuessaan. Perustelujen mukaan matkailutarkoituksessa tai muussa lyhytaikaisessa tarkoituksessa viisumivapaasti

tai viisumilla maahan saapunut voi saada Suomessa oleskeluluvan 49 §:ssä erikseen säädettyissä tapauksissa. Näissä tilanteissa olisi kohtuutonta edellyttää, että henkilö palaisi kotimaahansa hakemaan oleskelulupaa Suomeen. Tänä päivänä säännöstä sovelletaan myös kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden kohdalla, minkä pykälän sanamuoto sinänsä mahdollistaa.

Oleskeluluvan yleisten edellytysten lisäksi arvioidaan aina jokaisen lupatyypin erityiset edellytykset. Ne vaihtelevat sen mukaan, onko kyse opiskelusta, työnteosta, perhesiteestä tai jostakin muusta lupaperusteesta. Työntekijän oleskelulupa on poikkeuksellisesti kaksiosainen. Se edellyttää ensin työ- ja elinkeinotoimiston tekemää osapäätöstä, joka perustuu kokonaisharkintaan sisältäen työvoiman saatavuuden, työsuhteen ehtojen sekä työnantajan ja työntekijän edellytysten arvioinnin. Vasta tämän jälkeen Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen oleskeluluvasta.

Maahanmuuttoviraston ohjeistuksessa tarkastellaan työntekijän oleskeluluvan myöntämistä Suomesta käsin haettuna myös tilanteessa, jossa kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö on työllistynyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tai siihen liittyvän valitusasian käsittelyn aikana. Edellytyksenä luvan myöntämiselle on, että hakijalla ei ole maahantuloon, matkustusasiakirjoihin tai henkilöllisyyteen liittyviä väärinkäytöksiä ja työ- ja elinkeinotoimisto on tehnyt asiassa myönteisen osapäätöksen. Oleskelulupaharkinnassa kiinnitetään huomiota myös hakijan maassa oleskeluaikaan ja työsuhteen keston.

Ulkomaalaislain 54 §:n mukaan uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ovat edelleen voimassa. Säännöksen perusteluissa todetaan, että lain 36 §:n mukaiset yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle on otettava huomioon myös jatkolupaa myönnettäessä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä hanke työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyvän lainsäädännön sujuvoittamiseksi. Yhtenä kysymyksenä hankkeessa tarkastellaan mahdollisuutta oleskelulupien yleisten edellytysten ja erityisten edellytysten tutkintajärjestyksen muuttamiseen siten, että yleiset edellytykset tutkittaisiin ennen luvan myöntämisen erityisiä edellytyksiä. Tutkintajärjestyksen muuttaminen oli esillä myös maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittämistä koskevassa hankkeessa (MISEC-hanke) ja sen selvittämistä koskeva toimenpide sisältyy laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaiseen toimintaohjelmaan vuosille 2021–2024. Tämän selvityksen näkökulmasta on tärkeä seurata, millaiseen ratkaisuun asiassa päädytään.

Maahanmuuttovirastosta ja työhallinnosta saatujen tietojen mukaan vuosina 2019–2020 (8/2020) noin 300 kielteisen päätöksen saanutta turvapaikanhakijaa on saanut työntekijän oleskeluluvan. Asiaa vuonna 2019 selvitettäessä todettiin, että suurin osa sellaisista

kielteisistä oleskelulupapäätöksistä työnteen perusteella vuosina 2015–2019 tehtyihin hakemuksiin, jotka oli tehty kielteisen turvapaikkapäätöksen aiemmin saaneille, perustui työ- ja elinkeinotoimiston tekemään kielteiseen osapäätökseen. Huomattavasti pienempi osa kielteisistä lupapäätöksistä perustui siihen, että oleskeluluvan saamisen yleiset edellytykset eivät täyttyneet. Näistäkin päätöksistä vain osa johtui matkustusasiakirjan puuttumisesta. Kyse oli enintään muutamasta kymmenestä henkilöstä vuositasona.

- ▶ Oleskelulupa voidaan lain 49 §:n nojalla myöntää poikkeuksellisesti Suomesta haettuna. Tällöin luvan myöntämisedellytykset (ml. yleiset ja erityiset edellytykset) ovat samat kuin lupaa ulkomailta haettaessa.
- ▶ Harkittaessa oleskeluluvan yleisten ja erityisten edellytysten tutkintajärjestyksen mahdollista muuttamista, on syytä kiinnittää huomiota tämän selvityksen ehdotuksiin.

## 4 Suhde perustuslakiin

Tämän selvityksen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin yhdenvertaista kohtelua koskeva 6 §, liikkumisvapautta koskeva 9 §, yksityiselämän suoja koskeva 10 §, oikeusturvaa koskeva 21 § ja perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 §. Perustuslaissa säädetyt perusoikeudet, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, kuuluvat kaikille kansalaisuudesta riippumatta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille, että asetettaessa heille velvollisuuksia. Tätä yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää pykälän 2 momentin syrjintäkielto. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sekä yhdenvertaisuusperiaate että syrjintäkielto täsmentyvät yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), jossa on määritelty muun muassa välitön ja välillinen syrjintä sekä erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet. Sekä yhdenvertaisuusperiaate että syrjintäkielto nousevat esiin tarkasteltaessa hallitusohjelman kirjausta, joka rajaa poikkeamisen 35 §:stä vain turvapaikkamenettelyssä kielteisen päätöksen saaneisiin, jotka ovat työllistyneet.

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

Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Oikeutta lähteä maasta voidaan lailla rajoittaa oikeudenkäynnin ja rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi tai maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen aikana. Säännöksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan rajoitusperusteet on tarkoitettu sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei

maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voitaisi säätää tavallisella lailla. Oikeus lähteä maasta liittyy tässä selvityksessä erityisesti muukalaispassin myöntämiseen.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännöksen lähtökohtana on sen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52) mukaan kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on kuitenkin turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta puolestaan voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltö ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan (PeVL 16/2010 vp).

Perustuslain perusoikeuksien turvaamista koskevan pykälän (HE 309/1993 vp., 16 a § 1 mom, nyk. 22 §) perusteluissa nimenomaisesti todetaan, että säännös ulottaisi julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Tältä osin säännös vastaisi ihmisoikeussopimusten lähtökohtia ja niiden kansainvälisissä valvontaelimissä saamaa tulkintaa. Perustelujen mukaan esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 2 artiklan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu kunnioittamaan ja takaamaan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet valtion oikeuspiirissä oleville yksilöille ilman syrjintää. Lisäksi kukin valtio on velvollinen ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin toteuttaakseen lainsäädäntötoimin tai muulla tavalla yleissopimuksessa turvatut oikeudet, jotka eivät jo ole voimassa. Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää niin ikään, että sopimusvaltiot takaavat jokaiselle oikeudenkäyttöpiiriinsä kuuluvalla sopimuksen turvaamat oikeudet (1 art.). Perusteluissa myös huomautetaan, että molemmissa sopimuksissa takaamisella tarkoitetaan myös valtion tehokkaita positiivisia toimenpiteitä oikeuksien turvaamiseksi käytännössä.

- ▶ **Tämän selvityksen kannalta olennaiset perustuslain säännökset koskevat yhdenvertaista kohtelua (6 §), liikkumisvapautta (9 §) ja perusoikeuksien turvaamista (22 §). Näitä säännöksiä tarkastellaan hallituksen esitystä valmisteltaessa, jotta laissa varmistetaan relevantisti samankaltaisessa asemassa olevien henkilöiden kohtelu samalla tavalla.**

## 5 Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vaikutus nykytilaan

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

### 5.1 Yksityis- ja perhe-elämän suoja

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

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään (esimerkiksi tuomio *Rodrigues da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat* 50435/99, 31.1.2006) todennut, että valtion positiivisten ja negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Valtiolla on kuitenkin tietty harkintamarginaali. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan velvoitteet eivät aseta valtiolle yleistä velvollisuutta noudattaa maahanmuuttajan valintaa asuinmaasta, eivätkä velvollisuutta hyväksyä perheenyhdistämistä alueellaan. Kuitenkin perhe-elämän ja maahanmuuton yhteydessä valtion velvollisuus sallia maassa asuvan henkilön sukulaisten maahanpääsy vaihtelee riippuen kysymyksessä olevien henkilöiden erityisistä olosuhteista ja yleisestä intressistä. Huomioon otettavia seikkoja ovat se, missä määrin perhe-elämä on tosiasiallisesti rikkoutunut, siteiden voimakkuus asianomaiseen valtioon, onko perheen asumiselle jonkun perheenjäsenen alkuperämaassa ylitsepääsemättömiä esteitä ja onko maahanmuuttoon liittyviä määräyksiä rikottu tai onko muita julkiseen järjestykseen liittyviä seikkoja, jotka estäisivät maahanpääsyn. Tärkeä näkökulma on myös se, onko perhe-elämä perustettu aikana, jolloin asianomaiset ovat olleet tietoisia, että jonkun heistä asema maahanmuuttajana on sellainen, että perhe-elämän jatkuvuus isäntämaassa on alusta alkaen



epävarmaa. Jos näin on, ulkomaalaisen perheenjäsenen maasta poistaminen saattaa vain erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa merkitä 8 artiklan velvoitteiden rikkomista.

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

- ▶ **Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuskäytäntö perhe-elämän suojan ja maahanmuuton yhteydessä edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa.**
- ▶ **Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö edellyttää poikkeamaan 35 §:n matkustusasiakirjavaatimuksesta perhe-elämän suojan turvaamiseksi. Korkein hallinto-oikeus ei ole toistaiseksi arvioinut säännöstä muiden Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kannalta.**

## 5.2 Syrjinnän kieltö

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan sisältyy syrjinnän kieltö, joka takaa sopimuksessa turvattujen oikeuksien nautinnan ilman syrjintää. Kyseistä artiklaa sovelletaan ainoastaan yhdessä jonkun muun sopimusartiklan eli sopimuksessa turvattun oikeuden kanssa, eikä artiklalla ole itsenäistä merkitystä. Sen sijaan sopimuksen 12. lisäpöytäkirja, jonka Suomi on ratifioinut, sisältää 1 artiklassa kaikkinaisen syrjinnän kiellon. Tämä sopimusmääräys ei edellytä arviota muiden sopimusmääräysten valossa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi selkeästi ratkaisussa *Burden v. Yhdistynyt kuningaskunta* (13378/05, 29.4.2008) aikaisempaan ratkaisukäytäntönsä viitaten, että tilanteessa, jossa relevantisti samanlaisessa asemassa olevia henkilöitä kohdeltiin eri tavalla, kohtelu oli syrjivää, ellei sille ollut objektiivisia ja hyväksyttäviä perusteita eli ellei sillä pyritty hyväksyttäviin tavoitteisiin taikka käytetyt keinot eivät olleet oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa (k. 60).

Esimerkiksi tuomiossaan *Hode ja Abdi v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (22341/09, 6.11.2012) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa (syrjinnän kieltö) oli rikottu 8 artiklan yhteydessä, kun tapahtuma-aikaan pakolaisen puolisolle voitiin myöntää perheenyhdistämistä varten maahantulolupa sillä edellytyksellä, että he olivat avioituneet ennen lähtöään maasta, jossa heillä oli ollut vakituinen kotipaikka. Tuomioistuimen mukaan valtiolla ei ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan nojalla ole velvollisuutta hyväksyä avioparin valintaa oleskelumaastaan ja sallia ulkomaalaisten puolisoitten asettumista maan alueelle. Se kuitenkin totesi, että jos valtio salli tiettyihin maahanmuuttajakategorioihin kuuluvien henkilöiden puolisoitten tulla maahan perheen yhdistämisen tarkoituksessa, valtion oli otettava huomioon, ettei tällöin rikottu ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan syrjintäkieltoa. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittajat olivat samassa asemassa kuin ennen lähtöään kotimaastaan avioituneet pakolaiset. Näiden ja valittajien aseman ainoa relevantti ero liittyi avioliiton solmimisen ajankohtaan. Muutoin pakolaisen aseman tunnustamisen ja oleskeluluvan saamisen suhteen ei heidän kohtelussaan ollut eroja. Kyseisessä tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin ei nähnyt hyväksyttäviä perusteita kohdella pakolaisia eri tavoin riippuen siitä, oliko avioliitto solmittu ennen vai jälkeen maastapaon.

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

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on tällä hetkellä käsiteltävänä Suomea koskeva valitus, jossa valittaja katsoo Suomen loukanneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 (kyseisessä tapauksessa yksityiselämän suoja koskien) ja 14 artiklan sekä sopimuksen 12. lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaisia oikeuksia. Valittajan mukaan se, ettei Suomen valtio hyväksy Somalian myöntämää matkustusasiakirjaa johtaa siihen, että hän joutuu kansalaisuutensa vuoksi epäedullisempaan asemaan kuin muut työperusteista oleskelulupaa hakevat, sillä hän ei voi missään olosuhteissa täyttää työluvan edellyttämää matkustusasiakirjavaatimusta. Valittaja katsoo, että lainsäädännön ehdoton soveltaminen ei ole oikeasuhteista tavoitteisiin nähden ja välillisesti syrjii Somalian kansalaisia.

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö sisältyvät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa vastaavalla tavalla kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 2 artiklaan sekä itsenäisenä yleisenä kieltona 26 artiklaan.

- ▶ **Matkustusasiakirjavaatimus voi muodostaa syrjinnän kiellon vastaisen tilanteen silloin, jos vaatimus johtaa relevantisti samanlaisessa asemassa olevien henkilöiden erilaiseen kohteluun, ja tämä estää henkilöä nauttimasta esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatuista oikeuksista. Tästä syystä on tärkeää, että matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan poiketa kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden noudattamiseksi.**
- ▶ **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on käsiteltävänä Suomea koskeva valitus, jossa valittajana oleva Somalian kansalainen katsoo Suomen loukanneen mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen syrjinnän kieltoa koskevaa 14 artiklaa jättäessään myöntämättä hänelle muukalaispassin työperäistä oleskelulupaa varten.**
- ▶ **Syrjinnän kieltö puoltaa myös sitä, että 35 §:ään ehdotettavaa kohtuullisuusharkintaa ei rajattaisi yksinomaan turvapaikanhakijoina maahan saapuneisiin henkilöihin.**

### 5.3 Lapsen etu

Lapsen oikeuksia koskee Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS n:o 60/1991). Sen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Yleissopimus ei tarjoa lapsen edun täsmällistä määritelmää, eikä nimenomaisesti luettele lapsen etuun kuuluvia tekijöitä. Sopimuksen mukaan tiettyjen toimien kohdalla lapsen etu on ratkaiseva. Tällainen toimi on muun ohessa sopimuksen 9 artiklassa tarkoitettu lapsen erottaminen vanhemmista näiden tahdon vastaisesti. Muissa lapsiin vaikuttavissa toimissa lapsen etu on ensisijainen, mutta ei ainoa harkintaperuste.

YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu julkaisi toukokuussa 2008 lapsen edun määrittämistä koskevat suuntaviivat (UNHCR Guidelines on Determining the Best Interest of the Child). Niiden kohdassa 1.1 todetaan, että käsite lapsen etu kuvaa laajasti lapsen hyvinvointia. Tällainen hyvinvointi määritetään monien yksilöllisten olosuhteiden perusteella, kuten ikä, kehitystaso, vanhempien läsnäolo tai sen puuttuminen, lapsen elinympäristö ja kokemukset.

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

Ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentin mukaan mainitun lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

- ▶ Lapsen etua ei ole sisällytetty lain 35 §:ään, toisin kuin toimeentuloedellytystä koskevaan lain 39 §:ään ja maasta poistamisen kokonaisharkintaa koskevaan 146 §:ään.
- ▶ Lain 6 § koskee kaikkea lain nojalla tapahtuvaa päätöksentekoa.
- ▶ Ehdotettuihin muutoksiin sisältyvä kohtuullisuusharkinta antaa mahdollisuuden huomioida myös lapsen etu yhtenä harkinnassa huomioitavana seikkana. Tästä syystä lapsen etua ei ole katsottu tarpeelliseksi mainita omana itsenäisenä poikkeamisperusteena 35 §:ssä.

## 5.4 Oikeus lähteä maasta

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

- ▶ Henkilön kansalaisuusvaltio vahvistaa myöntämällä passin tai muun matkustusasiakirjan valtion ja henkilön välisen oikeudellisen suhteen. Tällä on vaikutusta muun muassa henkilön mahdollisuuteen liikkua muiden valtioiden alueella.

## 6 Matkustusasiakirjavaatimusta ja matkustusasiakirjan myöntämistä kolmansien maiden kansalaisille koskeva EU:n lainsäädäntö

### 6.1 Vaatimus voimassa olevasta matkustusasiakirjasta

Edellä kohdassa 2.1. on käsitelty Schengenin rajasäännösten säännöksiä, jotka koskevat matkustusasiakirjavaatimusta ylitettäessä EU:n ulkoraja tai oleskeltaessa EU:n alueella lyhytaikaisesti. Tämän lisäksi Euroopan unionin lainsäädäntö rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta myös tilanteessa, jossa jäsenvaltion alueella oleskelun on tarkoitus kestää yli 90 päivää.

Voidakseen saada neuvoston direktiivissä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (2003/109/EY) tarkoitetun aseman, kolmannen maan kansalaisen on direktiivin 7 artiklan mukaan esitettävä hakemus sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jossa hän asuu. Hakemukseen on liitettävä kansallisessa lainsäädännössä määritellyt asiakirjat, jotka osoittavat, että hakija täyttää direktiivissä täsmennetyt edellytykset, sekä tarvittaessa voimassa oleva matkustusasiakirja tai sen oikeaksi todistettu jäljennös. Direktiivin 15 artiklassa säädetään toisessa jäsenvaltiossa oleskelun edellytyksistä. Oleskelulupaa koskevaan hakemukseen on tällöin liitettävä kansallisessa lainsäädännössä määriteltävät asiakirjat, jotka osoittavat, että asianomaiset henkilöt täyttävät asianmukaiset edellytykset, sekä pitkään oleskelleen henkilön oleskelulupa ja voimassa oleva matkustusasiakirja tai niiden oikeaksi todistetut jäljennökset. Direktiivissä ei erikseen täsmennetä, että kyseessä olisi oltava juuri hakijan koti- tai pysyvän asuinmaan myöntämä matkustusasiakirja tai muu asiakirja, jonka valtio tunnustaa. Mikään ei kuitenkaan tue sitä tulkintaa, että jäsenvaltio ei voisi sitä kansallisesti edellyttää.

Tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maahantulon ja oleskelun edellytyksistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2016/801. Yksi direktiivin 7 artiklassa luetelluista yleisistä maahanpääsyn edellytyksistä on kansallisen lainsäädännön mukainen voimassa oleva matkustusasiakirja ja vaadittaessa viisumihakemus tai voimassa oleva viisumi tai tarvittaessa voimassa oleva oleskelulupa tai voimassa oleva pitkäaikaista oleskelua

varten myönnetty viisumi. Jäsenvaltiot voivat myös edellyttää, että matkustusasiakirjan voimassaoloaika kattaa vähintään aiotun oleskelun keston. Koska artiklassa viitataan maahanpääsyn edellytyksiin, kohdassa tarkoitettulla matkustusasiakirjalla käytännössä viitataan hakijan kotivaltion tai pysyvän asuinmaan (kolmas valtio) myöntämään asiakirjaan.

## 6.2 Matkustusasiakirjan myöntäminen

Euroopan unionin lainsäädäntö sisältää säännöksiä matkustusasiakirjan myöntämisestä ainoastaan kansainvälistä suojelua saavalle tai sitä hakevalle henkilölle. Muu asiaa koskeva sääntely on jätetty kansalliselle lainsäätäjälle.

Määritelmädirektiivin (2011/95/EU) 25 artiklassa säädetään matkustusasiakirjojen antamisesta kansainvälistä suojelua saaville ulkomaalaisille. Jäsenvaltioiden on annettava pakolaisaseman saaneille henkilöille Geneven yleissopimuksen liitteen määräysten mukaiset matkustusasiakirjat, jollei kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä erittäin painavista syistä muuta johdu. Lisäksi jäsenvaltioiden on annettava toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille, jotka eivät voi saada kansalaisuusvaltionsa passia, asiakirjat niiden alueen ulkopuolelle matkustamista varten, jollei kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä erittäin painavista syistä muuta johdu. Vastaava säännös sisältyy EU:ssa parhaillaan valmisteltavaan määritelmäasetukseen.

Vastaanottodirektiivin (2013/33/EU) 6 artiklassa säädetään asiakirjojen antamisesta kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille. Artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää hakijalle matkustusasiakirjan, jos vakavat humanitaariset syyt edellyttävät hänen läsnäoloaan toisessa valtiossa. Myös EU:ssa parhaillaan valmisteltavaan uudistettuun vastaanottodirektiiviin sisältyy vastaava säännös.

## 7 Matkustusasiakirjaedellytys eräissä muissa Euroopan maissa

Vuoden 2018 lopulla Suomi teki Euroopan muuttoliikeverkoston kautta kyselyn, jossa selvitettiin matkustusasiakirjavaatimusta ja siitä tehtäviä poikkeuksia muissa eurooppalaisissa valtioissa.<sup>4</sup> Vastauksia saatiin yhteensä 21.

Saatujen vastausten perusteella voi todeta yleisesti, että pääsääntöisesti kaikissa maissa oleskeluluvan myöntämiseksi edellytetään voimassa oleva matkustusasiakirja. Useat valtiot kertoivat kuitenkin mahdollisuudesta poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta esimerkiksi perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien kohdalla. Vastausten perusteella on vaikea muodostaa selkeää kokonaiskuvaa eri poikkeamismahdollisuuksista.

Seuraavassa on joitakin *esimerkkejä* matkustusasiakirjavaatimuksesta tehtävistä poikkeuksista:

- **Alankomaissa** poikkeaminen on mahdollista, jos henkilö pystyy osoittamaan, ettei hänen kotimaansa myönnä hänelle matkustusasiakirjaa. Somalian kansalaisten ja yksin tulleiden alaikäisten kohdalla hakemusta ei hylätä suoraan sen perusteella, että henkilö ei ole esittänyt voimassa olevaa matkustusasiakirjaa.
- **Itävallassa** poikkeaminen matkustusasiakirjavelvoitteesta on mahdollista yksin tulevien lasten etujen turvaamiseksi, yksityisyyden ja perhe-elämän suojelemiseksi sekä tilanteissa, joissa matkustusasiakirjan esittäminen on todistettu mahdottomaksi tai kohtuuttomaksi.
- **Kyproksella** tilanteessa, jossa matkustusasiakirja on vanhentunut eikä maassa ole kyseisen maan konsulaattia, oleskelulupa voidaan myöntää rajoitetuksi ajaksi, jotta hakija voi tehdä tarvittavat järjestelyt kansallisen matkustusasiakirjan hankkimiseksi.
- **Norjassa** poikkeaminen matkustusasiakirjavaatimuksesta on mahdollista tietyissä perheenyhdistämisistä koskevilla tilanteissa. Poikkeaminen on mahdollista esimerkiksi, kun oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakeva henkilö täyttäisi todennäköisesti pakolaisaseman edellytykset.

---

<sup>4</sup> EMN Ad-Hoc Query on Issuing a residence permit to rejected asylum seekers without a valid travel document. Requested by FI EMN NCP on 31st October 2018.

- **Ruotsissa** matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan tietyin edellytyksin poiketa perhesiteen perusteella haettavien oleskelulupien osalta. Tällaisissa poikkeamistilanteissa riittää, että hakija henkilöllisyysasiakirjojen puuttuessa osoittaa henkilöllisyytensä todennäköiseksi. Vanhemman ja lapsen välistä perhesidettä selvitetään DNA-testillä.
- **Saksassa** matkustusasiakirjavaatimuksesta on mahdollista poiketa, jos henkilön ei voida kohtuudella edellyttää hankkivan asiakirjaa kotimaastaan tai jos hakijan kotimaan myöntämiä asiakirjoja ei tunnusteta Saksassa.



## 8 Ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi

### 8.1 Perusteet poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta myönnettäessä ensimmäinen oleskelulupa

#### 35 §

#### *Vaimus matkustusasiakirjan voimassaolosta*

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

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

Seuraavassa tarkastellaan 35 §:n 1 momenttiin ehdotettavia uusia poikkeamistilanteita yksi kerrallaan. Momentin 1 kohdan luettelo sisältyy jo voimassa olevaan lakiin, eikä siihen ehdoteta sisällöllisiä muutoksia. Kohdassa 8.2. tarkastellaan jatkolupia ja muita myöhempiä lupia koskevia tilanteita, joista ehdotetaan säädettävän erikseen uudessa 2 momentissa.

### 8.1.1 Mahdottomuus saada kansallinen matkustusasiakirja Suomessa tai Suomesta käsin ja siihen liittyvä kohtuullisuusharkinta

Hallitusohjelmakirjauksen mukainen poikkeus matkustusasiakirjaedellytyksestä sisältää kolme rajausta: 1) kyse on Suomessa oleskelulupaa hakevista henkilöistä, 2) jotka hakevat lupaa työnteon perusteella ja 3) jotka ovat saaneet aiemmin kielteisen turvapaikkapäätöksen.

Hallitusohjelman kirjauksen toteuttaminen tarkoittaisi sitä, että uudessa säännöksessä viitattaisiin ainoastaan työnteon perusteella myönnettävään oleskelulupaan tai työntekijän oleskelulupaan. Tällöin taustalla olisi lain 49 §:n 1 momentin 3 kohta, joka mahdollistaa työntekijän ja yrittäjän oleskeluluvan myöntämisen Suomesta haettuna. Yhdenvertaisuussyistä voisi kuitenkin olla perusteltua, että uusi poikkeusmahdollisuus soveltuisi kaikkiin Suomesta käsin haettaviin oleskelulupiin, jotta käytännössä samassa tilanteessa olevia henkilöitä ei asetettaisi eri asemaan haettavan lupatyyppin perusteella. Kyseeseen tulisivat ainakin lain 49, 50 ja 50 a §:n perusteella myönnettävät luvat. Lain 49 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa Suomessa, jos edellytykset tällaisen oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla ovat olemassa ja oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Säännöksen perustelujen mukaan kyseeseen voisi tulla ulkomaalaiselle myönnettävä oleskelulupa perhesiteen, työ- tai opiskelupaikan tai muun vastaavan siteen perusteella. Jos myönnettävän luvan edellytykset täyttyvät, Maahanmuuttovirasto myöntää hakijalle oleskeluluvan, eikä hänen edellytetä matkustavan ulkomaille hakemaan lupaa. Vaikka eteen tuskin tulisi tilanteita, joissa kyse olisi luvan myöntämisestä momentin muiden kuin 3 ja 5 kohtien perusteella, voitaisiin käytännössä harkita kaikkia 49 §:ssä mainittuja tilanteita. Lain 50 §:ssä on kyse oleskeluluvan myöntämisestä Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja 50 a §:ssä oleskeluluvan myöntämisestä Suomessa asuvan unionin kansalaisen perheenjäsenelle. Lisäksi huomioon on syytä hallituksen esitystä valmisteltaessa ottaa työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltavana olevat opiskelijoille myönnettäviä oleskelulupia koskevat lainsäädäntömuutokset.

Turvapaikanhakijat ovat maahan saapuessaan erityisasemassa matkustusasiakirjaedellytyksen suhteen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat tulisi asettaa tavallista oleskelulupaa haettaessa erityisasemaan suhteessa muihin oleskeluluvan hakijoihin. Käytännön ongelmat saada kansallinen matkustusasiakirja Suomessa tai Suomesta käsin ovat samat hakijan taustasta riippumatta. Säännöksen rajaaminen turvapaikkaa hakeneisiin ja kielteisen päätöksen saaneisiin ei olisi yhdenvertaisuusnäkökulmasta perusteltua.

Ehdotetussa uudessa 1 momentin 2 kohdassa olisi kyse uudesta matkustusasiakirja-vaatimusta koskevasta poikkeamismahdollisuudesta tilanteessa, jossa henkilölle voidaan

myöntää ensimmäinen oleskelulupa Suomesta haettuna, mutta hän ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa Suomessa tai Suomesta käsin ja oleskeluluvan epääminen matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi olisi kohtuutonta. Kyse voisi olla joko passin hankinnasta, koska henkilöllä ei sellaista ole aikaisemmin ollut, tai aiemmin voimassa olleen passin uusimisesta.

On mahdollista ennakoita kaikkia niitä tilanteita, joissa nykyisen 35 §:n mukainen edellytys saattaisi johtaa yksittäisessä tapauksessa luvan hakijan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen. Käytännössä on havaittu, että kohtuuttomilta vaikuttaneet tilanteet ovat liittyneet kansallisen matkustusasiakirjan hankintaan Suomen ulkopuolelta. Näissä tilanteissa henkilö ei myöskään voi matkustusasiakirjan ja oleskeluluvan puuttumisen vuoksi matkustaa itse laillisesti kotivaltionsa tai esimerkiksi jossakin toisessa EU:n jäsenvaltiossa olevaan edustustoon hankkiakseen kansallisen passin.

Selvitystä laadittaessa on tuotu esiin, että maastapoistamispäätöksen saanut henkilö voi palata kotimaahansa ja tarvittaessa häntä avustetaan palaamaan, jolloin hän voi hankkia passin kotimaassaan. Käytännössä vie kuitenkin aikaa, ennen kuin oleskeluluvan saa hankittua ulkomailta käsin Suomeen. Tämä näkökohta tulisi otettavaksi huomioon arvioitaessa luvan epäämisen kohtuuttomuutta voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi. Merkitystä voi myös olla sillä, että henkilölle on saatettu antaa kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä maahantulokielto, joka saattaa estää pääsyn takaisin Suomeen.

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

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

Kohtuullisuusarvioinnissa huomioitavana seikkana voisi tulla kyseeeseen myös odottamaton, hakijasta riippumaton olosuhde tai tilanne kuten pandemia, luonnonmullistus tai jonkin maan yllättäen muuttunut turvallisuus- tai muu tilanne joka kestoltaan tai muuten vaikutuksiltaan käytännössä estää matkustamisen tai matkustusasiakirjojen myöntämisen.

Tämä harkintavalta mahdollistaisi matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisen esimerkiksi vastaavatyypisissä tilanteissa kuin kohdassa 2.2.3. mainittu Maahanmuuttoviraston koronapandemian aikainen ohje muukalaispassin harkinnanvaraisesta myöntämisestä ja Maahanmuuttoviraston syyskuussa 2021 aloittama käytäntö helpottaa muukalaispassien myöntämistä Afganistanin kansalaisille maan tilanteen johdosta. Edellytyksenä näissä tilanteissa on ollut se, että matkustusasiakirja on aiemmin esitetty viranomaisille. Edellä mainitun lisäksi poikkeaminen voisi tulla kyseeseen myös tilanteessa, jossa kansallisen passin umpeutuminen ja mahdottomuus sen uusimiseen ei ole johtunut henkilöstä itsestään, vaan esimerkiksi siitä, että viranomaisprosessit ovat kestäneet pitkään. Uusi säännös kattaisi myös tilanteet, joissa Suomessa asuvalle henkilölle on syntynyt lapsi, ja matkustusasiakirjan hankkiminen lapselle edellyttäisi matkustamista toiseen maahan.

Omat erityiskysymyksensä muodostavat tilanteet, jossa Suomi ei tunnusta tietyn valtion matkustusasiakirjaa tai kyseessä on kansalaisuudeton henkilö. Tällainen tilanne itsessään ei tarkoittaisi, että kyseessä olisi momentissa tarkoitettu kohtuuttomuus, vaan tämä tosiikka olisi mahdollista huomioida osana Suomea koskevan kansainvälisoikeudellisen veloitteen nojalla tehtyä harkintaa. Sillä, että luvan myöntämättä jättämisen katsottaisiin näissä tilanteissa olevan lähtökohtaisesti kohtuutonta, tehtäisiin käytännössä tyhjäksi matkustusasiakirjan tunnustamattomuuden merkitys tilanteissa, joissa lupa myönnettäisiin 49 §:n perusteella Suomesta haettuna. Yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta samalla nousisi esille kysymys siitä, mikä merkitys 35 §:n edellytyksen soveltamisessa on annettava matkustusasiakirjan tunnustamattomuudelle ja kansalaisuudettomuudelle tilanteessa, jossa oleskelulupaa haetaan ulkomailta käsin. Tämä kysymys on oma kokonaisuutensa ja samalla laajuudeltaan sellainen, että se ei kuulu nyt tehtävän selvityksen alaan ehdotettua 35 §:n 1 momentin 4 kohtaa laajemmin.

Selvitystä laadittaessa on pohdittu myös kysymystä siitä, tulisiko säännökseen sisällyttää myös muuta kohtuullisuusharkintaa, joka voisi liittyä myös muihin tilanteisiin kuin niihin, joissa kansallinen matkustusasiakirja on hankittava Suomen ulkopuolelta. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa kansallisuusvaltion asettamat edellytykset matkustusasiakirjan myöntämiselle ovat hakijan kannalta objektiivisesti arvioiden kohtuuttomat. Yksi tällainen tilanne voisi olla se, että alaikäisten passihakemuksiin tarvitaan yleensä molempien vanhempien suostumus, ja joidenkin maiden tilanne, jossa naisen passihakemukseen tarvitaan aviomiehen suostumus. Hakija voi myös vedota siihen, että hän ei ole suorittanut asevelvollisuuttaan ja matkustusasiakirjan myöntäminen tätä edellyttäisi, ja maatieto voi tukea esimerkiksi hakijan väitettä siitä, että hän joutuisi sitä suorittaessaan todennäköisesti toimimaan sodankäynnin sääntöjen vastaisesti. Toisaalta on myös esitetty näkemys, että viimeksi mainitussa tilanteessa hakija tulisi tällöin ohjata hakemaan kansainvälistä suojelua, jolloin esitetyt väitteet tulisivat tutkituiksi turvapaikkamenettelyssä.

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

Muutosehdotuksessa on kyse uudesta poikkeamisesta matkustusasiakirjaedellytyksestä, joka on yksi kaikkien oleskelulupien myöntämisen edellytyksistä. Vaatimuksesta voidaan jo nyt poiketa tiettyjen lupien osalta. Tässä yhteydessä on korostettu, että matkustusasiakirjavaatimuksen taustalla on tieto siitä, kenelle lupa myönnetään. Henkilöllisyys pyritään aina selvittämään mahdollisimman hyvin riippumatta siitä, onko henkilöllä matkustusasiakirjaa tai edellytetäänkö sitä häneltä vai ei. Henkilöllä voi olla hallussaan vanhentunut matkustusasiakirja tai muita henkilöllisyyden osoittavia asiakirjoja.

Ehdotuksessa ei olisi kyse poikkeamisesta muukalaispassin myöntämisen edellytyksistä, mutta muutos käytännössä osaltaan mahdollistaisi sen, että henkilölle voidaan näissä tilanteissa myöntää oleskelulupa ja muukalaispassi samaan aikaan. Sisällyttämällä uusi säännös 134 §:ään koskien muukalaispassin myöntämistä 1 momentin 2 kohdan poikkeamistilanteissa mahdollistetaan se, että henkilö voi oleskeluluvan ja muukalaispassin turvin hankkia kansallisen matkustusasiakirjan, jolloin tarvetta poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta ei enää jatkossa ole. Tästä syystä myös uudessa 2 momentissa säädettäisiin siitä, että tilanteessa, jossa on sovellettu ehdotettua 1 momentin 2 kohdan poikkeamisperustetta, myöhempien lupien myöntämisen edellytyksenä olisi kansallinen matkustusasiakirja. Tästä edellytyksestä tulisi kuitenkin voida poiketa, jos se on yksittäistapauksessa ilmeisen kohtuutonta. Kynnyksen poikkeamiselle tulisi olla varsin korkea. Jatkolupa ja muihin myöhempiin lupiin liittyviä kysymyksiä käsitellään tarkemmin kohdassa 8.2.

Selvitystyössä on pohdittu mahdollisuutta täsmentää säännöksen 1 momentin alun viittausta matkustusasiakirjaan siten, että kyse olisi kansallisesta matkustusasiakirjasta. Tämä olisi tärkeää, jottei syntyisi kuvaa, että matkustusasiakirjaedellytys olisi mahdollista täyttää muukalaispassilla. Tämä ei ole ollut lainsäätäjän tarkoitus säännöstä alun perin laadittaessa. Tämä lähtökohta käy ilmi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä, jossa nimenomaan 35 §:n osalta arvioidaan matkustusasiakirjan merkitystä kansalaisuuden näkökulmasta.

Selvitysluonnosta valmisteltaessa pidettiin toisaalta hyvänä sanamuodon täsmentämistä tarkoittamaan kansallista matkustusasiakirjaa. Tätä pidettiin säännöksen tulkintaa ja soveltamista selkiyttävänä muutoksena. Toisaalta valmistelutyössä tuotiin esiin tiettyjä tilanteita, joissa mahdollisuus poiketa kansallisen matkustusasiakirjan vaatimuksesta on tarpeen säilyttää. Yksi esimerkki on EU-sääntelyyn pohjautuva mahdollisuus liikua jäsenmaasta toiseen toisen jäsenmaan myöntämällä muukalaispassilla tai pakolaisen

matkustusasiakirjalla. Kansallisen matkustusasiakirjan edellyttäminen lain tasolla saattaisi myös johtaa sellaisten uusien väliinputoajaryhmien syntyymiseen, joita ei vielä kyetä tunnistamaan. Käytännössä myös tilanne, jossa muukalaispassi on voimassa pitempään kuin oleskelulupa, on varsin tavanomainen.

Edellä kerrotun johdosta on tarkoituksenmukaisempaa korostaa 35 §:n ensisijaisuutta suhteessa 134 §:ään hallituksen esityksen perusteluissa. Säännösten välistä suhdetta pyritään selkiyttämään ehdottamalla 134 §:ää muutettavan siten, että muukalaispassi myönnettäisiin henkilölle, jolle on jo myönnetty tai myönnetään oleskelulupa.

Lainsäädännön valmistelun yhteydessä on seurattava tarkoin työ- ja elinkeinoministeriössä tehtävää ulkomaalaislain 5 luvun uudistamistyötä. Esillä on ollut oleskelulupamenettelyjen sujuvoittaminen siten, että oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset arvioitaisiin ensin ja jos hakija täyttää ne, vasta tämän jälkeen tutkittaisiin luvan myöntämisen erityiset edellytykset. Koska matkustusasiakirjavelvoitteesta tietyissä tapauksissa voitaisiin jatkossa poiketa, jos luvan myöntämisen kaikki muut edellytykset täyttyvät, on olennaista, että oleskeluluvan muut edellytykset tutkittaisiin ensin ja vasta niiden täytyessä arvioitaisiin 35 §:n 1 momentin 2 kohdan mahdollisuutta poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta.

### **8.1.2 Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeaminen myönnettäessä oleskelulupa kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle 114 §:n nojalla**

Lähtökohtaisesti 35 §:n matkustusasiakirjavaatimus koskee myös kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäseniä, sillä 114 §:ää ei mainita 35 §:n 1 momentin poikkeusluettelossa. Tarpeellisten matkustusasiakirjojen hankkiminen voi kuitenkin muodostaa käytännön esteen perheen yhdistämiselle ja johtaa näin sekä perheenkokoajan että hakijan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen. Pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneen perheenkokoajan perheenjäsen voi olla myös oikeutettu saamaan saman aseman oleskeluluvan yhteydessä, minkä vuoksi häntä ei voida vaatia kääntymään kansalaisuusvaltionsa puoleen matkustusasiakirjan hankkimiseksi erityisesti silloin, jos matkustusasiakirjan hankkiminen edellyttää matkustamista kansalaisuusvaltioon.

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

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

### 8.1.3 Suomea sitovat kansainväliset veloitteet

Vaikka 35 §:n matkustusasiakirjavaatimukselle on itsessään yllä kohdassa 2.2.1. kuvatut objektiiviset perusteet, voi tämä vaatimus johtaa joissain tapauksissa tilanteeseen, jossa se estää henkilöä nauttimasta esimerkiksi Euroopan ihmissoikeussopimuksessa turvatuista oikeuksista. Vaikka viranomaisilla on lain tulkinnassa velvollisuus noudattaa Suomea sitovia kansainvälisiä veloitteita, olisi lain selkeyden ja yksiselitteisyyden vuoksi perusteltua lisätä pykälään nimenomainen säännös siitä, että vaatimuksesta voidaan poiketa Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen veloitteen nojalla. Toistaiseksi korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään arvioinut asiaa ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatus perhe-elämän suojan kannalta (KHO 2015:107 ja KHO 2014:22). Korkein hallinto-oikeus on arvioinut, että tilanne, jossa Suomi ei tunnusta hakijan kansalaisuusvaltion myöntämää matkustusasiakirjaa, rajoitti hakijan ja perheenkokoajan oikeutta perheenyhdistämiseen Suomessa enemmän kuin oli välttämätöntä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön vuoksi Maahanmuuttovirasto on soveltamiskäytännössään poikennut matkustusasiakirjavaatimuksesta myönnettäessä perheiteeseen perustuvia oleskelulupia Somalian kansalaisille. Ehdotetun 35 §:n 1 momentin 4 kohdan tarkoituksena on erityisesti turvata ennustettavuus ja yhtenäinen soveltamiskäytäntö tilanteissa, joissa Suomea sitovien kansainvälisten veloitteiden voidaan poikkeuksellisesti katsoa edellyttävän lain mukaisesta matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamista esimerkiksi silloin, kun hakijan kansalaisuusvaltiosta ei ole mahdollista lainkaan saada Suomen hyväksymää matkustusasiakirjaa. Näissä tilanteissa hakija ei voi millään tavalla täyttää matkustusasiakirjavaatimusta. Tällä hetkellä ainoastaan somalialaiset hakijat kuuluvat tähän poikkeuskategoriaan. Poikkeusta voitaisiin soveltaa myös kansalaisuudettomiin hakijoihin. Kansalaisuudettomilla henkilöillä ei lähtökohtaisesti ole edustustoa, josta he voisivat matkustusasiakirjan hankkia.

Ehdotetussa 4 kohdassa ei ole perusteltua viitata vain johonkin tiettyyn oikeuteen tai tiettyyn haettavaan lupakategoriaan, vaan painottaa yleisesti sitä, että harkinnassa on

huomioitava Suomea sitovat kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ja näin mahdollistaa yleisesti ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta ja perustuslain 22 §:n toteutuminen. Tässä kohdassa ei myöskään tehtäisi eroa sen suhteen, haetaanko lupaa Suomesta vai ulkomailla käsin. Muuten tämä poikkeusmahdollisuus voisi johtaa siihen, että relevantisti samanlaisessa asemassa olevia henkilöitä kohdeltaisiin eri tavalla.

## 8.2 Matkustusasiakirjavaatimusta koskeva kohtuullisuusharkinta jatkoluvan ja muiden myöhempien lupien myöntämisen yhteydessä

### 35 §

#### *Vaatus matkustusasiakirjan voimassaolosta*

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

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

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

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

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

4) Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen veloitteen täyttämiseksi.

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



Lain 35 §:n matkustusasiakirjavaatimus koskee kaikkia oleskelulupia riippumatta siitä, onko kyse ensimmäisestä luvasta, jatkoluvasta tai pysyvästä luvasta. Maahanmuuttovirastossa on havaittu, että juuri jatkolupiin ja pysyviin lupiin liittyy toisinaan kohtuuttomalta vaikuttavia tilanteita. Tällainen voi olla esimerkiksi tilanne, jossa henkilö on oleskellut Suomessa pidemmän aikaa ja hän täyttäisi kaikki muut esimerkiksi työperusteisen oleskeluluvan perusteet, mutta hänellä ei ole voimassa olevaa passia.

Lain 35 §:n 1 momenttiin ehdotettavat uudet poikkeamisperusteet mahdollistavat käytännössä sen, että henkilölle voidaan myöntää oleskelulupa ja muukalaispassi samaan aikaan. Näin mahdollistetaan se, että henkilö voi matkustaa hankkimaan kansallisen matkustusasiakirjan Suomen ulkopuolelta, jolloin tarvetta poiketa matkustusasiakirjavaatimuksesta ei enää jatkossa ole.

Uudessa 2 momentissa säädettäisiin siitä, että matkustusasiakirjaedellytyksestä tulisi jatkoluvan, pysyvän oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kohdalla voida poiketa, jos luvan myöntämättä jättäminen olisi yksittäistapauksessa ilmeisen kohtuuttonta. Ilmeinen kohtuuttomuus voi liittyä joko hakijan henkilöön tai hänestä riippumattomiin ulkoisiin syihin. Molemmissa tilanteissa hakijan tulisi osoittaa, että hän on tehnyt kaikkensa pyrkiessään hankkimaan kansallisen matkustusasiakirjan. Harkittaessa jatkoluvan myöntämistä kiinnitettäisiin matkustusasiakirjavaatimuksen osalta erityistä huomiota hakijan henkilökohtaiseen tilanteeseen ja kohtuuttomuutta arvioitaisiin eri tavoin kuin ensimmäisen luvan kohdalla. Kynnys poikkeamiselle matkustusasiakirjavaatimuksesta olisi korkeampi kuin ensimmäisen oleskeluluvan osalta, mitä säännöksessä ilmentäisi viittaus ilmeiseen kohtuuttomuuteen. Momentissa tarkoitettu ilmeinen kohtuuttomuus voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos matkustaminen tosiasiallisesti vaarantaisi hakijan henkeä tai terveyttä. Esimerkiksi joissain sairauksissa matkustamisesta kesken hoidon voi olla syytä pidättäytyä henkilön oman terveyden turvaamiseksi, ja joissain tapauksissa myös tämän yhteisön tai muiden henkilöiden suojelemiseksi tartuntavaaralta. Hakijan toimintakyky voi myös olla esimerkiksi korkean iän, sairauden tai vamman vuoksi siinä määrin alentunut, että hän ei käytännössä kykene matkustamaan. Esteen olisi tullut olla olemassa niin kauan, että hakija ei olisi käytännössä voinut hankkia tai uusia kansallista matkustusasiakirjaa aikaisemman luvan voimassaolon aikana. Lisäksi kyseeseen voisi tulla tilanne, jossa matkustusasiakirjan hankkimisesta aiheutuisi ilmeisen kohtuuttomia kustannuksia suhteessa hakijan henkilökohtaiseen tilanteeseen.

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

umpeutuminen ja mahdottomuus sen uusimiseen ei ole johtunut henkilöstä itsestään, vaan esimerkiksi siitä, että viranomaisprosessit ovat kestäneet pitkään.

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

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

### 8.3 Matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisen yhteys muukalaispassin myöntämiseen

Riippumatta siitä, millä tavalla ja missä laajuudessa 35 §:n muutos päädytään toteuttamaan, on tarve varmistaa muukalaispassin saanti 35 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa. Muukalaispassi on välttämätön, jotta henkilö voi hankkia ensimmäisen oleskeluluvan voimassaolon aikana kansallisen passin. On myös tärkeää, että muukalaispassi myönnetään samaan aikaan luvan kanssa tai pian sen jälkeen, jotta kansallisen passin hankintaan jää riittävästi aikaa. Viranomaisten neuvontavollisuutta on tässä yhteydessä syytä korostaa.

### **134 §** **Muukalaispassin myöntäminen**

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

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

Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella, myönnetään muukalaispassi. ([8.5.2009/323](#))

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

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

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

Muukalaispassi voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi. Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle muukalaispassi voidaan kuitenkin myöntää enintään yhden kuukauden ajaksi. ([21.7.2006/673](#))

Pykälän 1 momentin muutoksella pyritään selkiyttämään 35 ja 134 §:ien välistä suhdetta lisäämällä siihen nykyisen soveltamiskäytännön lähtökohta, jonka mukaan muukalaispassi myönnetään ulkomaalaiselle, jolle on jo myönnetty tai myönnetään samanaikaisesti oleskelulupa. Näin vahvistetaan nykyinen soveltamiskäytäntö, jonka mukaan muukalaispassia ei myönnetä oleskeluluvan edellytyksenä olevan 35 §:n matkustusasiakirjavaatimuksen täyttämiseksi.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa on vielä syytä harkita, onko pykälän 1 momentissa tarve mainita myös muu kuin oleskelulupaan perustuva oleskeluoikeus. Tämä johtuu

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

Pykälään ehdotettaisiin lisättäväksi uusi 4 momentti. Momentissa säädettäisiin siitä, että henkilölle, jolle on myönnetty oleskelulupa poiketen matkustusasiakirjavaatimuksesta 35 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella, myönnetään muukalaispassi kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten. Kyse on tilanteesta, jossa henkilölle voidaan myöntää oleskelulupa Suomesta haettuna, mutta hän ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa Suomessa tai Suomesta käsin ja oleskeluluvan epäminen matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi olisi kohtuutonta. Uuden säännöksen tarkoituksena olisi vahvistaa esityksen tavoitetta eli sitä, että Suomessa oleskelevien henkilöiden henkilöllisyys saadaan selvitettyä.

Selvitystä laadittaessa on pohdittu myös sitä, onko viranomaisten kaikissa tilanteissa varmistettava, että lain 14 §:n edellytys täyttyy. Tämä nostaa esiin kysymyksen matkustusasiakirjan merkityksestä henkilölle ja sen puuttumisen vaikutuksista henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kysymys liittyy myös ulkomaalaisrikkomusta koskevaan 185 §:ään. Tässä selvityksessä 134 §:n 1 momentti on haluttu jättää ennalleen (”voidaan myöntää”), jotta säännöksen soveltamiseen jäisi edelleen riittävästi harkinnanvaraa.

Jatkovalmistelussa on vielä tarve tarkastella tarkemmin sitä, että 35 §:n poikkeusperusteet ja 134 §:n muukalaispassin myöntämisedellytykset toimivat tarkoituksenmukaisella tavalla suhteessa toisiinsa.

## 9 Vaikutusten alustavaa arviointia

Tämän selvityksen tavoitteena on ratkaisujen kartoittaminen sellaisiin käytännön tilanteisiin, joissa Suomessa oleskelee ilman oleskeluoikeutta henkilöitä, jotka voivat hakea oleskelulupaa Suomessa, mutta he eivät voi saada Suomessa tai Suomesta käsin oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi asetettua matkustusasiakirjaa. Julkisuudessakin esillä olleissa yksittäisissä tapauksissa on ollut kyse nuorista Suomessa kouluttautuneista ja työllistyneistä henkilöistä, jotka ovat oleskelleet maassa jo pitemmän aikaa. Tilanne on koettu kohuttomaksi erityisesti silloin, kun hakija täyttäisi kaikki muut oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Lisäksi selvityksessä ehdotetaan nostettavaksi lakiin nykyistä soveltamiskäytäntöä, jotta säännösten yhdenmukainen soveltaminen voidaan turvata paremmin.

Toimiva ja tehokas paluu- ja palautusjärjestelmä on ensisijainen keino torjua luvattomaan oleskeluun pohjautuvan niin sanotun varjo yhteiskunnan syntymistä. Henkilön edellyttään palaavan kotimaahansa saatuaan kielteisen turvapaikkapäätöksen ja siihen liittyvän maastapoistamispäätöksen. Käytännössä jokainen maa ottaa vastaan vapaaehtoisesti palaavat omat kansalaisensa. Jos henkilö ei palaa vapaaehtoisesti, on viranomaisten velvollisuutena varmistaa päätöksen täytäntöönpano. Tätä edellyttää myös oikeusjärjestelmän uskottavuus.

Tänä päivänä käsillä on kuitenkin tilanne, jossa kaikkia henkilöitä ei onnistuta poistamaan maasta viranomaistoimin, eivätkä nämä henkilöt noudata velvollisuuttaan poistua omaehtoisesti Suomesta, vaikka se olisi mahdollista. Tällöin heidät poistetaan vastaanottojärjestelmästä ja turvapaikkapäätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi heidän työntekonsa muuttuu luvattomaksi. Monet vuosina 2015–2016 tulleista ovat hakeneet useita kertoja turvapaikkaa juuri sen vuoksi, että he voisivat laillistaa oleskelunsa hakemuksen käsittelyn ajaksi sekä saada vastaanottopalvelut ja työnteke-oikeuden.

Turvapaikanhakija voi hakea oleskelulupaa milloin tahansa turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana tai kielteisen päätöksen saatuaan. Poliisihallituksen maastapoistamista koskeva ohje edellyttää, että tilanteessa, jossa aiempaa täytäntöönpanokelpoista maastapoistamispäätöstä ollaan panemassa täytäntöön, täytäntöönpanosta vastaava poliisilaitos on yhteydessä Maahanmuuttovirastoon oleskelulupahakemuksen käsittelyvaiheeseen liittyen, jotta mahdollinen oleskelulupa tulee huomioiduksi maasta poistamisen täytäntöönpanon yhteydessä. Jos Maahanmuuttovirasto ilmoittaa, että henkilö on varmuudella saamassa oleskeluluvan, maasta poistamisen täytäntöönpano keskeytetään.

Mahdollistamalla ensimmäisen oleskeluluvan ja muukalaispassin myöntäminen kansallisen passin hankkimista varten voidaan torjua niin kutsutun varjoyhteiskunnan syntymistä. On viranomaisten intressissä tietää, keitä maassa oleskelee, ja varmistaa, että maassa oleskellaan ja tehdään töitä laillisesti. Ehdotuksella edesautettaisiin sitä, että Suomessa oleskeleva ja oleskeluluvan edellytykset kaikilta muilta osin täyttävä henkilö voisi hankkia kansallisen matkustusasiakirjan. Näin hän voisi pykälän tavoitteiden mukaisesti täyttää matkustusasiakirjavaatimuksen ja osoittaa henkilöllisyytensä jatkolupaa tai myöhempiä lupia hakiessaan.

Hallitusohjelmakirjaukseen liittyen on esitetty näkemyksiä, että tämänkaltainen sääntely johtaisi turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöön, eikä kielteisen päätöksen saaneille turvapaikanhakijoille tulisi luoda väylää työmarkkinoille. Vaikka monissa julkisuudessa esillä olleissa tapauksissa on ollut kyse turvapaikanhakijoina maahan saapuneista, tässä selvityksessä katsotaan, ettei ole perusteltua erotella oleskeluluvan hakijoita heidän taustansa perusteella. Kaikki ulkomaalaiset, myös turvapaikanhakijat, asetettaisiin tältä osin samaan asemaan. Matkustusasiakirjojen hankinnassa kohdatut käytännön ongelmat, jotka liittyvät passin hankintaan Suomen ulkopuolella, ovat samat kaikille Suomesta käsin oleskelulupaa hakeville henkilöille. Voimassa oleva laki mahdollistaa tietyissä tilanteissa oleskeluluvan hakemisen Suomesta käsin, eikä tähän olla ehdottamassa muutosta.

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

Eräänä keskeisenä kysymyksenä selvitystä valmisteltaessa on noussut esiin henkilöllisyyden selvittämisen tai varmistamisen merkitys. On tärkeä tietää, kenelle lupa myönnetään. Erona Maahanmuuttoviraston aiempaan soveltamiskäytäntöön olisi se, että ehdotetussa sääntelyssä ei edellyttäisi, että hakijan henkilöllisyys olisi selvitetty tai varmistettu ennen luvan myöntämistä. Lähtökohtaisesti henkilöllisyys pyritään kuitenkin aina selvittämään turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyissä niin hyvin kuin se on mahdollista. Näin tehdään tänä päivänä myös niissä tilanteissa, joissa matkustusasiakirjavaatimuksesta lain nojalla poiketaan. Henkilöllisyyden selvittämiseen liittyviä näkökohtia käsitellään alla kohdassa 10.1.

Kun henkilö hakee oleskelulupaa Suomessa, ja erityisesti tilanteessa, jossa hän on aiemmin ollut turvapaikkamenettelyssä, häneltä on otettu sormenjäljet maahantulon yhteydessä

ja viranomaisille on voinut kertyä tietoa esimerkiksi hänen käyttäytymisestään Suomessa oleskelun aikana. Selvitystä valmisteltaessa on toisaalta noussut esiin, että matkustusasiakirjavaatimuksen joustavammalla sääntelyllä voitaisiin mahdollisesti edistää sitä, että hakijat, jotka eivät saa kansallista passia, pyrkisivät esittämään muuta selvitystä henkilöllisyydestään. Toisaalta taas on esitetty, että joustavampi sääntely voisi johtaa sellaiseen käyttäytymiseen, jolla poistettaisiin keino hankkia kansallinen passi matkustamalla sitä hankkimaan (esim. odottamalla voimassa olevan matkustusasiakirjan umpeutumista). Jälkimmäiseen tilanteeseen liittyy voimassa olevan ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentti, joka edellyttää henkilön myötävaikutettavan oman asiansa selvittämiseen. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on tarkoitus myös täsmentää, että poikkeusta ei olisi tarkoitus soveltaa tilanteessa, jossa henkilöllä on ollut matkustusasiakirja Suomeen saapuessaan, mutta hän on itse omalla tahallisella toiminnallaan aiheuttanut sen, että asiakirjaa ei enää ole tai että se on vanhentunut.

Ehdotusten vaikutuksia on tarkoitus arvioida yksityiskohtaisemmin hallituksen esitystä valmisteltaessa. Vaikutusten arvioinnin tueksi kuullaan sidosryhmiä.

## 10 Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä tarkasteltavat kysymykset

### 10.1 Henkilöllisyyden selvittäminen

EU-lainsäädännön velvoitteiden ja ulkomaalaislain systematiikan johdosta selvityksessä on pidetty tarkoituksenmukaisena pitää kiinni matkustusasiakirjavaatimuksesta yhtenä oleskeluluvan myöntämiseen liittyvänä perusedellytyksenä. Tämä johtuu erityisesti siitä, että matkustusasiakirja on tekninen, objektiivinen tapa osoittaa henkilöllisyys. Muunlainen henkilöllisyyden selvittäminen lisäisi asioiden selvittämisen tarvetta ja hidastaisi siten lupahakemuksen käsittelyä. Myöskään lähtökohtaisesti ulkomailta oleskelulupia haettaessa matkustusasiakirjavaatimus ei ole ollut ongelmallinen. Myös siitä syystä, että käsillä olevalla selvityksellä haetaan ratkaisua tarkasti rajattuihin tilanteisiin, on pidetty tärkeänä pitää lähtökohtaisesti kiinni matkustusasiakirjavaatimuksesta. Ehdotetut poikkeukset pääsääntöön on pyritty määrittämään tarkoin ja ne pohjautuvat osittain soveltamiskäytäntöön.

Selvitystä laadittaessa on saatu tietoa turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittämiseen liittyvistä haasteista. Turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittäminen tilanteessa, jossa kansallista matkustusasiakirjaa ei ole esitetty, riippuu lähtömaasta. Lähtömaan perusteella arvioidaan, mitä asiakirjoja voidaan pitää luotettavana selvityksenä henkilöllisyydestä. Ulkomaalaisen henkilöllisyyden varmistamiseen ei ole laissa säädettyä menettelyä, vaan kyse on Maahanmuuttoviraston vakiintuneista käytännöistä ja ohjeistuksesta. Käytännössä Maahanmuuttovirasto edellyttää, että hakija esittää matkustusasiakirjan tai sellaiset henkilöllisyysasiakirjat, jotka hänen kotimaassaan riittäisivät matkustusasiakirjan hankkimiseen. Tämä on kuitenkin johtanut esimerkiksi tilanteeseen, jossa Afganistanin kansalainen voi lähtökohtaisesti, joskaan ei kaikissa tapauksissa, varmistaa henkilöllisyytensä tazkeralla, mutta Somalian kansalaisella ei ole minkäänlaista mahdollisuutta osoittaa henkilöllisyyttään.

Henkilöllisyyden selvittämiseen liittyy myös muita laajempia näkökohtia, joita on syytä tarkastella ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Itä-Suomen yliopisto laati osana Maahanmuuttoviraston ja Poliisiammattikorkeakoulun toteuttamaa maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittämishanketta (MISEC-hanke) oikeudellisen selvityksen *Selvittämismallisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa*. Selvityksessä nostettiin esiin kehittämistarpeita henkilöllisyyttä ja siihen liittyviä väärinkäytöksiä koskevassa sääntelyssä. Eräänä keskeisenä kysymyksenä nostettiin esiin se, mitä henkilöllisyydellä



ulkomaalaislaissa tarkoitetaan, millä edellytyksillä ja miten henkilöllisyyttä voidaan pitää varmistettuna tai selvitettyä sekä millaisia oikeusvaikutuksia henkilöllisyyden varmistamiseen/selvittämiseen liittyy. MISEC-hankkeen loppuraportissa suositetaan mm., että nykyinen merkintä siitä, onko henkilöllisyys varmistettu vaiko varmistamaton, korvattaisiin moniportaisella skaalalla.

Merkityksellistä on matkustusasiakirjavaatimuksen objektiivisten tavoitteiden saavuttamiseksi säädettyjen keinojen asianmukaisuus, tarpeellisuus ja oikeasuhtaisuus. Voisi olla aiheellista pohtia myös nykyisen 35 §:n asemaa laissa suhteessa toisaalta yleisiä edellytyksiä koskevaan 36 §:ään ja toisaalta lupakohtaisiin edellytyksiin. Lisäksi voitaisiin tarkastella voimassa olevan lain 1 momentin poikkeustapausten luetteloa. Luettelo pitää sisällään suojelun tarpeen perusteella myönnettäviä lupia, mutta siihen on vuosien mittaan lisätty myös muunlaisia lupia. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä voisi olla hyödyllistä pohtia nyt ehdotettavan uuden kohtuullisuusharkintaa sisältävän sääntelyn ja säännönmukaisten poikkeustapausten suhdetta.

## 10.2 Oleskelulupien myöntäminen

Eri tahot ovat selvitystä laadittaessa tuoneet esiin oleskelulupien myöntämiseen liittyviä näkökohtia. Erityisesti on arvosteltu 52 §:n soveltamiskäytännön tiukkuutta ja oleskelulupien myöntämistä yleisemminkin lainsäädäntöön tehtyjen muutosten johdosta. Ratkaisuksi myös näihin tilanteisiin on esitetty muukalaispassin myöntämistä.

On kuitenkin syytä muistaa, että esimerkiksi lain 52 § on jo nyt peruste poiketa matkustusasiakirjavelvoitteesta. Matkustusasiakirjavaatimuksen joustavoittamisen tai muukalaispassin myöntämisen kautta ei näin ollen ole mahdollista löytää ratkaisua tilanteeseen, jossa laista ei löydy perustetta oleskeluluvan myöntämiselle.

Ilman oleskeluoikeutta maassa olevia koskevassa hankkeessa laaditaan tämän selvityksen ohella toinen selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen. Kyseisessä selvityksessä tarkastellaan eräiden muiden Euroopan maiden laillistamisratkaisuja ja pohditaan mahdollisia kansallisia ratkaisuja.



**Sisäministeriö**  
Inrikesministeriet

**Sisäministeriö** PL 26, 00023 Valtioneuvosto  
**Inrikesministeriet** PB 26, 00023 Statsrådet

[www.intermin.fi](http://www.intermin.fi)