Evgeniya Kurvinen

HTM, yliopisto-opettaja, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos

Matti Muukkonen

HTT, yliopistonlehtori, julkisoikeuden dosentti, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos

Tomi Voutilainen

HTT, julkisoikeuden professori, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos

SELVITTÄMISVELVOLLISUUS JA TIEDONHANKINTA ULKOMAALAISASIOISSA

Artikkeli
Julkaistu 8.2.2021
www.edilex.fi/artikkelit/22282

Julkaistu aiemmin Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla sekä UEF-verkkojulkaisuna

Selvittämisvelvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa

Kurvinen, Evgeniya – Muukkonen, Matti – Voutilainen, Tomi

Sisällys

1. Johdanto 4
2. Johdatusta selvityksen kohteena olevaan teemaan 12
2.1. Keskeistä käsitteistöä 12
2.1.1. Yleistä 12
2.1.2. Ulkomaalaisoikeus 12
2.1.3. Ulkomaalaisen käsite 13
2.1.4. Viisumi ja oleskelulupa 14
2.1.5. Kansainvälinen suojelu ja pakolaisasema 19
2.2. Toimivaltaiset viranomaiset ulkomaalaisasioissa 21
2.2.1. Maahanmuuttovirasto 21
2.2.2. Ulkoasiainhallinto 26
2.2.3. Poliisi 28
2.2.4. Rajavartiolaitos ja rajatarkastusviranomainen 33
2.3. Ulkomaalaisasioiden käsittelyprosessit 36
2.3.1. Turvapaikka- ja oleskelulupa-asioiden käsittelyprosessi Suomessa 36
2.3.2. Muiden ulkomaalaisasioiden käsittelyprosessit 49
3. Ulkomaalaisasian selvittäminen 54
3.1. Ulkomaalaisasioiden käsittely hallintoasiana, hallintomenettelyä ohjaava lainsäädäntö ja periaatteet 54
3.2. Selvittämisvelvollisuus ja -keinot 62
3.2.1. Yleistä selvittämisvelvollisuudesta ja selvittämisvastuun jakautumisesta 62
3.2.2. Ulkomaalaislain tarkennukset selvittämisvelvollisuuteen 65
3.2.3. Selvittämiskeinot 67

3.2.4. Rajoitukset selvittämiskeinoihin 71
3.3. Avointen lähteiden käyttö ulkomaalaisasian selvittämisessä 74
3.3.1. Avoimet lähteet 74
3.3.2. Henkilötietojen käsittelyyn sovellettava lainsäädäntö 74
3.3.3. Tietojen hankkiminen avoimista lähteistä 77
3.3.4. Avoimista lähteistä hankittujen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteet 82
3.3.5. Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet 89
3.3.6. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvä informointivelvollisuus 91
3.3.7. Viranomaisen velvollisuus suorittaa riskienarviointi 94
3.3.8. Yhteenveto avointen lähteiden käyttämisestä selvittämisessä 97
3.4. Asiakirjajulkisuus ulkomaalaisasioissa 98
3.4.1. Asiakirjajulkisuus ja siitä poikkeaminen 98
3.4.2. Salassapitosäänteely 101
3.4.3. Ulkomaalaisten tietojen salassapitosäänteely ja siitä poikkeaminen 106
3.5. Viranomaisten välinen tiedonvaihto ulkomaalaisasioissa 115
3.5.1. Tiedonvaihtoa koskevat yleiset säännöt ja periaatteet 115
3.5.2. Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle maahanmuuttohallinnossa 118
3.5.3. Tietojen antamistapa 124
3.5.4. Maahanmuuttoviraston ja ulkoasiainhallinnon välinen tiedonvaihto 126
3.5.5. Maahanmuuttoviraston lakiin perustuvat tiedonsaantioikeudet turvallisuusviranomaisilta 129
3.5.6. Turvallisuusviranomaisten tietojen luovutusoikeudet Maahanmuuttovirastolle .. 132
3.5.7. Maahanmuuttoviraston oikeus vihjetietojen saantiin ja käyttöön turvallisuusviranomaisilta 145
3.5.8. Maahanmuuttoviraston tietojenanto-oikeudet ja -velvollisuudet turvallisuusviranomaisille 147
3.5.9. Tietojen antaminen ulkomaan viranomaiselle 151

3.5.10. Henkilötietojen siirrot ja luovutukset kolmanteen maahan 157
4. Selvittäminen eri asiaryhmissä 163
4.1. Käsitellyt asiat 163
4.1.1 Viisumeista 163
4.1.2 Maahanmuuttoviraston käsittelemistä asioista 164
4.2. Oleskelulupa-asioiden selvittäminen 167
4.2.1. Yleistä oleskeluluvista 167
4.2.2. Hakemuksen vireyttäminen ja siihen liittyvät selvitykset 169
4.2.3. Osapäätökset työntekijän ja yrittäjän oleskeluluvissa 170
4.2.4. Kasvuyrittäjiä koskeva lausunto 179
4.2.5. Työperustaisten oleskelulupien käsittely Maahanmuuttovirastossa 179
4.2.6. Tutkija- ja opiskelijalain tarkoittamat oleskeluluvat 190
4.2.7. Oleskelulupa perhesiteen perusteella 198
4.2.8. Oleskelulupa muilla perustein 207
4.3. Kansainvälistä suojelua koskevat asiat 216
4.3.1. Hakemuksen vireyttäminen 216
4.3.2. Henkilöllisyyden selvittäminen 219
4.3.3. Maahantulo ja matkareitti 230
4.3.4. Turvapaikkahakemuksen perusteet ja niiden uskottavuus 234
4.3.5. Poissuljenta 247
4.3.6. Uusintahakemukset 252
4.3.7. Maastapoistamisasiat 255
4.4. Muut kuin ensimmäiset luvat 274
4.5. Kansalaisuusasiat 275
4.6. Viisumiasiat 280
5. Lopuksi 287

1. Johdanto

Korkein hallinto-oikeus (KHO) ratkaisi heinäkuussa 2019 Somalian kansalaisen A:n ja hänen tyttärensä B:n turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskevasta päätöksestä tehdyn jatkovalituksen.[1] Asiassa niin Maahanmuuttovirasto (Migri) kuin Itä-Suomen hallinto-oikeus olivat aiemmin päätyneet hakijoiden kannalta kielteisiin päätöksiin, mutta nyt ratkaisu oli toinen: KHO kumosi Migrin ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asian edelliselle uudelleen käsiteltäväksi. Ratkaisuaan KHO perusteli erityisesti sillä, kuinka Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ulkomaalaislain (301/2004) 7 §:n 2 momentissa säädetty viranomaisen selvittämisvelvollisuus, Suomen kansainväliset velvoitteet sekä niin perustuslain 9 §:n 4 momentissa kuin ulkomaalaislain 147 §:ssä (1214/2013) säädetyn palautuskiellon ehdottomuus olisivat edellyttäneet Migrin selvittävän, oliko B palautetuksi tullessaan vaarassa joutua kotimaassaan silpomisen kohteeksi. KHO:n mukaan tämä olisi tullut viranomaisen selvittää *ex officio* (viran puolesta), ilman, että lapsen huoltajan siihen olisi tarvinnut vedota.

Ratkaisu ei sinänsä vaikuttanut enää ratkaisuhetkellä Migrin toimintaan, sillä se oli jo muutamaa vuotta aiemmin muuttanut käytäntöään ympärileikkausvaaran selvittämiseen liittyen.[2] Ratkaisu kuitenkin nostaa esiin sen, että ulkomaalaisasioissa viranomaisella näyttäisi olevan jopa tavanomaista laajempi velvollisuus selvittää käsiteltävänä olevan asian tosiseikastoa johtuen muun muassa siitä, että asianosaiset voivat olla ”haavoittuvassa asemassa, alaikäisiä tai muuten toimintakyvyltään rajoittuneita”.[3] Lisäksi kuten taannoisesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisusta *N.A. v.*

[1] KHO 2019:93.
[2] Ks. Migri muistio Naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomisen (FGM) huomioiminen turvapaikkaprosessissa. Muistio on alun perin laadittu 20.8.2015, mutta sitä on päivitetty 12.1.2018 ja 8.7.2019. Migristä saadun tiedon mukaan Helsingin toimipisteessä FGM-selvityksiä oli ryhdytty tekemään järjestelmällisesti noin maaliskuusta 2017 ja yhtenäinen ohjeistus annettiin vuoden 2018 tammikuussa.
[3] *Ulla Väätänen* (II Ennakollinen oikeusturva ulkomaalaisasioissa. Teoksessa *Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana* (toim.): Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018, s. 39–120, s. 61) viittaa asianosaisten mainituilla tilanteilla tai ominaisuuksilla ennen kaikkea viranomaisen tavanomaista laajempaan neuvontavelvollisuuteen. Kantaa voidaan pitää relevanttina neuvonnan ohella myös silloin, kun kyse on viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta.

Suomi[4] voidaan päätellä, on nimenomaan (jäsen)valtion viranomaisten vastuulla perusteellisesti arvioida palautuksen aiheuttaman riskiä asianosaiselle.

Viranomaisen *selvittämisvelvollisuudesta* on säädetty sekä ulkomaalaislain mainitussa 7.2 §:ssä että hallintolain (434/2003) 31 §:n 1 momentissa. Näistä edellisen mukaan ”[v]iranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä”. Jälkimmäisessä käytännössä sama sisältö on muotoiltu seuraavasti: ”Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset”. Molemmat säännökset osoittavat *menettelyjohtovallan* ja päävastuun asian selvittämisestä nimenomaan viranomaiselle,[5] vaikka samassa yhteydessä säädetään myös *asianosaisen myötävaikutusvelvollisuudesta* (hallintolaki 31.2 §, ulkomaalaislaki 7.2 §). Viranomaisen roolin korostuminen ilmentää hallinto-oikeudessa vakiintunutta *virallisperiaatetta*.[6] Tällä prosessioikeudellista alkuperää olevalla käsitteellä tarkoitetaan sitä, ettei asiaa ratkaiseva viranomainen ole velvollinen, eikä välttämättä oikeutettukaan, tyytymään vain asianosaisten toimittamaan aineistoon käsiteltävänä olevassa asiassa.[7] *Heikki Kullan* mukaan virallisperiaate johtaa siihen, että ”[a]sian vireillepano, asian sisällön eli menettelyn varsinaisen kohteen määrääminen, asian selvittäminen ja asian ratkaisuun saattaminen riippuvat pääosin viranomaisesta”.[8]

---

[4] EIT 25244/18 *N.A. v. Suomi* 14.11.2019. Tapaukseen liittyen huomaa kuitenkin keskusrikospoliisin (KRP) 22.4.2020 antama ilmoitus siitä, että se epäilee kyseisessä tapauksessa kuolleeksi väitetyn henkilön olevan sittenkin elossa; ks. esim. *Mäki, Markus – STT*, Suomi tuomittiin viime vuonna ihmisoikeussopimuksen rikkomisesta – KRP aloittanut esitutkinnan: epäilee irakilaismiehen olevan yhä elossa. Yle 22.4.2020. Saatavissa osoitteesta: https://yle.fi/uutiset/3-11318403 /luettu 27.4.2020. Myöhemmin tutkinta on vielä laajentunut *Konttinen, Matti*, Valekuolleeksi epäillyn irakilaismiehen jutun esitutkinta laajenee – poliisi epäilee, että myös hallinto-oikeutta on huijattu. Yle 25.5.2020. Saatavissa osoitteesta: https://yle.fi/uutiset/3-11366538 /luettu 15.6.2020. Ks. myös *Gustafsson, Mikko*, Tutkinta turvapaikanhakijan valekuolemasta paisuu: Epäiltynä jo kuusi, oikeusapua pyydetty kahdesta maasta. Helsingin Sanomat 17.6.2020. Saatavissa osoitteesta: https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006544349.html /luettu 17.6.2020.

[5] Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle 72/2002 vp, s. 92/II hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta sekä Hallituksen esitys Eduskunnalle 28/2003 vp, s. 120/II ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

[6] Ks. HE 72/2002 vp, s. 92/II.

[7] Ks. *Kuusiniemi, Kari*, 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari* et al.: Ympäristöoikeus. Alma Talent, verkkojulkaisu (päivitetty tältä osin 30.4.2013), luku I.1.6.2.2. Ks. myös *Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko*, 4. Periaatteet prosessioikeudessa. Teoksessa *Frande, Dan* et al.: Prosessioikeus. Alma Talent, verkkojulkaisu (päivitetty tältä osin 31.5.2016), luku I.4.6.2.3.3 ja *Mäenpää, Olli*, Hallinto-oikeus. Alma Talent 2018 (päivitetty tältä osin 6.11.2017), luku III.7.1.3.1.

[8] *Kulla, Heikki*, Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent 2018, s. 229.

Hallintoasian selvittäminen palvelee yhtäältä perustuslain 21 §:ssä jokaiselle turvattua oikeutta saada asiassaan perusteltu päätös, mutta toisaalta myös sitä, että asiassa ylipäätänsä voidaan tehdä aineellisesti oikea ratkaisu. *Aimo Hurskainen* onkin tunnistanut asian selvittämisen ja ratkaisun perustelemisen kytkeytyvän toisiinsa.[9] Voidaankin ajatella, että selvittämisen tavoitteena on saada *selkeys* siihen mitä voimassa oleva oikeus kyseisessä tapauksessa ohjaa tekemään. Tämä tarkoittaa esimerkiksi *asianosaisaloitteisissa asioissa* nimenomaan selkeyden saamista siihen, mihin asianosainen on hakemuksensa perusteella oikeutettu; Viime kädessä esimerkiksi sitä onko tämä oikeutettu hakemaansa etuun tai oikeuteen. *Viranomaisaloitteisissa asioissa* taas selvittämisellä etsitään vastausta erityisesti siihen kysymykseen, miten viranomaisen tai asianosaisen tulisi tietyssä tilanteessa toimia.

Tämän tutkimuksen tai oikeudellisen selvityksen tarkoituksena on tarkastella toimivaltaisten viranomaisten sekä asianosaisten oikeuksia ja velvollisuuksia ulkomaalaisasioiden käsittelyssä. Tarkemmin selvityksen mielenkiinto kohdistuu voimassa olevan oikeuden tarkasteluun sen osalta, mikä on yhtäältä viranomaisen selvittämisvelvollisuus ja toisaalta asianosaisen myötävaikutusvelvollisuus ulkomaalaisasian käsittelyssä. Osana erityisesti viranomaisen selvittämisvelvollisuutta, tarkastelu kohdistuu myös niin tiedonhankintaan kuin asiakirjojen salassapitoa koskevaan sääntelyyn.[10] Koska kyseessä on ulkoisella rahoituksella toteutetusta toimeksiannosta, jossa tilaaja on jo ennen selvityksen käynnistämistä määritellyt melko tarkasti ne kysymykset, joihin tämän oikeudellisen selvityksen avulla on edellytetty vastattavan, ei varsinaista erillistä tutkimuksellista kysymyksen asettelua ole tämän ohella tehty.

> Migri päätti joulukuussa 2019 hankkia Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitokselta oikeudellisen selvityksen koskien ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten selvittämisvelvollisuuksia ja -oikeuksia, selvittämiskeinoja, tiedonvaihtoa sekä salassapitoa ja siitä poikkeamista. Selvitystarve liittyi viraston hallinnoiman ja Euroopan unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) pääosin rahoittaman ”Maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittäminen (MISEC)” -hankkeen hankesuunnitelman toteuttamiseen. MISEC-hankkeen tavoitteena on paran-

[9] *Hurskainen, Aimo,* Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuun yliopisto, 2003, s. 105. Saatavissa osoitteesta: https://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_952-458-634-7/urn_isbn_952-458-634-7.pdf.

[10] Tämän selvityksen ulkopuolelle on rajattu muutoksenhaun ja tuomioistuinten toiminnan tarkastelu. Selvitys siis keskittyy tarkastelemaan hallintoviranomaisten toimintaa prosessin eri vaiheissa.

> taa ulkomaalaisten henkilöllisyyden ja taustojen selvittämistä, turvallisuudelle aiheutuvien riskien havaitsemista sekä viranomaisten tekemää selvittämistoimintaa, tiedonkulkua ja viranomaisyhteistyötä. Hanke käsittelee seuraavia teemoja: riskien tunnistaminen (teema I), viranomaisen selvittämiskeinot sekä kansallinen ja kansainvälinen tiedonvaihto, erityisesti koskien henkilöllisyyttä (teema II), analyysitoiminta, ml. teknologia, tietolähteet ja rekisterit (teema III), sekä viranomaisprosessit ja -yhteistyö (teema IV). Hanke on käynnissä 2.4.2018–31.10.2020.

Näin ollen oikeudellisessa selvityksessä otetaan kantaa voimassa olevan oikeuden näkökulmasta kolmeen temaattiseen kokonaisuuteen sekä lainsäädännön kehittämistarpeisiin. Selvityksessä käsiteltävät teemat ovat siten seuraavat:

1) viranomaisen velvollisuus selvittää ja hakijan velvollisuus myötävaikuttaa;
2) salassapitoa koskeva sääntely ulkomaalaisasioissa; sekä
3) tiedonsaanti ja -käyttö ulkomaalaisasioissa.

Teemassa 1 käsitellään viranomaisten selvittämisvelvollisuuden rajoja ulkomaalaisasioissa sekä hakijoiden myötävaikuttamisvelvollisuutta asiansa selvittämiseen. Selvitettäviä kysymyksiä ovat seuraavat:

- ”Mitä ja millaisia toimenpiteitä Maahanmuuttoviraston tai ulkoministeriön selvittämisvelvollisuus
  i. vähintään kattaa ja
  ii. enintään sallii selvitettäessä turvapaikka-, oleskelulupa-, kansalaistamis-, maastapoistamis- tai viisumiasiaa?
- Mitä ja millaisia toimenpiteitä poliisin ja Rajavartiolaitoksen selvittämisvelvollisuus
  i. vähintään kattaa ja
  ii. enintään sallii niiden hoitaessa ulkomaalaislain mukaisia tehtäviä? Mikä on turvapaikkahakemuksen rekisteröivän viranomaisen selvittämisoikeus ja selvittämisvelvollisuus ja miten se suhtautuu hakemusta käsittelevän viranomaisen velvollisuuteen?
- Millaisia toimenpiteitä voimassa oleva sääntely sallii Maahanmuuttoviraston, poliisin tai Rajavartiolaitoksen käyttävän Suomessa olevan ulkomaalaisen epäselvän henkilöllisyyden selvittämiseksi?
- Eroaako viranomaisen selvittämisoikeuden ja selvittämisvelvollisuuden ja hakijan myötävaikuttamisvelvollisuuden välinen suhde silloin, kun kyseessä olisi hakijalle myönteistä päätöstä tukeva seikka tai jos kyseessä olisi hakijalle myönteistä päätöstä vastaan puhuva seikka?
- Miten ratkaista tilanne, jossa viranomaisella ei ole käytettävissään lain mukaisia keinoja selvittää asiaa riittävissä määrin oikeansisältöisen päätöksen tekemiseksi, eikä hakijan edun mukaista ole myötävaikuttaa oman asiansa selvittämiseen?”

Teemaan 1 liittyvänä, mutta oman kokonaisuutensa muodostavana kysymyksenä selvityksessä käsitellään myös *avointen lähteiden* roolia suhteessa viranomaisten selvittämisvelvollisuuteen.

- ”Kuuluuko viranomaisen selvittämisvelvollisuuden piiriin selvittää hakijan henkilöllisyyttä, taustaa tai hakemuksen perusteita julkisista lähteistä?
- Miten lainsäädäntö suhtautuu siihen, että viranomainen hallintoasiaa tutkiessaan selvittää asiaa avoimista lähteistä ja sosiaalisesta mediasta? Mikä on tällaisista lähteistä löydetyn tiedon luonne lainsäädännön näkökulmasta? Miten lainsäädäntö suhtautuu esimerkiksi oleskeluluvan hakijan nimen tai puhelinnumeron syöttämiseen yleiseen internet-hakukoneeseen?
- Miten lainsäädäntö suhtautuu tietoon, joka on sinänsä muuten julkista, mutta sen tarkastelu vaatii kirjautumisen, esim. julkinen Facebook-profiili? Miten viranomainen voi tarkastella ja käsitellä tällaista tietoa? Voiko viranomainen luoda tilin sosiaaliseen mediaan siellä olevan julkisen tiedon tarkasteluksi ja mitä rajoituksia tai edellytyksiä tällaisen tilin käytölle on?”

Teemassa 2 käsitellään ulkomaalaisasioita koskevaa salassapitosääntelyä sekä sen toimivuutta ja suhdetta viranomaisille määriteltyihin tehtäviin ja selvittämisvelvollisuuksiin. Tarkemmin selvitettäviksi kysymyksiksi esitettiin seuraavat:

- ”Millaisissa tilanteissa voidaan pitää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24.1 §:n 24 kohdan tarkoittamalla tavalla ilmeisenä, ettei tiedon antaminen vaaranna hakijan tai hänen läheistensä turvallisuutta ja miten tätä ilmeisyyttä tulisi arvioida?
- Miten salassapitosäännöksen tulkintaan vaikuttavat esimerkiksi jos
    a. turvapaikanhakija vetoaa kotimaansa viranomaisten uhkaan,
    b. hakijan esittämä itseensä kohdistuva uhka on uskottava,
    c. hakijan esittämä väite uhkasta on selvästi epäuskottava,
    d. hakija ei vetoa vainon vaaraan, vaan esimerkiksi taloudellisiin tai sosiaalisiin syihin?
- Voidaanko tietoja pyytää Suomen viranomaisten toimesta hakijan kotimaasta tai kolmannesta jos hakija antaa siihen julkisuuslain 26.1 §:n 1 kohdassa tarkoitetun suostumuksensa? Entä milloin tietopyyntö ulkomaille on mahdollinen ilman suostumusta?
- Miten salassapitosäännöksiä tulisi tulkita tilanteissa, jossa ilmenee tarve selvittää hakijan henkilöllisyyttä (ml. kansalaisuutta) hänen kotimaastaan ja hakija ei esitä uskottavia perusteita katsoa, että hän olisi kotimaansa viranomaisten taholta vaarassa? Jos hakija ei mitenkään vetoa kotimaansa viranomaisten aiheuttamaan vaaraan, voidaanko tällöin pitää ilmeisenä, ettei tiedon antaminen näille viranomaisille vaaranna hakijaa tai hänen läheisiään?
- Miten salassapitosäännöksiä tulisi tulkita tilanteessa, jossa turvapaikanhakija on alaikäinen ja Suomen viranomaiset ovat ulkomaalaislain 105 b §:n (389/2015) mukaan velvoitettuja selvit-

tämään hakijan yhteyttä huoltajiinsa ja varmistamaan hänen kotimaansa viranomaisilta paluuolosuhteiden asianmukaisuus? Voidaanko tällöin asiaa selvittää lapsen kotimaan viranomaisilta, ellei ole jotain syytä uskoa selvityksen vaarantavan hakijaa?
- Miten salassapitosäännökset soveltuvat turvapaikanhakijan tai oleskelulupahakijan mahdollisen rikoshistorian selvittämiseen hänen kotimaastaan tai kolmannesta maasta?”

Teemassa 3 käsitellään ulkomaalaisasioissa tehtyjen selvitysten kautta hankitun tiedon käyttöä viranomaisten päätöksenteossa ja muissa prosesseissa. Teema on jaettu kahteen osaan – viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon sekä asianosaisjulkisuuteen. Viranomaisten välistä tiedonvaihtoa käsitellään selvityksessä seuraavasti:

- ”Miten sääntely ohjaa maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten tiedonvaihtoa selvitettäessä turvapaikkaa, oleskelulupaa tai kansalaisuutta hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä, turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen perusteita tai vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle? Miten sääntely eroaa sen osalta, luovutetaanko tietoa tietojoukkona tai teknisellä lukuoikeudella rekisteriin vai yksittäisellä manuaalisella pyynnöllä?
- Mitä tietoa turvallisuusviranomaiset
  i. saavat jakaa ja
  ii. eivät saa jakaa Maahanmuuttovirastolle käytettäväksi sen lakisääteisissä tehtävissä?
- Mitä tietoa Maahanmuuttovirasto
  i. saa jakaa ja
  ii. ei saa jakaa turvallisuusviranomaisille?
- Mikä on hallintoasiassa hankitun tiedon luonne, jos sitä hyödynnetään rikosasiassa? Entä rikosasiassa hankitun tiedon käyttö hallintoasian käsittelyssä ja päätöksen perusteluissa?
- Miten sääntely ohjaa maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten tiedonvaihtoa selvitettäessä turvallisuuteen liittyviä perusteita maasta poistamista koskevassa asiassa?
- Miten sääntely suhtautuu poliisin tai Rajavartiolaitoksen saaman vihjetiedon tai havaintotiedon antamiselle Maahanmuuttoviraston tiedoksi tai käyttämiseen Maahanmuuttoviraston prosesseissa?”

Asianosaisjulkisuutta käsitellään selvityksessä seuraavasti:

- ”Millaisissa tilanteissa yksi viranomainen voi salata toisen viranomaisen antamaa tietoa asianosaiselta oleskelulupaa tai turvapaikkaa koskevassa päätöksessä? Miten lain tarkoittamaa erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua tulisi tulkita?

- Millaisia rajoituksia ja millaisia mahdollisuuksia yhden hakijan kertomuksen käyttämisessä on toisen hakijan turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen perusteluissa? Vaikuttaako asiaan esimerkiksi
    a. jos hakijat ovat perheenjäseniä,
    b. lähisukulaisia,
    c. ei mitään sukua, mutta heillä on toisiinsa linkittyvät hakemusperusteet (esim. molemmat hakevat turvapaikkaa, koska työskennelleet samassa yrityksessä ja uhattuna tästä syystä),
    d. hakijoiden välillä ei ole mitään suoraa yhteyttä.
- Voiko viranomainen hallintopäätöksessä salata yhden hakijan kertomaa toiselta hakijalta (asianosainen) oleskelulupaa tai turvapaikkaa koskevassa päätöksessä? Saako tällaista tietoa ylipäätään käyttää?
- Miten julkisuuslain salassapitosäännöksiä voi soveltaa tilanteessa, jossa perheenjäsenen asiakirjoista ilmenee seikkoja, jotka puoltavat toisen perheenjäsenen hakemuksen hylkäämistä? Mitä tietoja päätöksenteossa voi käyttää?
- Viranomaisen hallussa voi olla salassa pidettävää tietoa, joka vaikuttaisi merkittävästi päätökseen. Saako viranomainen jättää tietoisesti hallussaan olevaa tietoa käyttämättä, koska sillä ei ole oikeutta kertoa asianosaiselle kyseistä tietoa?”

Varsinaisten lainopillisen voimassa olevan oikeuden sisältöön kohdistuvan tarkastelun lisäksi selvityksessä käsitellään lainsäädännön kehittämistarpeita.

Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella selvitystyötä johti julkisoikeuden professori, HTT *Tomi Voutilainen*. Selvityksen tekijöinä ja varsinaisina tutkijoina toimivat tutkijatohtori, HTT *Matti Muukkonen* sekä projektitutkija, HTM *Evgeniya Kurvinen*. Selvitys toteutettiin 27.1.-30.6.2020 välisenä aikana. Raportin kirjoittamisesta vastasivat tutkijat yhdessä kuitenkin siten, että Muukkonen on kirjoittanut jaksot 1., 2., 3.1., 3.2 ja 4., Kurvinen jaksot 3.3. ja 3.5. (3.5.2. ja 3.5.9. yhdessä Voutilaisen kanssa) ja Voutilainen jaksot 3.4. sekä 3.5.2. ja 3.5.9. (yhdessä Kurvisen kanssa), jonka lisäksi kaikki ovat osallistuneet jakson 5 kirjoittamiseen. Lisäksi tutkijat ovat kommentoineet toistensa tekstejä. Selvityksen tekijöillä ei ollut sellaisia sidonnaisuuksia käsiteltäviin teemoihin, että niillä voitaisiin katsoa olevan merkitystä tutkimustyön tieteelliselle laadulle ja objektiivisuudelle.

Selvitys toteutettiin oikeuslähteisiin perehtymisen ohella tutustumalla MISEC-hankkeessa syntyneeseen aineistoon (tapaamiset Migrissä 27.1. ja 4.2.2020 sekä sähköisesti toimitettu aineisto). Lisäksi tutkijoista Muukkonen on suorittanut haastatteluja asiaan liittyen niin Migrin kuin Helsingin poliisilaitoksen henkilöstön osalta. Edelleen Muukkonen on haastatellut Pakolaisneuvonta ry:n edustajaa.

Haastatteluja ei tallennettu, mutta niistä laadittiin muistiinpanot, joita ei kuitenkaan ole kirjoitettu puhtaaksi. Lisäksi selvityksen aikana pidettiin yhteyttä MISEC-hankkeen projektipäällikkö Henrik Veikanmaahan sekä muihin tämän osoittamiin Migrin henkilökunnan jäseniin. Selvityksen tuloksia esiteltiin Migrille ja poliisiammattikorkeakoulun edustajille 24.4.2020. Selvityksen tuolloin keskeneräinen versio toimitettiin Migrin edustajien kommentoitavaksi 17.4.2020. Tässä yhteydessä Migrin edustajat ovat esittäneet useita huomioita, joiden huomioimisen tutkijat ovat arvioineet itsenäisesti. Luonnos selvityksestä on luovutettu tilaajan ja tämän osoittamien tahojen kommentoitavaksi 30.5.2020. Tässä yhteydessä on vielä esitetty havaintoja ja niistä on keskusteltu 12.6.2020 pidetyssä tapaamisessa. Lopullinen versio on luovutettu tilaajalle 30.6.2020.

2. Johdatusta selvityksen kohteena olevaan teemaan

2.1. Keskeistä käsitteistöä

2.1.1. Yleistä

Käsiteltäessä selvityksen kohteena olevaa teemaa, on syytä aluksi luoda katsaus tiettyihin teeman kannalta relevantteihin käsitteisiin. Tavoitteena on helpottaa selvityksen ymmärrettävyyttä, koska käsitteistö ei ole kaikilta osin vakiintunut. Seuraavassa käsitellään teeman kannalta keskeistä käsitteistöä, mutta esitysteknisistä syistä osa käsitemäärittelyistä on esitetty vasta kyseisen asian varsinaisen käsittelyn yhteydessä jäljempänä.

2.1.2. Ulkomaalaisoikeus

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa *Jaana Palander* on avannut *ulkomaalaisoikeuteen* liittyvää käsitteistöä ”Ulkomaalaisoikeus” -teokseen (2018) kirjoittamassaan luvussa ”I Ulkomaalaisoikeuden sääntelyjärjestelmä”. Palanderin mukaan ulkomaalaisoikeudella tarkoitetaan ”kaikkea ulkomaalaisiin liittyvää oikeudellista sääntelyä”, jolloin se käsitteellisesti eroaa suppeammasta *maahanmuutto-oikeus* -käsitteestä. Jälkimmäinen kohdistuu pääasiallisesti lähinnä maahantulon, oleskelulupien myöntämisen ja maastapoistamisen sääntelyyn.[11] *Janne Aerin* mukaan taas ”[u]lkomaalaisoikeuden keskeinen sisältö on sen sääntelyssä, millä edellytyksin ulkomaalainen voi tulla maahan ja täällä oleskella sekä missä tapauksissa hänet voidaan poistaa maasta vastoin tahtoaan”.[12] *Elina Pirjatanniemi* on todennut ulkomaalaisoikeuden olleen perinteisesti lähinnä hallinto-oikeuden erityisala, joskin se on luonteeltaan muuttunut enemmän jännitteiseksi ja monilähteiseksi.[13] Tätä näkemystä jännitteisyydestä myös erityisesti *Eeva Nykänen* on tuonut esiin.[14]

Ulkomaalaisoikeuden tutkimus Suomessa on ollut vähäistä verrattain moniin muihin oikeudenaloihin. Nykytiedon valossa tuotettu tutkimus voitaneen jaotella kahteen pääluokkaan. Ensinnäkin ulko-

[11] *Palander, Jaana*, I Ulkomaalaisoikeuden sääntelyjärjestelmä. Teoksessa *Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana* (toim.): Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018, s. 1–38, s. 1–2.
[12] *Aer, Janne*, Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Alma Talent 2016, s. XV.
[13] *Pirjatanniemi, Elina*, Muukalaisia ja muita ihmisiä. Lakimies 7–8/2014, s. 953–971, s. 954.
[14] *Nykänen, Eeva*, Maahanmuuton sääntely oikeudellisen tutkimuksen kohteena. Lakimies 1/2013, s. 114–117, s. 117.

maalaisoikeuden tutkimus on kohdistunut ulkomaalaislainsäädännön soveltamista koskeviin kysymyksiin. Tästä tuoreimpia esimerkkejä lienevät erityisesti Aerin Ulkomaalaisoikeuden perusteet (2016) -teos ja Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella koottu Ulkomaalaisoikeus (2018) -teos.[15] Toisekseen tutkimusperinteestä on tunnistettavissa omana polkunaan vahvasti ulkomaalaisten ihmisoikeuksiin liittyvät tutkimukset, kuten Nykäsen väitöskirja vuodelta 2012.[16] Varsinainen ulkomaalaisasioiden käsittely hallintoasiana ei sen sijaan ole juurikaan oikeustieteellistä tutkimusta kiinnostanut: Melkeinpä ainoana varteenotettavana esityksenä tältä osin voidaan pitää Ulkomaalaisoikeus -teokseen sisältyvää *Ulla Väätäsen* artikkelia ”Ennakollinen oikeusturva ulkomaalaisasioissa”.[17]

Ulkomaalaisoikeuden tutkimuksessa voisi olla tarvetta jatkossa suuntautua yhä enemmän käytännöllisen lainopin tutkimukseen erityisesti ulkomaalaislaista tehtävien tulkintasuositusten asianmukaisuuden tarkastelemiseksi. Tutkimusta olisi tarpeen kohdentaa myös ulkomaalaislain systematiikan arviointiin, jonka perusteella lainvalmistelussa voitaisiin arvioida tarvetta mahdolliselle lain kokonaisuudistukselle. Kuten tässä oikeudellisessa selvityksessä havaitaan, sisältää ulkomaalaislaki osittain myös keskenään ristiriitaisia sääntelyratkaisuja, joita laadukkaassa lainsäädännössä ei pitäisi ilmetä.

2.1.3. Ulkomaalaisen käsite

Ulkomaalaisoikeuden keskeisenä käsitteenä on luonnollisesti *ulkomaalaisen* käsite. Palanderin mukaan ulkomaalaisoikeuden käsitejärjestelmän voidaan havaita rakentuvan ns. *statusryhmien* ympärille. Kuten ulkomaalaislain 3.1,1 §:ssä säädetään, tarkoitetaan *ulkomaalaisella* kaikkia niitä, jotka eivät ole Suomen kansalaisia.[18] Suomen kansalaisuuden saamisesta taas on säännelty kansalaisuuslaissa (359/2003). Tapoja saada kansalaisuus on kolme:

1) syntymän perusteella (2 luku), johon sisältyy myös adoptiot (10 §, 971/2014);
2) hakemuksen perusteella (3 luku); sekä
3) ilmoitusmenettelyn kautta (4 luku).

[15] Ks. myös esim. *Kallio, Heikki*, Rangaistava menettely ja rikosvastuu kolmannen maan kansalaisten luvattomaan työntekoon liittyvissä rikoksissa. Itä-Suomen yliopisto 2015.
[16] *Nykänen, Eeva*, Fragmented state power and forced migration: a study on non-state actors in refugee law. Martinus Nijhoff Publishers 2012. Ks. myös esim. *Sormunen, Milka*: Ulkomaalaislain muutokset lasten perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Lakimies 3–4/2017, s. 387–408.
[17] Ks. Väätänen 2018, s. 39–120.
[18] Palander 2018, s. 3.

Jos henkilöllä on Suomen kansalaisuus, ei hän voi tulla Suomessa tarkastelun kohteeksi ulkomaalaisena. Luonnollisesti Suomen rajojen ulkopuolella Suomen kansalainen voi ja pääsääntöisesti on ulkomaalainen kyseisen maan kansallisen lainsäädännön perusteella, mikäli tällä ei samanaikaisesti ole myös kyseisen maan kansalaisuutta. Kuitenkin niin ulkomailla kuin Suomessa tähän yleiseen ulkomaalaisen määritelmään on osoitettavissa tiettyjä poikkeuksia erityisesti silloin, mikäli henkilö on *unionin kansalainen* tai *tällaiseen rinnastettava* (EU+) eli käytännössä ulkomaalaislain 3.1,2 §:n tarkoittamalla tavalla Euroopan unionin (EU) jäsenvaltion tai Islannin, Liechtensteinin, Norjan taikka Sveitsin kansalainen.[19] Tällöin kysymys on käsitteellisesti ulkomaalaisten alakäsitteestä, johon myös soveltuu jossain määrin erilainen lainsäädäntö kuin sellaisiin ulkomaalaisiin, jotka eivät samanaikaisesti ole statukseltaan unionin kansalaisia tai heihin rinnastettavia. Ulkomaalainen voi myös muuttua Suomen kansalaiseksi, jonka jälkeen häntä ei luonnollisestikaan Suomen oikeusjärjestelmässä käsitetä enää ulkomaalaiseksi. Tällä viitataan sekä edellä mainitussa kansalaisuuslain 3 luvussa että 4 luvussa mainittuihin menettelyihin, mutta myös lain 12 §:ssä (260/2018) tarkoitettuihin *löytölapsiin* ja *kansalaisuudeltaan tuntemattomien vanhempien lapsiin*. Koska kansalaisuuslain yhtenä tarkoituksena on estää *kansalaisuudettomuus* (kansalaisuuslaki 4 §), on joissain tilanteissa valtiolla velvollisuus myöntää kansalaisuus.[20]

2.1.4. Viisumi ja oleskelulupa

Ulkomaalaisoikeuden näkökulmasta keskeinen käsitteistö liittyy ulkomaalaisen alastatuksiin sekä niiden taustalla oleviin peruskäsitteisiin. Tällaisia peruskäsitteitä ovat muun muassa *viisumi*[21] ja *oleske-*

[19] EU+-statusryhmän sisällä on vielä erikseen huomioitava Pohjoismaan (Islanti, Norja, Ruotsi, Tanska) kansalaiset, joilla on muun muassa passivapaus (ulkomaalaislaki 157 § 1 mom., 360/2007). Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenellä on myös oleskeluoikeus, vaikka tämän toimeentulo ei olisi turvattu (ulkomaalaislaki 158 a §, 432/2010, 3 mom.). Myös maasta poistamisen (ks. luku 4.3.7.) osalta sääntely on poikkeavaa. Pohjoismaan kansalaisilla on myös oikeus sosiaaliturvaan (ks. Valtioneuvoston asetus, 55/2014, pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta) ja sosiaalipalveluihin (ks. pohjoismainen sosiaalipalvelusopimus, SopS 69/1996); ks. myös *Kotkas, Toomas*, Rajat ylittävä sosiaalioikeus. Alma Talent 2019, s. 100–103. Pohjoismaan kansalaiset on huomioitu myös esimerkiksi hallintolain 26.4 §:ssä, jonka mukaan: ”Viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että muiden pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja käännösavun”.

[20] Palander 2018, s. 3.

[21] Viisumista ks. tarkemmin Aer 2016, s. 52–54.

lulupa. Näistä edellisellä viitataan lupaan, ”jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja lyhytaikainen oleskelu sallitaan muiden maahantulon edellytysten täyttyessä” (ulkomaalaislaki 3.1,4 §) ja jälkimmäisellä ”ulkomaalaiselle muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävää lupaa toistuvasti saapua maahan ja oleskella maassa” (ulkomaalaislaki 3.1,5 §). Tarkemmin *viisumivapaudesta* ja *viisumivelvollisuudesta* on säädetty ulkomaalaislain 18 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan EU+ -valtioiden kansalaisilla on viisumivapaus. Lain 2 momentissa taas viitataan siihen, kuinka neuvoston asetuksella[22] säädetään siitä, minkä maiden kansalaisilta viisumia vaaditaan (asetuksen liite I) ja keneltä ei (asetuksen liite II) silloin, kun kyse on lyhytaikaisesta (enintään 90 päivää) oleskelusta. Tämän rinnalla EU:n viisumisäännöstön[23] 3 artiklassa säädetään ”niistä kolmansien maiden kansalaisista, joilta vaaditaan lentokentän kauttakulkuviisumi” (ulkomaalaislaki 18.3 §, 266/2011). Ulkomaalaislain 18.4 §:ssä sen sijaan viitataan siihen, kuinka ”[p]akolaisen matkustusasiakirjan haltijan viisumivapaudesta määrätään pakolaisten viisumivelvollisuuden poistamisesta tehdyssä eurooppalaisessa sopimuksessa”. Kyseinen sopimus on saatettu Suomessa voimaan asetuksella[24].

Oleskeluluvan vaatimuksesta taas on säädetty yhtäältä ulkomaalaislain 19 §:ssä, jonka mukaan viisumivapausajan päättymisen jälkeen, ulkomaalaisen – mikäli tämä haluaa edelleen jatkaa laillista oleskelua Suomessa – on haettava joko viisumia tai oleskelulupaa. Toisaalta myös ulkomaalaislain 40.1 §:stä on johdettavissa velvollisuus hakea oleskelulupaa.[25] Säännöksessä on säädetty siitä mikä on laillista oleskelua Suomessa. Kun kyse on *kolmannen maan kansalaisista*, edellytetään pääsääntöi-

[22] Nykyisin asiasta on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2018/1806, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske (kodifikaatio). Huomaa, että asetuksen liitteen II osalta viisumivapautta on rajoitettu tiettyihin ryhmiin. Ks. myös esim. Euroopan yhteisön ja Ukrainan välinen sopimus viisumien myöntämisen helpottamisesta 18.12.2007 EUVL 332/68 ja Euroopan unionin ja Ukrainan välinen sopimus viisumien myöntämisen helpottamisesta tehdyn Euroopan yhteisön ja Ukrainan välisen sopimuksen muuttamisesta 20.6.2013 EUVL 168/11.

[23] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö).

[24] SopS 36/1990.

[25] Ks. Aer 2016, s. 76.

sesti yli kolmen kuukauden oleskeluun nimenomaan oleskelulupaa, ellei kyse ole säännöksen 7 kohdan (449/2012) tarkoittamasta *ihmiskaupan uhrista* tai ulkomaalaislain 52 d §:n (449/2007) tarkoittaman *laittomasti maassa oleskelleesta ja työskennelleestä kolmannen maan kansalaisesta*, joka on lain 52 b §:n (389/2015) tarkoittamalla *harkinta-ajalla*. Kolmannen maan kansalaisilla taas tarkoitetaan ”muun maan kansalaista kuin unionin kansalaista ja häneen rinnastettavaa” (ulkomaalaislaki 3.1,2a, 358/2007). Edellisten lisäksi ulkomaalaislain 50 a §:ssä (360/2007) ja 153 a §:ssä (360/2007) on säädetty unionin kansalaisten tiettyjen perheenjäsenten velvollisuudesta hakea oleskelulupaa, vaikka lähtökohtana onkin se, ettei oleskelulupaa tarvita.[26]

Mikäli henkilö on viisumivapauden piirissä tai hänellä on maassa ollessaan voimassa oleva viisumi tai oleskelulupa, eroaa hän ulkomaalaisten statusryhmän sisällä selvästi niistä, joilla ei ole laillista oikeutta oleskella Suomessa. Näille henkilöille Suomi on siis kansainvälisten sopimusten mukaan tai erillisellä hallinnollisella päätöksellä myöntänyt oikeuden oleskella maassa laillisesti. Jako ei kuitenkaan ole näin ehdoton, kun huomioidaan edellä mainitut EU-kansalaiset ja heihin rinnastettavat henkilöt sekä *turvapaikanhakijat*, joiden maahantulo kyllä usein perustuu usein Schengen-alueelle myönnettyyn viisumiin, mutta *turvapaikkahakemuksen* vireyttämisen jälkeen oleskeluoikeus perustuukin nimenomaan vireillä olevaan *turvapaikkahakemukseen*, eikä viisumiin tai oleskelulupaan.

Viisumeja ja oleskelulupia on useita erilaisia. Suomen ulkoministeriö on sitoutunut vuodesta 2001 alkaen noudattamaan EU:n Schengen säännöstöä.[27] Viisumin myöntäminen perustuu viisumisäännöstöön ja 2.2.2020 alkaen sovellettavaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2019/1155 (muutokset viisumisäännöstöön). Tarkemmin viisumeista on ulkomaalaislain ohella sää-

[26] Ibid.

[27] Ks. ulkoministeriön ilmoitus Schengenin säännöstön soveltamisesta SopS 23/2001. Schengen -maalla tai ulkomaalaislain 3.1,19 §:n käyttämässä muodossa Schengen -valtiolla tarkoitetaan Schengenin säännöstöä soveltavaa valtiota. Yhdessä nämä valtiot muodostavat ns. Schengen -alueen (ulkomaalaislaki 3.1,20 §). Schengen säännöstöllä taas viitataan Amsterdamin sopimuksella Euroopan unionin säännöstön osaksi otettua kokonaisuutta, johon sisältyvät vuoden 1990 Schengenin yleissopimus, jäsenvaltioiden liittymissopimus sekä Schengenin toimeenpanevan komitean päätökset ja julistukset sekä tähän säännöstöön perustuvat säädökset (ulkomaalaislaki 3.1,18 §). Schengenin yleissopimus taas tarkoittaa ”tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta Schengenissä 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehtyä yleissopimusta” (ulkomaalaislaki 3.1,17 §).

detty EU:n Schengenin yleissopimuksen 3 luvussa. Niihin liittyvää sääntelyä sisältyy myös Schengenin säännöstöön sisältyviin EU-asetuksiin (rajasäännöstö[28], viisumisäännöstö ja viisumiasetus[29]). Kokoavasti voidaan todeta, että Suomessa on käytössä vain viisumisäännöstön mukaisia Schengen-viisumeja. ”C-viisumi” on maahantulolupa lyhytaikaista tai tilapäistä vierailua varten enintään 90 päiväksi 180 päivän ajanjaksolla. ”A-viisumilla” tarkoitetaan lentokentän kauttakulkuviisumia, joka oikeuttaa kulkemaan kansainvälisen lennon välilaskun tai kahden matkan välisen siirtymisen aikana lentokentän kansainvälisen alueen kautta. Maan kansalliselle alueelle viisumilla ei voi saapua. Kauttakulkuviisumin tarvitsevat tiettyjen maiden kansalaiset. VLTV / LTV – viisumi eli alueellisesti rajoitettu viisumi (visa limited territorial validity) voidaan myöntää viisumisäännöstön artiklassa 25 mainituissa tapauksissa.[30]

Oleskelulupien sääntely sen sijaan on korostetusti kansallista lainsäädäntöä ja perustuu ulkomaalaislakiin. Käsitteellisesti oleskeluluvat jakautuvat lähtökohtaisesti kolmenlaisiin eli tilapäisiin (”B”), jatkuviin (”A”) sekä pysyviin (”P”, ”P-EU” tai ”P-EY”). (Ulkomaalaislaki 33 §, 668/2013 ja 34 §, 668/2013.)[31] Pääsääntönä on, että ensimmäistä oleskelulupaa haetaan jo ennen maahantuloa, mutta sen hakeminen on mahdollista myös maahan saapumisen jälkeen.[32] Pyrkimys on kuitenkin hoitaa

[28] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 399/2016, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).
[29] Neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2001, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske (viisumiasetus).
[30] Ks. esim. Euroopan muuttoliikevirasto, Viisumipolitiikka maahanmuuton väylänä. Suomi. Euroopan muuttoliikevirasto 2011, s. 12 ja 38. Ns. D-viisumista ks. *Kallio, Heikki*, III Maahantulo ja maassa oleskelu. Teoksessa *Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana* (toim.): Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018, s. 121–171, s. 140–141. Lisäksi ”B”-viisumilla on tarkoitettu kauttakulkuviisumia, mutta ulkoministeriöstä tämän oikeudellisen selvityksen yhteydessä saadun tiedon mukaan, näitä ei ole enää vuosiin myönnetty.
[31] Oleskelulupajärjestelmästä ks. Aer 2016, s. 73 ss. Huomaa, että säännöksen (33 §) otsikossa puhutaan *oleskelulupalajeista*. Myös Aer on otsikoinut teoksensa luvun 3.2 nimenomaan oleskelulupalajit -muodossa (s. 78–79), joskin hän käyttää käsitettä oleskelulupatyypit (mm. s. 74–75). Se puhutaanko oleskelulupalajeista ja -tyypeistä, on oleellista käsitteistön johdonmukaisuuden kannalta. Migri käyttää nimittäin sivuillaan (https://migri.fi/oleskelulupatyypit /luettu 6.4.2020) oleskelulupatyypit -käsitettä ilmaisemaan nimenomaan ulkomaalaislain 33 §:ssä säädettyjä oleskelulupalajeja eritellessään. Huomaa myös, että Aer (2016, s. 137 ss.) otsikoinut esityksensä luvun 4 erityiset oleskelulupatyypit -otsikon alle. Tässä esityksessä oleskelulupalajeilla viitataan nimenomaan ulkomaalaislain 33 §:ssä tehtyyn jakoon, kun taas oleskelulupatyypeillä viitataan erityisesti jäljempänä siihen millaisissa eri tarkoituksissa myönnettäviä oleskelulupia, on olemassa.
[32] Ks. Aer 2016, s. 76.

oleskeluluvan hakeminen jo ennen maahantuloa (ulkomaalaislaki 60 §, 121/2018).[33] Tämä pääsääntö kuitenkin koskee lähinnä vain muita kuin kansainväliseen suojeluun perustuvia oleskelulupahakemuksia. Turvapaikan hakemisen osalta ennakkoon hakeminen ei edes ole mahdollista kuin fyysisesti Suomessa (ulkomaalaislaki 8.1 § ja 95 §, 194/2015).[34]

Oleskelulupalajin ja oleskelulupatyypin käsitteiden erotteluun tulisi kiinnittää laajemmin huomiota sekaannusten välttämiseksi (ks. alaviite 30).

Ulkomaalaislain 3.1 §:ssä erotellaan käsitteellisesti *työntekijän oleskelulupa* (6 k.) ja *yrittäjän oleskelulupa* (7 k.) sekä toisaalta taas *pakolaisasema* (12 k.) ja *toissijainen suojeluasema* (12 a k.). Lisäksi ulkomaalaislain 3.1,26 §:ssä (1338/2011) on viitattu Euroopan unionin *siniseen korttiin*, jolla tarkoitetaan EU:n jäsenvaltion kolmannen maan kansalaiselle myöntämää kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten annetussa neuvoston direktiivissä 2009/50/EY (*erityisosaajadirektiivi*) tarkoitettua oleskelulupaa. Se oikeuttaa oleskeluun ja työntekoon jäsenvaltion alueella. Lisäksi ulkomaalaislain oleskelulupaa koskevassa 4 luvussa on säädetty useista erityisistä tilanteista, joissa oleskelulupa voidaan myöntää. Tämän rinnalla on

[33] Ulkomaalaislain 60.1 §:ssä on säädetty niistä ensimmäisistä oleskeluluvista, joita voidaan hakea Suomessa. Tämän säännöksen merkitys on jossain määrin epäselvä, sillä Suomen hallinto-oikeudessa lähtökohtana on, että hakemuksen voi Suomessa jättää mille tahansa viranomaiselle. Mikäli se viranomainen, jolle hakemus on jätetty, ei ole toimivaltainen asiassa, on sen hallintolain 21 §:n nojalla siirrettävä asiakirja *ex officio* toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Vaikka säännöksen tavoitteena ei ole edistää tahallista toimintaa, todetaan jo hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp, s. 77/II–78/I) viranomaiselle olevan käytännössä mahdotonta arvioida säännöksessä mainitun erehdyksen astetta. Tästä käytännössä seuraa se, että perusoikeusmyönteisesti tulkittuna, myös Suomessa jätetyt, muut kuin ulkomaalaislain 60.1 §:n tarkoittamat ensimmäiset oleskeluluvat on siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle.

[34] Tämän osalta yksi jatkossa pohdittava kysymys on digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019, digipalvelulaki) 5.1 §:n vaatimus, jonka mukaan ”[v]iranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä”. Tältä osin säännös on tullut voimaan syyskuun lopussa 2019 (digipalvelulaki 17.6 §). Säännöksessä mainitulla ”sähköisellä asiakirjalla” on tulkittava tarkoitettavan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003, asiointilaki) 4.1,3 §:ä vastaavasti ”sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon”. Näin ollen näyttäisi siltä, että lainsäädäntö edellyttää tarjottavan mahdollisuutta myös turvapaikkahakemusten sähköiseen vireillepanoon. Tältä osin viranomaista koskevat vaatimukset ovat tiukentuneet aiemmasta asiointilain 5.1 §:stä, joka mahdollisti harkintavaltaa sen suhteen voiko sille toimittaa asiakirjoja sähköisesti. Muutoksesta ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 60/2018 vp, s. 67 laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.

käytetty ns. *erityisten oleskelulupatyyppien* käsitettä.[35] Kansainvälistä suojelua koskevien sekä työperäisten oleskelulupien rinnalla oikeusjärjestyksestä on tunnistettavissa *opiskelijoiden, tutkijoiden, harjoittelijoiden ja vapaaehtoisten oleskeluluvat, oleskeluluvat perhesiteen perusteella, oleskeluluvat uhriaseman perusteella, oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä* sekä *oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi* (ks. luku 4.2.1.).

2.1.5. Kansainvälinen suojelu ja pakolaisasema

Kansainvälisen suojelun osalta on eroteltavissa useampia ryhmiä. *Pakolaisella* tarkoitetaan ulkomaalaislain 3.1,11 §:n tarkoittamalla tavalla ”ulkomaalaista, joka täyttää pakolaissopimuksen 1 artiklan vaatimukset”.[36] Säännöksessä mainitulla pakolaissopimuksella taas viitataan pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, joka on Suomessa saatettu voimaan asetuksella[37]. Sopimuksen mainitun 1 artiklan mukaan pakolaisella tarkoitetaan jokaista henkilöä:

> ”1) joka on katsottu pakolaiseksi 12 päivänä toukokuuta 1926 ja 30 päivänä kesäkuuta 1928 sovittujen järjestelyjen tai 28 päivänä lokakuuta 1933 ja 10 päivänä helmikuuta 1938 tehtyjen yleissopimusten mukaisesti, 14 päivänä syyskuuta 1939 tehdyn pöytäkirjan tai Kansainvälisen pakolaisjärjestön peruskirjan mukaisesti;
>
> Kansainvälisen pakolaisjärjestön toimintakautenaan tekemät päätökset, jotka rajoittavat pakolainen -käsitteen soveltamisalaa, eivät saa estää myöntämästä pakolaisen asemaa henkilöille, jotka täyttävät tämän artiklan 2 kohdassa mainitut ehdot;
>
> 2) joka ennen 1 päivää tammikuuta 1951 sattuneiden tapausten vuoksi ja jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne.”

Pakolaisasema, jolla tarkoitetaan ”asemaa, joka myönnetään pakolaiseksi tunnustetulle ulkomaalaiselle” (ulkomaalaislaki 3.1,12 §), on saatavissa käytännössä kahta kautta. Ulkomaalaislain 90.1 §:n

---

[35] Ks. Aer 2016, s. 137 ss.
[36] Pakolaisen käsitteestä ks. tarkemmin mts., s. 215–216, *Behrman, Simon*, Legal Subjectivity and the Refugee. International Journal of Refugee Law 1/2014, s. 1–21, s. 3–6, *Storey, Hugo*, The Meaning of “Protection” within the Refugee Definition. Refugee Survey Quarterly 2016, s. 1–34, s. 1–2 ja Nykänen 2012, s. 5–6 ja erit. 26 ss.
[37] SopS 77/1968.

mukaisesti ”Suomeen voidaan ottaa pakolaiskiintiössä UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleen sijoitusta varten”. Samaisen säännöksen 2 momentin mukaisesti ”[p]akolaiskiintiöllä tarkoitetaan uudelleen sijoitettavien kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ulkomaalaisten vastaanottoa valtion kunkin vuoden talousarviossa vahvistettujen perusteiden mukaisesti”. Näiden henkilöiden osalta voidaan puhua ns. *kiintiöpakolaisista*. Heidän ohellaan pakolaisasema voi kuitenkin syntyä myös ulkomaalaislain 94 §:n tarkoittamassa *turvapaikkamenettelyssä.* Tällaisen menettelyn asianosaista taas kutsutaan *turvapaikanhakijaksi*.[38] Turvapaikkamenettelyn seurauksena ”[m]aassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun” (ulkomaalaislaki 87.1 §). Lisäksi Suomesta turvapaikan saaneen henkilön ulkomailla perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevalle annetaan oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä pakolaisasema (ulkomaalaislaki 106 §, 323/2009, 1 mom., 3 k.).

Pakolaisasema liittyy käsitteellisesti *kansainvälisen suojelun* käsitteeseen.[39] Ulkomaalaislain 3.1,13 §:n (332/2016) mukaan jälkimmäisellä tarkoitetaan ”pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa”. *Toissijaisella suojeluasemalla* taas lain 3.1,12 a §:n (323/2009) mukaan tarkoitetaan ”asemaa, joka myönnetään ulkomaalaiselle, joka voi saada toissijaista suojelua”. Kyse on nimensä mukaisesti toissijaisesta asemasta, jollaista voidaan ulkomaalaislain 88 §:n (323/2009) mukaan myöntää, mikäli lain 87 §:ssä asetetut edellytykset varsinaisen turvapaikan eli turvapaikkamenettelyssä myönnettävän oleskeluluvan (ulkomaalaislaki 3.1,14 §) myöntämiselle eivät täyty. Toissijaista suojelua voidaan myöntää, mikäli ”on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän

[38] Turvapaikanhakijan käsitteestä ks. *Similä, Juha,* VI Kansainvälinen suojelu. Teoksessa *Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana* (toim.): Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018, s. 281–355, s. 282, alav. 2.
[39] Ks. mts., s. 281–355 ja Aer 2016, s. 213 ss.

on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun” (ulkomaalaislaki 88.1 §). Säännöksessä on edelleen määritelty vakavalla haitalla tarkoitettavan:

> ”1) kuolemanrangaistusta ja teloitusta;
>
> 2) kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta;
>
> 3) mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa”.

Niin turvapaikan kuin toissijaisen suojelun myöntämiseen liittyy kuitenkin myös poikkeuksia, joiden johdosta henkilö, jolla muuten olisi kansainvälisen suojelun tarve, ei kuitenkaan turvapaikkaa tai toissijaista suojelua lopulta saa. Ulkomaalaislain 87.2 §:ssä ja 88.2 §:ssä sekä 87.3 ja 87.4 §:ssä on säädetty ns. *poissuljennasta*[40], joka kriteeristön täyttyessä estää niin pakolaisaseman kuin toissijaisen suojelun saamisen joko sillä perusteella, ettei hakija ansaitse kansainvälistä suojelua, hän saa sitä jo Yhdistyneiltä kansakunnilta tai hän ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa.[41] Mikäli tällaisessa tilanteessa kuitenkin henkilö olisi vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, ei häntä voi käännyttää tai karkottaa tai pääsyn epäämisen vuoksi palauttaa (ulkomaalaislaki 147 §, perustuslaki 9.4 §), vaan hänelle tulee myöntää ulkomaalaislain 89 §:n (332/2016) mukaisesti tilapäinen oleskelulupa.

2.2. Toimivaltaiset viranomaiset ulkomaalaisasioissa

2.2.1. Maahanmuuttovirasto

Ulkomaalaisasioiden käsittelyä koskeva toimivalta jakautuu vertikaalisesti Migrin, poliisin, rajavartiolaitoksen ja ulkoasiainhallinnon kesken siten, että näillä on toisistaan eriytyneitä tehtäviä.[42] Näiden

[40] Poissuljennasta ks. Similä 2018, s. 321–328.
[41] Ks. mts., s. 321.
[42] Aer 2016, s. 40.

keskeisten viranomaisten muodostamasta viranomaiskoneistosta on alettu käyttää nimitystä maahanmuuttohallinto[43], vaikka varsinaisesti se ei muodostakaan mitään yhtenäistä hallinnollista kokonaisuutta, vaan *kukin maahanmuuttohallinnon viranomainen toimii omien toimivaltasäännösten ja organisaatiorakenteiden mukaisesti*. Näistä maahanmuuttohallinnon viranomaisista Migriä voidaan pitää ulkomaalaisasioiden käsittelyssä selkeästi keskeisimpänä viranomaisena.[44] Tämä näkyy niin ulkomaalaislaissa olevina viittauksina virastoon[45] kuin maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §:n (1160/2016) 1 momentissa, jonka mukaan ”Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee ne ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, jotka lailla tai valtioneuvoston asetuksella on säädetty sen tehtäviksi”.

Edelleen säännöksen 2 momentin mukaan ”Maahanmuuttovirasto vastaa:

> 1) kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta;
>
> 2) säilöönottoyksiköiden käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta;
>
> 3) valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä valtion säilöönottoyksiköiden ylläpidosta;
>
> 4) ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta.”

Kyseisen lain 2.3 §:ssä on säädetty Migrin velvollisuudesta ylläpitää ”ulkomaalaisrekisteriä, vastaanoton asiakasrekisteriä ja edustajarekisteriä”.[46] Lisäksi säännöksen mukaan Migri ”tuottaa toimialaansa koskevissa asioissa tietopalveluita ministeriölle ja muille viranomaisille sekä kansainvälisille järjestöille.”

---

[43] Hallituksen esitys eduskunnalle 224/2018 vp laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ja Hallituksen esitys eduskunnalle 18/2019 vp laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyvistä laeista.

[44] Aer 2016, s. 40.

[45] Migri (Maahanmuuttovirasto) mainitaan ulkomaalaislaissa 109 kertaa, ulkoministeriö 10 kertaa, ulkoasiainministeriö 24 kertaa, ulkoasiainhallinto 4 kertaa, edustustot 57 kertaa, poliisi eri muodoissa 101 kertaa sekä rajavartiolaitos 30 kertaa ja rajatarkastusviranomainen 60 kertaa. Luonnollisestikaan varsinaisia tehtäviä ei ole näin paljon, vaan säännöksissä käsitellään muun muassa tiedonsaantioikeuksia tai yksittäisessä säännöksessä on useita samaan tehtävään liittyviä viittauksia kyseiseen viranomaiseen.

[46] Ks. tarkemmin laki ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997). Ulkomaalaisrekisteriä koskevaan sääntelyyn on ehdotettu muutoksia; ks. HE 18/2019 vp. Hallituksen esitys on ollut eduskunnan käsittelyssä syyskuusta 2019 lähtien eikä sen sisältöä ole tässä selvityksessä otettu huomioon, koska selvitys keskittyy voimassa olevan oikeuden arviointiin.

Ulkomaalaislaissa Migrin keskeisimmiksi tehtäviksi voidaan tunnistaa erilaiset ulkomaalaisasioiden päätöksentekoon liittyvät tehtävät, kuten lain 67 § (973/2007) 1 momentista (501/2016) ilmenevä toimivalta myöntää ja peruuttaa oleskelulupa. Tätä toimivaltaa on kuitenkin jossain määrin rajoitettu työntekijöiden oleskelulupien osalta, sillä esimerkiksi lain 83 §:ssä (1218/2013) on säädetty työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) osapäätöksiä koskevasta toimivallasta ennen Migrin varsinaista päätöstä itse oleskeluluvasta. Vastaava toimivaltajako on tehty Migrin ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksien (ELY-keskus) välille lain 84 §:ssä (121/2018) koskien *yrittäjän oleskelulupaa*.

Migrille on erikseen ulkomaalaislain 116 §:ssä (501/2016) osoitettu toimivaltaa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Säännöksen 1 momentin mukaan ”Maahanmuuttovirasto:

> 1) myöntää ja peruuttaa oleskeluluvan;
>
> 2) päättää pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta ja peruuttamisesta;
>
> 3) päättää toisen sopimusvaltion pyynnöstä vastuuvaltion määrittämisestä annetun asetuksen mukaisesta turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta ja pyytää toiselta sopimusvaltiolta vastaavaa päätöstä turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta;
>
> 4) antaa turvalliseen kolmanteen maahan palautettavalle ulkomaalaiselle asiakirjan, josta ilmenee, että hänen hakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa.”

Edelleen lain 116.2 §:n mukaan ”Maahanmuuttovirasto päättää oleskeluluvan myöntämisestä pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle ulkomaalaiselle saatuaan suojelupoliisin lausunnon.” Myös kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017, kausityölaki) 11 §:ssä ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018, tutkija- ja

opiskelijalaki[47]) 27 §:ssä toimivalta oleskelulupien osalta on osoitettu Migrille, kuten myös kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017, ICT-laki) 11 ja 26 §:ssä. Ulkomaalaislain 139 §:ssä taas Migrille on säädetty myös toimivalta päättää ”muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntämisestä Suomessa olevalle ulkomaalaiselle sekä niiden peruuttamisesta” (1 mom., 973/2007).

Ulkomaalaislain 152 §:n (1214/2013) 2 momentin mukaan ”Maahanmuuttovirasto päättää 151 §:n 1 momentissa tarkoitettua tilannetta lukuun ottamatta käännyttämisestä, jos ulkomaalaisen maahantulosta on kulunut yli kolme kuukautta taikka jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella”. Edelleen säännöksen 3 momentin mukaan ”Maahanmuuttovirasto päättää maasta karkottamisesta poliisilaitoksen tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan” ja 4 momentin mukaan ”Maahanmuuttovirasto päättää maahantulokiellon määräämisestä määräajaksi tai toistaiseksi sekä päättää maahantulokiellon peruuttamisesta”.

Ulkomaalaislain 171.1 §:n (501/2016) mukaan ”Maahanmuuttovirasto rekisteröi hakijan oleskeluoikeuden ulkomaalaisrekisteriin sekä myöntää määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin”[48]. Lain 171.2 §:n (501/2016) mukaan ”Maahanmuuttovirasto peruuttaa rekisteröidyn oleskeluoikeuden sekä määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin. Se myös hakemuksesta päättää, että oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai oleskelukorttia ei 165 §:n 4 momentissa tarkoitetussa tapauksessa peruuteta”. Edelleen säännöksen 3 momentissa säädetään siitä, kuinka ”Maahanmuuttovirasto päättää maahantulokiellon

[47] Tutkija- ja opiskelijalailla on implementoitu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/801, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä (tutkija- ja opiskelijadirektiivi). Tässä esityksessä laista käytetään nimikettä tutkija- ja opiskelijalaki direktiivin esimerkin mukaisesti siitäkin huolimatta, että näiden lisäksi laki koskee myös harjoittelua ja vapaaehtoistyötä. Tässä yhteydessä on huomattava, että oleskeluluvan myöntämisestä au pair -sijoitusta varten on säädetty ulkomaalaislain 46 §:ssä (720/2018).

[48] Tässä yhteydessä on huomattava, että vaikka säännöksessä käytetään ilmaisua ”pysyvä oleskelukortti”, ei sitä kuinkaan voida myöntää ulkomaalaislain 161 c §:n vuoksi kuin viisivuotisena; ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle 205/2006 vp, s. 36/I ja 37/I laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

määräämisestä 170 §:n perusteella". Ulkomaalaislain 210 §:n (886/2011) 1 momentin mukaan "Maahanmuuttovirasto voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka tässä laissa säädetään kuuluvaksi poliisilaitoksen ratkaistavaksi".

Ulkomaalaislain 212 §:n 1 momentin (973/2007) mukaan Migrillä – kuten myös poliisilla ja rajavartiolaitoksella – on myös yleinen valvontatehtävä koskien ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.[49] Migrin osalta tämä valvonta on kuitenkin rajoittunut virka-avun antamiseen poliisille ja rajavartiolaitokselle lain 129 a §:n (193/2015) ulkomaalaisvalvontatapahtumien aikana.[50] Tässä suhteessa ulkomaalaislain 212 § on lähinnä toimivaltaiset viranomaiset, ei niiden toimivaltaa, osoittava säännös.[51] Kyse on näin ollen tehtävänormista.[52] Migri ei siten voi osallistua varsinaiseen kenttävalvontaan ilman erillistä toimivaltuutusta.[53] Säännös ei myöskään muutoin perusta

[49] Ulkomaalaislain esitöissä (HE 28/2003 vp, s. 246/I) todetaan poliisin, Migrin (sic!) ja Rajavartiolaitoksen olevan yleisiä ulkomaalaisvalvontaviranomaisia. Tältä osin tarkoitus oli säilyttää aiemman ulkomaalaislain (378/1991) 73 §:n (537/1999) mukainen tilanne. Myös vanhan lain esitöissä (ks. esim. Hallituksen esitys Eduskunnalle 50/1998 vp, s. 36/I–II laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja Hallituksen esitys Eduskunnalle 47/1990 vp, s. 22/II ulkomaalaislaiksi) on viitattu valvontasäännöksen osalta vain aiempaan lainsäädäntöön. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle 186/1981 vp, s. 20/I ulkomaalaislaiksi (400/1983) valvontaa on eritelty hieman täsmällisemmin todeten sen jakautuvan yleis- ja erityisvalvontaan. Esitöissä yleisvalvontana pidettiin "lähinnä passintarkastus[ta] ja muu[n] tavanomaisen rajanylityksen valvonta[a] sekä ulkomaalaislain mukaisten lupien ja muiden ulkomaalaisia koskevien yleismääräysten noudattamisen valvonta[a]", kun taas erityisvalvontaan kuului "lähinnä kansainvälisten rikollisten sekä sellaisten ulkomaalaisten valvonta, joiden toimien voidaan epäillä muulla tavoin vaarantavan valtion turvallisuutta tai Suomen suhteita vieraisiin valtioihin".
[50] Hallituksen esitys eduskunnalle 169/2014 vp, s. 3/I ja laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
[51] Ks. mts., s. 22/I.
[52] Ks. mts., s. 3/II, 16/II ja 25/II. Säännöksen oikeudellinen luonne on todettu myös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa 8.8.2011 dnro 3695/4/09, s. 3 (saatavissa osoitteesta: http://www.edus-kunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereoapaa&${BASE}=ereoapaa&${THWIDS}=0.5/1588740845_13099&${TRIPPIFE}=PDF.pdf).
[53] HE 169/2014 vp, s. 3/I. Ulkomaalaisvalvonnasta ks. Kallio 2018, s. 164–167, ulkomaalaislain 212 §:n tulkinnan osalta erit. s. 165–166. Migrin valvontatehtävistä ks. HE 169/2014 vp, s. 10/I. Huomaa myös, että väitettä siitä, että ulkomaalaislain 212 § sisältäisi "erityistä" yleistä valvontatoimivaltaa ei voida vakuuttavasti perustella myöskään sillä, että henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019, poliisin henkilötietolaki) 22 §:n 1 mom. 9 k.:ssa on eroteltu lailla tai asetuksella Migrille säädetyt tehtävät ja säädetyt valvontatehtävät. Kuten kyseisen säännöksen esitöistä (Hallituksen esitys eduskunnalle 242/2018 vp, s. 87 laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi huomataan, on kyse käytännössä edeltäjä lain (henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, 761/2003, 19 §, 1181/2013, 1 mom., 10 k.) sisällön siirtämisestä uuteen säädökseen, joskin aiempaan verrattuna säännökseen on asiaa sen kummemmin perustelematta lisätty maininta Migrin valvontatehtäviin. Hallintovaliokunnan mietinnössä 39/2018 vp, s. 43 muotoilua täydennettiin viittaamalla nimenomaan ulkomaalaislain 212 §:n valvonta*tehtävään*. Koska hallinto-oikeudessa on perinteisesti ajateltu (ks. esim. Mäenpää 2018, l. II.6.4.2), ettei tehtävä itsessään perusta toimivaltaa, ei näkemystä siitä, että ulkomaalaislain 212 § perustaisi erityistä toimivaltaa Migrille voida hyväksyä. Huomaa myös, että lakimuutoksella (1181/2013), jolla vanhan lain muotoilu luotiin, ei sen sijaan ole ollut myöskään tarkoitus muuttaa sisällöllisesti aiempaa sääntelyä, vaikka säännöksen muotoilu muuttuikin (Hallituksen esitys Eduskunnalle 66/2012 vp, s.

Migrille tai muillekaan siinä mainituille valvontatehtävien toteuttamiseen mitään toimivaltuuksia, vaan niistä on säädettävä ja on säädetty ulkomaalaislaissa erikseen.[54]

Migrillä on toimivaltaa myös kansalaisuuslain 3 §:n (974/2007) perusteella. Sen mukaan ”Maahanmuuttovirasto päättää tässä laissa tarkoitetusta Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisestä sekä kansalaisuusaseman määrittämisestä”. Edelleen kansalaisuuslaissa on myös muita varsinaiselle päätehtävälle alisteisia tehtäviä, kuten esimerkiksi vaikkapa haku- ja ilmoituslomakkeiden kaavojen vahvistaminen (kansalaisuuslaki 3.2 §) sekä eräitä täydentämisen ja vahvistamisen määräaikoihin liittyviä tehtäviä (kansalaisuuslaki 25.3 §, 974/2007). Lisäksi Migri toimii viranomaisen tai asianosaisen pyynnöstä tehtävän kansalaisuusaseman määrittäjänä (kansalaisuuslaki 36.1 §, 974/2007). Edellisten lisäksi Migrillä on vielä toimivaltaa muun muassa työsopimuslain (55/2001) 11 a luvun (451/2012) 6 §:n (451/2012) tarkoittaman *seuraamusmaksun* määrääjänä (1 mom.) silloin, kun kyse on laittomasti maassa olevien henkilöiden palkkaamista koskevasta asiasta.

Migriltä näyttäisi puuttuvan toimivaltaa (keinoja) muun muassa turvapaikkatutkintaan liittyen. Tämä osaltaan saattaa johtua siitä, että lainvalmistelussa on käytetty käsitettä toimivaltasiirto, kun kyse on ollut selvästi tehtäväsiirrosta. Hallinto-oikeudessa (hallinto-oikeustieteessä) vakiintuneeseen näkemykseen siitä, etteivät tehtävät automaattisesti synnytä toimivaltaa, vaan jälkimmäinen on osoitettava erikseen, on syytä myös ulkomaalaislainsäädännössä kiinnittää huomiota. Toisaalta hallinto-oikeuden sisällä olisi syytä tarkastella kysymystä siitä, onko jaottelulle nykyaikaisessa julkisen hallinnon oikeudessa perustetta.

2.2.2. Ulkoasiainhallinto

”Ulkoasiainhallinnon muodostavat ulkoasiainministeriö (sic!) ja ulkomaanedustukseen kuuluvat edustustot” (ulkoasiainhallintolaki, 204/2000, 2.1 §). Ulkoasiainhallinnon rooli ulkomaalaisasioiden

29/I–II laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta).

[54] Ulkomaalaisvalvontaa koskevan lakimuutoksen esitöissä (HE 169/2014 vp, s. 10/II) on erikseen todettu kuinka ”Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 8 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulkomaalaisrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja oppilaitoksilta opiskelupaikan haltijoista ja näiden opintosuorituksista. Oppilaitokset lähettävät Maahanmuuttovirastolle tietoja oppilaitokseen luvan saatuaan kirjautuneista opiskelijoista.” Tämänkin osalta toimivalta (oikeus saada tietoja) perustuu muuhun säännökseen kuin ulkomaalaislain 212 §:ään. Lisäksi asiassa on syytä huomioida, että näidenkin tietojen käsittelyssä on huomioitava se, ettei niidenkään käyttö ole vapaata. Valvontatehtävä kuitenkin näyttäisi johtavan siihen, että Migrillä on mahdollisuus – toimivaltansa rajoissa – valvoa myös rekistereitä, mikäli niissä olevien tietojen käsittelyn yleiset edellytykset täyttyvät (ks. luvut 3.3.2. ja 3.3.3.).

käsittelyssä liittyy erityisesti viisumihakemusten käsittelyyn ja niitä koskevaan päätöksentekoon (ulkomaalaislaki 30 §, 266/2011 ja viisumisäännöstö 4 artikla) sekä ulkomaalaislain 69 §:ssä säädetyn mukaisesti toimimiseen oleskelulupaviranomaisena tietyissä oleskeluluvissa. Lain 69.3 §:n mukaisesti ”[u]lkoasiainministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan lähettäjävaltiota Suomessa edustavan diplomaatti- ja konsuliedustuston sekä kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen henkilökuntaan kuuluvalle ja hänen perheenjäsenelleen sekä henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle henkilölle, joka on lähettäjävaltion kansalainen. Ulkoasiainministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan ulkomaalaiselle diplomaatti- ja konsuliedustuston rakennus-, korjaus- ja huoltotyön tekemistä varten”. Säännöksen 4 momentin mukaan se myös tarvittaessa peruuttaa myöntämänsä luvan.[55]

Muilta osin ulkoasiainhallinnon rooli on lähinnä Migriä tukeva. Tämä ilmenee esimerkiksi lain 69.1 §:ssä (675/2015), jonka mukaan ”Suomen edustusto ottaa vastaan oleskelulupahakemuksen ulkomailla olevalta henkilöltä ja tarkistaa, että hakemus on oikein täytetty ja että se sisältää tarvittavat asiakirjat ja tiedot”.[56] Ulkoasiainhallinnon virkamiehillä on myös Migrin virkamiesten, asianosaisen tai muun tarkoitukseen soveltuvan henkilön rinnalla mahdollisuus ottaa DNA-tutkimusta varten otettava näyte suun limakalvolta (ulkomaalaislaki 66 §, 242/2019, 2 mom.).[57]

[55] Näissä tilanteissa maahan jo saapunut henkilö voi jättää lupahakemuksensa ulkoministeriölle (ulkomaalaislaki 60.4 §.
[56] Huomaa, että ulkomaalaislain 69 §:än näyttäisi sisältyvän nykyään hieman tarpeetonta sääntelyä, kun vuoden 2015 muutoksella säännöksen 1 mom. muutettiin siten, että siinä mainittu ”Suomen diplomaatti- tai konsuliedustusto” korvattiin nykyisellä muotoilulla (ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 295/2014 vp, s. 15 ja 32 laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta). Muutoksen myötä säännöksen 1 mom.:ssa ilmaistaan nykyisin se, kuinka ”Suomen edustusto ottaa vastaan oleskelulupahakemuksen ulkomailla olevalta henkilöltä” ja 2 mom.:ssa todetaan, että ”[o]leskelulupahakemuksen ulkomailla voi ottaa vastaan myös muu Suomen edustusto, jos…” Sääntely oli loogista silloin, kun 1 mom.:ssa oli erikseen mainittu diplomaatti- ja konsuliedustusto, mutta nykymuodossaan 1 mom. ilmaisee sen, kuinka edustusto ottaa vastaan ja 2 mom. sen kuinka se voi ottaa vastaan. Sääntelyn tarpeellisuutta voisi hyvin arvioida uudelleen seuraavan kerran, kun ulkomaalaislakiin valmistellaan muutoksia.
[57] Ulkomaalaislain 66 §:n 2 ja 3 mom. mukaisesti näytteenottoon liittyy myös muita Migrin tai ulkoasiainhallinnon virkamiehille osoitettuja tehtäviä.

Osana ulkoasiainhallintoa toimivat Suomen edustustot ovat myös ensisijaisesti Migrin toimintaa tukevia viranomaisia. Niillä on sekä oleskelulupien vastaanottoon ja käsittelyyn liittyviä tehtäviä (ulkomaalaislaki 60.3 § ja 60 d §, 121/2018)[58], mutta ne myös esimerkiksi valvovat ulkoisten palveluntarjoajien toimintaa (ulkomaalaislaki 29 §, 266/2011, 3 mom.). Viisumien osalta Suomen edustustolla on toimivalta mitätöidä tai kumota viisumi silloin, jos ulkomaalainen oleskelee ulkomailla (ulkomaalaislaki 31 §, 266/2011, 1 mom.).

Hakemusten vastaanottamisen lisäksi ulkomailla jätettyihin oleskelulupiin liittyvät kuulemiset kuuluvat myös Suomen edustustojen tehtäviin (ulkomaalaislaki 64.2 §, 501/2016, 155 a §, 266/2011, 3 mom.), jonka lisäksi ulkoasiainhallinto antaa virka-apua Migrille (hallintolaki 10 § ja ulkoasiainhallintolaki 13 §).[59] Edustustolla on myös toimivalta – Migriä kuultuaan – päättää muukalaispassin myöntämisestä ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle (ulkomaalaislaki 139.2 §, 973/2007). Sillä on myös yhtenä viranomaisena muiden (poliisi, Migri, rajatarkastusviranomainen) rinnalla mahdollisuus ottaa haltuun ulkomaalaisen muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja (ulkomaalaislaki 141.1 §, 973/2007). Edustustot toimivat myös ulkomaalaisasioita koskevien päätösten toimeksiantotehtävissä (ulkomaalaislaki 204 a §, 242/2019, 2 mom., 206 §, 3 mom., 675/2015).

Ulkoministeriön nimenmuutos on syytä yhdenmukaisesti huomioida lainsäädännössä.

2.2.3. Poliisi

Kolmantena keskeisenä ulkomaalaisasioita käsittelevänä viranomaisena toimii poliisi. Poliisin organisaatiosta on säädetty poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1 §:ssä (860/2015).[60] Myös poliisin rooli on muotoutunut nykyään nimenomaan ensisijaisesti Migrin päätöksentekoa tukevaksi, joskin

[58] Säännöksen mukaan hakemus on mahdollista jättää myös toisen Schengen-valtion edustustolle taikka ulkoiselle palveluntarjoajalle. Vastaavasti biometristen tunnisteiden ottaminen ulkomailla jätetyn oleskelulupahakemuksen yhteydessä oleskelulupakorttia varten voidaan ottaa myös toisen Schengen-valtion edustustossa. Ks. myös ulkomaalaislaki 69 b § (675/2015).

[59] Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 139/1999 vp, s. 20/II ulkoasiainhallintolaiksi, jossa todetaan seuraavaa: ”Virka-avun antamisella tarkoitetaan viranomaisen toimivallan käyttämistä toisen viranomaisen tehtävissä. Suomen hallinto-oikeudessa viranomaisten toimivaltarajat ovat jäykkiä, minkä johdosta virka-avun tulee perustua nimenomaiseen säännökseen. Toisaalta erilaisten tietojen välittäminen ja muu viranomaisten välinen tavanomainen yhteistyö on mahdollista myös ilman virka-apua koskevaa säännöstä”.

[60] Ks. lisäksi myös poliisin hallinnosta annetun lain 6–7, 9 ja 10 §:t, joissa säädetty paikallispoliisista, keskusrikospoliisista ja suojelupoliisista sekä niiden tehtävistä ja poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §, jossa säädetty yleisesti poliisin tehtävistä. Ks. myös asetus poliisin hallinnosta (158/1996) 7 § (282/2005) ja 8 § (1405/2015).

poliisilla on myös itsenäistä toimivaltaa ulkomaalaisasioissa. Tästä esimerkkinä voidaan mainita ulkomaalaislain 30.2 §:n säännös, jonka mukaan ”[v]iisumin jatkamisesta viisumisäännöstön 33 artiklan mukaisesti päättää poliisilaitos”. Vastaavasti ulkomaalaislain 31 §:n 3 momentin mukaan Migrin ja rajatarkastusviranomaisen ohella myös poliisilla on toimivalta mitätöidä tai kumota viisumi, ”jos ulkomaalainen oleskelee Suomen alueella”.

Poliisille on osoitettu toimivaltaa myös ilman oleskeluoikeutta maassa oleville ihmiskaupan uhreille myönnetyn harkinta-ajan (ulkomaalaislaki 52 b §) antamisessa, jatkamisessa ja keskeyttämisessä (ulkomaalaislaki 52 c §, 389/2015, 1 mom.). Se myös ottaa, mikäli hakemus on jätetty sille, oleskelulupaa varten biometriset tunnisteet hakijalta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä (ulkomaalaislaki 60 d §, 1 mom.). Poliisilla on tehtäviä myös muutoin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen (*turvapaikkamenettely*, ulkomaalaislaki 94 §) jättämiseen liittyen: Sen on rekisteröitävä hakemus viipymättä (ulkomaalaislaki 95.3 §), jonka lisäksi poliisille – muiden viranomaisten ohella – on säädetty toimivaltaa mahdollisuudesta ottaa haltuun hakijan matkustusasiakirjat (ulkomaalaislaki 95 §, 4 mom., 437/2019). Lisäksi poliisilla on lakisääteinen velvollisuus informoida kansainvälistä suojelua hakevaa tämän oikeuksista ja velvollisuuksista menettelyssä (ulkomaalaislaki 95 a §, 194/2015, 1 mom.).

Varsinaisessa *turvapaikkatutkinnassa* (ulkomaalaislaki 97 §, 501/2016) poliisilla ei lähtökohtaisesti ole roolia, ellei kyse ole säännöksen 3 momentissa tarkoitetusta tilanteesta, jossa ”Suomen kansalli-

nen turvallisuus tai kansainväliset suhteet taikka yleinen järjestys tai turvallisuus" sitä edellyttää. Tällöin poliisi[61] *voi* osallistua lain 97 a §:n (194/2015) tarkoittamaan *turvapaikkapuhutteluun*.[62] Poliisilla, tarkemmin sen osana toimivalla *suojelupoliisilla*[63], sen sijaan on rooli ennen pakolaiskiintiössä Suomeen otettavan henkilön oleskeluluvan myöntämistä: Lain 116.2 § edellyttää suojelupoliisin lausuntoa ennen oleskeluluvan myöntämistä pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella.

Erityistä toimivaltaa poliisille on myös säädetty ulkomaalaislain 123 §:ssä (813/2015). Sen 1 momentin mukaan "[s]äilöön ottamisesta päättää poliisissa poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies[.]" Lasten osalta asiasta on säädetty lain 122 §:ssä (813/2015). Myös muista turvaamistoimista – joissa poliisilla on rooli – on säädetty ulkomaalaislain 7 luvussa (193/2015). Tällaisia ovat ainakin ilmoittautumisvelvollisuutta (118 §, 813/2015), muita velvollisuuksia (119 §, 813/2015), asumisvelvollisuutta (120 a §, 49/2017) ja lapsen asumisvelvollisuutta (120 b §, 49/2017) koskevat säännökset. Turvaamistoimien määräämisen yleisistä edellytyksistä on säädetty ulkomaalaislain 117 a §:ssä (813/2015).

Ulkomaalaislain 117 a.1 §:ssä (49/2017) viitataan lain 122 a §:ään. Tällaista säännöstä laki ei kuitenkaan tunne ja viittaus siihen tulisi poistaa.[64]

[61] Tässä yhteydessä poliisilla viitataan kaikkiin poliisin toimintamuotoihin; ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 64/2016 vp, s. 34, 41 ja 64 laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

[62] Kun poliisi osallistuu turvapaikkapuhutteluun, suorittaa poliisi puhuttelun poliisitutkintana (ks. mts., s. 35). Tällöinkään poliisi ei suorita varsinaista turvapaikkapuhuttelua, vaan tutkii oman toimivaltansa puitteissa mahdollisia esimerkiksi mahdollisia rikoksia tai muita sellaisia asioita, jotka ovat poliisin toiminnan kannalta merkityksellisiä (mts., s. 34). Näin ollen sääntely ei mahdollista esimerkiksi sitä, että poliisin poliisilain 6 luvussa säädettyjä toimivaltuuksia käytettäisiin Migrin tehtävien hoitamiseen poliisin avustuksella. Migristä tämän oikeudellisen selvityksen toteuttamisen aikana saadun tiedon mukaan poliisi ei ole osallistunut turvapaikkapuhutteluihin tehtäväsiirron jälkeen. Tässä yhteydessä on huomattava, että kyse on ollut nimenomaan tehtävä-, ei toimivaltasiirrosta, vaikka esitöissä (HE 64/2016 vp, s. 30, 32 ja 37) käytetäänkin käsitettä toimivaltasiirto.

[63] Huomaa, että poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:n 3 mom. mukaan suojelupoliisi on suoraan sisäministeriön alainen valtakunnallinen (poliisi-)yksikkö (ks. 4 mom.).

[64] Hallituksen esitys eduskunnalle 133/2016 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta lain 117 a §:ää ehdotettiin muutettavaksi ja sitä lopulta lailla 49/2017 muutettiinkin. Hallituksen esityksessä lapsen asumisvelvollisuutta koskeva säännös oli 122 a §, mutta hallintovaliokunnan mietinnössä (27/2016 vp, s. 12) se sijoitettiin 120 b §:ksi. Tuossa yhteydessä 117 a.1 §:ään kirjattiin muotoilu "[u]lkomaalaiseen voidaan kohdistaa 118–122 a §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi". Eduskunnan vastauksessa (245/2016 vp, s. 1) muotoilu kuitenkin oli muodossa "…kohdistaa 118–122 ja 122 a §:ssä…". Eduskunnan päätösasiakirjoista ei käy ilmi, miksi eduskunnan vastaus ja hallintovaliokunnan mietintö poikkeavat toisistaan.

Poliisilla on myös lain 129 b §:n (193/2015) 1 momentin mukaisesti ”ulkomaalaisvalvontaa varten, jos se on perusteltua ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo-oikeuden tai työnteko-oikeuden selvittämiseksi, oikeus:

> 1) saada valvonnan kohteelta tiedot ja tarkastaa tarvittavat asiakirjat hänen henkilöllisyydestään ja kansalaisuudestaan sekä oikeudestaan oleskella maassa ja tehdä työtä;
>
> 2) päästä rikoslain 24 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun julkisrauhan suojaamaan tilaan taikka muuhun paikkaan, tilaan tai kulkuneuvoon, johon ei ole yleistä pääsyä ja joka ei ole pysyväisluonteiseen asumiseen käytetty tila, 1 kohdassa tarkoitetun tarkastuksen tekemiseksi;
>
> 3) määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi 1 kohdassa tarkoitetun tarkastuksen tekemiseksi kulkuneuvossa oleville;
>
> 4) saada ulkomaalaisia palvelukseen ottaneelta työnantajalta tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista sekä 86 b §:ssä tarkoitetulta toimeksiantajalta tiedot, joiden perusteella toimeksiantaja on huolehtinut 86 a §:n 1 ja 2 momentin mukaisista velvoitteistaan”.

Tämän ohella poliisilla on ulkomaalaislain 131 §:n tarkoittamalla tavalla ”henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta:

> 1) joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella; (29.4.2016/332)
>
> 2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella;
>
> 3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena;
>
> 4) joka on päätetty käännyttää tai maasta karkottaa; taikka
>
> 5) jonka henkilöllisyys on epäselvä. (10.6.2011/631)”

Poliisilla on myös ulkomaalaislain 132 §:ssä säädettyjä matkustusasiakirjojen haltuun ottamiseen liittyvää toimivaltaa, jonka lisäksi sillä on edellä käsitellyllä tavalla Suomen edustustoja vastaavasti toimivalta ottaa haltuun muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja (ulkomaalaislaki 141.1 §).

Poliisin merkittävimmät tehtävät liittyvät kuitenkin maasta poistamiseen ja maahantulokieltojen asettamiseen. Ulkomaalaislain 151 §:n (1214/2013) 1 momentin mukaan poliisin ja sen rinnalla rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimiin ulkomaalaisen maahan ”pääsyn epäämiseksi, käännyttämiseksi, maasta karkottamiseksi tai esitettävä 149 b §:ssä [1214/2013] tarkoitettu vaatimus siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä”. Toimivalta käännyttämisessä on kuitenkin poliisilla vain kolme kuukautta maahantulosta (pl. 149 b §:n tarkoittama tilanne), jonka jälkeen toimivalta siirtyy Migrille, jolle taas poliisilla on tuon jälkeen vain esitysoikeus käännyttämisestä tai karkottamisesta (ulkomaalaislaki 151.1 §).[65]

Poliisilla on myös toimivalta antaa lupa toisen maan viranomaiselle toteuttaa maastapoistaminen Suomen kautta, mikäli asiasta on olemassa kansainvälinen sopimus tai muu Suomea sitova velvoite (ulkomaalaislaki 152 a §, 283/2007). Maasta poistamisen täytäntöönpanossa poliisilla on myös toimivalta asettaa tarvittava määrä saattajia (ulkomaalaislaki 177.1 §). Edelleen poliisin toimivaltaan kuuluu myös suorittaa unionin kansalaisten perheenjäsenten viisumihakemuksiin liittyvä kuuleminen, jos kyseinen henkilö oleskelee Suomessa (ulkomaalaislaki 155 a.3 §). Toimivaltaan kuuluu myös – silloin, kun rajatarkastusviranomaisena on toiminut poliisi – määrätä ulkomaalaislain 179 §:n (755/2014) tarkoittama liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu (ulkomaalaislaki 181.1 §, 644/2019).

Poliisin toimivaltaa tarkasteltaessa on vielä syytä huomioida, että sillä on ulkomaalaislain 210 §:n 2 momentin mukaisesti oikeus ”saattaa toimivaltaansa kuuluvan asian Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi, jos asia on laadultaan sellainen, että sen selvittäminen ja ratkaiseminen edellyttää Maahanmuuttoviraston asiantuntemusta taikka jos asialla on merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa”. Lisäksi poliisi on mainittu ulkomaalaislain 212 §:n 1 momentin mukaisena valvontaviranomaisena ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisesta, kuten myös Migrillä ja rajavartiolaitoksella. Kuten edellä (2.2.1.) on todettu, ei tämä säännös kuitenkaan osoita erityistä lisätoimivaltaa, vaan varsinainen toimivalta syntyy muun muassa ulkomaalaislain 129 a §:n ja muiden toimivaltasäännösten kautta. Kuten säännöksen esitöissä todetaan, suorittaa

[65] Huomaa myös ulkomaalaislain 151.3 §

poliisi valvontaa joko erillisenä toimenpiteenä tai osana muuta poliisin toimintaa. Jälkimmäisellä viitataan muun muassa liikenteenvalvontaan, rikostutkintaan, hälytystehtävien taikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvien tehtävien hoitamiseen.[66]

Tämän oikeudellisen selvityksen aikana on ilmennyt, että viranomaisilla näyttäisi olevan erilaisia näkemyksiä siitä mikä poliisin rooli, tehtävät, toimivalta ja sovellettava lainsäädäntö ulkomaalaisasioiden käsittelyssä on. Poliisin roolia ja poliisin toimintaan ulkomaalaisasioiden käsittelyn yhteydessä sovellettavaa lainsäädäntöä on syytä tarkentaa.

2.2.4. Rajavartiolaitos ja rajatarkastusviranomainen

Ulkomaalaislain 3.1,21 §:n (1214/2013) mukaan edellä mainituissa säännöksissä mainitulla *rajatarkastusviranomaisella* tarkoitetaan ”rajavartiolaitosta ja muuta viranomaista, jolla on oikeus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 562/2006, jäljempänä *Schengenin rajasäännöstö*, tarkoitetun rajatarkastuksen tekemiseen”.[67] Toimivaltuuksista on säädetty rajavartiolain 28 §:ssä (478/2010). Kyseisen lain 2.1,8 §:n mukaan *rajavartioviranomaisella* tarkoitetaan ”rajavartiolaitoksen hallintolain 4 §:ssä tarkoitettua viranomaista”. Säännöksessä mainitulla lailla viitataan rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin (577/2005), jonka 3.1 §:n mukaan ”[r]ajavartiolaitos on sisäministeriön johdon ja valvonnan alaisena toimiva valtion keskushallintoon kuuluva viranomainen”.

[66] Ks. HE 64/2014 vp, s. 22/II.

[67] Kyseinen määritelmä muutettiin mainitulla lailla 1214/2013. Aiemmin määritelmäsäännöksessä viitattiin rajatarkastusviranomaisella tarkoitettavan rajavartiolaitosta ja muuta viranomaista, jolla on oikeus rajavartiolaissa (578/2005) tarkoitetun rajatarkastuksen tekemiseen. Lakimuutoksen esitöiden (Hallituksen esitys eduskunnalle 134/2013 vp, s. 14/I laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta) mukaan aiempaa viittausta rajavartiolakiin oli tarkoituksenmukaista muuttaa, koska rajatarkastuksen määritelmä sisältyi mainitun rajasäännöstön 2 artiklan 10 kohtaan. Kyseisen kohdan mukaan rajatarkastuksilla tarkoitettiin ”rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä”. Kuten edellä (luku 2.1.4.) on todettu, ulkomaalaislain määritelmäsäännöksessä mainittu Schengen rajasäännöstö kuitenkin korvautunut uudella. Nykyisin rajatarkastuksien määritelmä sisältyy rajasäännöstön 2 artiklan 11 kohtaan.

Ulkomaalaislaissa osa rajavartiolaitokseen kohdistuvasta sääntelystä on toteutettu sääntelemällä rajatarkastusviranomaisia, joka siis on käsitteellisesti laajempi kuin vain rajatarkastuslaitos. Ulkomaalaislain rajatarkastusviranomaisena voi siis toimia rajavartiolaitoksen ohella myös muita viranomaisia, kuten esimerkiksi poliisi ja Tulli. Tämä ilmenee erityisesti ulkomaalaislain 12 §:n (630/2015) rajatarkastustehtävien jakautumista koskevassa viittaussäännöksessä (2 mom., 578/2005) rajavartiolakiin. Näin ollen siis on huomioitava, että ulkomaalaislain rajatarkastusviranomaisella ei välttämättä aina tarkoiteta vain rajavartiolaitosta, vaan edellä mainitusti mahdollisesti myös muita viranomaisia.[68]

Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivalta on monissa kohdin rinnasteista poliisin kanssa. Esimerkiksi edellä mainittu ulkomaalaislain 60 d §:n sääntely koskien biometristen tunnisteiden ottamista oleskelulupakorttia varten on identtinen rajavartiolaitoksen ja poliisin osalta. Jako tulee siinä, kumpi viranomainen on kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ottanut ulkomaalaislain 95 §:n mukaisesti vastaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että onko hakemus jätetty jo rajalla, vai vasta hakijan maassa ollessa poliisilaitoksella. Vastaava ”käytännöllinen työnjako” ilmenee lain 96.1 §:stä, jossa on säädetty siitä, millä viranomaisella on oikeus antaa kortti kansainvälistä suojelua, tilapäistä suojelua tai kiintiöpakolaisena Suomeen tulleelle ulkomaalaiselle siitä, että hänen hakemuksensa on vireillä.

Myös ulkomaalaislain 123.1 §:n (säilöön ottamisesta päättäminen) ja 129 b.1 §:n (polisin ja rajavartiolaitoksen tarkastusoikeus) sääntely on rinnakkaista, jonka lisäksi ulkomaalaislain 181.1 §:n (liikkeenharjoittajan seuraamusmaksun määrääminen) sääntely on sisällöllisesti lähes vastaavaa. Lain 212.1 §:n mukaisesti myös rajavartiolaitos on mainittu ulkomaalaislain noudattamista valvovana viranomaisena, kuten myös Migri ja poliisi. Lain esitöiden mukaan ”Rajavartiolaitoksen suorittama ulkomaalaisvalvonta toteutetaan Rajavartiolaitoksen muiden tehtävien ohella”.[69]

---

[68] Myös rajavartiolain esitöiden (Hallituksen esitys eduskunnalle 107/2016 vp, s. 50 sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi) mukaan ”Suomessa rajatarkastuksia voivat suorittaa Rajavartiolaitos, poliisi ja Tulli”. Huomaa kuitenkin, että ulkomaalaislain 4.3 §:n (581/2005) viittaussäännös koskee kuitenkin vain Rajavartiolaitosta, ei esimerkiksi Tullia.

[69] HE 64/2014 vp, s. 22/II.

Kyseisen säännöksen 2 momentin mukaan taas ”[u]lkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä koskevien säännösten noudattamista valvovat rajatarkastusviranomaiset”. Säännöksessä käytetään edellä mainittua rajatarkastusviranomaisen käsitettä, joka siis on laajempi. Tämänkin viranomaismääritelmän kanssa useissa säännöksissä sääntely on rinnasteista poliisin kanssa, kuten esimerkiksi ulkomaalaislain 14.2 §:stä (ulkomaalaisen velvollisuus esittää matkustusasiakirja) voidaan havaita.

Rajatarkastusviranomaisella on myös itsenäistä toimivaltaa, kuten taas esimerkiksi ulkomaalaislain 15 §:stä (1214/2013) voidaan havaita.[70] Toimivalta voi myös olla osin tai kokonaan rinnakkaista: Ulkomaalaislain 31.3 §:n mukaan rajatarkastusviranomaisella on sama viisumeiden mitätöinti- ja kumoamisoikeus Suomessa kuin Migrillä ja poliisilla, mutta sen lisäksi säännöksen 2 momentissa on erikseen säädetty rajatarkastusviranomaisen oikeudesta mitätöidä tai kumota viisumi rajatarkastuksen yhteydessä. Vastaavalla tavalla selvästi rinnakkaista toimivaltaa poliisin kanssa kuin rajavartiolaitokselle on säädetty, on rajatarkastusviranomaisen osalta myös esimerkiksi ihmiskaupan uhrien oleskelulupaprosessiin liittyvästä harkinta-ajasta päättäminen (ulkomaalaislaki 52 c.1 §), toimivalta ottaa oleskelulupakortti haltuun (60 f.2 §) sekä oikeus tai velvollisuus antaa todistus matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta (61.3 §, 501/2016). Edelleen myös ulkomaalaislain 151 §:ssä sillä on poliisia vastaava toimivalta maastapoistamista koskevissa asioissa. Rajatarkastusviranomaisella on myös tiettyjä itsenäisiä tiedonsaantioikeuksia, kuten esimerkiksi risteilyaluksille asetetusta velvollisuudesta toimittaa aluksen päällikön vahvistama matkustajaluettelo (ulkomaalaislaki 43 §), seuraava oikeus saada se. Edellä esitetty ei ole tyhjentävä listaus rajatarkastusviranomaisten tehtävistä ja toimivallasta johtuen siitä, että useimmat ovat rinnasteisia nimenomaan poliisin kanssa. Tästä esimerkkinä ulkomaalaislain 118 §:n ilmoittautumisvelvollisuus, joka voidaan toteuttaa niin poliisille kuin rajatarkastusviranomaiselle. Sama koskee myös 119 §:ssä säädettyä matkustusasiakirjojen ja matkalippujen luovuttamista taikka sen paikan ilmoittamista poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle, josta hän on tavoitettavissa.

[70] Säännöksen mukaan: ”Rajatarkastusviranomainen voi yksittäistapauksessa erityisistä syistä hyväksyä tilapäisenä matkustusasiakirjana myös henkilötodistuksen tai muun vastaavan asiakirjan, joka ei täytä matkustusasiakirjalle 14 §:ssä [1214/2013] säädettyjä vaatimuksia”.

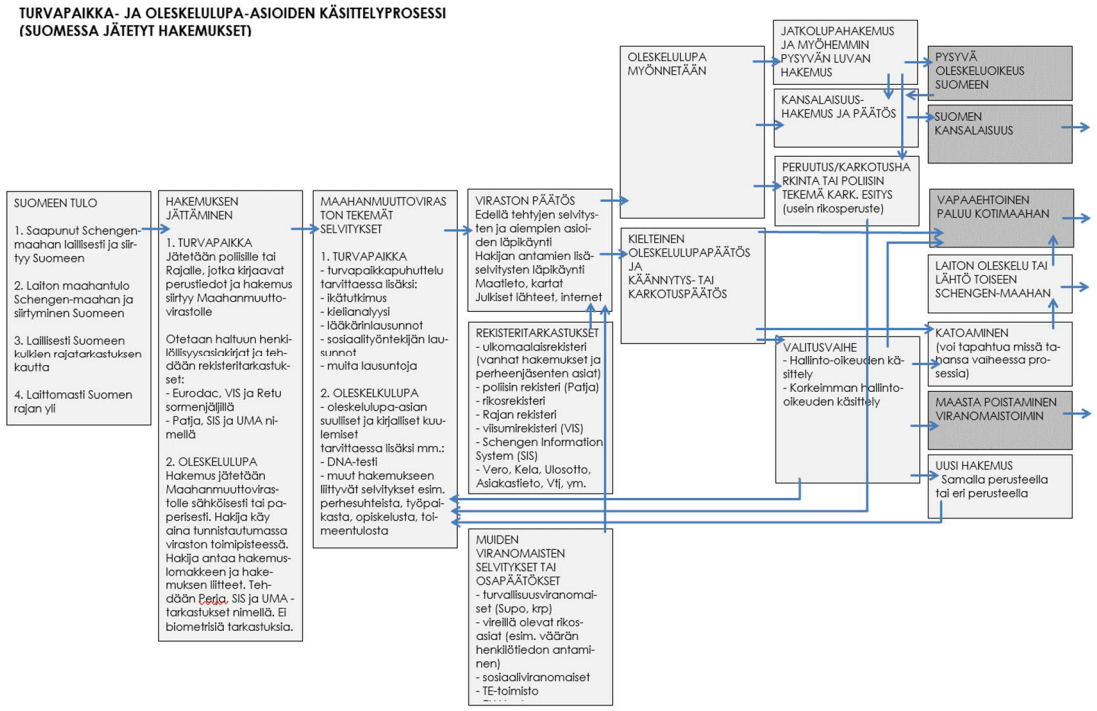
Ulkomaalaislakiin sisältyy jossain määrin epäjohdonmukaisuutta rajatarkastusviranomainen käsitteen käytön kanssa. Koska kyseinen käsite kattaa myös poliisin ja Tullin, muodostuu lainsäädäntö osin ristiriitaiseksi esimerkiksi tilanteessa, jossa Tullin henkilöstölle toimitetun turvapaikkahakemuksen johdosta näiden tulee ohjata hakijaa kääntymään poliisin tai rajatarkastusviranomaisen (Rajavartiolaitos, poliisi, Tulli) puoleen.

2.3. Ulkomaalaisasioiden käsittelyprosessit

2.3.1. Turvapaikka- ja oleskelulupa-asioiden käsittelyprosessi Suomessa

Edellä (luku 2.2.) on tunnistettu eri viranomaisten toimivaltaa ulkomaalaisasioissa. Viranomaiskohtainen tarkastelu johtaa kuitenkin melko pirstaleiseen kuvaan siitä, missä kohdin tämän oikeudellisen selvityksen kannalta oleellista selvittämisvelvollisuutta tai tiedonhankintaa tehdään. Tästä näkökulmasta oleellisempaa on hahmottaa, millaisia prosesseja ulkomaalaisasioiden käsittelyyn liittyy. Migrin hallinnoimassa MISEC-hankkeessa – jonka osa myös tämä oikeudellinen selvitys on – on kuvattu turvapaikka- ja oleskelulupa-asioiden käsittelyprosessia Suomessa jätettyjen hakemusten osalta kuvan 1 esittämällä tavalla. Koska kuva rajautuu ainoastaan Suomessa jätettyihin hakemuksiin, jää sen ulkopuolelle tilanteet, joissa hakemuksia ei ole jätetty Suomessa. Tällaisia ovat esimerkiksi ulkomaalaislain 60.3 §:n perusteella Suomen edustustolle tai toisen Schengen-valtion edustustolle taikka ulkoiselle palveluntarjoajalle sekä 4 momentin mukaan ulkoministeriölle jätettävät hakemukset.[71]

[71] Yleisesti toimivaltajaosta Migrin, poliisin, rajavartiolaitoksen ja ulkoministeriön välillä ulkomaalaisasioissa ks. Aer 2016, s. 40–41 sekä tämän esityksen luku 2.2.



Kuva 1. Turvapaikka- ja oleskelulupa-asioiden käsittelyprosessi Suomessa (lähde: Migri/MISEC-hanke).

Suomeen tulo on tarkoittaa Suomen valtion rajan ylittämistä joko laillisesti Schengen-alueelta tai laillisesti kolmannesta maasta taikka laittomasti. Suomen rajat on määritelty Pariisin rauhansopimuksessa vuonna 1947. Kyseinen sopimus on saatettu voimaan asetuksella (20/1947) Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton, Yhdistyneen Kuningaskunnan, Australian, Etelä-Afrikan Unionin, Intian, Kanadan, Tsekkoslovakian, Ukrainan Sosialistisen Neuvostotasavallan, Uuden Seelannin sekä Valko-Venäjän Sosialistisen Neuvostotasavallan välisen rauhansopimuksen voimaansaattamisesta. Sopimuksen 1 artiklan mukaan tasavallan rajat on määritelty sen liitteessä I olevan kartan mukaisesti. Kansallisesti on lisäksi säädelty Suomen aluevesien rajoista niistä annetulla lailla (463/1956).

Suomen raja on ylitetty viime vuosina noin 60 miljoonaa kertaa vuodessa (taulukko 1). Tästä suuri osa, noin 40–50 miljoonaa rajanylitystä on sisärajaliikennettä Suomen ja muiden Schengen-valtioiden

välillä. Ulkorajaliikenne taas on ollut kasvussa ja on nykyisin reilu 15 miljoonan ylityksen luokkaa[72]. Tästä taas noin puolet on viisumivelvollisten suorittamia rajanylityksiä. Tilastossa näkyvät kaikki rajanylitykset, joten siitä ei suoraan selviä se kuinka paljon rajanylitysliikenteestä oli sellaista, joka myöhemmässä vaiheessa johti esimerkiksi turvapaikkahakemuksiin. Tällaisiin johtaneet rajanylitykset ovat kuitenkin jossain määrin marginaalinen ilmiö, kun huomioidaan, että vuoden 2015 poikkeusvuoden (32 477) jälkeen turvapaikkahakemuksia on jätetty noin 4 500–5 000 vuosittain.[73]

Henkilöiden rajanylitysliikenne muuttujina Vuosi ja Rajaliikennetyyppi

	Ulkorajaliikenne, Henkilöliikenne ulkorajalla	Ulkorajaliikenne, Viisumivelvolliset	Sisärajaliikenne
2010	12 058 635	6 642 157	38 201 467
2011	14 722 490	8 677 581	43 128 042
2012	16 518 748	10 079 987	41 942 169
2013	17 766 839	11 008 016	41 257 903
2014	16 204 945	9 384 497	43 506 333
2015	14 142 151	7 044 795	44 776 052
2016	13 949 116	6 686 798	50 089 362
2017	14 800 822	7 492 909	43 540 455
2018	15 678 018	7 697 910	49 972 016

Taulukko 1. Suomen rajanliikenne 2010–2018. Lähde: Tilastokeskus, https://pxnet2.stat.fi:443/PXWeb/sq/fda169ae-0608-4d8c-a609-e01fde750339 /luettu 3.3.2020.

Ulkomaalaislain 11 §:n (121/2018) ulkomaalaisen (ulkomaalaislain tarkoittamassa merkityksessä) maahantulon edellytyksenä on se, että:

> ”1) hänellä on voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja;
>
> 2) hänellä on voimassa oleva vaadittava viisumi, oleskelulupa taikka työntekijän tai yrittäjän oleskelulupa, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu;

[72] Tämän oikeudellisen selvityksen laadinnan aikana valtioneuvosto oli yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut valmiuslain (1552/2011) 6.1 §:n tarkoittamalla tavalla lain 3.1 §:n tarkoittamat poikkeusolot sekä sulkenut päätöksillään Suomen sisä- ja ulkorajat. Tämä todennäköisesti johtaa siihen, että vuoden 2020 tilastoissa ulkorajaliikenne on merkittävästi normaalia pienempi. Myöhemmin poikkeusolot on katsottu päättyneeksi.

[73] Migri, tilastot, https://tilastot.migri.fi/index.html#applications/23330 /luettu 3.3.2020.

3) hän pystyy tarvittaessa esittämään asiakirjoja, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset, ja hän pystyy osoittamaan, että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat, kun otetaan huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu, tai että hän pystyy laillisesti hankkimaan nämä varat;

4) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon; ja

5) hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita".

Edelleen lain 11.2 §:n mukaan "[k]olmannen maan kansalaisen maahantuloedellytyksistä jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana, säädetään Schengenin rajasäännöstössä". EU kansalaisten ja näihin rinnastettavien sekä näiden perheenjäsenten oleskelusta ja siten myös maahantulosta on säädetty erikseen ulkomaalaislain 10 luvussa. Koska Suomella on yhteistä rajaa ja rajanylityspaikkoja myös Schengen -alueen ulkopuolisten maiden kanssa, säädetään ulkomaalaislain 12.1 §:ssä siitä kuinka rajan ylittämisestä unionin ulkorajoilla säädetään Schengenin rajasäännöstössä.

Akuutin COVID-19 -tilanteen yhteydessä on noussut esiin kysymys Schengenin rajasäännöstön III osaston II osan tarkoittaman sisärajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen vaikutuksista EU-kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen sekä jäsenvaltion mahdollisuuteen rajoittaa tätä omin päätöksin. Tältä osin asia on jossain määrin epäselvä ja muun muassa oikeuskanslerin käsiteltävänä. Oikeusjärjestyksen selkeyden vuoksi, olisi syytä harkita asiasta tarkemmin säätämistä.

Ulkomaalaisen, tässä yhteydessä erityisesti suppeammassa mielessä kolmannen maan kansalaisen tai näihin rinnastettavan henkilön, maahantulo edellyttää (pl. viisumivapaus) siis sitä, että hänellä on siihen erityinen lupa, joka on voimassa. Käytännössä tällainen lupa voi siis olla viisumi, oleskelulupa taikka työntekijän tai yrittäjän oleskelulupa (ulkomaalaislaki 11.1,2 §). Mikäli henkilöllä ei tällaista lupaa ole tai hänellä ei ole maahantulon edellytyksiä EU lainsäädännöstä tai muusta Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta johtuen, mutta ulkomaalainen siitä huolimatta saapuu maahan, pidetään häntä *laittomasti maassa oleskelevana*[74]. Maahantulo on tällöin voinut tapahtua joko Schengen

[74] Huomionarvoista on kuitenkin todeta, että pakolaissopimuksen 31 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat rajoittaneet toimintaansa ja sitoutuneet olemaan ryhtymättä rankaisutoimenpiteisiin "laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, missä, heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna 1

-alueen sisältä esimerkiksi ilma-, vesi- tai maateitse taikka Schengen -alueen ulkopuolta virallisten rajanylityspaikkojen ulkopuolella. On myös mahdollista, että Schengen -alueen ulkorajalla rajanaapurivaltio päästää rajan yli henkilöitä, joiden maahantulon edellytykset eivät Suomen lain mukaan täyty.

On mahdollista, että ulkomaalainen saapuu Suomeen laillisesti, esimerkiksi ulkomaalaislain 18 ja 42 §:ssä tarkoitetulla kauttakulkuviisumilla, mutta hakee sen jälkeen turvapaikkaa. Turvapaikan hakeminen ei kuitenkaan välttämättä edellytä sitä, että sitä hakeva olisi tullut maahan jollain toisella syyllä, vaan turvapaikkaa voi hakea myös siten, että on saapunut maahan ilman laissa vaadittuja maahantulon edellytyksiä. Olipa kyseessä kumpi tahansa tilanne, edellytetään turvapaikkahakemuksen jättämiseen ulkomaalaislain 8.1 §:n mukaisesti henkilökohtaista läsnäoloa viranomaisessa asiaa vireille pantaessa.[75] Kuten Aer toteaa, voidaan turvapaikkaa koskeva hakemus tehdä ulkomaalaislain 94 §:n perusteella periaatteessa mille tahansa viranomaiselle. Mikäli viranomainen ei kuitenkaan omaa toimivaltaa asiassa, tulee sen ohjata hakija oikeaan viranomaiseen eli joko poliisiin tai rajatarkastusviranomaiseen (ulkomaalaislaki 95.1 §) sekä ilmoittaa asiasta viran puolesta myös itse.[76]

Jos kyse ei ole kansainvälisestä suojelusta, vaan ulkomaalainen hakee oleskelulupaa, tulee hakemus Suomessa oltaessa siis jättää Migrille (ulkomaalaislaki 60.3 §). Tässä yhteydessä tulee kuitenkin muistaa edelleen se, että lähtökohtana oleskelulupajärjestelmässä on oleskeluluvan hakeminen pääsääntöisesti jo ennen maahantuloa.[77] Tällöin lupahakemus osoitetaankin Suomen edustustolle siinä maassa, jossa hän on kansalaisena tai muutoin laillisesti oleskelee (ulkomaalaislaki 60.1 §).

> Oleskelulupahakemus voidaan laittaa vireille kirjallisesti tai sähköisesti. Kirjallisella vireille panolla tarkoitetaan tilannetta, jossa hakija täyttää Migrin laatimaan, hakijan

artiklassa tarkoitetulla tavalla ja jotka ovat luvatta tulleet tai luvatta oleskelevat sopimusvaltion alueella, kuitenkin edellyttäen, että nämä ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulleen". Tämä on saatettu Suomessa voimaan rikoslain (39/1889) 17 luvun (563/1998) 7 § (563/1998) 2 mom.:lla (650/2004). Pakolaissopimuksen 31 artiklan vaikutuksesta ks. esim. KKO 2013:21.

[75] Huomaa kuitenkin edellä (luku 2.1.4.) esitetty pohdinta digipalvelulain vaatimuksista koskien turvapaikkahakemusten sähköistä vireillepanoa.

[76] Aer 2016, s. 260.

[77] Mts., s. 84.

tilanteeseen sopivan, fyysisen oleskelulupahakemuksen sekä toimittaa sen henkilökohtaisesti Suomen edustustoon tai toisen Schengen-valtion edustustolle taikka ulkoiselle palveluntarjoajalle (ulkomaalaislaki 60.3 §). Ulkoisena palvelutarjoajana toimii VFS Global -niminen intialaistaustainen, nykyisin Arabiemiraateissa pääkonttoriaan pitävä, ruotsalaisen pääomasijoitusyhtiö EQT:n omistama yritys. Sähköisellä vireillepanolla taas viitataan vuodesta 2012 käytössä olleeseen Migrin sähköisen asioinnin palveluun, joka vuoden 2015 uudistuksen jälkeen on nimetty Enter Finland -nimiseksi palveluksi.[78] Enter Finland -palveluun tulee soveltaa nykyisin myös digipalvelulakia ja asiointilakia. Nämä edellyttävät, että hakemus on pystyttävä laittamaan vireille sähköisesti (digipalvelulaki 5.1 ja asiointilaki 4.1,3 §). Vaikka hakija jättäisikin oleskelulupahakemuksensa sähköisesti, edellytetään häneltä käyntiä myös edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona (ulkomaalaislaki 69 c §). Ulkomaalaislain esitöissä käynti on liitetty tarpeeseen tunnistaa hakija sekä ottaa häneltä lain 60 d §:n tarkoittamat biometriset tunnisteet.[79] Hakijan varsinainen tunnistaminen liittyy ulkomaalaislain 8.1 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen laittaa ulkomaalaislain tarkoittama asia vireille henkilökohtaisesti.[80]

Kuten edellä (luku 2.2.1.) on todettu, niin turvapaikan kuin oleskelulupien myöntämisestä vastaa nykyisin pääsääntöisesti[81] Migri,[82] jolla on myös ulkomaalaislain 7.2 §:än ja hallintolain 31 §:än perustuva selvittämisvelvollisuus vireille laitettujen hakemusten johdosta. Hallintolaki on hallinnon yleislaki, jota sovelletaan sen 2 §:n mukaan *hallintoasian* käsittelyssä noudatettavaan menettelyyn muun muassa valtion viranomaisissa, joten ulkomaalaisasioissa toimivaltaisen viranomaiset soveltavat hallintolakia, ellei muualla ole toisin säädetty. Yleislakiin perustuvan sääntelyn ohella ulkomaalaislain 4.1 §:ssä (850/2019) on erikseen säädetty hallintolakia noudatettavan ulkomaalaisasioiden käsittelyyn, jollei laissa toisin säädetä. Tältä osin sääntelyä voidaan pitää vähintäänkin osin päällekkäisenä suhteessa hallintolain 2 §:ssä sekä 5 §:n (432/2019) 1 momentissa esitettyyn. Jälkimmäisen mukaan ”[j]os muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta”. Tässä yhteydessä on myös syytä muistaa, että huolimatta siitä, että ulkomaalaislaissa jostain asiasta

[78] Sähköisen asioinnin käyttöönotosta ulkomaalaisasioissa ks. HE 295/2014 vp, s. 6 laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
[79] Ks. mts., s. 3/II—4/I.
[80] Ulkomaalaislain 8.1 §:n esitöiden mukaan ”[t]avalliseen maahanmuuttoon liittyvissä oleskelulupaasioissa käytäntönä on ollut hakemuksen henkilökohtainen vireillepano ja hakijan henkilöllisyyden toteaminen jo hakemusta jätettäessä”.
[81] Ulkomaalaislain 69.3 §:n mukaan ”[u]lkoasiainministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan lähettäjävaltiota Suomessa edustavan diplomaatti- ja konsuliedustuston sekä kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen henkilökuntaan kuuluvalle ja hänen perheenjäsenelleen sekä henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle henkilölle, joka on lähettäjävaltion kansalainen. Ulkoasiainministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan ulkomaalaiselle diplomaatti- ja konsuliedustuston rakennus-, korjaus- ja huoltotyön tekemistä varten”.
[82] Ks. HE 64/2016 vp, s. 1.

olisi säädetty hallintolaista poikkeavasti, säilyy hallintolain *täydentävä soveltamisvaikutus* myös silloin.[83]

Selvittämisen jälkeen päätöksenteosta niin turvapaikka- kuin oleskelulupa-asioissa vastaa siis pääsääntöisesti Migri. Turvapaikka-asioiden käsittelyn osalta toimivalta perustuu ulkomaalaislain 116 §:än ja oleskelulupa-asioiden osalta lain 67.1 §:n. Ulkomaalaislain 69 §:ssä on lisäksi säädetty ulkoasiainhallinnolle toimivaltaa toimia oleskelulupaviranomaisena hakemusten vastaanoton (1 mom.) ohella myös diplomaattien tilapäisten oleskelulupien diplomaatteja myöntämisessä (3 mom.). Sillä on myös toimivalta peruuttaa myöntämänsä oleskeluluvat (4 mom.).[84] Hakemusten vastaanottoa koskeva tehtävä voidaan myös antaa toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle (69 b §).[85]

Hakemuksen johdosta tehtävässä päätöksessä Migri voi päätyä joko *myönteiseen* tai *kielteiseen* päätökseen eli hakijalle joko myönnetään oleskelulupa tai hakemuksen johdosta annetaan kielteinen päätös. Myönteinen päätös annetaan haetulla perusteella, ellei kyse ole kansainvälistä suojelua koske-

[83] Ks. Väätänen 2018, s. 41.

[84] Huomaa myös, että ulkomaalaislain 83 §:n 1 mom.:ssa TE-toimistoille on osoitettu toimivalta ratkaista työntekijän oleskeluluvan myöntämisen lain 73 §:ssä säädetyt edellytykset sekä se onko työnteko tilapäistä vai jatkuvaa. Kyseisen pykälän 2 mom.:ssa tätä kutsutaan *osapäätökseksi*, jonka tekemisen jälkeen toimivalta varsinaisen työtekijän oleskeluluvan myöntämisestä on Migrillä. Vastaavantyyppinen jaettu toimivalta on ulkomaalaislain 84 §:ssä koskien yrittäjän oleskelulupaa, jossa osapäätöksen tekee ELY-keskus ennen Migrin lopullista päätöksentekoa.

[85] Tämän oikeudellisen selvityksen yhteydessä ulkoministeriöstä on esitetty tulkinta, jonka mukaan koko vastaanottoprosessia ei voitaisi siirtää toiselle Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle, vaan edustuston virkailijan tulisi olla läsnä oleskelulupahakemuksia vastaanotettaessa. Tälle tulkinnalle ei ole löydettävissä tukea lain esitöistä (HE 295/2014 vp, s. 18/I), sillä lain 69 c.1,3 §:n osalta eksplisiittisesti todetaan seuraavaa: ”Säännöksen tarkoituksena olisi, että kun hakemuksen vastaanottoon liittyviä tehtäviä hoitaa muu kuin Suomen edustusto, tehtävät ja toimet olisivat käytännössä samat kuin jos hakemuksen vastaanottaisi ja tehtävät tekisi yksinomaan Suomen edustusto. Näin ollen menettelyssä ei olisi eroa sen perusteella, mikä taho on hakemuksen vastaanottaja”. Samassa yhteydessä ulkoministeriöstä on esitetty kanta, jonka mukaan myöskään tunnistamista tai täydennyspyynnön antamista ei voitaisi siirtää pois viranomaiselta. Myös tältä osin kanta poikkeaa esitöissä (ibid.) todetusta: ”Olisi myös tarkoituksenmukaista, että toisen Schengen-valtion edustusto ja ulkoinen palveluntarjoaja pystyisivät tarkistamaan hakemuksen siten, että hakemus voitaisiin toimittaa Suomen edustustolle täydellisenä ja mahdollisimman nopeasti”. Tämä viittaa siihen, että toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voi hoitaa myös näitä tehtäviä erityisesti, kun huomioidaan ulkomaalaislain 69 c.1,4 §. Pyytäessään täydentämään hakemusta, tulee toisen Schengen-valtion edustuston tai ulkoisen palveluntarjoajan noudattamaan hallintolain 22.1 §:ää.

vasta asiasta, jolloin päätöksen yhteydessä on ratkaistava samalla myös se, myönnetäänkö oleskelulupa turvapaikkana eli pakolaisasemana, toissijaisena suojeluna vai muulla perusteella.[86] Tällä on vaikutusta usealla tavalla asianosaisen asemaan, kuten siihen kuinka pitkään myönnettävä oleskelulupa on voimassa, millainen hänen suojansa karkotusta vastaan on (ks. ulkomaalaislain 149 §, 565/2019), kansalaisuuden saamista koskevan asumisaikaedellytyksen laskemiseen sekä mahdollisuuteen saada myös perhe Suomeen (ks. ulkomaalaislaki 114 §, 4 mom. ja 38 §, 549/2010, 3 mom., 437/2019).

> Asumisaikaedellytyksen osalta kansalaisuuslain 14 §:ssä (579/2011) on säädetty siitä, kuinka kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen asumisaika lasketaan turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä (1 mom., 3 k.), kun taas muiden oleskelulupien osalta ensimmäisen jatkuvan oleskeluluvan myöntämispäivästä (2 k., jos lupaa ei maahan saavuttaessa ole ollut) tai Suomeen muuttopäivästä (1 k., jos lupa maahan saavuttaessa on ollut). Tähän poikkeuksena ovat Pohjoismaiden kansalaiset, joiden asumisaika lasketaan joko muuttopäivästä tai muuttoilmoituksen rekisteröinnistä riippuen siitä kumpi näistä on myöhäisempi.

Ulkomaalaislain 53 §:n (720/2018) 7 momentin mukaan oleskelulupa myönnetään turvapaikan ja toissijaisen suojelun osalta neljäksi vuodeksi, kun taas muulla perusteella kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen johdosta myönnettävä ensimmäinen oleskelulupa on lyhyempi eli enintään vuosi (ulkomaalaislaki 53.1 §). Sen sijaan perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan pituus on sidottu enimmillään perheenyhdistäjän oleskeluluvan voimassa oloon (2 mom.) ja työtehtävää varten pääsääntöä lyhemmäksi tai enimmillään kahdeksi vuodeksi (3 mom.). Ulkomaalaiselle, joka on ollut Suomen kansalainen tai jonka vanhemmista ainakin toinen tai yksi isovanhemmista on tai on ollut

---

[86] Tilanne, jossa hakijalle ei voida myöntää pakolaisasemaa tai toissijaista suojelua on käsillä ns. *poissuljentatilanteessa*, jonka kriteereistä on säädetty ulkomaalaislain 87.2 §:ssä. Säännöksen mukaan ”[t]urvapaikka jätetään antamatta ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aihetta epäillä tehneen: 1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti; 2) törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena; taikka 3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisen teon”. Vaikka tällöin pakolaisasemaa tai toissijaista suojelua ei voidakaan myöntää, tulee sovellettavaksi ulkomaalaislain 89 § (332/2016), jonka mukaan ”Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai on perusteltua aihetta epäillä hänen tehneen 87 §:n 2 momentissa tai 88 §:n 2 momentissa tarkoitetun teon, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu”. Sääntelyllä turvataan ulkomaalaislain 147 §:stä, perustuslain 9.4 §:stä sekä kansainvälisistä sopimuksista aiheutuva palautuskielto.

syntyperäinen Suomen kansalainen, määräaikainen oleskelulupa myönnetään neljäksi vuodeksi, ellei hakemusta ole tehty lyhemmäksi ajaksi (4 mom.). Ennen myönteisen määräaikaisen oleskeluluvan päättymistä, hakijan on tehtävä jatkolupahakemus – mikäli haluaa jatkaa oleskeluaan – ja myöhemmin hakemus pysyvästä oleskeluluvasta. Toisaalta ”ensimmäisen” jatkoluvan jälkeen tämän on mahdollista tietyissä tilanteissa hakea Suomen kansalaisuutta (kansalaisuuslaki 13 §). On kuitenkin myös mahdollista, että oleskelulupa peruutetaan (ulkomaalaislaki 58 §, 668/2013).[87]

Migrin kansainvälistä suojelua koskevan ratkaisun ollessa pääasian osalta kielteinen siirtyy asia ensisijaisesti harkintaan *käännyttämisestä* tai *karkottamisesta*.[88] Tämä päätös tehdään ulkomaalaislain 98.4 §:n mukaisesti lähtökohtaisesti samassa yhteydessä, joskin erityisestä syystä maastapoistamispäätös tulee jättää tekemättä. Näistä käsitteistä käännyttäminen on ulkomaalaislain 142 §:ssä (1214/2013) liitetty *pääsyn epäämiseen*, jolla taas tarkoitetaan ”kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännöstön 13 artiklassa” (ulkomaalaislaki 142.1 §). Myös käännyttämisen osalta kyse on maahantulon estämisestä ensisijaisesti ulkorajalla (ulkomaalaislaki 142.2 § kohdat 1–3), mutta siitä on myös kysymys silloin, jos hen-

[87] Ks. Aer 2016, s. 118–119. Oleskeluluvan peruuttamisesta ks. esim. KHO 2020:65, jossa ”oli ratkaistavana, oliko Maahanmuuttovirasto voinut katsoa valittajina olleiden aviopuolisoiden ulkomaalaislain 58 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla muuttaneen pysyvästi pois maasta ja peruuttaa heidän pysyvät oleskelulupansa. Asiassa oli myös kysymys siitä, oliko valittajien maasta pysyvästi pois muuttamista arvioitaessa merkitystä sillä, että valittajat olivat käyneet Suomessa alle kahden vuoden välein. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ulkomaalaislain 58 §:n 1 momentissa oleskeluluvan peruuttamiselle on asetettu kaksi vaihtoehtoista perustetta, joista kumpikin erikseen muodostaa perusteen peruuttaa oleskelulupa. Momentin mukaan oleskelulupa peruutetaan, kun ulkomaalainen on muuttanut pysyvästi pois maasta tai hän on pysyvässä tarkoituksessa oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta maan ulkopuolella. Jos ulkomaalaisen katsotaan muuttaneen pysyvästi pois maasta, oleskeluvan peruuttamisen perusteiden täyttymiseen ei ole vaikutusta sillä, että ulkomaalainen on käynyt Suomessa siten, että hänen yhtäjaksoinen oleskelunsa Suomen ulkopuolella ei ole kestänyt kahta vuotta. Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksestään tarkemmin ilmenevin perustein valittajien muuttaneen pysyvästi pois maasta. Oleskeluluvan peruuttamisen perusteita arvioitaessa merkitystä ei ollut sillä seikalla, että valittajat olivat ilmoittaneet käyneensä Suomessa alle kahden vuoden välein oleskelulupansa säilyttääkseen. Valittajien pysyvien oleskelulupien peruttamista koskeva valitus hylättiin.”

[88] Samaa käsiteperheeseen näyttäisi liittyvän myös ulkomaalaislain 149 b §:ssä (1214/2013) säädetty *vaatimus siirtyä toiseen jäsenvaltioon*, joka tulee sovellettavaksi tilanteessa, jossa kolmannen maan kansalainen oleskelee maassa laittomasti tai hänen oleskelulupahakemuksensa Suomessa on hylätty. Tällöin, mikäli hänellä on toisen EU maan jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa, on häntä vaadittava siirtymään kyseiseen jäsenvaltioon. Jos hän ei noudata tätä vaatimusta tai hänen välitön poistumisensa on tarpeen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vuoksi, siirtyy asia päätettäväksi maasta poistamisasiana. Tällöin poistaminen tapahtuu yleensä kotimaahan, ei siis enää toiseen jäsenvaltioon. Maasta poistamisesta ks. myös luku 4.3.7.

kilöllä ei Suomeen saapuessaan ole ollut oleskelulupaa, eikä hänelle sellaista ole myöskään myöhemmin myönnetty (kohta 4[89]). Tässä suhteessa käännyttäminen on läheinen karkottamisen käsitteelle, jolla taas ulkomaalaislain 143 §:n (565/2019) mukaan tarkoitetaan ulkomaalaisen poistamista maasta, vaikka olisikin jo jossain vaiheessa saanut laillisen oikeuden oleskella Suomessa.[90] Käännyttämisen perusteet on säädetty ulkomaalaislain 148 §:ssä ja maasta karkottamisen perusteet lain 149 §:ssä. Toimivalta käännyttämisessä ja maasta karkottamisessa on tilanteesta riippuen joko poliisilla tai rajatarkastusviranomaisella (ulkomaalaislaki 151 §) taikka Migrillä (ulkomaalaislaki 152 §).

Tyypillistä on, että Migrin kielteisestä oleskelulupaa koskevasta päätöksestä on kuitenkin jo valitettu ulkomaalaislain 190 §:n (516/2008) 1 momentin (850/2019) tarkoittamalla tavalla. Tämän valituksen oikeusvaikutukset ovat jokseenkin epäselvät, sillä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, hallintoprosessilaki) 122.1 §:n mukaan valitus estää päätöksen täytäntöönpanon. Kuitenkin ulkomaalaislain 201 §:n (437/2019) 1 momentin mukaan käännyttämispäätös voidaan laittaa täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.[91] Tähän sääntöön on kuitenkin poikkeus säännöksen 3 momentissa, jonka mukaan ”[j]os ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, päätöstä käännyttämisestä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei jäljempänä tässä pykälässä toisin säädetä”.

> Toisin on säädetty säännöksen 4 momentissa silloin, jos kyse on 95 b §:n (hakemuksen raukeaminen peruuttamisen johdosta) tai 103 §:n (437/2019, hakemuksen tutkimatta jättäminen) 1 momentin 2–4 kohtien soveltamisen yhteydessä, jolloin käännyttämispäätös voidaan laittaa täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi. Tässäkin tilanteessa hallinto-oikeus voi määrätä toisin. Edelleen ulkomaalaislain 201.5 §:ssä on

[89] Säännöksen mukaan: ”Käännyttämisellä tarkoitetaan -- 4) ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa tai oleskelulupakorttia taikka jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity tässä laissa säädetyllä tavalla”.

[90] Säännöksen (ulkomaalaislaki 143 §) mukaan maasta karkottamisella tarkoitetaan maasta poistamista silloin, kun ”1) ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla; 2) ulkomaalainen oleskelee maassa ja hänen oleskelunsa on rekisteröity tässä laissa mainitulla tavalla; 3) ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelukorttinsa ei ole enää voimassa; taikka 4) ulkomaalainen on menettänyt Suomen kansalaisuuden”.

[91] Vrt. ulkomaalaislain 200 §:n (1022/2018) 1 mom., jonka mukaan karkottamispäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei ulkomaalaislaissa toisin säädetä. Ks. myös Hallituksen esitys eduskunnalle 24/2018 vp, s. 26 laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

> säädetty turvallisesta turvapaikkamaasta tulleiden käännyttämisestä 103.1,1 §:n soveltamisen yhteydessä sekä lain 104 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi katsotun hakemuksen jättäneen käännyttämisestä. Näissä kahdessa tapauksessa käännyttäminen on mahdollista tehdä vasta aikaisintaan kahdeksantena päivänä tiedoksiannon jälkeen. Säännös edellyttää sen varmistamista, että määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Myös tältä osin hallinto-oikeus voi määrätä toisin. Näissä momenteissa tarkoitetuissa tilanteissa päätöstä ei kuitenkaan saa laittaa täytäntöön ennen kuin lain 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus on ratkaistu. Kyseinen säännös viittaa lain 95 b, 103 tai 104 §:n nojalla tehtyihin käännyttämispäätöksiin, joista juuri 198 b.1 §:n nojalla on mahdollisuus hakea täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä.

Vaikka hallintoprosessilaki on tässä tapauksessa yleislaki suhteessa ulkomaalaislakiin, on asiassa syytä huomioida se, että ulkomaalaislain 201 § koskee vain käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa. Se ei siis koske kielteisen turvapaikkapäätöksen täytäntöönpanoa. Vaikka päätökset tehtäisiin samassa yhteydessä, kuten kansainvälistä suojelua koskevien päätösten osalta tulee tehdä (ulkomaalaislaki 98.4 §), ovat hakemusta koskeva päätös sekä käännyttämis- tai maasta karkottamispäätös juridisesti eri päätöksiä.[92]

> Tämän oikeudellisen selvityksen toteutuksen aikana Migristä on esitetty kanta, jonka mukaan kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saaneen henkilön tulisi automaattisesti poistua maasta. Tämä siis, vaikka maasta poistamispäätöstä ei olisi tehtykään. Asiasta ei kuitenkaan suoranaisesti ole ulkomaalaislaissa säädetty. Myöskään oikeuskirjallisuudessa ei esitetty oikeudellisesti perusteltua kantaa siihen, miten kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneen tulisi toimia.[93] Ulkomaalaislain 146 a §:ssä (1214/2013) on kyllä säädetty palauttamisesta ja sen osana lain 147 a §:ssä (194/2015) *vapaaehtoisesta paluusta*, mutta nämä koskevat maasta poistamismenettelyä, ei sen ja kielteisen päätöksen välistä ajanjaksoa.
>
> Ulkomaalaislain 40.1 §:ssä on säädetty laillisesta oleskelusta sekä 40.3 §:ssä ulkomaalaisen oikeudesta oleskella maassa, kunnes hakemus on käsitelty ja lainvoimaisesti ratkaistu, ellei ole asiassa ole tehty täytäntöönpanokelpoista päätöstä maasta poistamiseksi. EU+-kansalaisten osalta oleskeluoikeudesta on säädetty erikseen lain 10 lu-

[92] Erillisyyteen viittaa myös lain esitöiden (HE 28/2003 vp, s. 184/I) maininta siitä kuinka ”kielteiseen turvapaikkapäätöksen liitetään myös maasta poistamispäätös, joka on joko karkottamis- tai käännyttämispäätös. Päätöksen tekijälle jätetään kuitenkin harkintaa sen suhteen, onko asiassa on ilmennyt syitä jättää käännyttämispäätös tekemättä” sekä se, että kyseisessä säännöksessä todetaan mahdollisena olevan myös jättää maasta poistamispäätös tuossa yhteydessä tekemättä.
[93] Ks. kuitenkin Aer 2016, s. 295 ja *Kallio, Heikki*, IX Maasta poistaminen. Teoksessa *Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana* (toim.): Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018, s. 449–515, s. 461, joista jälkimmäinen ilmaisee käännyttämisen sisältävän ”ensisijassa henkilölle osoitetun määräyksen poistua Suomesta”.

vussa (ulkomaalaislaki 40.2 §). Tämän on tulkittu Migrissä tarkoittavan sitä, että kielteisen päätöksen jälkeen henkilöllä ei ole oleskeluoikeutta ja tämän tulisi automaattisesti poistua maasta.

Perustuslain 80.1 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulisi kuitenkin säätää lailla. Edelleen samaisen säännöksen mukaan lailla on säädettävä niistä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Perustuslain 9.4 §:ssä on lakivaraus siitä, kuinka ”[u]lkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella Suomessa säädetään lailla”. Kyseisen säännöksen esityöt liittävät sen myös menettelylliseen suojaan.[94] Tässä suhteessa näyttäisikin siltä, ettei yksiselitteistä yksilölle automaattisesti muodostuvaa velvollisuutta poistua maasta, ole lainsäädännöstä osoitettavissa.

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat vuonna 2008 antaneet ns. *paluudirektiivin*[95], jonka johdosta komissio on taas antanut suosituksen palauttamiskäsikirjasta.[96] Siinä sen sijaan on todettu lisäselvennyksenä paluudirektiiviin, että ”[k]ansallisessa lainsäädännössä voidaan säätää, että kolmannen maan kansalainen on velvollinen poistumaan EU:n alueelta, jos hänen oleskelunsa on laitonta”. Kun paluudirektiivi on Suomessa implementoitu lailla 195/2011, ei tässä yhteydessä tai myöhemminkään lainsäädäntöön ole sisällytetty eksplisiittistä velvollisuutta poistua maasta välittömästi sen jälkeen, kun oleskeluoikeus loppuu.[97] Näyttäisikin siltä, että velvollisuus toimia on lähinnä säädetty viranomaiselle ryhtyä asiassa toimiin (ulkomaalaislaki 151 §).

Ulkomaalaislaissa tulisi säätää ulkomaalaisten velvollisuudesta poistua maasta tilanteessa, jossa heillä ei ole oleskeluoikeutta.

Näin ollen on jossain määrin problematisoitavissa se, että ulkomaalaislain 98.4 § mahdollistaa käännyttämistä (tai maasta karkottamista) koskevan päätöksen tekemisen samassa yhteydessä, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ratkaistaan. Malli voi johtaa tilanteeseen, jossa käännyttämispäätös voi saada lainvoiman, vaikka varsinainen pääasia ei lainvoimaa olisi saanutkaan. Toisaalta

---

[94] Hallituksen esitys Eduskunnalle 309/1993 vp, s. 52/I perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

[95] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.

[96] Liite asiakirjaan komission suositus (EU) 2017/432, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2017, palauttamisten tuloksellisuuden lisäämisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY täytäntöönpanon yhteydessä palauttamistoimenpiteitä varten laaditusta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitetusta yhteisestä "palauttamiskäsikirjasta", s. 23. Saatavissa osoitteesta: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/FI/C-2017-6505-F1-FI-ANNEX-1-PART-1.PDF /luettu 15.6.2020.

[97] Ks. myös Hallituksen esitys Eduskunnalle 208/2010 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Huomaa, että paluudirektiiviä ollaan muuttamassa; ks. Ehdotus (COM(2018) 634 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (uudelleenlaadittu teksti); ks. myös EUT C-181/16 *Gnandi* 19.6.2018.

koska ulkomaalaislain 201.3 § kuitenkin edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskeva asia – josta saa hakea muutosta valittamalla – ratkaistaan lainvoimaisesti[98] ennen kuin käännyttämispäätös voidaan laittaa täytäntöön, ei asian lähtökohtaisesti pitäisi johtaa tilanteeseen, jossa lainvoimainen käännyttämispäätös tekisi tyhjäksi pääasiaa koskevan muutoksenhaun.

Mikäli kyse olisi muista kuin kansainvälistä suojelua koskevista asioista, on vaikutuksien näkökulmasta syytä erottaa ensinnäkin se, onko hakija maassa vai ei. Luonnollisestikaan, mikäli oleskelulupaa ei ole haettu Suomessa, ei vastaavaa problematiikkaa ilmene. Sen sijaan, jos hakemus on jätetty Suomessa, on hakijalla tällöinkin ulkomaalaislain 40.3 §:n mukainen oikeus oleskella maassa hakemusta koskevan päätöksen lainvoimaisuuteen saakka. Samassa säännöksessä on kuitenkin poikkeus, joka mahdollistaa oleskeluoikeuden päättämisen täytäntöönpanokelpoisella maasta poistamista koskevalla päätöksellä. Tässä tilanteessa oleskeluluvan hakeminen ei estä maasta poistamista. Huomionarvoista on myös se, että täytäntöönpanokelpoinen maasta poistamispäätös rajoittaa myös uusien oleskelulupahakemusten maasta poistamisen estävää vaikutusta.[99]

Käytännössä kansainvälistä suojelua koskevan kielteisten päätösten osalta sääntely tarkoittaa sitä, että hakija saa odottaa hallinto-oikeuden ratkaisun Suomessa (pl. uusintahakemukset, ulkomaalaislaki 201 § 7 ja 9 mom., lain 103.1,1 §:n perusteella tutkimatta jätetyt sekä 101 §:n, 194/2015, ja 104 §:n tarkoittamat ilmeisen perusteettomina hylätyt, ks. ulkomaalaislaki 201.5 §). Itseasiassa poistuminen Suomesta voi jopa johtaa siihen, että tuomioistuin katsoo valituksen rauenneeksi, mikäli kysymys on kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta (ulkomaalaislaki 198 a §, 432/2009). Jos kielteinen päätös kumotaan joko hallinto-oikeudessa tai mahdollisen jatkovalituksen takia KHO:ssa, palautuu asia käsiteltäväksi uudelleen oleskelulupaa koskevana hakemuksena Migrille. Valituksen tullessa hylätyksi, hakijalla on mahdollisuus joko palata vapaaehtoisesti siten kuin asiasta on ulkomaalaislain 147 a §:ssä

[98] Huomaa kuitenkin valituslupamenettely KHO:ssa ja ulkomaalaislain 201.3 §:n sääntely koskien tilanteissa, joissa edellytetään valituslupaa: mukaan: ”Jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, päätöstä käännyttämisestä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei jäljempänä tässä pykälässä toisin säädetä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää”.

[99] Ks. HE 28/2003 vp, s. 142/I.

(194/2015) säädetty, tehdä lain 102 §:n (194/2015) tarkoittama uusintahakemus[100] tai hakea tavallista oleskelulupaa, mikäli hän katsoo täyttävänsä sen edellytykset. Koska ulkomaalaislain 40.3 § mahdollistaa laillisen oleskelun maassa vain sen ajan, kun hakemus on käsiteltävänä, viittaa sääntely siihen, että kielteisen täytäntöönpanokelpoisen päätöksen saaneen tulisi joko viipymättä (vapaaehtoiseen paluuseen varatun määräajan puitteissa) laittaa lupahakemus vireille (, jolla ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole vaikutusta, mikäli taustalla on täytäntöönpanokelpoinen maasta poistamispäätös) tai poistua maasta silloin, kun vapaaehtoiseen paluuseen varattu aika umpeutuu[101] taikka hakea muutosta maasta poistamista koskevaan päätökseen tai sen täytäntöönpanon kieltämistä. Käytännössä kuitenkin on myös mahdollista, että hakija jää vapaaehtoisen paluun määräajan jälkeen odottamaan viranomaisten ryhtymistä käännytys- tai karkotustoimiin.[102]

Ulkomaalaislain 40.3 §:ää olisi syytä täydentää huomioimaan vapaaehtoiseen paluuseen varatun määräajan vaikutus oleskeluoikeuteen.

Toimiin on mahdollista ryhtyä myös siinä tapauksessa, ettei KHO erikseen kiellä päätöksen täytäntöönpanoa (hallintoprosessilaki 122.2 §). Käännyttämisestä ja maasta karkottamisesta tulee tehdä erillinen päätös, jos siihen on erityisiä syitä ja mikäli kielteisen päätöksen saanut halutaan poistaa maasta, tulee maasta poistamista koskeva päätös tehdä joka tapauksessa, jos sitä ei ole jo aiemmin tehty. Pääsääntöisesti ne kuitenkin ulkomaalaislain 98.4 §:n mukaisesti ratkaistaan samalla päätöksellä. Myös nämä päätökset ovat muutoksenhakukelpoisia. Täytäntöönpanon estävä vaikutus kuitenkin vaihtelee jossain määrin, kuten todettua.

2.3.2. Muiden ulkomaalaisasioiden käsittelyprosessit

Edellä (luku 2.3.1.) on kuvattu MISEC-hankkeen piirissä syntyneen prosessikaavion kautta turvapaikka- ja oleskelulupa-asioiden käsittelyä Suomessa. Kuten tässä yhteydessä on ilmennyt, tapahtuu

[100] Huomaa kuitenkin, että jos turvapaikkahakemus on hylätty ulkomaalaislain 101 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeisen perusteettomana tai uusintahakemus on jätetty tutkimatta (ulkomaalaislaki 103.1,4 §) tai asiassa on muita viitteitä vilpillisestä toiminnasta, voivat ne muodostaa perusteen jättää myöntämättä haettu lupa ulkomaalaislain 36.2 §:n tarkoittamalla tavalla, vaikka muut oleskeluluvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät (ks. KHO 2016:31).

[101] Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että maasta poistamispäätöksessä tulisi mainita aika, jonka puitteissa maasta tulisi poistua. Tämän oikeudellisen selvityksen aikana on sisäministeriöstä huomautettu, ettei tältä osin Migrin päätöskäytäntö kaikilta osin täytä paluudirektiivin vaatimuksia.

[102] Hakija voi myös kadota ja jatkaa laitonta oleskelua joko Suomessa tai muualla Schengen -alueella. Tämäkään ei kuitenkaan ole laillinen vaihtoehto.

turvapaikka-asioiden käsittely kokonaisuudessaan Suomessa. Jossain määrin poikkeuksen muodostaa ulkomaalaislain 90–92 §:ssä tarkoitettu pakolaiskiintiö, jonka lisäksi valtioneuvoston yleisistunnolla on lain 93 §:n mukaisesti mahdollisuus ”päättää ulkomaalaisten ottamisesta Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi”. Näihin liittyy osittain normaalista poikkeavaa toimivaltajakoa lähinnä pakolaiskiintiön kohdentamisen sekä harkintavallan osalta. ”Oleskeluluvan myöntäminen ulkomaalaiselle pakolaiskiintiössä edellyttää, että henkilö on kansainvälisen suojelun tarpeessa kotimaahansa nähden ja hän on uudelleen sijoituksen tarpeessa ensimmäisestä turvapaikkamaasta”.[103] Uutta turvapaikkatutkintaa ei näin ollen suoriteta, vaikka oleskelulupa myönnetäänkin Suomeen joko pakolaisena tai toissijaisena suojeluna taikka muilla perusteilla.[104] Tässä esityksessä ei tarkastella pakolaiskiintiöteemaa tarkemmin.

Myös kansalaisuusasioiden käsittely tapahtuu pääsääntöisesti kokonaisuudessaan Suomessa lähtien siitä, että sitä koskeva hakemus tai ilmoitus tulee kansalaisuuslain 44.1 §:n (502/2016) mukaisesti lähtökohtaisesti jättää henkilökohtaisesti Migrille.[105] Säännöksessä on kuitenkin poikkeus silloin, kun kyse hakemuksesta ”Suomen kansalaisuudesta vapautumiseksi sekä 26 §:ssä tarkoitet[usta] ilmoitu[ksesta] lapsesta, 27 §:ssä tarkoitet[usta] ilmoitu[ksesta] adoptiolapsesta ja 29 §:n 1 momentissa tarkoitet[etusta] ilmoitu[ksesta]” (entisen Suomen kansalaisen ilmoitus, 564/2019), jolloin se voidaan jättää myös Suomen edustustoon tai konsulipalvelulain (498/1999) 10 §:n (970/2014) kunniakonsulaattiin.

Merkittävin edellä esitetystä prosessikuvauksesta poikkeava ulkomaalaisasian käsittelyprosessi liittyy kuitenkin oleskelulupien käsittelyyn siltä osin, kun ne ovat nimenomaan muita kuin kansainvälisen suojelun perusteella myönnettäviä tai vähintäänkin tällaiseen liitoksen omaavia. Kuten edellä (luku 2.1.4. ja 2.3.1.) on jo useamman kerran todettu, on pääsääntönä se, että oleskelulupaa haettaisiin, erityisesti, kun kyse on ensimmäisestä hakemuksesta, jo ennen kuin maahan saavutaan. Tällöin hakemus jätetään joko sähköisesti Enter Finland -palvelussa tai fyysisesti Suomen edustustolle, toisen

[103] Aer 2016, s. 235.
[104] Ibid. Muista perusteista ks. mts., s. 278–279.
[105] Huomaa myös tämän osalta edellä (luku 2.1.4.) esitetty näkemys digipalvelulain vaatimuksista koskien sähköistä asiointia.

Schengen-valtion edustustolle taikka ulkoiselle palveluntarjoajalle siten kuin ulkomaalaislain 60.3 §:ssä on säädetty.

Mikäli hakija asioi suoraan fyysisesti edellä mainituissa paikoissa, vireytyy hänen hakemusasiansa samassa yhteydessä. Sen sijaan hakulomakkeen täyttäminen Enter Finland -palvelussa edellyttää ”vireyttämis- ja tunnistautumisajan” varaamista Suomen edustustosta, toisen Schengen-valtion edustustosta tai ulkoiselta palveluntarjoajalta. Tässä yhteydessä hakijalta otetaan edellä kerrotulla tavalla biometriset tunnisteet (ulkomaalaislaki 60 d §). Huolimatta siitä, että Migrissä on tämän oikeudellisen selvityksen toteutuksen yhteydessä käytetty käsitettä ”vireyttämis- ja tunnistautumisaika”, tulee hakemus vireille jo sillä hetkellä, kun se saapuu viranomaiselle (hallintolaki 20 §). Tämä kattaa myös asiakirjan sähköisen lähettämisen. Koska ulkomaalaislaissa on kuitenkin tiettyjä asian käsittelylle asetettuja vaatimuksia, tulee näiden täyttyä ennen kuin käsittelyä voidaan jatkaa. Hallintolain 22 §:n mukaan viranomaisen on kehotettava asianosaista täydentämään puutteellista hakemusta määräajassa. Koska ulkomaalaislaki edellyttää tiettyjen muun muassa biometristen tunnisteiden ottamista, ei hakemuksen käsittelyedellytyksiä lähtökohtaisesti ole ennen näiden täydentämistä hakemukseen. Mikäli asian käsittelyedellytykset eivät täyty annetun määräajankaan jälkeen (ulkomaalaislaki 60 d §), raukeaa hakemus.[106]

Hakemuksen vireille tuleminen aiheuttaa myös hakemusmaksuvelvollisuuden, mikäli kyse on maksullisesta oleskeluluvasta. Niiden osalta maksun suuruus perustuu sisäministeriön asetukseen Migrin suoritteiden maksullisuudesta, joista nykyisin voimassa oleva vuotta 2020 koskeva asetus on annettu säädösnumerolla 1457/2019 perustuen valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §:än (348/1994).[107]

---

[106] Laissa ei ole erikseen säädetty määräajasta, jonka puitteissa hakemusta tulee täydentää. Toisin sanoen laissa ei näin ollen ole säädetty siitä, missä ajassa hakemus voitaisiin katsoa rauenneeksi. Huomaa, että tutkija- ja opiskelijalain 28.2 §:ssä säädetään täydentävästi siitä, kuinka puutteellisten tietojen täydentämiselle on varattava kohtuullinen määräaika, joka samalla myös keskeyttää päätöksenantamiselle asetetun määräajan kulumisen. Mikäli pyydettyjä tietoja ei tuossa ajassa ole toimitettu, voidaan hakemus säännöksen mukaisesti hylätä.

[107] Huomaa, että kyseisen asetuksen 4.2 §:n mukaan ”[m]aksua viisumista tai oleskeluluvasta ei peritä, jos valtioiden kahdenkeskisissä tai muissa sopimuksissa on niin sovittu. Tästä esimerkkinä on Uuden-Seelannin kanssa solmittu ns. working holiday -oleskelulupa, josta ei peritä maksua. Maksuttomuus perustuu maiden väliseen viisumivapaussopimukseen (SopS 30/1973). Kyseinen lupa myönnetään ulkomaalaislain 77 §:n (720/2018) 1 mom. 11 k.:n mukaisena oleskelulupana (ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 84/2014 vp, s. 3/I ja 6/I Suomen ja Uuden-Seelannin välisen työlomajärjestelmää koskevan järjestelyn muutosten hyväksymisestä ja laiksi järjestelyn lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta).

Mikäli maksua ei suoriteta kohtuullisessa ajassa, raukeaa hakemus (ulkomaalaislaki 10 a §, 332/2016, 2 mom.). Hakemuksen käsittelyä ei myöskään saa jatkaa ennen kuin käsittelystä perittävä maksu on suoritettu (1 mom.).

> Migristä kerrotun mukaan hakemusten vireyttämisen jälkeen prosessit vaihtelevat eri edustustoissa. Joissain edustustoissa suoritetaan alkukuuleminen, mutta joissain taas ei. Selvityksen aikana tehdyissä haastatteluissa Migristä kerrottiin, että alkukuulemisten tarpeellisuus arvioidaan Migrin määrittelemien hakijaprofiilien perusteella. Näin ollen esimerkiksi Kosovosta tulevia rakennustyöntekijöille suoritetaan säännönmukaisesti alkukuuleminen.

Hakemuksen vireytyessä se kirjataan ulkomaalaisrekisteriin, ns. ”oikeaan jonoon” odottamaan käsittelyä riippuen siitä, millaisesta oleskeluluvasta asiassa on kyse. Ulkomaalaislain 3.1,7 §:n tarkoittamaan yrittäjän oleskeluvan osalta hakemukset ohjataan Uudenmaan ELY-keskukselle lain 76 §:n (121/2018) tarkoittaman osapäätöksen tekemistä varten (valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, 1373/2018, 4.1,1 §). Ulkomaalaislain 3.1,6 §:n tarkoittaman työntekijän oleskeluluvan osalta lain 73 §:n tarkoittamia osapäätöksiä varten hakemukset ohjautuvat niihin TE-toimistoihin, joiden alueella työnteko tulisi tapahtumaan. Jos työtä tehdään useamman TE-toimiston alueella, ohjautuu hakemus osapäätöstä varten työnantajayrityksen kotipaikan vastaavalle toimistolle. (Työ- ja elinkeinoministeriön asetus ulkomaalaislain nojalla säädettyihin tehtäviin toimivaltaisista työ- ja elinkeinotoimistoista, 835/2017, 1–2 §) Osapäätöksen antamisen jälkeen – olipa kyse yrittäjän tai työntekijän oleskelulupahakemuksesta – asia siirtyy Migrin käsiteltäväksi. Edellisten ohella suoraan – ilman osapäätöskäsittelyä – Migrin käsittelyyn päätyvät muut oleskelulupa-asiat, joita käsitellään jäljempänä (luku 4.2.5.–4.2.8. sekä 4.3. ja 4.4.).

Osapäätösten pohjalta Migri tekee lopulliset päätökset oleskeluluvista. Päätöksenteossaan Migri on sidottu ELY-keskuksen sekä TE-toimistojen kielteisiin osapäätöksiin, mutta myönteisen osapäätöksen jälkeen se voi myös päätyä olemaan myöntämättä oleskelulupaa (ulkomaalaislaki 83 §, 1218/2013 ja 84 §, 121/2018). Siihen millaista selvittämistä näiden asioiden käsittelyssä noudatetaan, palataan jäljempänä (luku 4.2.3. ja 4.2.5.).

Toisen poikkeavan prosessin muodostavat viisumihakemukset. Huolimatta siitä, että ulkomaalaislain 3 luvussa on säädetty viisumeista, perustuu niiden hakemista ja myöntämistä koskeva sääntely pääosin EU:n viisumisäännöstöön ja viisumiasetukseen. Tällä on suuri merkitys erityisesti siksi, että ulkomaalaislain 17 §:n (266/2011) 1 momentissa hallintolain soveltaminen säännöksessä mainituissa asioissa (15 kohtaa[108]) rajataan pois asian käsittelystä. Viisumisäännöstön III osan I luvussa on määrätty niistä viranomaisista, joilla on toimivalta käsitellä viisumiasioita. Käytännössä Suomen osalta toimivalta on viisumiasetuksen 4(1) artiklan mukaisesti Suomen edustustolla tietyin artiklasta ilmenevin poikkeuksin. Joskin mahdollista on, että joissain maissa Suomea edustaa jonkin toisen Schengen-valtion edustusto tai viisumissäännöstön 41 artiklan tarkoittama viisumikeskus.

Viisumisäännöstön III osan II luvussa sen sijaan on säädetty viisumihakemuksesta ja sen jättämiseen liittyvästä menettelystä. Lähtökohtana viisumisäännöstön 10 artiklan mukaan on velvollisuus olla henkilökohtaisesti läsnä hakemusta jätettäessä, jonka lisäksi artikloissa 10–17 on hyvinkin tarkasti säädetty siitä, miten hakijan tulee asiassa toimia. Viisumisäännöstön III luvussa on taas säädetty hakemuksen tutkimisesta ja sen johdosta tehtävästä päätöksestä sekä IV luvussa itse viisumin myöntämisestä. Ne maat, joiden kansalaisilta edellytetään viisumia, on säädetty viisumiasetuksen liitteessä 1. Viisumiasioiden käsittelyyn palataan jäljempänä (luku 4.6.).

[108] Ulkomaalaislain 17.1 §:n mukaan viisumisäännöstöä sovelletaan hallintolain sijaan, kun kysymys on ”1) viisumihakemuksen jättämiseen; 2) edustuston toimivallan tutkimiseen; 3) hakemuksen tutkittavaksi ottamiseen; 4) hakemuksen käsittelyyn; 5) hakemuksen käsittelyn keskeyttämiseen; 6) hakemuksen siirtämiseen edustetun Schengen-valtion viranomaisille; 7) viisumin myöntämiseen; 8) viisumin epäämiseen; 9) viisumin jatkamiseen; 10) viisumin mitätöintiin; 11) viisumin kumoamiseen; 12) päätöksentekomenettelyyn; 13) päätöksen perusteluun; 14) päätöksen sisältöön; 15) päätöksestä ilmoittamiseen” liittyvästä menettelystä.

3. Ulkomaalaisasian selvittäminen

3.1. Ulkomaalaisasioiden käsittely hallintoasiana, hallintomenettelyä ohjaava lainsäädäntö ja periaatteet

Edellä (luku 2.3.1.) on kuvattu turvapaikka- ja oleskelulupa-asioiden käsittelyprosessia erityisesti Suomessa jätettyjen hakemusten osalta. Tavoitteena on ollut MISEC-hankkeessa tuotettuun aineistoon perustuen esittää yleisluontoinen kuvaus siitä mitä vaiheita prosessiin liittyy. Tämän lisäksi on kuvattu (luku 2.3.2.) myös Suomen ulkopuolella jätettäviin oleskelulupa- ja viisumihakemuksiin liittyviä vaiheita. Tässä yhteydessä on pyritty esittämään myös keskeistä normatiivista pohjaa kullekin vaiheelle, sen syvällisemmin kuitenkaan säännösten sisältöä tarkastelematta. Tämän perusteella voidaan kuitenkin jo havaita, että useat eri viranomaiset tekevät useita eri hallintopäätöksiä prosessin eri vaiheissa, jonka lisäksi (hallinto-)tuomioistuimet tekevät lainkäyttöön liittyviä ratkaisuja tarvittaessa. Kaikkiin viranomaisten päätöksiin liittyy tämän selvityksen kohteena olevaa tiedonhankintaa ja asian selvittämistä.

Hallintoviranomaisessa ulkomaalaisasiat ovat hallintoasian käsittelyä. Hallintoasialla tarkoitetaan hallintolain esitöiden mukaan ”kaikki[a] sellais[ia] viranomaisen toimivaltaan kuuluv[ia] asi[oita], jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen”.[109] Mäenpään sanoin niillä ”tarkoitetaan julkishallinnossa käsiteltäviä asioita”.[110] Kyse on laajemmin viranomaisen (tai muun muin viranomaisen) hallinnollisessa järjestyksessä käsittelemistä asioista. Luonteeltaan ratkaisut ovat julkisoikeudellisia ja hallintoasian käsittelyn päätteeksi viranomainen tekee yksityistä henkilöä velvoittavan päätöksen.[111]

[109] Ks. HE 72/2002 vp, s. 49/II. Huomaa kuitenkin, että lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta totesi kuitenkin seuraavaa: ”Valiokunta toteaa, että hallintoasian käsitettä ei ole laissa määritelty ja määrittely onkin kaikkiaan vaikeaa. Hallintoasia on monitahoinen juridinen käsite niin oikeuskirjallisuuden kuin oikeuskäytännönkin perusteella. Valiokunnan näkemyksen mukaan hallintoasian käsitteen määrittelyn tarvetta vähentää se seikka, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan” (Hallintovaliokunnan mietintö 29/2002 vp, s. 5/I).
[110] Mäenpää 2018, l. II.4.1.9 (hallintoasia).
[111] *Mäenpää, Olli,* Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017, s. 303–304.

Hallintoasian käsittelyyn liittyy useita menettelytapasäännöksiä sekä *oikeusperiaatteita*, jotka ohjaavat hallinnon toimintaa niin sisällöllisesti kuin muodollisesti. Menettelytapasäännösten osalta oleellinen normatiivinen perusta löytyy hallinnon yleislaeista, joista *Lainkirjoittajan oppaan* mukaan keskeisiä ovat edellä mainitut hallintolaki ja julkisuuslaki, kielilaki (423/2003), saamen kielilaki (1086/2003) sekä asiointilaki.[112] Lisäksi oppaassa mainitaan henkilötietolaki (523/1999),[113] joka kuitenkin on kumottu tietosuojalailla (1050/2018). Muita keskeisiä yleishallinto-oikeudellisia säädöksiä ovat lisäksi laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930), laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, tiedonhallintalaki) sekä digipalvelulaki. Johtuen ulkomaalaislain edellä (luku 2.3.2.) mainitusta 17.1 §:stä, tulee viisumisäännöstö sovellettavaksi hallintolain sijaan silloin, kun kysymys on viisumiasian käsittelystä niiltä osin kuin kyse on säännöksessä mainituista asian käsittelyvaiheista.[114]

Kustakin käsiteltävästä asiasta tai laajemmin asiaryhmästä riippuu, mitä oikeudellista ainesta asian käsittelyssä tulee noudattaa. Koska tässä yhteydessä kysymys on ulkomaalaisasioiden käsittelystä, tulee edellä mainittujen säädösten sisältämien säännösten lisäksi noudatettavaksi muun muassa ulkomaalaislaki. Kuten Väätänen huomauttaa, sisältyy ulkomaalaislakiin menettelyä koskevia, yksityiskohtaisempia säännöksiä, jotka myös joissain kohdin poikkeavat yleislainsäädännöstä.[115] Selvissä ristiriitatilanteissa sovellettavaksi tulevat nimenomaan ulkomaalaislain säännökset (hallintolaki 5.1 §, ulkomaalaislaki 4.1 §). Koska ulkomaalaislain sääntely on kuitenkin hallintolakia suppeampaa, tulee hallintolaki laajasti sovellettavaksi lähes kaikessa ulkomaalaisasioita koskevassa menettelyssä.

---

[112] Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Verkossa ylläpidettävä versio 4.3.2016 muodossa, l. 12.2.1 (Yleislakeihin ei yleensä viitata).
[113] Ibid.
[114] Muusta kansallisesta ulkomaalaisasioiden käsittelyn kannalta relevantista lainsäädännöstä voidaan nostaa esiin luonnollisesti perustuslain perusoikeuksia koskeva sääntely, mutta myös eduskuntalakitasoisina ulkomaalaislain rinnalla sovellettavat kausityölaki, ICT-laki, laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002), laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011, vastaanottolaki), kansallisuuslaki, laki ulkomaalaisrekisteristä, laki Maahanmuuttovirastosta, laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014), laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010), laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (157/1993), kansanterveyslaki (66/1972), erikoissairaanhoitolaki (1062/1989), laki rajat ylittävästä terveydenhuollosta (1201/2013), kotikuntalaki (201/1994), rajavartiolaki, poliisilaki sekä rikoslaki; ks. Palander 2018, s. 23–24. Syyskuussa 2018 on lisäksi tullut voimaan tutkija- ja opiskelijalaki.
[115] Ks. Väätänen 2018, s. 40–41.

Hallintolain 4.1 §:n mukaan sitä ei sovelleta muun muassa esitutkintaan tai poliisitutkintaan. Ulkomaalaislain 5.1 §:n mukaan taas hallintolakia sovelletaan ulkomaalaislain mukaisten asioiden käsittelyyn, jollei lailla toisin säädetä. Edelleen ulkomaalaislain 4.2 §:n (501/2016) mukaan ”poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sovelletaan poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Lisäksi ulkomaalaislain 4.3 §:n mukaan ”Rajavartiolaitoksen tämän lain nojalla suorittamaan tutkintaan sovelletaan rajavartiolain 27 §:ää [749/2014]”. Säännöksiä on tulkittava siten, että myös poliisin ja rajavartiolaitoksen on lähtökohtaisesti ulkomaalaislakia soveltaessaan noudatettava hallintolakia. Kun kyse on ulkomaalaislain 4.2 ja 4.3 §:ien tarkoittamista asioista, sovelletaan myös viranomaisesta riippuen säännöksissä mainittuja poliisilain tai rajavartiolain säännöksiä.

> Nykyisten säännösten muotoilut ohjaisivat sanamuotojensa puolesta tulkitsemaan sääntelyä siten, että myös ulkomaalaislain 4.2 ja 4.3 §:n tarkoittamissa asioissa tulisi noudattaa poliisilain tai rajavartiolain rinnalla lisäksi hallintolakia. Säännökset eivät nimittäin suoraan rajaa hallintolain soveltamista pois (”jollei laissa toisin säädetä”), jolloin lähtökohtaisesti 1 momentin mukaisesti hallintolakia tulisi noudattaa kaikissa ulkomaalaislain mukaisten asioiden käsittelyssä. Tätä puoltaa myös se, että ulkomaalaislain 17.1 §:ssä eksplisiittisesti säädetään siitä, kuinka hallintolakia ei sovelleta.
>
> Kun kuitenkin ulkomaalaislain 4.2 §:n alkuperäisessä muodossa poliisin osalta oli erikseen säädetty, että sen suorittaessa (poliisille aiemmin kuulunutta) turvapaikkapuhuttelua, noudatetaan hallintolakia sekä nykysääntelyä vastaavissa asioissa poliisilakia,[116] voisi sääntelyn katsoa viittaavan 4.1 §:n ohittavaan sääntelyyn. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että silloin, kun poliisi osallistuu muiden kuin ulkomaalaislain 4.2 §:n tarkoittamien asioiden käsittelyyn, noudatetaan asiassa hallintolakia. Toisaalta tällöinkin poliisin hallinnosta annetun lain 15 a §:n (873/2011) 1 momentin mukaisesti ”[p]oliisimiehellä on tehtäväänsä suorittaessaan koko maassa poliisilaissa tai muussa laissa säädetyt valtuudet” ja 3 momentin (583/2019) mukaisesti suojelupoliisin ”virkamiehellä on oikeus käyttää poliisilain 5 a luvussa tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sen mukaan kuin mainitussa luvussa säädetään”. Nämä toimivaltuudet on poliisilla heidän hoitaessaan kaikkia tehtäviä, siis myös ulkomaalaislain, myös muita kuin lain 4.2 §:n tarkoittamia tehtäviä. Tämä taas johtuu siitä, että poliisilain 1:1.2:n mukaan myös ”muut sille laissa erikseen säädetyt tehtävät” kuuluvat poliisin tehtävät -käsitteen piiriin.
>
> Rajavartiolaitoksen osalta rajavartiolain 27 §:ssä on säädetty rajatapahtumia sekä maahantulo- ja maastalähtöedellytyksiä koskevasta tutkinnasta. Säännöksen 1 momentin

[116] Ks. HE 28/2003 vp, s. 119/I ja 256/II.

(503/2016) mukaan ”[u]lkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun, maasta lähdön ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseksi suoritettavassa rajavartiolaitoksen tutkinnassa noudatetaan, mitä poliisitutkintaan noudettavan henkilön etsinnästä poliisilain 2 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentissa, paikan ja alueen eristämisestä poliisitutkinnan turvaamiseksi poliisilain 2 luvun 8 §:n 1 ja 4 momentissa ja poliisitutkinnasta poliisilain 6 luvussa säädetään”.

Eri säädösten sisältämien säännösten soveltamista ulkomaalaisasioiden käsittelyssä olisi tarpeen selvittää ja mahdollisesti säädellä tarkemmin.

Ulkomaalaisasioiden käsittelyssä oleellisia ovat myös ylikansalliset oikeuslähteet. Suomi on sitoutunut erilaisiin kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin, jotka vaikuttavat ulkomaalaisasioiden käsittelyyn joko suoraan tai tulkintavaikutuksella. Palander onkin kuvannut sitä, kuinka ulkomaalaisoikeus on osa monikerroksista oikeusjärjestystä.[117] Erityisesti ulkomaalaisasioiden käsittelyn kannalta relevanteiksi lähteiksi tulevat Euroopan unionin piirissä muodostettu normatiivinen aines.[118] Tämä aines koostuu pääosin direktiiveistä, jotka jäsenvaltion on tullut määräajassa saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöään. Mikäli jäsenvaltio on kuitenkin laiminlyönyt jonkun direktiivin tai sen osan implementoinnin, voi direktiivillä olla näiltä osin ns. *välitön vaikutus* (direct effect).[119]

Osa eurooppaoikeudellisesta aineksesta on kuitenkin asetuksia, jotka ovat *suoraan sovellettavia* (direct applicability) jäsenvaltioissa ilman niiden erillisiä lainsäädäntötoimia.[120] Näistä tunnetuimmat

[117] Palander 2018, s. 10.
[118] Ks. mts., s. 14–22.
[119] Ks. *Raitio, Juha*, Euroopan unionin oikeus. Alma Talent 2016, s. 233–239.
[120] Mts., s. 229.

unionin yhteiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvät esimerkit lienevät Dublin III -asetus[121] ja Eurodac -asetus[122], joista edellinen liittyy turvapaikkahakemusten käsittelyvaltion määräytymiseen ja jälkimmäinen koskee kolmannen maan kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden sormenjälkien vertailua. Lisäksi edellä on jo viitattu muun muassa Schengen-lainsäädäntöön.

Ulkomaalaisasian käsittelyssä eri lainsäädäntö tulee sovellettavaksi päällekkäin ja lomittain. Menettelytapa tai aineellinenkaan oikeudellinen aines ei siten löydy pelkästään ulkomaalaislaista tai edes kansallisesta lainsäädännöstä, vaan ulkomaalaisoikeudellisten kysymysten ratkaisemisessa ”pöydällä” on useita erilaisia toimintaa ohjaavia normeja. Tässä suhteessa erityisesti oikeusperiaatteet nousevat keskeiseen asemaan.

Oikeusperiaatteiden luonteeseen normeina olennaisesti liittyy se, kuinka niiden voimassaolo on ”enemmän ja vähemmän” tyyppistä. Voisi sanoa, että periaatteet ovat voimassa aina, mutta se miten vahvana niiden vaikutus tulee huomioida, riippuu niiden keskinäisistä suhteista. Lähtökohtana kuitenkin on, että periaatteet tulisi joka tilanteessa huomioida maksimaalisesti.[123] Osa periaatteista taas muistuttaa tiukkuudessaan normien toista kategoriaa eli sääntöjä. Voidaan ehkä puhua jopa ”pyhistä periaatteista”, joita ovat ulkomaalaisasioiden yhteydessä esimerkiksi palautuskielto. Sen mukaan ”[u]lkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu” (perustuslaki 9.4 §). Perustuslaista ilmenevää muotoilua on vielä tiukennettu ulkomaalaislain 147 §:ssä lisäämällä muotoiluun sana ”voi”.[124]

---

[121] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu).

[122] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta (uudelleenlaadittu).

[123] Ks. esim. *Aarnio, Aulis*, Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY 1989, s. 78–80.

[124] Palautuskiellosta ks. Aer 2016, s. 298–300.

Palautuskiellolla on merkitystä erityisesti maasta poistamistilanteissa. Toisaalta sillä on tulkintavaikutusta myös muiden sitä aikaisempien hallinnollisten päätösten käsittelyssä.[125]

Hallintoasian käsittelyssä sovellettavaksi tulevat rinnan niin palautuskielto sekä muut valtiosääntöoikeudelliset ja yleiset ihmisoikeusperiaatteet kuin hallintoasian käsittelyyn liittyvät periaatteet. Jälkimmäiseen kategoriaan sisältyvät sekä hallintolain 6 §:stä ilmenevät *hallinnon yleiset oikeusperiaatteet* että *ulkomaalaisoikeuden periaatteet*[126]. Hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja luottamuksensuojan periaatteet.[127]

> Yhdenvertaisuusperiaatteella tarkoitetaan perustuslain 6.1 §:n mukaisesti kaikkien ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Sääntelyä täydentää perustuslain 6.2 §:stä ilmenevä *syrjintäkielto*, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä laittaa eriarvoiseen asemaan hänen henkilöönsä liittyvillä perusteilla. Käytännössä erilainen kohtelu on kuitenkin sallittu, mikäli sen taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy ja asiasta on säädetty lailla.[128] Lailla säätämisen vaatimuksesta johtuen, viranomaisella ei ole itsenäisesti mahdollisuutta arvioida sitä olisiko syrjintäkiellosta poikkeamiselle hyväksyttävää syytä vai ei. Kysymys on siten tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta, jonka taustalla on *oikeudenmukaisuuden ideaaliin* perustuva ajatus siitä, kuinka samanlaisia tapauksia tulisi kohdella samalla tavalla ja erilaisia eri tavalla.[129]
>
> Objektiviteetti- eli puolueettomuusperiaatteella taas tarkoitetaan sitä, että viranomaisten tulee hallintoasioita käsitellessään toimia riippumattomasti sekä ilman epäasiallisia perusteita. Viranomaiset toimivat itsenäisesti sekä huomioiden muun muassa esteellisyyssäännökset toiminnassaan. Puolueettomuuden toteutumista tukee myös perustuslain 21 §:stä ja hallintolain 45 §:stä ilmenevä velvollisuus perustella tehdyt päätökset.[130] Väätänen liittää periaatteeseen myös mielivallan kiellon.[131]
>
> Suhteellisuusperiaatteella taas viitataan siihen, kuinka viranomaisten tulee mitoittaa toimensa oikein.[132] Mäenpään mukaan periaate koostuu kolmesta peruselementistä: 1) toimien asianmukaisuus, tehokkuus ja sopivuus suhteessa siihen päämäärään, jota toimella

---

[125] Ks. esim. KHO 2019:93.
[126] Ks. Palander 2018, s. 5–10 sekä siellä mainitut lähteet; ks. myös Aer 2016, s. 28–40.
[127] Hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden soveltamisesta ulkomaalaisasioissa ks. Väätänen 2018, s. 45–51.
[128] Lailla säätämisen vaatimuksesta ks. *Jyränki, Antero*, Valta ja vapaus: valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Talentum 2003, s. 487 ja *Eriksson, Lars D.*, Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus. Lakimies 5–6/1996, s. 862–872, s. 865–866.
[129] Tarkemmin yhdenvertaisuusperiaatteen tulkinnasta ja soveltamisesta ulkomaalaisasioissa ks. Väätänen 2018, s. 45–47.
[130] Ks. Mäenpää 2017, s. 159–160.
[131] Ks. Väätänen 2018, s. 47.
[132] Mts., s. 48.

tavoitellaan, 2) toimen tarpeellisuus ja välttämättömyys, sekä 3) toimien oikeasuhtaisuus.[133] Kuten hallintolain esitöissä todetaan, tarkoittaa suhteellisuusperiaate myös sitä, ettei asianosaiselta voi vaatia enempiä selvityksiä kuin mitä asian käsittelyn kannalta on välttämätöntä.[134] Vastaavasti voitaneen todeta, ettei myöskään viranomainen saa selvittää asiaa sen enempää kuin on välttämätöntä. Kuten Väätänen huomauttaa, tämä ajatus ilmenee myös jossain määrin ulkomaalaislain 5 §:stä, jonka mukaan lakia sovellettaessa, ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa sen enempää kuin on välttämätöntä.[135]

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella taas tarkoitetaan sitä, ettei viranomainen saa ryhtyä edistämään muita tarkoitusperiä kuin niitä, joita varten sille toimivalta ylipäätänsä on myönnetty. Mäenpään mukaan tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen toimivalta on sidottu yksinomaan laissa määriteltyihin tai muuten lainmukaisiin tarkoituksiin. Myöskään viranomaiselle luonnostaan kuuluvaa harkintavaltaa ei saa käyttää muihin tarkoituksiin kuin niihin, jotka liittyvät käsiteltävänä olevaan asiaan.[136] Väätäsen mukaan tarkoitussidonnaisuuden periaatetta voidaan rikkoa esimerkiksi silloin, jos viranomainen väärinkäyttää menettelymuotoja.[137]

Luottamuksensuojan periaatteella tarkoitetaan *oikeusvarmuuden suojaa*. Tämä tarkoittaa sitä, että hallinnossa asioivalla tulee olla lähtökohtainen oikeus luottaa viranomaiseen ja että viranomaisen toiminta on ennakoitavissa.[138] Kyse on viranomaistoiminnan johdonmukaisuuden vaatimuksesta.[139] Ehdoton luottamuksen suoja ei kuitenkaan ole, vaan se on rajattu koskemaan *oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia*.[140] Näin ollen esimerkiksi viranomaisen virheelliseen neuvoon voidaan vedota, mikäli asianosainen ei itse ole esittänyt harhaanjohtavia tai muutoin virheellisiä tai puutteellisia tietoja.[141]

Lisäksi perustuslain 2.3 §:stä ilmenevä hallinnon lainalaisuuden periaate on tyypillisesti luettu kuuluvaksi hallinto-oikeuden periaatteisiin.[142] Edelleen myös hallintolain 7 §:stä ilmenevää *hallinnon palveluperiaatetta* voidaan pitää osana hallintotoiminnassa noudatettavia oikeusperiaatteita.[143] Erityisesti hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ovat hallin-

---

[133] Mäenpää 2017, s. 161–162.
[134] Ks. HE 72/2002 vp, s. 60/II.
[135] Ks. Väätänen 2018, s. 48. Laajemmin suhteellisuusperiaatteen tulkinnasta ja soveltamisesta ulkomaalaisasioissa ks. mts., s. 48–49.
[136] Ks. Mäenpää 2017, s. 156.
[137] Väätänen 2018, s. 49.
[138] Mäenpää 2017, s. 166.
[139] Ks. Väätänen 2018, s. 51.
[140] HE 72/2002 vp, s. 61/I.
[141] Väätänen 2018, s. 51.
[142] Ks. esim. *Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi*, Hallintolaki. Alma Talent 2010, s. 120.
[143] Ks. Mäenpää 2017, s. 171–175.

> totoiminnassa noudatettavia oikeusnormeja, joiden jättäminen huomioimatta voi tarkoittaa *harkintavallan väärinkäyttöä* ja johtaa virheelliseen laintulkintaan.[144] Viime kädessä niiden noudattamatta jättäminen voi johtaa myös päätösten kumoutumiseen virheellisinä.

Näiden periaatteiden vaikutus hallintoasian käsittelyssä on monitasoinen, sillä esimerkiksi tarkoitussidonnaisuuden periaate vaikuttaa sekä viranomaisen yleiseen toimintaan (ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, joita varten toimivalta on annettu) kuin yksittäistasolla jopa ulkomaalaislain 97 a §:n tarkoittaman turvapaikkapuhuttelun kulussa tai jopa puhuttelijan esittämissä kysymyksissä. Vastaavasti suhteellisuusperiaate ohjaa siihen, ettei puhuttelussa esitettäviä kysymyksiä voi viedä niin yksityiskohtaisiksi, että ne eivät enää ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Myöskään organisaatiotasolla viranomainen ei saa ylläpitää käytänteitä, jotka ylittävät hallintolain 31 §:ssä tarkoitetun riittävän selvittämisen rajan.[145] Myös niin objektiviteettiperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen kuin luottamuksen suojan periaatteen osalta vastaavaa monitasoisuutta on havaittavissa. Kun ulkomaalaisasioiden käsittelyyn osallistuu muita viranomaisia, tulevat luonnollisesti näiden toiminnassa sovellettavaksi myös näitä koskevat periaatteet.[146]

Erityistapauksena ulkomaalaisasioiden käsittelijänä on huomioitava poliisi, jonka osalta periaatteita on jossain määrin tarkennettu poliisilain 1 luvun 2–6 §:ssä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi poliisin hoitaessa ulkomaalaislain tarkoittamia tehtäviään, tulee sen huomioida niin hallintolain kuin poliisilain periaatteiden sisältö silloin, kun asiassa sovelletaan molempia lakeja. Käytännössä tämä näkyy esimerkiksi siinä, että suhteellisuusperiaatteen osalta on otettava huomioon hallintolaissa säädetty yleinen hallinto-oikeudellinen suhteellisuusperiaate sekä poliisilain 1:3:stä ilmenevä suhteellisuusperiaate. Koska kysymys on periaatteista, ei lähtökohtaisesti normikollisiota voi syntyä, vaan molemmat periaatteet tulee huomioida niin täysimääräisinä kuin mahdollista. Käytännössä tämä tarkoittanee sitä, että poliisilain selvästi hallintolaissa säädettyä suhteellisuusperiaatetta

[144] Väätänen 2018, s. 45.
[145] Ks. Väätänen 2018, s. 48.
[146] Ks. esim. poliisilaki 2–5 ja 9 §:t; ks. myös *Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu*, Poliisilaki. Alma Talent 2012, s. 203–204.

tarkempi muotoilu johtaa tiukempaan suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen kuin mihin ehkä pelkkä yleislaista ilmenevä periaate johtaisi.

Viisumiasioiden käsittelyssä ulkomaalaislain 17.1 §:ssä on säädetty hallintolain sijaan sovellettavan EU:n viisumissäännöstöä. Hallintolain 5.1 §:n mukaisesti muussa laissa olevat poikkeavat säännökset ohittavat hallintolain ja ulkomaalaislain 4.1 §:n mukaisesti sitä noudatetaan, ellei laissa toisin säädetä. Yhdessä ulkomaalaislain 17.1 §:n kanssa sääntely johtaa siihen, että hallintolakia ei sovelleta viisumiasioiden käsittelyssä. Näin ollen myöskään hallintolain 6 §:stä ilmenevät periaatteet eivät tule viisumiasioiden käsittelyssä sovellettavaksi.

Toisaalta, kuten *Olli Mäenpää* huomauttaa, rakentuvat eurooppalaisen hallinto-oikeuden periaatteet ”yleensä jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien muodostamalle yhteiselle perustalle”. Hänen tulkintansa mukaan tällaisia periaatteita ovat siten ainakin ”yhdenvertaisuusperiaate ja siihen liittyvä diskriminoinnin kielto, lainalaisuus- ja suhteellisuusperiaate sekä oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja”. Edelleen Mäenpää tuo esiin, että myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) ja EIT:n käytäntöön sisältyy samantyyppisiä ihmisoikeusperiaatteita.[147] Tämä viittaisi tarpeeseen soveltaa periaatteita myös silloin, kun niiden soveltamisesta ei ole erikseen säädetty eli käytännössä myös viisumiasioiden käsittelyn yhteydessä.

3.2. Selvittämisvelvollisuus ja -keinot

3.2.1. Yleistä selvittämisvelvollisuudesta ja selvittämisvastuun jakautumisesta

Asian selvittämisen asianmukaisuus on osa perustuslain 21.1 §:ssä säädettyä oikeusturvan vaatimuksia, joita tarkentaa tavallisessa laissa säädetyt menettelysäännökset asian selvittämisestä. Viranomaisten selvittämisvelvollisuudesta on siis säädetty yleislain tasolla hallintolain 31 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan ”[v]iranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset”. Esitöiden mukaan säännöksestä ilmenevän periaatteen ydin on aineellisen menettelyjohtovallan ja selvittämistä koskevan

[147] Ks. *Mäenpää, Olli,* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum 2011, s. 66–67.

päävastuun osoittamisessa viranomaiselle. Kyse on hallinto-oikeudessa vakiintuneesta virallisperiaatteesta.[148] Mäenpään mukaan virallisperiaatteella tarkoitetaan sitä, kuinka viranomaisen on huolehdittava, että käsiteltävänä oleva asia tulee asianmukaisesti selvitetyksi ennen kuin siitä tehdään päätös. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen on viran puolesta järjestettävä menettely asiassa siten, että asian ratkaisemisen kannalta tarpeelliset selvitykset sekä tiedot ovat päätöksentekoa varten käytettävissä.[149]

Käytännössä vastuu ei kuitenkaan ole pelkästään viranomaisella, vaikka sillä menettelyjohtovalta onkin. Hallintolain 31.2 §:n mukaan ”[a]sianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen”. Tämä tarkoittaa selvitysvelvollisuuden jakautumista viranomaisten ja asianosaisten välillä.[150] Oleellista vastuun jakautumisessa on huomioida se, kenen *intressiä* asian selvittäminen palvelee. Erityisesti *edunsuovissa* päätöksissä intressi on selvästi enemmän asianosaisella, kun taas *velvoittavissa* päätöksissä viranomaisen intressi korostuu. Mitä monimutkaisemmasta ja -tahoisemmasta asiasta on kyse, sitä laajemmin viranomaisen selvittämisvelvollisuus korostuu huolimatta siitä, että taustalla olisi nimenomaan asianosaisen intressi. ”Asian ratkaisemisen kannalta on tärkeää, että viranomainen ymmärtää asianosaisen tahdon oikein. Tämän vuoksi viranomaisen on saatava tietoonsa asianosaisen esittämän vaatimuksen sisältö sekä tunnettava ne perusteet, joihin asianosainen vetoaa”.[151]

Hallintolain 31 §:n jälkimmäisen säännöksen keskiössä on asianosaisen *selvittämisvastuun* rinnalla myös tämän myötävaikutusvelvollisuus. Siinä missä selvittämisvastuulla tarkoitetaan asianosaisen, esimerkiksi hakijan velvollisuutta esittää riittävä selvitys siitä, että hän täyttää edun tai oikeuden myöntämisen edellytykset, viitataan myötävaikutusvelvollisuudella taas siihen, kuinka asianosaisen on toimittava vilpittömässä yhteistyössä viranomaisen kanssa. Näin säädetyn yhteistyön tavoitteena

[148] HE 72/2002 vp, s. 92/II.
[149] Mäenpää 2018, l. III.7.1.3.
[150] Ks. HE 72/2002 vp, s. 38/II ja 93/I.
[151] Mts., s. 93/I.

on saada hallintomenettelyn aikana esiin mahdollisimman kattavasti ja totuudenmukaisesti ne seikat, jotka mahdollistavat asian ratkaisemisen.[152]

Myötävaikutusvelvollisuuden kannalta huomionarvoista on se, että hallintolain 31.2 §:ssä säädetty velvollisuus rajautuu vain asianosaisen itsensä vireille laittamiin asioihin ja asianosaisen omien vaatimusten selvittämiseen. Sen sijaan viranomaisaloitteisten tai muiden asianosaisten vireille laittamien asioiden selvittämiseen ei lähtökohtaisesti velvollisuutta ole. Myötävaikutusvelvollisuudesta kuitenkin johtuu, ettei asianosainen saa näissäkään tilanteissa estää tai yrittää estää viranomaista hankkimasta tarpeellisia selvityksiä.[153] Tämä koskee myös esimerkiksi tilanteita, joissa hakija ”piilottelee” tai tuhoaa sellaisia asiakirjojaan, joilla olisi merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Tätä voidaan pitää myötävaikutusvelvollisuuden vastaisena.[154]

Myötävaikutusvelvollisuutta koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on ollut lisätä asianosaisten oma-aloitteisuutta selvitysten esittämisessä. Se ei kuitenkaan millään tavoin poista virallisperiaatteesta nousevaa viranomaisen menettelyjohtovaltaa ja -vastuuta, vaan ainoastaan pyrkii helpottamaan asian käsittelyä.[155] Koska asianosaisella ei edes aina ole käsitystä siitä, mitkä selvitykset ja tosiseikat ovat olennaisia ratkaisun kannalta, eivätkä säännöksetkään välttämättä helposti asiaan perehtymättömälle avaudu, on syytä erikseen korostaa kuinka viranomaisella on esimerkiksi hallintolain 8 §:ssä säädettyä neuvontavelvollisuutta hyödyntäen velvollisuus informoida asianosaista asiansa kannalta relevanteista seikoista.[156] Kuten Väätänen huomauttaa, neuvonnan tarkoituksena on edistää asioiden sujuvaa ja tehokasta hoitamista. Erityisesti ulkomaalaisasioissa neuvonnan merkitys korostuu.[157] Viranomaisen hallintolaissa säädetty neuvontavelvollisuus koostuu menettelyllisestä neuvonnasta, tiedusteluihin ja kysymyksiin vastaamisvelvollisuudesta, maksuttomuudesta sekä opastusvelvollisuudesta. Neuvontavelvollisuus kohdistuu siihen

[152] Mäenpää 2018, l. III.7.1.4.
[153] Ibid.
[154] Vähintäänkin tuhotessaan (aktiivisesti) asiakirjoja, jotka hänen tulisi esittää viranomaiselle, hakija saattaa syyllistyä rikoslain 16 luvun (563/1998) 3 §:n (563/1998) tarkoittamaan tekoon (*haitanteko virkamiehelle*). Asiasta ei kuitenkaan nähtävästi ole oikeuskäytäntöä, joten tältä osin tulkinta jää avoimeksi.
[155] HE 72/2002 vp, s. 93.
[156] Ks. ibid.
[157] Väätänen 2018, s. 60–61.

viranomaiseen, joka on toimivaltainen kussakin asiassa. Neuvontavelvollisuuteen ei kuulu sisällöllinen neuvonta, mutta sitä ei ole myöskään kiellettykään. Sisällöllisen neuvonnan tarjoaminen edellyttää kuitenkin hallinnon asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua samanlaisissa tilanteissa.[158]

Perustuslain 22 §:n mukaan *julkisella vallalla* on yleinen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Vaikka *Ilkka Saraviita* pitää säännöstä lähinnä ”moniulotteisen järjestelmän ensi sijassa viittauksenomaisena tiivistelmänä”,[159] ovat muun muassa *Kaarlo Tuori* ja *Juha Lavapuro* tulkinneet, että säännöksellä on merkitystä nimenomaan niiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta, joiden osalta ei erikseen ole turvaamisesta säädetty.[160] Näin ollen esimerkiksi kansainvälisen suojelun kysymyksissä tai vaikkapa ulkomaalaisten liikkumisvapauden (perustuslaki 9 §) osalta julkisella vallalla on erityisiä velvollisuuksia turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sääntely johtaa myös siihen, että esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa käsiteltäessä, on pakolaissopimuksen rinnalla huomioitava myös muut kansainväliset, oikeudellisesti sitovat sopimukset, kuten esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus[161] (kp-sopimus) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus[162] (TSS-sopimus).

3.2.2. Ulkomaalaislain tarkennukset selvittämisvelvollisuuteen

Kuten edellä hallintolain ja ulkomaalaislain välissä suhdetta käsiteltäessä on käynyt ilmi, ovat ulkomaalaisasiat (pl. viisumiasiat) lähtökohtaisesti hallintoasioita, joihin hallintolain ohella sovelletaan ulkomaalaislakia sekä kunkin asian kannalta relevanttia muuta, esimerkiksi eurooppaoikeudellista sääntelyä. Ristiriitatilanteissa lähtökohtana on, ettei hallintolaki tule sovelletuksi niissä tilanteissa, joissa muussa laissa on hallintolaista poikkeavaa sääntelyä (hallintolaki 5.1 §). Koska kuitenkin ulkomaalaislain 4.1 §:n mukaan hallintolakia sovelletaan ulkomaalaislaissa tarkoitettujen ulkomaalais-

[158] Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 137.
[159] *Saraviita, Ilkka*, Perustuslaki. Alma Talent 2011, s. 293.
[160] *Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha*, 18. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa *Hallberg, Pekka* et al.: Perusoikeudet. Alma Talent 2011, l. III.18.1.
[161] SopS 8/1976.
[162] SopS 6/1976.

asioiden käsittelyyn, ellei laissa erikseen toisin säädetä, tulee huomata, että ulkomaalaisasioissa hallintolain soveltamisala on todella laaja. Kuten edellä (luku 3.1.) on todettu, johtaa ulkomaalaislain 4.2 § siihen, että ”ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen” sovelletaan poliisilain poliisitutkintaa koskevaa sääntelyä, vaikkakin soveltamisalasäännöksiä on ulkomaalaislain päivitysten jälkeen syytä pitää hieman epämääräisinä.

Tapio Määttä on normien välisiä ristiriitoja tutkiessaan havainnut, että varsinaiset ristiriidat ovat itseasiassa hyvin harvinaisia.[163] Sellaisena ensisilmäyksellä näyttäytyvät, tulisikin ensisijaisesti ratkaista tulkinnalla ja nimenomaan yhteensovittamalla sääntelyä.[164] Niinpä esimerkiksi ulkomaalaislain 7.2 §:stä ilmenevä ulkomaalaislain tarkoittama viranomaisen selvittämisvelvollisuus ei missään nimessä tee tyhjäksi edellä mainittua hallintolain 31 §:stä kumpuavaa sääntelyä. Kuten ulkomaalaislain 7.2 §:stä ilmenee, kyse on lähinnä tarkentavasta sääntelystä: ”Viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä.[165] Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Viranomaisen on osoitettava asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Selvityspyynnön tulee olla yksilöity sekä oikeassa suhteessa niihin selvityskeinoihin, jotka asianosaisella on hänen olosuhteensa huomioon ottaen käytettävissään”. Väätäsen mukaan ”asian selvittämiselle asetettujen laatuvaatimusten, asianmukaisuuden ja riittävyyden osalta” sovellettava sääntely löytyy nimenomaan hallintolaista,[166] kun taas ulkomaalaislain 7.2 § jopa jossain määrin täsmentää viranomaisen velvollisuuksia siirtäen selvittämisvastuun painopistettä jos-

[163] *Määttä, Tapio*, Yleislain kunnioittamisen periaate lainvalmistelussa ja laintulkinnassa. Teoksessa *Keinänen, Anssi* et al. (toim.): Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Edita 2015, s. 309–329, s. 317. Ks. myös *Määttä, Tapio*, Säädösten välisiä suhteita määrittävät linkkisäännökset vahingonkorvausoikeudessa ja lunastuslainsäädännössä. Teoksessa *Hakkola, Esa* et al. (toim.): Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita. Juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta. Edita 2007, s. 323–355.
[164] Ks. Määttä 2015, s. 318–319.
[165] Vastaava tilanne on hallintolain, ulkomaalaislain ja tutkija- ja opiskelijalain yhteistulkinnassa. Näin esimerkiksi jälkimmäisimmän säännöksiä tulkittaessa, lain 3 §:n säännös ulkomaalaislain soveltamisesta tarkoittaa aidosti sitä, että ulkomaalaislaki tulee lähtökohtaisesti säännöksessä mainituissa asioissa sovellettavaksi, ellei tutkija- ja opiskelijalaissa eksplisiittisesti säädetä sen kanssa ristiriitaisesti.
[166] Väätänen 2018, s. 84.

sain määrin enemmän viranomaiselle verrattuna tavanomaisempiin asianosaislähtöisiin hallintoasioihin. Toisaalta ulkomaalaislain 7.2 § laajentaa asianosaisen myötävaikutusvelvollisuutta myös muihin kuin tämän itsensä vireille laittamiin asioihin.[167]

Ulkomaalaisoikeuden kontekstissa hallintolain 31 §:ssä edellytetty riittävän ja asianmukaisen selvittämisen vaatimus on suhteutettava niihin keinoihin, joita viranomaisella on käytössään. Toisaalta viranomainen itse päättää siitä mitä selvityskeinoja se käyttää ja milloin sen käsityksen mukaan asiaa on riittävästi selvitetty. Asian luonne kuitenkin vaikuttaa siihen mitä viranomaisen on selvitettävä. Väätänen huomauttaakin, että ”[e]simerkiksi oleskelulupa-asia voidaan ratkaista vasta sitten, kun viranomaisella on selvitys *kaikista luvan myöntämisen edellytyksistä*”.[168] Näin ollen selvittämisvelvollisuuden laajuuden arviointi ei lopulta ole viranomaisen vapaassa harkinnassa. Toisaalta riittävyys ei edellytä täydellistä selvittämistä tai ehdottoman varmuuden saamista, vaan esimerkiksi ulkomaalaislain 98 §:n 2 (432/2009) ja 3 momentit ohjaavat tulkitsemaan riittävän selvittämisen tapahtuneen jo siinä vaiheessa, kun viranomainen on selvitysten perusteella voinut vakuuttua esitettyjen tietojen uskottavuudesta.[169]

3.2.3. Selvittämiskeinot

Teuvo Pohjolainen ja *Veijo Tarukannel* ovat hallintolakia edeltäneen hallintomenettelylain (598/1982) voimassa ollessa todenneet selvittämisellä tarkoitettavan asian ratkaisemista varten tarpeellisten tosiasia-aineistojen hankkimista ja esittämistä päätöksentekoa varten. Ideana on, että selvityksillä kootaan hallintoasiassa esitettyjen vaatimusten perusteena olevat faktat ja näiden olemassaoloa todentavat todisteet. Edelleen oleellinen osa selvittämistä on perehtyminen asiassa sovellettavaksi tuleviin säännöksiin sekä muihin oikeusohjeisiin, jotka asian käsittelyssä ovat merkityksellisiä. Niin sovellettavat säännökset kuin muukin *oikeuslähdeopillinen aines* määrittävät sen, millaisia selvityskeinoja asiassa tarvitaan. Pohjolaisen ja Tarukanteleen mukaan mahdollisia selvityskeinoja ovat:

[167] Ks. mts., s. 100.
[168] Mts., s. 84.
[169] Ks. ibid.

1) notooristen seikkojen[170] toteaminen, 2) asiakirjaselvitys, 3) asianosaisten lausumat, 4) asiantuntija- viranomaisen lausuntojen hankkiminen, 5) valmistelijan ja ratkaisijan välittömät havainnot, kuten tarkastus tai katselmus sekä 6) todistajien kuuleminen.[171]

Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko tuovat esiin sen, kuinka selvittämisvelvollisuutta (ja siten selvittämiskeinoja) ei ole ratkaistavissa pelkästään yleislainsäädännön avulla.[172] Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kustakin asiasta tai asiaryhmästä riippuu, mitä selvittämiskeinoja on mahdollista käyttää. Vaikka todistelu hallintoasioissa on lähtökohtaisesti vapaata,[173] voi tiettyjen selvittämiskeinojen käyttäminen edellyttää erityislakitasoista sääntelyä. Tällöin sellaisen toimivallan puuttuminen tarkoittaa, ettei viranomainen voi kyseisiä keinoja käyttää.[174] Tästä esimerkkinä käy poliisilakiin sisältyvät salaiset tiedonhankintakeinot (5 luku), jotka edellyttävät nimenomaan lakitasoista valtuutusta.[175] Vastaavasti esimerkiksi kunnan virkasuhteeseen opettajaksi otettaessa, rikosrekisteriotteen näyttämisen vaatiminen, on edellyttänyt asiasta säätämistä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2002) 3 §:ssä.[176]

Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden toteuttamista rajoittavat julkisuuslaissa omaksuttu viranomaisten erillisyyden periaate. Viranomaiset ovat julkisuuslakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä.[177] Siten pelkkä viranomaisen asema ei muodosta tiedonsaantioikeuksia toisen viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin. Tiedonsaantioikeuden on perustuttava joko julkisuuslaissa säädettyyn

---

[170] *Notoorisella seikalla* tarkoitetaan yleisesti tunnettua asiaa eli esim. metrijärjestelmä tai maan sisäisten etäisyydet. Notorisuudesta ks. *Lappalainen, Juha – Rautio, Jaakko,* 1. Yleistä todistelusta. Teoksessa *Frände, Dan* et al.: Prosessioikeus. Alma Talent 2016, l. V.1.12.2.

[171] *Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo,* Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Finnpublishers 1990, s. 221.

[172] Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 277.

[173] Pohjolainen – Tarukannel 1990, s. 222 ja Mäenpää 2018, l. III.7.1.1.

[174] Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko (2010, s. 277) toteavatkin, ”ettei viranomaisen selvittämisvelvollisuus sinällään perusta sille erityistä tiedonsaantioikeutta ja toimivaltuutta selvitysten vaatimiseen, vaan tämä edellyttää perustetta muussa lainsäädännössä”.

[175] Perustuslakivaliokunta piti poliisilain säätämisen yhteydessä tarpeellisena tarkentaa lakiehdotusta siltä osin, että lakiin otettiin täsmälliset lakitasoiset säännökset siitä, kenellä oli toimivalta päättää kyseistä toimista; ks. PeVL 67/2010 vp, s. 5.

[176] Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle 3/2002 vp, s. 47/II–48 laeiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä ja rikosrekisterilain 6 ja 7 §:n muuttamisesta. Ks. myös PeVL 9/2002 vp.

[177] Hallituksen esitys Eduskunnalle 30/1998 vp, s. 33 laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

yleiseen tiedonsaantioikeuteen viranomaisen julkisesta asiakirjasta tai nimenomaisesti säädettyyn tiedonsaantioikeutta salassapitosäännösten estämättä tarkoittavaan säännökseen. Toiseksi viranomaisella ei ole rajatonta mahdollisuutta kerätä asianosaiselta tietoja selvittämisvelvollisuuden toteuttamiseksi. Esimerkiksi asianosaisen yksityiselämän suojaamiseksi Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen[178] (GDPR) 9 artiklassa on säädetty erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelykiellosta, josta kuitenkin voidaan poiketa joko tietosuoja-asetuksessa tai kansallisessa lainsäädännössä säädetyllä perusteella. Selvittämisvelvollisuuden tarkoituksessa kerättävien asianosaisen tietojen käsittelyä rajoittaa 5 (1) artiklan c alakohdassa tarkoitettu tarpeellisuusvaatimus (tietojen minimointi). Hallintolaissa tai ulkomaalaislaissa säädetyt selvittämisvelvollisuutta tarkoittavat säännökset eivät luo erityisiä tiedonsaantioikeuksia tai käsittelyoikeuksia asianosaisen tietoihin. Selvittämisvelvollisuus ja laajemmin hallintoasian käsittely on viranomaisissa tietosuoja-asetuksen 6 (1) artiklan c alakohdassa tarkoitettua rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamista, joka muodostaa oikeusperusteen käsitellä tarpeellisia ja ennalta määritellyn käyttötarkoituksen mukaisesti asianosaisen henkilötietoja.

Ulkomaalaisasioiden käsittelyssä toimijana on pääsääntöisesti hallintoviranomainen, joka on sidottu niihin yleisiin hallintomenettelyyn sisältyviin selvittämiskeinoihin, jotka hallinto-oikeudellisessa kontekstissa on katsottu hyväksyttäviksi sekä ulkomaalaislaista ilmeneviin erityisiin selvittämiskeinoihin. Sen sijaan silloin, kun ulkomaalaisasiaa käsittelee esimerkiksi poliisi tai rajavartiolaitos, on niiden käytössä ne selvittämiskeinot, jotka kyseisille viranomaisille on osoitettu sekä luonnollisesti myös hallinto-oikeudelliset keinot silloin, kun hallintolain katsotaan soveltuvan asian käsittelyyn.

Väätäsen mukaan ulkomaalaisasioiden käsittelyssä tyypillisimpiä selvittämiskeinoja ovat erilaisten lausuntojen ja tietojen hankkiminen muun muassa esittämällä selvityspyyntöjä asianosaisille tai muille viranomaisille taikka ulkopuolisille asiantuntijoille. Tämä tapahtuu pääsääntöisesti kirjallisesti ja sitä koskee hallintolain 32 §:n mukainen yksilöintivelvollisuus. Hallintolain 37 §:n mukaan taas viranomaisen on asianosaisen pyynnöstä varattava tilaisuus myös suullisten selvitysten antamiseen,

[178] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti).

mikäli tämä on asian selvittämiseksi tarpeen ja kirjallinen menettely – kuten se ulkomaalaisasioissa saattaa – tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaatimuksia (hallintolaki 37.1 §). Jos kyseinen kohtuuttomuustilanne on käsillä ja asianosainen pyynnön esittää, ei viranomaisella tällöin ole harkintavaltaa asiassa, vaan tilaisuus on varattava. Sen sijaan, jos kohtuuttomuusvaatimus ei täyty, jää esitetyn pyynnön toteuttaminen viranomaisen harkintaan (hallintolaki 37.2 §). Erityisestä syystä myös suullista todistelua voidaan pyynnöstä käyttää selvittämiskeinona (hallintolaki 40 §, 801/2015). Hallintolaista ilmenevästä sääntelystä myös asiakirjan täydentäminen (hallintolaki 22 §) ja vaikutusmahdollisuuksien varaaminen (hallintolaki 41 §) voidaan laajassa mielessä ymmärrettynä katsoa selvittämiskeinoiksi.[179]

Hallintolain tarkoittamien selvittämiskeinojen rinnalla myös ulkomaalaislaissa on säädetty erityisistä selvittämiskeinoista ulkomaalaisasioissa, jonka lisäksi Mäenpään mukaan ”selvitystä voidaan hankkia ja saada myös muilla keinoilla”.[180] Näitä ulkomaalaislain tarkoittamia selvityskeinoja ovat esimerkiksi *oikeuslääketieteellinen tutkimus* (ulkomaalaislaki 6 a §, 549/2010, 6 b §, 549/2010), *lääkärintarkastus* (ulkomaalaislaki 97 b §, 194/2015, 2 mom.) ja *DNA-tutkimus* (ulkomaalaislaki 65 § ja 66 §, 242/2019). Lisäksi oikeuskäytännössä on sallittu *kielianalyysien* tekeminen.[181] Sitä ei kuitenkaan voida pitää yksistään riittävänä osoituksena kotipaikasta, vaan lisäksi voidaan tarvita myös muuta selvitystä.[182] Myös ulkomaalaislain 97 a §:n tarkoittamaa turvapaikkapuhuttelua voitaneen pitää eräänlaisena lain (ulkomaalaislaki 97.2 §) edellyttämänä selvittämiskeinona tai vähintäänkin ”alaselvittämiskeinona”, jonka seurauksena syntyy turvapaikkapuhuttelupöytäkirja. Tässä pöytäkirjassa on selvitetty ”hakijan perusteet häneen -- kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista” (ulkomaalaislaki 97.2 §).

Väätänen on lukenut myös *biometristen tunnisteiden ottamisen* (ulkomaalaislaki 131 §) *ennakolliseksi selvittämiskeinoksi*.[183] Näiden osalta toimivalta on poliisilla tai rajatarkastusviranomaisella

[179] Väätänen 2018, s. 89.
[180] Mäenpää 2018, l. III.7.1.1.
[181] Ks. KHO 2013:23 ja KHO 2014:114.
[182] KHO 2016:116 ja KHO 2016:151. Vrt. kuitenkin KHO 2015:14; ks. laajemmin Aer 2016, s. 268–269, Similä 2018, s. 330–334 ja Väätänen 2018, s. 90–91.
[183] Väätänen 2018, s. 91.

säännöksen 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa (turvapaikkahakemus, oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella, oleskelulupa pakolaiskiintiön perusteella, käännyttämis- tai karkottamistilanne tai epäselvä henkilöllisyys). Myös Migrillä tai Suomen edustustolla on oikeus ja velvollisuus ottaa biometriset tunnisteet tietyissä tilanteissa eli käytännössä oleskelulupahakemuksen yhteydessä (ulkomaalaislaki 60 d §, 121/2018). Biometristen tietojen käsittelyssä on kuitenkin huomioitava, että ne ovat tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja niiden käsittely on sallittu tietosuoja-asetuksen mukaan vain siinä laajuudessa kuin laissa on erikseen säädetty.

3.2.4. Rajoitukset selvittämiskeinoihin

Laissa säädettyjen selvittämiskeinojen käyttäminen ulkomaalaisasioiden käsittelyn yhteydessä on lähtökohtaisesti sallittua. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, ettei oikeutta käyttää tiettyä selvittämiskeinoa luonnollisestikaan ole, jos se ei ole tarpeellista asian ratkaisemiseksi. Tässä suhteessa hallinnon oikeusperiaatteet saavat ikään kuin konkreettisemman muodon. Vaikka toimivaltaa olisi, ei sitä saa käyttää, jos se ei kyseisessä asiassa ole relevanttia. Voidaan ajatella, ettei sitä ikään kuin olekaan, mikäli käyttötarkoitus on väärä. Toisaalta taas, jos jonkin asian selvittäminen ei ole tarpeellista asian ratkaisemisen kannalta, ohjaavat periaatteet jälleen kerran pidättäytymään tällaisen asian selvittämisestä, vaikka siihen yleisellä tasolla toimivalta olisikin. Nämä kysymykset nousevat relevanteiksi erityisesti, kun tarkastellaan tilannetta, jossa ulkomaalaisasian käsittelyn yhteydessä viranomaisen tietoon tulee jotain sellaista, millä voi olla yllättäviä – käytännössä katsoen negatiivisia – vaikutuksia asianosaisen tilanteeseen. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa perhesiteitä osoittaakseen asianosainen toimittaa oma-aloitteisesti puhelinerittelynsä osoittaakseen aktiivisen viestinnän puolisonsa kanssa. Tässä yhteydessä kuitenkin paljastuu, että kyseinen asianosainen on joko soitellut jatkuvasti ulkomailla, jolloin asialla voisi olla merkitystä sille onko hän enää kansainvälisen suojelun tarpeessa Suomessa tai vaihtoehtoisesti viestittely on jatkuvasti Suomeen rekisteröityjen liittymien välillä, jolloin heräisi epäilys siitä missä puoliso fyysisesti on.

Kun viranomainen saa tietoonsa asianosaisen toimittamana jotain sellaista, jota sillä ei olisi oikeutta pyytää, ei viranomaisella välttämättä ole oikeutta käyttää tätä tietoa hyväkseen muussa yhteydessä tai

edes joissain tapauksissa käsitellä niitä. Tämä periaatteellinen logiikka on johdettavissa siitä, että kyseessä on pääsääntöisesti henkilötiedot, joiden osalta sääntely on vahvasti käyttötarkoitukseen sidottua. Näin ollen tietoja ei saa – ellei lailla ole säädetty[184] – käyttää muihin tarkoituksiin kuin siihen, johon ne on alun perin kerätty tai suostumuksella saatu, ellei tietosuoja-asetuksen 6 (4) artiklassa säädetyt edellytykset täyty henkilötietojen käsittelylle toissijaisiin käyttötarkoituksiin. Henkilötietojen käsittelyyn ja hyödyntämiseen osana hallintoasian selvittämistä, palataan tarkemmin jäljempänä (luku 3.3.5.).

Ulkomaalaislain 97 b §:ssä on vielä erikseen rajoitettu selvittämiskeinoja kansainvälistä suojelua koskevissa kysymyksissä. Säännöksen 1 momentin mukaan ”viranomaiset eivät saa yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa hankkia tietoa tavalla, jonka seurauksena vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat saavat tietää kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta ja joka vaarantaa asianomaisen tai hänen läheistensä turvallisuuden”. Sääntely liittyi alun perin ns. *pakolaisdirektiivin*[185] 22(a) artiklan implementointiin.[186] Ns. *turvapaikkamenettelydirektiivin*[187] implementoinnin yhteydessä sääntelyyn ei tältä osin kohdistunut muutostarpeita.[188] Kyseisen säädöksen 30 artiklan mukaan:

> ”Yksittäisten tapausten tutkimiseksi jäsenvaltiot eivät saa:
>
> a) paljastaa sellaiselle osapuolelle tai sellaisille osapuolille, jonka tai joiden epäillään vainoavan hakijaa tai aiheuttavan hänelle vakavaa haittaa, yksittäiseen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen liittyviä tietoja tai sitä, että hakemus on tehty;
> b) hankkia tietoja sellaiselta osapuolelta tai sellaisilta osapuolilta, jonka tai joiden epäillään vainoavan hakijaa tai aiheuttavan hänelle vakavaa haittaa, sellaisella tavalla, jonka seurauksena tämä tai nämä saisivat suoraan tietää, että asianomainen hakija on tehnyt hakemuksen, ja

[184] Ks. GDPR johdanto-osan 50 kohta.
[185] Neuvoston direktiivi 2005/85/EY, annettu 1 päivänä joulukuuta 2005, pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (pakolaisdirektiivi).
[186] Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle 86/2008 vp, s. 57/I laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
[187] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (turvapaikkamenettelydirektiivi). Ks. Similä 2018, s. 287.
[188] Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 218/2014 vp, s. 25/II laiksi ulkomaalaislain muuttamista.

> joka vaarantaisi hakijan tai hänestä riippuvaisten henkilöiden ruumiillisen koskemattomuuden tai hänen alkuperämaassa vielä asuvien perheenjäsentensä vapauden ja turvallisuuden".

Väätänen liittää ulkomaalaislain 97 b §:n rajoitukset myös perus- ja ihmisoikeussääntelyyn, erityisesti perustuslain 7.1 §:ään sekä kp-sopimuksen 9 ja 17 artikloihin. Perustuslain 7.1 §:n mukaan "[j]okaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen". Tältä osin sääntely vastaa kp-sopimuksen 9(1) artiklaa. Sopimuksen 17 artiklan mukaan taas "[k]enenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä".[189]

Tämän selvityksen yhtenä kysymyksenä teemassa 1 on ollut selvittää se *mitä ja millaisia toimenpiteitä Migrin tai ulkoministeriön selvittämisvelvollisuus vähintään kattaa ja enintään sallii selvitettäessä turvapaikka-, oleskelulupa-, kansalaistamis-, maastapoistamis- tai viisumiasiaa*. Edelleen kysymyksenä on ollut se *mitä ja millaisia toimenpiteitä poliisin ja Rajavartiolaitoksen selvittämisvelvollisuus vähintään kattaa ja enintään sallii niiden hoitaessa ulkomaalaislain mukaisia tehtäviä?*

Edellä esitetyn perusteella näyttäisi siltä, että kysymykseen Migrin ja ulkoministeriön sekä poliisin ja Rajavartiolaitoksen selvitysvelvollisuuden vähimmäis- ja enimmäisrajasta voidaan vastata hallintolain 31 §:n ja ulkomaalaislain 7 §:n perusteella (pl. viisumiasiat). Selvitysvelvollisuuden vähimmäisrajana on niiden selvitysten hankkiminen, jotka käsiteltävänä olevan ulkomaalaisasian ratkaisu edellyttää. Toisaalta tämä on myös enimmäisraja eli aivan samalla tavalla käsiteltävänä olevaa ulkomaalaisasiaa voidaan selvittää enintään niin paljon, että se voidaan ratkaista. Kun tämä havainto tehdään, voidaan todeta, ettei itseasiassa mitään vähimmäis- tai enimmäisrajoja ole oikeastaan olemassa, vaan selvittämisvelvollisuus määräytyy aina kunkin käsiteltävänä olevan asian sekä siinä ilmenevien seikkojen perusteella.[190] Perustuslain 21.1 §:n mukaan "[j]okaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä -- muussa toimivaltaisessa viranomaisessa[.]". Tämä tarkoittaa nimenomaan sitä, että jokaisella on oikeus saada yksilöllinen käsittely asiassaan (ks.

[189] Ks. Väätänen 2018, s. 91, alav. 180.
[190] Samoilla linjoilla myös Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 277.

myös ulkomaalaislaki 98.2 §). *Näin ollen ei voida antaa yleistä tai edes asiaryhmittäistä taikka asiakohtaista listausta niistä toimista, jotka tekemällä automaattisesti selvitysvelvollisuuden voisi katsoa täyttyneen. Selvittämisvelvollisuuden sisällön ratkaisee kulloinkin käsiteltävänä oleva asia, asian luonne ja asianosaisen tilanne.*

3.3. Avointen lähteiden käyttö ulkomaalaisasian selvittämisessä

3.3.1. Avoimet lähteet

Informaatioyhteiskunnan kehittymisen seurauksena tietoverkossa on saatavilla runsaasti yksilöitä koskevia tietoja. Tietoverkossa on saatavilla yleisölle osin tai kokonaan *avoimia* lähteitä. Avoimia lähteitä ei ole lainsäädännössä määritelty. Esimerkiksi internet-hakukoneet ja sosiaalisen median välineet ovat avoimia lähteitä, jos niissä tarkoitetut tiedot on saatettu julkisiksi. Osa sinänsä avoimista lähteistä voi edellyttää esimerkiksi sitä, että käyttäjä tunnistautuu tai muulla tavoin kirjautuu palveluun. Tällöin tieto ei ole yleisesti saatavilla vaan ainoastaan kyseisen sosiaalisen median palvelun käyttäjien saatavilla. Avoimia lähteitä ovat myös erilaiset uutislähteet, avoimet tietokannat, kirjat ja sanomalehdet. Avoimia lähteitä ovat myös viranomaisten ylläpitämät tietoverkon kautta saatavilla olevat maksulliset ja maksuttomat yleisölle tarkoitetut rekisterit ja muut tietokannat. Tässä selvityksessä tarkastelun kohteena ovat erityisesti internet-hakukoneet ja sosiaalinen media.

3.3.2. Henkilötietojen käsittelyyn sovellettava lainsäädäntö

Migrissä ja ulkoasiainhallinnossa henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava EU:n yleistä tietosuoja-asetusta, sen täsmentämiseksi ja täydentämiseksi annettua kansallista tietosuojalakia sekä asianomaista erityislainsäädäntöä. Poliisi ja Rajavartiolaitos käsittelevät toiminnassaan henkilötietoja poliisin henkilötietolain ja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019, Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki) mukaan. Poliisin henkilötietolaki ja Rajavartiolaitoksen henki-

lötietolaki ovat erityislakeja suhteessa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettuun lakiin (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki).[191] Rikosasioiden tietosuojalakia sovelletaan kyseisessä laissa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja, kun kyse on rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta, syyteharkinnasta ja muusta rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta, rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa, rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemiseksi taikka yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä edellä tarkoitetun toiminnan yhteydessä (rikosasioiden tietosuojalain 1.1 §). Yleinen tietosuoja-asetus tulee lähtökohtaisesti sovellettavaksi kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn, joka jää rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalan ulkopuolelle.[192]

Poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sovelletaan poliisilain *poliisitutkintaa* koskevia säännöksiä (ulkomaalaislain 4.2 §). Rajavartiolaitoksen ulkomaalaislain nojalla suorittamaan tutkintaan sovelletaan rajavartiolain 27 §:ää (ulkomaalaislain 4.3 §). Poliisilain 6 luvun 1.1 §:n mukaan poliisitutkinnalla tarkoitetaan *muuta poliisin toimitettavaksi laissa säädettyä tutkinta kuin rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa.* Rajavartiolain 27 §:n esitöissä taas todetaan, että ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun, maasta lähdön ja maasta poistamisen edellytysten sekä kansainvälistä suojelua hakevan henkilön henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi suoritettavassa rajavartiolaitoksen tutkinnassa on kyse *poliisitutkintaan verrattavasta tutkinnasta*.[193] Poliisin suoritettaessa poliisilain mukaista poliisitutkintaa ulkomaalaisasiassa tai Rajavartiolaitoksen suoritettaessa poliisitutkintaan verrattavaa tutkintaa ulkomaalaisasiassa, kyse ei näin ollen ole rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetusta *rikosasian* käsittelystä. Ulkomaalaisasioiden käsittelyssä viranomaisten on siten noudatettava

[191] Poliisin henkilötietolain 2.1 § ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 2.2 §. Näissä säädöksissä on myös käytetty kansallista liikkumavaraa suhteessa tietosuoja-asetukseen, koska osa säännöksistä koskee tietojenkäsittelyä, johon sovelletaan tietosuoja-asetusta.
[192] Poliisin henkilötietolain 2.2 § ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 2.1 §. Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 9/2018 vp, s. 32 EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.
[193] Hallituksen esitys eduskunnalle 220/2013 vp, s. 33 laiksi rajavartiolain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

EU:n yleistä tietosuoja-asetusta, sen täsmentämiseksi ja täydentämiseksi annettua kansallista tietosuojalakia sekä asianomaista erityislainsäädäntöä eli poliisin henkilötietolakia tai Rajavartiolaitoksen henkilötietolakia.

Rikosasioiden tietosuojalain 1.1 §:n 5 kohdan mukaan tätä lakia sovelletaan myös niissä tilanteissa, jossa poliisi tai Rajavartiolaitos *yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemiseksi tai tällaisten uhkien ehkäisemiseksi* 1–4 kohdassa tarkoitetun toiminnan yhteydessä. Kyseisessä lainkohdassa oleva viittaus merkitsee sitä, että henkilötietojen käsittelyn myös tällöin tulee liittyä rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen tai syyteharkintaan saattamiseen (1 kohta), syyteharkintaan ja muuhun rikokseen liittyvään syyttäjään toimintaa (2 kohta), rikosasian käsittelemiseen tuomioistuimessa (3 kohta) tai rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemiseen (4 kohta). Rikosasioiden tietosuojalain esitöissä vielä erikseen todetaan, että kyseisen lain soveltamisalaan eivät kuulu turvapaikka-asiat, maahanmuutto ja rajavalvonta. Näitä asioita ja tilanteita koskevat käsittelytoimet kuuluvat yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan.[194]

Ehdotetun maahanmuuttohallinnon henkilötietolain esityksen perusteluissa todetaan, että *rikosasioiden tietosuojalaki* tulisi sovellettavaksi maahanmuuttohallinnossa silloin, kun henkilötietoja käsitellään kansallisen *turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa*. Perustelujen mukaan maahanmuuttohallinnon alalla tulevat sovellettaviksi myös poliisin henkilötietolaki sekä Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki.[195] Perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta annetussa lausunnossa todetaan, että henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa säännellään sekä yleisessä tietosuoja-asetuksessa että sitä täydentävässä kansallisessa tietosuojalaissa, rikosasioiden tietosuojalaissa ja säädettäväksi ehdotetussa laissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa koskevaa lainsäädännön kokonaisuutta ei voi luonnehtia selkeäksi ja ymmärrettäväksi. Valiokunnan katsoi, että hallintovaliokunnan *on syytä selvittää keinoja sääntelyn ja sen soveltamisalasäännösten*

[194] Hallituksen esitys eduskunnalle 31/2018 vp, s. 32 laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
[195] HE 18/2019 vp, s. 6 ja 45.

selkeyttämiseen, koska sovellettavana olevien EU- ja kansallisten säädösten väliset suhteet muodostuvat osittain päällekkäisiksi ja osittain toisistaan erotettaviksi.[196] Hallintovaliokunta tähän totesi, että EU-sääntelystä tulevista reunaehdoista johtuen sääntelyä ei ole juurikaan edellytyksiä selkeyttää. Hallintovaliokunta on sanotun johdosta ehdottanut, että suojelupoliisin ehdotetun maahanmuuttohallinnon henkilötietolain nojalla suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan, jollei tässä laissa toisin säädetä, rikosasioiden tietosuojalakia. Muiden ehdotetussa laissa tarkoitettujen viranomaisten tämän lain nojalla suorittamasta henkilötietojen käsittelystä säädetään tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa. Ehdotetun maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisala kiinnittyy siten rikosasioiden tietosuojalakiin vain selkeästi rajatussa tilanteessa. Selvyyden vuoksi valiokunta totesi mietinnössään, että esimerkiksi poliisin ulkomaalisvalvontaan sovellettaisiin ehdotettua maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia, kun kyse on ulkomaalaislain mukaisten tehtävien suorittamisesta. Poliisin henkilötietolakia taas sovelletaan tilanteissa, joissa ulkomaalaisvalvontaa tehdään osana rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvia poliisin lakisääteisiä tehtäviä.[197]

3.3.3. Tietojen hankkiminen avoimista lähteistä

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan *henkilötiedolla* tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. *Henkilötietojen käsittelyllä* taas tarkoitetaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, *hakua* ja kyselyä. Niissä tilanteissa, joissa viranomaisen palveluksessa oleva henkilö suorittaa haun henkilön nimellä tai puhelinnumerolla avoimista lähteistä, kyse on henkilötietojen käsittelystä, johon sovelletaan tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia ja muuta tietosuojalainsäädäntöä.

---

[196] PeVL 7/2019 vp, s. 2–3 ja 4–5.
[197] HaVM 10/2020 vp, s. 5–6 ja 25.

Henkilötietojen käsittelyn on oltava lainmukaista, joten henkilötietojen käsittelylle on oltava *oikeusperuste*. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kansallinen täytäntöönpanotyöryhmä (TATTI) on loppumietinnössään todennut, että käsittelyn oikeusperustetta koskevassa arvioinnissa on otettava huomioon, että silloin kun viranomainen puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan perustua lakiin. Pelkästään henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä ei voida säätää viranomaisen toimivallasta. Tällä perusteella työryhmä katsoi, että viranomainen ei voi käsitellä henkilötietoja laajemmin kuin mitä on perusteltua viranomaisen tehtävä- ja toimivaltasäännöksen kannalta.[198] Viranomainen puuttuu henkilön oikeuspiiriin käyttäessään julkista valtaa. Julkisen vallan käyttämisellä tarkoitetaan tilanteita, joissa viranomainen tekee yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi vaikuttavia hallintopäätöksiä – esimerkiksi päättää oleskeluluvan myöntämisestä.[199] Julkista valtaa käytetään myös tosiasiallisia hallintotoimia tehtäessä. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidetty muun muassa itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.[200] Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävinä tehtävinä on puolestaan pidetty muun muassa poliisin ja rajavartiolaitoksen virkamiesten tehtäviä.[201] Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Siten kun julkisen vallan käytön yhteydessä käsitellään henkilötietoja, on tälle henkilötietojen käsittelylle löydyttävä toimivaltasäännös tehtävän osoittavan säännöksen lisäksi.

Poliisilain 5 luvun 13 §:n 1 momentin mukaan *tarkkailulla* tarkoitetaan tiettyyn henkilöön salaa kohdistettavaa havaintojen tekemistä tiedonhankintatarkoituksessa. Poliisilain mukaisessa tarkkailussa

---

[198] EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 8/2018. Oikeusministeriö, Helsinki, s. 33.
[199] Mäenpää 2018, s. 144–145. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä todetaan, että tehtävämäärittelyä koskevat säännökset eivät ole toimivaltasäännöksiä. AOA Dnrot 1870/4/13, 2061/4/13, 2186/4/13, 2187/4/13 ja 2189/4/13, s. 29.11.2013 ja Dnro 1634/01, 18.12.2003. Tehtäväsäännös ei siis perusta esimerkiksi poliisille toimivaltaa ryhtyä minkä tyyppisiin toimin tahansa noiden tehtävien suorittamiseksi eikä poliisi siis voi pelkästään sen perusteella puuttua ihmisten lailla suojattuihin oikeuksiin. Niissä tilanteissa, joissa poliisi puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan aina perustua nimenomaiseen säännökseen. Hallituksen esitys eduskunnalle 202/2017 vp, s. 70 siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (Siviilitiedustelulaki).
[200] HE 1/1998 vp, s. 179.
[201] PeVL 19/2005 vp, s. 3.

tehdään rikoksen estämistä ja paljastamista edistäviä havaintoja. Tarkkailu on mahdollista myös tietoverkossa. Poliisilain esitöissä todetaan, että Internetissä tapahtuvan tarkkailun osalta vallitsevana käsityksenä on, että *erityistä toimivaltuussääntelyä ei tarvita suoritettaessa tarkkailua yleisissä tietoverkoissa* (esimerkiksi keskustelupalstalla). Tietoverkossa tapahtuvan tarkkailun tulee olla passiivista ihmisten väliseen vuorovaikutukseen kohdistuvaa tiedonhankintaa muun tarkkailun tavoin. Tarkkailun tulisi kohdistua aina tiettyyn henkilöön.[202] Poliisilaissa tarkoitettu tarkkailu liittyy lähtökohtaisesti aina rikoksen estämiseen ja paljastamiseen. Hallintotoimintaan tarkkailu ja siihen rinnastettavat toimet, esimerkiksi yleisessä tietoverkossa, eivät kuulu. Hallintotoiminnassa tehtävästä tarkkailusta ja viranomaisen toimivallasta tarkkailuun suorittamiseen on tämän vuoksi säädettävä erikseen laissa. Lähtökohtaisesti kaikissa niissä tilanteissa, joissa viranomainen yleisissä tietoverkoissa tekee vireillä olevaan ulkomaalaisasiaan liittyviä henkilötietohakuja, on henkilötietoja sisältävien hakujen suorittamiselle ja tällaisten hakujen perusteella saatujen tietojen käsittelylle oltava oikeusperuste.

Unionin oikeuskäytännössä on katsottu, että hakukoneiden tekemät haut kuuluvat henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn alaan.[203] Toisaalta lainsäädännössä ei ole kielletty viranomaistoiminnassa hankkimasta julkisista tietolähteistä tietoja asiankäsittelyä varten, jos käsittelylle on olemassa käyttötarkoituksenmukainen peruste ja käsittely rajoittuu tarpeelliseen käsittelyyn. Viranomaisella on näissä tilanteissa tietosuoja-asetuksen 5 (2) artiklan nojalla erityinen velvollisuus varmistaa tietosuoja-asetuksella tarkoitetulla tavalla, että käsiteltävät henkilötiedot ovat täsmällisiä siten, että ne eivät ole virheellisiä, puutteellisia tai vanhentuneita. Viranomaisella on rekisterinpitäjänä velvollisuus osoittaa, että se ei käsittele epätäsmällisiä tietoja. Avoimista lähteistä hankittujen tietojen osalta ei voida lähteä asetelmasta, että asianosaisella olisi näyttötaakka siitä, että esimerkiksi sosiaalisesta mediasta hankitut tiedot eivät pidä paikkaansa ja toisaalta, jos rekisteröity esittää väitteen siitä, että viranomainen käsittelee paikkansapitämättömiä tietoja, voi hän käyttää tietosuoja-asetuksessa säädettyä oikeuttaan pyytää rajoittamaan henkilötietojen käsittelyä, ellei kansallisessa lainsäädännössä ole

[202] Hallituksen esitys Eduskunnalle 224/2010 vp, s. 34 ja 102 poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 203/2017 vp, s. 95 laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (Sotilastiedustelulaki).
[203] EUT C-131/12, *Google Spain SL ja Google Inc.*

rajoitettu tämän oikeuden käyttöä. Tällöin käsittelyä rajoitetaan tietosuoja-asetuksen 18 (1) artiklan a alakohdan mukaan ajaksi, jonka kuluessa rekisterinpitäjä voi varmistaa niiden paikkansapitävyyden. Tietosuoja-asetuksessa säädetty korostaa rekisterinpitäjän *osoitusvelvollisuutta* siitä, että tiedot pitävät paikkansa (tietosuoja-asetuksen 5 (2) artikla).

Tiedonhankintatapaa koskien on kuitenkin otettava huomioon esimerkiksi erilaisista sosiaalisen median kanavista hankittavien tietojen saatavuus. Jos tiedot ovat saatavissa ilman palveluun kirjautumista, estettä tiedonhankinnalle ei ole. Sen sijaan kirjautumisen kautta tapahtuva tiedonhankinta, ei välttämättä ole viranomaisessa mahdollista. Esimerkiksi viranomaisessa työskentelevä henkilö on rekisteröitynyt sosiaaliseen median palveluun yksityishenkilönä, jolloin hän on sitoutunut noudattamaan palvelun käytössä niitä käyttöehtoja, jotka palvelun tarjoaja on asettanut. Käyttöehdot hyväksymällä henkilö on käytännössä tehnyt *sopimuksen* sosiaalisen median palvelun käytöstä.[204] Käyttöehdot voivat rajoittaa jo itsessään palvelun käyttäjän käyttäytymistä sosiaalisessa mediassa. Jos tiedonhankintaa tehdään rekisteröityneenä käyttäjänä sosiaalisesta mediasta viranomaistoimintaa varten, ei viranomaisessa työskentelevä voi tehdä tätä yksityishenkilönä, jollaisena hän on rekisteröitynyt palveluun, koska käsittely ei tapahdu tällöin yksityisiä käyttötarkoituksia varten. Sinällään yksityishenkilönä tehdyistä havainnoista voidaan tehdä esimerkiksi ilmoitus toimivaltaiselle viranomaiselle esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden perusteella törkeän rikoksen estämiseksi.

Tilanne, jossa viranomainen esiintyisi valeprofiililla sosiaalisessa mediassa, ei voida pitää asianmukaisena viranomaisen toimintana, koska tiedonhankintakin on julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käyttäjän on esiinnyttävä julkista valtaa käytettäessä omalla nimellään, ellei tästä ole laissa toisin säädetty.[205] Sosiaalisen median käyttötilin luominen vääriä tietoja käyttäen on lähtökohtaisesti myös näiden palvelujen käyttöehtojen vastaista. Esimerkiksi Facebookin käyttöehtojen mukaan palvelun käyttäjän täytyy muun muassa käyttää samaa nimeä, jota hän käyttää päivittäisessä elämässään sekä

[204] Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan sopimus ja sen ehdot sitovat oikeustoimen osallisia. *Hemmo, Mika – Hoppu, Kari*, Sopimusoikeus. Alma Talent Oy. Ks. sopimuksen tekemisestä verkossa *Voutilainen, Tomi – Galkin, Denis*, Käyttäjän tiedollisten oikeuksien suhde tietoverkossa tarjottavan palvelun käyttöehtoihin. Edilex 2017/40, s. 15–17.
[205] Ks. esimerkiksi KHO 2014:83 ja EOA 1084/4/00, 11.3.2002.

antaa itsestään tarkat ja paikkansa pitävät tiedot.[206] Instagram on yksi Facebook-tuotteista, ja sen käyttöehtojen mukaan palvelun käyttäjä ei voi tekeytyä toiseksi henkilöksi tai antaa virheellistä tietoa.[207]

Avoimeen lähteeseen pääsy voi siis edellyttää tilin luomista tai muuta käyttäjän tunnistautumista. Poikkeuksellista ei ole sekään, että viranomaisia kannustetaan sosiaalisen median käyttöön.[208] Tällöin taustalla ovat hallinnon läpinäkyvyyden parantaminen ja vuorovaikutus kansalaisten kanssa, ei tiedon hankkiminen viranomaisten lakisääteisiä tehtäviä varten. Vain jälkimmäiseen saattaa liittyä välittömiä vaikutuksia yksilöiden oikeusasemaan, joten viranomaistoiminnan on tältä osin perustuttava aina lakiin. Tämä ei luo viranomaiselle kieltoa luoda tiliä sosiaaliseen mediaan. Tosin edellytyksenä on, että sosiaalisen median palveluehtoja noudatetaan ja tiliä käytetään tavalla, joka ottaa huomioon perustuslaissa vahvistetun lainalaisuusperiaatteen ja henkilötietojen käsittelyä koskevat säännöt ja periaatteet. Lisäksi virkamiehen on käyttäydyttävää asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (virkamieslaki 750/1994, 14.2 §) Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että viranomainen ei voi käyttää tilien luomisen yhteydessä vääriä tai harhauttavia tietoja, ellei muusta nimenomaisesti säädetä.

Suunnitelmallisen tarkkailun ja peitellyn tiedonhankinnan edellytyksistä säädetään poliisilain 5 luvussa. Näitä toimintoja suoritetaan tiedonhankintatarkoituksessa. Poliisilain 5 luvun 13.2 §:n mukaan *suunnitelmallisella tarkkailulla* tarkoitetaan muun kuin lyhytaikaisen tarkkailun kohdistamista henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen. Poliisilain 5 luvun 15.1 §:n mukaan *peitellyllä tiedonhankinnalla* taas tarkoitetaan tiettyyn henkilöön kohdistuvaa lyhytkestoisessa vuorovaikutuksessa tapahtuvaa tiedonhankintaa, jossa poliisimiehen tehtävän salaamiseksi käytetään

[206] Facebook, Käyttöehdot. Saatavissa osoitteesta: https://fi-fi.facebook.com/legal/terms /luettu 26.5.2020.
[207] Instagram-palvelu, Käyttöehdot. Saatavissa osoitteesta: https://fi-fi.facebook.com/help/instagram/478745558852511/ /luettu 26.5.2020.
[208] Valtiovarainministeriö, Virkamieseettinen neuvottelukunta kannustaa viranomaisia sosiaalisen median käyttöön. Päivitetty 15.6.2016. Saatavissa osoitteesta: https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/virkamieseettinen-neuvottelukunta-kannustaa-viranomaisia-sosiaalisen-median-kayttoon /luettu 16.4.2020.

vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja. Näitä salaisia tiedonhankintakeinoja käytetään rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja vaaran torjumiseksi. Salaisten pakkokeinojen käytöstä rikosten esitutkinnassa säädetään pakkokeinolain (806/2011) 10 luvussa.

Tarkkailun ja peitellyn tiedonhankinnan välinen ero on siinä, että tarkkailu on yksipuolista tiedonhankintaa ja peiteltyyn tiedonhankintaan liittyy tyypillisesti vuorovaikutusta tarkkailijan ja tarkkailijan välillä.[209] Peitellyssä tiedonhankinnassa tehtävän salaamiseksi käytetään vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja. Viranomaisilla on poliisilaissa ja pakkokeinolaissa säädetyin edellytyksin oikeus ja velvollisuus käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja kyseisessä tiedonhankintatarkoituksessa. Sen voidaan katsoa luovan viranomaisille toimivallan esimerkiksi luoda tili sosiaaliseen mediaan käyttäen vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja. Viranomaisen oikeudesta tai velvollisuudesta käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja suunnitelmallisessa tarkkailussa ei sen sijaan erikseen säädetä. Näin on siitä huolimatta, että myös tarkkailun suorittamiseen yleisessä tietoverkossa viranomaisen voi olla tarpeen esiintyä esimerkiksi nimimerkillä, koska tarkkailu suoritetaan salassa kohdehenkilöltä.

Tiedonhankintaa koskeva henkilötietojen käsittely vaikuttaisi edellyttävän nimenomaista sääntelyä ainakin tiedonhankintakeinojen osalta, jos tietoja hankitaan muulta kuin ilman kirjautumista edellyttävistä tietolähteistä, lähinnä sosiaalisesta mediasta.

3.3.4. Avoimista lähteistä hankittujen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteet

Seuraavaksi analysoidaan tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain perusteella henkilötietojen käsittelyä koskevat oikeusperusteet suhteessa tietoverkosta hankittaviin tietoihin. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely voi perustua rekisteröidyn suostumukseen. Tämä ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa sovellu viranomaistoiminnassa suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn, koska viranomaisen ja rekisteröidyn välillä vallitsee *selkeää epäsuhtaa*. Vaikka suostumuksen käyttö viranomaisten tietojenkäsittelyn laillisena perusteena ei ole täysin poissuljettua tietosuoja-asetuksen perusteella, suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen

[209] *Tolvanen, Matti – Kukkonen, Reima,* Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet. Alma Talent 2011, s. 349.

käsittelyssä, jossa rekisteröidyllä ei ole edellytyksiä antaa aidosti omaan tahtoonsa eli vapaehtoisuuteen perustuvaa suostumustaan.[210] Tästä syystä rekisteröidyn suostumusta ei voida käyttää viranomaistoiminnassa käsittelyn oikeusperusteena julkista valtaa käytettäessä.[211] Suostumuksen käytön perustetta ei voida arvioida myöskään sillä, aiheutuuko hänelle jotain vaikutuksia suostumuksen antamatta jättämisestä.

Henkilötietojen käsittely voi perustua tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa vahvistettuun perusteeseen. Sen mukaan käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän *lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi*. Henkilötietojen käsittely on myös lainmukaista, jos käsittely on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan tarkoittamalla tavalla tarpeen *yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi*. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan käsittelyn ollessa tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai kun se on tarpeen yleisen edun vuoksi toteuttavan tehtävän tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, on käsittelyn perustasta säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjän sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä.[212] Saman kohdan toisessa alakohdassa täsmennetään, miten näistä käsittelyn oikeusperusteista on säädettävä. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa esitetään lisäksi vaatimus, jonka mukaan lainsäädännössä on tällöin määriteltävä täsmällisesti tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lainsäädännössä on määriteltävä edellä kuvatuissa tilanteissa tapahtuvalle tietojenkäsittelylle erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan sen laillisuus ja asianmukaisuus. Maahanmuuttohallintoon kuuluvien viranomaisten ulkomaalaisasioihin liittyvistä lakisääteisistä vel-

[210] GDPR johdanto-osan 43 kohta ja WP259 rev.01: Asetuksen 2016/679 mukaista suostumusta koskevat suuntaviivat. Annettu 28.11.2017. Viimeksi tarkistettu ja hyväksytty 10.4.2018, s. 6.
[211] Lisäksi on huomattava, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettuun oikeutettuun etuun perustuva käsittely on rajattu viranomaisten käsittelyperusteiden ulkopuolelle (GDPR 6(1) toinen alakohta). Ks. myös *Voutilainen, Tomi*, Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Keuruu 2019, s. 150–151.
[212] GDPR johdanto-osan 45 kohta.

voitteista säädetään ulkomaalaislaissa ja kansalaisuuslaissa. Viranomaiset voivat käsitellä henkilötietoja näissä säädöksissä vahvistettujen tehtävä- ja toimivaltasäännösten perusteella.[213] Yleislaintasoisessa sääntelyssä yleisen edun mukaisesta ja julkisen vallan käytön yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelyn perusteista on säädetty kansallisessa lainsäädännössä tietosuojalain 4 §:ssä.

Ennen valmisteilla olevan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain[214] säätämistä ja voimaantuloa viranomaisten käsittelyoikeuksia arvioitaessa avainasemassa on, kuvataanko nykylainsäädännössä viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet siten, että käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen.[215] Lisäksi on noudatettava yleisiä henkilötietojen käsittelyn periaatteita. Näin varmistetaan, että viranomaisessa tapahtuva henkilötietojen käsittely on lainmukaista ja asianmukaista.

Maahanmuuttohallintoon kuuluvien viranomaisten – Migrin, ulkoministeriön, poliisin ja Rajavartiolaitoksen – ulkomaalaisasioihin liittyvässä toimivallan laajuudessa on eroja, joten myös käsittelyoikeudet saattavat vaihdella sen mukaan, missä viranomaisessa ulkomaalaisasia käsitellään.[216] Yleisenä velvoitteena on, että viranomainen huolehtii asian – oleskelulupa-, turvapaikka-, kansalaisuus-, maasta poistamis- tai viisumiasian – riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä (hallintolain 31.1 §). Selvittämisvelvollisuuden laajuus on sidottu erityisesti selvityksen riittävyyttä ja asianmukaisuutta koskeviin vaatimuksiin sekä velvoitteeseen noudattaa selvittämisvelvollisuuden täyttämisen yhteydessä hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita sekä huomioimaan selvittämisen yhteydessä myös tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklassa säädetyt henkilötietojen käsittelyn periaatteet.

Henkilötietojen käsittelyn tarve voi sinänsä lähteä selvittämisvelvollisuutta koskevasta säännöksestä, mutta henkilötietojen käsittely viranomaistoiminnassa ei voi perustua *yksinomaan* selvittämisvelvollisuutta koskevaan säännökseen. Selvittämisvelvollisuuden laajuus ei ole myöskään vakio, vaan se vaihtelee sen mukaan, minkälaiseen lakisääteiseen tehtävään se liittyy. Viranomaisen on esimerkiksi

[213] Ks. toimivaltaisista viranomaisista ulkomaalaisasioissa tämän esityksen luku 2.2.
[214] Ks. myös HE 18/2019 vp.
[215] TATTI-loppumietintö 2018, s. 33.
[216] Ks. toimivallan jakautumisesta maahanmuuttohallintoon kuuluvien viranomaisten kesken tämän esityksen luku 2.2.

selvitettävä, täyttyvätkö ulkomaalaislain 36 §:ssä säädetyt yleiset oleskeluluvan myöntämisen edellytykset tai ulkomaalaislain 87.2 §:ssä tarkoitettu peruste jättää turvapaikka antamatta. Näin ollen viranomaistoiminnassa henkilötietojen käsittely voi perustua lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen luettuna se yhdessä viranomaiselle osoitetun selvittämisvelvollisuuden ja siihen liittyvien vaatimusten ja rajoitusten kanssa.

Viranomaisen oikeus käsitellä henkilötietoja voi perustua myös tietosuojalain 4 §:ssä vahvistettuihin perusteisiin. Sen mukaan henkilötietoja saa käsitellä muun muassa, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhteista viranomaisen toiminnassa *yleisen edun mukaisen tehtävän* suorittamiseksi. Lain esitöissä täsmennetään, että kyseisen säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa viranomaisten toimesta tapahtuva henkilötietojen käsittely silloin, kun oikeutta käsittelyyn ei voida suoraan johtaa viranomaista koskevasta tehtävä- ja toimivaltasäännöksestä eikä mahdollisesta yksityiskohtaisemmasta erityissääntelystä. *Tarpeellisuusvaatimuksesta* johtuen säännös mahdollistaa ainoastaan sellaisen henkilötietojen käsittelyn, joka olisi asianmukaisesti perusteltua viranomaisen tehtävien ja toimivallan kannalta. Lisäksi käsittelyn tulisi olla *oikeasuhtaista* viranomaisen tehtävän suorittamiseksi. Käytännössä tämä aina edellyttää tapauskohtaista arviointia siitä, voidaanko kyseessä olevaa henkilötietojen käsittelyä pitää oikeasuhtaisena käsittelyn tarkoitukset huomioon ottaen.[217] Mainitun oikeusperusteen soveltaminen liittyy niihin tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely ei ole suoraan yhdistettävissä viranomaisen varsinaiseen lakisääteiseen tehtävään, mutta käsittelylle on muuten olemassa lakisääteinen perusteensa. Tällaiset tilanteet liittyvät esimerkiksi viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtäviin.[218] Näin ollen kyseinen oikeusperuste ei voi tulla sovellettavaksi tilanteessa, joissa henkilötietojen käsittely liittyy viranomaisessa vireillä olevaan ulkomaalaisasiaan.

[217] HE 9/2018 vp, s. 79.
[218] Mts., s. 80; Voutilainen 2019, s. 153–154.

Osa arkaluonteisista henkilötiedoista kuuluu erityisiin henkilötietoryhmiin.[219] Tämä perustuu siihen, että tällaiset henkilötiedot ovat erityisen arkaluonteisia henkilön yksityisyyden ja muiden perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta.[220] Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötietojen käsittely, josta ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä. Iso osa ulkomaalaisasian selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta merkityksellisistä tiedoista on näin ollen käsittelykiellon piirissä. Haun suorittaminen esimerkiksi yksilön rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä taikka uskonnollisia tai filosofisia vakaumuksia ilmaisevilla hakuperusteilla merkitsee erityisten henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä. Vaikka hakuperuste ei liittyisi erityisiin henkilötietoryhmiin, hakutulos voi pitää sisällään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Perusteet poiketa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelykiellosta vahvistetaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa sekä tietosuojalain 6 §:n 1 momentissa.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja koskevaa käsittelykieltoa ei sovelleta, jos käsittely koskee henkilötietoja, jotka *rekisteröity on nimenomaisesti saattanut julkisiksi*. Kyse voi olla esimerkiksi henkilötiedoista, joita asianomainen on julkaissut omilla julkisilla verkkosivuillaan tai sosiaalisessa mediassa. Tähän oikeusperusteen soveltamiseen voidaan katsoa liittyvän vaatimus siitä, että rekisteröity joko *itse* on saattanut tiedot julkisiksi tai on *omalla toiminnallaan myötävaikuttanut* itseään koskevien tietojen julkaisemiseen. Sen täytyy perustua rekisteröidyn vapaaehtoiseen toimintaan ja tiedon tulee olla vapaasti saatavilla.[221]

[219] GDPR johdanto-osan 51 kohta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä voidaan johtaa tulkintaa, jonka mukaan arkaluonteisen henkilötiedot käsite on kansallisesti laajempi kuin erityisten henkilötietoryhmien käsite siten, että erityiset henkilötietoryhmät sisältyvät arkaluonteisiin tietoihin. PeVL 1/2018 vp, PEVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp. Ks. myös Voutilainen 2019, s. 171–172.
[220] GDPR johdanto-osan 51 kohta ja *Korpisaari, Päivi – Pitkänen, Olli – Warma-Lehtinen, Eija,* Uusi tietosuojalainsäädäntö. Liettua 2018, s. 148.
[221] Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 154.

Siihen, onko rekisteröity itse saattanut tietonsa julkisiksi, saattaa liittyä tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi osa Facebook-profiilin tiedoista ovat aina julkisia.[222] Muilta osin käyttäjä saa määrittää, kuka näkee tiedon.[223] Voi olla myös niin, että sosiaalisen median tili (esimerkiksi Facebook-profiili) tai yksittäinen päivitys on vahingossa julkinen.[224] Näin on niissä tilanteissa, joissa käyttäjä ei ole tosiasiallisesti tarkoittanut saattamaan tiedot julkisiksi vaan ainoastaan omille ”kavereille”.

Tietoverkossa on saatavilla erilaista materiaalia, jotka on julkaistu joukkotiedotusvälineissä, kuten verkkojulkaisuissa. Tällaisessa toiminnassa henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on journalistinen tarkoitus, jossa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn osalta sovellettavaksi eivät tule useimmat tietosuoja-asetuksessa säädetyt henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset. Esimerkiksi journalistisessa tarkoituksessa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelykieltoa. Tiedotusvälineissä julkaistua aineistoa ei välttämättä voida hyödyntää johonkin toiseen käsittelytarkoitukseen. Esimerkiksi maahanmuuttajan terveydentilaa, vammaisuutta tai seksuaalista suuntautumista koskevat artikkelit verkkojulkaisussa eivät oikeuta käyttämään näitä tietoja johonkin toiseen käyttötarkoitukseen, ellei laissa ole nimenomaisesti säädetty mahdollisuudesta käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Lisäksi on syytä huomata, että vaikka henkilö on itse julkaissut jonkin ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvia tietoja, ei tiedot tällä perusteella viranomaisen asiakirjoissa muutu julkisiksi.[225]

Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja koskevaa käsittelykieltoa ei sovelleta *tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä*. Ensin mainittuun perusteen kohdalla vaatimuksena on, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä säädetään erikseen laissa. Esimerkiksi ulkomaalaisrekisterilain 6 §:ssä säädetään *arkaluonteisten henkilötietojen* talletamisesta ulkomaalaisrekisteriin. Ulkomaalaisrekisterilain 6.1 §:ssä säädetään eräiden rikostietojen

---

[222] Facebook, Mitä ovat julkiset tiedot Facebookissa? Saatavissa osoitteesta: https://fi-fi.facebook.com/help/203805466323736 /luettu 27.5.2020.
[223] Facebook, What audiences can I choose from when I share on Facebook? Saatavissa osoitteesta: https://www.facebook.com/help/211513702214269 /luettu 27.5.2020.
[224] Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 154.
[225] KHO 4.8.2009 t. 1861.

tallentamisesta ulkomaalaisrekisteriin. Ulkomaalaisrekisterilain 6.2 §:n mukaan muita henkilötietojen suojaa koskevassa lainsäädännössä tarkoitettuja arkaluonteisia henkilötietoja saa tallettaa, jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa tai jos tiedot tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä.[226] Arkaluonteisten henkilötietojen käsite perustuu aiemmin voimassa olleeseen henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa voidaan todeta, että erityiset henkilötietoryhmän sisältyvät arkaluonteisiin henkilötietoihin.[227]

Toisen tietosuojalain 6.1 §:n 2 kohdassa mainitun perusteen osalta erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että rekisterinpitäjän lakisääteinen tehtävä ei itsessään luo oikeutta käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, vaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn tulee *johtua välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä*. Näin ollen edellytyksenä on, että rekisterinpitäjä ei voi suorittaa tehtäväänsä ilman erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä.[228] Viranomaisten kohdalla edellytyksenä on, että lakisääteisestä velvoitteesta ja siihen liittyvästä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojenkäsittelyn tarpeesta säädetään laissa nimenomaisesti sekä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.[229]

Viranomaistoiminnassa henkilötietojen – mukaan lukien avoimista lähteistä hankittujen tietojen – käsittely ei lähtökohtaisesti voi perustua yksinomaan rekisteröidyn antamaan suostumukseen. Viranomaisen kohdalla tavanomaista on, että henkilötietojen käsittely on tarpeen viranomaisen lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Käsittelylle on oltava peruste unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Voimassa olevan lainsäädännön valossa voidaan todeta, että maahanmuuttohallintoon kuuluvat viranomaiset voivat käsitellä henkilötietoja ulkomaalaislaissa ja kansalaisuuslaissa vahvistettujen tehtävä- ja toimivaltasäännösten perusteella, jos tietojenkäsittely on tarpeen lakisääteisten velvoitteiden noudattamiseksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn viranomaistoiminnassa ei tulisi perustua yksinomaan rekisteröidyn antamaan nimenomaiseen suostumukseen tai siihen seikkaan, että rekisteröity on mahdollisesti itse nimenomaisesti saattanut ne julkisiksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely voi perustua lakiin tai johtua välittömästi viranomaiselle laissa säädetystä tehtävästä. Voimassa olevan

[226] Niissä tilanteissa, joissa käsittely perustuu rekisteröidyn suostumukseen, on varmistuttava erikseen siitä, että tietosuoja-asetuksessa vahvistetut suostumuksen pätevyyden edellytykset täyttyvät. Ks. tietosuoja-asetuksen mukaisen suostumuksen pätevyyden edellytyksistä jäljempänä luku 3.5.2.
[227] Voutilainen 2019, s. 172–173. Ks. myös PeVL 1/2018 vp ja PeVL 14/2018 vp.
[228] *Ouli, Juuso – Voutilainen, Tomi*, Oppimisanalytiikka ja opiskelijatietojen käsittely yliopistoissa. Edilex 2019/37, s. 45.
[229] PeVL 14/2018 vp, s. 4–5 ja PeVL 51/2018 vp, s. 4–5 sekä 7.

lainsäädännön valossa voidaan todeta, että maahanmuuttohallintoon kuuluvat viranomaiset voivat käsitellä henkilötietoja ulkomaalaislaissa ja kansalaisuuslaissa vahvistettujen tehtävä- ja toimivalta-säännösten perusteella, jos tietojenkäsittely johtuu välittömästi laissa säädetystä tehtävästä.

3.3.5. Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet

Viranomaisen on noudatettava kaikessa henkilötietojen käsittelyssä tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa vahvistettuja henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita. Näin ollen henkilötietojen käsittelyn periaatteita on noudatettava sekä avoimissa lähteissä hakuja suorittaessa että avoimista lähteistä hankittujen tietojen käsittelyssä. Rekisterinpitäjän on myös pystyttävä osoittamaan, että kaikkia tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa vahvistettuja henkilötietojen käsittelyn periaatteita on noudatettu (osoitusvelvollisuus).[230]

Henkilötietoja on ensinnäkin käsiteltävä *lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi*.[231] Lainmukaisuutta koskevalla vaatimuksella viitataan henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeseen. Kullekin henkilötietoihin kohdistuvalle käsittelylle on oltava oikeusperuste. Asianmukaisuutta koskevalla vaatimuksella viitataan siihen, että tietojenkäsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Läpinäkyvyyttä koskevalla vaatimuksella viitataan erityisesti rekisterinpitäjän velvollisuuteen informoida läpinäkyvällä tavalla rekisteröityä häntä koskevien tietojen käsittelystä. Informointivelvollisuudesta tarkemmin jäljempänä luvussa 3.3.6.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Tietosuoja-asetuksessa vahvistettu *käyttötarkoitussidonnaisuus* on keskeisin periaate ja vaatimus henkilötietojen käsittelyssä. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus on sidoksissa käsittelyn oikeusperusteisiin ja edellytyksiin. Niiden mukaan määräytyy, mitä henkilötietoja reksiterinpitäjä saa käsitellä ja mitä käsittelytoimia tehdä kerätyille henkilötiedoille.[232] Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja

---

[230] Ks. osoitusvelvollisuudesta Voutilainen 2019, s. 125–127 ja *Vainio, Sonja*, Rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuus EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa. 15 vuotta viestintäoikeutta – Viestintäoikeuden vuosikirja 2017, s. 45–77.
[231] GDPR 5 artiklan 1 kohdan a alakohta. Ks. henkilötietojen käsittelyn periaatteista Voutilainen 2019, s. 130–135 ja Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 89–97.
[232] Voutilainen 2019, s. 130–131.

olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Tällä *tietojen minimointia* koskeva vaatimus merkitsee *tarpeellisuusvaatimuksen* toteuttamista tietojenkäsittelyssä. Tarpeellisuusvaatimus velvoittaa rekisterinpitäjää arvioimaan, mikä on tarpeellista käsittelyä suhteessa siihen käyttötarkoitukseen, johon rekisterinpitäjä aikoo käsitellä henkilötietoja.[233] Esimerkiksi epäselvän seikan selvittäminen liittyy tarpeellisuusvaatimukseen siten, että tietoja pyritään hankkimaan ainoastaan sen verran kuin epäselvyyden poistamiseksi on tarpeen.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen osalta on huomattava, että se ei ole ehdoton. Henkilötietoja voidaan käsitellä muihin kuin alkuperäisiin käyttötarkoituksiin rekisteröidyn antaman suostumuksen tai laissa säädetyn perusteella.[234] Lisäksi henkilötietoja voidaan käsitellä muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, jos myöhempi käsittely on yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan alkuperäisen ja myöhemmän käsittelyn yhteensopivuutta arvioitaessa on otettava huomioon seuraavat asiat:

a) henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet;
b) henkilötietojen keruun asiayhteys erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välisen suhteen osalta;
c) henkilötietojen luonne, erityisesti se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietojen ryhmiä 9 artiklan mukaisesti tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja 10 artiklan mukaisesti;
d) aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidyille;
e) asianmukaisten suojatoimien, kuten salaamisen tai pseudonymisoinnin, olemassaolo.

Viranomaisen ei tulisi käsitellä henkilötietoja laajemmin kuin on tarpeen vireillä olevan ulkomaalaisasian selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi. Samaan aikaan on selvää, että avointen lähteiden käyttöön liittyy oletusarvioisesti riski siitä, että asianosaisesta saadaan selville tietoja laajemmin kuin on tarpeen viranomaisessa vireillä olevan asian ratkaisemiseksi. Viranomainen voi pyrkiä minimoimaan

[233] Mts., s. 132.
[234] GDPR johdanto-osan 50 kohdan toinen alakohta ja Voutilainen 2019, s. 131.

riskiä määrittelemällä ennakkoon käytettävät avoimet lähteet sekä tiedot tai tietoryhmät, joita avoimista lähteistä voidaan hankkia. Avoimissa lähteissä olevien tietojen käsittelyyn liittyvästä riskienarvioinnista tarkemmin jäljempänä (luku 3.3.7).

Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan d alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. Samassa alakohdassa säädetään rekisterinpitäjän velvoitteesta toteuttaa kaikki mahdolliset ja kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä. Tämä velvoite korostuu erityisesti viranomaistoiminnassa, koska rekisteritiedoilla on suoraa vaikutus päätöksentekoon, joka koskee rekisteröidyn etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia.[235] Tietosuoja-asetuksen 5 (2) artiklassa säädetään rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuudesta. Sen mukaan rekisterinpitäjä vastaa siitä, ja sen on pystyttävä osoittamaan se, että henkilötietojen käsittely on noudatettu henkilötietojen käsittelyn yleisiä periaatteita. Osoitusvelvollisuuden on katsottu koostuvan kahdesta osasta: 1) henkilötietojen käsittely on suunniteltu huomioon ottaen tietosuojan toteuttamista koskevat vaatimukset teknisissä ja organisatorisissa toimenpiteissä, ja 2) rekisterinpitäjä on varmistunut teknisillä ja organisatorisilla toimenpiteillä tietosuojaa koskevien vaatimusten noudattamisen.[236]

Kaikessa henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava henkilötietojen käsittelyä koskevia yleisiä periaatteita. Rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan se, että henkilötietojen käsittelyssä on noudatettu henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita. Osoitusvelvollisuuden täyttämiseksi viranomaisen on suunniteltava avointen lähteiden käyttöön liittyvää henkilötietojen käsittelyä ja toteutettava tekniset ja organisatoriset tietosuojalainsäädännössä vahvistettujen vaatimusten täyttämiseksi.

3.3.6. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvä informointivelvollisuus

Tilanteessa, jossa rekisterinpitäjä hankkii henkilötiedot muualta kuin rekisteröidyltä itseltään, rekisterinpitäjän on informoitava rekisteröityä tietosuoja-asetuksen 12 ja 14 artiklassa edellyttämällä tavalla.[237] Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava asian-

[235] Ks. ibid.
[236] Ks. myös mts., s. 125–127.
[237] Ks. informointivelvoitteesta WP 260 rev.01: Asetuksen 2016/679 mukaista läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat; Voutilainen 2019, s. 95–101 ja Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 172–207.

mukaiset toimenpiteet toimittaakseen rekisteröidylle tietosuoja-asetuksessa tarkoitetut tiedot. Avoimista lähteistä tietoja kerättäessä ja hankittaessa rekisterinpitäjän on informoitava rekisteröityä tietojen käsittelystä tietosuoja-asetuksen 14 artiklassa tarkoittamalla tavalla. Informointivelvoitteen ajankohdasta säädetään tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 3 kohdassa. Sen mukaan rekisterinpitäjän on toimitettava tietosuoja-asetuksessa tarkoitetut tiedot kohtuullisen ajan kuluttua ja viimeistään kuukauden kuluessa henkilötietojen saamisesta ottaen huomioon tietojen käsittelyyn liittyvät erityiset olosuhteet. Jos taas muualta kuin rekisteröidyltä itseltään saatuja henkilötietoja käytetään viestintään asianomaisen rekisteröidyn kanssa, viimeistään silloin kun rekisteröityyn ollaan yhteydessä ensimmäisen kerran. Tilanteessa, jossa henkilötietoja on tarkoitus luovuttaa toiselle vastaanottajalle, rekisteröityä on informoitava viimeistään silloin kun muualta kuin rekisteröidyltä itseltään saatuja tietoja luovutetaan ensimmäisen kerran.

Informointivelvoitteen sisältövaatimuksista säädetään tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 1 ja 2 kohdassa. Niistä tässä yhteydessä on tarpeen nostaa erityisesti 2 kohdan c ja f kohta. Rekisterinpitäjän on toimitettava rekisteröidylle tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaiset tiedot rekisteröidyn kannalta asianmukaisen ja läpinäkyvän käsittelyn takaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan rekisteröidylle on toimitettava tiedot siitä, mistä henkilötiedot on saatu sekä tarvittaessa se, onko tiedot saatu *yleisesti saatavilla olevista lähteistä*. Saman artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan rekisterinpitäjän on informoitava rekisteröityä hänelle kuuluvista oikeuksista. Rekisteröidyllä on oikeus pyytää rekisterinpitäjältä pääsyä häntä itseään koskeviin henkilötietoihin, oikeus pyytää kyseisten tietojen oikaisemista tai poistamista taikka käsittelyn rajoittamista ja vastustaa käsittelyä sekä oikeutta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen. Näin ollen tilanteessa, jossa tietoja kerätään tai hankitaan avoimista lähteistä, rekisteröityä on informoitava tietojen alkuperästä sekä rekisteröidylle kuuluvista oikeuksista, kuten oikeudesta saada pääsy näihin tietoihin, oikeudesta oikaista ne sekä oikeudesta käsittelyn rajoittamiseen.

Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toimitettava rekisteröidylle 14 artiklan mukaiset tiedot tiiviisti esitetyssä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä varsinkin silloin, kun tiedot on tarkoitettu erityisesti lapselle. Tiedot on toimitettava kirjallisesti tai sähköisessä muodossa tai muulla vastaavalla

tavalla. Jos rekisteröity sitä pyytää, tiedot voidaan antaa suullisesti edellyttäen, että rekisteröidyn henkilöllisyys on vahvistettu muulla tavoin. Informointivelvollisuus on joka tapauksessa toteutettava siten, että rekisteröity saa tiedon henkilötietojen käsittelyn perusteista sekä omista oikeuksistaan. Rekisterinpitäjällä on osoitusvelvollisuus siitä, että informaatio on esitetty rekisteröidylle.[238] Tämän vuoksi informointivelvollisuuteen sisältyvät tiedot on syytä esittää ensisijaisesti muulla tavalla kuin yksinomaan suullisesti.

Informointivelvollisuudesta voidaan poiketa ainoastaan tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa säädetyin edellytyksin. Tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 5 kohdan mukaan artiklan mukaisia tietoja ei ole velvollisuutta toimittaa: 1) jos rekisteröity on jo saanut tiedot, 2) tietojen toimittaminen osoittautuu mahdottomaksi tai vaatisi kohtuutonta vaivaa, 3) tietojen hankinnasta tai luovuttamisesta säädetään nimenomaisesti rekisterinpitäjään sovellettavassa lainsäädännössä, jossa vahvistetaan asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeutettujen etujen suojaamiseksi, tai 4) tiedot on pidettävä luottamuksellisina, koska niitä koskee lainsäädäntöön perustuva vaitiolovelvollisuus, kuten lakisääteinen salassapitovelvollisuus. Lisäksi tietosuojalain 33 §:ssä säädetään rajoituksista rekisterinpitäjän informointivelvollisuuteen. Lain mukaan velvollisuudesta toimittaa tiedot rekisteröidylle voidaan poiketa, jos se on *välttämätöntä valtion turvallisuuden, puolustuksen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi, rikosten ehkäisemiseksi tai selvittämiseksi taikka verotukseen tai julkiseen talouteen liittyvän valvontatehtävän vuoksi*. Tietosuoja-asetuksen 14 artiklan mukaisesta informointivelvoitteesta voidaan poiketa myös, jos tiedon toimittaminen aiheuttaa olennaista vahinkoa tai haittaa rekisteröidylle eikä talletettavia tietoja käytetä rekisteröityä koskevaan päätöksentekoon. Mikäli rekisteröidylle ei toimiteta tietoja tietosuojalain 33 §:n perusteella, edellytyksenä on rekisterinpitäjä toteuttaa tietosuojalain 33 §:n 3 momentin mukaisesti asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi.

Ellei mikään tietosuoja-asetuksessa tai tietosuojalaissa säädetyistä rajoituksista rekisterinpitäjän informointivelvollisuuteen täyty, maahanmuuttohallintoon kuuluvan viranomaisen on säädetyin edellytyksin toimitettava rekisteröidylle tiedot siitä, mistä henkilötiedot on saatu. Mikäli tiedot on saatu

[238] Voutilainen 2019, s. 99.

yleisesti saatavilla olevista lähteistä, tulee tästä kertoa rekisteröidylle. Samassa yhteydessä rekisteröidylle on kerrottava hänelle kuuluvista oikeuksista. Rekisteröidyllä on esimerkiksi oikeus siihen, että rekisterinpitäjä rajoittaa käsittelyä tilanteessa, jossa rekisteröity kiistää henkilötietojen paikkansapitävyyden.

3.3.7. Viranomaisen velvollisuus suorittaa riskienarviointi

Ennen kuin avoimissa lähteissä olevien tietojen voitaisiin käyttää hallintoasiassa, viranomaisen on tietosuoja-asetuksen 32 artiklan edellyttämällä tavalla arvioitava suunnitteluun tietojenkäsittelyyn liittyvät riskit ja toteutettava riskiä vastaavan turvallisuustason varmistamiseksi asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet.[239] Tietosuoja-asetuksen 32 artiklan 2 kohdan mukaan asianmukaisen turvallisuustason arvioimisessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti käsittelyn sisältämiin riskeihin. Avointen lähteiden kohdalla on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että avoimiin lähteisiin tietoja voi pääsääntöisesti tallentaa kuka tahansa ja missä tarkoituksessa tahansa, joten avointen lähteiden käytössä riski liittyy erityisesti siinä olevien tietojen täsmällisyyteen.

Hallintolain 22.2 §:n ja asiointilain 9.2 §:n mukaan viranomaiseen saapunutta asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjästä, eikä asiakirjan *alkuperäisyyttä ja eheyttä* ole syytä epäillä. Asiakirjan alkuperäisyydellä tarkoitetaan tässä tietoa asiakirjan lähettäjästä ja eheydellä asiakirjan säilymistä muuttumattomana. Hallituksen esitöissä tältä osin todetaan, että alkuperäisyyteen tai eheyteen liittyvät epäilyt oikeuttavat viranomaisen aina vaatimaan asiakirjan toimittamista joko alkuperäisenä ja varustettuna asianmukaisin allekirjoituksin tai asiakirjan toimittamista uudelleen allekirjoitettuna.[240] Mikäli viranomainen epäilee asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä, viranomainen voi tapauskohtaisesti pyytää asianosaista osoittamaan asiakirjan aitouden. Näin esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa hakija toimittaa viranomaiselle tulosteita omasta sosiaalisen median käyttäjäprofiilista tai toisen henkilön käyttäjäprofiilista ja viranomaiselle herää asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä koskeva epäily, viranomainen voi pyytää asianosaista osoittamaan asiakirjan aitouden. Tosin tällöin asianosaisen täydentämisvelvollisuus koskee vain sen osoittamista, että asia-

[239] Ks. riskienhallinnasta mts., s. 122–127 ja 191–197.
[240] HE 72/2002 vp, s. 7 ja Hallituksen esitys Eduskunnalle 17/2002 vp, s. 39 laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

kirja on saatu tai hankittu sosiaalisen median kanavasta ei sitä, että asiakirjassa oleva tieto pitää paikkaansa. Lisäksi on huomattava, että hallintolain 22.2 § ja asiointilain 9.2 § eivät tule sovellettavaksi niissä tilanteissa, joissa *asiakirja annetaan viranomaisen luona*. Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden piiriin ei voida katsoa kuuluvan tällaisten asiakirjojen todenperäisyyden tarkistaminen. Viranomaisen ei esimerkiksi tarvitse kirjautua sosiaalisen mediaan palveluun todetakseen, että asiakirja on saatu tai hankittu sosiaalisen median kanavasta.

Avointen lähteiden kohdalla keskeisin riski liittyy juuri tietojen laatuun. Tämä perustuu erityisesti siihen, että avoimiin lähteisiin kuuluvat myös erilaiset valemediat (valeuutisia julkaisevat lehdet ja muut viestintävälineet), valeuutiset (paikkansapitämättömiä väitteitä sisältävä, uutisiksi muotoillut tekstit), valeprofiilit ja muu verkossa oleva disinformaatio (tarkoituksellisen harhaanjohtava tieto tai tiedotus). Niissä tieto on tarkoituksellisesti virheellinen, harhaanjohtava ja paikkansapitämätön. Samaan aikaan disinformaation tunnistaminen voi olla tosiasiallisesti hyvinkin hankalaa. Tämä taas liittyy teknologian kehitykseen, joka mahdollistaa esimerkiksi kuva- ja videomanipulaation tekemisen. Tällöin valokuva tai videokuva muokataan niin, että kuvan tai videon sisältö ei ole todenmukainen.

Tietojenkäsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset määrittelevät sen, kuinka todennäköinen ja vakava riski rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuu. Riski on arvioitava objektiivisen arvioinnin perusteella, jolla todetaan, liittyykö tietojenkäsittelytoimiin riski tai korkea riski.[241] Jos ulkomaalaisasiassa tehtävä hallintopäätös perustuu suoraan tai välillisesti avoimista lähteistä hankittuihin tietoihin, tietojen täsmällisyydellä on vaikutuksensa rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin. Hallintopäätös perustuu suoraan avoimista lähteistä hankittuihin tietoihin, jos päätös yksinomaan tai tosiasiallisesti perustuu tällaiseen tietoon. Hallintopäätös perustuu välillisesti avoimista lähteistä saatuihin tietoihin, jos avoimista lähteistä saadun tiedon perusteella on hankittu lisäselvitystä, johon päätös myös perustuu. Jälkimmäinen merkitsee pienempää riskiä rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin, koska avoimista lähteistä hankittujen tietojen täsmällisyyden varmistamiseksi hankitaan muita tietoja.

[241] GDPR johdanto-osan 76 kohta.

Kaiken kaikkiaan tietosuoja-asetus edellyttää *riskiperusteista suunnittelua*, jonka pohjalta toteutetaan tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, jolla pyritään minimoimaan tai poistamaan havaitut ja todennäköiset riskit rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi henkilötietojen käsittelyssä.[242] Mikäli riski on korkea edellyttää se pääsääntöisesti tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa tarkoitetun vaikutustenarvioinnin tekemistä. Tietosuojatyöryhmän mukaan tietosuojaa koskevaa vaikutustenarviointia ei vaadita, jos käsittelystä ei katsota, että se ”todennäköisesti aiheuttaa … luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin”.[243] Ulkomaalaisasiaan sisältyy aina julkisen vallan käyttöä. Riskienarviointi edellyttää sen määrittämistä, mistä avoimesta lähteestä tiedot ovat hankittu ja miten avoimista lähteistä saatuja tietoja käytetään ulkomaalaisasiaan liittyvässä päätöksenteossa. Varsinkin niissä tilanteissa, joissa tiedonhankinnassa käytettäviä avoimia lähteitä ei ole ennakkoon määritelty, ja ulkomaalaisasiassa tehtävä päätös perustuu yksinomaan tai tosiasiallisesti avoimista lähteistä hankittuun tietoon, saattaa tietojenkäsittelyyn liittyä koskea riski.

Toimenpiteet, joilla riskeihin vastataan, vaihtelevat sen mukaan, minkälaisia riskejä tietojenkäsittelyyn liittyy. Avointen lähteiden kohdalla keskeisin riski liittyy tietojen laatuun, ja erityisesti siihen, ovatko avoimista lähteistä hankitut tiedot asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään, sekä ovatko avoimista lähteistä saadut henkilötiedot täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. Varsinkin vanhentuneisiin, epätarkkoihin ja virheellisiin tietoihin liittyy yksilön oikeusturvan kannalta riski. Tällaisten tietojen käyttö ulkomaalaisasiassa voi johtaa virheelliseen päätökseen. Viranomaisten on tämän vuoksi toteuttava organisatoriset ja tekniset toimenpiteet avoimista lähteistä saatujen tietojen laatuun liittyvien riskien minimoimiseksi tai poistamiseksi. Viranomaisen voi toteuttaa toimenpiteet, joilla parannetaan henkilötietojen käsittelevän henkilöstön osaamista ja määritellään selkeästi avoimet lähteet, josta tietoja

[242] Voutilainen 2019, s. 123 ja 125

[243] WP 248 rev.01: Ohjeet tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista ja keinoista selvittää ”liittyykö käsittelyyn todennäköisesti” asetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettu ”korkea riski”, s. 15. Ks. vaikutustenarvioinnista WP 248; ks. myös Voutilainen 2019, s. 136–139 sekä Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 329–341.

kerätään tai hankintaan sekä tiedot tai tietoryhmät, joita avoimista lähteistä hankitaan. Toimenpiteiden määrittelyssä ja toteutuksessa on huomattava, että rekisteröidyllä ei lähtökohtaisesti ole velvollisuutta osoittaa, että avoimista lähteistä saatu tieto pitää paikkansa tai ettei se pidä paikkansa.

Sen ohella, että kaikessa henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita, ulkomaalaisrekisterilaissa säädetään vastuusta rekisteriin talletetuista tiedoista. Sen mukaan rekisterinpitäjän, joka tallettaa ulkomaalaisrekisteriin tietoja, vastaa rekisteriin itse tallettamiensa tietojen virheettömyydestä sekä tallettamisen ja käytön laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa (ulkomaalaislaki 4.1 §). Ulkomaalaisrekisterilaissa vahvistetuista vaatimuksesta seuraa, että viranomaisen on ennen avoimista lähteistä hankittujen tietojen tallentamista ulkomaalaisrekisteriin varmistettava sekä näiden tietojen virheettömyydestä että tietojenkäsittelyn lainmukaisuudesta.

3.3.8. Yhteenveto avointen lähteiden käyttämisestä selvittämisessä

Avoimet lähteet ovat nimensä mukaisesti *avoimesti kenen tahansa saatavilla*. Tässä selvityksessä on esitetty tulkinta, jonka mukaan avoimiin lähteisiin eivät kuulu kirjautumista vaativat sosiaalisen median palvelut. Ne jäävät myös viranomaisen selvittämisvelvollisuuden ulkopuolelle, ellei tiedonhankinnasta tällaisista luonteeltaan suljetuista palveluista säädetä erikseen laissa. Niissä tilanteissa, joissa hakija vetoaa esimerkiksi sosiaalisen median kautta tietoonsa tulleeseen uhkaan, mikä liittyy hänen esittämäänsä hakemusperusteeseen, viranomainen voi osana selvittämisvelvollisuuttaan pyytää asianosaiselta selvitystä tiedon paikkansapitävyydestä.

Avointen lähteiden kohdalla on huomattava, että tietojen avoimuus ja saatavuus eivät itsessään luo oikeutta käyttää niitä viranomaisessa vireillä olevassa hallintoasiassa. Vaikka tiedot ovat avoimesti saatavilla, viranomainen voi käsitellä niitä vireillä olevassa hallintoasiassa noudattaen lainsäädännössä vahvistettuja vaatimuksia ja rajoituksia. Lainmukaisuusvaatimuksen liittyy, että henkilötietojen käsittelylle täytyy aina olla lainmukainen peruste. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuusvaatimuksen ohella tietojenkäsittelyssä on noudatettava henkilötietojen käsittelyn yleisiä periaatteita. Rekisteröityä on myös pääsääntöisesti informoitava siitä, että häntä koskevia tietoja on saatu yleisesti saatavilla olevista lähteistä. Lisäksi kaikenlaiseen henkilötietojen käsittelyyn liittyy riskiperusteinen suun-

nitteluvelvoite. Rekisterinpitäjän on tunnistettava tietojenkäsittelyyn liittyvät riskit ja toteutettava riskiä vastaavan turvallisuustason varmistamiseksi asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet.

Sosiaalisen median ja muita yleisessä tietoverkossa saatavilla olevien tietosisältöjen käyttöä hallintoasiassa rajoittaa niihin sisältyvien tietojen laatuun liittyvät riskit. Erityisesti ne liittyvät tietojen täsmällisyyteen sekä tosiasialliseen mahdollisuuteen saada tai hankkia tietoja laajemmin kuin asian käsittelyä varten on tarpeen. Viranomaisen tulee pyrkiä minimoimaan tai poistamaan nämä riskit organisatorisilla ja teknisillä toimenpiteillään. Viranomaisen voi esimerkiksi toteuttaa toimenpiteet, joilla parannetaan henkilötietojen käsittelevän henkilöstön osaamista ja määritellään selkeästi avoimet lähteet, josta tietoja kerätään tai hankintaan sekä tiedot tai tietoryhmät, joita avoimista lähteistä hankitaan. Niihin voi kuulua esimerkiksi koulutuksen järjestäminen ja ohjeiden antaminen. Näiden toimenpiteiden määrittelyssä ja toteutuksessa on huomattava, että rekisteröidyllä ei lähtökohtaisesti ole velvollisuutta osoittaa, että avoimista lähteistä hankittu tieto pitää paikkansa tai ettei se pidä paikkansa.

3.4. Asiakirjajulkisuus ulkomaalaisasioissa

3.4.1. Asiakirjajulkisuus ja siitä poikkeaminen

Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslaissa säädetty tarkoittaa, että viranomaisen asiakirjojen julkisuus on lähtökohta ja pääsääntö, josta voidaan poiketa vain laissa erikseen säädetyn perusteella. Asiakirjajulkisuutta tarkoittavaa perusoikeutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä lakiin perustuen.

Perustuslaissa ei ole jätetty asiakirjajulkisuuteen liittyvän tiedonsaantioikeuden sisältöä lailla määriteltäväksi, vaan lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu pelkästään sellaisten julkisuuden rajoitusten asettaminen, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitetulla tavalla välttämättöminä.[244] Koska salassapitosääntely rajoittaa asiakirjajulkisuuden perusoikeutta, on salassapitosäännösten oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Lisäksi salassapitosäännöksiä on julkisuuden pääsääntöön nähden tulkittava suppeasti.[245]

Tiedonsaantia voidaan rajoittaa myös välttämättömillä syillä siten, että asiakirjaa ei ole säädetty salassa pidettäväksi, mutta sen luovuttamista on rajoitettu käyttötarkoitusrajoituksen perusteella. Tällaista sääntelymallia käytetään julkisuuslain 16.3 §:ssä, jossa on säädetty henkilörekisteristä tietojen luovuttamisen rajoittamisesta silloin, kun luovutus tapahtuu kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Tällaista sinällään julkisten tietojen luovutusrajoituksia koskevia säännöksiä ei ole pidetty asiakirjajulkisuutta rajaavina valtiosääntöisesti ongelmallisena, jos luovutusrajoituksille on välttämätön syy esimerkiksi yksityiselämän suojan toteuttamiseksi.[246] Toisaalta luovutusrajoituksia koskevia säännöksiä ei voida tulkita laajentavasti, vaan luovutusrajoituksia voidaan soveltaa vain rajoitussäännöksen tarkoittamalla tavalla. Esimerkiksi julkisuuslain 16.3 §:n luovutusrajoitussäännös on tarkoitettu sovellettavaksi tapauksissa, joissa estetään lainvastainen henkilötietojen käsittely.[247]

Perustuslaissa säädetty asiakirjajulkisuus koskee yksilön oikeutta saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Julkisuuslain 9.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslaissa asiakirjajulkisuus laajennetaan myös yhteisöjen ja viranomaisten oikeudeksi saada tieto julkisesta viranomaisen asiakirjasta.[248]

Julkisuuslaissa sääntelykohteena on viranomaisen asiakirja, jolla tarkoitetaan lain 5.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut

[244] PeVL 43/1998 vp, s. 3.
[245] HaVM 31/1998 vp, s. 11 ja PeVL 43/1998 vp, s. 3, KHO 2006:64, KHO 2013:120, KHO 2013:121, KHO 2015:171 ja KHO 22.5.2018 t. 2389. Ks. myös Voutilainen 2019, s. 76.
[246] PeVL 3/2009 vp, s. 2.
[247] HE 30/1998 vp, s. 74.
[248] Mts., s. 64

taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen asiakirjoina pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta tai joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Käytännössä viranomaiselle palveluja tuottavien palvelutuotannossa muodostuvat asiakirjat, kuuluvat julkisuuslain soveltamisen piiriin. Viranomaisen asiakirjaksi katsotaan myös viranomaisen tietojärjestelmässä olevat tallenteet.[249] Siten viranomaisen toiminnassa muodostuvat tietoaineistot ovat viranomaisen asiakirjoja ja niihin sovelletaan julkisuuslakia.

Viranomaisen asiakirjan käsitteeseen ja siten julkisuuslain soveltamiseen liittyy eräitä rajoituksia. Julkisuuslain 5.3 §:n mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä:

> 1) viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa;
>
> 2) viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten;
>
> 3) viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja;
>
> 4) asiakirjaa, joka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi;
>
> 5) viranomaiselle löytötavarana jäänyttä tai toimitettua asiakirjaa.

Julkisuuslakia sovelletaan sen 5.4 §:n mukaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Siten jos asiakirja on liitettävä arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti arkistoon, kuuluu se julkisuuslain soveltamisen piiriin.[250] Säännöksen tarkoituksena on turvata virkamiesten välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapaus. Toisaalta oikeuskäytännön mukaan julkisuuslain 5.4 §:ää on tulkittava

[249] PeVL 3/2009 vp, s. 1.
[250] Voutilainen 2019, s. 294.

siten, että se perusoikeuskytkennän vuoksi säännös koskee ainoastaan julkisuusperiaatteen kannalta toisarvoisia sisäisen viestinnän ja mielipiteiden vaihdon asiakirjoja ja eräitä muita vähämerkityksellisiä asiakirjoja[251]. Sähköpostiviestienvaihdossa virkamiesten kesken joudutaan arvioimaan jopa viesti kohtaisesti sen luonnetta viranomaisen asiakirjana riippuen viestin sisällöstä. Jos viestit ovat sisällöltään ja tarkoitukseltaan mielipiteen- tai tietojenvaihdoksi luonnehdittavia, ei ne kuulu julkisuuslain soveltamisen piiriin[252]. Viranomaisten sisäinen työskentely voi ulottua yli viranomaisorganisaation, joten kahdessa viranomaisessa työskentelevien mielipiteenvaihto kuuluu myös julkisuuslain 5.4 §:ssä säädettyyn sisäiseen työskentelyyn, ellei viestienvaihdolla ole vaikutusta viranomaisen päätökseen tai toimeen jossakin asiassa.[253]

3.4.2. Salassapitosääntely

Viranomaisten asiakirjojen salassapidosta säädetään pääosin julkisuuslain 24 §:ssä. Eduskunta on edellyttänyt, että viranomaisten asiakirjojen salassapitosääntely keskitetään julkisuuslakiin.[254] Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tähän pääsääntöön, joskaan ei valtiosääntöisenä kysymyksenä.[255]

Asiakirjasalaisuus tarkoittaa julkisuuslain 10 §:n mukaan sitä, että salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Julkisuuslain 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Sivullisella julkisuuslaissa tarkoitetaan tahoa, joka ei osallistu siihen asiankäsittelyyn tai palveluntuottamiseen, jossa salassa pidettävää asiakirjaa käsitellään.[256] Sivullisasema on sidottu henkilöön eikä organisaatioon, joten viranomaisorganisaation sisälläkin on otettava huomioon asiakirjasalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen antamisen rajoitukset sivullisille esimerkiksi toiselle virkamiehelle.

---

[251] KHO 2015:171.
[252] KHO 2017:157.
[253] Voutilainen 2019, s. 295.
[254] EV 303/1998 vp.
[255] PeVL 62/2018 vp, s. 9.
[256] Voutilainen 2019, s. 441.

Salassapidosta voidaan poiketa antamalla tieto, jos tiedonsaannista salassapitosäännösten estämättä on säädetty laissa. Julkisuuslain 26 §:ssä on säädetty yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen. Lainkohdan mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos:

> 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; tai
>
> 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Samassa pykälässä on säädetty eräiden salassa pidettävien tietojen antamisen perusteista. Viranomainen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen taloudellisesta asemasta taikka liikesalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta taikka 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitetusta henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tieto on tarpeen:

> 1) yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi; taikka
>
> 2) tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi.

Viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti.

Julkisuuslain 29 §:ssä on puolestaan säädetty täydentävästi ja osittain rinnakkain 26 §:n kanssa viranomaisen oikeudesta antaa toiselle viranomaiselle tieto salassa pidettävästä asiakirjasta, jos:

> 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty;

2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa;

3) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alistusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi;

4) tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Viranomaisten välinen salassapidosta poikkeaminen ei ole itsestään selvää. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta.[257]

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneiden kannanottojen mukaan salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja

[257] PeVL 31/2017vp, PeVL 17/2016 vp.

voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi.[258]

Viranomaiset ovat pääsääntöisesti toisiinsa nähden salassa pidettävien tietojen osalta sivullisen asemassa. Julkisuuslaki rakentuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle, jossa jokainen viranomainen on lähtökohtaisesti toimivaltainen päättämään hallussa olevien asiakirjojen antamisesta. Viranomainen vastaa myös hallussaan olevien asiakirjojen tiedonhallinnasta siten kuin tiedonhallintalaissa on säädetty.[259]

Julkisuuslaissa säädetyn salassapidon arviointia ei voida tehdä kaikissa tilanteissa suoraviivaisesti, vaan osa salassapitosäännöksistä edellyttää erityisharkintaa salassapidon arvioinnin osalta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että julkisuuslaissa säädetty salassa pidettäväksi tarkoitettu asiakirja tai tieto asiakirjassa edellyttää tapauskohtaista arviointia siitä, että aiheuttaako tiedon antaminen vahinkoa salassapitosäännöksen perusteena olevalle salassapitointressille. Tällainen arviointi koskee vahinkoedellytyslausekkeellisia salassapitosäännöksiä. Julkisuuslain 17.2 §:n mukaan asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon,

- onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai
- määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai
- edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

[258] PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp.
[259] Ks. tästä viranomaisen erillisyyden periaatteesta *Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo,* Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, SOJ, Helsinki 2000, s. 52–53, *Mäenpää, Olli*, Julkisuusperiaate, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2016, s. 270 sekä tulkinnasta tiedonhallintalaissa Voutilainen 2019, s. 335.

Tiedonsaannin rajoituksia koskevaa arviointia tehtäessä huomioon on otettava julkisuuslain 17.1 §:n mukaan se, että tiedonsaantia ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Säännös korostaa asiakirjajulkisuuden ensisijaisuutta ja julkisuusmyönteistä tulkintaa asiakirjojen julkisuutta arvioitaessa.[260]

Salassapitosäännöksiä on tulkittava nimenomaisesti. Jos salassapitosäännöksessä on säädetty jokin tieto salassa pidettäväksi, niin tällöin tieto on salassa pidettävää ja sitä ei voida antaa sivulliselle, ellei salassapitosäännös sisällä vahinkoedellytyslausekkeen ja tiedon antaminen ei vaaranna salassapitointressiä taikka tiedonsaannista on säädetty erikseen salassapitosäännösten estämättä. Salassa pidettävien tietojen ja asiakirjan antamisesta päätettäessä on otettava huomioon, että julkisuuslain 10 §:n mukaan, kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Julkisesta osasta tieto voidaan kuitenkin antaa oikeuskäytännön mukaan vain, jos julkinen osa muodostaa ymmärrettävän kokonaisuuden asiakirjasta.[261]

Jos salassapitosäännös säätää jonkin asiakirjan salassa pidettäväksi, on tämä asiakirja kokonaisuudessaan salassa pidettävää, ellei salassapidosta voida poiketa aiemmin mainituilla perusteilla. Osassa salassapitosäännöksistä säädetään jokin rekisteri salassa pidettäväksi. Tämä tarkoittaa, että salassapidon kohteena olevassa rekisterissä olevat tiedot ovat salassa pidettäviä, mutta asiakirja, johon rekisterimerkintä perustuu ei välttämättä ole salassa pidettävä. Esimerkiksi julkisuuslain 24.1 §:n 28 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa rikosrekisteriin ja sakkorekisteriin talletetut tiedot. Kuitenkaan näiden rekisterimerkintöjen perusteena olevat tuomioistuimen tuomiolauselmat tai syyttäjän antamat ratkaisut rangaistusmääräyksistä (sakko) eivät ole säädetty salassa pidettäviksi. Sen sijaan tieto tuomitusta henkilöstä on julkisuuslain 24.1 §:n 28 kohdan mukaan hallintoviranomaisen asiakirjassa tai rekisterissä salassa pidettävä tieto jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna

[260] Mts., s. 47.
[261] KHO 2015:163 ja KHO 2013:28.

asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy. Niin ikään oikeuskäytännön mukaan rekisterissä olevien tietojen salassapito ei tarkoita sitä, että niiden perusteena tai tietolähteinä olevat hallintopäätökset tai muut asiakirjat olisivat salassa pidettäviä.[262] Oikeuskäytäntö on tässäkin korostanut suppean tulkinnan periaatetta.

3.4.3. Ulkomaalaisten tietojen salassapitosääntely ja siitä poikkeaminen[263]

Ulkomaalaisten henkilöiden salassapitosääntely jakautuu ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin ja julkisuuslakiin. Ulkomaalaisrekisteristä annettu laki on erityislaki suhteessa julkisuuslakiin nähden. Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 11 § on otsikoitu salassapitoa koskevaksi lainkohdaksi. Kuitenkin lainkohdan salassapitosäännöksen muotoilu on sisällöltään tulkinnanvarainen. Lainkohdan mukaan:

> ”Edellä 2 §:n mukaisten tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa, jos niin lailla säädetään tai lain nojalla määrätään taikka jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei aiheuta vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille, kansainväliselle yhteistyölle taikka hakijalle tai muulle asianosaiselle tai hänen läheiselleen.”

Lainkohdassa viitataan ensin lain 2 §:ään, jossa on määritelty ulkomaalaisrekisterin käyttötarkoitukset, joten salassapitosäännös koskee niitä tehtäviä, jotka ovat 2 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisia. Salassapitosäännös on rajattu vain niihin tietoihin ja asiakirjoihin, jotka on saatu 2 §:ssä

---

[262] KHO 2006:64 ja Mäenpää 2016, s. 407.

[263] Selvitystyötä tehtäessä on ollut voimassa ulkomaalaisten henkilöiden tietojen salassapitoon vaikuttavaa sääntelyä sekä ulkomaalaisrekisteristä annetussa laissa että julkisuuslaissa. Eduskunnassa oli tätä selvitystä tehtäessä käsittelyssä hallituksen esitys henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (HE 18/2019 vp), jossa ehdotettiin salassapitosäänte-lyn uudistamista siten, että ulkomaalaisrekisteriä koskeva laki ja sen mukana salassapitosääntely kumotaan mainitusta laista sekä puolestaan julkisuuslakiin sisällytetään uudistettu säännös ulkomaalaisten henkilöiden tietojen salassapidosta. Eduskunnan hallintovaliokunta antoi hallituksen esityksestä mietintönsä (HaVM 10/2020 vp) 11.6.2020 ja eduskunta hyväksyi lakiehdotukset hallintovaliokunnan mietinnön pohjalta. Eduskunta antoi vastauksensa 22.6.2020 hallituksen esitykseen (EV 87/2020 vp) hallintovaliokunnan mietinnön pohjalta. Tässä selvityksessä salassapitosääntelyä on voitu käsitellä lähinnä voimassa olevan lainsäädännön perusteella, joten vielä voimaantulemattomia muutoksia ei ole otettu kuin rajoitetusti huomioon salassapitosääntelyn arvioinnissa.

tarkoitettuja käyttötarkoituksia varten. Siten esimerkiksi Migrin laatimat asiakirjat, kuten hallintopäätökset, eivät ole lainkohdan tarkoittamia salassa pidettäviä asiakirjoja, vaan niiden salassapito perustuu yleislakina sovellettavaksi tulevan julkisuuslain salassapitosäännöksiin.[264]

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 11 §:n salassapitosäännös kuitenkin on muotoilultaan epäonnistunut, sillä siinä viitataan laissa säädettyyn salassapitoon tai lain nojalla määrättyyn salassapitoon. Säännöksen muotoilu viittaa siihen, että muualla laissa olisi säädetty salassapidosta, jonka perusteella salassapito määräytyisi niihin asiakirjoihin, jotka on saatu 2 §:ssä tarkoitettuja tehtävien hoitamista varten. Toisaalta säännöksessä viitataan salassapitomääräykseen, jollaisia voi antaa vain tuomioistuimet, joten säännös voidaan tältä osin soveltaa vain saatuihin oikeudenkäyntiasiakirjoihin, joiden julkisuutta maahanmuuttoviranomaisessa arvioidaan ulkomaalaisrekisteristä annetun lain perusteella. Säännöksen perusteluiden mukaan kysymys on salassapitosäännöksestä, joka koskee muun kuin asianosaisen oikeutta saada tieto asiakirjasta.[265] Lainkohta sisältää myös vahinkoedellytyslausekkeen. Perustelujen mukaan vahinkoedellytyslauseke sisältää lähtökohtaisen salassapidon periaatteen, joka merkitsee sitä, että tietojen pyytäjän tulee esittää, että tiedon antaminen ei aiheuta haittaa salassapitointressille.[266] Salassapitointressi perustuu haitan tai vahingon arviointiin, joka kohdistuu säännöksessä mainituille intresseille, joihin kuuluu hakijalle, asianosaiselle tai hänen läheiselleen aiheutuva vahinko tai haitta, jonka luonnetta ei ole kuitenkaan tarkennettu lainkohdassa tai sen perusteluissa. Yleisesti salassapitolainsäädännössä tarkoitetulla tavalla vahinko voi olla taloudellinen tai aineeton esimerkiksi perusteeton leimautuminen tai luottamuksen menetys. Haitta tarkoittaa jonkin hyväksyttäväksi katsottavan toiminnan estymistä tai hidastumista.[267] Vahinkoedellytyslauseke on väljä ja monitulkintainen, koska se sisältää sekä vahinko- että haittaperusteen. Tältä osin salassapitosääntelyn uudistuminen tulee poistamaan tulkinnallisuuden lainsäädännöstä, kun eduskunnan vastauksen[268] mukaiset lait tulevat voimaan.

---

[264] KHO 2013:120 ja KHO 2013:121.
[265] Hallituksen esitys eduskunnalle 206/1997 vp, s. 11 laiksi ulkomaalaisrekisteristä.
[266] Mts., s. 11.
[267] Mäenpää 2016, s. 453.
[268] EV 87/2020 vp.

Ulkomaalaisrekisterissä salassa pidettävinä voidaan pitää ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 11 §:n nojalla sellaisia tietoja, joita mainitun lain viranomaiset ovat saaneet, mutta tiedot, jotka viranomainen tallentaa omina havaintoinaan ja päätöksinään eivät kuulu lainkohdan tarkoittamiin salassa pidettäviin tietoihin, vaan mahdollinen salassapito ratkaistaan julkisuuslain perusteella. Siltä osin kuin kirjauksia tehdään viranomaisessa esimerkiksi pöytäkirjaan pakolaiselta tai turvapaikan hakijalta saatuina, on selkeästi merkittävä tiedon lähde, joka määrittää ulkomaalaisrekisteristä annetun lain mukaista salassapidon perustetta. Pöytäkirjojen laadinnassa on otettava huomioon viranomaisten asiakirjojen hyvään julkisuus- ja salassapitorakenteeseen kohdistuva tiedonhallintalain 13.3 §:ssä säädetty vaatimus asiakirjojen julkisuuden vaivattomasta toteuttamisesta. Mainitun säännöksen mukaan viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojenkäsittely siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivatta toteuttaa. Säännös tarkoittaa käytännössä, että kuulemis- tai haastattelupöytäkirjat on laadittava siten, että niistä voidaan erottaa salassa pidettävät tiedot erikseen vaivattoman julkisuuden toteuttamiseksi ottaen huomioon, mitä julkisuuslain 10 §:ssä on säädetty asiakirjojen osajulkisuuden toteuttamisesta.

Julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta. Salassapitosäännös sisältää salassapito-olettamaan perustuvan vahinkoedellytyslausekkeen. Vahinkoedellytyslausekkeen perusteella salassapitoa ja tiedon antamista on arvioitava turvallisuuden vaarantumiseen, joka koskee paitsi pakolaista tai säännöksessä mainittua hakijaa, mutta myös näihin nähden sivullisina läheisiä. Salassapito-olettama tarkoittaa säännöksessä sitä, että tiedon antamisen edellytyksenä on se, ettei antamisesta aiheudu mainittua turvallisuuden vaarantumista. Arvioitaessa tiedon antamista on kiinnitettävä huomiota siihen, että mainittujen henkilöiden turvallisuus ei ilmeisesti vaarannu, jos mainitut salassa pidettävät tiedot annetaan pakolaisesta tai hakijasta. Oikeuskäytännön mukaan ilmeisyys tarkoittaa, että on selvää ja kiistatonta, ettei asiakirjan julkiseksi tuleminen vaaranna suojattavana etuna olevaa tässä tapauksessa pakolaisen tai hakijan taikka läheisen turvallisuutta.[269] Salassapidon kohteena on muun

[269] KHO 2010:31.

ohella henkilön henkilöllisyys, joten pelkkä pakolaisen tai hakijan nimikin on salassa pidettävä viranomaisen asiakirjassa.

Salassapito-olettaman vuoksi tietojen antamisen kynnystä voidaan pitää korkeana pakolaisten ja turvapaikan hakijoiden tietojen osalta, mutta sekään ei ole ehdoton. Tietoja voidaan antaa ilman, että tiedon saannista on säädetty erikseen salassapitosäännösten estämättä, mutta tällöin viranomaisella on oltava varmuus siitä, ettei tiedon antaminen vaaranna pakolaisen tai turvapaikanhakijan tai hänen läheistensä turvallisuusintressiä ja että tietojen antamisessa huolehditaan julkisuuslain 17.3 §:n mukaisesti siitä, että tiedonsaajalla on julkisuuslain mukainen vaitiolovelvollisuus ja että tietoja annetaan muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy. Vahinkoedellytyslausekkeen arviointiin voi vaikuttaa myös se, onko turvapaikan hakijaa tai pakolaista koskevia tietoja julkistettu esimerkiksi joukkotiedotusvälineissä henkilön itsensä tai hänen edustajansa ilmaisemana. Lähtökohtana on, että henkilön itsensä julkisuuteen tuomat, sinällään viranomaisen asiakirjassa salassa pidettäväksi säädetyt tiedot, eivät muuta tietojen salassa pidettävyyttä viranomaisen asiakirjoissa.[270] Kuitenkin vahinkoedellytyslausekkeellisissa salassapitosäännöksissä tällä voi olla vaikutuksensa mahdollisuuksiin antaa tieto, mutta tällöin arviointi on tehtävä vahinkoedellytyslausekkeesta ilmenevään salassapitointressiin nähden ja ottamalla huomioon julkisuuslain 17.3 §:ssä säädetty.[271]

Puolestaan oleskeluluvan hakijan ja viisumin hakijan tietojen antamiselle ei voida pitää vastaavalla tavalla näin korkeaa kynnystä, koska näiden henkilöiden osalta ei lähtökohtaisesti ole turvallisuusintressiin perustuvasta suojelun tarpeesta. Tässä suhteessa julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohta ei ole salassapitoperusteiltaan täysin johdonmukainen ja toisaalta siinä rinnastetaan varsin suoraviivaisesti oleskeluvan tai viisumin hakijat henkilöihin, joilla on erityisen suojelun tarve turvallisuusperusteisesti pakolaisena tai turvapaikan hakijana. Tällaista suojeluntarvetta ei kaiketi voida pitää lähtökohtana oleskeluluvan tai viisumin hakijalle. Oleskeluluvan tai viisumin hakijoiden tietojen salassa pidettävyyden tarvetta ja perustetta olisi perusteltua arvioida lainsäädännössä uudelleen perustuslain 12.2

[270] KHO 4.8.2009 t. 1861.
[271] Voutilainen 2019, s. 440.

§:ssä edellytetyllä tavalla johonkin välttämättömään syyhyn. Nyt julkisuuslaissa säädetty salassapitointressin sitominen turvallisuustekijään ja salassapito-olettamaan ei näytä säännöksen perustelujenkaan kautta esitettynä olevan yhtä painava kuin pakolaisen tai turvapaikan hakijan.

> Eduskunnan vastauksen[272] perusteella julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohta muuttuu sisällöllisesti, mutta ei salassapitoperusteiltaan. Uudistetun säännöksen mukaan salassa pidettäviä ovat ”*asiakirjat, jotka koskevat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta*”. Uudistettu säännös perustuu edelleen salassapito-olettamaan eikä siinä enää salassapidon kohteena ole suoraan pakolaisen tai hakijan tiedot, vaan asiaosaisen ulkomaalaisen oleskelun tai hakemuksen perustetta ei enää eritellä säännöksessä. Perustuslakivaliokunta kritisoi lausunnossaan hallituksen esityksessä ehdotettu hyvin laajaa maahanmuuttohallinnon asiakirjojen salassapitoa.[273] Perustuslakivaliokunnan mukaan maahanmuuttohallinnon asiakirjoihin kohdistuu julkisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltuja tiedonsaantitarpeita, jotka liittyvät muun muassa julkisen keskustelun ja mielipiteenvaihdon edellytyksiin, hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen arviointiin sekä julkisten varojen käytön valvontaan. Hallintovaliokunta[274] muutti hallituksen esityksessä ehdotettua salassapitosäännöstä, mutta pitäytyi salassapito-olettamaan perustuvassa salassapitosääntelyssä. Muutosten seurauksena aiempaan sääntelyyn sisältynyt jako hallintopäätöksiin ja muihin asiakirjoihin tulee tarpeettomaksi uuden sääntelyn myötä.

Turistina viisumia hakeva tai hänen läheisensä ei tarvitse todennäköisesti turvallisuusperusteista suojaa, jolloin tietoja voidaan antaa salassapito-olettamaan perustuvasta vahinkoedellytyslausekkeesta huolimatta. Tosin viranomaisen on saatava näissäkin tapauksissa kohtuullinen varmuus turvallisuusvaaran olemattomuudesta, mutta tämä voi perustua yleiseen riskiarvioon. Sama koskee työperäisiä oleskeluluvan hakijoita, koska tällaisissakaan tilanteissa ei voida lähteä siitä, että hakija olisi erityisen suojelun tarpeessa.

> Eduskunnan vastauksesta[275] ilmenevä julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan muutos poistaa siis edellä esitetyn ongelman näennäisesti, koska laissa ei tehdä jatkossa eroa sille, millä

[272] EV 87/2020 vp.
[273] PeVL 7/2019 vp.
[274] Ks. HaVM 10/2020 vp.
[275] EV 87/2020 vp.

perusteella henkilö on asianosaisena maahanmuuttohallinnossa. Hallintovaliokunnan ilmaisemien perustelujen mukaan salassapito on asianosaisiin kohdistuen varsin laaja, mutta salassapidon edellytystä on kuitenkin arvioitava salassapito-olettamassa mainitun turvallisuusperusteen osalta edelleen. Hallintovaliokunta toteaa mietinnössään, että ”kansainvälisen suojelun tarpeella tai sen perusteella tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 13 kohdan mukaisen pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman tarpeen arviointia, joten voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaiset pakolaiset ja turvapaikanhakijat kuuluvat edelleen suojan piiriin. Säännös ulottuu myös vastaanottolain mukaisiin vastaanottokeskuksissa olevien henkilöiden tietoihin, koska tieto vastaanottopalveluiden saamisesta tarkoittaa, että henkilö on hakenut kansainvälistä suojelua. Säännöksen soveltuminen ei kuitenkaan ole suoraan sidottu siihen, täyttääkö henkilö kansainvälisen suojelun edellytykset laissa, toisin sanoen onko henkilö suojelun tarpeessa vai ei, vaan säännöstä sovelletaan kulloisellakin hetkellä tehtävän tapauskohtaisen arvioinnin mukaan. Tapauskohtaisessa arvioinnissa otetaan huomioon henkilön tausta, hänen tilanteestaan sillä hetkellä saatavilla olevat tiedot ja mahdollinen nykyinen tai tuleva uhka. Soveltaminen ei riipu myöskään siitä, onko henkilö hakija tai muu asianosainen asiassa, ja säännös voi tulla sovellettavaksi myös muuhun henkilöön, jonka tietoja asiakirjoissa on”. Edelleen hallintovaliokunnan mietinnössä todetaan, että ”Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksillä ja maassa oleskeluoikeudella tai niiden perusteella tarkoitetaan esimerkiksi ulkomaalaislain, ICT-lain, kausityölain tai tutkija- ja opiskelijalain nojalla käsiteltäviä tietoja, jotka liittyvät matkustusasiakirjoihin sekä matkustusluvan, viisumin, eri tyyppisten oleskelupien, harkinta-ajan tai oleskelulupakortin myöntämiseen sekä EU-kansalaisen tai häneen rinnastettavan oleskeluoikeuden rekisteröintiin tai tämän perheenjäsenen oleskelukortin myöntämiseen. Säännös kattaa myös viisumin epäämiseen, mitätöimiseen tai kumoamiseen taikka oleskelulupien, oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai oleskelukortin peruuttamiseen tai raukeamiseen, maassa oleskeluoikeuden valvontaan, henkilöiden käännyttämiseen tai karkottamiseen liittyvät tiedot. Säännös sovelletaan myös vastaanottolain mukaisiin ihmiskaupan uhrin tietoihin, koska tieto auttamisjärjestelmässä ja sen palvelujen ja tukitoimien piirissä olevasta henkilöstä tarkoittaa, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Säännös ulottuu myös säilölain mukaisiin säilöönottoyksikössä olevien henkilöiden tietoihin, koska se on maassa oleskeluoikeuden selvittämiseen tai siitä päättämiseen liittyvä turvaamistoimi. Näitä asiakirjoja käytetään sen arvioimiseen, onko ulkomaalaisella oikeutta tulla maahan tai oleskella maassa”.[276]

Julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan salassapitosäännöstä onkin syytä edelleen muutoksesta huolimatta lainsäädännön kehittämistyössä arvioida, täyttääkö se perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn välttämättömyysedellytyksen salassapidolle oleskeluluvan tai viisumin hakijan osalta ja jos täyttää, voidaanko salassapitoa perustaa näissäkään tilanteissa salassapito-olettamaan perustuvaan vahinkoedellytyslausekkeeseen sekä turvallisuusperusteeseen.

[276] Ks. HaVM 10/2020 vp.

Huomattavaa on myös se, että salassapitosäännös kohdistuu vain hakijoihin, ei sen sijaan viisumin tai oleskeluluvan saaneisiin. Puolestaan, jos turvapaikkahakemus on hylätty ja päätös on lainvoimainen, ei salassapidolle ole välttämättä edellytyksiä, ellei henkilöllä ole uuden hakemuksen perusteella hakijan asemaa. Tältä osin oikeuskäytännössä ja laillisuusvalvonnassa on jouduttu salassapitosäännöksen suppean tulkinnan periaatteesta poiketen venyttämään tulkintaa salassapidosta, koska turvapaikan hakijan suojan tarve ei poistu, vaikka hänen hakemuksensa hyväksytään tai hylätään.[277] Eduskunnan vastauksesta[278] ilmenevä julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan muutos poistaa tämän tulkinnallisuuden, jolloin salassapitosäännös on sisällöltään turvallisuuden varmistamisen tarpeeseen nähden kattavampi.

Turvapaikan hakijan henkilöllisyytensä turvallisuusperusteinen suojelu voi perustua myös johonkin muuhun salassapitosäännökseen. Esimerkiksi julkisuuslain 24.1 §:n 28 kohdan perusteella salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy. Salassapitosäännös sisältää salassapito-olettamaan perustuvan vahinkoedellytyslausekkeen. Mainitussa salassapitosäännöksessä myös tieto vapautensa menettäneestä henkilöstä voi olla salassa pidettävä. Säännöstä voitaneen soveltaa tilanteissa, joissa ulkomaalainen on säilöön otettu ulkomaalaislain perusteella, koska hän on menettänyt vapautensa siten, että se voidaan rinnastaa vapauden menettämiseen vangitsemisena. Asiakirjojen julkisuuden harkinta on siten tehtävä tapauskohtaisesti ja tiedon antamisesta aiheutuvan turvallisuusintressin vaarantumisen arviointiin voi vaikuttaa se, kuka pyytää tietoa asiakirjasta ja mihin käyttötarkoitukseen tietoa pyydetään. Toisaalta eduskunnan vastauksesta[279] ilmenevä julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan muutos kattaa myös hallintovaliokunnan

[277] KHO 2013:121 ja AOA 380/4/04, 28.10.2005.
[278] EV87/2020 vp.
[279] Ibid.

mietinnön mukaan säilöönottoyksikössä olevien henkilöiden tiedot, koska se on maassa oleskeluoikeuden selvittämiseen tai siitä päättämiseen liittyvä turvaamistoimi.[280] Näitä asiakirjoja käytetään sen arvioimiseen, onko ulkomaalaisella oikeutta tulla maahan tai oleskella maassa.

Vielä voimassa oleva julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan säännös kohdistuu niihin tietoihin, jotka koskevat sääntelyn kohteena olevaa henkilöä, joten jos asiakirjasta ilmenevä kohdehenkilö on yleisesti tiedossa, voidaan tähän salassapitosäännökseen edelleen vedota, jos salassapidon intressinä on läheisten turvallisuus taikka asiakirjasta ilmenee tietoja, jotka voivat vaarantaa pakolaisen tai hakijan turvallisuuden.[281] Säännös kuitenkin jättää tulkinnanvaraiseksi, mikä henkilöpiiri muodostaa pakolaisen tai hakijan läheisten piirin. Koska säännös on asiakirjajulkisuuteen nähden poikkeussäännös, on säännöstä tulkittava henkilöpiirin osalta suppeasti siten, että henkilöpiiri ei voi muodostua suvussa moneen polveen tai sukuhaaraan. Selvää on, että läheisiä on pakolaisen tai turvapaikan hakijan puoliso, avopuoliso, lapset, vanhemmat, isovanhemmat ja sisarukset. Muiden sukulaisuussuhteiden tai entisten puolisoiden osalta on tehtävä tarkempi harkinta salassapidon tarpeellisuudesta. Tästä henkilöpiiristä ulkopuolisten suojelun tarve turvallisuusperusteisesti edellyttää jotakin nimenomaista tietoa, jonka perusteella viranomainen voi perustaa turvallisuusperusteisen intressin salassapidolle. Jos edellä mainitut läheiset asuvat esimerkiksi Suomessa, ei tällaiselle turvallisuusperusteiselle suojelun tarpeelle ole perusteita yleisesti, vaan erikseen on arvioitava, onko Suomessa jokin turvallisuusuhka-arviointiin liittyvä tekijä salassapidolle. Tällöin myös tyypillisesti tosiasiallisissa turvallisuusuhkatilanteissa henkilön yhteystiedot ovat julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohdan perusteella salassa pidettäviä, jos hänellä on voimassa oleva turvakielto.

Oma kysymyksensä on salassapitosääntelyssä tarkoitetun suojelun kohteena olevan henkilön esittämät näkemykset turvallisuuteen liittyvästä intressistä tilanteessa, jossa viranomainen ei arvioi olevan turvallisuusperusteista suojeluntarvetta salassapitointressiä punnittaessa. Tällainen tilanne aktualisoituisi lähinnä tilanteissa, joissa joku sivullinen pyytäisi turvapaikanhakijan tai pakolaisen tietoja, jolloin tietopyynnön käsittelyn yhteydessä maahanmuuttohallintoon kuuluvan viranomaisen on selvitettävä osana tietopyynnön käsittelyä turvapaikanhakijan tai pakolaisen näkemystä turvallisuusuhasta,

[280] HaVM 10/2020 vp.
[281] KHO 6.3.2020 t. 1068.

jonka täytyy olla objektiivisesti arvioiden konkreettinen. Jos turvapaikanhakija vetoaa kotimaansa viranomaisten uhkaan, on maahanmuuttohallinnon viranomaisen selvitettävä, millainen tällainen konkreettinen hakijan turvallisuuteen liittyvä uhka on. Mikä tahansa uhka ei käy perusteeksi salassapitointressin arvioinnissa, vaan uhkan on konkreettisesti liityttävä hakijan tai hänen läheisen turvallisuuteen. Esimerkiksi taloudelliset tai sosiaaliset syyt eivät liity salassapitosäännöksessä tarkoitettuun turvallisuussalassapitointressiin. Toisaalta turvallisuusuhkan arvioinnissa on myös huomioitava mahdollisesti Suomessakin oleva turvallisuuden vaarantava uhka ja tieto voidaan antaa salassapitosäännöksestä ilmenevällä tavalla vain silloin, kun tällainen turvallisuuden vaarantuminen ei ole ilmeistä.

Jos hakija ei esitä mitään turvallisuusuhkaan liittyvää perustetta joko omaehtoisesti tai häneltä tiedusteltaessa, on maahanmuuttohallinnon viranomaisen kuitenkin varmistuttava esimerkiksi toisen valtion turvallisuustilanteesta ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, jotta viranomainen voisi hakijan kansalaisuuden selvittämiseksi tiedustella hakijan oletetun kotimaan viranomaiselta hakijan henkilöllisyyteen liittyviä tietoja.

Jos viranomainen ei voi todeta todellista turvallisuuteen liittyvää uhkaa, voi viranomainen antaa sivulliselle tiedon kuitenkin ottaen huomioon, että julkisuuslain 17.3 §:n mukaan harkittaessa yleisöltä salassa pidettävän tiedon antamista ennalta määritellylle tiedonsaajalle julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen osoittamissa rajoissa on pidettävä huolta siitä, että tiedonsaajalla on tämän lain mukainen vaitiolovelvollisuus ja että tietoja annetaan muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy. Näissä tilanteissa on myös otettava huomioon hakijan asianosaisuus tietopyyntöasian tai tietojen antamista koskevan asian käsittelyssä. Tällöin asianosaisella on oikeus saada kirjallinen valituskelpoinen hallintopäätös ainakin tietopyyntöön annetusta ratkaisusta.[282] Vastaavasti tilannetta on arvioitava, jos viranomainen harkitsee tietojen antamista omaehtoisesti. Edellä selostettua ei sovelleta, jos tiedonantaminen perustuu yksiselitteiseen tiedonsaamista tai tiedonantamista koskevaan salassapidosta poikkeamiseen oikeuttavaan säännökseen.

[282] Ks. tästä Voutilainen 2019, s. 544.

Ulkomaalaisasioiden käsittelyyn voi liittyä myös turvapaikanhakijaa koskevia suojelupoliisin asiakirjoja. Julkisuuslain 24.1 §:n 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta. Asiakirjat ovat kuitenkin mainitun säännöksen perusteella salassa pidettäviä vain siltä osin kuin ne liittyvät valtion turvallisuuden ylläpitämiseen. Näihin asiakirjoihin asianosaisellakaan ei välttämättä ole tiedonsaantioikeuksia, jos julkisuuslain 11.2 §:n 1 kohdan mukaisesti tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun suojaamiseksi.[283] Asianosaisjulkisuuden rajaamista joudutaan niin ikään rajaamaan tapauskohtaisesti tosiasiallisilla perusteilla. Tästä syystä ei voida antaa yleispätevää ohjetta siitä, milloin tällainen asianosaisjulkisuuden rajaaminen voidaan tehdä ja milloin voidaan jättää tekemättä. Olennaista on huomata, että asianosaisjulkisuuden rajoittavaa sääntely sovelletaan ainoastaan silloin, kun julkisuuden rajaus perustuu itsessään salassapitosäännökseen. Asianosaisjulkisuuden rajausperusteet eivät ole itsessään salassapitoperusteita. Siten esimerkiksi erilaisten ilmiantokirjeiden tai toiselta turvapaikanhakijalta saatujen tietojen antamisella toiselle turvapaikan hakijalle salassa pidettävyys on arvioitava ensin, jonka jälkeen erikseen on tehtävä arvio siitä, onko tietojen antamatta jättämiselle asianosaiselle julkisuuslain 11.2 §:stä ilmenevää perustetta.

3.5. Viranomaisten välinen tiedonvaihto ulkomaalaisasioissa

3.5.1. Tiedonvaihtoa koskevat yleiset säännöt ja periaatteet

Ulkomaalaisasian päätöksentekoa varten tulee hankkia tarpeelliset ja riittävät tiedot sekä asianmukaiset selvitykset. Kaikkia päätöksenteon kannalta tarpeellisia tietoja ei välttämättä voida saada asianosaiselta vaan tietoja on hankittava myös toisilta viranomaisilta ja ulkomaan viranomaisilta. Ulkomaalaisasioiden yhteydessä maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten tiedonsaantitarpeet liittyvät yleensä turvapaikkaa, oleskelulupaa, kansalaisuutta tai viisumia hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin, turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen perusteiden sekä turvallisuuteen liittyvien perusteiden selvittämiseen. Viranomaisessa kunkin vireillä olevan ulkomaa-

[283] KHO 2007:47, KHO 2020:4 ja Mäenpää 2016, s. 179.

laisasian mukaan määräytyy, minkälaista tietoa asian selvittämiseksi ja päätöksentekoa varten tarvitaan. Maahanmuuttohallinnossa toimii lukuisia viranomaisia ja muita tahoja, joista keskeisimmät ovat Migri, poliisi, Rajavartiolaitos, vastaanotto- ja järjestelykeskukset, säilöönottoyksiköt, ulkoasiainhallinto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot.[284] Tämän oikeustieteellisen analyysin alustavasta kysymyksenasettelusta johdatettuna maahanmuuttoviranomaisia ovat Migri ja ulkoministeriö. Turvallisuusviranomaisilla puolestaan tarkoitetaan poliisia ja Rajavartiolaitosta.

Viranomaisen lakisääteisten tehtäviensä suorittamisen yhteydessä hankitun tai saadun tiedon käyttöä rajoittaa *käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate*. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Rikosasioiden tietosuojalain 5.1 §:n mukaan rekisterinpitäjä saa kerätä henkilötietoja vain tiettyä nimenomaista ja oikeutettuja tarkoituksia varten, eikä se saa käsitellä niitä kyseisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen ehdottomuus johtaisi siihen, että ulkomaalaisasiassa saatua tietoa ei voitaisi käyttää rikosasiassa, ja päinvastoin rikosasiassa saatua tietoa ei voitaisi käyttää hallintoasiassa. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ei kuitenkaan ole luonteeltaan ehdoton, vaan *henkilötietoja voidaan käsitellä muuta kuin alkuperäistä käyttötarkoitusta varten tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaissa vahvistetuin edellytyksin.*

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään siitä, että myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota asetuksen 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa. Henkilötietojen käsittelystä muuhun tarkoitukseen kuin siihen tarkoitukseen, jota varten henkilötiedot on kerätty, säädetään lisäksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa. Sen mukaan toissijaisiin käyttötarkoituksiin henkilötietoja voidaan käsitellä rekisteröidyn antaman suostumuksen tai laissa säädetyn perusteella.[285] Tietosuoja-asetuksen joh-

[284] HE 18/2019 vp, s. 9.
[285] Voutilainen 2019, s. 131.

danto-osan 50 kohdan ensimmäisessä alakohdassa täsmennetään, että unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön tarjoama käsittelyn oikeusperuste henkilötietojen käsittelylle voi muodostaa käsittelyn oikeusperusteen myöhemmälle käsittelylle. Lisäksi saman johdanto-osan kohdan toisessa alakohdassa todetaan, että jos käsittely perustuu unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen, jolla pyritään turvaamaan erityisesti yleiseen julkiseen etuun liittyviä tärkeitä tavoitteita, rekisterinpitäjälle voidaan sallia henkilötietojen käsittely riippumatta toissijaisen käyttötarkoitusten yhteensopivuudesta alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.[286]

Rikosasioiden tietosuojalain 5.2 §:n mukaan lain 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä tarkoitusta varten kerättyjä henkilötietoja saa käsitellä muuhun kuin kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa. Rikosasioiden tietosuojalain esitöissä todetaan, että nämä säännökset kohdistuisivat niin alkuperäiseen rekisterinpitäjään kuin muihinkin rekisterinpitäjiin.[287] Rikosasiassa hankitun tai saadun tiedon käyttö samassa tai toisessa viranomaisessa vireillä olevan hallintoasian yhteydessä ei näin ollen ole yhteensopiva sen alkuperäisen tarkoituksen kanssa, ja siksi merkitsee poikkeamista henkilötietojen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta. Myöskään hallintoasiassa hankitun tai saadun tiedon käyttö samassa tai toisessa viranomaisessa vireillä olevan rikosasian yhteydessä merkitsee poikkeamista henkilötietojen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että *rikosasian yhteydessä henkilötietojen alkuperäisestä käsittelyn tarkoituksesta voidaan poiketa ainoastaan lain nojalla*.

Ulkomaalaisasian selvittämiseen ja ratkaisemiseen saattaa liittyä tarve saada tietoa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta. Julkisuuslain 22.2 §:n mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai tietoa siitä ei saa antaa tai paljastaa sivulliselle taikka antaa sitä tämän käytettäväksi. Viranomaisten *erillisyydestä* johtuen myös toiset viranomaiset ovat sivullisen asemassa, joten salassapito rajoittaa myös viranomaisten välistä tietojen luovuttamista. *Viranomainen voi antaa tiedon salassa*

[286] Ks. käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta mts., s. 130–132 sekä Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 92–93 ja 123–126.
[287] HE 31/2018 vp, s. 38–39.

pidettävästä asiakirjasta julkisuuslaissa ja muualla lainsäädännössä vahvistetuin edellytyksin. Viranomaisella ei näin ollen ole yleistä, pelkästään viranomaisasemaan tai virkatehtävien suorittamiseen perustuvaa oikeutta saada toiselta viranomaiselta salassapitovelvollisuuden alaisesta asiasta tai asiakirjasta.[288] Seuraavaksi tarkastellaan salassa pidettävien tietojen luovuttamisen edellytyksiä.

3.5.2. Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle maahanmuuttohallinnossa

Julkisuuslain 29 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle. Viranomainen *voi* antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Poliisin *oikeudesta antaa* tiedot ulkoministeriölle ja Suomen edustustolle sekä Migrille salassapitosäännösten estämättä säädetään poliisin henkilötietolaissa. Rajavartiolaitoksen *oikeudesta antaa* tiedot ulkoministeriölle ja Suomen edustustolle sekä Migrille salassapitosäännösten estämättä säädetään Rajavartiolaitoksen henkilötietolaissa. Suojelupoliisin *oikeudesta antaa* tiedot salassapitosäännösten estämättä säädetään poliisin henkilötietolain 7 luvussa. Migrin *oikeudesta saada* tiedot muilta viranomaisilta säädetään ulkomaalaislaissa ja kansalaisuuslaissa. Maahanmuuttoviranomaisten *oikeudesta saada* tiedot salassapitosäännösten estämättä säädetään ulkomaalaisrekisterilaissa. Näitä lainsäädäntöön perustuvia tiedonsaantioikeuksia tarkastellaan jäljempänä. Viranomaisen *velvollisuudesta* salassa pidettävien tietojen antamiseen toiselle viranomaiselle voidaan säätää erikseen.[289]

Julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja voidaan antaa sen henkilön *suostumuksen* perusteella, jonka suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty.[290] Julkisuuslaissa ei ole säädetty suostumuksen sisällöstä ja sen saamisen edellytyksistä. Julkisuuslain säännöstä on tämän vuoksi tulkittava henkilötietoja käsiteltäessä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen valossa, jossa vahvistetaan yleiset edellytykset suostumuksen antamiselle. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 11 kohdan mukaan

[288] Mäenpää 2018, s. 717 ja *Heuru, Kauko*, Hyvä hallinto. Edita Publishing. Helsinki 2003, s. 265–266.
[289] Mäenpää 2018, s. 721.
[290] Ks. Voutilainen 2019, s. 422.

suostumuksen on oltava vapaaehtoinen, yksilöity, tietoinen ja yksiselitteinen tahdonilmaisu.[291] Suostumuksen on oltava aito eikä se voi perustua viranomaisen painostukseen. Suostumuksen antajan on tiedettävä myös, mikä tahdonilmaisun oikeudellinen ja tosiasiallinen merkitys on.[292] Viranomaistoiminnassa suostumuksen täyttymisen edellytyksiä on tulkittava suppeasti. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 43 kohdan mukaan suostumuksen vapaaehtoisuuden täyttyminen viranomaistoiminnassa on epätodennäköistä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että suostumuksen käyttämiseen perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena on suhtauduttava pidättyväisesti. Valiokunnan mukaan tällainen sääntelytapa ei ole helposti sovitettavissa yhteen perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä.[293]

Edellytykset suostumusperusteiselle salassapidosta poikkeamiselle ovat vähäiset erityisesti tilanteissa, joissa pakolainen tai turvapaikan hakija on alaikäinen tai muuten vajaavaltainen. Holhoustoimesta annetun lain (442/1999, holhoustoimilaki) 2 §:n mukaan vajaavaltaisella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä (alaikäinen) ja sellaista 18 vuotta täyttänyttä henkilöä (täysi-ikäinen), joka on julistettu vajaavaltaiseksi. Holhoustoimilain 4 §:n mukaan alaikäisen edunvalvojina ovat hänen huoltajansa. Täysi-ikäisen edunvalvojana on henkilö, jonka tuomioistuin tai holhousviranomainen on tehtävään määrännyt. Täysi-ikäisen vajaavaltaisen edunvalvonta on pääsääntöisesti taloudellisiin asioihin keskittyvää edunvalvontaa, ellei edunvalvontatehtävään määrättäessä tuomioistuin ole määrännyt laajemmasta edustamisesta sellaisessa asiassa, jota päämies ei kykene ymmärtämään. Hallintolain 14.1 §:n mukaan vajaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Hallintolain 14.2 §:n mukaan kahdeksantoista vuotta täyttänyt vajaavaltainen käyttää itse yksin puhevaltaansa henkilöään koskevassa asiassa, jos hän kykenee ymmärtämään

[291] Ks. suostumuksen pätevyyden edellytyksistä WP259 rev.01: Asetuksen 2016/679 mukaista suostumusta koskevat suuntaviivat. Annettu 28.11.2017. Viimeksi tarkistettu ja hyväksytty 10.4.2018, s. 7–19 ja Voutilainen 2019, s. 164–169.
[292] Mäenpää 2018, s. 278.
[293] Ks. PeVL 42/2016 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot.

asian merkityksen. Hallintolain 14.3 §:n mukaan viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta. Hallintolaissa tarkoitettu puhevallan käyttäminen tarkoittaa muun ohella myös suostumuksen ilmaisemista hallintoasian käsittelyssä. Tästä syystä suostumusta koskevia säännöksiä on sovellettava hallintoasioita käsiteltäessä siten kuin hallintolaissa on säädetty. Vajaavaltainen pakolainen tai turvapaikanhakija ei voi käyttää yksin puhevaltaa, jos hän on alle 15-vuotias ja yli 15-vuotiaankin osalta tulee varmistua siitä, että hän ymmärtää suostumuksen merkityksen hänen eduilleen, oikeuksilleen ja velvollisuuksille. Tässä suhteessa pätevän suostumuksen saamiselle pakolaisen ja turvapaikan hakijan ollessa vajaavaltainen, voidaan pitää teoreettisena myös yli 15 vuotta täyttäneen osalta. Ymmärrettävyysvaatimusta tulee ainakin arvioida kielellisestä, mutta myös henkilön kehityksen näkökulmista. Erityisesti kehitystasoon liittyvää arviointia ei pystytä todennäköisesti tekemään hallintoviranomaisessa, vaan se edellyttää erityistä pätevyyttä, joka tyypillisesti on sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöillä.

Suostumuksen käyttö viranomaisten tietojenkäsittelyn (mukaan lukien luovuttamisen) laillisena perusteena ei ole täysin poissuljettua tietosuoja-asetuksen perusteella. Kriittisimmin unionin lainsäätäjän voidaan katsoa suhtautuvan sellaisiin viranomaistoiminnan yhteydessä syntyviin tietojenkäsittelytilanteisiin, joissa viranomainen käyttää julkista valtaa. Tämä tulkinta perustuu tietosuoja-asetuksen 49 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan henkilötietoja ei voida siirtää kolmanteen maahan suostumuksen perusteella, jos siirto liittyy toimiin, joita viranomaiset suorittavat osana julkisen vallan käyttöä. Ulkomaalaisasian käsittelyyn liittyy poikkeuksetta julkisen vallan käyttöä, joten suostumuksen perusteella tapahtuvaan salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen on tästä syystä suhtauduttava pidättyväisesti. Lisäksi on huomattava, ettei asianosainen välttämättä suostumusta annettaessa tiedä, millä tavalla tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle tulee vaikuttamaan häntä koskevan asian käsittelyyn. Tästä syystä ei voida myöskään lähteä siitä, että asianosaisen kannalta myönteisiä tietoja voitaisiin luovuttaa asianosaisen suostumuksen perusteella, mutta asian kielteisesti vaikuttavia tietoja ei voida.

Viranomaisen oikeuteen antaa tiedot salassapitosäännösten estämättä toiselle viranomaiselle sovelletaan myös julkisuuslain 26 §:n 2 ja 3 momenttia. Julkisuuslain 26.2 §:n mukaan viranomainen voi

salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen taloudellisesta asemasta taikka liikesalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta taikka 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitetusta henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tieto on tarpeen: 1) yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi; taikka 2) tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi. Julkisuuslain 26.2 §:n 2 kohdassa tarkoitettu tiedonantovelvollisuus voi liittyä esimerkiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 23 §:n mukaisiin Digi- ja väestötietoviraston tiedonsaantioikeuksiin.[294] Sen mukaan Digi- ja väestötietovirastolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada pykälässä tarkoitettuja tietoja esimerkiksi ulkomaalaishallinnon viranomaisilta. Ulkomaalaislaissa ja kansalaisuuslaissa ei säädetä erikseen Migrin julkisuuslain 26.2 §:n 1 kohdan mukaisesta tiedonanto-oikeudesta tai -velvollisuudesta.

Julkisuuslain 26.3 §:n mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.[295] On huomattava, että ainoastaan virka-aputehtävän suorittamiseksi välttämättömiä salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa. Julkisuuslain 26.3 §:n perusteella välttämättömyysvaatimuksesta voidaan poiketa, jos salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista.[296] Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että virka-aputehtävän suorittamiseksi salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja luovutettaessa on niistä poistettava kaikki sellaiset tiedot, joita ei voida pitää välttämättömänä virka-aputehtävän suorittamiseksi.

Varsinkin virka-aputehtävät ovat melko yleisiä viranomaisten välillä. Yleisesti se merkitsee sitä, että virka-apua antava viranomainen käyttää toimivaltaansa toisen viranomaisen tehtäväpiirissä, jotta

[294] Ks. Mäenpää 2018, s. 711 ja Voutilainen 2019, s. 418–419.
[295] Ks. mts., s. 419.
[296] HE/1998 vp, s. 103.

virka-avun saaja voisi toteuttaa tietyn tehtävänsä.[297] Virka-avun tulee perustua nimenomaan säännökseen (hallintolain 10.2 §).[298] Kansalaisuuslaissa ei säädetä virka-avun antamisesta. Ulkomaalaislain 8.1 §:ssä säädetään siitä, että Suomessa oleva henkilö voidaan asian selvittämiseksi velvoittaa saapumaan viranomaisen kuultavaksi. Henkilö, joka jättää noudattamatta saapumisvelvoitteen, voidaan määrätä noudatettavaksi. Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilaissa. Ulkomaalaislain esitöissä selvennetään, että noutamisen voi hoitaa poliisi virka-apuna siten kuin virka-avun antamisedellytyksistä poliisilaissa säädetään.[299] Poliisin antamasta virka-avusta säädetään poliisilain 9 luvun 1 §:ssä. Sen mukaan poliisin on annettava virka-apua ensinnäkin, jos niin on erikseen säädetty, ja toiseksi valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta tehtäviään.[300] Poliisilaissa säädetään siitä, että virka-avun antamisesta on säädettävä erikseen, ellei virka-apupyyntö liittyy valvontavelvollisuuden toteuttamiseen. *Voimassa olevassa lainsäädännössä ei erikseen säädetä poliisin velvollisuudesta antaa Migrille virka-apua*.

Salassa pidettävien tietojen pyytäjää koskee myös julkisuuslain 13.2 §:n mukainen selontekovelvollisuus. Julkisuuslain 13.2 §:n mukaan pyydettäessä saada tieto *salassa pidettävästä asiakirjasta* taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää (*selontekovelvollisuus*).[301] Tietojen pyytäjän selontekovelvollisuuden täyttäminen voi edellyttää salassa pidettävien tietojen paljastamista, vaikka pyydettävä tieto ei olisi salassa pidettävä. Tämä perustuu siihen, että tietojen pyytäjän tulee kertoa pyynnön kohteena olevien tietojen käyttötarkoitus, jota vasten tietoja luovuttava viranomainen arvioi, mitkä ovat kulloinkin sovellettavaksi tulevien salassapidosta poikkeamaan oikeuttavien säännösten perusteella tarpeellisia tai välttämättömiä tietoja, joita voidaan antaa toiselle viranomaiselle. Mikäli tietopyyntöä ei ole mahdollista esittää tavalla, joka ei johda salassa pidettävien tietojen paljastamiseen

[297] Mäenpää 2018, s. 710.
[298] Ks. virka-avun antamisesta myös Mäenpää 2018, s. 256–257.
[299] HE 28/2003 vp, s. 122.
[300] Ks. poliisin virka-avusta muulle viranomaiselle Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 444–474.
[301] Ks. Voutilainen 2019, s. 535 ja Mäenpää 2018, s. 735–736.

sivulliselle, edellyttää se käytännössä salassa pidettävien tietojen luovuttamista sivulliselle, minkä johdosta sille on oltava lainmukainen oikeusperuste. Maahanmuuttohallinnon alalla tämä liittyy erityisesti sellaisiin tietoihin, jotka sisältyvät julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin eli asiakirjoihin, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa. Maahanmuuttoviranomaisen pyytäessä saada pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa koskevia tietoja muilta viranomaisilta, joutuu se käytännössä paljastamaan, että tietopyyntö liittyy maahanmuuttoviranomaisessa vireillä olevaan ulkomaalaisasiaan. Tosin on huomattava, että maahanmuuttohallinnon asiakkuus – toisin kuin esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuus – ei ole itsessään salassa pidettävä tieto.[302]

Salassa pidettäviä tietoja saadakseen viranomainen voi joutua paljastamaan sen hallussa olevat salassa pidettävä tiedot. Salassa pidettäviä tietoja saanutta viranomaista koskee julkisuuslain 22 §:n mukainen asiakirjasalaisuus, vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto.[303] *Hyväksikäyttökielto* merkitsee käytännössä sitä, että salassa pidettävää tietoa ei saa käyttää omaksi tai jonkun muun hyödyksi taikka toisen vahingoksi (julkisuuslaki 23.3 §). *Mäenpään* mukaan hyväksikäyttökielto on määritelty niin, että se koskee vain henkilön omassa intressissä tapahtuvaa tietojen hyödyntämistä. Tästä seuraa, että viranomaisella on yleinen toimivalta käyttää sen hallussa olevaa salassa pidettävää tietoa virkatehtäviensä hoitamiseksi ja myös negatiivisten tai rajoittavien päätösten tekemisessä. Lisäksi Mäenpää on esittänyt, että Suomen oikeudessa ei ole yleistä rajoitussäännöstä, joka kieltäisi hallintoviranomaista käyttämästä sen hallussa olevaa julkista tai salassa pidettävää tietoa muuhunkin kuin siihen tarkoitukseen, johon se on saatu tai hankittu.[304] Henkilötietojen käsittelyyn liittyvän käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan periaatteen voidaan kuitenkin katsoa muodostavan tällaisen yleisen rajoitussäännöksen. Siitä seuraa, että viranomaisen hallussa olevia henkilötietoja voidaan käsitellä myöhemmin muussa tarkoituksessa kuin ne on saatu tai hankittu, jos käsittely perustuu lainsäädännössä vahvistettuun perusteeseen.[305]

---

[302] Ks. mts., s. 793–794.
[303] Ks. salassapitovelvoitteeseen kuuluvista asiakirjasalaisuudesta, vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta Voutilainen 2019, s. 435–446 ja Mäenpää 2018, s. 768–774.
[304] Mts., s. 774.
[305] GDPR johdanto-osan 50 kohta.

3.5.3. Tietojen antamistapa

Viranomaisen hallussa olevien tietojen antamistavoista säädetään yleisesti julkisuuslain 16 §:ssä. Viranomaisen hallussa olevista henkilötiedoista voi muodostua julkisuuslaissa tarkoitettu henkilörekisteri. Julkisuuslain 16.3 §:n mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallentaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Säännöstä ei sovelleta silloin, kun tietoja luovutetaan yksittäistapauksissa viranomaisen henkilörekisteristä. *Niissä tilanteissa, joissa viranomaisen esittämä tietopyyntö kohdistuu toisen viranomaisen hallussa oleviin julkisiin henkilötietoihin, yksittäisiä henkilötietoja voidaan luovuttaa*.[306] Julkisuuslain 16.3 §:n tarkoituksena on estää henkilötietojen luovuttaminen viranomaisesta siten, että tietoja luovutettaisiin lainvastaiseen henkilötietojen käsittelyyn.[307] Julkisuuslain 16.3 § on toissijainen muussa laissa oleviin viranomaisten henkilörekisterien tietojen luovutusta koskeviin säännöksiin. Julkisuuslain mukaista säännöstä sovelletaan yleensä, kun kysymys on sellaisista henkilörekistereistä, jotka syntyvät viranomaiselle säädetyn tehtävän johdosta. Oikeudesta saada otteita yleiseen käyttöön tarkoitetuista rekistereistä, kuten väestötietojärjestelmästä, on voimassa erityissäännökset.[308]

Julkisuuslain 16.4 §:n mukaan tietojen antamisesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädetään tiedonhallintalaissa. Sen 2 §:n 11 kohdan mukaan *teknisellä rajapinnalla* tarkoitetaan sähköisen tietojenvaihdon mahdollistavaa tiedonsiirtoratkaisua kahden tai useamman tietojärjestelmän välillä. Saman pykälän 12 kohdan mukaan *katseluyhteydellä* tarkoitetaan tietojärjestelmään toteutettua tietoaineistojen katselun mahdollistavaa rajattua näkymää. Tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä säädetään tiedonhallintolain 22 §:ssä ja katseluyhteyden avaamisesta viranomaiselle säädetään tiedonhallintalain 23 §:ssä.[309] Sääntely korvaa teknisiä käyttöyhteyksiä koskevan sääntelyn viimeistään tiedonhallintalaissa säädettyjen siirtymäaikojen päättyessä.

---

[306] Voutilainen 2019, s. 565.
[307] HE 30/1998 vp, s. 74.
[308] Mts., s. 73. Ks. henkilötietojen antamisesta viranomaisen henkilörekisteristä Voutilainen 2019, s. 563–569 ja Mäenpää 2016, s. 203–206.
[309] Ks. Voutilainen 2019, s. 562–563 ja 569–578.

Poliisin henkilötietolain 22 §:n 1 momentin mukaan poliisi ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 33 §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitos saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa *teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona* pykälissä tarkoitettuja henkilötietoja. Teknisen käyttöyhteyden käsitettä ei ole määritelty laissa. Käytännössä se merkitsee yleensä katseluyhteyden avaamista viranomaisen henkilörekisteriin.[310] Sääntely perustuu tältä osin julkisuuslain 29.3 §:ään, jossa aiemmin säädettiin teknisen käyttöyhteyden avaamisen yleisistä edellytyksistä.[311] Myöskään tietojoukkoa ei ole poliisin tai Rajavartiolaitoksen henkilötietolaeissa tai niiden esitöissä määritelty. Tietojoukon käsitettä käytetään myös EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 6 kohdan mukaan rekisterillä tarkoitetaan mitä tahansa jäsenneltyä henkilötietoja sisältävää *tietojoukkoa*, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli *tietojoukko* sitten keskitetty, hautautettu tai toiminnallisin tai maantieteellisin perustein jaettu. Lisäksi saman artiklan 2 kohdasta seuraa, että käsittelyllä tarkoitetaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin *tietojoukkoihin*. Lisäksi tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 68 kohdassa nimenomaisesti todetaan, että tietyssä henkilötietoja sisältävässä *tietojoukossa* tiedot voivat koskea useampia kuin yhtä rekisteröityä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että *tietojoukkona tapahtuvassa luovutuksessa luovutetaan yhteen tai useampaan henkilöön liittyviä tietoja jollakin tapaa jäsenneltynä kokonaisuutena*. Henkilötietoja sisältävä tietojoukko voi olla joko sähköisessä tai manuaalisessa muodossa.[312]

Voimassa oleva sääntely ei vastaa sitä, mitä tiedonhallintalaissa on säädetty katseluyhteyden avaamisen edellytyksistä. Katseluyhteyden avulla tietoja voidaan luovuttaa vain yksittäisen haun perusteella, jolloin haun kohteena voi olla yksittäiset henkilötiedot toisen viranomaisen tietojärjestelmästä. Puolestaan teknisiä rajapintoja koskeva sääntely ei vastaavalla tavalla rajaa sitä, minkälaisen tietojoukon teknisten rajapintojen avulla voidaan luovuttaa, joskin luovutukset on oltava jollakin tavalla rajattuja ja kontrolloituja. Sääntelyä on tältä osin tarkistettava vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä.

[310] Mts., s. 561–562.
[311] Ks. myös mts., s. 574–575.
[312] Nykyään kumotun henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain esitöissä tietojoukko määriteltiin seuraavalla tavalla. *Tietojoukolla* tarkoitetaan tiettyyn hakuun liittyvää usean yksittäisen tiedon muodostamaa kokonaisuutta. Tietojoukko on esimerkiksi tietojärjestelmästä ohjelmallisesti poimittu tietokokonaisuus, jossa haku on tapahtunut automaattisesti ennalta määriteltyjen poimintaehtojen mukaisesti. HE 66/2012 vp, s. 23.

3.5.4. Maahanmuuttoviraston ja ulkoasiainhallinnon välinen tiedonvaihto[313]

Ulkoasiainhallintoon kuuluvien Suomen edustustojen tehtäviin kuuluu oleskelulupia koskevien hakemusten vastaanottoon ja käsittelyyn sekä viisumiasioihin liittyviä tehtäviä. Migrin ja Suomen edustustojen väliselle tiedonvaihdolle voi olla tarvetta esimerkiksi tilanteessa, jossa turvapaikan saaneen henkilön perheenjäsen ulkomailla ollessaan hakee oleskelulupaa tai turvapaikan saanut tai turvapaikanhakija kutsuu toisen henkilön viisumilla Suomeen.

Ulkomaalaisasioiden käsittelyä koskevat tiedot tallennetaan ulkomaalaisrekisteriin.[314] Ulkomaalaisrekisterilain mukaista ulkomaalaisrekisteriä pidetään ja käytetään muun muassa ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten sekä valtion turvallisuuden suojaamiseksi. Lisäksi ulkomaalaisrekisteriä pidetään muun muassa Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä ja menettämistä sekä kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa varten (ulkomaalaisrekisterilain 2 §).

Ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjistä säädetään ulkomaalaisrekisterilain 3 §:ssä. Ulkomaalaisrekisteriin kuuluvien hakemusasioiden osarekisterin, työnantajaosarekisterin, muukalaispassien ja pakolaisen matkustusasiakirjojen osareksiterin, maahantulon ja maastalähdön valvonnan osarekisterin, tutkinto-osarekisterin sekä kansalaisuusasioiden osarekisterin päävastuullinen rekisterinpitäjän on ulkomaalaisrekisterilain 3.1 §:n mukaan Migri, joka vastaa myös näiden osarekisterien ylläpidosta. Ulkoasiainministeriö on taas ulkomaalaisrekisterilain 3.2 §:ssä säädetyllä tavalla erikseen pidettävien ulkomaalaisrekisteriin kuuluvien viisumiasioiden osarekisterin ja maahantuloedellytysten osarekisterin päävastuullinen rekisterinpitäjä ja vastaa näiden ylläpidosta. Osarekisterinpitäjyys tarkoittaa, että ulkoasiainministeriö on julkisuuslaissa tarkoitetulla tavalla toimivaltainen viranomainen päättämään rekisterissä olevien tallenteiden (viranomaisen asiakirjojen) antamisesta.

---

[313] Eduskunta on hyväksynyt lait, jotka kumoavat muun muassa ulkomaalaisrekisteristä annetun lain. Tässä selvityksessä tiedonvaihtoa on tulkittu kesäkuussa 2020 voimassa olevan lainsäädännön perusteella, joten uudistunut lainsäädäntö tuo muutoksia tähän sääntelyyn.

[314] Ks. Aer 2016 s, 62–64.

Ulkomaalaisrekisterilain esitöissä todettiin, että lakiehdotuksessa tarkoitettujen rekisterinpitäjien välillä on tarpeen virkatehtävistä johtuva säännönmukainen ja runsas tietojenvaihto. Viranomaisilla, joilla ulkomaalaislaissa ja kansalaisuuslaissa on säädetty tehtäviä ulkomaalaisia koskevissa asioissa, tulisi olla yhdenmukaiset mahdollisuudet saada tietoja rekisteristä niille kuuluvien tehtävien tarkoituksenmukaiseksi suorittamiseksi. Rekisterinpitäjinä heillä olisi tähän mahdollisuus ilman erillistä tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä.[315] Lainsäätäjän ajatuksena näyttää olevan ulkomaalaisrekisterin yhteisrekisterinpitäjyys. Samaan aikaan vaikuttaa kokonaan unohtuneen se, että Migrin ja ulkoministeriön ulkomaalaisasioihin liittyvissä tehtävissä ja toimivallan laajuudessa on eroja. Lisäksi salassapitovelvoitteiden kannalta toiset viranomaiset ovat sivullisen asemassa. *Yhteisrekisterinpitäjyyteen viittaavat järjestelyt eivät muodosta poikkeusta viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevasta sääntelystä johtuvista viranomaisten välisistä toimivaltasuhteista ja asiakirjojen antamista koskevista perusteista, ellei näistä poikkeuksista ole säädetty erikseen nimenomaisesti laissa.*[316]

Ulkomaalaisrekisterilain 3.4 §:n mukaan rekisteriä pitävien ja käyttävien viranomaisten palveluksessa olevat ovat oikeutettuja näkemään ja käsittelemään teknisen käyttöyhteyden avulla ulkomaalaisrekisteriin talletettuja tietoja ainoastaan rekisterin 2 §:ssä säädettyyn tarkoitukseen liittyvien toimivaltuuksiensa rajoissa. Päävastuullinen rekisterinpitäjä myöntää viranomaisen esityksestä henkilölle käyttöoikeuden niihin osarekistereihin ja osarekistereiden tietoryhmiin tai tietokenttiin, joiden päävastuullinen rekisterinpitäjä katsoo olevan tarpeen kyseisen viranomaisen ulkomaalais- ja kansalaisuusasioita koskevien lakisääteisten tehtävien hoitamista varten. Yhteisrekisterinpitäjyys ei siten käytännössä muodosta viranomaisille rajatonta pääsyä ulkomaalaisrekisterissä oleviin tietoihin vaan eri viranomaisten palveluksessa olevien henkilöiden käsittelyoikeudet määräytyvät toimivaltasäännösten perusteella. Käsittelymahdollisuuksia rajoittavat konkreettisessa käsittelytilanteessa myös tietosuoja-asetuksessa säädetyt käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tarpeellisuuden vaatimukset.

[315] HE 206/1997 vp, s. 9.
[316] PeVL 62/2018 vp, s. 5–6.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei erikseen säädetä ulkoministeriön tai edustustojen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä tiedot Migriltä. Eduskunnassa on vireillä ehdotus laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa.[317] Lakiehdotuksen voimaantulo tuo tähän muutoksen, koska se sisältää nimenomaiset säännökset ulkoministeriön ja edustuston tiedonsaantioikeudesta suhteessa Maahanmuuttovirastoon. Näiden tahojen tiedonsaantioikeus sidotaan tiettyyn käsittelytarkoitukseen, tiettyjen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja välttämättömyysvaatimukseen.[318] Tiedonsaantia koskevissa säännöksissä on asetettu korkea kynnys, joten pelkästään se, että tieto – esimerkiksi turvapaikkapuhuttelusta – *olisi tarpeen* perheenjäsenen perhesidehaastattelua varten, ei luo riittävää perustetta saada tieto Maahanmuuttovirastolta. Ehdotetun säännöksen mukainen tiedonsaantioikeus ulottuisi ainoastaan sellaisiin tietoihin, jotka ovat *välttämättömiä* eli ehdottoman tarpeellisia laissa tarkoitettujen tarkoitusten saavuttamiseksi ja lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Katseluyhteyden avaamisen yleisenä edellytyksenä on, että katseluoikeuden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus tietoihin. Katseluyhteyden avaamisen muista edellytyksistä säädetään tiedonhallintalain 23 §:ssä.

Ulkomaalaisrekisterilain 3 §:n 2 momentin mukaan ulkoasiainministeriö on erikseen pidettävien ulkomaalaisrekisteriin kuuluvien viisumiasioiden osarekisterin ja maahantuloedellytysten osarekisterin päävastuullinen rekisterinpitäjä ja vastaa näiden ylläpidosta. Ulkomaalaisrekisterilain 3.4 §:n mukaan rekisteriä pitävien ja käyttävien viranomaisten palveluksessa olevat ovat oikeutettuja näkemään ja käsittelemään teknisen käyttöyhteyden avulla ulkomaalaisrekisteriin talletettuja tietoja ainoastaan rekisterin 2 §:ssä säädettyyn tarkoitukseen liittyvien toimivaltuuksiensa rajoissa. Päävastuullinen rekisterinpitäjä myöntää viranomaisen esityksestä henkilölle käyttöoikeuden niihin osarekistereihin ja osarekistereiden tietoryhmiin tai tietokenttiin, joiden päävastuullinen rekisterinpitäjä katsoo olevan tarpeen kyseisen viranomaisen ulkomaalais- ja kansalaisuusasioita koskevien lakisääteisten tehtävien hoitamista varten. Ulkoministeriö näin ollen myöntää myös Migrin esityksestä sen palveluksessa olevalle henkilölle käyttöoikeuden viisumiasioiden osarekisteriin. Migri taas myöntää ulkoministeriön

[317] HE 18/2019 vp.
[318] Ks. myös HaVM 10/2020 vp.

ja Suomen edustustojen palveluksessa oleville käyttöoikeuden muihin ulkomaalaisrekisterin osarekistereihin.

3.5.5. Maahanmuuttoviraston lakiin perustuvat tiedonsaantioikeudet turvallisuusviranomaisilta

Migrin tiedonsaanti-intressi voi kohdistua ainakin julkisuuslain 24.1 §:n 3, 4 ja 9 kohdassa tarkoitettuihin turvallisuusviranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin ja tietoihin. Julkisuuslain 24.1 §:n 3 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat *poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa*, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan. Säännöksen tarkoituksena on muun muassa varmistaa esitutkinnan onnistuminen. On huomattava, että esitutkintaa suorittavia viranomaisia ovat poliisin ohella myös esimerkiksi rajavartio- ja tulliviranomaiset, joilla on oikeus suorittaa eräiden rikosten esitutkinta.[319] Rikosta ja esitutkintaa koskevien tietojen salassapitovelvollisuus päättyy säännöksessä olevan oletamaan mukaan, kun asia on ollut esille tuomioistuimen istunnossa tai kun esitutkinta muuten loppuu. Tosin esitutkinnan päätyttyäkin esitutkinta-aineisto on salassa pidettävä, jos se sisältää esimerkiksi yksityiselämän ydinalueen suojaamiseksi salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja.[320]

Julkisuuslain 24.1 §:n 4 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat *poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ja rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset samoin kuin henkilöllisyyden tai matkustusoikeuden todentamista tai varmentamista koskevan hallintoasian käsittelyssä saamat ja ottamat henkilön valokuvat ja muut henkilötuntomerkkitiedot sekä henkilölle tai henkilökortille tai matkustusasiakirjalle annetut erityiset*

[319] HE 30/1998 vp, s. 89.
[320] Mts., s. 89–90.

tunnisteet. Lainkohdassa tarkoitetut rikosten ehkäisemistä varten laaditut ja hankitut selvitykset eivät liity mihinkään vireillä olevaan esitutkintaan, vaan saattavat olla esimerkiksi yleisluonteisempia selvityksiä tai koskea epäilyä hankkeilla olevasta rikoksesta. Nämä tiedot ja muut lainkohdassa tarkoitetut tiedot kuuluvat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin.[321]

Julkisuuslain 24.1 §:n 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat *suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä*, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta.

Ulkomaalaislaissa ei säädetä erikseen Migrin tiedonsaantioikeuksista suhteessa turvallisuusviranomaisiin. Kansalaisuuslain 48.1 §:ssä säädetään, että Migrillä on sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi *oikeus* sen lisäksi, mitä muualla on säädetty, *salassapitosäännösten estämättä saada* maksutta asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitulla tavalla tietoja *rajavartiolaitoksen toiminnallisesta tietojärjestelmästä*, jotka ovat välttämättömiä Suomen kansalaisuuden saamisen, säilyttämisen, menettämisen ja siitä vapautumisen edellytysten selvittämiseksi sekä kansalaisuusaseman määrittämiseksi. Kansalaisuuslain 48.2 §:n mukaan 1 momentissa tarkoitetut tiedot voidaan saada teknisen käyttöyhteyden avulla tai konekielisessä muodossa. Migrin tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Kun otetaan huomioon, että rajavartiolaitoksen toiminnallisen tietojärjestelmän koostuu useista osarekistereitä (tutkinta- ja virka-apurekisteri, lupa- ja valvonta-asioiden rekisteri, rikoksesta epäiltyjen rajavartiolaitoksen rekisteri sekä turvallisuustietorekisteri), tiedonsaantioikeuden tosiasiallinen laajuus jää säännöksen perusteella osin epäselväksi.[322]

Sääntelyä on tältä osin tarkistettava vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Siinä on otettava huomioon erityisesti tiedonhallintalaissa tietojen luovuttamiselle vahvistetut edellytykset.

Migrin tiedonsaantioikeuksista säädetään ulkomaalaisrekisterilaissa. Ulkomaalaisrekisterilain 8.1 §:n mukaan rekisterinpitäjällä *on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada* ulkomaalaisrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja kyseisessä pykälässä

[321] Mts., s. 90–91.
[322] Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 92/2013 vp, s. 5 laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

yksilöidyissä tilanteissa. Migrillä on rekisterinpitäjänä oikeus salassapitosäännösten estämättä saada *muun muassa* seuraavia tietoja:

- sakkorekisteriin talletetuista ulkomaalaisille tuomituista tai määrätyistä sakkorangaistuksista ja niiden täytäntöönpanosta sekä oikeushallinnon valtakunnallisen tietojärjestelmän diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnallisesta käsittelyjärjestelmästä tiedot syyttäjäviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista tai olleista ulkomaalaisten tai Suomen kansalaisten tekemiksi epäillyistä rikoksista sekä ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmästä tiedot rikosasioissa annetuista ulkomaalaista tai Suomen kansalaista koskevista ratkaisuista ja hakijalle tuomioistuimessa määrättyä elatusvelvollisuutta koskevasta ratkaisusta samoin kuin tieto edellä tarkoitetuissa asioissa annettujen ratkaisujen lainvoimaisuudesta, jos tällainen tieto on saatavissa (1 kohta) ;
- esitutkintaviranomaiselta 5 §:n 1 ja 2 momentin ja 6 §:n 1 momentin 2–6 kohdassa tarkoitettua henkilöä koskevia rikosasian esitutkintaan liittyviä tietoja siltä osin kuin se voi tapahtua esitutkintaa vaarantamatta (3 kohta);
- poliisin henkilörekistereistä tietoja henkilön tunnistamiseksi ja tietoja matkustusasiakirjoista (10 kohta);
- Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 7 §:ssä tarkoitettuja tietoja (11 kohta).

Migrin tiedonsaantioikeus ulottuu ainoastaan sellaisiin toisen viranomaisen hallussa oleviin tietoihin, jotka ovat välttämättömiä sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Ulkomaalaisrekisterilain 8.2 §:n mukaan 1 momentissa tarkoitettuja tietoja voidaan luovuttaa siten kuin rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, myös konekielisessä muodossa tai teknisen käyttöyhteyden avulla, kun on selvitetty tietojen suojaaminen henkilötietolain 32 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Säännös sisältää viittauksen konekielisessä muodossa ja teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvaan tietojen luovuttamiseen sekä viittauksen kumottuun henkilötietolakiin, joten sääntelyä tältä osin tulisi muuttaa vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä.[323]

Esitutkintaviranomaisen on tietojen luovutettaessa ulkomaalaisrekisterilaissa tarkoittamalla tavalla varmistettava, että rikosasian esitutkintaan liittyviä tietoja annetaan ainoastaan, jos voi tapahtua esitutkintaa vaarantamatta. Maahanmuuttoviraston palveluksessa olevien on taas huomattava, että salassa pidettävien tietojen osalta heitä koskee vaitiolovelvollisuus (JulkL 23 §). Salassa pidettävästä

[323] Ehdotettu laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (HE 18/2019 vp) korvaa ulkomaalaisrekisteristä annetun lain.

viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen säädetään (julkisuuslaki 10 §). Asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin säädetään julkisuuslain 11 §:ssä. Asianosaisella ei ole oikeutta saada tieto salassa pidettävän asiakirjan sisällöstä muun muassa esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa esitettyyn tai laadittuun asiakirjaan ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haitta asian selvittämiselle. Maahanmuuttoviraston palveluksessa olevan on tapauskohtaisesti arvioitava, aiheuttaako tiedon antaminen asianosaiselle haittaa asian selvittämiselle.

3.5.6. Turvallisuusviranomaisten tietojen luovutusoikeudet Maahanmuuttovirastolle

Turvallisuusviranomaisten hallussa oleva tiedot ovat laajasti salassa pidettäviä. Salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa toiselle viranomaiselle vain julkisuuslaissa tai muualla lainsäädännössä säädetyin edellytyksin. Poliisin oikeudesta luovuttaa tiedot muille viranomaisille säädetään poliisin henkilötietolain 22 §:ssä. Poliisin henkilötietolain 22.1 §:n mukaan poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona 5–8, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Kyseisen säännöksen nojalla poliisi saa luovuttaa henkilötietoja *Migrille* ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevien sellaisten asioiden käsittelemistä ja ratkaisemista varten, jotka lailla tai asetuksella säädetään Migrin tehtäväksi, sekä Migrille säädettyjä valvontatehtäviä varten.[324] Säännöksen nojalla poliisi voi luovuttaa Migrille myös salassa pidettäviä tietoja, jos ne ovat tarpeellisia Migrille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Tietojenluovutus voi liittyä mihin tahansa Migrissä vireillä olevaan ulkomaalaisasian käsittelyyn. Seuraavaksi määritellään, mitä tietoja poliisi voi kyseisen säännöksen nojalla luovuttaa.

Poliisin henkilötietolain 5–8, 11 ja 12 §:ssä määritellään ne käsittelytarkoitukset, joissa poliisi saa käsitellä henkilötietoja tehtäviensä suorittamiseksi sekä kunkin käyttötarkoituksen osalta sallitut tietosisällöt. Poliisin henkilötietolain esitöissä todetaan, että käsiteltäviä tietosisältöjä koskevat säännökset eivät sisällä yksityiskohtaisia tietoluetteloita, vaan säännöksissä säädetään *tietoluokista*. Tie-

[324] Samoin edellytyksin poliisi voi luovuttaa tietoja *ulkoministeriölle ja Suomen edustustolle* näiden toimivaltaan kuuluvan passin tai muuta matkustusasiakirjaa, viisumia, työntekijän oleskelulupaa, yrittäjän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa koskevan asian käsittelyä varten (poliisin henkilötietolain 22.1 §:n 8 kohta).

toluokkien tarkempi sisältö määräytyy käsittelytarkoituksen perusteella. Tarkoituksen kannalta tarpeettomien henkilötietojen käsittelyä säännökset eivät mahdollista.[325] Täsmällisiä tietoluetteloita ei tämän vuoksi tässä voida esittää vaan tietosisällöt määräytyvät kussakin pykälässä säädetyn käyttötarkoituksen mukaan.

Poliisin henkilötietolaki	Käyttötarkoitus ja käsiteltävät tietosisällöt
5 §	*Esitutkinnan, poliisitutkinnan tai muun rikoksen selvittämiseen tai syyteharkintaan saattamiseen liittyvän tehtävän, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän tehtävän ja muun poliisille säädetyn valvontatehtävän suorittamiseksi*.[326] Näiden tehtävien suorittamiseksi käsiteltävät tiedot liittyvät henkilöihin, jotka ovat: 1) rikoksesta tai rikokseen osallisuudesta epäiltyjä; 2) alle 15-vuotiaita rikollisesta teosta epäiltyjä; 3) esitutkinnan, poliisitutkinnan tai poliisin toimenpiteen kohteena; 4) rikoksen ilmoittajia tai asianomistajina esiintyviä henkilöitä; 5) todistajia; 6) uhreja; 7) poliisin kenttätehtäviin tai laissa erikseen säädettyihin valvontatehtäviin välittömästi liittyviä; 8) muutoin tehtävään liittyvien lisätietojen antajia.
6 §	Poliisin henkilötietolain 5 §:ssä tarkoitetuista henkilöistä henkilön perustietojen lisäksi seuraavia henkilötietoja: 1) poliisin tehtävään, toimenpiteeseen ja tapahtumaan liittyvät yksilöinnit, kuvaukset ja luokitukset; 2) tuntomerkkitiedot henkilöllisyyden toteamiseksi, mukaan lukien sormen-, käden- ja jalanjäljet, käsiala-, ääni- ja hajunäyte, DNA-tunniste, kasvokuva ja

[325] HE 242/2018 vp, s. 59.

[326] Lain esitöiden mukaan säännöksellä katetaan kaikenlainen poliisin suorittama tutkinta ja selvittäminen, mukaan lukien esitutkintaa edeltävä selvittäminen sekä muu poliisin toimitettavaksi laissa säädetty tutkinta kuin rikoksen johdosta toimitettava esitutkinta (poliisitutkinta). Myös esitutkintaan tai poliisitutkintaan sisältyvä tekninen tutkinta kuuluu säännöksen soveltamisalaan. Ks. mts., s. 60.

	muut biometriset tiedot; lähisukulaisten tietoja voidaan käsitellä kadonneiksi ilmoitettujen henkilöiden löytämiseksi ja tunnistamattomina löytyneiden vainajien tunnistamiseksi vain asianomaisen henkilön suostumuksella;[327] 3) toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tiedot henkilön terveydentilasta ja sen seurannasta taikka hänen sairautensa hoidosta, kohteen tai henkilön vaarallisuudesta tai arvaamattomuudesta sekä tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta (ns. turvallisuustiedot); 4) tunnistetieto syyttäjän tai tuomioistuimen ratkaisusta ja tieto siitä, onko henkilö tuomittu rangaistukseen, jätetty syyttämättä tai rangaistukseen tuomitsematta, onko syyte hylätty taikka jätetty tutkimatta tai sillensä ja tieto ratkaisun lainvoimaisuudesta.
7.1–3 §	*Rikosten ennalta estämiseen tai paljastamiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi*. Näissä tarkoituksissa käsiteltävien henkilötietojen täytyy liittyä seuraaviin henkilöihin: 1) joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta; 2) jotka ovat yhteydessä 1 kohdassa tarkoitettuun henkilöön tai jotka tavataan tämän seurassa, ja yhteydenpidolla tai tapaamisella voidaan toistuvuuden, olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi olettaa olevan yhteys rikokseen; 3) jotka ovat poliisilain 5 luvun 13 §:n mukaisen tarkkailun tai muun poliisin toimenpiteen kohteena. Henkilötietoja saa käsitellä, jos se on rikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi välttämätöntä, myös seuraavista henkilöistä: 1) rikoksen todistajat; 2) rikoksen uhrit; 3) rikoksen ilmoittajat tai asianomistajina esiintyvät.

[327] Näihin tietoihin kuuluvat myös ulkomaalaisen tunnistamistiedot, joihin sisältyvät ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitetut sormenjäljet, valokuva sekä muut henkilötuntomerkit. Ks. mts., s. 64–65.

7.5 §	Poliisi saa lisäksi käsitellä poliisimiesten havaitsemia ja poliisille ilmoitettuja tietoja sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan (ns. havaintotiedot).[328]
8 §	Poliisin henkilötietolain 8 §:n poliisi saa käsitellä 7 §:ssä tarkoitetuista henkilöistä 4 §:ssä tarkoitettujen henkilön perustietojen lisäksi seuraavia henkilötietoja: 1) poliisin tehtävään, toimenpiteeseen ja tapahtumaan liittyvät yksilöinnit, kuvaukset ja luokitukset; 2) henkilön yhteyksiä, elämäntapoja, taloudellista tilannetta, harrastuksia ja muita kiinnostuksen kohteita koskevat tiedot; 3) tuntomerkkitiedot henkilöllisyyden toteamiseksi, mukaan lukien ääninäyte, kasvokuva ja muut biometriset tiedot; 4) toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tiedot henkilön terveydentilasta ja sen seurannasta taikka hänen sairautensa hoidosta, kohteen tai henkilön vaarallisuudesta tai arvaamattomuudesta sekä tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta.
11 §	*Lupahallintoon liittyvien tehtävien ja sellaisten poliisille laissa erikseen säädettyjen valvontatehtävien suorittamiseksi*, jotka eivät liity rikoksen ennalta estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen tai syyteharkintaan saattamiseen tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemiseen tai tällaisten uhkien ehkäisemiseen.
12 §	Poliisin henkilötietolain 12 §:n mukaan 4 §:ssä tarkoitettujen henkilötietojen perustietojen lisäksi poliisi saa käsitellä 11 §:ssä tarkoitettuihin tarkoituksiin seuraavia henkilötietoja: 1) hakemusta, lupaa, lausuntoa, ilmoitusta ja päätöstä koskevat tiedot; 2) luvan myöntämisen ja voimassaolon estettä koskevat tiedot sekä luvan myöntämisen ja voimassaolon edellytysten selvittämiseksi tarvittavat tiedot, mukaan lukien terveyttä koskevat tiedot ja muut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot; 3) viranomaisen toimenpiteitä koskevat tiedot;

[328] Näiden kohdalla kyse on tiedoista, joita poliisi saa havainnoidessaan toimintaympäristöään tai tiedoista, jotka sivullinen on saattanut poliisin tietoon. Ks. mts., s. 70.

	4) henkilön valokuva ja nimikirjoitusnäyte, jotka hän on luovuttanut poliisille, ulkoministeriölle tai ulkoasiainhallinnon viranomaiselle hakiessaan sellaista lupaa tai päätöstä, jonka valmistamiseen henkilön valokuva ja nimikirjoitusnäyte ovat tarpeen; 5) henkilökorttilaissa (663/2016) ja passilaissa (671/2006) säädettyjen tehtävien suorittamiseksi henkilökortin tai passin hakijalta hakutilanteessa otetut biometriset sormenjälkitiedot ja kasvokuva; 6) toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tiedot henkilön terveydentilasta ja sen seurannasta taikka hänen sairautensa hoidosta, kohteen tai henkilön vaarallisuudesta tai arvaamattomuudesta sekä tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta; 7) hallinnollisia seuraamuksia koskevat tiedot; 8) muut kuin 1–7 kohdassa tarkoitetut 11 §:ssä tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot, ei kuitenkaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Taulukko 2. Poliisitoimessa käsiteltävät tiedot.

Poliisin henkilötietolain 22 §:n mukainen *luovutusoikeus* on olemassa riippumatta, missä tarkoituksessa poliisin hallussa olevat henkilötiedot kerätty, saatu tai hankittu. Kyseisen pykälän nojalla voidaan toiselle viranomaiselle luovuttaa myös salassa pidettäviä tietoja, mukaan lukien julkisuuslain 24.1 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Poliisin henkilötietolain 22 §:n 1 momentin mukainen luettelo ei ole tyhjentävä eikä se rajoita muualla laissa olevien tiedon luovuttamista tai tiedonsaantia koskevien säännösten soveltamista. Toisaalta myös teknisenä käyttöyhteydessä tai tietojoukkona tietoja luovutettaessa on aina arvioitava, mitkä tiedot ovat tarpeen vastaanottajan lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi, ja kohdistuuko luovutettaviin tietoihin mahdollisesti muualla laissa säädettyjä käsittelyrajoituksia. Poliisin henkilötietolain 22 § ei näin ollen mahdollista kaikkien poliisin käsittelemien henkilötietojen rajoittamatonta luovutusta mihin tahansa pykälässä mainittuun käsittelytarkoitukseen.[329]

[329] Mts., s. 87.

Poliisin henkilötietolain 22.2 §:n mukaan henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja saa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä ainoastaan tämän pykälän 1 momentin 4, 6, 8 ja 9 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille henkilöllisyyden varmistamiseksi ja asiakirjan aitouden toteamiseksi, jos se on välttämätöntä henkilön maahantuloa, maassa oleskelua tai maasta lähtöä koskevien asioiden käsittelyä varten. Tietoja näin ollen voidaan luovuttaa muun muassa ulkoministeriölle ja Suomen edustustolle sekä *Migrille*. Säännös koskee biometristen tietojen luovutusta henkilöllisyyden varmistamiseksi ja asiakirjan aitouden toteamiseksi silloin, kun se on tarpeen henkilön maahantuloa, maassa oleskelua tai maasta lähtöä koskevien asioiden käsittelyä varten.[330]

Poliisin henkilötietolain 22.3 §:n mukaan sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, poliisi *saa perustellusta syystä luovuttaa salassapitosäännösten estämättä* teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona *viranomaiselle henkilötietoja, jotka ovat välttämättömiä viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi*. Hallintovaliokunnan mukaan tämä säännös mahdollistaa viranomaisen lakisääteisen tehtävän kannalta välttämättömien tietojen luovuttaminen siltä osin kuin luovutusoikeudesta ei säädetä 1 momentissa.[331] Poliisilain henkilötietolain 22.3 §:n suhde saman pykälän 1 momentissa säädettyyn tietojen luovuttamiseen jää epäselväksi. Poliisin henkilötietolain 22.1 §:stä ei käy ilmi, mihin kaikkiin tietoihin siinä mainittujen viranomaisten tiedonsaantioikeus tosiasiallisesti ulottuu. Säännöstä voidaan tulkita siten, että se mahdollistaa kaikkien niiden poliisin hallussa olevien henkilötietojen luovuttamisen, jotka ovat tarpeellisia pykälässä tarkoitettujen viranomaisten lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Poliisin henkilötietojen 22.3 § taas rajaa tietojenluovutuksen välttämättömiin. Sen voidaan katsoa kuitenkin koskevan pykälän 1 momentissa mainittujen viranomaisten ohella kaikkia muita viranomaisia.

Rajavartiolaitoksen oikeudesta luovuttaa tiedot muille viranomaisille säädetään Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 33 §:ssä. Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 33.1 §:n mukaan sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, Rajavartiolaitos saa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä teknisen käyt-

[330] Ibid.
[331] HaVM 39/2018 vp, s. 43.

töyhteyden avulla tai tietojoukkona 7–15 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi seuraavasti: Migrille ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevien sellaisten asioiden käsittelemistä ja ratkaisemista varten, jotka lailla tai asetuksella on säädetty Migrin tehtäviksi sekä Migrille säädettyjä valvontatehtäviä varten (Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 33.1 §:n 8 kohta).[332]

Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 7–15 §:ssä määritellään ne käsittelytarkoitukset, joissa Rajavartiolaitos saa käsitellä henkilötietoja tehtäviensä suorittamiseksi sekä kunkin käyttötarkoituksen osalta sallitut tietosisällöt.[333] Poliisin henkilötietolain tavoin täsmällisiä tietoluetteloita ei tämän vuoksi tässä voida esittää vaan tietosisällöt määräytyvät kussakin pykälässä säädetyn käyttötarkoituksen mukaan.

Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki	Käyttötarkoitukset ja käsiteltävät tietosisällöt
7 §	*Rajavalvonnan suorittamiseksi, rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi sekä rajavartiolain 27 §:ssä tarkoitetun tutkinnan suorittamiseksi.* Näissä tehtävissä saa käsitellä henkilön perustietojen lisäksi seuraavia henkilötietoja: 1) Rajavartiolaitoksen tehtävään, toimenpiteeseen tai tapahtumaan liittyvät yksilöinnit, kuvaukset ja luokitukset; 2) Schengenin rajasäännöstön II liitteessä tarkoitetut tiedot; 3) rajavartiolain 29 §:ssä tarkoitetun teknisen valvonnan tallenteet; 4) tietoja henkilöiden ja kulkuneuvojen liikkeistä ja sijainnista rajan läheisyydessä sekä matkustajista ja miehistöstä rajat ylittävässä henkilöliikenteessä; 5) tiedot liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määräämiseksi; 6) tiedot rajavartiolaissa tarkoitettua rajavyöhykelupaa ja rajanylityslupaa koskevan asian käsittelemiseksi;

[332] Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 33.1 §:n 9 kohdan mukaan henkilötietoja voidaan luovuttaa *ulkoministeriölle ja Suomen edustustolle* niiden toimivaltaan kuuluvan passia tai muuta matkustusasiakirjaa, viisumia tai työntekijän oleskelulupaa, yrittäjän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa koskevan asian käsittelemistä varten.
[333] Hallituksen esitys eduskunnalle 241/2018 vp, s. 32 laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

	7) Rajavartiolaitokselle tehdyt rajavyöhykeilmoitukset ja muut ilmoitukset; 8) tietoja muiden valtioiden rajavalvontaviranomaisten toiminnasta ja kokoonpanosta sekä rajatilanteesta Suomessa ja Euroopan unionissa; 9) tuntomerkkitiedot henkilöllisyyden toteamiseksi mukaan lukien kasvokuva; 10) toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tiedot henkilön terveydentilasta ja sen seurannasta taikka hänen sairautensa hoidosta, kohteen tai henkilön vaarallisuudesta tai arvaamattomuudesta sekä tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta.
8 §	*Rikoksen selvittämiseen tai syyteharkintaan saattamiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.* Näiden henkilötietojen käsittelyn edellytyksenä, että ne liittyvät henkilöihin, jotka ovat: 1) rikoksesta tai rikokseen osallisuudesta epäiltyjä; 2) alle 15-vuotiaita rikollisesta teosta epäiltyjä; 3) esitutkinnan tai Rajavartiolaitoksen toimenpiteen kohteena; 4) rikoksen ilmoittajia tai asianomistajina esiintyviä henkilöitä; 5) todistajia; 6) uhreja; 7) muutoin tehtävään liittyvien lisätietojen antajia.
9 §	Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 8 §:ssä tarkoitetuista henkilöistä henkilön perustietojen lisäksi saa käsitellä seuraavia tietoja: 1) Rajavartiolaitoksen tehtävään, toimenpiteeseen tai tapahtumaan liittyvät yksilöinnit, kuvaukset ja luokitukset; 2) tuntomerkkitiedot henkilöllisyyden toteamiseksi mukaan lukien sormen-, käden- ja jalanjäljet, käsiala-, ääni- ja hajunäyte, DNA-tunniste, kasvokuva ja muut biometriset tiedot; 3) toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tiedot henkilön terveydentilasta ja sen

	seurannasta taikka hänen sairautensa hoidosta, kohteen tai henkilön vaarallisuudesta tai arvaamattomuudesta sekä tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta; 4) tunnistetieto syyttäjän tai tuomioistuimen ratkaisusta ja tieto siitä, onko henkilö tuomittu rangaistukseen, jätetty syyttämättä tai rangaistukseen tuomitsematta, onko syyte hylätty taikka jätetty tutkimatta tai sillensä ja tieto ratkaisun lainvoimaisuudesta.
10.1–2 §	*Rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi.* Henkilötietojen täytyy liittyä seuraaviin henkilöihin: 1) joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta; 2) jotka ovat yhteydessä 1 kohdassa tarkoitettuun henkilöön tai jotka tavataan tämän seurassa ja yhteydenpidolla tai tapaamisella voidaan toistuvuuden, olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi olettaa olevan yhteys rikokseen; tai 3) jotka ovat rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 21 §:n mukaisen tarkkailun tai Rajavartiolaitoksen muun toimenpiteen kohteena. Rajavartiolaitos saa käsitellä yllä tarkoitettuja tietoja myös rikoksen todistajista, uhreista ja asianomistajina esiintyvistä ja rikoksen tai muun havainnon ilmoittajista, jos se on rikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi välttämätöntä.
10.5 §	Rajavartiolaitos saa lisäksi käsitellä rajavartiomiesten havaitsemia ja Rajavartiolaitokselle ilmoitettuja tietoja sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan.
11 §	Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 10 §:ssä tarkoitetuista henkilöistä henkilön perustietojen lisäksi saa käsitellä seuraavia tietoja: 1) Rajavartiolaitoksen tehtävään, toimenpiteeseen tai tapahtumaan liittyvät yksilöinnit, kuvaukset ja luokitukset; 2) henkilön yhteyksiä, elämäntapoja ja taloudellista tilannetta, harrastuksia ja muita kiinnostuksen kohteita koskevat tiedot; 3) tuntomerkkitiedot henkilöllisyyden toteamiseksi mukaan lukien äänինäyte, kasvokuva ja muut biometriset tiedot;

	4) toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tiedot henkilön terveydentilasta ja sen seurannasta taikka hänen sairautensa hoidosta, kohteen tai henkilön vaarallisuudesta tai arvaamattomuudesta sekä tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta.
12 §	Rajavartiolaitos saa käsitellä rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 36 §:ssä tarkoitetusta henkilöstä tämän lain 6 §:ssä tarkoitettujen henkilön perustietojen lisäksi seuraavia henkilötietoja: 1) tietolähteen käyttöä ja valvontaa koskevat tiedot; 2) tietolähteen antamien tietojen pääasiallinen sisältö.
13–14 §	*Rajavartiolaitos saa käsitellä henkilötietoja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 31 §:n 3 momentissa tarkoitettuun esitutkintaan ja sotilaskurinpitomenettelyyn (sotilasoikeudenhoito) liittyvän tehtävän suorittamiseksi.* Edellytyksenä on lisäksi, että yllä mainitut tiedot liittyvät esitutkinnan tai pakkokeinon kohteena olevaan tai olleeseen taikka ilmoittajana, todistajana, asianomistajana tai muuna kuultavana esiintyvään henkilöön. Rajavartiolaitos saa käsitellä 13 §:ssä tarkoitetuista henkilöistä henkilön perustietojen lisäksi seuraavia henkilötietoja: 1) Rajavartiolaitoksen tehtävään, toimenpiteeseen tai tapahtumaan liittyvät yksilöinnit, kuvaukset ja luokitukset; 2) tuntomerkkitiedot henkilöllisyyden toteamiseksi, mukaan lukien äänինäyte ja kasvokuva; 3) toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tiedot henkilön terveydentilasta ja sen seurannasta taikka hänen sairautensa hoidosta, kohteen tai henkilön vaarallisuudesta tai arvaamattomuudesta sekä tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta; 4) ratkaisutiedot kurinpitopäätöksistä sekä syyttäjän ja tuomioistuimen sotilasoikeudenkäyntiasiana käsittelemistä asioista, päätöksen tai tuomion tiedoksiantoa ja muutoksenhakua koskevat tiedot sekä seuraamuksen täytäntöönpanoa koskevat tiedot; 5) sotilaskurinpitomenettelyn valvontaa koskevat tiedot.

15 §	Rajavartiolaitos saa käsitellä henkilötietoja sille säädettyjen *valvontatehtävien, tullitehtävien, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtävien sekä muiden Rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.* Rajavartiolaitos saa käsitellä 1 momentissa tarkoitetussa tehtävässä henkilön perustietojen lisäksi seuraavia henkilötietoja: 1) Rajavartiolaitoksen tehtävään, toimenpiteeseen tai tapahtumaan liittyvät yksilöinnit, kuvaukset ja luokitukset; 2) tietoja meriliikenteestä ja vesikulkuneuvojen sijainnista; 3) hallinnollisia seuraamuksia koskevat tiedot; 4) toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tiedot henkilön terveydentilasta ja sen seurannasta taikka hänen sairautensa hoidosta, kohteen tai henkilön vaarallisuudesta tai arvaamattomuudesta sekä tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta.

Taulukko 3. Rajavartiolaitoksessa käsiteltävät tiedot.

Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 33.2 §:n mukaan sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, Rajavartiolaitos *saa perustellusta syystä luovuttaa salassapitosäännösten estämättä* teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona *viranomaiselle henkilötietoja, jotka ovat välttämättömiä viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi*. Säännös mahdollistaa viranomaisen lakisääteisen tehtävän kannalta välttämättömien tietojen luovuttaminen siltä osin kuin luovutusoikeudesta ei säädetä 1 momentissa.[334] Poliisin henkilötietolain 22.3 § sisältää vastaavaan säännökset, joten Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 33.2 § tulee tulkita edellä kuvatulla tavalla.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolakien esitöistä käy ilmi, että yllä mainittuja henkilötietojen luovuttamista koskevia säännöksiä ei sovelleta henkilötietojen luovuttamiseen muille viranomaisille *yksittäistapauksissa*. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että salassapitovelvollisuuden piirissä olevia henkilötietoja voidaan luovuttaa muulle viranomaiselle myös poliisilain 7 luvun 2 §:ssä ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 17 ja 17 a–17 d §:ssä säädetyin edellytyksin.

[334] HE 241/2018 vp, s. 58.

Näissä tilanteissa tietojen luovuttaminen tapahtuu *pyynnöstä tai oma-aloitteisesti*. Toisaalta on huomattava, että myös luovutettaessa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona viranomaisella on velvollisuus arvioida, mitkä tiedot ovat tarpeen vastaanottajan lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi ja kohdistuuko luovutettaviin tietoihin mahdollisesti muualla laissa säädettyjä käsittelyrajoituksia. Poliisilain ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain tietojen luovuttamista koskevat säännökset eivät mahdollista kaikkien näiden viranomaisten käsittelemien henkilötietojen rajoittamatonta luovuttamista mihin tahansa pykälässä mainittuun käsittelytarkoitukseen. [335]

Poliisilain 7 luvun 1 §:ssä säädetään poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan poliisin henkilöstöön kuuluva virkamies ei saa ilmaista mm. luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilöllisyyttä, jos tiedon ilmaiseminen vaarantaisi tämän tai hänen läheistensä turvallisuuden. Pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan: ”Muutoin poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja muussa laissa sekä tässä luvussa jäljempänä säädetään.” Lain esitöissä selvennetään, että pykälän säännökset koskevat myös esitutkintaa.[336]

Poliisilain 7 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen tai muun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun henkilön vaitiolovelvollisuus ei estä tiedon antamista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä seikasta. Lainkohdassa tarkoitettu tietojen antaminen tapahtuu yleensä pyynnöstä, mutta se ei ole tietojen antamisen välttämätön edellytys. Saman pykälän 2 momentin mukaan poliisiin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen 1 §:n 2 momentissa säädetty vaitiolovelvollisuus ei estä ilmaisemasta sellaisia tietoja, joiden ilmaisemiseen on yksittäistapauksessa painavaa syy hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapauteen kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi. Tässä momentissa tarkoitettu ilmaiseminen voi tapahtua pyynnöstä tai oma-aloitteisesti.[337]

---

[335] HE 242/2018 vp, s. 87, HE 241/2018 vp, s. 58 ja HE 224/2010 vp, s. 147.
[336] Mts., s. 146.
[337] Mts., s. 247.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 17 ja 17 a §:t vastaavat asiallisesti poliisilain 7 luvun 1 ja 2 §:iä, joten niitä ei tässä erikseen tarkastella.[338]

Poliisin henkilötietolain 22.1 §:stä ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 33.1 §:stä ei käy ilmi, mihin kaikkiin tietoihin luovutusoikeus tosiasiallisesti ulottuu. Säännöksiä voidaan tulkita siten, että ne mahdollistavat kaikkien niiden poliisin ja Rajavartiolaitoksen hallussa olevien ja lainkohdassa tarkoitettujen henkilötietojen luovuttamisen, jotka ovat tarpeellisia pykälissä tarkoitettujen viranomaisten lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. *Näiden säännösten suhde yksittäisluovutuksia koskeviin säännöksiin on myös epäselvä*.

Sääntelyä tulisi täsmentää siten, että siitä kävisi ilmi, mihin salassa pidettäviin tietoihin turvallisuusviranomaisten luovutusoikeus ulottuu, ja minkälaiset tilanteet edellyttävät tapauskohtaiseen harkintaan perustuvan yksittäisluovutuksen suorittamista. Nykyistä sääntelymallia voidaan pitää muutenkin ongelmallisena suhteessa julkisuuslaissa säädettyyn. Julkisuuslaissa säädetään tiedon antamisesta ja saamisesta salassapitosäännösten estämättä ilman, että sääntelyä on sidottu tiettyyn tiedonantotapaan. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolakien tietojen luovuttamista koskeva sääntely on taas sidottu tiedonantotapoihin. Tiedonhallintalain teknisiä rajapintoja ja katseluyhteyksiä koskeva sääntely lähtee siitä, että kunkin viranomaisen tiedonsaannista on säädetty laissa joko yleislakina sovellettavaksi tulevassa julkisuuslaissa tai erityislainsäädännössä silloin, kun tiedonsaannin kohteena ovat salassa pidettävät tiedot. Tässä suhteessa mainittujen henkilötietolakien tiettyyn luovutustapaan sidotut säännökset onkin uudistettava vastaamaan, mitä tiedonhallintalaissa on säädetty edellytyksistä tiedonsaantiin teknisten rajapintojen tai katseluyhteyksien avulla. Tällöin sääntelykohteena on kunkin viranomaisen tiedonsaantioikeudet ilman, että niitä sidotaan erityislaissa tietojen luovutustapaan.

Ulkomaalaislain 88.2, 110.3, 148 ja 149 §:ssä säädetään – mukaan lukien turvallisuuteen liittyvistä – perusteista, joiden nojalla oleskelulupa tilapäisen tai toissijaisen suojelun perusteella voidaan jättää myöntämättä sekä perusteista, joiden nojalla ulkomaalainen voidaan käännyttää tai karkottaa maasta. Tämän vuoksi Migrillä on tarvetta saada vireillä olevan ulkomaalaisasian yhteydessä tiedot asianosaisen mahdollisesta rikostuomiosta, mahdollisesti rikoksesta epäillyksi joutumisesta sekä mahdollisesti tulevaisuudessa tapahtuvasta rikoksesta epäillyksi joutumisesta. Käytännössä Migri saa tietoja rikosasioista eri järjestelmistä. Ulkomaalaisasioiden sähköisen käsittelyjärjestelmän (UMA) kautta

[338] Hallituksen esitys eduskunnalle 41/2017 vp, s. 67–69 laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

tehtävillä rekisteritarkastuksilla saadaan tietoja sekä poliisiasiain tietojärjestelmästä (PATJA) että Oikeusrekisterikeskukselta sakkorekisteristä ja rikosrekisteristä. Lisäksi Migri saa tietoja rikosasioista ja niissä tehdyistä ratkaisuista tarvittaessa esimerkiksi tuomioistuimilta.[339]

Rikosrekisterilain (770/1993) mukaisen rikosrekisterin rekisterinpitäjä on *Oikeusrekisterikeskus*. Rikosrekisteriin merkitään vapausrangaistukseen tuomittujen tietoja. Rikosrekisteriin kerätään, tallennetaan ja siitä luovutetaan tietoja, jotka tarvitaan rikosoikeudellisten seuraamusten määräämistä ja täytäntöönpanoa varten (rikosrekisterilaki 770/1993, 1.3 §). Rikosrekisterilain 3 §:n mukaan rikosrekisteriin merkityt tiedot on pidettävä salassa. Rikosrekisteritietoja saa luovuttaa siten, kun rikosrekisterilaissa säädetään. Rikosrekisterilain 4 a §:n mukaan sen lisäksi, mitä 4 §:ssä säädetään, rikosrekisteristä luovutetaan henkilöä koskevat tiedot Suomen viranomaiselle muun muassa asiassa, joka koskee passia, Suomen kansalaisuutta tai (nykyään kumotussa) ulkomaalaislaissa (378/1991) tarkoitettua viisumia, lupaa tai muuta toimenpidettä. Rikosrekisterilaissa oleva viittaus kumottuun ulkomaalaislakiin tulisi tarkistaa vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Migrillä on näin ollen pyynnöstä oikeus saada Oikeusrekisterikeskuksesta rikosrekisteritietoja vireillä olevassa rikosrekisterilain tarkoittamassa ulkomaalaisasiassa.

Migri voi saada tiedon salassa pidettävistä esitutkinta-asiakirjoista poliisin henkilötietolain tai Rajavartiolaitoksen henkilötietolain mukaisesti teknisen käyttöoikeuden avulla tai tietojoukkona sekä pyynnöstä yksittäisluovutuksena poliisilain tai rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain nojalla. Esitutkinnan asteella – keskeneräinen vai valmis – ei sinänsä ole merkitystä, arvioitaessa Migrin oikeutta saada poliisin tai Rajavartiolaitoksen hallussa olevat salassa pidettävät tiedot. Siltä osin kuin Migrin palveluksessa oleva ei saa tarvitsemiansa tietoja poliisiasiain tietojärjestelmään ja Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmään kohdistuvien käyttöoikeuksiensa kautta, voi se osoittaa poliisi tai Rajavartiolaitokselle tietopyynnön saadakseen muut tarvitsemansa tiedot.

3.5.7. Maahanmuuttoviraston oikeus vihjetietojen saantiin ja käyttöön turvallisuusviranomaisilta

Ulkomaalaislain 129 a §:ssä säädetään ulkomaalaisvalvonnasta. Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaisvalvonta on ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa ja laittoman maassa oleskelun torjuntaa. Rajatarkastuksista säädetään Schengenin rajasäännöstössä. Sa-

[339] Hallituksen esitys 272/2018 vp laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 37.

man pykälän 3 momentin mukaan ulkomaalaisvalvonnan tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen laittomasta maahantulosta ja oleskelusta. Valvontatoimenpiteiden taas tulee perustua *tehtyihin havaintoihin* tai *saatuihin vihje- taikka analyysitietoihin*. Ulkomaalaislain 212 §:ssä säädetään valvontaa suorittavista viranomaisista. Sen mukaan ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvovat Migri, poliisi ja Rajavartiolaitos.[340]

Tilanteessa, jossa poliisi on saanut ulkomaalaislain 129 a §:ssä tarkoitetun vihjetiedon, tällaisen tiedon luovuttamisen edellytykset määräytyvät poliisin henkilötietolain 22 §:n mukaan. Tilanteessa, jossa Rajavartiolaitos on saanut ulkomaalaislain 129 a §:ssä tarkoitetun vihjetiedon, tällaisen tiedon luovuttamisen edellytykset määräytyvät Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 33 §:n mukaan. Tämä koskee sekä ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä tehtyjä havaintoja tai saatuja tietoja että rikosten ennalta estämiseen tai paljastamiseen liittyvän tehtävän suorittamisen yhteydessä tehtyjä havaintoja tai saatuja tietoja. *Siltä osin kuin Migrin palveluksessa oleva ei saa tarvitsemiaan tietoja poliisiasiain tietojärjestelmään ja Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmään kohdistuvien käyttöoikeuksiensa kautta, voi se osoittaa poliisille tai Rajavartiolaitokselle tietopyynnön saadakseen loput tarvitsemansa tiedot*.

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10.1 §:n mukaan suojelupolisiin tehtävänä on sisäministeriön ohjeistuksen mukaisesti hankkia tietoa *kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi* sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Poliisin henkilötietolain 50 §:n mukaan suojelupoliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja *tehtäviensä suorittamiseksi* muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle. Suojelupoliisi *saa* lisäksi *salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja* muille poliisiyksiköille 13 §:ssä tarkoitettuihin käsittelytarkoituksiin sekä *muulle viranomaiselle* tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle 4 luvussa tarkoitettuihin käsittelytarkoituksiin. Jälkimmäinen koskee tiedonluovutusta sellaisissa tilanteissa, joissa tiedonluovutus ei ole tarpeen suojelupoliisin oman tehtävän vuoksi vaan toiselle viranomaiselle tai poliisiyksikölle säädetyn tehtävän suorittamiseksi.[341]

---

[340] Ks. ulkomaalaisvalvonnasta Kallio 2018, s. 164–173.
[341] HE 242/2018 vp, s. 108.

Poliisin henkilötietolain 50.2 §:n mukaan tiedustelumenetelmän avulla saadun tiedon luovuttamisessa *rikostorjuntaan* sovelletaan poliisilain 5 a luvun 44 §:ää. *Siviilitiedustelussa tiedustelumenetelmiä* ovat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto ja ohjattu tietolähdetoiminta. Lisäksi niihin kuuluvat paikkatiedustelu, jäljentäminen ja lähetyksen jäljentäminen sekä lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten.[342] *Suojelupoliisi voi luovuttaa – mukaan lukien siviilitiedustelumenetelmien avulla – saatuja henkilötietoja muille viranomaisille niiden tehtävän suorittamiseksi, jos tietojen luovuttamista ei ole muun sääntelyn perusteella rajoitettu tai kielletty*.[343]

3.5.8. Maahanmuuttoviraston tietojenanto-oikeudet ja -velvollisuudet turvallisuusviranomaisille

Tietojen luovutettavuuteen vaikuttaa ensinnäkin se, onko kyse salassa pidettävistä tiedoista sekä toiseksi, onko tietojen käyttöä muuten rajoitettu henkilötietojen suojaan liittyvillä syillä. Migrin ylläpitämän ulkomaalaisrekisterin osalta on huomattava, että siihen sisältyviä tietoja saa käyttää ainoastaan ulkomaalaisrekisterilain 2 §:ssä vahvistetuissa tarkoituksissa. Ulkomaalaisrekisteriin sisältyvien tietojen käyttö muussa tarkoituksessa edellyttää, että myöhemmälle käsittelylle osoitetaan henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste. Kuten edellä kävi ilmi Migrin ohella ulkomaalaisrekisteriä pitävät ja käyttävät myös muun muassa poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli. Mikäli poliisi, Rajavartiolaitos tai Tulli käsittelee ulkomaalaisrekisteriin sisältyviä salassa pidettäviä tietoja muussa tarkoituksessa kuin ulkomaalaisrekisterilain 2 §:ssä säädetyissä tarkoituksissa, edellyttää se näiden tietojen luovuttamista ulkomaalaisrekisteristä.

Ulkomaalaisrekisterilain 10 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään taikka Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään, ulkomaalaisrekisteristä *saa salassapitosäännösten estämättä* ja siinä

[342] Poliisilain 5 a luvun 2 §:n 1 ja 2 momentti.
[343] HE 242/2018 vp, s. 108–109.

määrin kuin se on vastaanottavan viranomaisen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä, *luovuttaa* tietoja esitutkintaviranomaisille rikosten ehkäisemistä ja paljastamista sekä rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa varten. Siten välttämättömiä tietoja voidaan luovuttaa myös tilanteissa, joissa esitutkintaviranomaisella ei ole vielä toimitettavana esitutkintaa, mutta tällöin on arvioitava erikseen, mitkä tiedot ovat välttämättömiä rikosten ehkäisemiseksi tai paljastamiseksi. Esitutkinnan toimittamisen yhteydessä on syytä huomata, että esitutkintaviranomaisille on olemassa tiedonsaantioikeudet erikseen laissa säädettynä, jolloin lähtökohtana on, että esitutkintaviranomainen pyytää osana esitutkintaa tarvitsemansa välttämättömät tiedot niillä menettelyillä, joilla tiedonsaantioikeuksista on säädetty. *Tietojen omaehtoinen antaminen Migristä voisi johtaa tarpeettomien tietojen luovuttamiseen ilman, että Migrillä on tiedossa esitutkintaviranomaisen tiedonsaantitarvetta.* Toisaalta on huomattava, että ulkomaalaisrekisterilaissa ei säädetä erikseen, että tietojenluovutuksen tulee tapahtua pyynnöstä. Säännöksen nojalla tapahtuvan tietojenluovutuksen tulee joka tapauksessa perustua Maahanmuuttoviraston tapauskohtaiseen harkintaan. Lisäksi on huomattava, että kyseinen lainkohta ei koske oleskeluluvan, oleskelulupakortin tai oleskelukortin hakijalta taikka muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan hakijalta otettuja sormenjälkiä, ellei muualla laissa toisin säädetä (ulkomaalaisrekisterilain 10.3 §).

Maahanmuuttohallintoon kuuluvien viranomaisten välisessä yhteistyössä, josta erityisesti voidaan mainita TUPA-toiminto, on otettava huomioon edellä mainittu viranomaisten erillisyyden periaate. TUPA-toiminto on Keskusrikospoliisiin vuonna 2016 perustettu turvapaikkaprosessiin liittyvä, rikostorjuntaa ja turvallisuutta tukeva keskitetty toiminto. Keskusrikospoliisin toimintakertomuksessa todetaan, että toiminnon keskeisenä tehtävänä on turvapaikanhakijoihin ja turvapaikkailmiöön liittyvien vihjeiden valtakunnallisesti keskitetty analysointi, vakavien rikosten esitutkintaan saattaminen sekä mahdollisten turvallisuusuhkien esiintuominen ja turvallisuuden ylläpitäminen yhteistyössä paikallispoliisin, Suojelupoliisin, Maahanmuuttoviraston ja Rajavartiolaitoksen kanssa.[344] Viranomaisten erillisyydestä johtuen salassapito rajoittaa näiden viranomaisten välistä tietojen luovuttamista.

[344] Keskusrikospoliisin toimintakertomus 2017, s. 26–27.

Salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen julkisuuslaissa tai muualla lainsäädännössä säädetään.

Poliisin henkilötietolain 16.1 §:n 8 kohdan mukaan poliisilla on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, *oikeus saada* tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten *salassapitosäännösten estämättä* teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tietoja rekisteristä siten kuin käytännön menettelyistä asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, *Migrin* tietojärjestelmistä matkustusasiakirjaa, oleskelua, kansainvälistä suojelua, maasta poistamista, maahantulokieltoa ja kansalaisuutta koskevasta asiasta esitutkintaa, muuta tutkintaa ja poliisille ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien suorittamista varten.[345] *Poliisin tiedonsaantioikeus on laaja, koska sitä ei ole sidottu esimerkiksi tarpeellisuus- tai välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseen.*

Lisäksi poliisin henkilötietolain 17.1 §:n 8 kohdan mukaan muun muassa Migri saa poliisin henkilörekistereihin, siten kuin käytännön menettelyistä rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, suorakäyttöisesti tallettamalla tai tietojoukkona tallettamista varten *luovuttaa* kansallisia maahantulokieltoja sekä käännytys- ja karkotuspäätöksiin ja virka-apuun liittyviä poliisitoimenpiteitä koskevia tietoja.[346]

Poliisilain 4 luvun 2 §:n mukaan poliisilla on päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä *oikeus saada* viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi *tarpeelliset* tiedot ja asiakirjat maksutta ja *salassapitovelvollisuuden estämättä*, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomai-

[345] Poliisin henkilötietolain 16.1 §:ssä säädetyin edellytyksin poliisilla on oikeus saada tietoja *ulkoministeriön* tietojärjestelmistä viisumia koskevasta asiasta sekä Suomessa lähettäjävaltiota edustavan diplomaatti- tai konsuliedustuston, kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen tai muun samassa asemassa olevan kansainvälisen toimielimen henkilökuntaan kuuluvista sekä heidän perheenjäsenistään ja yksityisessä palveluksessaan olevista henkilöistä esitutkintaa, muuta tutkintaa ja poliisille ulkomaalaislaissa säädetyn tehtävän suorittamista varten;

[346] Poliisin henkilötietolain 17.1 §:n mukaan poliisin henkilörekistereihin suorakäyttöisesti tallettamalla tai tietojoukkona tallettamista varten luovuttaa myös *ulkoministeriö ja Suomen edustustot* tietoja passilaissa ulkoministeriölle ja Suomen edustustoille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi, ulkoministeriö tietoja Suomessa lähettäjävaltiota edustavan diplomaatti- ja konsuliedustuston, kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen, muun samassa asemassa olevan kansainvälisen toimielimen henkilökuntaan kuuluvista ja näiden perheenjäsenistä ja yksityisessä palveluksessa olevista henkilöistä.

sesti kielletty tai rajoitettu. Migrin on päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä annettava pykälässä tarkoitetut, mukaan lukien salassa pidettävät, tiedot ja asiakirjat poliisille. Säännös vastaa asiallisesti kumotun poliisilain 35 §:n 1 momenttia. Huomionarvoista on se, että jo kumotun poliisilain eduskuntakäsittelyn yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, ettei lainkohdassa ole yksilöity riittävän tarkkarajaisesti niitä edellytyksiä, joiden täyttyessä poliisilla on oikeus saada salassa pidettäviä tietoja toiselta viranomaiselta.[347] Lisäksi on huomattava, että poliisin tiedonsaantioikeus ei ole sidottu välttämättömyysvaatimukseen. KHO on kumotun poliisilain 35 §:n 1 momentin osalta katsonut, ettei näin väljä säännös voi antaa poliisille oikeutta saada mihin hyvänsä tarkoitukseen salassa pidettävää tietoa. KHO:n mukaan harkittaessa poliisin oikeutta saada tietoja näin väljän säännöksen pohjalta ja ottaen huomioon perustuslain tulkintavaikutus on tarkasteltava ensinnäkin, millaisia tietoja pyyntö koskee ja toiseksi, mihin tarkoitukseen poliisi pyytää tietoja ja miten tietopyyntö on yksilöity.[348]

Tietopyyntö on näin ollen yksilöitävä siten, että siitä käyvät ilmi säännös, johon tietopyyntö perustuu, tietopyynnön kohteena olevat tiedot sekä tarkoitus, johon tietoja pyydetään. Tietopyynnön perusteella Migrin on voitava arvioida, ovatko pyydetyt tiedot tarpeellisia poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Tarpeellisuusvaatimuksesta seuraa, että Migri ei saa luovuttaa tietoja enempää kuin on tarpeen poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi.

Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 19 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on *oikeus saada* viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä ja henkilöltä virkatehtävän suorittamiseksi tietoja ja asiakirjoja *salassapitovelvollisuuden estämättä*, jollei tiedon tai asiakirjan antamista Rajavartiolaitokselle tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu. Päätöksen salassa pidettävien tietojen hankkimisesta tekee pidättämiseen oikeutettu virkamies, jollei tietojen luovuttajan kanssa toisin sovita. Migrin on pyynnöstä annettava pykälässä tarkoitetut, mukaan lukien salassa pidettävät, tiedot ja asiakirjat Rajavartiolaitokselle.

Erityislainsäädännössä vahvistetun perusteen ohella viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on

[347] PeVL 15/1994 vp, s. 4. Perustuslakivaliokunnan näkemyksestä huolimatta säännös on sisällytetty poliisilakiin, koska sitä on pidetty välttämättömänä. HaVM 20/1994, s. 7.
[348] KHO 2010:42.

säädetty, antaa siihen *suostumuksensa*. Migri voi luovuttaa salassa pidettäviä tietoja poliisille ja Rajavartiolaitokselle myös suostumuksen nojalla, jos tietosuoja-asetuksessa suostumuksen pätevyydelle asetetut edellytykset täyttyvät. Tosin on huomattava, että suostumuksenkin nojalla voidaan luovuttaa ainoastaan aiottuun käyttötarkoitukseen nähden tarpeellisia tietoja (ns. tarpeellisuusvaatimus).[349]

Viranomaisten on noudatettava tietojenluovutuksissa julkisuus- ja salassapitolainsäädäntöä sekä tietosuojalainsäädäntöä. Siihen, mitä tietoa Migri ei saa antaa turvallisuusviranomaisille, vaikuttaa tietojen salassapito ja henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet. Mikäli Migrin hallussa oleva asiakirja on salassa pidettävä, Migri saa antaa tiedon tällaisesta asiakirjasta, jos luovutusoikeudesta tai turvallisuusviranomaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään laissa. Luovutus- tai tiedonsaantioikeuden laajuutta on arvioitava tapauskohtaisesti. Henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista korostunutta merkitystä saavat tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdassa vahvistetut tietojen täsmällisyyttä koskeva vaatimus (virheettömyysvaatimus) ja tietojen minimointia koskeva vaatimus (tarpeellisuusvaatimus). Niistä seuraa, että Migri saa luovuttaa turvallisuusviranomaisille ainoastaan käyttötarkoitukseen nähden tarpeellisia tietoja. Tietojen on oltava myös täsmällisiä ja käsittelyn tarkoitus huomioon ottaen päivitettyjä. Migrin mahdollisuuksia omaehtoiseen tietojen antamiseen ei voida pitää laajana, koska sillä, kenelle tietoja luovutetaan, on oikeus saada ja käsitellä vain tarpeellisia tietoja. Lisäksi, jos tietojen antamista rajoittavassa sääntelyssä tiedonsaanti on rajoitettu välttämättömiin tietoihin, rajoittaa tämä edelleen mahdollisuuksia antaa toiselle viranomaiselle tietoja erityisesti tilanteissa, joissa tiedon tarvetta toisessa viranomaisessa Migri ei välttämättä tiedä. Tietojen luovuttamista ja käsittelyä koskevia sääntöjä ja periaatteita on noudatettava myös niissä tilanteissa, joissa viranomaiset harjoittavat yhteistyötä, kuten TUPA-toiminnossa.

3.5.9. Tietojen antaminen ulkomaan viranomaiselle

Ulkomaalaisasian käsittely voi edellyttää yhteydenottoa hakijan kotimaan viranomaisiin. Esimerkiksi ulkomaalaislain 105 b §:n mukainen jäljittämistyö voi suuntautua lapsen ja hänen vanhempansa kotimaahan tai johonkin kolmanteen maahan, jossa alaikäisen vanhemman tai muun hänen tosiasialli-

[349] GDPR 5 artiklan 1 kohdan c alakohta.

sesta huollosta vastanneen henkilön oletetaan oleskelevan. Toisaalta yksin Suomeen saapunut alaikäinen turvapaikanhakija on saattanut ennen Suomeen saapumistaan oleskella yhdessä tai useammassa EU:n jäsenvaltioissa.[350] Tällöin yhteydenoton tarkoituksena on tietojen hankkiminen ulkomaan viranomaiselta ulkomaalaisasian käsittelyä ja ratkaisemista varten. Viranomaisten välinen rajat ylittävä tiedonvaihto voi tapahtua pyynnöstä tai oma-aloitteisesti. Pyynnöstä tapahtuvassa tiedonvaihdossa suomalainen viranomainen esittää ulkomaan viranomaiselle tietopyynnön. On huomattava, että tietopyynnön esittäminen edellyttää yleensä asianosaista koskevien tietojen ilmaisemista ulkomaan viranomaiselle. Ne tilanteet, joissa ulkomaan viranomaiselle esitettävään tietopyyntöön on sisällytettävä salassa pidettäviä tietoja, merkitsevät tiedon antamista viranomaisen salassa pidettävästä asiakirjasta. Toisen valtion viranomainen ei ole julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen. Tästä syystä julkisuuslain 29 §:ssä säädetty viranomaisten tiedonvaihtoa koskeva sääntely ei tule sovellettavaksi, mutta yleisiä säännöksiä salassapidosta poikkeamiseen julkisuuslain 26 §:stä voidaan tulkita tulevan sovellettaviksi myös tilanteissa, joissa Suomen viranomainen antaa tietoja toisen valtion viranomaiselle.

Salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa ulkomaan viranomaiselle, jos tiedon antamisesta tai saamisesta on säädetty erikseen laissa (julkisuuslaki 26.1 §:n 1 kohta). Poliisin henkilötietolain 31 §:ssä ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 38 §:ssä säädetään nimenomaisesti salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamisesta ulkomaille. Poliisi ja Rajavartiolaitos saavat *salassapitosäännösten estämättä* luovuttaa henkilötietoja noudattaen rikosasioiden tietosuojalain 7 lukua. Rikosasioiden tietosuojalain 7 luvussa säädettyjä henkilötietojen siirtoja kolmanteen maahan koskevia säännöksiä on noudatettava niissä tilanteissa, joissa henkilötietojen siirto liittyy rikosasian käsittelyyn. Muilta osin sovelletaan tietosuoja-asetuksen V luvun säännöksiä.[351] Poliisin henkilötietolain 31.2 §:n mukaan poliisi saa *salassapitosäännösten estämättä* luovuttaa muun muassa laittomasti maahan saapuneiden ja maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta tehdyissä kansainvälisissä sopimuksissa tai

[350] Hallituksen esitys eduskunnalle 31/2006 vp, s. 14 laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.
[351] HE 242/2018 vp, s. 91.

muissa järjestelyissä tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille henkilötietoja kyseisissä kansainvälisissä sopimuksissa tai järjestelyissä tarkoitettuja tehtäviä varten. Rajavartiolain 38.2 §:n mukaan Rajavartiolaitos saa luovuttaa *salassapitosäännösten estämättä* 7–11 ja 15 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja muun muassa laittomasti maahan saapuneiden ja maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamista koskevissa kansainvälisissä velvoitteissa tai järjestelyissä tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille kyseisissä kansainvälisissä velvoitteissa tai järjestelyissä tarkoitettuja tehtäviä varten.

Salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa julkisuuslain 26.1 §:n 2 kohdan perusteella, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Suostumuksen antamisen edellytyksiä on tarkasteltu edellä (luku 3.5.2). Julkisuuslain 26.1 §:n 2 kohdassa tarkoitetulla suostumukselle voidaan siten asettaa vapaaehtoisuuteen, aitouteen ja tietoiseen tahdonilmaisuun liittyvät vaatimukset. Tässä suhteessa on epätodennäköistä, että maahanmuuttohallinnon viranomainen voisi pakolaisen tai turvapaikan hakijan suostumuksella saada salassa pidettäviä tietoja pakolaisen tai hakijan kotimaasta taikka kolmannesta maasta. Toisaalta niissä tilanteissa, joissa viranomainen voi osoittaa, että asianosainen on antanut suostumuksen vapaaehtoisesti, ja että muut suostumuksen pätevyyden edellytykset täyttyvät, ei lähtökohtaisesti ole estettä myöskään sille, että tietojenluovutus perustuisi asianosaisen antamaan suostumukseen. Erikseen on huomattava, että hakijan hallintolaissa säädetty myötävaikuttamisvelvollisuus ei oikeuta siihen, että viranomainen voisi edellyttää tietojen hankkimiseksi asianosaiselta suostumusta.

Tietopyyntö voidaan esittää suostumusta koskevasta sääntelystä huolimatta, jos tietopyyntö toisen valtion viranomaiselle ei paljasta salassa pidettävää tietoa, kuten hakijan tai pakolaisen henkilöllisyyttä taikka jos julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan tai ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n salassapitointressiä ei ole pakolaisen tai hakijan suojaksi olemassa. Lisäksi ilman pakolaisen tai hakijan suostumusta tietopyyntö voidaan esittää, jos tiedonsaannista on säädetty erikseen tai tiedonsaanti perustuu julkisuuslain 30 §:ssä mainittuihin perusteisiin.

Julkisuuslain 30 §:ssä on säädetty erikseen salassa pidettävien tietojen antamisesta ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle. Lainkohdan mukaan sen lisäksi, mitä laissa erikseen säädetään, viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai

kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle. Kansainvälisen yhteistyön normiperustan – Suomea sitova kansainvälinen sopimus tai Suomea velvoittava säädös, kuten EU-asetus, lisäksi salassa pidettävän tiedon antaminen edellyttää ns. vastaavuuskriteerin noudattamista. Sen mukaan viranomainen voi antaa toisen valtion viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta ainoastaan samoilla edellytyksillä, joilla se voisi julkisuuslain mukaan antaa tuollaisen tiedon suomalaiselle viranomaiselle, joka hoitaa kansainvälistä yhteistyötä. Vastaavuuskriteerin soveltamisen kannalta keskeisimmät edellytykset vahvistetaan julkisuuslain 29 §:ssä.[352]

Ulkomaan viranomaisen kanssa tehtävä tiedonvaihto voi liittyä esimerkiksi ulkomaalaisen rikostaustan selvittämiseen. Ulkomaalaisen rikostaustan selvittäminen kotimaasta tai kolmannesta maasta, ei ole ratkaistavissa kansallisen lainsäädännön perusteella, vaan tiedonsaanti voi perustua joko kansainvälisiin sopimuksiin tai unionin sisällä unionin lainsäädäntöön. Joissakin tilanteissa voi olla mahdollista, että ulkomaalaisen henkilön kotimaassa olevat rikostaustaa koskevat tiedot eivät ole salassa pidettäviä, jolloin tiedonsaanti voi olla mahdollista ilman unionin oikeuteen tai kansainväliseen oikeuteen liittyviä järjestelyjäkin. Lähinnä ongelmatiikka kytkeytyy siihen, voidaanko rikostaustaa koskevan tiedustelun yhteydessä ilmaista salassa pidettäviä tietoja pakolaisesta tai hakijasta. Tiedon antaminen on näissä rikostaustaa koskevissa tiedusteluissa ratkaistava joko julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan vahinkoedellytyslauseketta arvioimalla tai nimenomaisten tiedon antamista koskevien säännösten tai kansainvälisten sopimusmääräysten perusteella.

EU:n jäsenvaltioiden välisestä turvapaikanhakijoita koskevien tietojen vaihdosta säädetään Dublin III -asetuksen 34 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion *on annettava* toiselle jäsenvaltiolle tämän sitä pyytäessä hakijasta[353] asian käsittelyn kannalta asianmukaiset, olennaiset ja

[352] Mäenpää 2018, s. 725.
[353] Dublin III-asetuksen 2 artiklan c kohdan mukaan *hakijalla* tarkoitetaan kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka johdosta ei vielä ole tehty lopullista päätöstä.

ainoastaan tarpeelliset henkilötiedot, joita tarvitaan: a) hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi; b) kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä varten; ja c) tämän asetuksen mukaisten velvollisuuksien täytäntöönpanemiseksi. Artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot saavat koskea ainoastaan: a) hakijan ja tarvittaessa hänen perheenjäsentensä, sukulaistensa tai muiden omaisten henkilötietoja (suku- ja etunimi sekä tarvittaessa entinen nimi, lisä- tai salanimet, nykyinen ja aiempi kansalaisuus, syntymäaika ja -paikka); b) henkilö- ja matkustusasiakirjoja (asiakirjan numero, voimassaolo, antopäivä, asiakirjan antanut viranomainen, myöntämispaikka jne.); c) muita tietoja, jotka ovat tarpeen hakijan henkilöllisyyden toteamiseksi, mukaan luettuina asetuksen (EU) N:o 603/2013 mukaisesti käsitellyt sormenjäljet; d) oleskelupaikkoja ja käytettyjä matkareittejä; e) jäsenvaltion myöntämiä oleskelulupia tai viisumeja; f) paikkaa, jossa hakemus on jätetty; ja g) mahdollisen aikaisemman kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämispäivää, vireillä olevan hakemuksen jättämispäivää, hakemuksen käsittelyvaihetta ja päätöstä, mikäli sellainen on tehty.

Dublin III-asetuksen 34 artiklan 3 kohdan mukaan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio *voi* lisäksi pyytää toista jäsenvaltiota ilmoittamaan, *mitä syitä hakija on esittänyt hakemuksensa perusteeksi, ja mahdolliset hakijaa koskevan päätöksen perustelut, jos se on tarpeen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä varten.* Toinen jäsenvaltio voi kieltäytyä vastaamasta sille esitettyyn pyyntöön, jos tietojen toimittaminen voisi vaarantaa sen olennaisia etuja tai vahingoittaa asianomaisen henkilön tai muiden henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojaa. Kansainvälistä suojelua hakevalta on joka tapauksessa saatava pyynnön esittäneen jäsenvaltion hankkima kirjallinen suostumus, ennen kuin pyydettyjä tietoja voidaan luovuttaa. Tässä tapauksessa hakijan on tiedettävä, mitä erityisiä tietoja hänen suostumuksensa koskee. Toinen jäsenvaltio voi siis kieltäytyä vastaamasta pyyntöön asetuksessa vahvistetuin edellytyksin. Hakijan kirjallinen suostumus on ehdoton tietojen luovuttamisen peruste. Kieltäytymisoikeus samoin kuin vaatimus hakijan kirjallisesta suostumuksesta koskee ainoastaan Dublin III-asetuksen 34 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Tällainen tulkinta perustuu asetuksen sanamuotoon. Dublin III-asetuksen 34 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion *on* pyynnöstä *annettava* tietoja toiselle jäsenvaltiolle. Vaikka Dublin III-asetuksen 34 artiklan 3 kohdassa säädetään siitä, että kansainvälistä suojelua hakevalta on *joka tapauksessa* saatava

kirjallinen suostumus, voidaan sen tulkita viittaavan ainoastaan edelliseen virkkeeseen. Se on tulkittavissa siten, että tietopyynnön vastaanottanut valtio voi kieltäytyä vastaamasta sille esitettyyn pyyntöön säädetyin edellytyksin, vaikka hakija on antanut kirjallisen suostumuksensa.

Dublin III-asetuksen 34 artiklan soveltamistilanteessa on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että artiklan nojalla voidaan vaihtaa *hakijan asian käsittelyn kannalta asianmukaiset, olennaiset ja ainoastaan tarpeelliset henkilötiedot.* Asian käsittelyn kannalta epäolennaisia ja tosiasiallisesti merkityksettömiä tietoja ei saa vaihtaa. Lisäksi on huomattava, että sen jälkeen, kun turvapaikkaa koskeva asian käsittely on saatettu päätökseen, henkilötietoja kyseisen artiklan nojalla ei saa vaihtaa.

Ulkomaalaislain 105 b §:n 1 momentin mukaan Migrin *on viipymättä ryhdyttävä* kansainvälistä suojelua hakevan, ilman huoltaja olevan alaikäisen edun toteuttamiseksi *jäljittämään* hänen vanhempiaan tai muuta hänen tosiasiallisesti huollostaan vastannutta henkilöä. Tarvittaessa jäljittämistä on jatkettava kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen. Mikäli ulkomaalaislain 105 b §:n mukaisen jäljittämistyön suorittaminen edellyttää salassa pidettävien tietojen luovuttamista ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle järjestölle, on noudatettava, mitä julkisuuslaissa säädetään tietojen antamisesta ulkomaan viranomaiselle. Huomionarvoista on se, että ulkomaalaislain 105 b § ei sisällä nimenomaista oikeutusta luovuttaa ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle järjestölle tietoja ”salassapitosäännösten estämättä”. Tämän vuoksi *salassa pidettäviä tietoja ei voida luovuttaa ulkomaan viranomaiselle suoraan kyseisen säännöksen nojalla*.

Julkisuuslain 30 §:n mukaan *lailla erikseen voidaan perustaa viranomaiselle mahdollisuus salassa pidettävän tiedon antamiseen*. Tällaisesta mahdollisuudesta säädetään ulkomaalaislain 131.4 §:ssä. Sen mukaan saman pykälän 1 momentissa tarkoitetut henkilötiedot eli sormenjäljet, valokuva sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta voidaan *salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ulkomaan viranomaiselle* ulkomaisen tunnistamista varten ottaen huomioon, mitä EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, rikosasioiden tietosuojalaissa ja poliisin henkilötietolaissa säädetään. Pykälässä tarkoitetut henkilötuntomerkit tallennetaan *poliisin ylläpitämään rekisteriin*. Ulkomaalaislain 131 §:n

perusteella otettavat henkilötuntomerkit tallennetaan Vitja-Retu tietojärjestelmään, jossa on oma tietokanta ulkomaalaisasioille.[354] Ulkomaalaislain 131.4 §:n nojalla tietoja voi luovuttaa se viranomainen, jonka hallussa henkilötiedot ovat eli poliisi.

Ulkomaalaislain 60 d §:ssä säädetään erikseen biometristen tunnisteiden keräämisestä oleskelulupakorttia varten. Nämä tiedot tallennetaan ulkomaalaisrekisteriin, josta tietoja voidaan luovuttaa vieraan valtion viranomaiselle ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 10 §:ssä säädetyin edellytyksin. Ulkomaalaisrekisterilain 10 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään taikka Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään, *ulkomaalaisrekisteristä saa salassapitosäännösten estämättä* ja siinä määrin kuin se on vastaanottavan viranomaisen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä, *luovuttaa tietoja vieraan valtion viranomaiselle* Suomen kansalaisuuden saaneista henkilöistä kansalaisuusaseman määrittämistä varten, jos se voi tapahtua henkilön turvallisuutta vaarantamatta. Tosin tämä ei koske oleskeluluvan, oleskelulupakortin tai oleskelukortin hakijalta taikka muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan hakijalta otettuja sormenjälkiä, ellei muualla laissa toisin säädetä (ulkomaalaisrekisterilain 10.3 §). Ulkomaalaisrekisterilain 10.1 §:n 7 kohta luo *rajatun tietojenanto-oikeuden*. Muusta ulkomaalaisrekisteriin sisältyvien tietojen antamisesta ulkomaan viranomaiselle ei ulkomaalaisrekisterilaissa säädetä.

3.5.10. Henkilötietojen siirrot ja luovutukset kolmanteen maahan

Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Henkilötietoja sisältävien asiakirjojen luovuttamista koskeva sääntely perustuu 86 artiklassa säädettyyn *kansalliseen liikkumavaraan*, jota on käytetty julkisuuslaissa.[355] Lisäksi erityislainsäädännössä säädetään erilaisista perusteista luovuttaa viranomaisen asiakirjoja.

Julkisuuslain 16.3 §:n mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos

[354] Ks. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 6.6.2017, Dnro 5352/15.
[355] Ks. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 35/2017, s. 36–37.

luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Säännöstä on tulkittu siten, että sen tarkoituksena on estää henkilötietojen luovuttaminen massamuotoisesti viranomaisen henkilörekisteristä. Massamuotoista luovuttamista ei ole erikseen määritelty, mutta sillä voidaan tarkoittaa koko henkilörekisterin tai suurehkoa määrää rekisteröityjä koskevien henkilötietojen luovuttamista. Julkisuuslain 16.3 §:ää ei siten sovelleta silloin, kun tietoja luovutetaan yksittäistapauksissa viranomaisen henkilörekisteristä.[356] Julkisuuslain 16.3 §:n tarkoituksena on estää se, että henkilötietojen julkisuus johtaisi henkilötietojen suojaa koskevien säännösten vastaiseen tietojenkäsittelyyn.[357] Tästä syystä se ei tule sovellettavaksi missä tahansa tilanteessa, jossa viranomainen antaa henkilötietoja sisältävän asiakirjan sivulliselle.

Esimerkiksi tilanteessa, jossa viranomainen lähettää tai muuten luovuttaa asiakirjan, joka sisältää henkilötietoja, kuten tietopyynnön ulkomaan viranomaiselle, kyse ei ole julkisuuslain 16.3 §:ssä tarkoitetusta henkilötietojen antamisesta viranomaisen henkilörekisteristä.

Ulkomaalaisrekisteri on julkisuuslain 16.3 §:ssä tarkoitettu viranomaisen henkilörekisteri. Julkisuuslain 16.3 § on kuitenkin toissijainen suhteessa muussa laissa oleviin viranomaisten henkilörekisterien tietojen luovutusta koskeviin säännöksiin.[358] Ulkomaalaisrekisterilain 10 §:ssä säädetään nimenomaisesti tietojen luovuttamisesta rekisteristä *ulkomaan viranomaiselle*. Pykälä sisältää säännökset ulkomaalaisrekisteriin talletettujen tietojen *säännönmukaisesta luovuttamisesta* muille viranomaisille.[359] Yksittäisluovutukset näin ollen jäävät ulkomaalaisrekisterilain 10 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Ulkomaalaisrekisterilain 10.2 §:n säädetään siitä, että 1 momentissa tarkoitettuja tietoja voidaan luovuttaa myös konekielisessä muodossa tai teknisen käyttöyhteyden avulla. Säännöksen tarkoituksena oli varmistaa, että vältytään samojen tietojen moninkertaiselta tallettamiselta eri rekistereihin.[360] Lisäksi ulkomaalaisrekisterilain 10.2 §:n toisen virkkeen mukaan ennen tietojen luovuttamisen teknisen

[356] Voutilainen 2019, s. 565; Mäenpää 2016, s. 203–206. Ks. myös EOA/1473/2016, s. 15–16.
[357] HE 30/1998 vp, s. 74.
[358] Mts., s. 73.
[359] HE 206/1997 vp, s. 15–16.
[360] Mts., s. 18.

käyttöyhteyden avulla on tietoja pyytävän esitettävä selvitys tietojen suojaamisesta henkilötietolain 32 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Sääntelyä on tältä osin tarkistettava vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä.[361] Siinä on otettava huomioon erityisesti tiedonhallintalaissa tietojen luovuttamiselle vahvistetut edellytykset. Viranomainen voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muulle kuin toiselle viranomaiselle – mukaan lukien ulkomaan viranomaiselle – tiedonhallintalain 24 §:ssä säädetyin edellytyksin. Tiedonhallintalain 24.1 §:n mukaan viranomainen voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muulle kuin toiselle viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja. Teknisen rajapinnan avaamisen edellytyksistä säädetään tiedonhallintalain 22 §:ssä. Teknisen rajapinnan avaamisen yleisiin edellytyksiin kuuluu, että tiedonhallintalain 4 luvussa vahvistetut tietoturvallisuusvaatimukset toteutetaan. Lisäedellytyksenä on, että teknisesti varmistetaan luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan tahon tehtävien hoitamiseksi, jos luovutettavat tiedot ovat henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja.

Tietosuoja-asetuksen 44 artiklan mukaan sellaisten henkilötietojen siirto, joita käsitellään tai joita on tarkoitus käsitellä kolmanteen maahan siirtämisen jälkeen, toteutetaan vain, jos rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä noudattavat tietosuoja-asetuksen V luvussa vahvistettuja edellytyksiä, ja *ellei tämän asetuksen muista säännöksistä muuta johdu*. Kolmansia maita ovat kaikki muut paitsi EU:n jäsenvaltiot ja Euroopan talousalueen jäsenvaltiot.[362] Tietosuoja-asetuksen 86 artiklan voidaan katsoa pitävän sisällään säännöksen, jonka perusteella tietosuoja-asetuksessa vahvistettuja henkilötietojen siirtoja koskevia sääntöjä ei kyseisessä artiklassa säädetyin edellytyksin tarvitse noudattaa. Sen mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt *yleisen edun* vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi *voivat luovuttaa* viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.[363] Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 154 kohdassa täsmennetään, että asetusta sovellettaessa voidaan ottaa huomioon virallisten asiakirjojen julkisuusperiaate, ja että virallisten asiakirjojen julkisuutta voidaan pitää yleisenä etuna. Huomionarvoista tässä

[361] Ehdotettu laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (HE 18/2019 vp) korvaa ulkomaalaisrekisteristä annetun lain.
[362] Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 395.
[363] Ks. tietosuoja-asetuksen 86 artiklan tulkinnasta mts., s. 584–591.

yhteydessä on myös se, että virallisten asiakirjojen julkisuus ja salassapito määräytyvät pääsääntöisesti jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaan.

Henkilötietoja sisältävä julkinen viranomaisen asiakirja voidaan antaa ulkomaan viranomaiselle julkisuuslain 9.1 §:n nojalla. Julkisuuslaissa ja muualla lainsäädännössä säädetään yksityisyyden suojaamiseen liittyvistä salassapitovelvoitteista, joilla varmistetaan tietosuojan säilyminen. Näitä yksityisyyden suojaamisen tarkoituksessa salassa pidettäviksi säädettyjä henkilötietoja voidaan sisällyttää ulkomaan viranomaiselle annettavaan asiakirjaan ainoastaan, jos jokin salassa pidettävien tietojen antamisen edellytyksistä täyttyy. Niissä tilanteissa, joissa kansallisessa lainsäädännössä viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen sisältämien henkilötietojen luovuttamisen edellytyksenä on, että *luovutuksensaajan oikeudesta tallettaa ja käyttää henkilötietoja tai oikeudesta käsitellä henkilötietoja säädetään henkilötietojen suojaa koskevassa lainsäädännössä*, tietosuoja-asetuksen V luvussa vahvistetut henkilötietojen siirtoja koskevat säännöt tulevat sovellettaviksi. Laajamittaiset tai säännönmukaiset henkilötietojen luovutukset viranomaisen henkilörekisteristä edellyttävät näin ollen, että tietosuoja-asetuksen V luvussa vahvistettuja henkilötietojen siirtojen edellytyksiä noudatetaan.[364] Tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa vahvistetun säännöksen nojalla *henkilötietoja sisältävän tietopyynnön tai muun asiakirjan lähettäminen tai muu luovuttaminen kolmannen maan viranomaiselle ei sen sijaan merkitse henkilötietojen siirtoa kolmanteen maahan tietosuoja-asetuksen V luvussa tarkoitetulla tavalla*.

Henkilötietoja voidaan siirtää kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle ensinnäkin, jos komissio on tehnyt tietosuoja-asetuksen 45 artiklan mukaisen päätöksen, jonka mukaan kolmas maa tai kolmannen maan alue tai yksi tai useampi tietty sektori tai kansainvälinen järjestö varmistaa riittävän tietosuojan tason. Jollei tällaista päätöstä ole tehty, rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä voi siirtää henkilötietoja kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle vain, jos kyseinen rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on toteuttanut tietosuoja-asetuksen 46 artiklassa tarkoitetut asian-

[364] Ks. henkilötietojen siirtoedellytyksistä Voutilainen 2019, s. 184–191 sekä Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 392–421 ja *Ustaran, Eduardo*, International Data Transfers. Teoksessa Ustaran, Eduardo (Executive Editor): European Data Protection. Law and Practice. An IAPP Publication 2018, s. 215–231.

mukaiset suojatoimet, ja jos rekisteröityjen saatavilla on täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia ja tehokkaita oikeussuojakeinoja. Asianmukainen suojatoimi voi olla esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 46 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu viranomaisten tai julkisten elinten välinen oikeudellisesti sitova ja täytäntöönpanokelpoinen väline. Jos komissio ei ole tehnyt tietosuojan tason riittävyyttä koskevaa päätöstä eikä ole toteutettu asianmukaisia suojatoimia, henkilötietojen siirrot tai siirtojen sarjat kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle voidaan suorittaa tietosuoja-asetuksen 49 artiklassa säädettyjen poikkeusperusteiden nojalla.

Tietosuoja-asetuksen 49 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötietoja voidaan siirtää, jos jokin seuraavista edellytyksistä täyttyy: 1) rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa ehdotettuun siirtoon sen jälkeen, kun hänelle on ilmoitettu, että tällaiset siirrot voivat aiheuttaa rekisteröidylle riskejä tietosuojan tason riittävyyttä koskevan päätöksen ja asianmukaisten suojatoimien puuttumisen vuoksi; 2) siirto on tarpeen rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen täytäntöönpanemiseksi tai sopimuksen tekemistä edeltävien toimenpiteiden toteuttamiseksi rekisteröidyn pyynnöstä; 3) siirto on tarpeen rekisterinpitäjän ja toisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön välisen, rekisteröidyn edun mukaisen sopimuksen tekemiseksi tai täytäntöönpanemiseksi; 4) siirto on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevien syiden vuoksi; 5) siirto on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi; 6) siirto on tarpeen rekisteröidyn tai muiden henkilöiden elintärkeiden etujen suojaamiseksi, jos rekisteröity on fyysisesti tai juridisesti estynyt antamasta suostumustaan; tai 7) siirto tehdään rekisteristä, jonka tarkoituksena on unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaan tietojen antaminen yleisölle ja joka on yleisesti yleisön tai kenen tahansa sellaisen henkilön käytettävissä, joka voi esittää tiedonsaannille perustellun syyn, mutta ainoastaan siltä osin kuin rekisterin käytön edellytykset, joista säädetään unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, täyttyvät kussakin yksittäisessä tapauksessa.[365]

On huomattava, että eräiden poikkeusperusteiden soveltamista on rajoitettu. Esimerkiksi rekisteröidyn suostumuksen nojalla henkilötietoja ei voida siirtää, jos siirto liittyy toimiin, joita viranomaiset

[365] Ks. poikkeusperusteista Asetuksen (EU) 2016/679 49 artiklan mukaisia poikkeuksia koskeva suuntaviivat 2/2018. Annettu 25.5.2018.

suorittavat osana julkisen vallan käyttöä.[366] Rajoituksen taustalla vaikuttaa se, että rekisteröidyn ja viranomaisen välillä on selkeä epäsuhta. Tämän vuoksi on epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa.[367] Koska ulkomaalaisasian käsittelyyn maahanmuuttoviranomaisessa liittyy julkisen vallan käyttöä, henkilötietojen siirto kolmanteen maahan ja kansainväliselle järjestölle *ei voi perustua rekisteröidyn antamaan suostumukseen*.

Tietosuoja-asetuksen 49 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan henkilötietoja voidaan siirtää kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle, jos siirto on tarpeen *tärkeää yleistä etua* koskevien syiden vuoksi. Poikkeusta sovelletaan esimerkiksi, kun on kyse kansainvälisestä tiedonvaihdosta kilpailuviranomaisten, vero- tai tullihallintojen, finanssivalvonnasta vastaavien viranomaisten tai sosiaaliturvasta tai julkisesta terveydenhuollosta vastaavien yksikköjen välillä.[368] Tämän poikkeuksen soveltamisen edellytyksenä on, että yleinen etu tunnistetaan unionin oikeudessa tai sen jäsenvaltion lainsäädännössä, jota rekisterinpitäjään sovelletaan.[369] Yleistä etua ei ole tietosuoja-asetuksessa määritelty. Euroopan tietosuojaneuvosto on edeltäjänsä tietosuojatyöryhmän tavoin korostanut, että henkilötietojen siirto mainitulla perusteella voidaan toteuttaa, jos EU:n lainsäädännöstä tai rekisterinpitäjään sovellettavasta jäsenvaltion lainsäädännöstä voidaan päätellä, että tällaiset siirrot ovat sallittua tärkeää yleistä etua koskevia tarkoituksia varten.[370]

[366] GDPR 49(3) artikla.
[367] GDPR johdanto-osan 43 kohta ja WP259 rev.01, s. 6–8.
[368] GDPR johdanto-osan 112 kohta.
[369] GDPR 49(4) artikla.
[370] Asetuksen (EU) 2016/679 49 artiklan mukaisia poikkeuksia koskevat suuntaviivat 2/2018, s. 10–11.

4. Selvittäminen eri asiaryhmissä

4.1. Käsitellyt asiat

4.1.1 Viisumeista

Edellä (luku 3) on käsitelty yleisemmin selvittämisvelvollisuuden, asiakirjasalaisuuden ja tiedonhankinnan sääntelyä sekä sisältöä menemättä sen täsmällisemmin vielä varsinaisiin asioihin, joita maahanmuuttohallinnossa käsitellään. Luvussa 2.2. on käsitelty ulkomaalaisasioiden käsittelyyn osallistuvien viranomaisten toimivaltaa sekä luvussa 2.3. ulkomaalaisasioiden käsittelyprosessia yleisesti. Tässä luvussa tarkoituksena on tarkastella täsmällisemmin sitä, miten selvittäminen tulee voimassa olevan oikeuden mukaan tehdä eri asiaryhmissä, joita toimivaltaiset viranomaiset käsittelevät. Kuten edellä (2.2.1.) on tuotu esiin, on Migristä muodostunut keskeinen päätöksentekijä käytännössä lähes kaikissa ulkomaalaisasioissa. Oikeastaan vain viisumit näyttäisivät olevan asiaryhmä, jossa Migrin rooli on selvästi pienempi kuin muissa.

EU komissio julkaisee verkkosivuillaan[371] tilastotietoa koskien Schengen-valtioiden käsittelemiä viisumihakemuksia. Vuoden 2018 osalta Suomen tilanne on ollut seuraava (kuva 2)[372]:

Schengen State	Uniform visas applied for	Total uniform visas issued (including MEV)	Multiple entry uniform visas (MEVs) issued	Total LTVs issued	Uniform visas not issued	Not issued rate for uniform visas	Share of MEVs
Finland	769 049	751 358	670 112	3 052	13 439	1,7%	89,2%
Kaikki yhteensä	**769 049**	**751 358**	**670 112**	**3 052**	**13 439**	1,7%	89,2%

Kuva 2. EU komission tilasto Suomen myöntämistä viisumeista vuonna 2018.

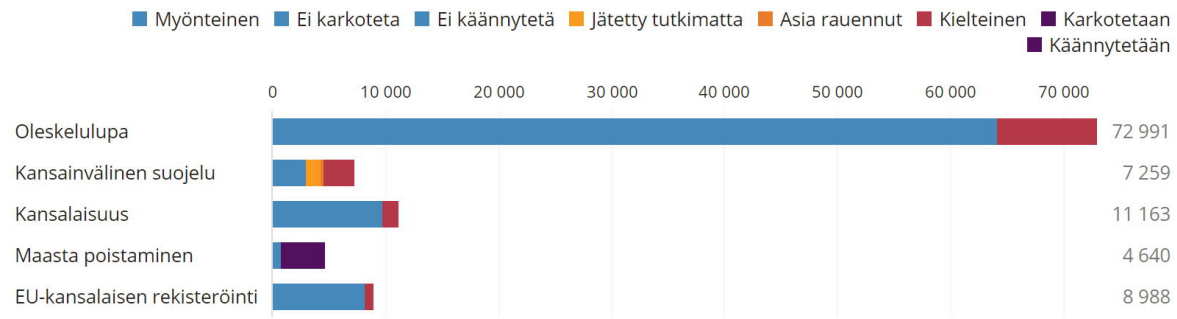
Vuoden 2019 osalta Suomen ulkoministeriö on helmikuussa 2020 tiedottanut Suomen käsitelleen yhteensä 895 679 viisumihakemusta. Lisäksi muut Suomea edustavat Schengen-valtioiden edustustot

[371] https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy#stats /luettu 30.4.2020.
[372] Tätä kirjoittaessa vuoden 2019 tilastointi ei ollut vielä valmistunut.

käsittelivät yhteensä 5 854 viisumihakemusta Suomeen. Pääosa (644 844) viisumihakemuksista jätettiin Pietarin pääkonsulaatille.[373]

4.1.2 Maahanmuuttoviraston käsittelemistä asioista

Migrin toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta se itse tilastoi käsittelemiään asioita jakamalla ne viiteen hakijaryhmään. Tilastoinnissa käytettäviä ryhmiä ovat oleskeluluvat, EU-kansalaisten rekisteröinnit, kansainvälinen suojelu, kansalaisuusasiat sekä maasta poistamista koskevat asiat. Tätä kirjoittaessa viimeisen 12 kuukauden jaksolla (4/2019–3/2020) oleskelulupia koskevia päätöksiä on annettu 72 991, kansainvälistä suojelua koskevia päätöksiä 7 259, päätöksiä kansalaisuusasioissa 11 163, maasta poistamista koskevia päätöksiä 4 640 ja EU-kansalaisten rekisteröintiä koskevia päätöksiä 8 988 kappaletta (kuva 3).[374]



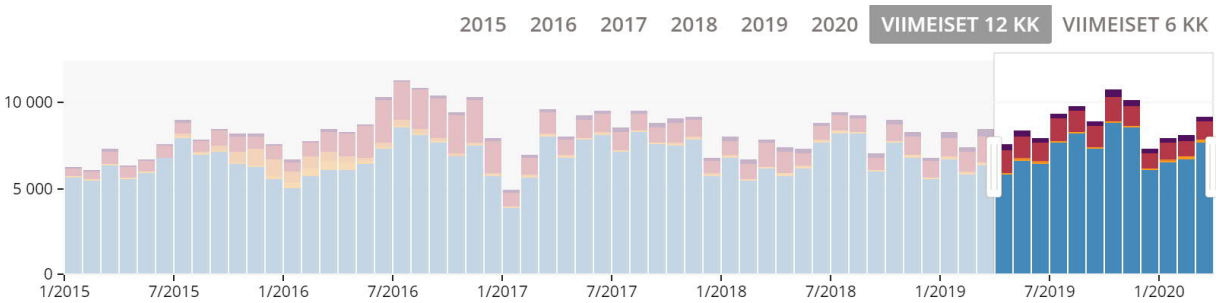
Kuva 3. Migrin päätökset hakijaryhmittäin 4/2019-3/2020.

Päätösmäärien osalta kyseinen ajanjakso ei merkittävässä määrin ole poikennut aiemmista vuosista (kuva 4):

---

373 https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/suomen-edustustoista-haettujen-viisumien-m-c3-a4-c3-a4r-c3-a4-j-c3-a4lleen-nousussa /luettu 30.4.2020.

374 https://tilastot.migri.fi/#decisions /luettu 29.4.2020.



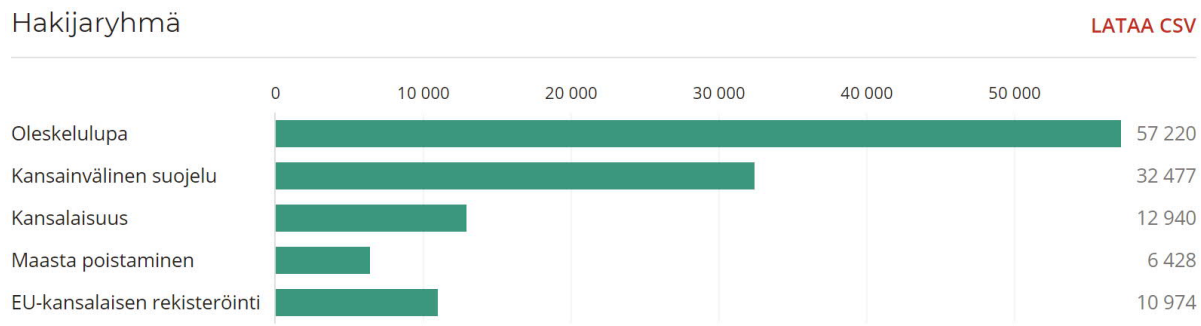
Kuva 4. Migrin päätökset hakijaryhmittäin 1/2015-3/2020.

Myös Migrille jätettyjen hakemusten osalta viime kuukaudet ovat olleet tavanomaisia (kuva 5):



Kuva 5. Migrille jätetyt hakemukset 1/2015-3/2020.

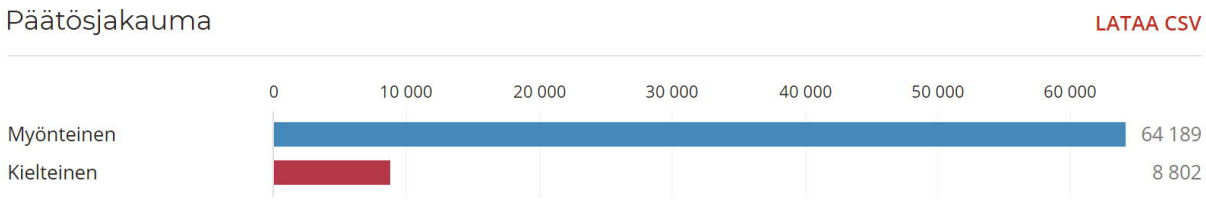
Siinä missä vuosittainen hakijamäärä (kaikki hakijaryhmät) on ollut noin 100 tuhannen luokkaa ja myös hakijaryhmien sisällä vuotuiset vaihtelut ovat olleet melko vähäisiä, näkyy vuoden 2015 luvuissa suhteellisesti selvästi poikkeuksellisen suuri kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä (kuva 6):



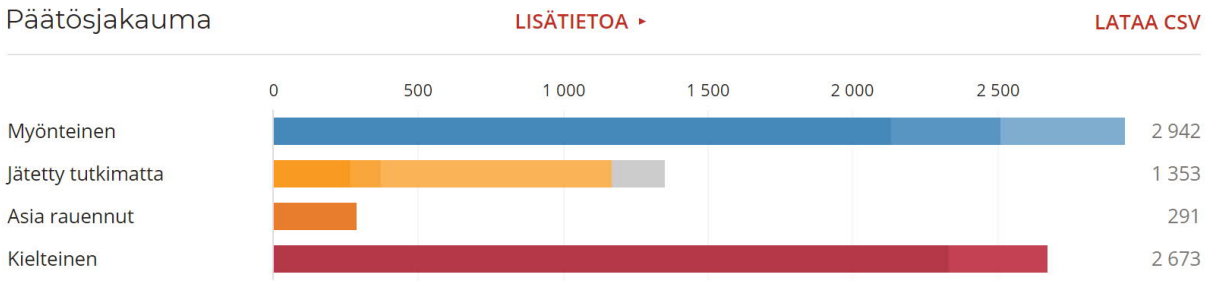
Kuva 6. Vuoden 2015 hakemusten jakauma hakijaryhmittäin.

Oleskeluluvat ovat pääsääntöisesti merkittävin käsiteltävä asiaryhmä. Näillä viitataan käytännössä kaikkiin muihin oleskelulupiin kuin kansainvälisen suojelun perusteella myönnettäviin ensimmäisiin

oleskelulupiin, joihin taas sisältyy myös uusintahakemukset, mutta ei jatkoluvat. Nämä jakautuvat vuositasolla pääsääntöisesti siten, että niin ensimmäisiä oleskelulupia kuin jatkolupiakin näyttäisi olevan haettu yhtä paljon, noin 30 tuhatta, kun taas pysyviä oleskelulupia koskevia hakemuksia on noin seitsemäsosa kaikista haetuista oleskeluluvista. Siinä missä näissä ”tavallisissa” oleskeluluvissa Migri pääsääntöisesti päätyy myönteiseen ratkaisuun (kuva 7), on päätösjakauma kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten johdosta merkittävästi tasaisempi (kuva 8):

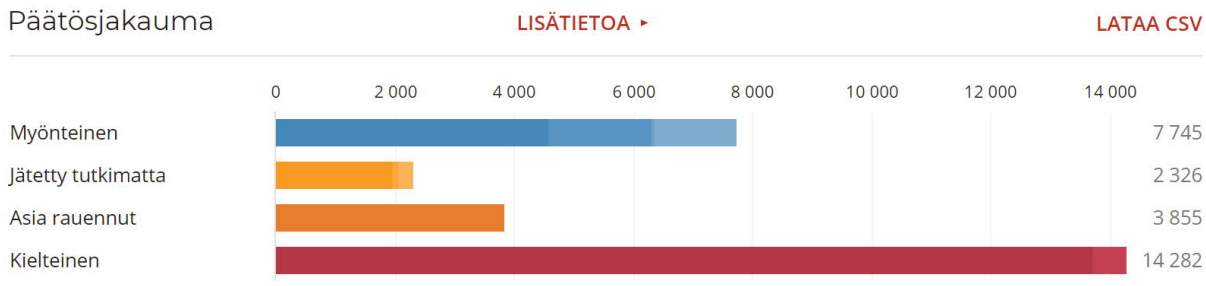


Kuva 7. Oleskelulupia koskeva päätösjakauma 4/2019-3/2020.



Kuva 8. Kansainvälistä suojelua koskevien päätösten päätösjakauma 4/2019–3/2020.

Kansainvälistä suojelua koskeneiden päätösten ”huippuvuonna” (2016) päätösjakauma oli merkittävästi vieläkin enemmistönä kielteinen (kuva 9):



Kuva 9. Kansainvälistä suojelua koskevien päätösten päätösjakauma vuonna 2016.

4.2. Oleskelulupa-asioiden selvittäminen

4.2.1. Yleistä oleskeluluvista

Oleskeluluvat ovat viisumien ja viisumivapauden ohella yleisin menettely saapua maahan tai laillistaa maassa oleskelu. Niiden käsittely on jossain määrin myös normaalimpi tai suoraviivaisempi, kun asiaa tarkastellaan nimenomaan hallintoasiana. Kun henkilö hakee oleskelulupaa, esittää hän vaatimuksensa laittaessaan hakemuksensa vireille, jonka jälkeen viranomainen tutkii ja selvittää hakemuksen. Mikäli hakijan vaatimukselle ei ole perusteita tai hakija ei myötä vaikuta hakemuksensa selvittämiseen hallintolain 31.2 §:n ja ulkomaalaislain 7.2 §:n edellyttämällä tavalla, voidaan vaatimus ja sitä kautta koko hakemus hylätä.

Käytettäessä käsitettä oleskelulupa, viitataan pääsääntöisesti siis muihin kuin kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin. Edellä (luku 2.1.4.) on jo kerrottu, että oleskelulupalajeja on käytännössä kolme tai neljä riippuen siitä katsotaanko lain 33.3 §:ssä tarkoitettu ”[p]ysyvään oleskelulupaan rinnastet[tava] voimassaoloajaltaan myös pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa” (”P-EU” tai ”P-EY”) erilliseksi oleskelulupalajiksi tilapäisen (”B”), jatkuvan (”A”) sekä pysyvän (”P”) oleskeluvan rinnalla. Näiden lisäksi ulkomaalaislaki tuntee myös EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröinnin (159 §, 360/2007) sekä EU-kansalaisten sellaisten perheenjäsenten, jotka eivät ole EU-kansalaisia, oleskelukortin myöntämisen (ulkomaalaislaki 161 §, 360/2007).

Edellä (luku 2.1.4.) on viitattu myös käsitteelliseen erotteluun oleskelulupalajin ja oleskelulupatyypin välillä. Kuten todettua, oleskelulupatyypillä tässä yhteydessä viitataan siihen, missä tarkoituksessa oleskelulupa on myönnetty. Tällöin systematiikka voidaan esittää jakona työnteon perusteella myönnettäviin oleskelulupiin, yrittäjän oleskelulupiin sekä erityisiin oleskelulupatyyppeihin. Näistä työnteon perusteella myönnettävät oleskeluluvat taas jakautuvat työntekijän oleskelulupaan (TTOL) sekä muihin työperustaisiin oleskelulupiin. Jälkimmäisiä oleskelulupatyyppejä on nykyisin yli 20 erilaista. Yrittäjän oleskeluluvat taas jakautuvat kahteen eli ulkomaalaislain 3.1,7 §:n tarkoittamaan (”perinteisen”) yrittäjän oleskelulupaan sekä lain 47 h §:ssä (121/2018) tarkoitettuun *kasvuyrittäjän oleskelulupaan*. Muut oleskelulupatyypit eivät lähtökohtaisesti ole työperäisiä, joskin esimerkiksi Aerin luo-

kittelussa esimerkiksi tieteellistä tutkimusta varten myönnettävä oleskelulupa kuului erityisiin oleskelulupatyyppeihin. Tämän osalta hän kuitenkin viittasi nyt jo kumottuihin ulkomaalaislain 47 a–f §:ien (516/2008) säännöksiin.[375]

Työperäisistä oleskeluluvista työntekijän oleskelulupa ”-järjestelmän tarkoituksena on tukea työvoiman saatavuutta suunnitelmallisesti, nopeasti ja joustavasti ottaen huomioon työnantajien ja ulkomaalaisten työntekijöiden oikeusturva sekä työmarkkinoilla jo olevan työvoiman mahdollisuus työllistyä” (ulkomaalaislaki 70 §). Kallion mukaan tästä aiheutuu se, että työntekijän oleskeluluvan ollessa tarkoitettu pääasialliseksi työntekoa varten myönnettäväksi luvaksi, on ”sitä koskevat säännökset myös yksityiskohtaisempia ja monilukuisempia kuin muita työntekoa varten myönnettäviä oleskelulupia koskevat säännökset”.[376] Muista työperustaisista oleskeluluvista onkin säädetty varsin suppeasti ulkomaalaislain 77 §:ssä. Lisäksi on huomattava, että työperustaisten oleskelulupien rinnalla ulkomaalaislain 78 §:ssä (121/2018) ja 79 §:ssä (720/2018) on säädetty työnteko-oikeudesta oleskeluluvalla sekä ilman oleskelulupaa, jonka lisäksi ulkomaalaislain 81–81 b §:issä (1218/2013) on säädetty EU:n sinisestä kortista.

Työperustaisten oleskelulupien ohella lainsäädännöstä on tunnistettavissa vielä joukko muita oleskelulupatyyppejä. Tällaisia ovat *opiskelijoiden, tutkijoiden, harjoittelijoiden ja vapaaehtoisten oleskeluluvat, oleskeluluvat perhesiteen perusteella, oleskeluluvat uhriaseman perusteella, oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä* sekä *oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi*. Näistä Aer on lukenut opiskelijoiden oleskelulupia lukuun ottamatta kaikki ns. erityisten oleskelulupatyyppien käsitteen piiriin kuuluviksi.[377]

---

[375] Ks. Aer 2016, s. 138 sekä Hallituksen esitys Eduskunnalle 167/2007 vp lakiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja Hallituksen esitys eduskunnalle 21/2018 vp laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Kumoamista perusteltiin seuraavasti (mts., s. 68): ”Pykälät ehdotetaan kumottavaksi, koska nyt täytäntöönpantavana oleva direktiivi 2016/801/EU säätää samoista asioista. Kumottavaksi ehdotettavat pykälät perustuvat Neuvoston direktiiviin 2005/71/EY kolmansien maiden kansalaisten erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten, joka tulee kumotuksi nyt täytäntöönpantavana olevan direktiivin nojalla.” Tutkijoiden oleskeluluvista on nykyään säädetty tutkija- ja opiskelijalaissa.

[376] *Kallio, Heikki*, IV Ulkomaalaisen oikeus työntekoon. Teoksessa *Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana* (toim.): Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018, s. 173–237, s. 188.

[377] Ks. Aer 2016, s. 138–177.

> Jaottelua on mahdollista myös kritisoida, kun huomioidaan Migrin tilastointi sen osalta onko kyse ollut ensimmäisestä oleskeluluvasta (31 510), jatkoluvasta (27 988) vai pysyvästä oleskeluluvasta (11 819) esimerkiksi vuonna 2019. Näistä ensimmäisistä oleskeluluvista taas 11 753 oli tehty perhesiteen perusteella, 12 687 työn perusteella, 6 493 opiskelun perusteella ja 577 muilla perusteilla. Kun tilastoja tutkitaan vielä tarkemmin, huomataan, että perhesiteen perusteella tehdyistä hakemuksista 2 749 oli Suomen kansalaisen puolison hakemuksia, jonka lisäksi 555 hakemuksen osalta muu perheside oli Suomen kansalaiseen. Kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perhesiteen perusteella hakemuksia jätettiin yhteensä 1 810, kun taas muun ulkomaalaisen perhesiteen perusteella hakemuksia tehtiinkin jopa 6 639, josta suurin osa oli joko muun ulkomaalaisen puolisoja (2 687) tai lapsia (3 874).[378] Myös jatkolupien osalta tilanne oli lähes vastaava.[379]

4.2.2. Hakemuksen vireyttäminen ja siihen liittyvät selvitykset

Oleskelulupia on siis erilaisia, mutta pääsääntöisesti niiden vireyttäminen on samanlainen. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisen osalta hakumenettely on jossain määrin poikkeava. Siinä missä oleskelulupahakemuksen voi pääsääntöisesti laittaa vireille milloin vain, on muun muassa ulkomaalaislain 38.3 §:ssä säädetty erityisestä määräajasta silloin, kun oleskelulupa laitetaan vireille perhesiteen perusteella alaikäiseen.[380] Säännöksen mukaan tällöin hakemus on jätettävä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi kansainvälisen suojelun antamista koskevan päätöksen.

Kun hakija henkilökohtaisesti (ulkomaalaislaki 8.1 §) jättää oleskelulupaa koskevan hakemuksensa, tulee viranomaisen, jossa hakemus on laitettu vireille, tutkia hakemuksen käsittelyn jatkamisen edellytykset (luku 2.3.2.). Hallintolain 22.1 §:n mukaan ”[j]os viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täyden-

---

[378] https://tilastot.migri.fi/#applications/21205/59?start=588&end=599 /luettu 30.4.2020.
[379] https://tilastot.migri.fi/#applications/21205/60/10?start=588&end=599 /luettu 30.4.2020.
[380] Ulkomaalaislain 3.1,15 §:n mukaan perheenkokoajalalla tarkoitetaan ”Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka Suomessa oleskelun perusteella ulkomailla olevalle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella”. Huomaa tässä yhteydessä myös se, että ”oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa” (ulkomaalaislaki 38.3 §).

nettävä". Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hakemuksen vastaanottamisessa toimivaltainen viranomainen tai ulkoinen palveluntarjoaja on velvollinen tarkastamaan ovatko käsittelyn edellytykset olemassa vai tuleeko hakijaa pyytää täydentämään hakemustaan.[381] Nämä täydennystarpeet voivat kohdistua joko yleisesti hakemuksesta puuttuviin tietoihin tai juuri biometristen tunnisteiden antamiseen.[382]

4.2.3. Osapäätökset työntekijän ja yrittäjän oleskeluluvissa

Työperustaisten lupien prosessia on kuvattu jo edellä (luku 2.3.2.). Käytännössä näiden osalta jakoa voidaan tehdä sen suhteen, edellytetäänkö asiassa osapäätöstä vai ei. Tällä on merkitystä sen suhteen, kuinka monta viranomaista asiaa on menettelyn eri vaiheissa käsittelemässä ja mikä heidän roolinsa on. Mikäli osapäätöstä ei tarvita, vastaa asiasta lopullisen päätöksen tekevä viranomainen myös niiden asioiden selvittämisestä, jotka kuuluisivat osapäätöksen tekijän selvitettäväksi, jos nämä asiat ovat ylipäätään sellaisia, jotka tulee selvittää. Suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle selvitettäviksi tulevien oleskelulupahakemusten selvittämiseen palataan jäljempänä (luku 4.2.5., 4.3. ja 4.4.). Seuraavassa tarkastellaan työntekijän ja yrittäjän oleskelulupiin liittyvää selvittämistä.

Osapäätöksiä annetaan siis ulkomaalaislain 73 §:n mukaisesti työntekijän oleskelulupahakemuksen sekä 76 §:n mukaisesti yrittäjän oleskelulupahakemukseen. Työntekijän oleskeluluvan osalta on säädetty sen myöntämisen perustuvan "harkintaan, jossa tulee:

> 1) selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus kohtuullisessa ajassa;
>
> 2) huolehtia siitä, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä 1 kohdassa tarkoitetun henkilön työllistymistä;

---

[381] Tämän oikeudellisen selvityksen toteuttamisen aikana ulkoministeriöstä on esitetty tulkinta, jonka mukaan Migri ja sisäministeriö ovat esittäneet kantanaan, ettei ulkoinen palveluntarjoaja voisi pyytää täydennystä. Edellä (luku 2.3.1., alav. 85) on perusteltu vastakkaista näkemystä.

[382] Huomaa, että tutkija- ja opiskelijalain 28.2 §:ssä on säädetty tarkemmin käsittelevän viranomaisen velvollisuuksista: "Jos oleskelulupahakemuksessa esitetyt tiedot tai asiakirjat ovat puutteelliset, Maahanmuuttoviraston on ilmoitettava hakijalle kohtuullisen ajan kuluessa, mitä lisätietoja vaaditaan ja asetettava niiden toimittamista varten kohtuullinen määräaika. Edellä 1 momentissa säädetyn määräajan kuluminen keskeytyy, kunnes vaaditut lisätiedot on saatu. Jos lisätietoja tai asiakirjoja ei ole toimitettu määräajassa, hakemus voidaan hylätä." Lain esitöiden (HE 21/2018 vp, s. 65) mukaan: "Hakemuksen täydentämistä koskevan menettelyn osalta sovelletaan hallintolain (434/2003) säännöksiä".

3) varmistaa se, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksyttyä terveydentilaa;

4) varmistaa, että työnantajan hakemukseen liittämät selvitykset ja vakuutus ovat 72 §:ssä säädetyn mukaiset".

Säännöksen 1 momentin 1 kohdassa kysymys on ns. *saatavuusharkinnasta* eli siitä olisiko työmarkkinoilta saatavissa kohtuullisessa ajassa työvoimaa Suomesta tai EU/ETA-alueelta.[383] Niin Migrin verkkosivuilla[384] kuin työntekijän oleskelulupahakemusta koskevassa lomakkeessa[385], tämä tehtävä osoitetaan työnantajan tehtäväksi viitaten mainitussa lomakkeessa ulkomaalaislain 73.1 §:n 1 kohtaan. Tästä velvollisuudesta ei kuitenkaan ole oikeastaan säädetty kyseisessä säännöksessä. Hallintolain 31.2 §:ssä ja ulkomaalaislain 7.2 §:ssä on toki säädetty asianosaisen velvollisuudesta esittää selvitystä vaatimuksiensa perusteista, mutta tästä huolimatta varsinainen ulkomaalaislain 73.1,1 §:n tarkoittama selvittämisvelvollisuus on voimassa olevan oikeuden mukaisesti viranomaisella, ei työnantajalla. Vaikka työnantajan tehtäviin kuuluu työvoiman sopivuuden arviointi,[386] ei siitä kuitenkaan voi johtaa tulkintaa, jonka mukaan saatavuuden arviointi tai saatavuuden selvittäminen taikka varsinkaan saatavuusharkinta kuuluisi sille. Kuten valtakunnallisessa työlupalinjauksessa todetaan: "Työntekijän sopivuuden arviointi ja työvoiman saatavuuden selvittäminen myös kytkeytyvät toisiinsa. Työntekijän sopivuuden työtehtävään arvioi työnantaja. TE-toimisto selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuuden".[387] Näin ollen velvollisuus

[383] Saatavuusharkinnalla pyritään ulkomaalaislain 73.1,2 §:n mukaan huolehtimaan siitä, ettei myönnettävät työntekijän oleskeluluvat johda tilanteeseen, jossa *community preference* -asemassa olevien EU ja ETA-maiden kansalaisten työllistyminen estyisi; ks. HE 28/2003 vp, s. 164/II.

[384] https://migri.fi/tyontekijan-oleskelulupa /luettu 6.4.2020.

[385] https://migri.fi/documents/5202425/5790178/Ty%C3%B6ntekij%C3%A4n+oleskelulupahakemus+%28TTOL%29%2C+OLE_TY1+%28fi%29/207dd5f8-bc6d-49b9-8aa0-6e6e16f3a2ac/Ty%C3%B6ntekij%C3%A4n+oleskelulupahakemus+%28TTOL%29%2C+OLE_TY1+%28fi%29.pdf /luettu 6.4.2020

[386] Ks. HE 28/2003 vp, s. 165/I.

[387] Valtioneuvoston päätöksessä (VnP) ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevista valtakunnallisista linjauksista 11.10.2012, s. 3. Saatavissa: http://toimistot.te-palvelut.fi/documents/244949/1642835/vnp_ulkomaisen+tyovoiman+kayton+linjaukset_111012.pdf/e043e10a-9eb3-414e-814d-ee4428bae6a5 /luettu 6.4.2020. Linjaus, kuten myös alueelliset ELY-keskuksien linjaukset perustuvat ulkomaalaislain 71 §:än (1426/2009). Nämä tulee huomioida ulkomaalaislain 73.2 §:n mukaisesti harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä.

selvittää saatavuus, silloin, kun saatavuusharkintaa sovelletaan, on nimenomaan osapäätöksestä vastuussa olevalla TE-toimistolla, ei työnantajalla.

> Tämän oikeudellisen selvityksen toteuttamisen aikana työ- ja elinkeinoministeriöstä on kerrottu, että TE-toimistot pyytävät työnantajalta rekrytointiselvitystä osapäätöksen tueksi tai vaihtoehtoisesti edellyttävät työpaikan avaamista julkiseen hakuun. Ulkomaalaislain esityöt kuitenkin viittaavat pikemminkin siihen, että nimenomaan viranomaisella tulisi olla tiedossa työvoiman saatavuus ja mikäli TE-toimistolla on ”tiedossa --, että tehtävään ei ole saatavissa työvoimaa, voitaisiin heti tehdä päätös työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä”.[388] Arvioitaessa sitä onko työvoimaa saatavilla, on lisäksi huomioitava, että saatavuus vaihtelee ammatti- ja työntekijäryhmittäin: Joissain tapauksissa työvoiman saatavuutta on tarkasteltava koko Euroopan laajuisesti, toisissa taas vain työssäkäyntialueittain.[389] Community preference koskee EU+-kansalaisten lisäksi kuitenkin vain niitä kolmannen maan kansalaisia, joille on myönnetty työntekoon oikeuttava oleskelulupa nimenomaan Suomessa, ei muualla EU-alueella.[390]

Saatavuusharkinnassa osapäätöksen osalta toimivaltaisen viranomaisen selvittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat siten työnantajan sopivaksi määrittelemien työntekijöiden saatavuuden arviointi. Lain esitöiden mukaan tämä ”tulisi tehdä mahdollisimman tosiasialliseen tietoon perustuen” huomioiden muun muassa se, että eri ammattialoilla työvoiman saatavuutta koskevat näkymät voivat poiketa merkittävästi.[391] Valtioneuvoston valtakunnallisen työlupalinjauksen mukaisesti ”[a]mmatti- ja toimialakohtainen arvio työvoiman saatavuudesta alueen työmarkkinoilla sisältyy ELY-keskuksen linjauksiin”.[392] Näin ollen tätä kirjoittaessa esimerkiksi Uudenmaan ELY-keskuksen alueellisessa työlupalinjauksessa todetaan, kuinka ”[t]yöntekijän oleskelulupahakemusta käsitellessä voidaan siten pitää oletuksena, ettei työvoimaa ole saatavissa, ellei tapauskohtaisesti ole selvää, että työvoimaa on saatavissa:

- Terveydenhoitoalan ammattilaiset

---

[388] HE 28/2003 vp, s. 164/II.
[389] Ibid.
[390] Ks. KHO 4.2.2013 t. 453: “Tunisian kansalaiselle ei ollut myönnetty työntekijän oleskelulupaa, koska sopivaa työvoimaa ilmoitettuihin työtehtäviin oli saatavilla kohtuullisessa ajassa työmarkkina-alueelta (Suomi/ETA-alue), jolta työnantajien edellytetään ensisijaisesti rekrytoivan työvoimaa. Ruotsi oli myöntänyt asianomaiselle pysyvän oleskeluluvan. Pelkästään tämän oleskeluluvan perusteella hänen ei voitu katsoa kuuluvan työmarkkina-alueella jo olevaan työvoimaan.”
[391] HE 28/2003 vp, s. 164/II.
[392] VnP 11.10.2012, s. 2.

- Ravintola- ja suurtaloustyöntekijät (pois lukien pizzeria- ja kebabkokit sekä muut pikaruoka-latyöntekijät) ja tarjoilijat
- Kotitalouksiin palkattavat kotiapulaiset ja lastenhoitajat
- Toimisto-, hotelli-, laitos-, ja kotisiivoojat
- Talonrakentajat, betonirakentajat, raudoittajat. kirvesmiehet ja rakennuspuusepät, putkiasentajat, kattoasentajat ja -korjaajat, rappaajat sekä eristäjät".[393]

Osapäätösviranomaisen näkökulmasta linjaus tarkoittaa sitä, ettei näiden ammatti- ja toimialojen osalta saatavuusharkintaa ole lähtökohtaisesti tarpeen edes selvittää, ellei työvoiman saatavuus ole tapauskohtaisesti selvää. Tämä voidaan tarkistaa esimerkiksi hakemalla työnantajan määrittelemään profiiliin soveltuvia työttömiä työnhakijoita julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 13 luvun 1 §:n 1 momentin tarkoittamasta henkilöasiakasrekisteristä. Jo alkuperäisessä ulkomaalaislakia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että edellä mainittu mahdollisuus tehdä päätös heti, ellei työvoimatoimistolla ollut tiedossa saatavilla olevaa henkilöstöä, jotta järjestelmän tavoite toimia nopeana ja joustavana instrumenttina työvoiman rekrytoinnissa toteutuisi.[394] Sekä järjestelmän tavoitteet että esitöissä korostettu nopean ja joustavan käsittelyn vaatimus puoltavat nimenomaan sitä, että myönteinen päätös tulisi tehdä, jos TE-toimistolla ei ole tiedossa, että työvoimaa olisi saatavilla.

Ulkomaalaislain esityöt eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti vapauta TE-toimistoja selvittämisvastuusta, ellei kyse ole nimenomaan tilanteesta, jossa viranomainen käytännössä lähes varmasti tietää, ettei työvoimaa ole saatavilla. Esitöissä asiaa käsitellään laissa mainitun kohtuullisen ajan käsitteen kautta: "Momentin 1 kohdan mukaisella kohtuullisella ajalla tarkoitettaisiin aikaa, joka alueella, toimi- ja ammattialalla yleensä hyväksyttävästi kuluu työpaikan avoimeksi ilmoittamisesta paikan täyttämiseen. Työvoimatoimistolla tulisi olla kohtuullinen aika työvoiman etsimiseen työmarkkinoilta. Toisaalta työvoiman etsimiseen ei tulisi käyttää kohtuuttomasti aikaa silloinkaan, kun kyseessä on "epätavallinen" ala".[395] Käytännössä näyttäisi siltä, että viranomaisen selvittämisvelvollisuus työntekijän

[393] Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskeva linjaus 24.6.2019 dnro UUDELY/9226/2016, 2. Saatavissa: http://www.ely-keskus.fi/documents/10191/38705659/Alueellinen+ty%C3%B6lupalinjaus+Uusimaa+01082019/c14ca90d-cf40-4c34-95ec-3cf1aa0d32cc /luettu 6.4.2020.
[394] HE 28/2003 vp, s. 164/II.
[395] Ibid.

oleskelulupaa koskevissa asioissa – saatavuusharkinnan osalta – tarkoittaa työnantajan antamien tietojen ja perusteiden vertaamista alueelliseen työlupalinjaukseen, ellei viranomaisella itsellään tai sen hallinnoimista rekistereistä selvästi ilmene muuta.

Saatavuusharkinta ei kuitenkaan ole ainoa osapäätöstä varten selvitettävä asia, vaan TE-toimiston on selvitettävä myös ulkomaalaislain 73.1,2 §:n mukaisesti sitä estääkö oleskeluluvan myöntäminen EU/ETA-maiden kansalaisten työllistymistä. Esitöissä tämän osalta on todettu, että arvio tulee ”tehdä mahdollisimman todennettavissa olevaan ja todenmukaiseen tietoon perustuen”, jolloin pelkkä ”tilastoitujen työttömien työnhakijoiden määrä alalla ja alueella ei yksin täyttäisi tätä vaatimusta”.[396] Tämän ohella viranomaisen tehtävänä on varmistaa myös se täyttääkö henkilö, jolle oleskelulupaa on haettu ulkomaalaislain 73.1,3 §:n tarkoittamat vaatimukset erityisestä pätevyydestä tai hyväksytystä terveydentilasta. Käytännössä tämä tarkoittaa asian selvittämistä hakemukseen liitettyjen tai erikseen pyydettyjen todistusten perusteella.

Edellisten ohella vuoden 2014 alusta voimaan tulleen lakimuutoksen myötä TE-toimistolla on osapäätöstä tehdessään velvollisuus varmistaa myös se, että työnantajan hakemukseen liittämät selvitykset ja vakuutukset ovat lain 72 §:ssä säädetyn mukaisia (ulkomaalaislaki 73.1,4 §).[397] Viitatussa ulkomaalaislain 72 §:ssä todetaan työnantajalla olevan velvollisuus liittää hakemukseen seuraavat liitteet:

> ”1) työsopimuslain [--] 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työnteon keskeisistä ehdoista;
>
> 2) vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä;
>
> 3) työ- ja elinkeinotoimiston vaatiessa selvitys siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana”.

[396] Mts., s. 165/I.
[397] Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 139/2013 vp, s. 32/I ja 42/I ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Huomaa kuitenkin, että nykyiseen muotoonsa säännös muotoutui eduskuntakäsittelyn aikana ks. HaVM 21/2013 vp, s. 4/I.

Näiden osalta selvittämisvelvollisuus tarkoittaa sitä, että osana hakemuksen käsittelyä viranomainen tarkastaa liitteiden sisällön vertaamalla niitä lakiin sekä työehtosopimuksiin tai säännöksessä mainittuihin käytäntöihin. TE-toimisto voi pyytää ulkomaalaislain 72.1,3 §:n tarkoittamaa selvitystä. Tätä ei kuitenkaan tule tehdä kaavamaisesti, vaan ”lähinnä silloin, kun kyse on uudesta yrityksestä tai tapauksissa, joissa työvoimatoimistolla on aikaisemman kokemuksensa perusteella syytä varmistua työnantajan kyvystä ja halusta vastata työnantajavelvoitteistaan”.[398] Myös tämän osalta selvittäminen kohdistuu lähinnä työnantajamaksuja, veroja ja muita vastaavia koskevien rekistereiden tarkistamiseen sekä työnantajalta pyydettäviin selvityksiin. Käytännössä harkinnassa siitä mihin työnantajiin mahdolliset selvitykset kohdistetaan, on esitöissä kirjatun ohella huomioitava erityisesti edellä esitetyt hallinnon oikeusperiaatteet.

Viimeisenä selvitettävänä asiana ennen osapäätöksen tekemistä TE-toimiston on ulkomaalaislain 73.3 §:n mukaisesti selvitettävä onko oleskeluluvan kohteena olevan ulkomaalaisen toimeentulo turvattuna ”ansiotyöstä saatavilla tuloilla oleskeluluvan voimassa olon ajan”.[399] Vaikka tätä ei sen laa-

[398] HE 28/2003 vp, s. 166/I.

[399] Toimeentuloedellytyksestä on säädetty myös ulkomaalaislain 39 §:ssä, jonka 1 mom. (505/2016) mukaan ”[o]leskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä”. Huomaa myös, ettei toimeentuloedellytystä pääsääntöisesti sovelleta edellä mainittuihin kansainvälistä suojelua hakeviin tai kyseisen hakemuksen perusteella myönteisen päätöksen saaneisiin. Toimeentuloedellytyksestä ks. myös Aer 2016, s. 96–101. Ulkomaalaislain 39 §:n esitöiden mukaan ”[t]oimeentuloedellytyksen ajatuksena on työhön, yritystoimintaan, varallisuuteen tai muuhun sellaiseen seikkaan perustuva toimeentulo, joka yleensä riittää tavanomaiseen elämään Suomessa ilman, että henkilön tarvitsee turvautua toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) säädettyyn toimeentulotukeen tai vastaavaan muuhun toimeentuloa turvaavaan etuuteen”. Migrin verkkosivuilla (https://migri.fi/toimeentuloedellytys) toimeentuloedellytyksen on katsottu tarkoittavan joko työehtosopimuksen mukaista vähimmäispalkkaa vastaava tai jos työehtosopimusta ei ole, vähintään 1 236 euroa kuukaudessa (vuonna 2020). Tällä summalla viitataan työttömyysturvalain (1290/2002) työssäoloehdon mukaiseen päivärahaoikeuteen. Työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n 3 mom.:n (1049/2013) mukaan ”[p]alkkaa koskevat edellytykset täyttyvät, kun palkka on työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan on oltava vähintään 1 134 euroa kuukaudessa”. Migrin sivuilla mainittu summa taas muodostuu työttömyysturvalain em. säännöksen ja samaisen lain 14 luvun 1 a §:n (1049/2013) 1 mom.:n palkkakertoimen hyödyntämistä indeksitarkistuksissa koskevaan säännökseen, jonka taustalla on työntekijän eläkelain (395/2006) 96 § ja samaisen lain 100 §:n nojalla annettu sosiaali- ja terveysministeriön asetus palkkakertoimesta vuodelle 2020 (1030/2019) 1 §. Ulkomaalaislain 39 § tai sen esityöt eivät kuitenkaan suoraan näyttäisi viittaavan kyseiseen sääntelyyn. Sen sijaan ulkomaalaislain alkuperäisen 72.4 §:n (nyk. 73.3 § vastaava) esitöiden mukaan: ”Arvioitaessa toimeentulon riittävyyttä esimerkiksi osa-aikaisen työn osalta vähimmäisrajana voitaisiin pitää sitä, että työ oleskeluluvan voimassaoloaikana kerryttäisi työttömyysturvalaissa tarkoitetulla tavalla työssäoloehtoa” (HE 28/2003 vp, s. 165/II). Aerin (2016, s. 99) mukaan 39 §:ä sovelletaan 72.4 §:n (sic!) kanssa yhdenmukaisella tavalla. Selvää juridista perustetta tälle yhdenmukaiselle soveltamistavalle (ja sitä kautta Migrin verkkosivujen muotoilulle), ei kuitenkaan ole. Huomaa myös HE 21/2018 vp, s. 6–7

jemmin ole ulkomaalaislain säätämisen yhteydessä ole avattu, on myöhemmin – säännöstä täsmennettäessä – esitöissä todettu kuinka ”[v]akiintuneen soveltamiskäytännön mukaan työntekijän oleskeluluvan myöntäminen edellyttää kuitenkin, että toimeentulo turvataan nimenomaan ansiotyöllä, eikä esimerkiksi säästöillä tai muulla varallisuudella”.[400] Kallion mukaan tämä tarkoittaa sitä, että ”[t]yöntekijän tulee voida hankkia toimeentulonsa nimenomaan sen työn avulla, jota varten oleskelulupaa haetaan”.[401] Edelleen vuoden 2014 muutoksen yhteydessä todettiin, että ”[u]lkomaalaisella olisi siten oltava tuloja riittävän säännöllisesti siten, että toimeentulo olisi laskennallisesti turvattu koko luvan keston ajan”.[402] Oikeuskäytännössä on katsottu, että työtulon riittävyyden arviointi tulee tehdä siten, että olosuhteet huomioon ottaen viranomainen voi vakuuttua työntekijän saavan riittävän palkan.[403]

Toinen osapäätöksiä edellyttävä oleskelulupa on siis (ns. tavallinen) yrittäjän oleskelulupa. Kuten edellä (luku 2.3.2.) on esitetty, käsittelee Uudenmaan ELY-keskus ensimmäisessä vaiheessa ulkomaalaislain 76 §:n tarkoittamalla tavalla oleskelulupahakemuksen sekä antaa siitä osapäätöksen ennen Migrin lopullista päätöksentekoa asiassa. Kyseisen säännöksen mukaan ELY-keskuksen tehtävänä on varmistaa se, ”että yritystoiminnalla on kannattavan toiminnan edellytykset” (1 mom.). Tässä suhteessa yrittäjän oleskelulupaharkinta poikkeaakin työntekijän oleskelulupaharkinnasta: Siinä missä jälkimmäisessä pyritään turvaamaan jo työmarkkinoilla olevien asema ja työehtojen noudattaminen, on yrittäjän oleskelulupaa koskevassa osapäätösharkinnassa kysymys ennen kaikkea sen selvittämisestä, että yritystoiminta olisi kannattavaa.[404] Edelleen säännöksen 2 momentin mukaan – ul-

---

toteamus siitä kuinka ”Maahanmuuttovirasto on määritellyt suuntaa antavat tulorajat sisäisellä ohjeellaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Niiden avulla arvioidaan yksittäistapauksissa, täyttyykö toimeentuloedellytys”. Tämän ohjeen normatiivista perustaa ei ole pystytty tämän tutkimuksen aikana tunnistamaan. Ks. myös Migrin ohje 27.3.2018 ”Toimeentuloedellytyksen soveltaminen” MIGDno-2018-330, jossa ei myöskään ilmaista ohjeen antamisen normatiivista perustaa. Toisaalta kuitenkin ks. PeVL 6/2003 vp, s. 4/I, PeVL 2/2004 vp, s. 3/II, PeVL 4/2004 vp, s. 15/I, PeVL 17/2004 vp, s. 4/I, PeVL 20/2004 vp, s. 4/I ja PeVL 30/2005 vp, s. 6/II: ”viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutustakin”; ks. myös PeVM 5/2013 vp, s. 3/II.

[400] HE 139/2003 vp, s. 32/I. Tässä kyse on nimenomaan supistavasta poikkeuksesta ulkomaalaislain 39.1 §:än nähden.

[401] Kallio 2018, s. 187.

[402] HE 139/2003 vp, s. 32/I.

[403] Ks. Kallio 2018, s. 187 sekä KHO 28.6.2011 t. 1809 ja Helsingin HaO 11.2.2011 dnro 11/0171/1.

[404] Kallio 2018, s. 230.

komaalaislain 73.3 §:ä vastaavasti – osapäätöksen tekevän viranomaisen on varmistettava, että kyseisen ulkomaalaisen toimeentulon on koko oleskelun ajan ”oltava turvattu ansiotyöllä, yritystoiminnalla tai muulla tavalla”. Erona työntekijän oleskelulupaan, toimeentulon hankkimisen mahdollisuuksia on kuitenkin useampia, eikä vaatimus ole sidottu vain esimerkiksi juuri yritystoimintaan, jota varten oleskelulupa myönnetään.[405] Vaikka varoja olisikin tai tuloja olisi saatavissa muista lähteistä, ei se poista sitä, että ulkomaalaislain 76.1 §:n mukaan itse yritystoiminnan on arvioitava oltava kannattavaa, jotta myönteinen osapäätös voidaan tehdä.

Selvittämisvelvollisuuden ja myötävaikuttamisvelvollisuuden näkökulmasta menettelyjohto on luonnollisesti tällöinkin osapäätöksen tekevällä viranomaisella. Ensinnäkin sen tulee hakemuksen johdosta selvittää, onko kyse ylipäätään ulkomaalaislain 3.1,9 §:n (121/2018) tarkoittamasta yrittäjästä. Lain esitöiden mukaan ”[y]rittäjällä tarkoitettaisiin henkilöä, joka johtavassa asemassa harjoittaa elinkeinotoimintaa”.[406] Yrittäjän statukseen ei kuitenkaan riittäisi pelkkä omistus, vaan ulkomaalaisen tulisi myös työskennellä yhtiössä.[407] Toisekseen ELY-keskuksen tulisi siis arvioida liiketoiminnan kannattavuutta.

Kannattavuuden arviointitapaa ei ole laissa säädetty. Alun perin ulkomaalaislain 72.3 §:ssä säädettyä harkintaa koskevassa hallituksen esityksessä keinoiksi kannattavuuden selvittämiseen mainittiin esimerkkinä liiketoimintasuunnitelma, sitovat esisopimukset sekä rahoitus.[408] Tarkemmin asiaa ei ole avattu ulkomaalaislakia koskevissa esitöissä tai oikeuskirjallisuudessa. Jossain määrin ongelmallista on, ettei sitä millä perusteilla yritystoiminnan kannattavuutta ylipäätään Suomen oikeusjärjestyksen mukaan tulee arvioida, ole laissa määritelty. Vastaavaan kannattavuusvaatimukseen nimittäin viitataan myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 8 luvun 2 §:ssä (1456/2016), jossa on säädetty starttirahan myöntämisen edellytyksenä olevan se, että ”aiotulla yritystoiminnalla arvioidaan

[405] Ks. mts., s. 233.
[406] Hallituksen esitys eduskunnalle 129/2017 vp, s. 21 laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 b §:n muuttamisesta.
[407] Ks. ibid.
[408] HE 28/2003 vp, s. 165/II ja HE 129/2017 vp, s. 6. Huomaa, että liiketoimintasuunnitelma sisältää tyypillisesti informaatiota liikeideasta, hakijan resursseista ja ammattitaidosta toteuttaa sitä sekä markkinoista. Sopimukset ja rahoitus tyypillisesti suhteutetaan nimenomaan liikeideaan.

olevan jatkuvan kannattavan toiminnan edellytykset” (1 mom., 2 k.). Tämän säännöksen alkuperäisissä esitöissä todetaan ”[j]atkuvaa kannattavaa toimintaa koskeva edellytys vastaisi myös yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain (786/1997) 5 § 1 momentissa säädettyä”.[409] Tuon, nyt jo taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) 8.2 §:llä kumotun lain esitöiden mukaan ”[h]ankkeen kannattavuuden -- selvittämiseen kuuluu sen arvioiminen, edistääkö yritystuki ylikapasiteetin syntymistä kyseessä olevalla toimialalla”.[410] Sama on toistettu myös seuraajalain esitöissä.[411] Kannattavuutta sivutaan myös maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain (28/2014) 18 §:ssä (1336/2016). Tämän säännöksen esitöissä on todettu, että jatkuvan kannattavuuden ”arviointi tehtäisiin luonnollisesti sen tilanteen tietojen perusteella, jotka ovat yritystukea myönnettäessä käytettävissä. Arvioinnin tulisi kuitenkin pohjautua olemassa oleviin yrityksen aikaisempaa toimintaa koskeviin tietoihin sekä alan markkinaseurantaan. Jos kysymyksessä on uusi yritys, arviointi tulisi tehdä alalla jo toimivien yritysten toimintaedellytyksiä koskevien ja markkinapuutteita selvittävän tiedon sekä yrittäjäksi aikovan aikaisemman toiminnan ja osaamisen perusteella. Arvioinnissa tulisi myös ennakoida mahdollisia muutoksia toimintaympäristössä ja arvioida toiminnan kestävyyttä ja joustavuutta niihin nähden. Erityisesti olisi kiinnitettävä huomiota yrittäjän tai yrityksen ammattitaitoon”.[412] Vaikka kyseinen sääntely ei suoraan tulisikaan sovellettavaksi, on siitä saatavissa analogiaa sen suhteen, miten ELY-keskuksen tulisi ulkomaalaislain 76.1 §:n tarkoittamaa kannattavuutta arvioida.

Lainvalmistelun harkintaan jää, tulisiko sääntelyä tältä osin kuitenkin tarkentaa. Normatiivista perustetta sille, miten osapäätösharkinta tai kannattavuuden arviointi tulisi tehdä, ei juuri ole. Kun kyse on

[409] Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 133/2012 vp, s. 100/II laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
[410] Hallituksen esitys Eduskunnalle 252/1996 vp, s. 14/II laiksi yritystuen yleisistä ehdoista ja laiksi yritystuesta annetun lain 21 §:n muuttamisesta.
[411] Hallituksen esitys eduskunnalle 22/2016 vp, s. 40 laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä.
[412] Hallituksen esitys eduskunnalle 142/2013 vp, s. 72/II laeiksi maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista ja maaseudun kehittämisen tukemisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. Huomaa myös, että maaseudun yritystuesta annetun asetuksen (80/2015) 5 ja 6 §:t, joita edellisessä määritellään yrityksen ammattitaitoa sekä jälkimmäisessä yrityksen taloudellista asemaa. Ks. myös ehdotus valtioneuvoston asetukseksi maaseudun yritystuesta, muistio 28.1.2015, s. 3–4. Saatavissa: https://mmm.fi/documents/1410837/1516647/Asetuksen+80_2015+muistio+28.1.2015+.pdf/3941d2ac-9510-4352-a87e-c4c959366470/Asetuksen+80_2015+muistio+28.1.2015+.pdf.pdf /luettu 13.4.2020.

välillisesti myös siitä, voidaanko yksilölle myöntää oleskelulupa, puoltaisi yksilön oikeudet ehkä tarkempaa lainsäädäntöä.

4.2.4. Kasvuyrittäjiä koskeva lausunto

Ulkomaalaislain 47 g (121/2018) ja 47 h §:issä (121/2018) on säädetty *kasvuyrittäjistä* ja heidän oleskeluluvistaan. Kyse on yrittäjän oleskeluluvasta poikkeavasta menettelystä, jossa ei tehdä lain 76 §:n tarkoittamaa osapäätöstä. Vailla arviointia eivät kuitenkaan kasvuyrittäjätkään ole, sillä ulkomaalaislain 47 h.2 § edellyttää oleskelulupahakemukseen liitettävän Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista annetun lain (1146/2017) 1 §:n tarkoittaman rahoituskeskuksen lausuntoa. Ulkomaalaislain esitöiden mukaan ”[t]arkoituksena olisi, että hakija hankkisi [Business Finlandin] puoltavan lausunnon jo ennen oleskeluluvan hakemista. Migri ei arvioisi uudelleen kasvuyrityksen liiketoimintamallia, vaan myöntäisi oleskeluluvan ulkomaalaislain yleisten edellytysten täyttyessä [Business Finlandin] puoltavan lausunnon perusteella. Tämä on järkevää siksi, että kansainvälisten kokemusten perusteella läheskään kaikki kasvuyrittäjät eivät lopulta haekaan oleskelulupaa, vaikka olisivat tätä ennen saaneet liiketoimintamallistaan hyväksytyn arvion”.[413] Esitöiden mukaan lausunnon tulisi sisältää arvio yrityksen liiketoimintamallista, jonka lisäksi lausunnosta tulisi ilmetä hakijan toimiminen päätoimisesti vastuuasemassa kyseisessä yrityksessä. Lausunto voisi sisältää myös ehdollisen rahoituspäätöksen.[414] Varsinaisen liiketoimintamallin arvioinnin osalta esityöt ohjaavat Business Finlandia arvioimaan myös kasvumahdollisuuksia sekä huomioimaan erityisesti sen, että kasvuyrityksille kannattavuus ei ole välttämättä keskeisin tavoite.[415]

4.2.5. Työperustaisten oleskelulupien käsittely Maahanmuuttovirastossa

Olipa kyse sitten työntekijän tai yrittäjän taikka kasvuyrittäjän oleskeluluvasta, varsinaisena oleskelulupaviranomaisena toimii siis Migri (ulkomaalaislaki 67 §). Migrillä on toimivalta päättää myös kaikista muista oleskeluluvista (pl. ulkomaalaislain 69 §:ssä tarkoitetut). Näin ollen Migrin käsittelyyn saapuu edellisten osapäätös- tai lausuntomenettelyn lisäksi myös suoraan oleskelulupahakemuksia. Kuten edellä on todettu, nämä ovat joko työperustaisia tai ns. erityisiä oleskelulupia. Se, mistä

[413] HE 129/2017 vp, s. 13 ja 24.
[414] Mts., s. 23.
[415] Mts., s. 24.

oleskelulupatyypistä on kyse, vaikuttaa merkittävästi myös siihen millaisia selvitystoimia Migrin tulee hakemusta käsitelleessään suorittaa.

Kun kyse on työntekijän oleskeluluvasta, TE-toimisto on jo osapäätöksessään siis ratkaissut luvan myöntämisen lain 73 §:ssä säädetyt edellytykset sekä sen onko työnteko tilapäistä vai jatkuvaa (ulkomaalaislaki 83.1 §). Vastaavasti ELY-keskus on ratkaissut luvan myöntämisen edellytykset (ulkomaalaislaki 76 §) sekä kysymyksen yritystoiminnan tilapäisyydestä tai jatkuvuudesta (ulkomaalaislaki 84.1 §). Tämä tarkoittaa, ettei Migri käytännössä enää puutu näihin kysymyksiin omassa selvittämisessään. Kuten ulkomaalaislain 83.2 §:stä (501/2016) ja 84.2 §:stä käy ilmi, on Migri lähtökohtaisesti sidottu TE-toimiston sekä ELY-keskuksen osapäätöksiin, mikäli nämä ovat olleet myönteisiä. Molemmissa tapauksissa kuitenkin Migrillä on poiketa myönteisestä osapäätöksestä ulkomaalaislain 36 §:n perusteella. Kyseisen säännöksen 1 momentin (689/2015) mukaan:

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

Ulkomaalaislain 36 §:stä nousee esiin kysymys siitä, että tuleeko Migrin ensin selvittää oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset vai vasta sen jälkeen, kun erityiset edellytykset. Toisin sanoen voiko Migri tehdä kielteisen päätöksen jo pelkästään sillä perusteella, etteivät yleiset edellytykset täyttyisi? Koska ulkomaalaislain 36 §:n sanamuodot ”voidaan” viittaavat harkintaan, ovat ne lopulta eräänlaisia poikkeamisperusteita siinä tilanteessa, jossa henkilöllä muutoin olisi oikeus saada oleskelulupa. Näin ollen pelkästään yleisten edellytysten täyttymättömyys ei suoraan ilman erityisten edellytysten selvittämistä, anna oikeutta tehdä kielteistä päätöstä.

Asiaan nähtävästi liittyy käytännöllisiä ongelmia tilanteessa, jossa Suomessa lupaa hakevan henkilön luvan epääminen on todennäköistä tai jopa ilmeistä yleisten edellytysten perusteella ja yleinen etu

puoltaisi nopeaa maasta poistamista. Lainvalmistelussa tulisi tarkastella, että onko tällöin tarkoituksenmukaista vaatia erityisten edellytysten arvioimista, jos yleisiä edellytyksiä koskeva harkinta lopulta johtaisi tilanteeseen, jossa oleskelulupaa ei myönnettäisi.

Yleisten edellytysten selvittämisen näkökulmasta Migrillä on mahdollisuus hyödyntää viranomaisrekistereitä (luku 3.5.), mutta myös pyytää lausuntoja eri viranomaisilta. Migristä tämän oikeudellisen selvityksen aikana saadun tiedon mukaan kuitenkin esimerkiksi keskusrikospoliisi on katsonut, ettei sillä ole ”lausunto-oikeutta”, koska asiasta ei ole erikseen säädetty. Näin ollen se ei ole myöskään lausuntoja antanut. Toisaalta myöskään suojelupoliisille ei ole erikseen säädetty erityistä lausuntooikeutta, vaan tiedot on tässä tapauksessa annettu poliisin hallinnosta annetun asetuksen 8.1 §:n nojalla. Kyseisen säännöksen mukaan: ”Suojelupoliisin tulee poliisin hallinnosta annetussa laissa säädetyn tehtävän toteuttamiseksi antaa viranomaisille ja yhteisöille sellaisia ohjeita, neuvoja ja tietoja, jotka ovat tarpeen valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi tai siihen kohdistuvien loukkausten estämiseksi”.[416]

> Hallintolain 10 §:n 1 momentin mukaan ”[v]iranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä”. Lain esitöissä säännöksen on todettu viittaavan nimenomaan asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisten lausuntojen hankkimiseen multa viranomaisilta.[417] Oikeuskirjallisuudessa Mäenpää on kuitenkin huomauttanut, ettei viranomaisten välinen yhteistyö supista tai laajenna yksittäisen viranomaisen toimivaltaa. Tämä tarkoittaa kuitenkin lähinnä sitä, ettei viranomainen voi siirtää toimivaltaansa toiselle viranomaiselle tai pidättäytyä itse toimivaltansa käyttämisestä.[418]
>
> Hallintolain esitöissä käytetään muotoilua avustamisvelvollisuus, jota ei kuitenkaan pidetä rajoittamattomana. Esitöiden mukaan ideana on se, että viranomaiset avustavat toisiaan, muttei tarkoituksena ole lisätä pyynnön kohteena olevan viranomaisen työtä. Avustamisen tulisi siten tapahtua lähtökohtaisesti välittämällä viranomaisella olevaa asiantuntemusta toiselle. Joissain tapauksissa pyyntöön voidaan vastata myös kielteisesti tarpeettoman laajuuden tai muun epätarkoituksenmukaisuuden vuoksi.[419]

[416] Ks. myös HE 28/2003 vp, s. 183/I.
[417] HE 72/2002 vp, s. 65/II ja 66/I.
[418] Mäenpää 2018, l. II.5.7.7.
[419] HE 72/2002 vp, s. 66/II.

Onko lausunnon antaminen ulkomaalaislain 36.1 §:n tarkoittamassa asiassa sitten keskusrikospoliisilta kiellettyä? Poliisin hallinnosta annetun lain 9.1,1 §:n mukaan keskusrikospoliisin tehtävänä ”torjua kansainvälistä, järjestäytynyttä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta”. Poliisilain 1:1,2:ssä on taas säädetty yleisesti poliisin tehtäväksi suorittaa ”lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetyt tehtävät sekä antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua”.[420] Helminen, Kuusimäki ja Rantaeskola ovat tuoneet esiin, että poliisilla voi olla rooli varsinaisten lupien myöntämisen lisäksi silloin, kun luvan myöntävä viranomainen käsittelee asiaa. Heidän mukaansa joissain tapauksissa tästä on säädetty erikseen, mutta lupaviranomaisella on myös mahdollisuus itsenäisesti harkita lausunnon pyytämistä poliisilta. Antaessaan lausuntoa poliisin tulee kuitenkin tarkastella kysymystä nimenomaan tehtäväpiirinsä sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen näkökulmasta sekä rikosten ennalta estämiseksi.[421] Näyttäisi siltä, ettei estettä lausuntojen antamiselle näin ollen olisi.

Tämän oikeudellisen selvityksen aikana poliisihallituksesta on kerrottu, että myös paikallispoliisi antaa lausuntoja maasta poistamista koskevissa asioissa. Lausunnot ovat kerrotun mukaan koskeneet muun muassa sitä soveltuuko henkilö ulkomaalaislain 147 a §:n vapaaehtoiseen paluuseen, vai aiheuttaako henkilö muille matkustajille sellaisen turvallisuusriskin, jonka vuoksi avustettu vapaaehtoinen paluu ei ole mahdollinen. Tässä yhteydessä on huomattava, että ulkomaalaislain 151 §:n mukaisesti poliisi (ml. paikallispoliisi) on toimivaltainen viranomainen maasta poistamista koskevissa asioissa. Tämä viittaisi siihen, että ongelmaa lausuntojen antamisessa myöskään turvallisuusriskin osalta ei ole. Asia on ilmennyt niin myöhäisessä vaiheessa, ettei tähän kysymykseen ole mahdollista tässä yhteydessä ottaa kantaa. Myöhemmässä tarkastelussa on syytä huomioida myös esimerkiksi lentoturvallisuutta koskeva lainsäädäntö sekä paikallispoliisin alueellinen toimivalta sekä ulkomaalaislain 147 b §:ssä (1214/2013) viitatun neuvoston lentoteitse tapahtuvaa maasta poistamista koskevan päätöksen[422] vaikutus.

Ulkomaalaislain 36.1 §:n ohella oleskelulupa on myös mahdollista jättää myöntämättä, mikäli ”on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen” (ulkomaalaislaki 36.2 §). Lain esitöissä kyseisen säännöksen tarkoi-

[420] Ks. myös HE 224/2010 vp, s. 71/I.
[421] Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 334–335.
[422] Neuvoston päätös, tehty 29 päivänä huhtikuuta 2004, yhteisten lentojen järjestämisestä henkilökohtaisen maastapoistamispäätöksen saaneiden kolmansien maiden kansalaisten poistamiseksi kahden tai useamman jäsenvaltion alueelta (2004/573/EY).

tukseksi on kuvattu estää näennäisesti laillinen maahanmuutto, joka usein liittyy järjestelmän väärinkäyttöön.[423] Myönteisen osapäätöksen jälkeen Migrillä on kuitenkin verrattain vähän tarpeita selvittää sitä tulisiko ensivaiheen viranomaisen ratkaisusta poiketa, koska poikkeaminen voidaan tehdä vain edellä mainituilla perusteilla. Migrillä ei välttämättä ole myöskään keinoja selvittää asiaa, koska varsinaisesta virka-avusta ei ole säädetty erikseen.

> Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö Migri selvittäisi vielä asiaa itsenäisesti. Tämän oikeudellisen selvityksen aikana Migristä saadun tiedon mukaan viranomainen tutkii myönteisen osapäätöksen jälkeen vielä ainakin asiakirjojen aitouden, erityisesti työ- ja opiskelutodistuksien osalta. Edelleen ”jos asiassa syntyy kokemusperäisesti epäilys, suoritetaan verkkohakuja muun muassa hakemuksessa ilmoitettujen työpaikkojen sekä opiskelupaikkojen osalta”. Myös joidenkin työntekijäryhmien osalta varmistetaan suosittelijat sekä tarvittaessa pyydetään hakija edustustoon kuultavaksi. Toisten työntekijäryhmien osalta taas sen tarkempaa selvittelyä ei välttämättä tehdä. Epäilyksiä kuitenkin voivat herättää muun muassa samat sukunimet tai ihmiskauppariski[424]. Mahdollisissa kuulemisissa selvitetään muun muassa sitä onko asianosainen itse tietoinen mihin hän on tulossa ja millä ehdoin (sis. palkkaus) sekä missä tämä on aikeissa asua. Lähtökohtana on perusoikeusmyönteinen suhtautuminen, mutta mikäli päätös tehdään epäselvässä tilanteessa, niin samalla asiasta ilmoitetaan myös aluehallintovirastolle.

Kielteinen osapäätös tarkoittaa käytännössä kielteistä päätöstä oleskelulupa-asiassa. Asia ei kuitenkaan ole niin yksiselitteinen, sillä ulkomaalaislain 75 §:n (1218/2013) mukaan ”[t]yö- ja elinkeinotoimisto antaa työnantajan tai toimeksiantajan kirjallisesta hakemuksesta kirjallisen ennakkotiedon työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä hakemuksessa tarkoitetussa asiassa”. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tässä vaiheessa hakija voi vielä esittää täydentävää selvitystä, jonka Migri ottaa asiaa käsitellessään huomioon. Mikäli Migrin näkemyksen mukaan asiassa on ilmennyt jotain sellaista uutta tietoa, jolla olisi merkitystä oleskeluluvan myöntämiselle, pyytää Migri TE-toimistoa käsittelemään osapäätöksen uudelleen.

---

[423] Ks. HE 28/2003 vp, s. 138. Ks. myös KHO 2014:62. Maahantulosäännösten kiertämisestä ks. tuoreesti myös KHO 2020:64 ja KHO 2020:63.

[424] Ks. esim. KHO 2016:99, jossa todettiin muun muassa seuraavaa: ”Kun otettiin kokonaisuudessaan huomioon A:n puutteelliset tiedot työsuhteensa keskeisistä ehdoista yhdistettynä hänen erittäin rajalliseen kielitaitoonsa, oli perusteltua katsoa, ettei hän tiennyt riittävästi oman oleskelulupahakemuksensa perusteista eikä niistä olosuhteista, joissa hänen olisi tarkoitus työskennellä Suomessa. A:n kertoman perusteella hänen työsuhteensa ei myöskään täyttäisi niitä edellytyksiä, joita Suomessa normaalille työsuhteelle asetettiin. Tähän nähden oli perusteltua aihetta epäillä, että oleskelulupahakemuksen tarkoituksena oli kiertää työntekijän oleskelulupaa koskevia säännöksiä. Maahanmuuttovirasto oli voinut jättää työntekijän oleskeluluvan myöntämättä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin nojalla”.

Myös kasvuyrittäjiä koskevassa ulkomaalaislain 47 h.1 §:ssä Migrin harkintavaltaa on rajoitettu, sillä Business Finlandin myönteisen päätöksen jälkeen, laki edellyttää oleskeluluvan myöntämistä. Kyseisessä säännöksessä kuitenkin myönteisen päätöksen edellytyksenä on se, että ”ulkomaalainen täyttää tässä luvussa säädetyt muut oleskeluluvan myöntämisen edellytykset”. Näin ollen myös heidän tapauksessaan ulkomaalaislain 36 §:ä voidaan soveltaa, jonka lisäksi hakijalla on oltava muun muassa lain 35 §:n (332/2016) tarkoittama voimassa oleva matkustusasiakirja. Koska kasvuyrittäjän oleskelulupaa ei myöskään ole mainittu kyseisen säännöksen vaatimuksesta poikkeamista koskevassa luettelossa, on voimassa olevaa matkustusasiakirjaa koskeva vaatimus ehdoton. Näiden yleisten edellytysten selvittäminen kuuluu Migrille.

Muiden työperustaisten oleskelulupien (ulkomaalaislaki 77 §) osalta Migri on toimivaltainen viranomainen ilman muiden viranomaisten ensivaiheen käsittelyä. Näin ollen sen vastuulla on myös asian selvittäminen kokonaisuudessaan. Käytännössä menettely vastaa työntekijän oleskeluluvan käsittelyä sillä erotuksella, ettei asiassa tehdä TE-toimistossa osapäätöstä, vaan Migri selvittää itsenäisesti näiden hakemusten ratkaisun kannalta oleelliset asiat. Sinänsä sääntelyn näkökulmasta mielenkiintoista on se, että vaikka ulkomaalaislain 82 § (1218/2013) koskee sekä työntekijän oleskelulupaa että muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten (työperustainen oleskelulupa), rajautuu 83 §:n soveltaminen vain työntekijän oleskelulupaan. Toisaalta, kun lain 83 § käytännössä koskee vain TE-toimiston osapäätöksiä koskevaa toimivaltaa sekä Migrin toimivallan osittaista sitomista siihen, ei asiassa ole sinänsä ongelmaa, koska kuitenkin ulkomaalaislain 67.1 §:n mukaisesti Migri on oleskeluluvan myöntävä ja peruuttava viranomainen. Merkittävämpää kuitenkin on se, että koska ulkomaalaislain 73 § koskee ainoastaan työntekijän oleskelulupaa, tarkoittaa se sitä, ettei säännöksen 1 momentissa tarkoitettua saatavuusharkintaa sovelleta silloin, kun kyse on muista työperusteisista oleskeluluvista.

Ulkomaalaislain 73 §:n rajautuminen vain työntekijän oleskelulupiin johtaa myös toiseen keskeiseen pohdintaan. Tämän oikeudellisen selvityksen aikana Migristä on kerrottu kuinka ns. suoraan, ilman osapäätöstä tulevien hakemusten osalta Migri selvittää ne asiat, jotka kuuluvat työntekijän oleskeluluvan osalta TE-toimistolle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että myös siinä viitatut viranomaiselle viitatut tehtävät tulevat sovellettavaksi lähtökohtaisesti vain silloin, kun kyse on työntekijän oleskeluluvasta. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että moni selvitettävä asia on luonteeltaan sellainen,

että se menee normaalin hallintolain 31.1 §:n ja ulkomaalaislain 7.2 §:n piiriin. Kuten kuitenkin edellä (luku 3.1. ja 3.2.4.) on todettu, ei viranomainen saisi koskaan yliselvittää asiaa, mikäli sen ratkaiseminen on mahdollista vähemmilläkin tiedoilla. Käytännössä viranomaisen on järjestettävä toimintansa siten, ettei yliselvittämistä tapahdu. Tämä voidaan varmistaa muun muassa jakamalla selvittämiskeinojen käyttöä osiin.[425]

Muiden työperustaisten oleskelulupien osalta Migrin selvittämisvelvollisuuden piiriin kuuluu luonnollisesti ainakin hakemusten sisällön tarkastaminen. Tähän sisältyy velvollisuus tarkastaa, että hakemus sisältää ulkomaalaislain 72 §:n tarkoittamat tiedot ja se, että työnantaja on täyttänyt lain 86 a §:n tarkoittamat velvoitteensa. Edelleen hakemuksen käsittelyn yhteydessä tulee huomioida lain 36 §:n yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle sekä 77.3 §:n toimeentuloedellytystä koskeva sääntely.

> Migristä tämän oikeudellisen selvityksen aikana kerrotun mukaan tässä yhteydessä selvitetään muun muassa työnantajan palkanmaksukykyä. Edelleen saadun selvityksen mukaan esimerkiksi erityisasiantuntijoiden osalta selvitetään verovapaiden päivärahojen maksamista ja erittelyä. Näihin ei lainsäädännöstä näyttäisi olen suoraan juridista perustetta, joten näidenkin selvittäminen tapahtuu yleisen selvittämistä koskevan velvollisuuden perusteella ja kunkin asian selvittämisen tulee täyttää edellä esitetyt yleiset edellytykset eli hallinnon oikeusperiaatteet, erityisesti tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet.

EU:n sininen kortti on ulkomaalaislain 81 §:n tarkoittama oleskeluluvan muoto,[426] joka myönnetään säännöksen 1 momentin mukaisesti ”kolmannen maan kansalaiselle, jos tämä esittää vähintään vuoden pituisen korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä koskevan työsopimuksen tai sitovan työtarjouksen ja yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ovat olemassa”. Näiden lisäksi myönteinen päätös edellyttää säännöksen mukaan sopimuksen tai työtarjouksen sisältävän vähintään 1,5-kertaisen palkan verrattuna keskimääräiseen palkansaajan bruttopalkkaan. Tämän selvityksen tarkastelun kohteena olevan teeman näkökulmasta EU:n sininen kortti edellyttää käytännössä niin yleisten oleskelu-

[425] Ks. esim. Väätänen 2018, s. 48–49.
[426] Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle 37/2011 vp, s. 4/II laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

luvan myöntämisedellytysten (ulkomaalaislaki 36 §) kuin säännöksessä mainittujen kriteerien täyttymisen selvittämistä. Lähtökohtana on, että hakijan tulee esittää kyseiset tiedot jo hakemusta jättäessään (hallintolaki 31.2 § ja ulkomaalaislaki 7.2 §).

Kausityö on muista työperustaisista oleskeluluvista jossain määrin poikkeava ulkomaalaisen työnteon muoto, sillä sitä voidaan tehdä niin (kausityö-)viisumilla ja oleskeluluvalla kuin viisumivapaasti.[427] Kausityöllä tarkoitetaan kausityölain 3 §:n 2 kohdan tarkoittamaa *kausiluonteista toimintaa,* ”jonka kausittaisiin olosuhteisiin liittyvä toistuva tapahtuma tai tapahtumasarja edellyttää tiettyyn aikaan vuodesta työvoimaa huomattavasti enemmän kuin tavallinen toiminta”. Kyseisen lain suhde ulkomaalaislakiin on säädetty kausityölain 2 §:ssä, jonka mukaan ulkomaalaislakia sovelletaan kausityöntekijöiden maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon, jollei kausityölaissa toisin säädetä.[428]

Kallion mukaan kausityölupien käsittelyä koskevat menettelyt vastaavat lähtökohtaisesti muita työskentelyyn oikeuttavien lupien menettelyjä. Muun muassa kausityöviisumi käsitellään viisumisäännöstön mukaisesti.[429] Viisumien käsittelyyn palataan jäljempänä. Koska viisumia ei aina kuitenkaan kausityön suhteen edellytetä, on kausityölaissa sääntelyä koskien lupamenettelyä myös näissä tilanteissa. Kriteerit luvan myöntämiselle ovat kuitenkin näissäkin tilanteissa samat, vaikka menettely ja sitä koskevat säännökset hieman poikkeavatkin toisistaan. Näiden osalta keskeiset säännökset löytyvät kausityölain 6–8 §:stä, joista ensimmäinen koskee luvan myöntämisen edellytyksiä, toinen luvan epäämistä työnantajasta johtuvista syistä sekä kolmas työnantajan yhteistyövelvollisuutta. Kausityölupa-asiaa käsiteltäessä viranomaisen tulee selvittää, että näissä säännöksissä mainitut kriteerit tulevat täytetyiksi.

[427] Ks. Kallio 2018, s. 223–224. Huomaa, että kausityölain 3.1,5 §:n mukaan ”kausityötodistuksella todistusta kausityöhön oikeuttavasta luvasta, joka oikeuttaa tekemään kausityötä enintään 90 päivän ajan ja joka annetaan sellaisen kolmannen maan kansalaiselle, joka ei tarvitse viisumia Schengen-alueelle saapumista varten”.
[428] Kausityötä koskevista käsitteistä ks. tarkemmin mts., s. 212–215.
[429] Mts., s. 215.

Kausityöoleskeluluvasta on säädetty kausityölain 3.1,7 §:ssä, jonka mukaan sillä tarkoitetaan ”kausityödirektiivissä[430] kausityöluvaksi määriteltyä tilapäistä oleskelulupaa, jonka nojalla kausityöntekijä voi oleskella ja työskennellä maassa yli 90 päivän ja enintään yhdeksän kuukauden ajan”. Kun kyse on kausityöoleskeluluvasta, tulee kausityölain edellytysten lisäksi selvittää myös ulkomaalaislain perusteella, täyttyvätkö myös oleskeluluvan myöntämisen edellytykset.[431]

Kausityöluvan osalta hakijan myötävaikutusvelvollisuus korostuu kausityölain 6.1 §:n myötä. Säännöksen mukaan kausityölupa myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, jos hän:

> ”1) esittää voimassa olevan työsopimuksen tai sitovan työtarjouksen, joka koskee kausityön tekemistä Suomeen sijoittautuneelle työnantajalle ja jossa määritetään:
>
> a) työpaikka ja työn luonne;
>
> b) työsuhteen kesto;
>
> c) palkka;
>
> d) työtunnit viikossa tai kuukaudessa;
>
> e) mahdollisen palkallisen loman pituus;
>
> f) muut merkitykselliset työehdot;
>
> g) työsuhteen alkamispäivä;
>
> 2) osoittaa, että hänellä on tai hänelle järjestetään asianmukainen majoitus”.

Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden piiriin taas kuuluu sen selvittäminen sisältääkö hakemus nämä tiedot ja ovatko ne Suomen lainsäädännön ja työehtosopimusten mukaisia (kausityölaki 6.2 §). Samalla viranomaisen selvittämisvelvollisuuden piiriin kuuluu selvittää myös se täyttääkö hakija säännöksen 3 momentin vaatimukset:

> ”Kausityöhön oikeuttavaa lupaa ei myönnetä, jos hakija on esittänyt asiakirjoja, jotka on hankittu vilpillisin keinoin tai ovat väärennettyjä tai joita on muutettu, tai hakija ei

[430] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten (kausityödirektiivi).
[431] Hallituksen esitys eduskunnalle 80/2017 vp, s. 67 laeiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

> ole noudattanut aiemmasta hänelle myönnetystä kausityöhön oikeuttavasta luvasta johtuvia velvoitteitaan taikka hänen viisumihakemuksensa on evättävä viisumisäännöstössä säädettyjen perusteiden johdosta”.

Kallio kutsuu edellä mainittuja hakijasta johtuviksi syiksi erotuksena työnantajasta johtuviin syihin.[432] Jälkimmäisillä hän viittaa kausityölain 7.1 §:n tarkoittamiin syihin, joiden perusteella kausityölupa voidaan jättää myöntämättä haettuna sellaisen työnantajan palvelukseen,

> ”1) jolle on määrätty seuraamuksia työnantajavelvoitteiden rikkomisen tai laittoman työnteon vuoksi;
>
> 2) jolle on määrätty seuraamuksia tämän lain mukaisten velvoitteiden vakavasta laiminlyönnistä;
>
> 3) joka ei ole noudattanut lakiin tai työehtosopimukseen perustuvia sosiaaliturvaan, verotukseen, työntekijöiden oikeuksiin, työoloihin tai työehtoihin liittyviä velvoitteitaan;
>
> 4) jonka yritys on haettu konkurssiin tai jonka yrityksellä ei ole mitään taloudellista toimintaa; tai
>
> 5) joka ei ole noudattanut 8 §:ssä säädettyä yhteistyövelvollisuuttaan”.

Koska kyseiset kriteerit on määritelty luvan myöntämättä jättämisperusteiksi, mikäli kokonaisharkinta tätä myös tukisi (kausityölaki 7.2 §), tarkoittaa tämä myös sitä, että viranomaisen olisi selvitettävä asiaa mainittujen kriteerien poissuljentaan saakka. Koska kyseiset asiat on kuitenkin säädetty sisältyväksi kausityölain 8.1,3 §:n tarkoittaman työnantajan viranomaiselle antaman vakuutuksen piiriin, ei niitä lain esitöiden mukaan ole tarpeen selvittää, ellei ”ole aihetta epäillä, että ne eivät pidä paikkaansa”.[433] Mikäli tällainen epäilys kuitenkin herää, tulee viranomaisen selvittämisvelvollisuutensa perusteella selvittää sen kriteerin osalta, josta epäilys heräsi. Vaikka ”normaalisti” selvittämisvelvollisuus päättyisi siihen, jos yksikin kriteereistä täyttyisi, johtaa kausityölain 7.2 §:n edellyttämä kokonaisharkinta selvittämään lopulta kaikki edellä mainitut. Tämä osaltaan johtuu siitä, että esitöiden mukaan ”[j]os laiminlyönti ei ole ollut vakava ja työnantaja on korjannut laiminlyöntinsä, ei olisi

[432] Ks. Kallio 2018, s. 218–219.
[433] HE 80/2017 vp, s. 69.

estettä myöntää kausityöhön oikeuttavaa lupaa”.[434] Myöskään se, että viranomainen havaitsisi hakijasta johtuvan syyn olevan olemassa, ei vielä samaisesta säännöksestä johtuen vapauta viranomaista kokonaisharkinnan vuoksi tehtävästä laajasta selvittämisvelvollisuudesta.

Yksin viranomaisen vastuulla ei selvittämisvelvollisuus tässäkään asiaryhmässä ole, vaan hallintolain 31.2 §:n ja ulkomaalaislain 7.2 §:n ohella selvittämisvastuun kohdentumisessa on huomioitava kausityölain jo mainitusta 8 §:stä työnantajalle aiheutuvat velvollisuudet. Käytännössä säännöksen 1 ja 2 momenteissa asetetut vaatimukset tulee toimittaa jo hakemusvaiheessa,[435] mutta työnantajalla on laaja myötävaikutusvelvollisuus vielä säännöksen 3 momentin perusteella. Sen mukaan ”[t]yönantajan on luvan myöntävän viranomaisen vaatimuksesta annettava kaikki kausityöhön oikeuttavan luvan myöntämiseen, voimassaolon pidentämiseen tai uusimiseen tarvittavat asiaankuuluvat tiedot”. Esitöiden mukaan tietojen pyytäminen oli sidottu siihen edellyttääkö luvan myöntäminen näiden tietojen toimittamista.[436]

Kausityölain 8.1 §:ssä säädetään työnantajan velvollisuudesta antaa ”toimivaltaiselle viranomaiselle vakuutus siitä, että:

> 1) kausityön ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja sovellettavan työehtosopimuksen mukaisia tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin sovellettavaa käytäntöä;
>
> 2) kausityöntekijällä on oleskelunsa ajan kohtuullista elintasoa vastaava asianmukainen majoitus, jos työnantaja vastaa majoituksen järjestämisestä;
>
> 3) 7 §:ssä tarkoitettuja luvan epäämisen perusteita ei ole olemassa”.

Kuten jo todettua, ohjaa esityöt lähtökohtaisesti olettamaan työnantajan vakuutuksen pitävän paikkaansa, jolloin tarkempaa tarvetta selvityksiin ei olisi. Kuitenkin erityisesti, kun kyse on oleskeluluvasta, jonka käsittelyyn sovelletaan kausityölain rinnalla niin hallintolakia kuin ulkomaalaislakia, eikä selvää normikollisiota ole havaittavissa, tulee viranomaisen tässäkin tilanteessa selvittää asiaa siinä laajuudessa kuin on tarpeen. Sama koskee myös kausityölain 8.2 §:ssä työnantajalle säädettyä

[434] Ibid.
[435] Ibid.
[436] Ibid.

velvollisuutta ilmoittaa viranomaiselle työsuhteeseen sovellettava työehtosopimus. Viranomaisen on omatoimisesti hallintolain ja ulkomaalaislain selvittämisvelvollisuutensa nojalla selvitettävä myös tämän ilmoituksen paikkansapitävyys huolimatta esitöissä todetusta.

4.2.6. Tutkija- ja opiskelijalain tarkoittamat oleskeluluvat

Jaana Palander yhdessä *Jaakko Hyytiän* kanssa on tarkemmin selvittänyt opiskelijoiden oleskelulupia Ulkomaalaisoikeus -teoksen luvussa V.[437] Tuon esityksen kirjoittamisen jälkeen lainsäädäntö on kuitenkin täydentynyt tutkija- ja opiskelijalailla. Kyseisen lain 4.1,3 §:n mukaan *opiskelijalla* tarkoitetaan ”kolmannen maan kansalaista, joka on hyväksytty korkeakouluun ja jolle on myönnetty oikeus päästä jäsenvaltion alueelle osallistumaan päätoimisesti kokopäiväiseen opinto-ohjelmaan, joka johtaa korkeakoulututkintoon, ja kolmannen maan kansalaista, joka on hyväksytty muuhun oppilaitokseen kuin korkeakouluun ja jolle on myönnetty oikeus osallistua opinto-ohjelmaan, joka johtaa ammattiin tai tutkintoon; kyseeseen voivat tulla myös tällaisiin koulutuksiin valmentavat opinnot tai pakollinen harjoittelujakso”. Samaisen säännöksen 2 kohdan mukaan *tutkijalla* tarkoitetaan ”kolmannen maan kansalaista, jolla on tohtorintutkinto tai tohtoriohjelmaan pääsyn mahdollistava ylempi korkeakoulututkinto, jonka tutkimusorganisaatio valitsee ja jolle on myönnetty oikeus päästä jäsenvaltion alueelle suorittamaan sellaista tutkimustoimintaa, johon tavallisesti edellytetään tällaista tutkintoa”. Näiden ohella määritelmäsäännökseen (4.1 §) sisältyy myös *harjoittelijaa* (4 k.) ja *vapaaehtoista* (5 k.) koskevat määritelmät.

Kuten edellä on kerrottu kausityölain suhteesta yleiseen ulkomaalaislainsäädäntöön, on myös tutkija- ja opiskelijalain 3 §:ssä säädetty ulkomaalaislakia noudatettavan, ellei edellisessä toisin säädetä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että selvittämistä koskeva hallintolain ja ulkomaalaislain sääntely on voimassa myös silloin, kun asiassa sovelletaan tutkija- ja opiskelijalakia. Vain selkeässä ristiriitatilanteessa, jälkimmäiseen sisältyvät säännökset aiheuttavat sen, ettei hallintolakia ja ulkomaalaislakia sovellettaisi. Näin ollen esimerkiksi tutkija- ja opiskelijalain 28.2 §:ää on pidettävä täydentävänä suhteessa hallintolain ja ulkomaalaislain sääntelyyn.[438] Siten myös oleskeluluvan myöntämisen yleiset

---

[437] *Palander, Jaana – Hyytiä, Jaakko,* V Opiskelijan oleskelulupa ja ulkomaalaisen opiskelijan oikeudet. Teoksessa *Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana* (toim.): Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018, s. 239–280.
[438] Ks. myös HE 21/2018 vp, s. 65.

edellytykset (ulkomaalaislaki 36 §) tulevat sovellettavaksi. Vastaavasti myös niin tutkijoilla kuin opiskelijoilla on ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetty toimeentuloedellytys. Kyseiseen säännökseen on viitattu myös tutkija- ja opiskelijalain 7.2 §:ssä.

Toimeentuloedellytyksen määrää opiskelijoiden osalta on käsitelty tutkija- ja opiskelijalain esitöissä, jossa viitataan Migrin ohjeistukseen miniminettovaroista, jotka opiskelijalla tulee olla käytössään. Esitöiden mukaan tämä Migrin ohjeistus edellyttää vähintään kuukausittaista 560 euron ja vähintään vuosittaista 6 720 euron käyttörahaa nettona. Laskettaessa toimeentuloedellytyksen täyttymistä, huomioidaan pankkitalletukset, stipendit ja apurahat sekä opintososiaaliset edut, kuten asuminen ja ateriat.[439] Esitöissä edelleen tuodaan esiin se, että ”vakuutusten tulisi kattaa kustannukset 120 000 euroon saakka, jos kyse on alle kahden vuoden opiskelusta Suomessa, ja 40 000 euroon saakka, jos kyse on vähintään kahden vuoden opiskelusta”. Vakuutuksen on oltava voimassa koko opiskelun ajan.[440] Vakuutuksen osalta kyse on tarkennuksesta tutkija- ja opiskelijalain 7.2 §:ssä säädettyyn vaatimukseen vakuutuksen olemassaolosta: ”Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että kolmannen maan kansalaisella on vakuutus, joka kattaa sairaanhoidon kustannukset. Jos opintojen arvioitu kesto on vähintään kaksi vuotta, riittävää on, että vakuutus kattaa lääkekustannukset”.

> Toimeentuloedellytyksen osalta esitöissä siis viitataan Migrin omiin ohjeistuksiin koskien rajoja. Ulkomaalaislain 39 §:n esitöissä kuitenkin todetaan, että toimivalta ohjeistuksien antamiseen olisi sosiaali- ja terveysministeriöllä,[441] ei Migrillä. Esityöt myös sitovat toimeentuloedellytystä lähinnä siihen, ettei henkilön tarvitsisi turvautua toimeentulotuesta annetun lain tarkoittamiin etuuksiin.[442] Tutkija- ja opiskelijalain esitöissä ei kuitenkaan suoraan kerrota mihin vaaditut summat perustuvat, vaikka ne vastaavatkin esimerkiksi jo kumoutuneen perustulokokeilusta annetun lain (1528/2016) 6.1 §:ssä säädettyä summaa.[443]

[439] Mts., s. 11.
[440] Mts., s. 11 ja 54.
[441] Ks. HE 28/2003 vp, s. 140/II. Huomaa myös luvussa 2.4.3. esitetty.
[442] Mts., s. 140/I.
[443] Ks. perustulon määrän perusteluista myös Hallituksen esitys eduskunnalle 215/2016 vp, s. 6 laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Migrin sivuilla opiskelijan oleskelulupahakemuksen yhteydessä edellytetään hakijaa toimittamaan joukko liitteitä.[444] Itse hakemuksessa edellytetään kerrottavan myös varojen lähteestä.[445] Kun tulorajat perustuvat Migrin omaan ohjeistukseen, jää jossain määrin epäselväksi se, missä määrin Migri on ilman tarkempaa lainsäädäntöä oikeutettu vaatimaan selvityksiä varojen lähteestä huolimatta siitä, että ulkomaalaislain 11.1,3 §:n mukaan ulkomaalaisen on maahantulon edellytyksenä pystyttävä osoittamaan hänellä olevan tarvittavat varat.[446]

Lainvalmistelussa on syytä tarkastella, onko Migrin toimivalta tältä osin säädetty asianmukaisesti.

Opiskelijan oleskeluluvan osalta keskeinen viranomaisen selvittämisvelvollisuus liittyy tutkija- ja opiskelijalain 7 §:n edellytysten täyttymiseen. Näin ollen viranomaisen vastuulla on selvittää, että erityisesti 1 momentin 1 ja 2 kohtien edellytykset sekä 2 momentin edellytykset ovat olemassa. Toisaalta taas viranomaisen vastuulle kuuluu selvittää myös se, että tuleeko lain 11 §:n hylkäysperusteet sovellettavaksi. Tältä osin on huomattava, että tutkija- ja opiskelijalain 11.1 §:n sanamuoto ei ole harkintaa sisältävässä muodossa, vaan ehdottomassa. Sen mukaan ”oleskelulupahakemus on hylättävä, jos:

> 1) 6–9 §:ssä säädetyt edellytykset eivät täyty;
>
> 2) esitetyt asiakirjat on hankittu vilpillisin keinoin, ne on väärennetty tai niitä on muutettu; tai
>
> 3) kolmannen maan kansalaista pidetään uhkana yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle”.

---

[444] Ks. https://migri.fi/opiskelijan-oleskelulupahakemus /luettu 17.4.2020.

[445] Ks. https://migri.fi/documents/5202425/5790178/Opiskelijan+oleskelulupahakemus%2C+OLE_OPI+%28fi%29/027ede96-0d0a-4136-a64a-6334b3842487/Opiskelijan+oleskelulupahakemus%2C+OLE_OPI+%28fi%29.pdf /luettu 17.4.2020.

[446] KHO on käsitellyt varojen alkuperää ainakin ratkaisussaan 29.12.2017 t. 6391 ja todennut asiassa seuraavaa: ”[H]akijan varojen alkuperällä ja sitä koskevalla selvityksellä voi olla merkitystä, kun lupamenettelyssä arvioidaan, ovatko hakijan varat hänen käytettävissään vielä oleskeluluvan myöntämisen jälkeenkin. Tämän perusteella hakijan voidaan edellyttää antavan viranomaiselle tietoja varojen alkuperästä. Kun otetaan huomioon ulkomaalaislain 39 §:n tarkoitus ja ulkomaalaislain 5 §:stä ilmenevä suhteellisuusperiaate, hakijalta ei kuitenkaan tule edellyttää enempää näyttöä varojen alkuperästä kuin on tarpeen sen arvioimiseksi, voidaanko hänen olettaa joutuvan turvautumaan toimentuloa turvaavaan etuuteen. Tässä yhteydessä on myös otettava huomioon hakijan mahdollisuudet selvityksen esittämiseen ja se, minkälaista näyttöä häneltä voidaan kohtuudella edellyttää. Toimeentulo on katsottava turvatuksi, jos oleskeluluvan hakijan esittämän selvityksen perusteella ei voida olettaa, että hän joutuisi turvautumaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen”.

Esitöissä[447] ei linjata kausityölakia (ks. luku 4.2.5.) vastaavasti, että annettuihin vakuutuksiin tulisi luottaa, jollei herää epäilystä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisella on opiskelijan oleskelulupaa käsitellessään velvollisuus selvittää mainittujen kohtien soveltumattomuus käsillä olevaan hakemukseen. Ongelmaksi tällöin kuitenkin tulee se, ettei Migrillä ole tässäkään suhteessa erityisesti 2 ja 3 kohtien selvittämiseen tehokkaita välineitä, eikä mahdollisuutta virka-apuun poliisilta ennen lakimuutoksia: Migrillä ei ole omaa osaamista tai teknologiaa asiakirjaväärennysten tunnistamiseen vastaavasti kuin poliisilla, vaan tarkastelu perustuu lähinnä sellaisiin menetelmiin kuin silmämääräinen tarkastelu ja maatiedon hankkiminen. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta johtuen myöskään esimerkiksi poliisin rekistereihin ei saisi tehdä kaikkia hakijoita koskevia hakuja rutiininomaisesti, ellei tästä ole erikseen säädetty.

Lainvalmistelussa olisi syytä pohtia, tulisiko säätää poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua Migrille esimerkiksi asiakirjaväärennösten tunnistamisessa.

Ehdottomien hylkäysperusteiden rinnalla tutkija- ja opiskelijalain 11.2 §:ssä on säädetty harkinnanvaraisista hylkäysperusteista. Säännöksen mukaan ”[h]akemus voidaan hylätä, jos:

> 1) vastaanottava yksikkö ei ole täyttänyt sosiaaliturvaan, verotukseen, työntekijöiden oikeuksiin tai työehtoihin liittyviä oikeudellisia velvoitteitaan;
>
> 2) vastaanottava yksikkö ei täytä lainsäädännön, työehtosopimusten tai käytäntöjen mukaisia edellytyksiä;
>
> 3) vastaanottavalle yksikölle on määrätty seuraamuksia pimeän työn tai laittoman työnteon teettämisen vuoksi;
>
> 4) vastaanottava yksikkö on perustettu tai toimii pääasiassa tutkijoiden, opiskelijoiden, työharjoittelijoiden tai vapaaehtoisten maahantulon helpottamista varten;
>
> 5) vastaanottavan yksikön yritys on haettu konkurssiin tai sillä ei ole mitään taloudellista toimintaa; taikka
>
> 6) voidaan osoittaa, että kolmannen maan kansalainen tulee maahan muista kuin niistä syistä, joiden vuoksi hän hakee maahanpääsyä”.

[447] Ks. HE 21/2018 vp, s. 58.

Myöskään näiden osalta ei esitöissä ole tarkennettu pitäisikö annettuihin tietoihin luottaa ja edellytetäänkö selvittämiseen epäilyä näiden rikkomisesta. Koska näin ei ole, näyttää siltä, että huolimatta hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista, käsittelevällä viranomaisella näyttäisi olevan velvollisuus tarkistaa nämä asiat. Tämän jälkeen kuitenkin oleskelulupaa käsittelevälle viranomaiselle jää tapauskohtaista harkintaa ja esitöissä vieläpä ohjataan tässäkin tilanteessa eräällä tavalla perusoikeusmyönteiseen tulkintaan toteamalla, kuinka ”[k]olmannen maan kansalaisen kannalta olisi kohtuutonta, jos oleskelulupahakemus tulisi kaikissa tilanteissa hylätä, jos kyse on hänestä riippumattomista seikoista”.[448] Käytännössä sääntely ohjaa melko laajaan ja jossain määrin ”tarpeettomaankin” selvittämiseen, mikäli Migri joutuu tekemään myönteisen päätöksen kohtuuttomuuden välttämiseksi ja sitä ennen kuitenkin selvittämään kaikki edellä mainitut (ks. myös tutkija- ja opiskelijalaki 11.4 §). Tältäkin osin lainsäädäntöä olisi ehkä syytä tarkastella edellä esitettyjen näkökulmien valossa.

Opiskelijoiden rinnalla tutkija- ja opiskelijalaissa on säädetty myös muiden lain tarkoittamien hakijaryhmien hakemusten käsittelystä. Se mitä edellä on todettu hakemuksen hylkäysperusteista lain 11 §:n perusteella koskee kaikkia laissa tarkoitettuja ryhmiä, mutta lisäksi on syytä huomata, että tutkija- ja opiskelijalain 11.3 § koskee vain lain 10 §:n mukaista tilannetta eli oleskeluluvan myöntämistä työnhakua ja yritystoimintaa varten sen jälkeen, kun henkilö, jolle oleskelulupa on myönnetty lain 6 tai 7 §:n perusteella saattaa tutkimustyönsä loppuun tai suorittaa tutkinnon.

Tutkija- ja opiskelijalain 6.2 §:n mukaan tutkijalle myönnettävän oleskeluluvan edellytyksenä on, että hänen toimeentulonsa on turvattu siten kuin ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetään. Jos kuitenkin tutkija on työsuhteessa, on toimeentulon oltava turvattu ansiotyöstä saatavilla tuloilla. Lisäksi tutkija- ja opiskelijalain 6.1 § edellyttää tutkijalla olevan lain 5 §:ssä tarkoitettu sopimus tutkimusorganisaation kanssa. Tämän säännön 1 momentti taas ohjaa tutkimusorganisaatiota tekemään tiettyjä selvityksiä (mm. tutkijapätevyys) ennen sopimuksen solmimista. Tämä selvitys ei kuitenkaan ole ulkomaalaisasian käsittelyä, vaan kyseisen organisaation omaa hallinnollista toimintaa – toki tutkija- ja opiskelijalain mukaisesti – jolloin sen varmistaminen oleskelulupahakemuksen käsittelyn yhteydessä, että

[448] Ibid.

tutkimusorganisaatio on säännöksessä mainitut asiat tarkastanut, jää Migrin vastuulle. Vastaava koskee Migrin velvollisuutta selvittää onko tehty sopimus lain 5.2 §:n mukainen.

Työharjoittelua varten myönnettävästä oleskeluluvasta on säädetty tutkija- ja opiskelijalain 8 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan ”[k]olmannen maan kansalaiselle myönnetään oleskelulupa työharjoittelua varten, jos:

> 1) oleskeluluvan hakemisen hetkellä on kulunut korkeintaan kaksi vuotta korkeakoulututkinnon suorittamisesta tai kolmannen maan kansalainen osallistuu opinto-ohjelmaan, joka johtaa korkeakoulututkintoon;
>
> 2) työharjoittelu sisältyy valtioiden väliseen sopimukseen tai kansalaisjärjestöjen vaihto-ohjelmaan; tai
>
> 3) kolmannen maan kansalainen on 18–30-vuotias ja suorittaa työharjoittelun, kun hän opiskelee ulkomaisessa korkeakoulussa suomen tai ruotsin kieltä tai kun työharjoittelun ala vastaa kolmannen maan kansalaisen opintoja tai tutkintoa”.

Lisäksi edellytetään, että työharjoitteluun tulevan toimeentulo on turvattu ansiotyöstä saatavilla tuloilla (tutkija- ja opiskelijalaki 8.2 §). Koska säännöksessä viitataan ansiotyöstä saataviin tuloihin, on kyse tiukennuksesta ulkomaalaislain 39 §:n sinänsä useampia tulolajeja mahdollistavaan malliin. Näin ollen tutkija- ja opiskelijalain 8.2 §:ä on pidettävä ulkomaalaislaista poikkeavana erityislakina. Tässä suhteessa sääntely on hieman ongelmallinen suhteessa tutkija- ja opiskelijadirektiivin 7(1) artiklan e kohdan kanssa, joka näyttäisi pikemminkin viittaavan ulkomaalaislain 39 §:n mukaiseen sääntelyyn kuin nyt valittuun, ulkomaalaislain 77.3 §:stä ”periytyvään” sääntelyyn.[449] Kuitenkin, tutkija- ja opiskelijalain 4.1,4 §:n mukaan *harjoittelijalla* tarkoitetaan ”kolmannen maan kansalaista, jolle on myönnetty oikeus päästä osallistumaan Suomessa työsuhteiseen harjoitteluun, jonka tavoitteena on saada tietoa ja kokemusta ammatillisessa toimintaympäristössä”. Koska säännös edellyttää harjoittelun olevan työsuhteista,[450] purkaa se osaltaan sitä ongelmaa, joka voisi syntyä, mikäli henkilö olisi palkattomassa harjoittelussa ja joutuisi käytännössä tämän rinnalla tekemään ansiotyötä, vaikka pystyisi esimerkiksi säästöillään itsensä elättämään.

---

[449] Tutkija- ja opiskelijalain 8.2 §:n taustasta ks. HE 21/2018 vp, s. 55.
[450] Ks. mts., s. 56.

Tutkija- ja opiskelijalain 4.1,7 §:ssä on säädetty vastaanottavasta yksiköstä, jolla tarkoitetaan ”tutkimusorganisaatiota, korkeakoulua, oppilaitosta, vapaaehtoistoiminnasta vastaavaa organisaatiota tai harjoittelijoita vastaanottavaa yksikköä, jonka toimintaan kolmannen maan kansalainen osallistuu ja joka sijaitsee Suomessa, riippumatta yksikön oikeusmuodosta”. Osana lain 8 §:n tarkoittamaa työharjoittelua koskevan oleskeluluvan käsittelyä, edellytetään säännöksen 3 momentissa tällaisen ”yksikön todistusta siitä, että harjoittelulla ei korvata työpaikkaa”. Edelleen säännöksen mukaan ”[k]olmannen maan kansalaisen on esitettävä vastaanottavan yksikön kanssa tekemänsä harjoittelusopimus, jonka ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja sovellettavan työehtosopimuksen mukaisia”. Sopimuksen osalta tutkija- ja opiskelijalain 8.3 § edellyttää sen sisältävän seuraavat tiedot:

> ”1) kuvaus harjoitteluohjelmasta, mukaan lukien harjoittelun koulutustavoite tai oppimissisältö;
>
> 2) harjoittelun kesto;
>
> 3) harjoittelun sijoittamis- ja valvontaolosuhteet;
>
> 4) harjoitteluun käytettävä aika;
>
> 5) harjoittelijan ja vastaanottavan yksikön välinen oikeussuhde”.

Tutkija- ja opiskelijalain 4.1,5 §:n mukaan *vapaaehtoisella* tarkoitetaan ”kolmannen maan kansalaista, jolle on myönnetty oikeus päästä osallistumaan Suomessa unionin vapaaehtoisohjelmien puitteissa tapahtuvaan vapaaehtoistoimintaan ja joka ei ole työsuhteessa”. Tällaiselle henkilölle ”myönnetään oleskelulupa unionin vapaaehtoisohjelmien puitteissa tapahtuvaa vapaaehtoistoimintaa varten, jos hän on tehnyt vapaaehtoistoiminnasta vastaavan vastaanottavan yksikön kanssa sopimuksen” (tutkija- ja opiskelijalaki 9.1 §). Tällaisen sopimuksen tulee samaisen säännöksen mukaan ”sisältää seuraavat tiedot:

> 1) kuvaus vapaaehtoisohjelmasta;
>
> 2) vapaaehtoistoiminnan kesto;
>
> 3) vapaaehtoistoiminnan sijainti ja valvontaolosuhteet;
>
> 4) vapaaehtoistoimintaan käytettävä aika;
>
> 5) varat, joilla katetaan kolmannen maan kansalaisen toimeentulo- ja majoituskulut, sekä koko oleskelun ajan taskurahana annettava vähimmäismäärä;

6) tarvittaessa koulutus, jota kolmannen maan kansalaiselle annetaan vapaaehtoistoiminnan suorittamista varten”.

Itse säännöksessä tai esitöissä ei ole tarkemmin otettu kantaa myöskään harjoittelijoiden tai vapaaehtoisten osalta missä laajuudessa Migrin pitäisi näitä tietoja selvittää. Koska kuitenkin edellä mainitulla tavalla tutkija- ja opiskelijalain 11.1,1 §:n mukaan hakemus on hylättävä silloin, mikäli 8 tai 9 §:ssä säädetyt edellytykset eivät täyty, tarkoittaa se sitä, että kaikkien näiden kohtien osalta selvitys on tehtävä. Myös toimeentuloedellytys on selvitettävä, mutta verrattuna harjoitteluun, tutkija- ja opiskelijalain 9.2 §:n mukaisesti vapaaehtoisten osalta toimeentuloedellytys ratkaistaan ulkomaalaislain 39 §:n, eikä erityissääntelyn osalta.

Tutkija- ja opiskelijadirektiivi koskee myös au pairina työskentelyä (tutkija- ja opiskelijadirektiivi 1 artiklan a kohta. Direktiivin 3 artiklan 8 kohdan mukaan käsitteellä ’au pair’ tarkoitetaan ”kolmannen maan kansalaista, joka vastaanotetaan tilapäisesti jäsenvaltion alueelle perheeseen parantamaan kielitaitoaan ja kyseisen jäsenvaltion tuntemustaan kevyttä kotitaloustyötä ja lastenhoitoa vastaan”. Tarkempaa sääntelyä heidän asemastaan on muun muassa direktiivin 16 artiklassa. Sen mukaan heitä koskee direktiivin 7 artiklan yleiset edellytykset maahanpääsylle, jonka lisäksi au paireille on asetettu erityisiä vaatimuksia.

Suomessa au pairеja koskevaa sääntelyä ei ole sisällytetty tutkija- ja opiskelijalakiin, vaan sen säätämisen yhteydessä ulkomaalaislain aiempi 46 § kumottiin ja säädettiin kokonaan uusi nimenomaan mainittua status -ryhmää koskeva säännös.[451] Tuolloin esitöissä erikseen todettiin, ettei au pair -sijoituksen perusteella myönnettävän oleskeluluvan ehdoista ja oleskeluoikeudesta säätämisessä ollut kyse direktiivin implementoinnista.[452] Tältä osin direktiivi onkin ollut jäsenvaltioille vapaaehtoista sääntelyä.[453]

[451] Ks. HE 21/2018 vp, s. 66.
[452] Mts., s. 1 ja 5.
[453] Mts., s. 32.

Ulkomaalaislain 46 §:n mukaan ”[u]lkomaalaiselle, joka on hakemuksen tekoaikana 17–30-vuotias, myönnetään 45 §:n[454] 1 momentin 3 kohdan mukainen tilapäinen oleskelulupa au pair -sijoituksen perusteella enintään yhdeksi vuodeksi, jos hän:

1) ei ole aiemmin toiminut au pairina;

2) omaa perustiedot suomen tai ruotsin kielestä sekä suomalaisesta kulttuurista;

3) ei ole läheistä sukua isäntäperheen jäsenelle;

4) on sairaus- ja tapaturmavakuutettu koko oleskelun keston ajan;

5) esittää terveydentilastaan alle kolme kuukautta vanhan todistuksen, joka osoittaa, ettei hänellä ole tartuntatautia, joka estäisi au pair -sijoituksen isäntäperheessä;

6) on tehnyt isäntäperheen kanssa kirjallisen sopimuksen, jossa on sovittu:

a) hänen asumisestaan isäntäperheessä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan au pairina mukaan lukien hänen toimeentulonsa ja mahdolliset etuutensa;

b) hänen tehtävistään ja niihin käytettävän 25 tunnin enimmäismäärän jakautumisesta viikoittain;

c) hänen vapaa-ajastaan ja vapaapäivistään;

d) kursseista, joille hän osallistuu”.[455]

4.2.7. Oleskelulupa perhesiteen perusteella

Oleskelulupa voidaan myöntää myös perhesiteen perusteella. Tässä keskeisiä käsitteitä ovat *perheenyhdistäminen*[456] ja *perheenkokoaja*, josta on säädetty ulkomaalaislain 3.1,15 §:ssä: ”perheenkokoajalla [:tarkoitetaan] Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka Suomessa oleskelun perusteella ulkomailla olevalle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella”. Kuten säännöksestä

---

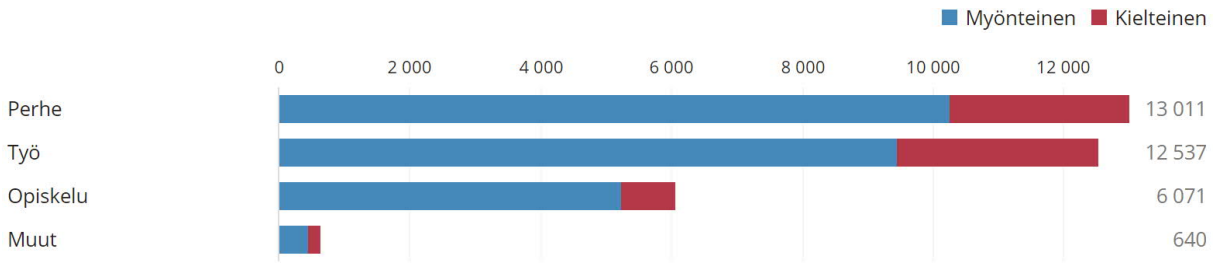
[454] Ulkomaalaislain 45 §:n (720/2018) 1 mom. mukaan ”[t]ilapäinen oleskelulupa myönnetään ulkomailla olevalle henkilölle: 1) tilapäistä työntekoa varten; 2) tilapäistä yritystoimintaa varten; tai 3) jos on muu erityinen syy luvan myöntämiselle”. Säännöksen 2 mom. mukaan ”[t]ilapäistä työntekoa varten myönnetään työntekijän oleskelulupa tai muu oleskelulupa. Tilapäistä yritystoiminnan harjoittamista varten myönnetään yrittäjän oleskelulupa. Työntekijän ja yrittäjän oleskeluluvan myöntämisestä säädetään tarkemmin 5 luvussa”. Työn tilapäisyydestä ks. Kallio 2018, s. 182–183.

[455] Ks. myös mts., s. 66–68.

[456] Kuten Palander (*Palander, Jaana*: VII Perheenyhdistäminen ja perhe-elämän suoja. Teoksessa *Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana* (toim.): Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018, s. 357–, s. 357–406) tuo esiin on lainsäädännössä yleensä puhuttu oleskeluluvasta perhesiteen perusteella. Kuitenkin lakimuutoksessa 505/2016 on käytetty perheenyhdistämisen käsitettä säädettäessä oleskeluluvan myöntämistä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle koskevan säännöksen (ulkomaalaislaki 114 §) 4 momentin 3 kohdassa. Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 43/2016 vp, passim. laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

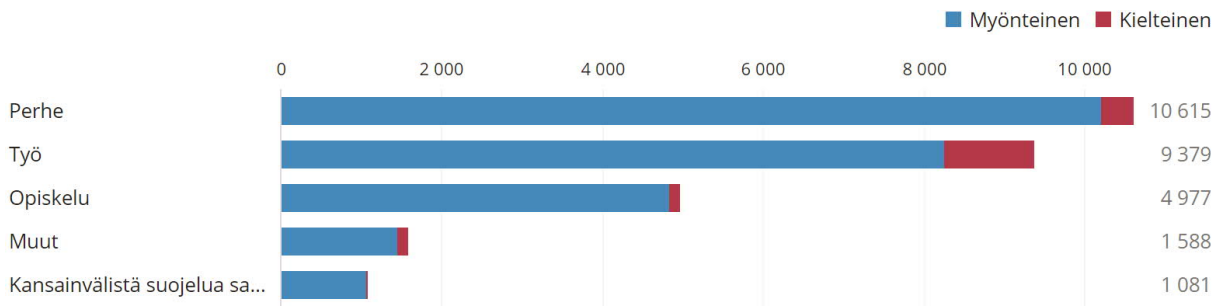
voidaan havaita, tapahtuu perheenyhdistäminen tilanteessa, jossa Suomessa on jo joku laillisesti maassa oleskeleva henkilö, jonka oleskelun perusteella oleskelulupa voidaan myöntää jollekin toiselle henkilölle. Perheenjäsenen käsitteestä on säädetty ulkomaalaislain 37 §:ssä. Sen 1 momentin (380/2006) mukaan ”perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso. Jos Suomessa asuva henkilö on alaikäinen lapsi, perheenjäsen on hänen huoltajansa. Perheenjäseneksi katsotaan myös samaa sukupuolta oleva henkilö, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity”. Säännöksen 2 momentissa on edelleen täsmennetty kuinka ”[a]viopuolisoihin rinnastetaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuolestaan riippumatta”. Sen sijaan 3 momentti (549/2010) sääntelee kasvattilapsien rinnastamista.

Perheenyhdistämiset ovat määrällisesti suurin hakijaryhmä, jolla oleskelulupia Suomeen vuosittain myönnetään. Ensimmäisten oleskelulupien osalta perheenyhdistämisperustetta käytetään yli 10 000 hakijan osalta (kuva 10). Myös jatkolupien osalta tilanne on vastaava (kuva 11). Perheenkokoajien tausta sen sijaan vaihtelee siten, että tyypillisimmin perheenyhdistäjänä toimii muu ulkomaalainen kuin kansainvälistä suojelua saanut, jonka jälkeen toiseksi suurin ryhmä on Suomen kansalaisen perhesiteiden perusteella tehtävät perheenyhdistämiset. Kansainvälistä suojelua saaneiden toimiminen perheenkokoajina on pienin ryhmä ensimmäisten lupien osalta, kuten myös jatkoluvissa. Jälkimmäisten osalta suhteellinen osuus kuitenkin kasvaa.[457]



Kuva 10. Ensimmäiset oleskeluluvat hakijaryhmittäin vuonna 2019.

[457] https://tilastot.migri.fi/#decisions/21205?start=588&end=599 /luettu 15.5.2020.



Kuva 11. Oleskelulupien jatkoluvat hakijaryhmittäin vuonna 2019.

Oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella on säädetty monitasoisesti, kuten Palander asian ilmaisee.[458] Se mitä sääntelyä perheenyhdistämiseen sovelletaan, riippuu osittain siitä minkä statuksellisesta henkilöstä on kyse ja millä statuksella perheenkokoaja oleskelee Suomessa. Ulkomaalaislain 50 §:ssä (360/2007) on säädetty oleskeluluvan myöntämisestä Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja 50 a §:ssä (360/2007) EU+-kansalaisen perheenjäsenelle, jonka oleskeluoikeutta ei voida rekisteröidä lain 10 luvun mukaisesti. EU+-kansalaisten osalta oleellista onkin huomata se, että lähtökohtaisesti jokaisella EU+-kansalaisella on itsenäinen oikeus joko oleskella lyhytaikaisesti (ulkomaalaislaki 158 §, 360/2007) tai rekisteröidä oleskeluoikeutensa (ulkomaalaislaki 159 §, 360/2007), jos hän täyttää sille ulkomaalaislain 158 a §:ssä (432/2010) asetetut vaatimukset. EU+-kansalaisten perheenjäsenistä on taas säädetty lain 154 §:ssä (360/2007) sekä heidän maahantulostaan ja oleskelustaan lain 155 a §:ssä (266/2011).[459]

Selvittämisen näkökulmasta keskeisenä säännöksenä voidaan yleisten selvittämisvelvollisuutta koskevien säännösten (ulkomaalaislaki 7.2 §, hallintolaki 31.1 §) ohella pitää ulkomaalaislain 62 §:ää (631/2011), jossa on säädetty menettelystä haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Sen mukaan: ”Oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi hakijalle ja perheenkokoajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluiksi ennen asian ratkaisemista, jollei hakemusta hylätä heti perusteettomana”. Vaikka

[458] Palander 2018, s. 357 ja 359.
[459] Huomaa myös, että ulkomaalaislain 161 d §:ssä (360/2007) on säädetty EU+-kansalaisen kuoleman tai maasta poistumisen vaikutuksesta perheenjäsenen oleskeluoikeuteen sekä lain 161 e §:ssä oleskeluoikeuden säilymiseen avioliiton purkautuessa. Huomaa lisäksi lain 161 f §:n (360/2007) sääntely koskien oleskeluoikeuden säilymistä sekä 161 g §:n (360/2007) sääntely koskien oikeutta pysyvään oleskeluun Suomessa.

itse säännös kuvaa suppeasti menettelyä, on sitä avattu laajemmin säännöksen esitöissä.[460] Samassa yhteydessä on syytä muistaa, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on asianosaisaloitteinen asia, jossa ulkomaalaislain 7.2 §:n ja hallintolain 31.2 §:n mukaisesti hakijan on esitettävä perusteet hakemukselleen sekä esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hakijan on hakemuksessaan esitettävä myös jotain todistusaineistoa (esim. avioliittotodistus, syntymätodistus) perhesidettään osoittavien väitteiden tueksi. Jos asiakirjaselvitystä ei ole, muodostuu kuulemisesta erittäin tärkeä.[461]

Lainvalmistelussa olisi syytä pohtia, tulisiko säätää tarkemmin niistä asiakirjoista, joita perhesidehakemuksen yhteydessä olisi esitettävä.

Oikeuskirjallisuudessa menettelyä on avattu vielä laajemmin. Esimerkiksi Palander on omassa tutkimuksessaan tarkastellut perhesideperustaisten oleskelulupien myöntämisen edellytyksiä neljän teeman kautta. Ensinnäkin hän on nostanut esiin sen, että hakemuksen käsittelyn alussa on tarpeen selvittää se, että onko perhesuhde todella aito.[462] Suoranaista sääntelyä sen osalta, että perhesiteen aitoutta tulisi selvittää, ei kuitenkaan laissa ole, vaan velvoite tähän rakentuu lähinnä oleskeluluvan myöntämisen yleisten edellytysten kautta. Ulkomaalaislain 36.2 §:n mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos kyse on maahantulosäännösten kiertämisestä. Vastaava sääntely sisältyy EU+-kansalaisia koskevan 10 luvun 172 a §:ään (360/2007). EU+-kansalaisten osalta esitöissä on kuitenkin erikseen todettu, ettei ”yleensä ole tarvetta ryhtyä selvittämään avioliiton tai kumppanuuden aitoutta. Tällainen tutkinta on tarpeen ainoastaan, jos on olemassa ilmeisiä ja perusteltuja syitä

[460] Hallituksen esitys Eduskunnalle 104/2010 vp, s. 45/I laeiksi ulkomaalaislain, ulkomaalaisrekisteristä annetun lain ja löytötavaralain muuttamisesta. Ks. kuitenkin KHO 2014:150, jonka otsikko kuului seuraavasti: ”Maahanmuuttovirasto oli hylännyt perhesideperusteisen oleskelulupahakemuksen katsoen, että asiassa oli perusteltua aihetta epäillä avioliiton olevan solmittu maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämiseksi. Hallinto-oikeudessa valittajana ollut perheenkokoaja oli pyytänyt suullisen käsittelyn toimittamista äitinsä kuulemiseksi perhesiteen aitoudesta. Hallinto-oikeus kumosi Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi katsoen, ettei hakemusta olisi tullut ratkaista kuulematta hakijaa suullisesti oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi, koska Maahanmuuttovirastossa on syntynyt epäily lumeavioliitosta ja kyse oli hakijan tarkoituksen selvittämisestä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei Maahanmuuttoviraston noudattaman kuulemismenettelyn oikeellisuutta ollut arvioitava lainkäyttömenettelyä koskevien, oikeuskäytännössä vakiintuneiden periaatteiden mukaan. Kun asiaa arvioitiin ulkomaalaislain 62 ja 64 §:n sisältämien oikeusohjeiden perusteella, ei viraston tapauksessa noudattamaa menettelyä, jossa se ei ollut kuullut asianosaisia suullisesti, voitu pitää virheellisenä.”

[461] Ks. esim. KHO 9.1.2014 t. 45.

[462] Palander 2018, s. 366–371.

epäillä kyse olevan maahantulosäännösten kiertämisestä".[463] Ulkomaalaislain 65 §:ssä on kuitenkin säädetty mahdollisuudesta selvittää perhesiteitä DNA-tutkimuksen avulla.[464] Lisäksi on syytä huomata, että mikäli ulkomaalaislain 6 a §:n tarkoittamalla tavalla on ilmeisiä perusteita epäillä ulkomaalaisen tai perheenkokoajan antamaa tietoa tämän iästä, voidaan iän selvittämiseksi tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus. Oikeuskäytännössä on lisäksi edellytetty "riittävän läheistä, tosiasiallista perhe-elämää".

Lainvalmistelussa olisi syytä tutkia, onko EU+-kansalaisten ja Suomen kansalaisten perheenjäsenten selvittämiskynnys yhdenvertaisella tasolla.

> KHO 2003:75. Ulkomaalaislain 18 c §:n 1 momentin mukaisessa kokonaisharkinnassa painavan syyn perheenyhdistämistä koskevan oleskeluluvan myöntämistä vastaan muodosti Suomessa asuvan vanhemman ja ulkomailla asuvien alaikäisten lasten todellisen perhe-elämän katkeaminen.
>
> KHO 2014:162. Suomessa vuodesta 2002 asunut Thaimaan kansalainen X oli Suomen kansalaisen avopuoliso ja työskenteli avopuolison omistamassa yrityksessä. Pariskunnalla oli vuonna 2005 syntynyt yhteinen lapsi. X oli vuonna 2011 hakenut oleskelulupaa perheensiteen perusteella kaksostyttärilleen, jota olivat syntyneet vuonna 1998 ja asuivat Thaimaassa.
>
> Korkein hallinto-oikeus katsoi, että X:n yhteys Thaimaassa asuviin kaksostyttäriinsä ei ollut koskaan täysin katkennut. X:n ennen hakemuksen tekemistä Suomessa viettämän ajan pituus, tytärten pitkäkestoinen ja läheinen suhde Thaimaassa asuviin sukulaisiin sekä heidät puutteelliset tietonsa oloista, joissa heidän äitinsä Suomessa asui sekä hänen elämästään uuden perheensä parissa ei kuitenkaan tukenut päätelmää, jonka mukaan äidin ja tytärten välillä vallitsisi ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentissa tarkoitettu perhesuhde. Kun lisäksi otettiin huomioon, että kaksoset puhuivat pelkästään thain kieltä sekä jonkun verran englantia ja olivat käyneet koulunsa thain kielellä ja heillä siten oli vahvat perheeseen liittyvät, kulttuuriset, sosiaaliset ja kielelliset siteet kotimaahansa, hakemuksen hylkäämistä ei voitu pitää heidän etunsa vastaisena.
>
> Hakemuksen hylkäämisen ei katsottu olevan ristiriidassa ulkomaalaislain 50 §:n 1 momentin kanssa, kun oleskelulupaa oli haettu perheensiteen perusteella. Tällä hakemusperusteella oleskelulupaa ei ollut tullut myöntää.

[463] HE 205/2006 vp, s. 30/II.
[464] Ks. myös KHO 7.10.2014 t. 3010.

> KHO 2020:69. Asiassa oli kysymys siitä, oliko pakolaisaseman Suomesta saaneen Irakin kansalaisen vanhempien hakema muun omaisen oleskelulupa voitu jättää myöntämättä sillä perusteella, että asianomaisten välinen kiinteä perhe-elämä oli katkennut.
>
> Perheenkokoaja ja hänen vanhempansa olivat asuneet samassa taloudessa Irakissa sekä noin puolentoista vuoden ajan Syyriassa. Perheenkokoaja oli asunut yhdessä vanhempiensa kanssa koko elämänsä siihen saakka, kun hän oli lähtenyt Irakista Turkkiin vuonna 2013. Perheenkokoajan kotimaastaan lrakista lähdön syynä oli ollut häneen siellä kohdistunut vaino.
>
> Perheenkokoaja oli oleskellut Turkissa noin kahden vuoden ajan ennen kuin hän oli matkustanut Suomeen. Näiden kahden vuoden aikana perheenkokoajan vanhemmat olivat vierailleet Turkissa kaksi kertaa. He olivat kuitenkin päättäneet palata Irakiin.
>
> Kun perheenkokoaja ja hänen vanhempansa olivat kahden vuoden ajan asuneet erillään toisistaan eri maissa ennen perheenkokoajan Suomeen lähtöä, heidän aikaisemmin viettämänsä kiinteän perhe-elämän oli katsottava katkenneen tänä aikana. Perheenkokoajan vanhempien kahta kuukauden pituista vierailua Turkissa ja yhteydenpitoa puhelimen avulla ei voitu pitää osoituksena kiinteän perhe-elämän jatkamisesta. Koska erillään asuminen oli ollut seurausta perheenkokoajan vanhempien omasta päätöksestä jäädä asumaan Irakiin, heidän ja perheenkokoajan kiinteän perhe-elämän ei voitu katsoa päättyneen pakottavista syistä perheenkokoajan pakolaisuuden vuoksi, vaan vapaaehtoisesti perheenkokoajan vanhempien asuinpaikkaansa koskevan valinnan seurauksena.
>
> Perheenkokoajan ja hänen vanhempiensa kiinteän perhe-elämän katkettua edellä todetuin tavoin muun omaisen oleskeluluvan myöntämiselle ulkomaalaislain 115 §:n 1 momentissa asetettu edellytys aikaisemmin vietetyn kiinteän perhe-elämän jatkamisesta Suomessa ei täyttynyt.

Palanderin jäsennyksessä toisen kokonaisuuden muodostaa varsinaiset edellytykset perhesideperustaisen oleskeluluvan saamiselle. Tässä yhteydessä hän huomauttaa sääntelyn perustuvan nimenomaan perheenkokoajan statukseen. Tästä sääntelytavasta johtuu muun muassa se, että perhesideperustainen oleskelulupa on ajallisesti sidottu perheenkokoajan oleskeluluvan voimassaoloon.[465] Toinen huomionarvoinen seikka on se, ettei – huolimatta säännöksissä käytetystä sanamuodosta *myönnetään* – kyse ole viranomaista velvoittavasta sääntelystä, vaan koska perheenyhdistämiseen sovelletaan yleisemmin ulkomaalaislain oleskelulupia koskevaa sääntelyä, on viranomaisella harkintavaltaa siinä myönnetäänkö lupaa vai ei.[466] Näin ollen hakijan tulee täyttää soveltuvin osin niin maahantulon yleiset

[465] Ks. Palander 2018, s. 371–372.
[466] Mts., s. 372.

edellytykset (ulkomaalaislaki 11 §) kuin yleiset oleskeluluvan saamisen edellytykset (ulkomaalaislaki 36 §). Erityisesti jälkimmäinen johtaa siihen, että esimerkiksi toimeentulovaatimuksen (ulkomaalaislaki 39 §) on täytettävä ja hakijan on kuuluttava ydinperheeseen (ulkomaalaislaki 37 §). Lisäksi pääsääntönä on, että oleskelulupaa perhesiteen perusteella on haettava ulkomailta käsin (ulkomaalaislaki 45.3 §, 47 §, 720/2018, 5 mom., 60.1 §). Tarkemmin edellytyksiä Palander on kuvannut alla olevassa taulukossa (taulukko 4):

Edellytys (hakija) / Status (perheenkokoaja)	Matkustusasiakirja	Yl. järjestys, turvallisuus ja kansanterveys	Vireillepano ulkomailla	Toimeentuloedellytys
Suomen kansalainen (myös ent.)	X	X	voi hakea Suomessa	ei sovelleta
Pohjoismaan kansalainen	X	X (konkreettinen uhka)	voi hakea Suomessa	ei sovelleta
EU-kansalainen	X	X (konkreettinen uhka)	voi hakea Suomessa	X (ei sovelleta tulorajaa)

Edellytys (hakija) / Status (perheenkokoaja)	Matkustusasiakirja	Yl. järjestys, turvallisuus ja kansanterveys	Vireillepano ulkomailla	Toimeentuloedellytys
Inkeriläinen	X	X	X	ei sovelleta
Pakolainen (myös kiintiöpakolainen)	X	X	X	X (ei sovelleta jos haettu 3 kk aikana)
Alaikäinen	X	X	X	X (ei sovelleta sisareen)
EU-liikkuvuudesta hyötyvä kolmannen maan kansalainen[1)]	X	X	voi hakea Suomessa	X
Muu kolmannen maan kansalainen	X	X	X	X

[1)] Kolmannen maan kansalainen, joka on toisessa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen luvan haltija, tutkijadirektiivin mukainen tutkija tai EU:n sinisen kortin haltija.

Taulukko 4. Perheenyhdistämisen edellytykset ja niiden poikkeukset perheenkokoajien statuksen mukaan (Palander 2018, s. 374–375).

Taulukossa mainittu toimeentuloedellytys on yksi keskeisistä perheenyhdistämistä koskevan oleskelulupapäätöksen yhteydessä selvitettävistä kysymyksistä ja samalla kolmas osa Palanderin jäsennystä. Toimeentulovaatimuksesta on yleisesti säädetty ulkomaalaislain 39 §:ssä ja EU+-kansalaisten

osalta lain 158 a §:ssä. Silloin, kun perheenkokoajalle on myönnetty oleskelulupa kansainvälisen suojelun perustella, ei toimeentuloedellytystä sovelleta (ulkomaalaislaki 39.1 §).[467] Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava ulkomaalaislain 114.4 §:n sääntely, joka käytännössä rajaa poikkeuksen pakolaisasemaan sekä kolmeen ensimmäiseen kuukauteen siitä, kun perheenkokoaja on saanut turvapaikka- tai pakolaiskiintiöpäätöksen tiedoksi.[468] Näin ollen toissijaisen suojeluaseman omaavilla ei vastaavaa poikkeusta toimeentuloedellytyksen osalta ole.

> KHO 2020:66. Asiassa oli ratkaistavana, oliko turvapaikan saajan perheenyhdistämishakemukseen sovellettava toimeentuloedellytystä. Perheenkokoaja oli saanut turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon yhteydessä Maahanmuuttoviraston ohjeen perheenjäsenen mahdollisuudesta hakea oleskelulupaa Suomeen. Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan, mikäli oleskeluluvanhakijat ovat yhteydessä edustustoon kolmen kuukauden kuluessa turvapaikkapäätöksen tiedoksiannosta, mutta eivät edustuston jonotilanteen takia saa aikaa hakemuksen jättämiselle kolmen kuukauden kuluessa, oleskelulupaa voidaan hakea ilman toimeentuloedellytystä. Ohjeen mukaan tämä edellytti, että hakijat käyttävät saamansa ajan hakemuksen jättämiselle.
>
> Perheenkokoaja oli ollut yhteydessä edustustoon edellä mainitun kolmen kuukauden määräajan kuluessa, ja hakijoille oli annettu aika oleskelulupahakemuksen jättämiselle 19.4.2017. Perheenkokoaja oli siirtänyt tapaamisen ajankohtaan 2.1.2017. Tämän jälkeen hän oli vielä siirtänyt oleskelulupahakemuksien jättämiselle varattua aikaa ajankohtaan 27.3.2017, jolloin hakemukset oli jätetty.
>
> Kun otettiin huomioon, että hakemukset oli jätetty aikaisemmin kuin alun perin annettuna aikana, asian olosuhteissa olisi ollut suhteellisuusperiaatteen vastaista katsoa toimeentuloedellytyksen tulevan sovellettavaksi.

Tämän oikeudellisen selvityksen aikana on ilmennyt, että niin matkustusasiakirjaedellytyksistä kuin toimeentuloedellytyksistä poiketaan. Käytännön ja sääntelyn yhdenmukaisuus olisi syytä tarkistaa lainvalmistelun yhteydessä.

Neljäntenä kokonaisuutena Palander nostaa esiin varsinaisen harkinnan ja siinä sovellettavat periaatteet. Hän näyttäisi puoltavan ajatusta, että perheenyhdistäminen on ikään kuin lähtökohta ja kielteinen päätös perheenyhdistämisperustein haettuun oleskelulupaan rajoitus, joka ei ulkomaalaislain 5 §:ssä

[467] Ks. mts., s. 375–376.
[468] Toimeentulovaatimuksesta perheenyhdistämisasioissa laajemmin ks. mts., s. 375–380.

säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaan voi tulla kyseeseen kuin tilanteessa, jossa se on välttämätöntä.[469] Tälle tulkinnalle on saatavissa tukea seuraavasta KHO:n vuosikirjaratkaisusta:

> KHO 2016:170. Poliisilaitos oli peruuttanut A:lle perhesiteen perusteella myönnetyn jatko-oleskelu-luvan, koska A:n avioliitto oli päättynyt hänen puolisonsa kuoltua työtapaturman seurauksena, eikä niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa oli myönnetty, siten ollut enää olemassa.
>
> Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan se, ettei enää ollut olemassa niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, oli ulkomaalaislain 58 §:n 5 momentin nojalla tehtävän oleskeluluvan peruuttamisen oikeudellinen edellytys. Jos tämä edellytys täyttyi, oli vielä harkittava, oliko oleskelulupa peruutettava, kun otettiin huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat.
>
> Peruuttamisharkinnassa oli ensinnäkin otettava huomioon ulkomaalaislain 5 §:ssä ilmaistu suhteellisuusperiaate. Harkinnassa oli yhtäältä otettava huomioon se, että oleskeluluvan peruuttamisen tavoite oli edistää sitä, että maahanmuutto pysyy hallittuna. Toisaalta oli otettava huomioon asian yksilölliset seikat ja olosuhteet kuten oleskeluluvan edellytysten poistumisen syy, ulkomaalaisen Suomessa oleskelun kesto ja kotoutuminen tänne, hänen siteensä Suomeen ja kotimaahansa sekä se, kuinka paljon oleskeluluvan epääminen vaikeuttaisi hänen Suomeen olevien siteidensä hoitamista.
>
> Peruuttamisharkinnassa oli otettava huomioon myös oleskeluluvan peruuttamista koskevan säännöksen esityöt. Niistä kävi ilmi, että jos perheside katkesi syystä, joka ei johtunut hakijasta, ja jos ulkomaalainen oli jo asettunut Suomeen, tarkoituksena oli, että lupaa ei peruuteta. Lisäksi voitiin ottaa huomioon säännös jatkoluvan myöntämisestä hakijalle, jonka oleskeluluvan edellytyksenä ollut perheside oli päättynyt. Se tuki tulkintaa, jonka mukaan oleskelulupaa ei tullut peruuttaa, jos ulkomaalaisella oli kiinteät siteet Suomeen.
>
> Oikeudellinen edellytys A:n oleskeluluvan peruuttamiselle oli ollut olemassa. Kun kuitenkin otettiin huomioon erityisesti perhesiteen katkeamisen syy, A:n siteet ja aktiivinen pyrkimys kotoutua Suomeen, se, että A:n oleskeluluvan edellytykset tulisivat uudelleen harkittaviksi oleskeluluvan päättyessä, ulkomaalaislain 58 §:n 5 momentin esityöt ja perhesiteen päätyttyä myönnettävän jatkoluvan edellytykset, A:n oleskelulupaa ei ollut tullut peruuttaa ulkomaalaislain 58 §:n 5 momentin nojalla. Asiaa ei ollut arvioitava toisin sillä perusteella, että kotimaahan palaaminen ei olisi ollut A:lle kohtuuttoman vaikeaa.

Toinen keskeinen perhesideperustaisten oleskelulupien ratkaisuharkinnassa huomioitava vaatimus ilmenee ulkomaalaislain 66 a §:stä (380/2006), jonka mukaan:

---

[469] Mts., s. 380–381.

> ”Kun oleskelulupaa on haettu perhesiteen perusteella, luvan myöntämättä jättämistä harkittaessa on otettava huomioon ulkomaalaisen perhesiteiden luonne ja kiinteys, hänen maassa oleskelunsa pituus sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Sama koskee harkintaa päätettäessä perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamisesta taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsenensä maastapoistamisesta”.

Aer onkin huomauttanut, että kyseinen sääntely voi johtaa siihen, että olisi kohtuutonta olla myöntämättä oleskelulupaa perhesiteen perusteella erityisesti, kun huomioidaan niin perusoikeudet kuin kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.[470] Myös Palander tuo esiin, että esimerkiksi ulkomaalaislain 50.2 §, 113.4 § ja 115.1 § (332/2016) edellyttävät kohtuuden huomioimista harkinnassa.[471]

Selvittämisvelvollisuuden näkökulmasta näyttäisi siltä, että perheenkokoajan perusoikeudet puoltavat lähtökohtaisesti ajattelua, jonka mukaan hänellä on oikeus saada perheensä Suomeen. Tätä puoltaa näkemys siitä, että maassa laillisesti ollessaan, perustuslain 6.1 § edellyttää yhdenvertaisuutta lain edessä, jonka lisäksi ulkomaalaislain 5 §:ssä on rajoitettu mahdollisuutta rajoittaa ulkomaalaisen oikeuksia. Kun tämä näkemys hyväksytään, on perheenyhdistämistä koskevassa selvittämisessä keskeistä, että lähinnä tarkastetaan se, että onko olemassa jotain syitä sille, miksi perheenyhdistämistä ei voitaisi tehdä. Käytännössä tämä sitoo viranomaisen toimintaa selvittämismahdollisuuksien osalta siihen ovatko hakemuksessa annetut tiedot oikeat sekä taas onko olemassa syitä minkä vuoksi oleskelulupaa ei voitaisi myöntää. Tässäkin suhteessa perusoikeusmyönteinen tulkinta sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ohjaavat mahdollisimman suppeaan selvittämiseen ja siihen, että päätös tehdään heti, kun tietoja on riittävästi päätöksen tekemiseksi (hallintolaki 31.1 §). Tämä toki edellyttää sitä, että hakija itse osoittaa perhesiteen olemassaolon (hallintolaki 31.2 §).

4.2.8. Oleskelulupa muilla perustein

Edellisten (luku 4.2.) ohella oleskelulupa voidaan myöntää myös kansainvälisen suojelun perusteella (luku 4.3.). Lisäksi ulkomaalaislakiin sisältyy erityistä sääntelyä koskien uhriaseman (ulkomaalaislaki 52 a §) ja yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella (ulkomaalaislaki 52 §) myönnettäviä oleskelulupia sekä niitä tilanteita, joissa oleskelulupa tulee myöntää maasta poistumisen estymisen vuoksi

[470] Ks. Aer 2016, s. 113–114; ks. myös Palander 2018, s. 381.
[471] Mts., s. 383.

(ulkomaalaislaki 51 §, 674/2015). Lisäksi ulkomaalaislain 52 d §:ssä on säädetty oleskeluluvan myöntämisestä laittomasti maassa olleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle sekä ulkomaalaislain 52 e §:ssä (90/2015) on säädetty oleskeluluvan myöntämisestä todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle.

Aerin mukaan näistä ensimmäisen taustalla on ihmiskaupan torjuntaan koskeva kansainvälinen sääntely, jonka tavoitteena on auttaa ja suojella ihmiskaupan uhreja. Ihmiskaupalla viitataan henkilöiden värväykseen, kuljettamiseen, siirtämiseen, kätkemiseen tai vastaanottamiseen hyväksikäyttötarkoituksessa. Kyse voi siten olla esimerkiksi prostituutioon tai pakkotyöhön taikka elinten poistamiseen liittyvistä tapauksista.[472] Ihmiskauppa on kriminalisoitu rikoslain 25 luvun (578/1995) 3 (650/2004) ja 3 a §:ssä (650/2004). Ihmiskaupan uhrien oleskelulupaa koskevan sääntelyn avulla turvataan uhriasemaan joutuneille oleskelu Suomessa esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn ajan.[473] Henkilön on tällöin oltava yhteistyöhaluinen.[474]

Ulkomaalaislain 52 a.1 §:n muotoilu ”myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos” johtaa tilanteeseen, jossa oleskelulupaviranomaisella on velvollisuus myöntää oleskelulupa kyseisellä perusteella, mikäli kaikki säännöksessä mainitut ehdot täyttyvät.[475] Edellytyksenä siten on, että ”ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi” (1 k.), ”ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi” (2 k.) sekä ”ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin” (3 k.).

[472] Ks. Aer 2016, s. 165.
[473] Mts., s. 167.
[474] Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle 3/2012 vp, s. 10/I ja 30/II laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
[475] Tässä yhteydessä on syytä huomata, kuinka ulkomaalaislain 35 §:ssä on säädetty poikkeuksesta vaatimukseen siitä matkustusasiakirjan voimassaolosta oleskelulupaa myönnettäessä (ks. luku 4.2.5.). Säännöksen mukaan ”[o]leskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella. Huomaa edelleen myös KHO 2017:61, jonka otsikossa KHO toteaa seuraavaa: ”Matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan eräin edellytyksin poiketa muun muassa perhe-elämän suojaan liittyvistä painavista syistä”.

Mikäli ihmiskaupan uhri on erittäin haavoittuvaisessa asemassa[476], voidaan oleskelulupa myöntää jatkuvana ja riippumatta siitä täyttyvätkö kyseisen säännöksen 1 ja 2 kohdat.[477] Kun oleskelulupa myönnetään ihmiskaupan uhrille, ei ulkomaalaislain 39 §:n tarkoittamaa toimeentuloedellytystä sovelleta (ulkomaalaislaki 52 a.3 §). Esitöissä perusteeksi on ilmaistu se, ettei ”[l]uvan luonteen ja uhrin suojelun kannalta ei voida edellyttää henkilön tulevan aina toimeen omin varoin”.[478]

Käsiteltäessä ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa koskevaa asiaa, on selvittämisvelvollisuuden näkökulmasta huomattava, että asia tulee pääsääntöisesti vireille viranomaisaloitteesta ja siten, että tutkinta ihmiskaupparikoksesta on käynnissä. Esitöissä asia on ilmaistu siten, että kyseisen henkilön on oltava sellainen, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen rikoslain edellä (tässä luvussa) mainittujen rikosten kohteeksi.[479] Niin tämä edellytys kuin muutkin säännöksessä mainittujen edellytysten on täytyttävä, jotta lupa voidaan myöntää. Näin ollen selvittämisvelvollisuus kohdistuu ennen kaikkea siihen täyttyvätkö nämä edellytykset.[480]

Sillä välin, kun Migri selvittää mahdollisuutta myöntää ulkomaalaislain 52 a §:n tarkoittama oleskelulupa ihmiskaupan uhrille, perustuu hänen oleskeluoikeutensa lain 52 b §:n tarkoittamaan harkinta-aikaan.[481] Toimivalta päättää harkinta-ajasta on poliisilla tai rajatarkastusviranomaisella (ulkomaalaislaki 52 c §). Kuitenkin vastaanottolain tarkoittamaa auttamisjärjestelmää[482] ylläpitävällä Joutse-

[476] Haavoittuvasta asemasta, ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu, vastaanottodirektiivi) 22 artikla. Ks. myös vastaanottolain 6 § (87/2015), jossa viitataan ikään taikka fyysiseen tai psyykkiseen tilaan haavoittuvan aseman arviointiin liittyvinä seikkoina.

[477] Sillä myönnetäänkö ihmiskaupan uhrille tilapäinen vai jatkuva oleskelulupa on merkitystä hänen toimimiselleen perheenyhdistäjänä (ks. luku 4.2.7). Mikäli lupa on tilapäinen, ei hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Sen sijaan, mikäli lupa myönnetään jatkuvana, myönnetään perheenjäsenelle oleskelulupa ulkomaalaislain 47 §:n (720/2018) 3 mom. perusteella (ulkomaalaislaki 52 a.4 §).

[478] Hallituksen esitys Eduskunnalle 32/2006 vp, s. 9/I laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta.

[479] Mts., s. 8/I.

[480] Mainitun erityisen oleskeluluvan sijaan uhri voi olla oikeutettu myös ulkomaalaislain 87 §:n tarkoittamaan turvapaikkaan tai 88 §:n tarkoittamaan toissijaiseen suojeluun (ks. tarkemmin luku 4.3). Ks. myös Aer 2016, s. 168.

[481] Ellei hakijalla ole vireillä myös turvapaikkahakemusta, jolloin oleskeluoikeus perustuu siihen.

[482] Ihmiskaupan auttamisjärjestelmästä ks. mts., s. 168–169.

non vastaanottokeskuksella on toimivalta päättää harkinta-ajasta ennen kuin toimivaltainen viranomainen siitä on päättänyt, mikäli kyseinen ihmiskaupan uhri otetaan mukaan auttamisjärjestelmään.[483]

Aer on liittänyt uhriasemaan myös mainitut lain 52 d ja 52 e §:ien tarkoittamat tilanteet. Mikäli henkilö on oleskellut ja työskennellyt Suomessa laittomasti, myönnetään hänelle tilapäinen oleskelulupa, mikäli:

> ”1) hän on työtä tehdessään ollut alaikäinen tai hänen työntekoonsa liittyy erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot;
>
> 2) hänen oleskelunsa Suomessa on perusteltua esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi;
>
> 3) hän on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa epäiltyjen työnantajien kiinni saamiseksi; sekä
>
> 4) hänellä ei ole enää siteitä mahdollisiin rikoksesta epäiltyihin” (ulkomaalaislaki 52 d.1 §).

Sääntelyn taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston *työnantajasanktiodirektiivi*[484]. jonka 13(4) artikla ”edellyttää jäsenvaltioiden määrittävän kansallisessa lainsäädännössään edellytykset, joilla ne voivat myöntää tapauskohtaisesti oleskeluluvan, jonka voimassaoloaika on rajoitettu sen mukaan, miten kauan asianomainen kansallinen menettely kestää, laittomasti työskennelleille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat joutuneet direktiivin 9 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitettujen rikosten kohteeksi”.[485] Näillä rikoksilla tarkoitetaan tilanteita, joissa ”rikkomiseen liittyvät erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot” (työnantajasanktiodirektiivi 9[1] c) ja ”rikkomiseen liittyy alaikäisen laiton työnteko” (e). Myöskään tämän oleskelulupatyypin osalta ei edellytetä toimeentuloedellytysten täyttymistä (ulkomaalaislaki 52 d.2 §), jonka lisäksi hankinta-aikaa koskeva sääntely noudattaa edellä (tässä luvussa) ihmiskaupan uhrien osalta esitettyä (ulkomaalaislaki 52 d.4 §). Poikkeuksena

[483] Huomaa, että osa Joutsenon vastaanottokeskuksen virkamiehistä työskentelee kuitenkin Migrin Pasilan toimipisteessä. Tätä voidaan pitää perusteltuna siksi, että merkittävä osa ihmiskaupan uhreista on fyysisesti pääkaupunkiseudulla.
[484] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009, maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista.
[485] HE 3/2012 vp, s. 29/I–II.

ihmiskaupan uhreihin sen sijaan on se, ettei tähän oleskelulupalajiin sisälly mahdollisuutta perheenyhdistämiseen (ulkomaalaislaki 52 d.3 §). Koska ulkomaalaislain 52 d §:n esitöissä todetaan työnantajasanktiodirektiivin 13(4) artiklaan viitaten yhteys *uhridirektiivin*[486] menettelyihin,[487] on selvittämisvelvollisuus myös samansisältöinen kuin ihmiskaupan uhrien oleskelulupaharkinnassa.

Todistajansuojelua koskevan säännöksen (ulkomaalaislain 52 e § 1 mom., 501/2016) mukaan: ”Ulkomaalaiselle, joka on todistajansuojeluohjelmasta annetun lain (88/2015) mukaisessa todistajansuojeluohjelmassa, myönnetään jatkuva oleskelulupa”.[488] Lain esitöissä on edelleen todettu, että ”[k]yseeseen voisi -- tulla todistajansuojeluohjelmassa oleva, Suomessa ilman oleskelulupaa oleva ulkomaalainen tai toisen valtion todistajansuojeluohjelmassa oleva, Suomeen sijoitettava ulkomaalainen”.[489] Kuten edellä (tässä luvussa) uhriasemassa olevien tai laittomasti työskennelleiden osalta, ei myöskään todistajansuojeluperustein myönnettävän oleskeluluvan osalta sovelleta toimeentuloedellytystä (ulkomaalaislaki 52 e.2 §). Sen sijaan säännöksen 2 momentissa on erikseen todettu se, kuinka ”[o]leskelulupa voidaan jättää myöntämättä ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä”. Lisäksi 3 momentin mukaan ”[j]os todistajansuojeluohjelmassa oleva henkilö on unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, sovelletaan 10 luvun säännöksiä”. Selvittämisvelvollisuuden osalta todistajansuojeluohjelmaperustaisen oleskeluluvan käsittely kokonaisuudessaan muistuttaa laajasti sitä, miten 52 a tai 52 d §:ien osalta on meneteltävä.

Edellisten (tässä luvussa esillä olleiden) ohella on tunnistettavissa vielä kaksi muuta erityistä oleskelulupatyyppiä eli 52 §:ssä säädetty yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävä oleskelulupa sekä 51 §:ssä säädetty oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi. Näissä kahdessa luvassa on sekä samankaltaisuuksia että eroavaisuuksia keskenään. Ensinnäkin on syytä huomata, ettei kummankaan

[486] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta.
[487] Ks. HE 3/2012 vp, s. 30/I.
[488] Huomaa, että nykyään toimivaltainen taho myöntämään oleskelulupa tällä perusteella on ulkomaalaislain 67.1 §:n mukaisesti Migri, eikä enää poliisi, kuten aiemmin (ks. HE 64/2016 vp, s. 39, vrt. Hallituksen esitys eduskunnalle 65/2014 vp, s. 44/II laiksi todistajansuojeluohjelmasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi).
[489] Ibid.

osalta toimeentuloedellytystä sovelleta (ulkomaalaislaki 51.3 § ja 52.2 §). Toisekseen toimivalta molempien myöntämisen osalta on Migrillä (ulkomaalaislaki 67 §). Sen sijaan keskenään eroava tekijä on se, että ulkomaalaislain 51.4 §:n mukaan perheenyhdistäminen (ks. luku 4.2.7.) ei maasta poistumisen estymisen vuoksi myönnettävän oleskeluluvan perustella ole mahdollista. Sen sijaan, mikäli oleskelulupa on myönnetty yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella, myönnetään perheenjäsenelle oleskelulupa ulkomaalaislain 47.3 §:n perusteella.[490] Lisäksi lain 52 §:n tarkoittama lupa on jatkuva ja oikeuttaa työntekoon, kun taas lain 51 §:n tarkoittama lupa on tilapäinen, eikä oikeuta työntekoon.

Kyseisten oleskelulupatyyppien varsinaiset kriteerit ja asianosaisen taustatilanne luonnollisesti myös jossain määrin poikkeaa toisistaan. Ulkomaalaislain 52.1 §:ssä on avattu yksilöllisin inhimillisin syin myönnettävän oleskeluluvan perusteita. Säännöksen mukaan: ”Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa”. Säännöksen esitöiden mukaan tätä säännöstä tyypillisesti sovellettaisiin turvapaikanhakijaan, joka ei kuitenkaan olisi oikeutettu oleskelulupaan kansainvälisen suojelun perusteella, mutta häneltä ei kuitenkaan ”inhimillisesti ajatellen -- voitaisi edellyttää [palaamista] kotimaahansa”.[491] Oikeuskirjallisuudessa Aer onkin pitänyt ulkomaalaislain 52 §:n tarkoittamaa lupaa viimesijaisena.[492]

Tarkasteltaessa säännöstä on syytä huomioida se, että kyseinen oleskelulupatyyppi on sidottu kohtuusarviointiin sen osalta millaisiin olosuhteisiin asianosainen joutuisi kotimaassaan tai vaihtoehtoisesti hänen haavoittuvaan asemaansa (ulkomaalaislaki 52.1 §). Näitä voidaan pitää edellytyksinä luvan myöntämiselle. Mikäli siis henkilö ei ole haavoittuvassa asemassa tai kotimaan olosuhteista ei ole tunnistettavissa sellaisia tekijöitä, jotka oikeuttaisivat oleskelulupaan yksilöllisestä inhimillisestä

[490] Huomaa, että ulkomaalaislain 52.4 §:ssä on erikseen säädetty seuraavasti: ”Jos oleskelulupa 1 momentin perusteella myönnetään Suomeen yksin tulleelle alaikäiselle lapselle, hänen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselleen myönnetään jatkuva oleskelulupa. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että sisarukset ovat asuneet yhdessä ja lasten vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskeluluvan myöntäminen on lasten edun mukaista. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu”.
[491] HE 28/2003 vp, s. 151/II.
[492] Aer 2016, s. 170.

syystä, ei lupaa myöskään voida tällä perustella myöntää. Toisaalta se, että henkilö olisi haavoittuvassa asemassa tai olosuhteet olisivat kohtuuttomat ei automaattisesti johda myönteiseen päätökseen, sillä säännöksessä erikseen edellytetään myös syyn olemassaoloa. Lisäksi säännöksessä tarkoitetun kohtuuttomuuden tulee olla ilmeistä. Mahdollisina syinä säännöksessä taas mainitaan terveydentila, Suomeen syntyneet siteet sekä muut yksilölliset inhimilliset syyt.

Asianosaisen kannalta myönteiseen ratkaisuun voitaisiin päätyä esimerkiksi siksi, ettei kyseinen henkilö voisi saada välttämätöntä – terveydentilansa edellyttämää – hoitoa kotimaassaan. ”Edellytyksenä olisi, että olosuhteet alkuperämaassa olisivat kokonaisuudessaan paluun jälkeen sellaiset, että palaaminen lyhentäisi elinaikaa tai aiheuttaisi huomattavaa ruumiillista tai henkistä kärsimystä”. Sen sijaan varattomuus ei riittäisi perusteeksi.[493] Terveydellisten syiden rinnalla oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä voitaisiin myöntää myös sillä perusteella, että hakijalle olisi syntynyt Suomeen siteitä. Sen sijaan sitä mitä tarkoitetaan säännöksessä mainituilla muilla yksilöllisillä inhimillisillä syillä ei ole esitöissä tarkemmin avattu.

> Tässä yhteydessä on huomattava, että ulkomaalaislain 52.1 §:n esitöiden mukaan tilannetta, jossa oleskelulupa myönnettäisiin Suomeen syntyneiden siteiden perusteella pidettiin poikkeuksellisena, sillä esimerkiksi perhesiteen, työ- tai opiskelupaikan taikka muun vastaavan siteen perusteella tehtävä oleskelulupahakemus tulisi käsitellä ulkomaalaislain alkuperäisen 49.1,4 §:n mukaisesti.[494] Tämä kytki ulkomaalaislain 52.1 §:n tarkoittaman luvan lain 49 §:n tarkoittamaan tilanteeseen, jossa ulkomaalainen oli tullut maahan ilman oleskelulupaa. Kyseistä säännöstä on kuitenkin muutettu alkuperäisestä muodostaan lailla 516/2008 koskemaan tutkijadirektiivin mukaisia tilanteita sekä myöhemmin kumottu kokonaan lailla 720/2018.[495] Esitöissä, eikä oikeuskirjallisuudessa ole kuitenkaan selvennetty sitä, mikä vaikutus mainitun kohdan kumoamisella erityisesti lain muuttumattoman 52 §:n soveltamiseen on. Vaikka tätä oleskelulupatyyppiä on alun perin pidetty viimesijaisena, ei tämä liene enää nykyään niin itsestään selvää, koska yhteys mainittuun lain 49.1,4 §:ään näyttäisi katkenneen. Näin ollen näyttää siltä, että lain 52 §:n tarkoittama sääntely voi hyvinkin tulla sovellettavaksi myös muissa tilanteissa. Tämän oikeudellisen selvityksen puitteissa ei kuitenkaan ole ollut mahdollista tarkastella sitä mitä nämä tilanteet voisivat olla.

---

[493] HE 28/2003 vp, s. 151/II.
[494] Ibid.
[495] Ks. HE 167/2007 vp, s. 28/II–29/I ja 40 sekä HE 21/2018 vp, s. 69.

Yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävän oleskeluluvan myöntämisen yhtenä perusteena olevat terveydelliset syyt voivat tulla relevanteiksi myös ulkomaalaislain 51 §:n tarkoittamassa tilanteessa, jossa kyse olisi maasta poistumisen estymisestä. Tällaisissa tilanteissa asianosaiselle ”myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos

> 1) häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa; taikka
>
> 2) hänen paluunsa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole tosiasiassa mahdollista”.

Ulkomaalaislain 51.2 §:ssä on jälkimmäistä kohtaa vielä tarkennettu sen osalta, ettei ”[o]leskelulupaa 1 momentin 2 kohdan perusteella -- myönnetä, jos ulkomaalaisen paluu jää sen vuoksi toteutumatta, että hän ei suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyä”. Tältä osin kyse on lailla 674/2015 tehdystä lisäyksestä, jonka tavoitteena on ollut eliminoida se vaihtoehto, että palaaminen sinänsä olisi mahdollista, mutta ulkomaalainen ei vain suostuisi siihen.[496] ”Oleskelulupaa ei myönnettäisi myöskään, jos ulkomaalainen on vaikeuttanut paluunsa järjestelyjä”.[497]

Ulkomaalaislain 51.1 §:ssä huomio – kun asiaa tarkastellaan selvittämisvelvollisuuden näkökulmasta – kiinnittyy kahteen seikkaan. Ensinnäkin tarkasteltavaksi tulee henkilön terveydelliset syyt. Mikäli ulkomaalaisen terveydentila on tilapäisesti heikentynyt siinä määrin, ettei se mahdollista palaamista, tulee tilapäinen oleskelulupa myöntää siksi ajaksi, kunnes este on poistunut. Ulkomaalaislain 51 §:n alkuperäisissä esitöissä tämän osalta todetaan, että tilapäisyys voi jatkua korkeintaan kaksi vuotta,

[496] Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 170/2014 vp, s. 40/II laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta. Muutos liittyi KHO 2013:78 ratkaisuun, jossa säännöstä pidettiin tulkinnanvaraisena.
[497] HE 170/2014 vp, s. 40/II.

jonka jälkeen ulkomaalaiselle tulee myöntää jatkuva oleskelulupa, mikäli este on edelleen olemassa.[498] Arviointi tulee käytännössä tehdä lääkärintodistuksen perusteella. Lienee myös mahdollista, että lain 51 §:n tarkoittama tilanne muuttuu jossain vaiheessa lain 52 §:n mukaisesti arvioitavaksi.

Toisekseen ulkomaalaislain 51 §:n osalta tarkasteltavaksi tulee se, onko palaaminen mahdollista. Tältä osin säännöksen tulkinta esitöiden avulla on hieman hankalaa, sillä kuten todettua, koski lain 51 § alun perin vain maasta poistamista, ei nykymuotoisesti poistumista. Alun perin esitöissä todettiin, että esimerkiksi liikenneyhteyksien tai tarvittavien matkustusasiakirjojen puuttuminen taikka muu vastaavanlainen tekijä voisi johtaa tilanteeseen, jossa maasta poistaminen ei olisi mahdollista.[499] Kun uutta muotoilua perusteltiin, todettiin esitöissä, kuinka jo pelkästään se, että ihmisiä on vapaaehtoisesti palannut joihinkin maihin, on ”vahva osoitus paluun mahdollisuudesta”. Näin ollen esimerkiksi se, että alkuperämaa ei olisi halukas myöntämään tarpeellisia asiakirjoja tai muutenkaan vastaanottamaan vastentahtoista kansalaistaan, ei esitöiden mukaan johda tilanteeseen, jossa palaaminen olisi mahdotonta.[500] Kun Migrillä on velvollisuus muodostaa käsitys siitä, onko palaaminen tosiasiassa mahdollista vai ei,[501] johti lakimuutos tilanteeseen, jossa palaamisen mahdottomuuden raja nousi merkittävästi. Asiassa on kuitenkin aina suoritettava yksilöllinen harkinta.[502]

> KHO 2013:180. Ulkomaalaislain 51 §:n 1 momentin mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa tilanteessa, jossa hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiassa mahdollista maasta poistamiseen liittyvän teknisen esteen vuoksi. Tämän tilapäiselle oleskeluluvalle asetetun edellytyksen selvittäminen ei sinänsä edellytä täytäntöönpanokelpoista käännyttämispäätöstä. Jos Migrillä tehdessään

[498] HE 28/2003 vp, s. 151/I. Tässä yhteydessä on syytä huomioida se, että ennen lakimuutosta 674/2015 ulkomaalaislain 52 § koski maasta *poistamisen*, ei *poistumisen* estymisen johdosta myönnettävää oleskelulupaa.
[499] Mts., s. 150/II.
[500] HE 170/2014 vp, s. 40/I.
[501] Ibid. Aerin (2016, s. 172) mukaan, mikäli Migrillä ”ei ole erityistä syytä epäillä asiakirjojen tai maatietouden nojalla teknisen esteen olemassaoloa, sen ei ole tarpeen erikseen selvittää maasta poistamisen tosiasiallisia mahdollisuuksia ennen käännyttämispäätöstä, vaan niiden selvittäminen kuuluu täytäntöönpanoviranomaiselle” (ks. KHO 2013:180). Huomaa myös KHO 2019:23, jossa KHO totesi seuraavaa: ”Kun kyse on viranomaisen väitteestä, ettei turvapaikan hakijan esittämä näyttö ole aitoa ja alkuperäistä, viranomaisen on perusteltava väite ja näytettävä se toteen. Maahanmuuttovirasto ei ole osoittanut todeksi väitettään, ettei asiakirjojen aitoudesta voida varmistua tai etteivät asiakirjat olisi aitoja. Valittaja on täyttänyt näyttötaakkansa, joten vastuu näytön arvioinnista on siirtynyt Maahanmuuttovirastolle. Valittaja voi tarvittaessa toimittaa alkuperäisen tuomion nähtäväksi”.
[502] HE 170/2014 vp, s. 40/I.

> käännyttämispäätöstä ei ole erityistä syytä epäillä asiakirjojen tai maatietouden nojalla teknisen esteen olemassaoloa, sen ei ole tarpeen erikseen selvittää maasta poistamisen tosiasiallisia mahdollisuuksia ennen käännyttämispäätöstä. Tähän liittyen on otettava huomioon, että normaalitilanteissa käännyttämismahdollisuuksien selvittäminen kuuluu täytäntöönpanoviranomaisena toimivalle poliisille täytäntöönpanokelpoisen käännyttämispäätöksen jälkeen.

4.3. Kansainvälistä suojelua koskevat asiat

4.3.1. Hakemuksen vireyttäminen

Turvapaikkamenettely (ulkomaalaislaki 94 §) poikkeaa jossain määrin muiden oleskelulupien käsittelystä. Kyseisen prosessin eri vaiheissa toimivaltaisia viranomaisia ovat edellä (luku 2.3.1.) kerrotun mukaisesti hakemuksen vireillepanon yhteydessä joko poliisi tai rajatarkastusviranomainen sekä Migri laajemmin toimivaltaisena päätöksentekijänä sekä prosessijohdosta vastaavana viranomaisena. Ulkomaalaislain 95.3 §:n mukaan ”[p]oliisin tai rajatarkastusviranomaisen on rekisteröitävä hakemus viipymättä”, joka siis viittaa siihen, että osana prosessia se viranomainen kumman luona kansainvälistä suojelua koskeva asia on laitettu vireille, on velvollinen toimimaan rekisteröinnin (ulkomaalaisrekisteriin, ks. luku 3.4.3.) suorittavana viranomaisena sekä vastattava siitä, että hakemuksen rekisteröintiin liittyvät toimet tulevat suoritetuiksi. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että periaatteessa hakemus on voitu jättää myös muille viranomaisille, mutta niiden on *ex officio* tullut ohjata hakija jättämään hakemus ulkomaalaislain 95.1 §:n mukaisesti jommallekummalle toimivaltaiselle viranomaiselle eli poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle.

Kun asiakas saapuu toimivaltaiseen viranomaiseen, tulee viranomaisen selvittämisvelvollisuutensa perusteella aivan aluksi selvittää mikä asiakkaan asia on.[503] Tämän oikeudellisen selvityksen toteutuksen aikana Helsingin poliisilaitokselta saadun tiedon mukaan käytännössä pääsääntöisesti turvapaikkamenettelyyn päätyvät asiakkaat aloittavat asiointinsa joko suoraan turvapaikkaa tarkoittavalla englanninkielisellä ”asylum” -sanalla tai jollain sen muunnelmalla. Tämä kuitenkin välittömästi varmistetaan, jonka lisäksi selvitetään asiakkaalta, millä kielellä hän voi asioida. Nämä ovat oleellisia

[503] Kuten edellä (luku 2.1.4.) on todettu, näyttäisi digipalvelulaki nykykäytänteistä poiketen edellyttävän mahdollisuutta laittaa myös turvapaikkahakemus vireille sähköisesti.

tietoja, jotta ylipäätänsä oikea asia tulee vireille, jonka lisäksi prosessin kestäessä turvapaikanhakijaksi oikeudelliselta statukseltaan muuttuva asiakas, saa asianmukaisen oikeusturvan. Tähän liittyy ulkomaalaislain 95 a.1 §:ssä viranomaiselle – poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle[504] – säädetty velvollisuus kertoa hakijalle turvapaikkamenettelystä sekä hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista menettelyssä.[505] Tiedot annetaan hakijalle hänen äidinkielellään ”tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän”.

> Oleellinen seikka velvollisuuksien osalta on kertoa hakijalle hänen velvollisuudestaan myötävaikuttaa asiansa selvittämiseen. Kuten edellä (luku 3.2.1.) on kerrottu, hallintolain 31.2 §:n ja ulkomaalaislain 7.2 §:n mukaisesti hakijalla on velvollisuus esittää selvitystä vaatimustensa perusteista sekä muutoinkin myötävaikuttaa asiansa selvittämistä.

Hakemuksen vireyttämisen yhteydessä poliisi tai rajatarkastusviranomainen avaa hakijaa koskevan asian ulkomaalaisrekisteriin. Tässä yhteydessä hakemuksen vireyttämisestä vastaava viranomainen esittää valmiissa pohjissa olevat kysymykset. Selvityksen aikana on käynyt ilmi, että poliisin käyttämät valmiit kyselylomakkeet – erilliset ensimmäisille hakemuksille ja uusintahakemuksille – ovat olleet jossain määrin viime aikoina muutoksen kohteena, sillä Migri on halunnut niihin muutoksia.[506] Lomakkeissa kysellään useita yleisiä tietoja hakijasta, kuten tämän uskonnollisesta taustasta sekä perusteet, joilla tämä turvapaikkaa hakee. Turvapaikanhakijalle ei kuitenkaan tässä yhteydessä kerrota millä perusteilla turvapaikan voi saada.[507]

---

[504] Säännöksen mukaan nämä tiedot voi antaa myös Migri tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen.

[505] Ulkomaalaislain 95 a §:n alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 86/2008 vp, s. 52/I) annettavia tietoja on täsmennetty seuraavasti: ”Pykälässä säädettäisiin, että hakijalle annettaisiin tietoa turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Erityisesti hakijalle tulisi antaa tietoa hänen käytettävissään olevista keinoista toimittaa hakemuksensa perusteiksi tarvittavat seikat. Tiedon tulisi pitää sisällään myös se, mitä seurauksia hakijalle on velvoitteiden noudattamatta jättämisestä tai kieltäytymisestä yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Hakijalle tulisi kertoa muun muassa totuudessapysymisvelvollisuudesta ja sen noudattamatta jättämisestä aiheutuvista seuraamuksista. Lisäksi hakijalle tulisi esimerkiksi kertoa, että Maahanmuuttovirasto voi katsoa hakemuksen rauenneen, jos hakija ei pidä yhteyttä vastaanottokeskukseen, jonka kirjoilla hän on, tai hänen asiaansa käsitteleviin viranomaisiin”; ks. myös HE 218/2014 vp, s. 39/I. Ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua; ks. esim. Väätänen 2018, s. 81–83; ks. myös tuoreesti KHO 3.6.2020 t. 2426.

[506] Selvityksen aikana hakemuksien sisältö on käyty läpi poliisin edustajan kanssa. Pyydettäessä lomakkeita tutkimusryhmän käyttöön on tästä kuitenkin poliisilaitoksen taholta kieltäydytty. Tätä on perusteltu sillä, että kyseessä on poliisin sisäiseksi tarkoitetut asiakaavakkeet. Myöskään Migrissä ei saadun tiedon mukaan ole näitä dokumentteja ollut käytössä.

[507] Migristä tämän oikeudellisen selvityksen aikana saadun tiedon mukaan vastaanottokeskuksissa näytetään kuitenkin – ennen turvapaikkapuhuttelua – hakijoille, heidän omalla kielellään, seuraava video: https://www.youtube.com/watch?v=T0v2yihx9Uk /katsottu 22.6.2020.

> Sitä, että hakijalle ei kerrota hakemuksen vireille tulon yhteydessä perusteita, joilla turvapaikka voidaan myöntää, on jossain määrin ongelmallista. Migrin edustajien haastatteluissa on käynyt ilmi, ettei varsinaisessa turvapaikkatutkinnassa (ulkomaalaislaki 97 §) ja siihen liittyvässä turvapaikkapuhuttelussa (ulkomaalaislaki 97 a §) lopulta selvitetä kuin niitä perusteita, joihin hakija on vedonnut. Näin ollen saattaa muodostua tilanne, jossa hakijalla saattaisi olla peruste saada turvapaikka tai toissijaista suojelua, mutta hän ei syystä tai toisesta tule kyseiseen perusteeseen vedonneeksi, jolloin sitä ei myöskään tutkita. Hallintolain 8.1 §:n mukaan toimivaltaisen ”[v]iranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin”.
>
> Hallintolain esityöt eivät suoraan anna vastausta siihen tuleeko turvapaikanhakijalle kertoa niistä perusteista, joilla turvapaikka myönnetään. Toisaalta hallintolain 8.1 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus vastata kysymyksiin, jolloin yhdenvertaisuusongelmaksi voi muodostua tilanne, jossa yksi hakija ymmärtää kysyä tätä asiaa, mutta toinen ei. Perustuslain 22 §:n näkökulmasta olisi loogisempaa, että perusteet – erityisesti, kun ne perustuvat lakiin – kerrottaisiin hakijalle, mikäli vain hakijan esittämät perusteet tutkitaan.

Hakemuksen rekisteröinnin yhteydessä Helsingin poliisilaitokselta ja Migristä saadun tiedon mukaan tiedustellaan muun muassa hakijan uskontoa.[508] Tätä voidaan toisaalta perustella sillä, että yksi ulkomaalaislain 87.1 §:n mukaisista turvapaikkaperusteista on nimenomaan uskonto. Migrin arvion mukaan myös merkittävä osa, erityisesti uusintahakemuksen jättäneistä vetoaa nimenomaan uskontoon kansainvälisen suojelutarpeen perusteena. Tilanteessa, jossa edellytykset turvapaikkaan (ulkomaalaislaki 87.1 §) eivät täyty, tulee niin korkeimman hallinto-oikeuden[509] kuin EIT:n[510] mukaan arvioida hakijan ulkomaalaislain 88 §:ssä tarkoitetun toissijaisen suojelun tarvetta myös uskonnon kautta. Migristä esitetyn perustelun mukaan tämä tieto on ”hyvä kerätä jo prosessin alkuvaiheessa, sillä usein hakijan kertomus voi myöhemmissä vaiheissa vaihtua”.

---

[508] Poliisihallituksen tähän oikeudelliseen selvitykseen antaman kommentin mukaan ”[p]oliisi toimii Migrin laatiman ohjeistuksen (huoneentaulu) mukaisesti. ”Ohjeistus” koskee sitä, mitä hakijalta on syytä kysyä hakemusta vastaanotettaessa, jotta hakija/hakijan asia ohjautuu virastossa ns. oikeaan työjonoon”. Ks. Migri: Turvapaikkaohje 28.5.2019 MIG-Dno-2019-377, s. 29–36.

[509] Ks. esim. KHO 2016:194.

[510] Ks. EIT 25244/18 *N.A. v. Suomi* 14.11.2019, kohta 83.

Uskontoa koskevan tiedon kerääminen jo hakemuksen vireyttämisen yhteydessä on lähtökohtaisesti hieman ongelmallista. Vaikka sinänsä on totta, että uskonto on yksi turvapaikan myöntämistä koskevista perusteluista, ei tämän tiedon systemaattiselle selvittämiselle ole lakiin perustuvaa perustetta – erityisesti, jos hakija itse ei vetoa uskontoon.[511] Tieto uskonnosta on erityisiä henkilöryhmiä koskeva henkilötieto ja yleisen tietosuoja-asetuksen 9 (1) artiklan mukaan näiden henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Artiklan 2 kohdassa tähän käsittelykieltoon on kuitenkin olemassa poikkeuksia, jotka eivät kuitenkaan suoraan puolla systemaattista uskontotiedon keräämistä. Vaikka viranomaisella on selvittämisvelvollisuus ja edellä mainittujen tuomioistuinten ratkaisujen mukaisesti, uskonnollista vakaumusta koskevaa kysymystä tulee arvioida viranpuolesta erityisesti siinä tilanteessa, kun turvapaikan edellytykset eivät täyty ja viranomainen joutuu tarkastelemaan toissijaisen suojelutarpeen olemassaoloa, näyttäisi peruste kyseisen henkilötiedon käsittelylle syntyvän vasta tuossa vaiheessa. Tietosuojalain 6.1 §:n 2 kohdan perusteella uskonnollista vakaumusta koskevaa tietoa voidaan käsitellä tilanteessa, jossa käsittelystä säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Kuitenkaan säännös ei mahdollista mihin tahansa ja missä laajuudessa uskonnollista vakaumusta koskevan tiedon käsittelyyn, vaan käsittelymahdollisuuksia rajoittaa tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan c alakohdassa säädetty käsittelyn tarpeellisuusvaatimus. Henkilötietoja voidaan kerätä viranomaistoiminnassa vasta siinä vaiheessa, kun tiedoille on tarve viranomaisen asiankäsittelyprosessissa, jos tietotarve ei ole pääsääntö asiankäsittelyssä. Kyseisen tiedon kerääminen kaikkien hakijoiden osalta voidaan pitää ilmeisen tarpeettomana. Varsinkaan vireillepanon yhteydessä uskontotietoa ei tule ainakaan kerätä.

4.3.2. Henkilöllisyyden selvittäminen

Osana hakemuksen rekisteröintiä, poliisi tai rajatarkastusviranomainen pyrkii myös tarkastamaan hakijan henkilöllisyyden. Kuten Aer toteaa, on ulkomaalaisella oltava maahan saapuessaan tai maassa oleskellessaan passi tai muu matkustusasiakirja.[512] Asiasta on säädetty ulkomaalaislain 14 §:ssä. Kyseisen säännöksen 2 momentin mukaan ”[u]lkomaalaisen on vaadittaessa esitettävä 1 momentissa tarkoitettu matkustusasiakirja rajatarkastusviranomaiselle tai poliisille.” Edelleen ulkomaalaislain

[511] Väätänen (2018, s. 86) on lähinnä KHO 2016:174 vuosikirjaratkaisuun vedoten todennut, ettei ”[a]sianosaisella ole yleistä velvollisuutta esittää viranomaiselle selvitystä esimerkiksi henkilökohtaisista ominaisuuksistaan (seksuaalinen suuntautuminen, vakaumus) tai olosuhteistaan (avioliiton aitous). Ks. myös KHO 2018:52. *Olli Mäenpää* (Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2016, s. 235) taas huomauttaa, että salassapidettävän tiedon osalta edellytetään joko lakiperustetta tai suostumusta.

[512] Aer 2016, s. 56.

130.1 §:n mukaan ”[u]lkomaalaisen on poliisin tai muun ulkomaalaisen asiaa käsittelevän viranomaisen kehotuksesta esitettävä matkustusasiakirjansa tai muulla luotettavalla tavalla todennettava henkilöllisyytensä”.[513] Ongelma kuitenkin muodostuu, jos tällaista matkustusasiakirjaa ei ole mukana tai hakija ei halua esittää sitä. Tämä hankaloittaa henkilöllisyyden selvittämistä merkittävästi.

Osana tälle oikeudelliselle selvitykselle annettua toimeksiantoa on toimeksiantajan taholta pyydetty tarkastelemaan seuraavaa kysymystä: *”Millaisia toimenpiteitä voimassa oleva sääntely sallii Migrin, poliisin tai Rajavartiolaitoksen käyttävän Suomessa olevan ulkomaalaisen epäselvän henkilöllisyyden selvittämiseksi?”* Turvapaikanhakijoiden osalta lainsäädännön lähtökohtana on, että henkilöllisyyden selvittäminen kuuluu Migrille. Ulkomaalaislain 97.1 §:n mukaan sen tehtävänä on ”selvittää kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä suullisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Hakijan henkilöllisyyttä selvitettäessä kerätään henkilötiedot hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan”.

Tämän oikeudellisen selvityksen toteutuksen yhteydessä on Migrin taholta käynyt ilmi, kuinka sen mahdollisuudet selvittää henkilöllisyyttä ovat varsin rajalliset. Tältä osin tilanne on myös melko tuoreesti muuttunut, sillä vuoden 2017 alusta koko ulkomaalaislain 97 §:n tarkoittama turvapaikkatutkinta siirtyi poliisilta ja rajavartiolaitokselta Migrille poistamalla edellisiltä tutkintaan liittyvä tehtävä.[514] Tässä yhteydessä kuitenkin hakemusten rekisteröinti jätettiin edelleen edellä (luku 4.3.1.) mainitulla tavalla poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle riippuen siitä kummalle taholle kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään.[515]

---

[513] Huomaa myös, että rajavalvontalain 28 §:n (478/2010) 1 mom. (749/2014) 3 kohdassa (425/2017) rajavartiomiehellä on toimivalta ”suorittaa Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 kohdassa mainitut vähimmäistarkastukseen kuuluvat toimenpiteet”. Schengenin rajasäännöstön kyseisen artiklan mukaan: ”Tällaisessa vähimmäistarkastuksessa selvitetään nopeasti ja yksinkertaisesti rajanylitykseen oikeuttavan asiakirjan voimassaolo ja se, onko siinä väärentämiseen tai väärennökseen viittaavia merkkejä, käyttämällä tarvittaessa teknisiä laitteita ja tarkastamalla asiaankuuluvista tietokannoista yksinomaan varastettuja, kavallettuja, kadonneita ja mitätöityjä asiakirjoja koskevat tiedot”.
[514] Ks. HE 64/2016 vp, s. 27.
[515] Mts., s. 27–28.

Vaikka henkilöllisyyden selvittäminen on säännöstasolla osoitettu nimenomaan Migrin tehtäväksi, ilmaistiin tehtäväsiirtoa koskevassa hallituksen esityksessä kuitenkin se, että ”[p]oliisi ja Rajavartiolaitos voisivat edelleen selvittää hakijan henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä omaan toimialaan kuuluvana asiana, eikä niillä olisi tarvetta enää ylläpitää turvapaikkatutkinnan osaamista”. Tässä yhteydessä viitattiin käsitteellisesti ”ulkomaalaisvalvontaan”.[516] Vaikka tässä yhteydessä ei erikseen mainittu, on tällä maininnalla pakko tulkita tarkoitettavan ulkomaalaislain 129 a §:ää sekä siihen liittyvää 129 b §:ää (ks. luku 2.2.3.).

Lainsäätäjän logiikkana siten näyttäisi olevan, etteivät poliisi ja rajatarkastusviranomainen enää tarvitse erillistä ulkomaalaislakiin perustuvaa tehtävää tai toimivaltaa henkilöllisyyden selvittämisessä, vaan nämä tehtävät ja niiden edellyttämä toimivalta syntyisi näitä viranomaisia koskevan muun lainsäädännön kautta ja koskisivat siis mainitulla tavalla ulkomaalaisvalvontaa. Toisaalta näitä ”omaan toimialaan kuuluvana asiana” olevia toimivaltuuksia ei Migrille ole siirretty, eikä myöskään lailla ole säädetty poliisilain 9.1.1:n edellyttämiä säännöksiä poliisin virka-avusta Migrille. Myöskään hallinnollisena apuna (hallintolaki 10 §) henkilöllisyyden selvittämistä ei ainakaan pakkokeinoja tai salaisia tiedustelumenetelmiä hyödyntäen voida käyttää.

Tämän oikeudellisen selvityksen yhteydessä on käynyt Helsingin poliisilaitokselta saadun tiedon perusteella ilmi, että ainakin poliisi (ainakin kyseisessä yksikössä) edelleen jatkaa henkilöllisyyden selvittämiseen liittyvää toimintaa sen tehtäviin kuuluvan hakemuksen rekisteröinnin yhteydessä. Tämä huolimatta siitä, että mainitussa hallituksen esityksessä eksplisiittisesti todetaan myös seuraavaa: ”Poliisi ja Rajavartiolaitos eivät enää selvittäisi hakijan henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen toimenpiteenä, vaan ne siirtyisivät Migrin tehtäviksi”.[517]

Sinänsä poliisilain 2:1:n mukaan poliisilla on yleisenä toimivaltuutena oikeus henkilöllisyyden selvittämiseen, mutta ulkomaalaislain 4.2 §:n mukaan poliisilain soveltaminen rajoittuu ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämisen osalta vain poliisi-

[516] Mts., s. 28.
[517] Ibid.

lain poliisitutkintaa koskeviin säännöksiin. Näistä on säädetty poliisilain 6 luvussa. Turvapaikkahakemuksen rekisteröinti on tosin tulkittavissa ulkomaalaisen maahantulon tai vähintäänkin maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi, jolloin poliisilain 6 luvun säännökset näyttäisivät tulevan sovellettavaksi asiassa. Näihin säännöksiin ei kuitenkaan sisälly omaa henkilöllisyyden selvittämistä koskevaa sääntelyä, eikä viittausta mainitun 2 luvun 1 §:n toimivaltuuksien soveltamiseen. Myöskään poliisilain 6 luvun 2 §:ssä viitatussa – poliisitutkinnassa soveltuvin osin sovellettavassa – esitutkintalaissa (805/2011) ei ole suoraa sääntelyä koskien henkilöllisyyden selvittämistä. Lain 1:1,2:n mukaan kuitenkin ”esitutkintaviranomaisen tiedonhankinnasta on muuten voimassa, mitä niistä erikseen laissa säädetään”. Esitutkintaviranomaiseksi lain 2:1,1:ssä (585/2019) on säädetty muun muassa poliisi. Tämä taas näyttäisi johtavan siihen, että lopulta myös poliisin, poliisilain 2:1:n mukaiset yleiset toimivaltuudet ovat voimassa myös silloin, kun se ottaa vastaan turvapaikkahakemusta. Tämä tulkinta on myös yhteensopiva sen kanssa, että yleisesti hallintoasian vireillepanon yhteydessä hakija tulisi olla hallintoviranomaisen tiedossa. Toisaalta tulkinta on ristiriidassa sen kanssa, että nimenomaisesti henkilöllisyyden selvittäminen turvapaikkamenettelyn osana siirrettiin pois poliisilta.

Jos kuitenkin hyväksytään näkemys siitä, että myös poliisilla on oikeus selvittää hakijan henkilöllisyyttä, on soveliaita keinoja tarkasteltava ennen kaikkea poliisilain (tai epäiltäessä rikosta, esitutkintalain) kautta. Tämä johtuu siitä, että toimivaltuuksia henkilöllisyyden selvittämiseen ei siis lähtökohtaisesti enää ulkomaalaislain perusteella ole muuten kuin ulkomaalaisvalvontaan liittyen sekä ulkomaalaislain 130 ja 131 §:n nojalla. Poliisilain 2:1,2:n mukaan ”[j]os henkilö kieltäytyy antamasta 1 momentissa tarkoitettuja tietoja eikä henkilöllisyyttä voida muutoin selvittää, poliisimiehellä on oikeus selvittää henkilöllisyys henkilötuntomerkkien perusteella. Tällöin on soveltuvin osin noudatettava, mitä henkilöön kohdistuvan etsinnän toimittamisesta pakkokeinolain [806/2011] 8 luvun 33 §:n 2–4 momentissa säädetään”. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, ettei tällöin käytössä kuitenkaan ole pakkokeinolain 1 momentti tai sen viittaussäännösten kautta myöskään kotietsintää koskeva sääntely, vaan ainoastaan 33 §:n momentit 2–4. Käytännössä näiden keinojen hyöty on hakijan henkilöllisyyden selvittämisessä rajallinen, jonka vuoksi niihin turvautumista tulee arvioida tarkasti erityisesti suhteellisuusperiaate huomioiden.

Kuten apulaisoikeusasiamies on – toki vanhan poliisilain (493/1995) voimassa ollessa – todennut, oli aiempi muotoilu epätäsmällinen ja antoi poliisille suhteellisen paljon harkintavaltaa.[518] Uudessa laissa sääntelyä on täsmennetty, jonka lisäksi esitöissä on avattu niitä keinoja, joita poliisilla on käytössään: ”Jos poliisin toimenpiteen kohteeksi joutuneella henkilöllä ei ole henkilöllisyyttä varmentavaa asiakirjaa mukanaan eikä henkilöllisyyttä voida muutoin luotettavasti selvittää, poliisi voi käytössään olevia henkilörekistereitä apunaan käyttäen selvittää henkilöllisyyden esimerkiksi vertaamalla henkilön tatuointeja tai arpia taikka muita erityistuntomerkkejä poliisin henkilörekisteriin talletettuihin tietoihin”.[519] Edelleen esitöiden mukaan ”[j]os kiinni otetun henkilöllisyys on mahdollista luotettavasti selvittää poliisin henkilörekistereissä olevan kasvokuvan perusteella, ei henkilöllisyyttä tarpeettomasti saisi selvittää muiden henkilötuntomerkkien perusteella. Henkilöllisyyden selvittämisellä ei saisi puuttua kiinni otetun oikeuksiin enempää eikä kiinniotetulle saisi aiheuttaa suurempaa haittaa kuin olisi tarpeellista”.[520] Tämä kuvaa hyvin suhteellisuusperiaatetta, johon apulaisoikeusasiamieskin vanhan lain aikana kiinnitti huomiota: ”Poliisi ei siten saa tarpeettomasti vaatia henkilötietoja keneltä tahansa”.[521]

> Ulkomaalaislain 4.2 § sinänsä avaa mahdollisuuden myös muihin poliisilain 6 luvun muuhun sääntelyyn. Poliisilain 6:2.1:n mukaan ”[j]os poliisitutkinta toimitetaan henkilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttavan asian selvittämiseksi, häneen sovelletaan esitutkintalain asianosaista koskevia säännöksiä”. Koska kyse henkilöllisyyden selvittämisessä on asianosaisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttavan asian selvittämisestä, tulee silloin, jos poliisi suorittaa henkilöllisyyden selvittämistä, asiassa soveltaa esitutkintalakia. Tämän oikeudellisen selvityksen puitteissa ei kuitenkaan ole ollut mahdollista selvittää tämän lainsäädännön vaikutusta asiaan. Asian kannalta relevantti on kuitenkin poliisilain 6:2.3, jonka mukaan ”asianosaisen -- on pysyttävä totuudessa tehdessään selkoa tutkittavasta asiasta ja vastatessaan esitettyihin kysymyksiin”.
>
> Henkilöllisyyden selvittämisen näkökulmasta oleellinen sääntely näyttäisi olevan myös poliisilain 6:4, jonka 1 momentti mahdollistaa esineiden tai asiakirjojen tarkastamisen tutkinnan suorittamiseksi tarvittavien kokeiden tekemisen sekä tutkimuksia varten tar-

[518] AOA 19.8.2009 dnro 1681/4/08, s. 4.
[519] HE 224/2010 vp, s. 74/II.
[520] Mts., s. 75/I.
[521] AOA 19.8.2009 dnro 1681/4/08, s. 3.

peellisten näytteiden ottamisen. Tälle on kuitenkin säännöksessä asetettu korkeat kriteerit. Esineellä tai asiakirjalla voitaisiin vähintään tarkoittaa hakijan laukun tutkimista ja mahdollisten fyysisten asiakirjojen tarkastelua tilanteessa, jossa hakijan henkilöllisyys olisi muuten jäämässä epäselväksi. Kyseinen säännös soveltuu myös sähköisessä muodossa oleviin asiakirjoihin, esimerkiksi hakijalla olevan matkapuhelimen sisältöön.[522]

Edellä on käsitelty lähinnä polisiin toimivaltuuksia. Rajavartiolaitoksen osalta tilanne on muutoin sama, mutta ulkomaalaislain 4.2 §:n sijaan sovellettavaksi tulee ulkomaalaislain 4.3 §, joka on käytännössä linkkiviittaus rajavartiolain 27 §:ään.[523] Tässä yhteydessä on syytä huomata, että ulkomaalaislain 95.1 § koskee käsitteellisesti rajatarkastusviranomaista, joten lähtökohtaisesti, kuten edellä (luku 2.2.4.) on tuotu esiin, myös Tulli tulisi katsoa mahdolliseksi rekisteröintiviranomaiseksi. Nähtävästi sääntely ulkomaalaislain 95.1 §:ssä rajatarkastusviranomaisella ei kuitenkaan tarkoiteta Tullia, sillä säännöksen 3 momentissa Tulli velvoitetaan ohjaamaan hakija jättämään hakemus poliisille tai hieman ristiriitaisesti nimenomaan rajatarkastusviranomaiselle.[524]

Oikeuskirjallisuudessa on huomautettu poliisiin henkilöllisyyden selvittämistä koskevan sääntelyn lähtökohtana olevan viranomaisen oikeus pyytää henkilöllisyystodistuksia nähtäväkseen sekä toisaalta asianosaisen velvollisuus näin toimia. Tämä on *tehostekriminalisoitu* rikoslain 16 luvun (563/1998) 4 §:n (815/2011) 1 momentin 2 kohdassa (niskoittelu poliisia vastaan). Edelleen rikoslain samaisen luvun 5 §:ssä (563/1998) on kriminalisoitu *väärän henkilötiedon antaminen*.[525] Tällä voi

[522] Ks. Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 351.

[523] Rajavartiolain 27.1 §:ssä todetaan se, kuinka ”[u]lkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun, maasta lähdön ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseksi suoritettavassa rajavartiolaitoksen tutkinnassa noudatetaan, mitä poliisitutkintaan noudettavan henkilön etsinnästä poliisilain 2 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentissa, paikan ja alueen eristämisestä poliisitutkinnan turvaamiseksi poliisilain 2 luvun 8 §:n 1 ja 4 momentissa ja poliisitutkinnasta poliisilain 6 luvussa säädetään. Sama koskee myös Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyssä sopimuksessa (SopS 32/1960) tarkoitetun rajatapahtuman tutkimista”. Säännöksen perusteella näyttäisi siltä, että Rajavartiolaitoksen suorittamaan tutkintaan sovelletaan poliisilakia säännöksen mukaan laajemmin kuin poliisin suorittaessa poliisitutkintaa. Huomaa lisäksi se, että rajavartiolain 27.3 §:n mukaan näiden toimivaltuuksien käyttö edellyttää vähintään luutnantin arvoista rajavartiomiestä, johon poliisimies käsitteellisesti samaistetaan kyseiden säännösten osalta. Säännös ei kuitenkaan näin ollen mahdollista luutnantin arvoisten rajavartiomiesten laajempaa samaistamista poliisimiehiin, jolloin poliisimiehelle lähtökohtaisesti kuuluvaa toimivaltaa ei voida muualta lainsäädännöstä johtaa rajavartiomiehelle.

[524] Ainakin tältä osin sääntelyä olisi syytä tarkentaa, mikäli Tullin ei ajatellakaan ulkomaalaislain kontekstissa olevan rajatarkastusviranomainen. Nykyinen lainsäädäntö osoittaa Tullin yhdeksi rajatarkastusviranomaiseksi ulkomaalaislain näkökulmasta, mutta sen (mahdollisesti) suorittaessa rajatarkastusviranomaisena tehtäviään, ei esimerkiksi rajavartiolakia tai poliisilakia ulkomaalaislain viittaussäännösten (4 §:n 2 ja 3 mom.) mukaisesti sovelletakaan.

[525] Ks. mts., s. 597–598.

ulkomaalaisasioiden osalta olla kauaskantoisia seurauksia, sillä se voi olla käännyttämisen peruste (ulkomaalaislaki 148.1 § 2 ja 3 mom.) tai jopa pakolaisaseman taikka toissijaisen suojeluaseman peruuttamisen peruste (ulkomaalaislaki 108 §, 323/2009, 1 mom., 1 k.). Oleskeluoikeuden rekisteröinti, pysyvä oleskeluoikeus taikka määräaikainen tai pysyvä oleskelukortti voi myös tulla perutuksi, mikäli se on hankittu vääriä henkilöllisyystietoja esittämällä (ulkomaalaislaki 165 §, 360/2007, 3 mom.).

Oikeuskirjallisuudessa on nostettu esiin henkilöllisyyden selvittämistä koskevina keinoina pakkokeinolain 9 luvun 3 ja 4 §:ien tarkoittamat henkilötuntomerkkien ottaminen ja DNA-tunnisteiden määrittäminen ja tallentaminen.[526] Kuitenkin, kuten edellä on todettu, ei mainitut säännökset voi tulla sovellettavaksi silloin, kun kysymys on henkilöllisyyden selvittämisestä turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä, koska vain lain 8 luvun 33 §:n 2-4 momentit voivat poliisilain 2:1,2:n mukaan tulla sovellettavaksi. Tätä ei kuitenkaan voi pitää ongelmana, sillä ulkomaalaislain 131 §:ssä on säädetty henkilötuntomerkkien ottamisesta. Säännöksen mukaan ”[p]oliisi tai rajatarkastusviranomainen saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta:

> 1) joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella; [--]
>
> 2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella;
>
> 3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena;
>
> 4) joka on päätetty käännyttää tai maasta karkottaa; taikka
>
> 5) jonka henkilöllisyys on epäselvä”.

Helsingin poliisilaitokselta saadun tiedon mukaan, mikäli hakijalla on turvapaikkahakemusta jättäessään mukanaan henkilöllisyyden osoittava todistus, pyrkii poliisi selvittämään sen aitouden. Tämä käytännössä perustuu siihen, että poliisitutkintaa ulkomaalaisasioiden yhteydessä tehdessään, poliisi

[526] Mts., s. 598.

on esitutkintaviranomainen, jolloin sillä on lähtökohtaisesti käytössään esitutkintalain mukaiset toimivaltuudet. Toisaalta lainsäädännön näkökulmasta hieman ongelmallista on se, ettei ulkomaalaislain 97 §:n mukaan poliisilla edes ole velvollisuutta selvittää hakijan henkilöllisyyttä osana turvapaikkamenettelyä, vaan ainoastaan lain 95.3 §:n mukaisesti rekisteröidä hakemus.[527] Kuitenkin poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle, mikäli hakemus jätetään sille, on ulkomaalaislain 95.4 §:ssä (437/2019) säädetty oikeus ottaa haltuun hakijan matkustusasiakirja.

Edellä mainitussa vuoden 2017 alusta voimaantulleen tehtävämuutoksen esitöissä on avattu hakemuksen rekisteröintiin liittyviä toimenpiteitä tarkemmin. Esitöiden mukaan ”[t]urvapaikkahakemuksen vastaanottamiseen liittyisi asian vireillepano UMA-järjestelmässä, hakemusta ja hakijaa koskevien perustietojen kirjaaminen tietojärjestelmiin sekä henkilöllisyysasiakirjojen tarkastaminen ja tarvittaessa niiden haltuunotto sekä ensimmäisen asteen aitousarviointi”. Esitöiden mukaan ”[p]erustietoina kirjattaisiin hakijan nimi, syntymäaika ja -paikka, kansalaisuus, kotipaikka, äidinkieli ja tulkkauskieli. Lisäksi hakijasta otettaisiin ulkomaalaislain edellyttämät sormenjäljet UMA- ja Eurodac-rekistereihin sekä ulkomaalaislain 131 §:n edellyttämät henkilötuntomerkit Retu-tuntomerkkirekisteriin sekä tehtäisiin tarvittavat rekisteröinnit ja rekisteritarkistukset (Eurodac, AFIS, UMA, VIS)”.[528] Tässä suhteessa nykyinen toimintamalli on hieman hämmentävä, sillä se näyttäisi olevan välimuoto aiemmasta ja nykyisin voimassa olevasta laista.[529]

Varsinainen ulkomaalaislakiin perustuva henkilöllisyyden selvittäminen siis kuuluisi Migrille osana turvapaikkatutkintaa (ulkomaalaislaki 97 §). Similän mukaan turvapaikkatutkinta jakautuu kahteen erilliseen osaan, joista ensimmäisessä selvitetään hakijan henkilöllisyys, maahantulo ja matkareitti. Tässä yhteydessä selvitetään myös Dublin-menettelyä varten tarpeelliset tiedot (ulkomaalaislaki 97.1

[527] Huomaa kuitenkin, ettei turvapaikanhakeminen sulje pois muita maassa oleskeluun ja esimerkiksi rikosten selvittämiseen liittyviä menettelyjä, joihin sisältyy toimivaltuuksia henkilöllisyyden tarkastamiseen.
[528] HE 64/2016 vp, s. 28.
[529] Ulkomaalaislain esitöiden (HE 28/2003 vp, s. 182/II) alkuperäisessä 97 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa korostettiin ”sitä, että hakijan kaikkien henkilötietojen kerääminen jo ensimmäisen tapaamisen yhteydessä on tärkeää tulevaisuudessa tapahtuvan päätöksenteon kannalta”. Tässä suhteessa onkin ollut hieman epäjohdonmukaista muuttaa toimivaltaa siten, ettei hakemusten rekisteröinnistä vastaava viranomainen enää olekaan se, jonka tehtäviin lain mukaan henkilöllisyyden selvittäminen kuuluu.

§).[530] Hänkään ei sen tarkemmin ota kantaa, miten Migri hakijan henkilöllisyyttä voi selvittää. Asiaa ei ole myöskään tarkemmin avattu säännöstä koskevissa hallituksen esityksissä.[531]

Jos selvittämiskeinojen osalta palataan edellä (luku 3.2.3.) Pohjolaisen ja Tarukanteleen esiin nostamiin yleisiin selvittämiskeinoihin voidaan havaita, että mahdollisia henkilöllisyyden selvittämiskeinoja näyttäisivät olevan ainakin asiakirjaselvitys, turvapaikanhakijan lausumat, asiantuntijaviranomaisten lausunnot, valmistelijan ja ratkaisijan välittömät havainnot sekä todistajien kuuleminen. Migrillä on mahdollisuus käyttää olemassa olevia viranomaisrekistereitä ja muita asiakirja-aineistoja tiedonhankinnassa, mikäli sille on niiden käyttöön tai tiedonsaantiin liittyvä laissa säädetty oikeus ja toisaalta tiedonhakeminen näistä rekistereistä täyttää hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden ja tietosuojaperiaatteiden vaatimukset. Sen sijaan Migrillä ei esimerkiksi ole mahdollisuutta yleisesti henkilöllisyyden selvittämiseksi teettää ulkomaalaislain 6 a §:ssä tarkoitettua oikeuslääketieteellistä tutkimusta iän selvittämiseksi, koska sitä varten annettu toimivaltaa voidaan käyttää ainoastaan iän selvittämiseen säännöksen 1 momentin tarkoittamassa tilanteessa (ilmeinen peruste epäillä iästä annettuja tietoja). Vastaavasti myöskään ulkomaalaislain 97 b.2 §:n tarkoittamaa lääkärintarkastusta ei saa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vuoksi käyttää henkilöllisyyden selvittämiseen, vaan ainoastaan aiempaan vainoon tai vakavaan haittaan viittaavien seikkojen selvittämiseksi. Myöskään lain 65 ja 66 §:ssä säädettyä DNA-tutkimusta ei saa käyttää turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittämiseen. Vastaavasti kielianalyysiä ei lähtökohtaisesti pitäisi pystyä käyttämään henkilöllisyyden selvittämiseen, vaan ainoastaan kotipaikan selvittämiseen.[532] Toisaalta Similä on – ilman asiaa tarkemmin

---

[530] Ks. Similä 2018, s. 330. Tutkinnan toiseksi osaksi Similä (mts., s. 331) mieltää turvapaikkapuhuttelun.
[531] HE 64/2016 vp tai sitä edeltävä HE 218/2014 vp.
[532] Ulkomaalaislaissa ei ole erikseen säädetty mitä henkilöllisyydellä tarkoitetaan, eikä asiaa ole myöskään avattu esitöissä. Tästä näkökulmasta se pidetäänkö kotipaikkaa osana henkilöllisyyttä, jää jossain määrin epäselväksi. Oikeusasiamies on ratkaisussaan 24.3.2016 dnro 3683/4/15 (saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereoapaa&${BASE}=ereoapaa&${THWIDS}=0.7/1588588267_6268&${TRIPPIFE}=PDF.pdf) todennut – myös ilman lähdettä – kuinka ”[i]lman huoltajaa olevan turvapaikanhakijan iän selvittämisen voidaan katsoa olevan osa henkilöllisyyden selvittämistä”. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle 240/2009 vp, s. 4/II laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta iän selvittämisen on katsottu vastaavasti olevan osa henkilöllisyyden selvittämistä silloin, kun kyse on lapsista. KHO on kuitenkin vuosikirjaratkaisussaan 113:2004 todennut henkilöllisyydellä tarkoitettavan nimeä, syntymäaikaa ja kansallisuutta. Ks. myös *Pere, Ilkka*, Kansalaisuusasioista korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Teoksessa *Aalto, Esa* et al. (toim.): Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Korkein hallinto-oikeus 2008, s. 351–369, s. 361. Saatavissa osoitteesta: https://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/muitajulkai-

lähteistämättä – todennut kuinka ”Suomessa on jo pitkään katsottu turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittämiseen kuuluvan myös hakijan kotipaikan selvittäminen”[533] Biometristen tunnisteiden käyttö sen sijaan henkilöllisyyden selvittämisessä on lainmukaista, kun huomioidaan edellä (3.3.3.) esitettävät huomiot koskien näiden henkilötietojen käyttöä yleisemmin.

Henkilöllisyyden selvittämisessä lähtökohtana on luonnollisesti hakijalta saatavat asiakirjat sekä muulta saatavat asiakirjat Migrille säädettyjen tiedonsaantioikeuksien puitteissa. Kuten oikeuskirjallisuudessa on todettu, voivat henkilöllisyyden selvittämiseen riittää asianosaisen oman kertomuksen lisäksi myös muut kuin viralliset matkustusasiakirjat, kuten passi. Tällaisia voivat olla muut henkilötodistukset tai ajokortti taikka pankkikortti, ”kela-korttia” vastaava kortti tai jopa nimellä varustetut kuitit tai vastaavat, jotka tukevat henkilön omaa ilmoitusta henkilöllisyydestään.[534] Lähtökohtana selvittämisessä tämänkin kysymyksen osalta on yleisten oikeusperiaatteiden noudattaminen ja se, että tarkempia selvityksiä on tarpeen tehdä vasta, mikäli niiden oikeellisuutta on aihetta epäillä.[535]

> Kysymys siitä kuinka varma Migrin pitää hakijan henkilöllisyydestä olla, on jossain määrin hankala. Hallinto-oikeudellisena lähtökohtana on, että hallintoasiassa päätös voidaan tehdä vain oikealle henkilölle. Koska tyypillisesti hallintoasioissa kuitenkin tiedetään varsin todennäköisesti, kuka asianosainen on muun muassa sen vuoksi, että Suomessa ja muissa länsimaissa on melko hyvät rekisterit ja henkilöiden tunnistamista koskeva järjestelmä, ei tämä tyypillisesti nouse ongelmaksi. Ulkomaalaisasioissa, tarkemmin lähinnä kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, tilanne kuitenkin tyypillisesti voi olla toinen. Erityisesti jos hakijalla ei ole mitään asiakirjoja tai asian selvittelyn jälkeenkään Migrillä ei ole käytössään mitään muuta selvitystä kuin hakijan oma ilmoitus, on mahdollista, että virasto tekee päätöksen jonkun sellaisen henkilön nimiin, joka kyseinen turvapaikkamenettelyssä osallisena ollut henkilö ei kuitenkaan ole. Tämä johtaa kysymykseen kenelle kansainvälistä suojelua itseasiassa on myönnetty vai onko sitä

suja/JhUs3VD39/Korkein_hallinto_90v_Viherjuuri_190608.pdf. Huomaa myös, että poliisilain 2:1.1:n mukaan ”[p]oliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa”. Kyseisen säännöksen otsikkona on ”[h]enkilöllisyyden selvittäminen”.

[533] Similä 2018, s. 333.

[534] Ks. Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 597.

[535] Ibid.

myönnetty kenellekään?[536] Lähtökohtaisesti tulkinnan tulisi olla se, ettei ainakaan henkilöllä, jonka nimeä on käytetty, olisi tällöin oikeutta tehdyn päätöksen perusteella kansainväliseen suojeluun, koska hän ei itse ole ollut osallisena menettelyssä.

Sen sijaan väärällä henkilöllisyydellä esiintyneen henkilön osalta tilanne on hieman monimutkaisempi. Kansainvälisen suojelun saanti, silloin, kun henkilöllä siihen on lain ja kansainvälisten sopimusten mukaan oikeus, ei nimittäin voi riippua siitä onko hänen henkilöllisyytensä ehdottoman varmasti selvitetty. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta edellyttää tällöin lähtökohtaisesti myönteistä päätöstä huolimatta henkilöllisyyteen liittyvästä epävarmuudesta. Jos kansainvälinen suojeluasema on kuitenkin hankittu vääriä henkilötietoja antamalla, tulee pakolaisasema ja toissijainen suojeluasema tällaisessa tilanteessa peruuttaa (ulkomaalaislaki 108 §, 323/2009, 1 mom., 1 k.) ja arvioida maasta poistamisen tarvetta. Kyse on kuitenkin jossain määrin harkinnanvaraisesta asiasta (ulkomaalaislaki 108 §, 2 ja 3 mom.). Mikäli kansainvälistä suojeluasemaa ei kuitenkaan peruta, ei myöskään maasta poistaminen ole mahdollista. Jos väärien henkilötietojen antaminen ilmenee jo hakemuksen ollessa vireillä, on se ulkomaalaislain 101 §:n 1 momentin 2 kohdan a alakohdan perusteella mahdollista jopa katsoa ilmeisen perusteettomaksi.

Edellä (tässä luvussa) on tarkasteltu Migrin ja rekisteröinnin suorittavista viranomaisista lähinnä poliisin toimintaa henkilöllisyyden selvittämisessä. Näyttäisi siltä, ettei tehtävämuutos ole kaikilta osin toteutunut, kun kyse on henkilöllisyyden selvittämisestä. Poliisilla näyttäisi olevan jossain määrin edelleenkin mahdollisuus selvittää kuka henkilö, joka turvapaikkaa tulee hakemaan, on, mutta se ei oikeastaan kuulu sen tehtäviin nimenomaan turvapaikkatutkintaa koskevan sääntelyn tarkoittamassa muodossa.

Lainvalmistelussa tulisi kuitenkin ehkä harkita asiasta tarkemmin säätämistä. Samassa yhteydessä on syytä täsmentää sitä, mikä minkäkin viranomaisen rooli ja toimivalta henkilöllisyyden selvittämisessä on sekä mitä ylipäätänsä ulkomaalaislaissa henkilöllisyydellä tarkoitetaan. Perusteltua voisi olla sisällyttää ulkomaalaislakiin yleinen sääntely koskien menettelyä ja sisältöä sen osalta, miten hakijan tai asiakkaan henkilöllisyys varmistetaan ja mikä merkitys tällä on suhteessa pääasian käsittelyyn ja päätöksen sisältöön.

[536] Kansalaisuuslain 6 §:ssä (579/2011) lähtökohtana on se, ettei itse henkilö ja hänen käyttämä henkilöllisyys tai henkilöllisyydet ole sama asia (ks. *Kurki, Visa*, @visakurki, ”Ko. pykälä siis lähtee siitä näkökulmasta, että itse henkilö ja hänen käyttämänsä henkilöllisyys/henkilöllisyydet eivät ole sama asia”. Twitter-vastaus 30.4.2020. Saatavissa osoitteesta: https://twitter.com/visakurki/status/1255750643752546310?s=20 /luettu 30.4.2020). Kansalaisuuslain 6.1 § edellyttää henkilöllisyyden luotettavaa selvittämistä (ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle 80/2010 vp, s. 9/I ja 18/II laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta), joskin säännöksen 3 mom. mukaisesti tästä voidaan poiketa. Kyse on kuitenkin selvästi tiukemmasta sääntelystä kuin ulkomaalaislain turvapaikanhakijoita koskevissa säännöksissä.

4.3.3. Maahantulo ja matkareitti

Maahantuloon ja matkareitin selvittämiseen pätee jossain määrin sama kuin edellä on esitetty henkilöllisyyden selvittämisen osalta. Myös näiden osalta Migri on vastuussa oleva viranomainen (ulkomaalaislaki 97.1 §). Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava se, että maahantulon osalta oleelliseksi nousee sen tarkastelu, onko maahantulo tapahtunut laillisesti vai ei. Mikäli henkilön maahantulo on tapahtunut laillisesti, ei asiassa ole edes tarvetta tarkastella sitä, liittyykö asiaan rikosta (esim. rikoslaki 17 luku, 563/1998, 7 §, 563/1998, valtionrajarikos tai 8 §, 146/2014, laittoman maahantulon järjestäminen). Vaikka pakolaissopimuksen 31 artiklan ja rikoslain 17:7.2:n (650/2004) perusteella käytännössä mahdollisen valtionrajarikoksen tutkinta päätetäänkin turvapaikanhakijan osalta, saattaa maahantuloon liittyä muiden tekemiä rikoksia. Näiden selvittäminen luonnollisesti kuuluu poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle.

> Teoriassa on myös mahdollista, että turvapaikanhakijaksi päätyvä henkilö on syyllistynyt maahantulon yhteydessä itse esimerkiksi laittoman maahantulon järjestämiseen tai matkareittinsä aikana muihin rikoksiin. Mikäli hakijalla katsotaan olevan vahva myötävaikuttamisvelvollisuus matkareitin selvittämiseen, muodostuu tilanne hieman ongelmalliseksi suhteessa *itsekriminalisointisuojaan*[537] nähden. On nimittäin jokseenkin jännitteistä, että hakijalla on ulkomaalaislakiin perustuva velvollisuus selvittää maahantuloaan ja matkareittiään tilanteessa, jossa virheellisten tietojen antamisesta voi myöhemmin aiheutua seuraamuksia. Toisaalta voidaan katsoa, ettei itsekriminalisointisuoja ole voimassa hallintoasian käsittelyn yhteydessä[538]. Tässä yhteydessä tätä jännitettä ei ole mahdollisuutta tarkemmin tarkastella, mutta tutkimusaiheeksi rikosoikeuden tutkimuksen agendalle se olisi syytä ottaa erityisesti siitä näkökulmasta, mikäli poliisi osallistuu turvapaikkapuhutteluun ulkomaalaislain 97.3 §:n mukaisesti. Edelleen tarkastelussa tulisi huomioida myös mahdollisuus hyödyntää hallintomenettelyssä saatuja tietoja.[539]

Maahantulon edellytysten selvittäminen liittyy oleellisesti myös siihen, olisiko maahantulon yhteydessä tulija tullut käännyttää ulkomaalaislain 142 §:n nojalla tai tulisiko kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jättää tutkimatta ulkomaalaislain 103 §:n (437/2019) nojalla. On mahdollista, että Schengen-alueella on pystynyt liikkumaan myös Suomeen ilman, että sitä on kukaan viranomainen

---

[537] Ks. esim. *Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi,* Rikosprossin perusteet. Rikosprosessioikeus I. Talentum 2003, s. 273.
[538] Ks. esim. KHO 2016:100.
[539] Migrin ohjeistuksesta havaittujen rikosten ilmoittamisesta ks. Ohje Maahanmuuttoviraston havaitsemien rikosten ilmoittamisesta 6.6.2019 MIGDnro-2019-398.

huomannut, jolloin esimerkiksi juuri käännyttämistarve voidaan havaita vasta asianosaisen vierailessa poliisilaitoksella. Samaan maahantuloa ja matkareittiä koskevaan kokonaisuuteen näyttäisivät liittyvän myös menettelyä koskevana kysymyksenä se, tulevatko ulkomaalaislain 101 §:ssä säädetty ilmeisen perusteetonta hakemusta koskeva sääntely tai 104 §:ssä (194/2015) säädetty nopeutettua menettelyä koskeva sääntely taikka lain 105 §:ssä (194/2015) säädetty Euroopan unionin kansalaisten turvapaikkahakemusta koskeva sääntely asiassa sovellettavaksi.

Matkareitin ja maahantulon selvittäminen on oleellista myös Dublin-sääntelyn näkökulmasta. Dublin III -asetuksessa on säädetty siitä, mikä EU-maa on vastuussa turvapaikanhakemusten käsittelystä. Hakemusten käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määrittyy sen mukaan kuin asiasta on säädetty asetuksen III lukuun sisältyvissä artikloissa. Lähtökohtana on, että hakemuksen käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio, jossa hakija jätti ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Menettelyyn on kuitenkin jossain määrin poikkeuksia, joita tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä tarkemmin selventämään. Aer on avannut järjestelmän perusteita tarkemmin omassa esityksessään.[540]

Matkareittiin liittyy oleellisena kysymyksenä myös se, mistä hakija on Suomeen saapunut. Ulkomaalaislain 101.1,3 §:n mukaan hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, mikäli ”hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa”. *Turvallinen alkuperämaa* on määritelty ulkomaalaislain 100 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan ”[h]akijalle turvalliseksi alkuperämaaksi voidaan hakemusta turvapaikkamenettelyssä ratkaistaessa katsoa valtio, jossa hänellä ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa”.[541] Edelleen samaisen säännöksen 2 momentissa

[540] Aer 2016, s. 227–230.

[541] Ks. myös HE 28/2003 vp, s. 184/II–185/I: “Turvallinen alkuperämaa tarkoittaa valtiota, joka voidaan katsoa turvalliseksi omille kansalaisilleen ja muille maassa pysyvästi asuville. Turvalliseksi alkuperämaaksi hakijalle voidaan katsoa valtio, jossa hakijalla ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa. Pykälän 2 momentissa on pyritty määrittelemään perusteita, jotka on otettava huomioon arvioitaessa alkuperämaan turvallisuutta. Luetteloa ei ole tarkoitettu sellaisenaan sitovaksi tai tyhjentäväksi, vaan antamaan pohjaa kokonaisarvioinnin suorittamiselle. Koska harkinta valtion turvallisuudesta on nimenomaan hakijakohtaista, on voitava esimerkiksi ottaa huomioon valtion sisällä olevat alueelliset erot olosuhteissa ja turvallisuustilanteessakin”. Huomaa, että *alkuperämaalla* taas tarkoitetaan HE 134/2013 vp, s. 18 mukaan ”joko palautettavan henkilön kansallisuusvaltiota tai valtiota, jossa hän oleskeli laillisesti ja pysyväisluonteisesti ennen tuloaan Suomeen”. Käsitteistä myös aiemman ulkomaalaislain (33 a–b §:t, ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle 15/2000 vp, s. 20/I–21/II laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta).

todetaan, että ”[t]urvallisen alkuperämaan arvioinnissa otetaan erityisesti huomioon: 1) toimiiko valtiossa vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä; 2) onko valtiossa riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos sekä vastaako oikeudenkäytön taso oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia; ja 3) onko valtio liittynyt keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja noudattaako valtio niitä ja onko valtiossa tapahtunut vakavia ihmisoikeusloukkauksia”.

Turvallista alkuperämaata tarkasteltaessa on syytä ensinnäkin huomioida se, että säännös viittaa tarpeeseen arvioida asiaa nimenomaan turvapaikkamenettelyssä. Näin ollen ilmeisen perusteettomaksi hakemusta ei turvallisesta alkuperämaasta saapumisen johdosta voida katsoa ilman turvapaikkamenettelyn toteuttamista. Vaikka ulkomaalaislain 101.1 §:ssä käytetään käsitettä ”katsoa”, tarkoittaa se tosiasiallisesti sitä, että turvapaikkamenettelyn seurauksena hakemus *hylätään* ilmeisen perusteettomana. Näin ollen vuonna 2015 säännökseen tehty muutos ei tosiasiassa vaikuttanut mitenkään, vaan kyse oli lähinnä ilmaisutavan yhdenmukaistamisesta.[542] Toiseksi asiassa on syytä huomioida se, että turvallinen alkuperämaa on käsitteellisesti eri asia kuin *turvallinen turvapaikkamaa* (ulkomaalaislaki 99 §, 194/2015) tai *turvallinen kolmas maa* (ulkomaalaislaki 99 a §, 194/2015). Näistä edellisellä on merkitystä sille, että tutkitaanko hakemus, vai jätetäänkö se ulkomaalaislain 103 §:n (437/2019) 1 momentin 1 kohdan perusteella tutkimatta. Myös tässä yhteydessä on syytä huomata, ettei tutkimatta jättäminen tarkoita sitä, että hakemus jätettäisiin käsittelemättä, vaan sitä, ettei sen aineellista sisältöä tutkita.[543]

Kaikki edellä (tässä luvussa) mainitut selvityksen kohteet liittyvät tietyllä tavalla niihin ehdottoman pakollisesti selvittämisvelvollisuuden puitteissa selvitettäviin kysymyksiin, joiden perusteella vasta selviää, onko Migri velvollinen tutkimaan turvapaikkatutkinnan toisessa osassa turvapaikkaperusteita. Toisaalta maahantulon ja erityisesti matkareitin selvittämisen osalta kysymys on myös siitä, että onko niiden perusteella löydettävissä tukea hakijan kertomukselle siitä, että hän todella on kansainvälisen suojelun tarpeessa.

[542] Ks. HE 218/2014 vp, s. 43/II.
[543] Tutkimatta jättämisen vaikutuksista hakijan mahdollisuuteen hakea muutosta ks. Aer 2016, s. 229–230.

Matkareitin selvittämistä ei ole kuitenkaan tarkemmin laissa määritelty, eikä sen funktiota osana turvapaikkatutkintaa ole myöskään avattu. Näin ollen sen tarkempaa normatiivista pohjaa sille, missä laajuudessa matkareittiä tulisi selvittää, ei lopulta ole. Tämä siis ottamatta lukuun edellä (luku 2.3.2.) mainittuja hallintomenettelyn edellytyksiin liittyviä seikkoja. Asiaa on syytä siten tarkastella lähinnä periaatteiden kautta sekä siitä näkökulmasta, että onko Migrillä ylipäätänsä mahdollisuuksia selvittää matkareittiä ja onko oikeastaan sen tarkempia perusteita edes ryhtyä sitä selvittämään kuin mitä edellä on hallintomenettelyn edellytysten osalta kirjattu. Asiassa on nimittäin jälleen muistettava se, ettei mitään asiaa saa hallintoasian käsittelyn yhteydessä selvittää, ellei se ole oleellista asian ratkaisemisen kannalta. Lisäksi matkareitti liittyy olennaisesti henkilön liikkumiseen ja viimeistään siinä vaiheessa, kun henkilö tulee EU-alueelle, siirtyy hänen liikkumiseensa liittyvien tietojen käsittely henkilötietoja koskevan sääntelyn piiriin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei viranomaisilla ole omatoimisesti tai välttämättä edes suostumuksella, oikeutta käsitellä liikkumiseen liittyviä tietoja. Liikkumista koskevien tietojen tiedonhankinnasta pitäisi olla säädetty laissa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt esimerkiksi paikkatietojen käsittelyä perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan puuttumisena. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten ja ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen. Paikkatiedon selvittämistä koskevalla sääntelyllä on liityntä myös perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen.[544] Puolestaan unionin tuomioistuin on todennut, että liikenne- ja paikkatietojen kokonaisuus voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen niiden henkilöiden, joiden tietoja on säilytetty, yksityiselämästä, kuten elämäntavoista, vakituisista tai väliaikaisista oleskelupaikoista, päivittäisestä tai muusta liikkumisesta, tekemisestä sekä näiden henkilöiden sosiaalisista suhteista ja heidän sosiaalisesta ympäristöstään. Näiden tietojen perusteella voidaan laatia asianomaisten henkilöiden profiili, joka on yksityiselämän kunnioittamista koskevan oikeuden kannalta aivan yhtä arkaluonteista tietoa kuin itse viestinnän sisältö.[545]

[544] PeVL 16/2018 vp, s. 4, PeVL 36/2002 vp, s. 5, PeVL 9/2004 vp, s. 5.
[545] EUT C-203/15 ja C-698/15, TELE 2 Sverige v Watson sekä EUT C-293/12 ja C-594/12 *Digital Rights Ireland*.

Niin ikään viestin välitystietojen avulla voidaan selvittää henkilön kontakteja sekä mahdollisesti siihen liittyen henkilön liikkuvuutta ja sidoksia muuhun maahan. Välitystietojen selvittäminen liittyy perusoikeuksien rajoittamiseen. Viestin välitystiedot[546] ovat sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 136 §:n perusteella viestin välitystiedot kuuluvat luottamuksellisen viestinnän suojan piiriin. Kuitenkin perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että viestin välitystiedot jäävät luottamuksellisen viestin suojan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle, mutta näiden tietojen käsittelyn on täytettävä myös perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset.[547]

Koska paikkatietojen ja välitystietojen käsittelyllä on sidoksensa useamman perusoikeuden rajoittamiseen, voidaan tällaisista rajoituksista säätää vain täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa. Tästä syystä, jos turvapaikanhakijan liikkuvuutta on tarve selvittää asiankäsittelyprosessissa, ei tiedonhankintaa voida tehdä paikkatietojen ja viestin välitystietojen avulla, ellei oikeudesta tällaisten tietojen käsittelyyn säädetä laissa.

Matkareitin osalta taas hakijan myötävaikuttamisvelvollisuus näyttäisi liittyvän lähinnä edellä mainittujen hakemuksen käsittelyn edellytysten selvittämiseen. Sen sijaan muissa tarkoituksissa matkareitin selvittämistä voidaan pitää asianosaisen omaehtoisena toimintana ja todisteluna. Kokonaisuudessaan näyttäisi siltä, että sääntelyn tarkoittama intressi selvittää matkareittiä liittyy lähinnä siihen, kenen vastuulla turvapaikkahakemuksen käsittely on ja miten siihen tulee edellä mainittujen hallintomenettelyn edellytyksiä koskevan sääntelyn johdosta suhtautua. Tätä tietoa ei siten tulisi käyttää hakijaa vastaan esimerkiksi turvapaikkakertomuksen uskottavuuden arvioinnissa. Perustetta taas sille, miksi tietoja ei sen sijaan voitaisi käyttää hakijan eduksi, ei ole tunnistettavissa.

4.3.4. Turvapaikkahakemuksen perusteet ja niiden uskottavuus

Mikäli Migrin todetaan olevan vastuussa kyseisen henkilön turvapaikkamenettelystä, siirrytään menettelyssä sen toiseen osaan eli turvapaikkaperusteiden käsittelyyn. Tätä voidaan pitää viranomaisen

[546] Välitystiedolla tarkoitetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 40 kohdan mukaan oikeus- tai luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevaa tietoa, jota käsitellään viestin välittämiseksi sekä tietoa radioaseman tunnisteesta ja radiolähettimen käyttäjästä sekä tietoa radiolähetyksen alkamisajankohdasta, kestosta ja lähetyspaikasta
[547] PeVL 62/2010 vp, s. 4 ja PeVL 23/2006 vp, s. 2.

selvittämisvelvollisuuden ja asianosaisen myötävaikuttamisvelvollisuuden kannalta kaikkein keskeisimpänä menettelyn osana. Tässä osassa viranomaisen tehtävänä on hakijan myötävaikutuksella selvittää ensisijaisesti se, onko hakija oikeutettu pakolaissopimuksessa ja ulkomaalaislaissa tarkoitettuun pakolaisasemaan tai sen vaihtoehtona toissijaiseen suojeluasemaan taikka onko hänellä oikeus oleskelulupaan jollain muulla perusteella.[548] Migristä tämän oikeudellisen selvityksen aikana saadun tiedon mukaan prosessi etenee käytännössä siten, että ensisijaisesti selvitetään nimenomaan oikeutta pakolaisasemaan ja vasta toissijaisesti oikeutta muuhun oleskeluun: Teknisesti tämä toteutetaan kuitenkin samassa puhuttelussa. Näin ollen esimerkiksi toissijainen suojelu ei ole esillä ennen kuin pakolaisaseman osalta on päädytty kielteiseen johtopäätökseen, vaikkakin lopulta molemmat ratkaistaan samassa päätösasiakirjassa.

Turvapaikanhakijalle turvapaikka eli pakolaisasema tulee myöntää ulkomaalaislain 87 §:ssä mainituilla perusteilla, ellei säännöksen 2 momentissa säädetyt poissuljentaperusteet tule sovellettavaksi tai 3 momentissa tarkoitettua tilannetta[549] ole taikka jos henkilöllä on 4 momentin (323/2009) tarkoittamat oikeudet ja velvollisuudet[550]. Säännöksen 1 momentin mukaan turvapaikka annetaan hakijalle, ”jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn

---

[548] Tässä yhteydessä Migri myös *ex officio* selvittää onko tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua ei ulkomaalaislain 87 tai 88 §:n perusteella voida myöntää, sen täyttyvätkö ulkomaalaislain 52 §:n perusteella saatavan oleskeluluvan (yksiköllisistä inhimillisistä syistä) edellytykset. Tähän otetaan kantaa myös kansainvälistä suojelua koskevassa päätösasiakirjassa. Lisäksi Migri kertomansa mukaan arvioi mahdollisuuden myöntää ulkomaalaislain 51 §:n (674/2015, oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi), 52 a §:n (619/2006, oleskelulupa ihmiskaupan uhreille), 52 d §:n (449/2012, oleskelulupa laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle) sekä 52 e §:n (90/2015, oleskelulupa todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle). Näitä koskevaa arviointia ei kuitenkaan Migristä saadun tiedon mukaan kirjata päätösasiakirjoihin, jos asiaa ei ole tarpeen arvioida siitä syystä, ettei kyse ole kyseisten säännösten tarkoittamasta tilanteesta. Hallintolain 45 §:n näkökulmasta päätöksessä olisi kuitenkin tarpeen mainita, mikäli arviointi on tehty. Migri ei myöskään kertomansa mukaan kansainvälistä suojelua koskevan asian käsittelyn yhteydessä viran puolesta arvioi ns. tavallisia oleskelulupia, vaan näiden osalta hakijan on itse laitettava vireille erillinen hakemus.

[549] ”Turvapaikka jätetään antamatta henkilölle, joka voi saada suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta (UNHCR). Kun sellainen suojelu tai apu on lakannut ilman, että sellaisen henkilön asemaa on lopullisesti säännelty Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien voimassa olevien päätöslauselmien mukaisesti, sellainen henkilö on oikeutettu pakolaisasemaan. Jos henkilö on vapaaehtoisesti luopunut edellä mainitusta suojelusta poistumalla suoja-alueelta muista kuin suojelun tarpeeseen liittyvistä syistä, hänen oleskeluoikeutensa tutkitaan tämän lain mukaan” (ulkomaalaislaki 87.3 §).

[550] Ks. tarkemmin Hallituksen esitys Eduskunnalle 166/2007 vp, s. 51 laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun”.

Turvapaikan myöntämistä koskevasta säännöksestä on syytä nostaa esiin muutamia käsitteitä, joiden tarkastelun ympärillä myös viranomaisen selvittämisvelvollisuus lopulta pyörii. Näitä ovat ainakin *perusteltu pelko* sekä *vaino* ja sen *syyt*. Aer on omassa esityksessään avannut näitä tarkemmin, mutta yhteenvetona voitaneen todeta, että perustellulla pelolla tarkoitetaan odotusta siitä, että henkilö joutuisi kohtaamaan pelottavana pidettäviä asioita eli tässä tapauksessa vainoa. Kysymys ei siten ole välittömästä tunnetilasta.[551] Toisaalta kyse ei voi olla vain abstraktilla tasolla ilmaistusta asiasta, vaan hakijan on myös pystyttävä osoittamaan niitä seikkoja, joiden perusteella säännöksen tarkoittama perusteltu pelkotila syntyy. ”Perustellusta pelosta on kysymys silloin, kun henkilö ei saa riittävää turvaa valtion toimielimiltä vainoa tai vainon uhkaa vastaan. Henkilön oikeus vapauteen, henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja koskemattomuuteen tulee voida riittävästi taata”.[552]

> Turvapaikan tarpeen arvioinnista käsitellessään Similä on nostanut esiin Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön (UNHCR) laatukäsikirjan koskien perustellun pelon arviointia. Similän tulkinnan mukaan arviointi ”on määritelty koostuvan neljän alakohdan muodostamasta kokonaisuudesta, jonka perusteella voidaan tarkastella, täyttääkö turvapaikanhakija pakolaisen määritelmän”. Hänen mukaansa ensimmäisen alakohtana on pidettävä hakijan omakohtaisesti tunteman palon objektiivisuuden arviointia. Edelleen tulisi verrata hakijan pelkoa verrannollisessa tilanteessa oleviin ihmisiin ja heille sattuneisiin tapahtumiin. Lisäksi objektiivisuuden arvioinnissa tulisi tarkastella myös sitä, olisiko olemassa järkevää mahdollisuutta, että alkuperämaahan palautettuna hakija joutuisi oikeudenloukkausten kohteeksi.[553]
>
> Kriteeristö – erityisesti vertailun osalta – vaikuttaa vieraalta suhteessa siihen näkemykseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada yksilöllinen käsittely. On totta, että yleisesti oikeudenmukaisuuden katsotaan toteutuvan silloin, jos samanlaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla, joka taas edellyttäisi erilaisia tapauksia kohdeltavan eri tavalla. Tämä on kuitenkin vieras ajatus suhteessa yksilöllisen käsittelyn vaatimukseen. Kun kysymys on siitä täyttääkö hakija turvapaikkaan oikeuttavat kriteerit, ei voi katsoa perusteltuna käyttää arvioinnissa hänen pelkotilansa tai edes kokemusten suhteuttamista

[551] Aer 2016, s. 243.
[552] Mts., s. 244. Huomaa kuitenkin, että viranomaisten turva voi olla myös jossain määrin jälkikäteistä eli esimerkiksi asianmukainen seuraamusjärjestelmä. Näin ollen oletus ei ole, että viranomaisetkaan pystyisivät ennalta ehkäisemään tai jopa estämään kaikki yksityishenkilöiden toisiinsa kohdistamat rikokset.
[553] Ks. Similä 2018, s. 300.

> muiden, edes verrannollisessa tilanteessa olevien pelkotiloihin tai kokemuksiin. Niin kauan kuin sääntely rakentuu perustellun pelon käsitteen kautta, on sitä perusoikeusmyönteisesti tulkittava korostetun subjektiivisena. Edelleen, kun huomioidaan, että säädettäessä ulkomaalaislain 87.1 §:ää, asiassa nimenomaan viitattiin Euroopan unionin neuvoston 4.3.1996 määrittelemään yhteiseen kantaan koskien pakolaissopimuksen 1 artiklan tarkoittaman ”pakolainen” -käsitteen yhdenmukaista soveltamista.[554] Hallituksen esityksessä tämän on tulkittu tarkoittavan seuraavaa: ”Kysymys siitä, onko vainon pelko perusteltu, tulisi ratkaista kuhunkin tapaukseen liittyvien näkökohtien perusteella. Turvapaikanhakijan on esitettävä hakemuksensa perusteeksi esittämiensä seikkojen ja olosuhteiden arvioimiseksi tarvittavat tiedot. Kun hakijan antamien tietojen uskottavuus on riittävästi osoitettu, perusteina esitetyille seikoille ei ole tarpeellista hankkia yksityiskohtaista vahvistusta. Epäselvissä tapauksissa asia olisi ratkaistava hakijan eduksi sillä edellytyksellä, että saatavilla olevat tiedot on hankittu ja tarkastettu sekä ollaan vakuuttuneita hakijan yleisestä uskottavuudesta. Hakijan lausuntojen on oltava johdonmukaisia ja luotettavia, eivätkä ne saa olla ristiriidassa yleisesti tunnettujen tosiasioiden kanssa”.[555]

Toinen keskeinen ulkomaalaislain 87.1 §:ssä käytetty käsite on vaino. Käsitettä ei ole tarkemmin avattu kyseisessä säännöksessä, mutta niitä on tekotapoina avattu tarkemmin ulkomaalaislain 87 a §:ssä (323/2009), jonka 1 momentin mukaan: ”Vainoksi katsotaan teot, jotka ovat laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi sellaisia, että ne loukkaavat vakavasti perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Vainoksi katsotaan myös vakavuudeltaan vastaava kertymä sellaisia tekoja, joihin kuuluu ihmisoikeusloukkauksia”. Säännöksen 2 momenttiin sisältyy ei tyhjentävä, esimerkinomainen listaus niistä teoista, jotka katsotaan vainoksi:

> ”1) fyysinen tai henkinen väkivalta, mukaan luettuna seksuaalinen väkivalta;
>
> 2) oikeudelliset tai hallinnolliset toimenpiteet taikka poliisin toimintaan tai lainkäyttöön liittyvät toimenpiteet, jotka ovat itsessään syrjiviä tai jotka toteutetaan syrjivällä tavalla;
>
> 3) kohtuuton tai syrjivä syytteeseen paneminen tai rankaiseminen;

[554] Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle 28/2003 vp, s. 175/I ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Kyseisellä yhteisellä kannalla viitataan eurooppaoikeudelliseen asiakirjaan: 96/196/YOS: Yhteinen kanta, 4 päivänä maaliskuuta 1996, jonka neuvosto on määritellyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitetun 'pakolainen'-käsitteen yhdenmukaistetusta soveltamisesta. EYVL 13.3.1996 L 063 s. 2–7.

[555] HE 28/2003 vp, s. 175/I–II.

4) muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen tai epääminen, minkä seurauksena on kohtuuton tai syrjivä rangaistus;

5) syytteeseen paneminen tai rankaiseminen sen johdosta, että henkilö kieltäytyy asepalveluksesta selkkauksessa, jossa asepalveluksen suorittaminen sisältäisi 87 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tekoja;

6) luonteeltaan sukupuoleen tai lapsiin kohdistuva teko".[556]

Vainon syinä taas voivat ulkomaalaislain 87 b §:n (422/2014) 1 momentin mukaan olla "alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen ja poliittiseen mielipiteeseen sekä tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen liittyvät tekijät".[557] Edellisten lisäksi on syytä huomata, että ulkomaalaislain 87.1 § edellyttää myös sitä, että turvapaikanhakijan tulee olla kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella.[558] Tätä voitaneen pitää menettelyyn pääsemisen edellytyksenä, joka tosin täyttyy käytännössä kaikkien turvapaikanhakijoiden osalta, kun he ovat Suomessa. Jos hakija kuitenkin turvapaikkamenettelyn aikana palaisi kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, ei ehto enää täyttyisi.

---

[556] Ks. HE 166/2007 vp, s. 23/II ja 52/I. Liitoksista pakolaissopimuksessa käytettyyn käsitteistöön ks. Aer 2016, s. 244–246.

[557] Säännöksessä (2 mom.) "[v]ainon syinä: 1) alkuperä tarkoittaa erityisesti ihonväriä, syntyperää tai kuulumista tiettyyn etniseen ryhmään; 2) uskontoon kuuluvat erityisesti teistiset, ei-teistiset ja ateistiset uskomukset, osallistuminen yksityisesti tai julkisesti, yksin tai yhdessä uskonnon harjoittamiseen tai siitä pidättäytyminen, muut uskonnolliset toimet tai mielipiteet taikka uskontoon perustuva tai uskonnon määräämä henkilökohtainen tai ryhmän käyttäytyminen; 3) kansallisuuteen kuuluu tietyn valtion kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus sekä kuuluminen ryhmään, jota yhdistävät kulttuuriset, etniset, kielelliset, maantieteelliset tai poliittiset tekijät taikka ryhmän yhteys toisessa valtiossa asuvaan väestöön; 4) poliittinen mielipide tarkoittaa erityisesti mielipiteitä, ajatuksia ja uskomuksia mahdollisista vainoa harjoittavista toimijoista ja niiden politiikoista tai menetelmistä". Edelleen (3 mom.) mukaisesti "[v]ainon syitä arvioitaessa tiettynä yhteiskunnallisena ryhmänä voidaan pitää ryhmää: 1) jonka jäsenillä on sellainen yhteinen tausta, muu luontainen ominaisuus tai usko, joka on ryhmän jäsenten identiteetin taikka omantunnon kannalta niin keskeinen ominaisuus, ettei heitä voida vaatia luopumaan siitä; ja 2) jonka ympäröivä yhteiskunta mieltää muusta yhteiskunnasta erottuvaksi". Lisäksi (4 mom.): "Yhteiskunnallisen ryhmän yhteisenä ominaisuutena voi olla myös seksuaalinen suuntautuminen, joka ei kuitenkaan vainon syitä arvioitaessa voi merkitä rikollisena pidettäviä tekoja. Yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumista tai tällaisen ryhmän piirteitä määritettäessä on lisäksi otettava huomioon sukupuoli-identiteetti ja muut sukupuoleen liittyvät seikat."

[558] Similä 2018, s. 301. Huomaa, että ulkomaalaislain 88 c §:ssä (323/2009) on säädetty niistä tahoista, jotka voivat olla vainon harjoittajina. Niitä voivat olla: "1) valtio; 2) valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt; taikka 3) muut kuin valtiolliset toimijat, jos voidaan osoittaa, että 88 d §:n mukaiset suojelun tarjoajat ovat kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan suojelua vainoa tai vakavaa haittaa vastaan". Suojelun tarjoajalla taas ulkomaalaislain 88 d §:n (422/2014) mukaan tarkoitetaan sellaista valtiota tai valtioita taikka "huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä kansainvälinen järjestö, joka on halukas ja kykenevä tarjoamaan suojelua".

Turvapaikkamenettelyssä kansainvälisen suojelun tarpeen arviointi tulee aina tehdä yksilöllisesti kunkin hakijan osalta (ulkomaalaislaki 98.2 §, 432/2009). Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hakemus käsiteltäisiin umpiossa, vaan asiassa tulee kyseisen säännöksen mukaan ottaa ”huomioon hänen [:hakijan] esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot valtion oloista”. Säännöksessä on viitattu sekä hakijan esittämiin selvityksiin että eri lähteistä hankittuihin ajantasaisiin tietoihin. Edellisiä (hakijan esittämiä selvityksiä) ei ole esitöissä laajemmin avattu,[559] mutta säännöksen myöhemmin tehdyn muuttamisen yhteydessä on avattu *lähtömaatiedon* merkitystä menettelyssä.

> Ulkomaalaislain 98.2 §:ä muutettiin vuonna 2009 turvapaikkamenettelydirektiivin johdosta. Ennen kyseistä muutosta säännöksessä ei ollut mainintaa ”eri lähteistä hankittuihin ajantasaisiin” tietoihin, vaan viitattiin vain ”tietoihin valtion oloista”. Nykyisin turvapaikkamenettelydirektiivin 10(3) artiklan mukaan ”[j]äsenvaltioiden on varmistettava, että määrittävän viranomaisen kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista tekemät päätökset perustuvat hakemusten asianmukaiseen tutkintaan”. Edelleen kyseisen artiklan b kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että eri lähteistä, kuten EASOlta ja Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta (UNHCR) ja asiaankuuluvilta kansainvälisiltä ihmisoikeusjärjestöiltä, hankitaan täsmällisiä ja ajantasaisia tietoja hakijoiden alkuperämaissa ja tarvittaessa myös kauttakulkumaissa vallitsevasta tilanteesta ja että nämä tiedot ovat hakemusten tutkinnasta ja ratkaisemisesta vastaavan henkilöstön saatavilla”. Turvapaikkamenettelydirektiivin muotoilu viittaa siihen, että lähtömaatietoa[560] on oltava hakemuksia käsittelevien viranomaisten käytössä. Ulkomaalaislain 87.2 §:n nykymuotoa koskevan hallituksen esityksen mukaan itseasiassa tietojen on oltava ”hakemusten tutkinnasta ja ratkaisemista vastaavan henkilöstön saatavilla”.[561]

Lähtömaatiedolla näyttäisi olevan menettelyssä kaksi keskeistä funktiota. Ensinnäkin sillä on merkitystä hakijan kertomuksen uskottavuuden arvioinnissa, mutta toiseksi sen avulla pystytään luomaan asian käsittelijälle laajempi konteksti yksilöllistä käsittelyä varten.[562] Ulkomaalaislain esitöiden mukaan maatiedon hyödyntämisessä ”[k]eskeistä on sen arvioiminen, mitä hakijalle tapahtuisi, jos hänet palautettaisiin kotimaahansa, entiseen pysyvään asuinmaahansa tai johonkin kauttakulkumaahan”.[563]

---

[559] HE 28/2003 vp, s. 184/I.
[560] Esitöissä todetaan, että alkuperämaiden lisäksi tarvittaessa tietoja tulee olla myös kauttakulkumaissa vallitsevasta tilanteesta; ks. HE 86/2008 vp, s. 57/II.
[561] Ibid.
[562] Mts., s. 58/I.
[563] HE 86/2008 vp, s. 59/I.

Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden näkökulmasta oleelliseksi näyttäisi siten suhteuttaa hakijan oma kertomus maatietoon. Voisi sanoa, että hakijan esittämät perusteet sekä oma kertomus vainosta ja sen olemassaolosta on ikään kuin lähtökohta, jota tarkastellaan maatiedon valossa. Tämä arviointi tulee tehdä erityisesti tulevaisuutta silmällä pitäen.

Tästä näkökulmasta sen jälkeen, kun viranomainen on ”ratkaissut” sen, että henkilö todellakin on kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella, on siirryttävä tarkastelemaan sitä, onko hakijalla ulkomaalaislain 1 momentin aineellisten kriteerien perusteella oikeutta turvapaikkaan vai ei. Tällöin tarkastelu tulee kohdistaa siihen, että onko hänellä säännöksen tarkoittamalla tavalla perusteltu pelko vainosta. Yksinkertaistettuna kysymys on hallintoasiana siitä, että myönnetäänkö hakemuksen mukainen oikeus vai ei.

Hallintolain 19 §:n mukaan asia laitetaan vireille ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Hallintolain esitöissä ei ole tarkennettu mitä perusteiden ilmoittamisella tässä yhteydessä tarkoitetaan.[564] Oikeuskirjallisuudessa Mäenpää on todennut, että ”vireillepanon yhteydessä ei välttämättä edellytetä yksityiskohtaisia ja kattavia tosiasiaperusteluja, sillä niitä voidaan esittää myös asian käsittelyn yhteydessä”. Kuitenkin hän lisää, että ”[j]os vaatimus koskee edun, oikeuden, luvan tai muun hakijalle myönteisen päätöksen tekemistä, asianosaisella on yleensä velvollisuus esittää riittävät perusteet sitä koskevalle myönteiselle päätökselle”.[565]

> Edellä (luku 4.3.1.) on tuotu esiin se Migristä saatu tieto, ettei virasto lähtökohtaisesti tutki kuin ne turvapaikkaperusteet, jotka hakija esittää tai joita voi tiedossa olevien olosuhteiden tai maatiedon valossa pitää todennäköisinä.[566] Samoin on tuotu myös esiin se, ettei poliisi tai Migri yleisesti kerro asianosaiselle, mitkä ovat hyväksyttäviä perusteita

[564] HE 72/2002 vp, s. 76/II–77/I.
[565] Mäenpää 2018, l. III.5.1.4.
[566] Migristä saadun tiedon mukaan se kehottaa puhuttelussa hakijaa kertomaan puhuttelijalle ne syyt, joiden vuoksi hän hakee turvapaikkaa. Tämän lisäksi puhuttelua koskevissa oikeuksissa ja velvollisuuksissa, jotka hakija saa tutustuttavaksi etukäteen ja jotka käydään tarvittaessa suullisesti vielä läpi myös puhuttelussa, kerrotaan muiden lisäksi seuraavat asiat: ”Olet hakenut Suomesta turvapaikkaa. Hakemuksesi perusteella sinulle voidaan antaa kansainvälistä suojelua tai myöntää oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä tai ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi. Puhuttelussa selvitetään syyt, joiden vuoksi haet turvapaikkaa Suomesta ja joiden vuoksi et voi palata kotimaahasi. Päätös asiassasi tulee perustumaan puhuttelussa antamiisi tietoihin ja muuhun asiassasi esitettyyn aineistoon. Sinulla on asianosaisena myötävaikutusvelvollisuus, eli velvollisuus esittää selvitystä hakemuksesi perusteista. On oman etusi mukaista kertoa totuudenmukaisesti kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tässä puhuttelussa.”

> saada turvapaikka Suomesta.[567] Käytännössä – mikäli asianosainen ei sitä itse ymmärrä kysyä – tietoa hyväksyttävistä perusteista ei hakijalle anneta, jolla taas voi olla merkitystä sille, osaako hän itse ylipäätään esittää relevantteja perusteita hakemukselleen sen vireillepanon yhteydessä tai myöhemmin prosessissa. Tämä tilanne saattaa muodostaa oikeusturvaongelman, jota olisi syytä tämän oikeudellisen selvityksen ulkopuolella tarkemmin pohtia.

Turvapaikkahakemuksen hyväksyminen edellyttää siis sitä, että hakijalla on edellä mainitulla tavalla perusteltu pelko siitä, että hän joutuisi vainon kohteeksi kotimaassaan tai vakituisessa asuinmaassaan. Hänellä on velvollisuus sekä vireillepanoa koskevien säännösten että myötävaikutusvelvollisuutensa johdosta edistää asian selvittämistä. Selvittämisessä ydinkysymys ei ole sen selvittäminen, onko hakijan kotimaa tai vakituinen asuinmaa yleisesti turvallinen tai voiko siellä kokea perusteltua pelkoa vainon vuoksi, vaan sen selvittäminen onko turvapaikkaa hakeneella henkilöllä oikeus saada turvapaikka Suomesta laissa määritellyillä perusteilla. Sanottu ei kuitenkaan tarkoita, etteikö sitä ulkomaalaislain 98.2 §:stä johtuen tulisi arvioida nimenomaan maatiedon valossa. Asetelma on kuitenkin selvästi erilainen, jos lähtökohtana olisi asianosaisen perusteiden tarkastelu lähtömaatiedosta käsin. Yksilöllinen käsittely nimenomaan edellyttää yksilön oman kertomuksen asettamista keskiöön, eikä toisinpäin.

Luonnollisena lähtökohtana tällöin on se, että turvapaikka-asian käsittelyssä tarkastellaan ensisijaisesti sitä ovatko ne perusteet, joita hakija esittää, sellaisia, että ne oikeuttavat turvapaikkaan vai ei. Selvittämisvelvollisuuden laajuus määräytyy kunkin henkilön yksilöllisen tilanteen mukaan. Ulkomaalaislain 98.2 §:stä johtuu, että yksilöllisen tilanteen tarkastelun rinnalla erityisesti maatiedon merkitys korostuu. Jos henkilö kuitenkin esittää sellaisen perusteen vainosta, jonka perusteella syntyy perusteltu pelko, tulee hänelle sen johdosta ulkomaalaislain 87.1 §:n mukaisesti myöntää turvapaikka,

[567] Huomaa kuitenkin, että vastaanottokeskuksissa turvapaikanhakijoille näytetään video perusteista. Lisäksi on syytä huomata, että sinänsä pelkkien perusteiden mainitseminenkaan ei suoraan kerro hakijalle ”mitään”. Voidaankin sanoa, että viranomaisella on korostettu velvollisuus tunnistaa hakijan kertomuksesta ne kohdat, joiden perusteella tällä olisi oikeus saada kansainvälistä suojelua.

jollei maatieto yksiselitteisesti osoita tietoa virheelliseksi. Tämä siitäkin huolimatta, että ulkomaalaislain 98.3 §:ssä näytetään edellyttävän viranomaiselta jonkinlaisen vakuuttuneisuuden syntymistä kansainvälisen suojelun tarpeesta.

Ulkomaalaislain 98.3 §:n on lain esitöissä katsottu ilmentävän ns. *benefit of the doubt* -periaatteen soveltamista.[568] Periaatteella tarkoitetaan Aerin mukaan sitä, että ”epäselvässä tapauksessa asia ratkaistaan hakijan eduksi”. Hänen mukaansa epäselvyys voi kuitenkin koskeva vain yksityiskohtien todentamista eli asiaa ei voi ratkaista hakijan vahingoksi vain siksi, ettei tämä voi esittää selvitystä kaikista tapauksensa yksityiskohdista, jos kertomus yleisesti on uskottava. Sen sijaan todistusarvoltaan heikkoa kertomusta periaate ei riittäväksi selvitykseksi muuta.[569] Ulkomaalaislain 98.3 §:n mukaan edellytyksenä hakijan hyväksi asian ratkaiseminen edellyttää kuitenkin sitä, että tämä on siltä osin kuin on mahdollista, myötävaikuttanut asian selvittämiseen.

Myötävaikutusvelvollisuuden osalta on muistettava, että hallintolain 31.2 § edellyttää asianosaiselta selvityksen antamista vaatimuksensa perusteista ja myötävaikuttamista. Ulkomaalaislain 7.2 §:n mukaan viranomaisella on kuitenkin velvollisuus osoittaa hakijalle se, mitä lisäselvitystä viranomainen asiassa edellyttää. Kuten edellä (luku 3.1.) on ilmaistu, on tämän oltava hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden ja hallintolain 31.1 §:n tarkoittamalla tavalla tarpeellista asian selvittämiseksi, jonka lisäksi selvityspyynnön tulee olla oikeasuhtainen asianosaisen käytettävissä oleviin selvityskeinoihin sekä muutenkin riittävän yksityiskohtainen, jotta hakija pystyy selvityspyynnön perusteella vastaamaan. Benefit of the doubt -periaate ilmentää sitä, ettei turvapaikanhakijoilta voi vaatia mahdottomia.

Tämän oikeudellisen selvityksen keskeinen kysymys on ollut selvittää sitä, mitä viranomaisen, tässä tapauksessa Migrin selvittämisvelvollisuus vähintään kattaa ja enintään sallii. Edellä (luku 3.2.4.) on annettu yleisluonteinen vastaus siitä, että selvittämisvelvollisuus on sidottu kuhunkin käsiteltävänä olevaan asiaan, eikä sillä oikeastaan ole vähimmäis- tai enimmäisrajoja, vaan kyse on nimenomaan juuri siinä asiassa, juuri sen asianosaisen kannalta tarpeellisen selvityksen hankkimisesta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että ulkomaalaislain 87.1 §:n ja 98.3 §:n mukaan hakijalle on myönnettävä

[568] HE 28/2003 vp, s. 184/I.
[569] Ks. Aer 2016, s. 276.

turvapaikka, kun selvittämisessä saavutetaan se piste, jonka mukaan yleisesti kertomus kuulostaa uskottavalta ja hakijalla on perusteltu pelko joutua vainon kohteeksi jollain ulkomaalaislain 87 b §:n tarkoittamilla tai niihin rinnastettavilla syillä. Kun tuo piste saavutetaan, ei viranomaisella ole enää oikeutta selvittää asiaa lisää, vaan asian käsittely tulee päättää myönteiseen päätökseen. Migristä tämän oikeudellisen selvityksen laatimisen aikana saadun tiedon mukaan, sen turvapaikkayksikössä on otettu käyttöön tätä vastaava menettely.

Perustellun pelon olemassaolon näkökulmasta oleellista on selvittää ensisijaisesti hakijan itse ilmaisemien perusteiden näkökulmasta se, onko tämän väitteet uskottavia. Tässä keskiössä on hakijan oma kertomus, jota verrataan eri lähteistä saatavaan maatietoon. Jos viranomainen – Migri – vakuuttuu jo tämän perusteella siitä, että hakija on kansainvälisen suojelun tarpeessa ja täyttää pakolaisstatuksen myöntämisen edellytykset, on asiaa selvitetty riittävästi. Käytännössä asiassa tulisi edetä siten, että selvittäminen pidetään mahdollisimman suppeana ja päätetään heti, kun vakuuttuminen tapahtuu. Tämä edellyttää sitä, että asiaa käsittelevällä viranomaisella on riittävä ymmärrys maatiedosta, jotta tämä voi suhteuttaa sen ulkomaalaislain 97.2 §:n ja 97 a §:n tarkoittamassa turvapaikkapuhuttelussa jokaisen esitetyn kysymyksen yhteydessä saatuun tietoon.[570] Puhuttelua ei tule jatkaa sen jälkeen, kun riittävä vakuuttuminen tapahtuu. Selvittämisvelvollisuus ja hallinnon yleiset oikeusperiaatteet eivät oikeuta yhteenkään ylimääräiseen kysymykseen tai lisäselvityspyyntöön sen jälkeen, kun vakuuttuminen on tapahtunut.[571]

> Ulkomaalaislain 97 a.2 §:n mukaisesti hakijalta on ”erityisesti tiedusteltava, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Hakijalta on selvitettävä erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi hän

[570] On kuitenkin luonnollista, että usein maatiedon hankkiminen voi tapahtua vasta turvapaikkapuhuttelun jälkeen. Se voidaanko puhuttelua jatkaa ilman sillä hetkellä puuttuvaa maatietoa, tulee arvioida hallinnon oikeusperiaatteiden näkökulmasta.

[571] Tähän tulkintaan on päädyttävä siitä huolimatta, että hakijan (ja viranomaisen) kannalta tarkoituksenmukaista voisi olla kysyä kaikki mahdollisesti tarpeelliset tiedot kerralla, jotta niitä voitaisiin turvapaikkapuhuttelun jälkeen verrata muun muassa maatietoon. Koska tarpeettomia tietoja ei kuitenkaan saa kerätä, tarkoittaa se käytännössä sitä, että kerättyään tarpeelliset ja oikeassa suhteessa olevat tiedot, on viranomaisen maatietoon vertaamisen jälkeen harkittava, että ovatko lisäkysymykset ja uuden puhuttelun järjestäminen todella tarpeellisia. Tässä arvioinnissa tulee tarkastella ennen kaikkea sitä, että voidaanko asia ratkaista jo olemassa olevilla tiedoilla vai edellyttääkö hakijan etu sitä, että lisäkysymyksiä vielä esitetään. Luonnollisesti viranomaisen on arvioitava voiko se saada vastaukset mahdollisiin kysymyksiin jostain muusta sallitusta lähteestä.

> katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen. Lisäksi on selvitettävä, onko hakijalla kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muita perusteita oleskeluoikeuden saamiseen”.

Viranomaisella on turvapaikkatutkinnassa lähtökohtaisesti käytössään kaikki normaalit hallintoasian käsittelyssä olevat yleiset sekä ulkomaalaislaissa säädetyt erityiset selvittämiskeinot. Se, mitä keinoa missäkin kohdassa on oikeus käyttää, riippuu siitä mitä asiaa joudutaan selvittämään. Lähtökohtana tällöinkin on se, että ensisijaisesti selvittäminen tapahtuu hakijalta itseltään ja hakijan kertomusta jo puhuttelun aikana maatietoon vertaamalla. Koska viranomaisella on menettelyjohtoa koskeva toimivalta ja velvollisuudet sekä ulkomaalaislain 7.2 §:ssä säädetty velvollisuus yksilöidä ne oikeasuhtaiset lisäselvitysvaatimukset, joita asiassa ilmenee, on se, ettei puhuttaja esitä jostain asiasta enää lisäselvityspyyntöä katsottava merkiksi siitä, että asia on tältä osin katsottu tuleen riittävässä määrin selvitetyksi.

Jos turvapaikkapuhuttelussa tilanne alkaa muodostua sellaiseksi, ettei hakijan esittämä peruste näyttäisi ilmeisestikään muodostuvan hyväksyttäväksi perusteeksi turvapaikan myöntämiselle, tulisi puhuttelijan ilmaista tämä asianosaiselle huolimatta siitä, että turvapaikkapäätökset tehdään pääsääntöisesti esittelystä ja vasta saatujen tietojen, uskottavuuden arvioinnin ja maatietovertailun suorittamisen jälkeen. Tämä korostuu erityisesti silloin, jos hakija ei ole vedonnut turvapaikkahakemuksessaan kaikkiin niihin perusteisiin, joiden perusteella turvapaikka voitaisiin myöntää. Näin ollen tilanteessa, jossa hänen esittämänsä peruste ei näyttäisi kantavan, tulisi hänellä olla mahdollisuus esittää myös muita perusteita erityisesti, jos hänelle ei ole hyväksyttäviä perusteita kerrottu tai niistä ei ole tiedusteltu. Käytännössä puhuttelijan tulee kehottaa hakijaa täsmentämään kertomustaan todeten sen joltain osin jääneen suppeaksi tai ristiriitaiseksi. Erityisesti, jos kyse on puhuttelijan tilanteessa epäuskottavaksi arvioimasta väitteestä, tulee hakijaa pyytää perustelemaan asiaa paremmin.

Toisaalta, mikäli turvapaikkapuhuttelussa jo esitetyistä kysymyksistä selviää jotain sellaista, joka voisi jollain toisella turvapaikkaperusteella johtaa myönteiseen päätökseen, tulisi asiaa käsittelevän viranomaisen myös kohdentaa kysymyksiä tämän mahdollisesti kantavamman perusteen selvittämiseen. Sen sijaan viranomaisen hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuus ei edellytä laajaa ja syvällistä neuvontaa. Mikäli kaikkien perusteiden käsittelyn jälkeen näyttää siltä, ettei millään niistä turva-

paikka ole myönnettävissä, tulisi myös tämä kertoa asianosaiselle, jotta hän tiedostaa asiassa siirryttävän teknisesti seuraavassa vaiheessa tarkastelemaan ulkomaalaislain 88 §:n tarkoittaman toissijaisen suojeluaseman myöntämistä, vaikkakin tämän aseman perusteet arvioidaan saman kuulemisen perusteella ja tiedot kerätään pääsääntöisesti samassa puhuttelussa. Vastaavasti, jos perusteet tuolle statukselleKaan eivät täyttyisi, tulisi asianosaisen tulla tietoiseksi myös siitä ennen mahdollisten muiden oleskelulupaperusteiden selvittämistä. Sama koskee tilannetta, jossa hänellä turvapaikkatutkinnan aikana tunnistettaisiin olevan ulkomaalaislain 88 e §:n (422/2014) tarkoittama *sisäisen paon* mahdollisuus.

> Sisäisen paon mahdollisuus on jossain määrin hankala elementti koko turvapaikkamenettelyn kokonaisuudessa, kun asiaa tarkastellaan selvittämisvelvollisuuden näkökulmasta. Ulkomaalaislain 88 e.1 §:n mukaan ”[t]urvapaikka tai 88 ja 88 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hänellä ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa tai jos hänellä on jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa mahdollisuus saada suojelua 88 d §:ssä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi hänen on voitava turvallisesti ja laillisesti päästä maan kyseiseen osaan ja hänen on voitava kohtuudella edellyttää oleskelevan siellä”. Säännöksen 2 momentin mukaan ”[a]rvioitaessa, onko osa maata 1 momentin mukainen, huomiota on kiinnitettävä kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin ja hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin”. Säännöksen tausta on määritelmädirektiivin 8 artiklassa.[572] Hankalaksi säännös muodostuu, kun mietitään sen paikkaa asioiden selvittämisjärjestyksessä.
>
> Kun ulkomaalaislain 87 ja 88 §:ien sanamuotoja tarkastellaan osoittavat ne lähtökohtaisesti sen, että kansainvälistä suojelua on ehtojen täyttyessä myönnettävä. Tämä edellyttää sen selvittämistä täyttyvätkö ehdot vai eivät. Näissä säännöksissä on toki omat poissuljentaperusteensa sen jälkeen, kun on ensin selvinnyt täyttääkö henkilö kyseisten statusten edellyttämät kriteerit, jonka jälkeen turvapaikka tai oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä. Myös ulkomaalaislain 88 e §:n mukaan turvapaikka tai oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, mikäli sisäiseen pakoon on mahdollisuus. Tämä viittaa siihen,

[572] Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 9/2014 vp, s. 5/I ja 14/II laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Määritelmädirektiivillä tarkoitetaan nykyään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleen laadittu). Se annettiin vuonna 2011 ja implementoitiin Suomessa 2014. Aiempi määritelmädirektiivi oli neuvoston direktiivi 2004/83/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä.

> että koko turvapaikkatutkinta tulee kuitenkin tehdä ensin, jonka jälkeen vasta arvioidaan sitä, soveltuuko 88 e § vai ei.[573] Luonnollisesti tehty työ on tällöin turhaa, jos turvapaikan tai oleskeluluvan saamisen ehdot täyttävä henkilö ei sitä saakaan kyseisen säännöksen perusteella. Toisaalta koska ulkomaalaislain 98.2 § edellyttää yksilöllistä arviointia, ei selvittämisjärjestystä oikein voi muuttakaan, vaikka sisäisen paon mahdollisuus tunnistettaisiin jo alun perin olevan.

Toissijaisesta suojeluasemasta on säädetty ulkomaalaislain 88 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan ”[m]aassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun”. Säännöksestä nousee esiin *vakavan haitan* käsite, jota myös säännöksessä avataan tarkemmin. Samaisen 1 momentin mukaan sillä tarkoitetaan:

> ”1) kuolemanrangaistusta ja teloitusta;
>
> 2) kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta;
>
> 3) mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa”.

Oikeus toissijaisen suojeluaseman perusteella myönnettävään oleskelulupaan tulee lähtökohtaisesti selvittää samalla tavoin kuin turvapaikan myöntämisen edellytykset. Käytännössä tämä tapahtuukin samassa yhteydessä. Erona kuitenkin selvittämisen näkökulmasta on se, että tarkasteltaessa sen saamisen edellytyksiä, on käytössä jo kaikki se tieto, joka turvapaikkapuhuttelussa on turvapaikan myöntämistä koskevassa selvittelyssä ilmennyt. Tällöin viranomaisen onkin harkittava sitä, että voidaanko päätös tehdä jo saaduilla selvityksillä. Käytännössä tämä edellyttää silloinkin tosin vakuuttumista

---

[573] Migristä tämän oikeudellisen selvityksen aikana saadun tiedon mukaan sisäisen paon soveltamista voi ajatella kolmivaiheisena. Tämä tarkoittaa sitä, että ensin tulee ratkaista, se onko todettu turvapaikkaperuste (vainon vaara) läsnä myös toisella alueella hakijan kotimaassa (sisäisen paon kohdealueella). Jos voidaan perustellusti katsoa, ettei vaara ulotu tuolle alueelle, tutkitaan seuraavaksi sitä, onko alue yleisesti turvallinen. Jos tämäkin edellytys täyttyy, tutkitaan kolmanneksi, onko hakijan siirtyminen sinne kohtuullista. Tässä taas arvioidaan myös muun muassa hakijan sosioekonomisia olosuhteita (esim. kykenisikö hakija hankkimaan toisella alueella itselleen kohtuulliset elinolosuhteet: asunto ja elanto jne). Sosioekonomisia olosuhteita ei varsinaisen turvapaikan osalta arvioitaisi yhtä laajasti (esimerkiksi kodittomaksi joutuminen ei olisi turvapaikkaperuste tutkittaessa alkuperäistä hakemusta suhteessa hakijan kotialueeseen, mutta kodittomaksi joutuminen voi estää sisäisen paon soveltamisen). Sisäistä pakoa arvioitaessa on pystyttävä perustelemaan miksi vainon vaara ei ulotu toiselle alueelle maan sisällä.

siitä, onko esitetty säännöksessä tarkoitettuja merkittäviä perusteita uskoa vakavan haitan mahdollisuuden olevan olemassa vai tarvitaanko tällaisen mahdollisuuden sulkemiseksi pois vielä lisäselvityksiä. Jos kuitenkin tilanteessa on katsottu ulkomaalaislain 87 §:n ehtojen täyttyvän, mutta asiassa todettu ulkomaalaislain 88 e §:n tarkoittaman sisäisen paon mahdollisuus, ei viranomaisella ole enää perustetta jatkaa 88 §:n selvittämistä. Jos taas turvapaikkaan edellytykset eivät ole täyttyneet ja sen seurauksena on siirrytty tutkimaan toissijaisen suojeluaseman myöntämistä, tulee edellytykset selvittää ennen 88 e §:n tarkastelua. Jos hakija ei täytä turvapaikan tai toissijaisen suojeluaseman saamisen edellytyksiä, on Migrin vielä selvitettävä mahdollisuus saada oleskelulupa muilla perusteilla sekä se vaikuttaako ehdoton palautuskielto hakijan asemaan siinä tilanteessa, jos muillakaan perusteilla oleskelulupaa ei olisi myönnettävissä. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että kansainvälisen suojelun myöntämisen kynnystä voidaan pitää matalampana kuin palautuskieltoa. Mahdollisen kielteisen päätöksen yhteydessä ulkomaalaislain 98.4 §:n edellyttää lähtökohtaisesti myös päätöksen tekemistä maasta poistamisesta (luku 4.3.7.).

> Ulkomaalaislain 94.3 §:n mukaan ”[t]urvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esille tulevilla perusteilla”. Aerin mukaan näillä viitataan ensisijaisesti kansainväliseen suojeluun (toissijainen suojeluasema) liittyviin perusteisiin, mutta myös terveydellisiin ja muihin maastapoistamisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin, kuten yksilöllisiin inhimillisiin syihin. Kuten hän kuitenkin huomauttaa, ei turvapaikkahakemuksen johdosta tule kuitenkaan tutkia onko hakijalla oikeus saada oleskelulupa perhesiteen tai työsuhteen perusteella. Hänen tulkintansa kuitenkin on, että jos rinnakkaisia oleskelulupahakemuksia on samanaikaisesti vireillä, voidaan ne käsitellä ja ratkaista yhdessä.[574] Tällöinkin perusoikeuksia painottava tulkinta ja hallintolaista ilmenevä neuvontavelvollisuus puoltaa tulkintaa, jonka mukaan asiasta – mahdollisuudesta laittaa oleskelulupa vireille myös muilla perustein sen kuitenkaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyyn vaikuttamatta – hakijalle.

4.3.5. Poissuljenta

Vastaavasti oleskeluoikeuden selvittämistarve syntyy tilanteessa, jossa hakija olisi kyllä oikeutettu ulkomaalaislain 87 §:n tarkoittamaan turvapaikkaan tai lain 88 §:n tarkoittamaan toissijaiseen suojeluun, mutta 87.2 §:n tai 88.2 §:n nojalla perusteella hänelle ei kyseistä asemaa voida myöntää. Näiden

[574] Aer 2016, s. 278–279.

osalta Aer ja taas Similä ovat käyttänyt käsitettä ”ulkomaalaiset, jotka eivät ansaitse kansainvälistä suojelua”. Poissuljennan piiriin kuuluvat kuitenkin myös ”ulkomaalaiset, jotka eivät ole oikeutettuja pakosopimuksen mukaiseen suojaan” (ulkomaalaislaki 87.3 §) sekä ”ulkomaalaiset, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa” (ulkomaalaislaki 87.4 §).[575]

Poissuljentaan liittyvä selvittämisvelvollisuus liittyy vahvasti edellä kuvattuun turvapaikkamenettelyyn. Vaikka turvapaikasta, toissijaisesta suojeluasemasta tai oleskeluluvasta muulla perusteella tehdään lopulta vain yksi varsinainen päätös, voidaan ikään kuin ajatella, että siinä vaiheessa, kun viranomainen on jo kertaalleen vakuuttunut siitä, että hakija on kansainvälisen suojelun tarpeessa ja olisi sinänsä oikeutettu turvapaikkaan, tulee sen vielä tämän jälkeen ennen lopullista päätöstä selvittää, tuleeko joku poissuljentaperuste sovellettavaksi asiassa. Herätteitä (trigger), jotka aiheuttavat poissuljentatarpeen arvioinnin ovat Migristä tämän oikeudellisen selvityksen aikana saadun tiedon mukaan muun muassa seuraavat:

> ” - viranomaistiedot (poliisi, raja, oikeuslaitos ynnä muut vastaavat) hakijaan kohdistuvasta rikosepäilystä tai syyllistymisestä rikokseen lähtömaassa, Suomessa tai toisessa EU-maassa;
>
> - viitteet syyllistymisestä tai myötävaikuttamisesta rikoksiin ennen Suomeen saapumistaan kotimaassaan tai sen ulkopuolella, hakija voi myös itse kertoa syyllistyneensä rikokseen;
>
> - ammatti, esimerkiksi sotilaat, poliisit ym. turvallisuusjoukkojen jäsenet, vankiloiden henkilökunta, etenkin sellaisten yhteiskuntien osalta, joiden valtiollisten toimijoiden tiedetään syyllistyneen vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin;
>
> - ei-valtiollisten aseellisten ryhmien jäsenet ja toimintaa avustaneet, esim. puolisotilaalliset joukot, kapinallis- ja terroristijärjestöt;
>
> - edellä mainittujen tahojen kanssa yhteistyötä tehneet, kuten ilmiantajat, tulkit ja terveydenhoitohenkilöstö;
>
> - valtion tai paikallishallinnon korkeat virkamiehet, jos hallinnon tiedetään syyllistyneen/syyllistyvän järjestelmällisiin oikeudenloukkauksiin;

[575] Mts., s. 256 ja Similä 2018, s. 321. Similän käsitteistössä tosin ulkomaalaislain 87.3 §:n tarkoittamilla henkilöillä tarkoitetaan niitä, jotka saavat jo suojelua Yhdistyneiltä kansakunnilta.

- oikeudenloukkauksia edesauttaneiden alojen, kuten ase- ja kemianteollisuuden tai informaatio- ja teknologia-alan, työntekijät;

- konfliktialueille matkustaneet ja siellä aikaa viettäneet (esimerkiksi oma kertomus, passin leimat, rajaviranomaisten tiedot);

- pakko- ja lapsiavioliitot, FGM, perheväkivalta;

- avoimet lähteet (esimerkiksi kuvat sosiaalisessa mediassa); sekä

- perheenjäsenen salassa pidettävä kertomus esim. puolison toiminnasta, joka täyttää poissuljennan edellytykset.”

Kerrotun mukaan lisäksi myös eräänlaisia herätteitä, jotka eivät sinänsä itsessään ole poissuljentaan johtavia tekoja, mutta jotka voivat johtaa asian tarkempaan selvittämiseen, voivat olla:

”- ideologiset seikat (esimerkiksi viitteet ääriajattelusta);

- selviä aukkoja sisältävä kertomus, epäily siitä, että hakija salaa itselleen epäedullisia asioita; sekä

- väärien tietojen antaminen esimerkiksi ammatistaan, henkilöllisyydestään, tekemistään matkoista tai oleskelustaan”.

Ulkomaalaislain 87.3 §:n poissuljentaperusteet liittyvät pakolaissopimuksen 1 D artiklaan ja koskevat palestiinalaisia pakolaisia, joiden kansainvälinen suojelu on järjestetty Yhdistyneiden kansakuntien avustus- ja työjärjestö palestiinalaispakolaisten auttamiseksi Lähi-idässä (UNRWA) kautta.[576] Kyseisen sopimusklausuulin mukaan: ”Tätä yleissopimusta ei sovelleta henkilöihin, jotka nykyisin saavat suojelua tai avustusta muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain pääkomissaarilta. Kun sellainen suojelu tai avustus on jostakin syystä lakannut ilman, että sellaisten henkilöiden asemaa on lopullisesti säännelty Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien voimassa olevien päätöslauselmien mukaisesti, on näillä henkilöillä ipso facto oikeus tämän yleissopimuksen tarjoamiin etuihin”. Suomen kansallisessa lainsäädännössä määräys implementoitiin ulkomaalaislain säätämisen yhteydessä ja se johti siihen, että palestiinalaiselle hakijalle tulee automaattisesti myöntää turvapaikka sitä tutkimatta, mikäli UNRWA ei voi häntä enää suojella ja henkilö on lähtenyt UNRWA:n alueelta suojeluun liittyvien syiden vuoksi.

[576] HE 28/2003 vp, s. 176/I.

Mikäli syy on toinen, harkitaan hänen oleskelulupaansa ulkomaalaislain yleisten menettelyjen mukaisesti.[577]

Ulkomaalaislain 87.4 § taas liittyy pakolaissopimuksen 1 E kohtaan. Sääntely otettiin Suomen kansalliseen lainsäädäntöön ensimmäisen määritelmädirektiivin implementoinnin yhteydessä. Esitöissä säännökseen sisältyviä oikeuksia selitetään seuraavasti: ”Oikeuksien toteutumista arvioitaessa ei riitä se, että kyseinen valtio on joskus aikaisemmin ollut halukas antamaan ulkomaalaiselle mainitut oikeudet. Ratkaisevaa sen sijaan on se, että ulkomaalaisella on nämä oikeudet ajankohtana, jona pakolaisaseman myöntämättä jättämisestä päätetään”.[578] Kuten Aer toteaa, tällöin henkilöä ei voida pitää kansainvälisen suojelun tarpeessa olevana, koska hän voi nauttia kyseisen valtion suojeluksesta.[579]

> Ulkomaalaislain 87.4 § asema suhteessa turvapaikkatutkintaan on myös jossain määrin hankala. Sen mukaan oikeutta turvapaikkaan ei ole, mikäli henkilö on sellaisen maan kansalainen tai hänellä on kansalaista vastaavat oikeudet ja velvollisuudet sellaisessa maassa, joka pystyy häntä suojelemaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että on olemassa joukko valtioita, joiden kansalaisille ei turvapaikkaa voida myöntää. Lähtökohtana kuitenkin on, että poissuljenta perusteita käytetään vasta siinä vaiheessa, kun turvapaikkatutkinta on tehty ja todettu, että henkilöllä on tarve kansainväliselle suojelulle ja täsmällisemmin oikeus turvapaikkaan. Jos kuitenkin henkilöllä ei siihen lopulta olekaan Suomessa oikeutta, on lähtökohtaisesti epäjohdonmukaista edellyttää, että viranomainen turvapaikkamenettelyn osana selvittäisi muun muassa turvapaikkaperusteita. Tässä suhteessa voisi olla perusteltua puoltaa tulkintaa, jonka mukaan poikkeuksellisesti ulkomaalaislain 87.4 §:n soveltamista selvitettäisiin hyvin alkuvaiheessa turvapaikkatutkintaa. Tämä kuitenkin olisi sovitettava yhteen ulkomaalaislain 98.2 §:ssä turvatun yksilöllisen käsittelyn kanssa. Myös ne maat, joiden kansalaisille tai vastaavat oikeudet ja velvollisuudet omaaville, turvapaikka jätettäisiin myöntämättä ulkomaalaislain 87.4 §:n perusteella olisi syytä lainsäädännössä. Asia ei kuitenkaan ole näin yksiselitteinen.

Poissuljentaan liittyy se elementti, että mikäli poissuljentaperuste tulee sovellettavaksi henkilöön, joka ulkomaalaislain 87.1 §:n perusteella olisi kansainvälisen suojelun tarpeessa, ei se vielä tarkoita sitä, etteikö hän voisi saada toissijaista suojelua tai oleskeluoikeutta jollain muulla perusteella. Vaikka ulkomaalaislain 87.2 §:ä sovellettaessa on todennäköistä, ettei myöskään lain 88.1 §:n tarkoittamaa

[577] Mts., s. 176/II.
[578] HE 166/2007 vp, s. 51/I.
[579] Aer 2016, s. 256.

toissijaista suojeluasemaa voida ulkomaalaislain 88.2 §:n perusteella myöntää, johtaa perustuslain 9.4 §:ssä ja ulkomaalaislain 147 §:ssä turvattu palautuskielto siihen, että myös 87.2 ja 88.2 §:n tarkoittamiin tekoihin syyllistynyt henkilö saattaa kuitenkin saada tilapäisen oleskeluluvan[580] (ulkomaalaislaki 89 §). Luvan myöntäminen edellyttää tällöin sitä, että hakijan on todettu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa ulkomaalaislain 87.1 tai 88.1 §:n tarkoittamat kriteerit, mutta hänelle ei sitä ole voitu 87.2 tai 88.2 §:n vuoksi myöntää. Tuolloin palautuskielto, mikäli sen ehdot täyttyvät, johtaa tarpeeseen myöntää vuoden mittainen tilapäinen oleskelulupa (ulkomaalaislaki 89 ja 112.1,3). Ulkomaalaislain 113.2 §:stä kuitenkin johtuu, että kolmannen tilapäisen oleskeluluvan jälkeen – mikäli luvan perusteet ovat edelleen olemassa – tulee myöntää jatkuva oleskelulupa. Näin ollen myös lain 87.2 ja 88.2 §:ssä tarkoitettuihin tekoihin syyllistyneet, mutta palautuskiellon piirissä olevat henkilöt voivat lopulta saada jatkuvan oleskeluluvan Suomeen.

Ulkomaalaislain 87.4 §:n poissuljentatilanteessa ulkomaalaislain 89 §:ä ei kuitenkaan sovelleta. On syytä huomata, että 87.4 § viittaa lähtökohtaisesti siihen, ettei henkilöllä olisi lain 87.1 §:n tarkoittaman turvapaikan saamisen edellytyksiä. Toisaalta vaikka 87.4 § viittaa siihen, ettei henkilöllä ole oikeutta turvapaikkaan, ei se suoraan voine tarkoittaa sitä, etteikö hän olisi kansainvälisen suojelun tarpeessa. On nimittäin mahdollista, että henkilöllä olisi kansainvälisen suojelun tarve, mutta valtio, johon hän on jo asettautunut asumaan, voi häntä suojella. Jos kyseinen valtio pystyy häntä suojelemaan, ei myöskään perustetta toissijaiseen suojeluasemaan perustuvan oleskeluluvan myöntämiselle Suomessa ole, koska ulkomaalaislain 88.1 § edellyttäisi vakavan haitan mahdollisuutta pysyvässä asuinmaassa.

Selvitysvelvollisuus 87.2 §:n ja 88.2 §:n tarkoittamissa poissuljenta-asioissa on korostetusti viranomaisella. Toisaalta Migristä tämän oikeudellisen selityksen suorittamisen yhteydessä saadun tiedon mukaan tietyissä tilanteissa hakija itsekin voi tuoda esiin näitä tekoja tietäen, että hän ei kansainvälistä suojelua tule poissuljennan takia saamaan, mutta tällä ei hänen kannaltaan lopulta ole merkitystä, koska ulkomaalaislain 89 §:n mukaisesti hänelle kuitenkin tulee myöntää oleskelulupa, joka myöhemmin muuttuu jatkuvaksi. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomioida, että tällä perusteella

[580] Tämän oikeudellisen selvityksen aikana Migristä saadun tiedon mukaan käytännössä näin tapahtuu aina.

myönnetty lupa on hakijalle heikompi, koska siihen ei sisälly muun muassa työnteko-oikeutta tai mahdollisuutta saada perhettä Suomeen. Lisäksi seurauksena voi olla rikostutkinta, syyte ja tuomio. Tämän osalta määritelmädirektiivin 17(1) artiklan d alakohta kuitenkin mahdollistaisi myös poissuljennan tilanteessa, jossa henkilö on ”vaaraksi sen jäsenvaltion yhteiskunnalle tai turvallisuudelle, jossa hän on”. Tätä kohtaa ei kuitenkaan ole implementoitu ulkomaalaislain 88.2 §:ssä.

4.3.6. Uusintahakemukset

Varsinaisen turvapaikkamenettelyn päätyttyä hakijalle myönteisenä siten, että hänelle myönnetään joko turvapaikka taikka oleskelulupa toissijaisen suojeluaseman tai muun perusteen perusteella. Vaihtoehtoisesti turvapaikkamenettely voi päättyä kielteiseen päätökseen. Kuten edellä (luku 4.1.2.) on kerrottu, päättyy noin 40 prosenttia turvapaikkamenettelyistä nykyään myönteiseen ja reilu kolmannes kielteiseen päätökseen loppujen jäädessä tutkimatta (n. 19 %) tai rauetessa (4 %).

> Toki turvapaikkamenettely voi myös päättyä ulkomaalaislain 95 b §:n (432/2009) tarkoittamalla tavalla hakemuksen peruuttamiseen, jonka johdosta Migrin tulee tehdä asiasta päätös (3 mom.). Vastaavasti menettely voi päättyä ulkomaalaislain 95 c §:n (432/2009) tarkoittamalla tavalla kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeamiseen säännöksen 1 momentissa[581] tarkoitetuissa tilanteissa. Sen sijaan turvapaikkamenettelydirektiivin 28 artiklan mahdollistamaa turvapaikkahakemuksen implisiittistä peruuttamista Suomi ei ole implementoinut.[582] Kyseinen direktiivi mahdollistaisi jäsenvaltiolle lainsäädännön, jossa hakijan katsottaisiin implisiittisesti peruuttaneen hakemuksensa, mikäli tämä ei kehotuksista huolimatta ole myötävaikuttanut asian käsittelyyn siinä määrin riittävästi, että viranomainen voisi ottaa kantaa hakemuksen asiasisältöön. Sääntelyn puuttuminen on Migrin tämän oikeudellisen selvityksen yhteydessä kertoman mukaan johtanut monenlaisiin ongelmiin turvapaikkamenettelyssä.

---

[581] ”Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeamisesta, jos hakija on kuollut tai hän on poistunut tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta. Hakijan katsotaan poistuneen todennäköisesti Suomesta, jos hänen olinpaikkansa on vastaanottokeskuksesta saatavan tiedon mukaan ollut tuntematon vähintään kahden kuukauden ajan tai häneen ei ole vähintään kahteen kuukauteen saatu yhteyttä hänen viimeksi ilmoittamiensa yhteystietojen avulla” (ulkomaalaislain 95 c.1 §).

[582] Ks. kuitenkin HE 86/2008 vp, s. 32/II: “Suomessa vakiintuneena hyvän hallinnon periaatteena on, että viranomaisten ja tuomioistuinten on saatettava jokainen asia jollakin tavalla päätökseen. Tätä edellyttää myös perustuslain 21 §. Vaikuttaisi siltä, että direktiivin 20 artikla on etupäässä tarkoitettu niille jäsenvaltioille, jotka tekevät hakemuksen hylkäämispäätöksen katsoessaan hakijan implisiittisesti peruuttaneen hakemuksensa tai luopuneen siitä. Suomessa kyseeseen ei tule aineellisesti hylkäävän päätöksen tekeminen, vaan asiassa tehdään tiettyjen edellytysten vallitessa raukeamispäätös. Ulkomaalaislaissa ei ole turvapaikkahakemuksen implisiittistä peruuttamista koskevaa säännöstä. Lain 191 §:n 1 momentin 8 kohta sisältää viittauksen kyseiseen tilanteeseen.”

Jos päätös on ollut myönteinen, hakija jää asumaan Suomeen. Jos taas päätös on kielteinen, on seurauksena yleensä muutoksenhaku. Uusintahakemuksella tarkoitetaan ulkomaalaislain 102 §:ssä tarkoitettua tilannetta, jossa maassa edelleen oleskeleva, kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa lainvoimaisen päätöksen saanut, hakee uudelleen turvapaikkaa. Uusintahakemuksena ei kuitenkaan säännöksen 1 momentin mukaan pidetä uutta hakemusta, jonka hakija mahdollisesti tekee sen jälkeen, kun Migri on ensin lain 95 c §:n nojalla tehnyt hakemuksen raukeamisesta.

Uusintahakemuksien osalta ulkomaalaislain 102 §:n 2 ja 3 momentit (437/2019) rajoittavat niiden merkitystä. Ensinnäkin 2 momentin mukaan, mikäli aiempi hakemus on vielä vireillä, muodostuu uudesta hakemuksesta vain uutta selvitystä asiassa. Sen sijaan, jos aiemmassa käsittelyssä on 1 momentin tarkoittama lainvoimainen päätös, rajoittaa 3 momentti taas sitä mitä viranomaisen tulee sen johdosta selvittää. Säännöksen mukaan nimittäin ”[u]usintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että hakemus sisältää tai asiassa muutoin ilmenee uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä”. Näin ollen ennen sitä, että turvapaikkaperusteita uusintahakemuksen johdosta tutkitaan, on arvioitava sitä, että sisältääkö hakemus tai ilmeneekö muutoin sellaista tietoa, joka merkittävästi lisää todennäköisyyttä sille, että hakija voisi menettelyn päätteeksi kansainvälistä suojelua saada. Tuoreesti 3 momenttia on tarkennettu tutkittavaksi ottamisen osalta siten, että edellytyksenä on se, ettei hakija ole hänestä itsestään riippumattomista syistä ”voinut esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä”.

Käytännössä 102.3 § tarkoittaa sitä, että mikäli turvapaikka on jätetty myöntämättä poissuljentaperusteilla, ei sitä voida hyvin todennäköisesti myöskään uusintahakemuksen johdosta myöntää. Sen sijaan, jos ensimmäinen hakemus on hylätty sillä perusteella, ettei edellytykset turvapaikkaan täyty, tulee hakemus tutkia ja selvittää siinä esitetyt väitteet käytännössä vastaavalla tavalla kuin ensimmäisessäkin vaiheessa. Erona tässä kuitenkin on korkeampi tutkintakynnys.

Uusintahakemuksien osalta on myös syytä huomioida korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä 2016:129 ilmaisema kanta, jonka mukaan ”kikkailua” hakemuksien peruuttamisella ei ole sallittua tehdä[583]:

> KHO 2016:129. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt A:n kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa koskevan hakemuksen ja päättänyt käännyttää hänet Norsunluurannikolle. Hallinto-oikeus oli hylännyt A:n valituksen. A oli hakenut lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta hän oli peruuttanut valituslupahakemuksensa 20.12.2012. A oli 22.12.2012 hakenut uudelleen kansainvälistä suojelua Beninin kansalaisena. Maahanmuuttovirasto oli ulkomaalaislain 102 §:n (301/2004) 2 momentin nojalla toimittanut hakemuksen tiedoksi korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Korkein hallinto-oikeus oli 5.2.2013 antanut asiassa peruutuksen vuoksi raukeamispäätöksen.
>
> A oli 21.10.2013 hakenut oleskelulupaa maasta poistamisen estymisen vuoksi ulkomaalaislain 51 §:n nojalla. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt oleskelulupahakemuksen. Lisäksi se oli päättänyt käännyttää A:n kotimaahansa Beniniin ja määrännyt hänet Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon kolmeksi vuodeksi. Hallinto-oikeus oli hylännyt A:n valituksen.
>
> Korkein hallinto-oikeus myönsi A:lle valitusluvan. Oleskeluluvan osalta asiassa oli ratkaistava, oliko A:lle tullut myöntää oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi, kun hänet oli lainvoimaiseksi tulleella päätöksellä määrätty käännytettäväksi Norsunluurannikolle, mutta häntä ei ollut voitu käännyttää sinne, koska hänet oli todettu sittemmin Beninin kansalaiseksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että A:ta ei ollut poistettu maasta, koska hänelle ei ollut tehty käännytyspäätöstä hänen oikeaan kotimaahansa. Tätä ei ollut pidettävä ulkomaalaislain 51 §:ssä tarkoitettuna perusteena oleskeluluvan myöntämiselle maasta poistamisen estymisen vuoksi. A:lle ei ollut voitu myöntää oleskelulupaa maasta poistamisen estymisen vuoksi.
>
> Asiassa oli ratkaistavana, onko A voitu määrätä käännytettäväksi Beniniin maasta poistamisen estymisen vuoksi vireille pantua oleskelulupa-asiaa ratkaistaessa, kun korkein hallinto-oikeus ei ole voinut ottaa A:n Beninin kansalaisena tekemää turvapaikkahakemusta enää uutena selvityksenä huomioon A:n peruutettua edellisen valituslupahakemuksensa.
>
> Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ulkomaalaislain 102 §:n (301/2004) 2 momenttia ei tule tulkita siten, että se mahdollistaisi tilanteen, jossa aikaisempaa turvapaikkahakemusta koskevan asian vireillä ollessa tehtävä hakemus jäisi sisällöllisesti tutkimatta,

[583] Huomaa kuitenkin, ettei uusintahakemus oikeuta aliselvittämiseen; ks. KHO 27.3.2020 t. 1415. Ks. myös KHO 27.3.2020 t. 1408, jossa KHO ohjasi hallinto-oikeuden toimintaa uusintahakemuksen yhteydessä.

vaan tarkoituksena on, että kaikki myöhemmän hakemuksen yhteydessä esitetyt tosiseikat ja lisäselvitykset tulevat arvioitaviksi kansainvälisen suojelun tarpeen harkinnassa. Jos ulkomaalainen panee vireille uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sen jälkeen, kun hän on peruuttanut edellisen hakemuksensa tai sitä koskevan muutoksenhaun, mutta ennen kuin asian raukeamisesta on tehty päätös, uuden hakemuksen on katsottava tulleen vireille sen jälkeen, kun ulkomaalainen on saanut edellisestä asiastaan lainvoimaisen päätöksen. Hakemusta käsiteltäessä on tällöin sovellettava ulkomaalaislain 102 §:n 1 momenttia.

Maahanmuuttoviraston olisi tullut tutkia A:n 22.12.2012 tekemä turvapaikkahakemus ulkomaalaislain 102 §:n 1 momentin mukaisena uusintahakemuksena ja antaa sen johdosta valituskelpoinen päätös. Kun hakemusta ei ollut ratkaistu, sen oli katsottava olevan edelleen vireillä. Koska A oli hakenut kansainvälistä suojelua suhteessa Beniniin eikä hänen kansainvälisen suojelun tarvettaan ollut tutkittu, Maahanmuuttovirasto ei ollut voinut päättää käännyttää häntä Beniniin maasta poistamisen estymisen vuoksi vireille pannun oleskelulupa-asian ratkaisemisen yhteydessä. Näin ollen häntä ei ollut myöskään voitu määrätä maahantulokieltoon. Hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston päätökset kumottiin käännyttämistä ja maahantulokieltoa koskevilta osin ja asia palautettiin Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi yhdessä A:n kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kanssa.

4.3.7. Maastapoistamisasiat

Kuten edellä (luku 2.3.1. ja 4.3.4.) on todettu edellyttää ulkomaalaislain 98.4 § lähtökohtaisesti päättämään asianosaisen käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta samalla, kun kansainvälistä suojelua koskeva asia ratkaistaan.[584] Säännös mahdollistaa tosin erityisistä syistä sen, että maasta poistamispäätös jätetään tekemättä. Edellä (luku 2.3.1.) on avattu käsitteellisesti mitä käännyttämisellä ja maasta karkottamisella tarkoitetaan. Näiden lisäksi maasta poistamisen käsitteen piiriin voidaan katsoa myös ulkomaalaislain 142.1 §:ssä tarkoitettu *pääsyn epääminen*, joka viittaa ”kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännöstön 13 artiklassa”.

Kuriositeettina voi kiinnittää lainvalmistelun huomiota jatkossa siihen, että ulkomaalaislaissa (ja viranomaisten verkkosivuilla) kirjoitetaan epäjohdonmukaisesti ”maasta poistaminen” välillä yhteen ja välillä erikseen.

[584] Huomaa, että maasta poistamista koskeva asia voi tulla käsiteltäväksi myös muissa yhteyksissä kuin kansainvälistä suojelua koskevan asian yhteydessä.

Kuten ulkomaalaislain 9 luvun maasta poistamista koskevasta sääntelystä voidaan havaita, ei toimenpiteiden kohteena olemisen edellytys ole välttämättä aina kielteinen turvapaikkapäätös, vaan maasta poistaminen voi tapahtua myös muissa yhteyksissä. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että sääntely ja sen perusta poikkeaa sen mukaan kenestä tai tarkemmin millä statuksella olevasta henkilöstä on kyse. Tämä johtuu siitä, että ulkomaalaislain 10 luvussa on säädetty EU+-kansanlaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskelusta (ks. laki 153 §, 360/2007), mukaan lukien heidän käännyttämisensä (laki 167 §, 360/2007) ja karkottamisen (laki 168 §, 565/2019) perusteista. Lukuun 10 sisältyy myös säännös koskien Pohjoismaiden kansalaisten käännyttämisen ja maasta karkottamisen perusteita (laki 169 §, 565/2019). Edelleen lain 168 a §:ssä (360/2007) on säädelty EU-kansalaisuuden tai tämän perheenjäsenen maasta poistamisesta, mikäli hän on statukseltaan samalla myös työntekijä tai työnhakija.

> Ulkomaalaislain 142 §:ää muutettiin lailla 1214/2013 sisällyttäen säännökseen määritelmät siitä mitä ulkomaalaislaissa tarkoitetaan pääsyn epäämisellä sekä käännyttämisellä. Muutoksesta on syytä huomioida muutama seikka, joilla on merkitystä, kun tarkastellaan kysymystä missä laajuudessa kyseistä säännöstä sovelletaan. Kyseisen säännöksen alkuperäisessä muodossa käännyttämisellä viitattiin ulkomaalaisen maahantulon estämiseen rajalla, silloin, kun hän oli saapumassa maahan viisumilla, ilman viisumia, ilman oleskelulupaa tai oleskeluluvalla (1 k., alakohdat a-d). Edelleen säännöksessä käännyttämisellä tarkoitettiin myös ”ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa tai oleskelulupakorttia taikka jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity tässä laissa säädetyllä tavalla” (2 k.). Tässä yhteydessä ulkomaalaislain alkuperäisessä hallituksen esityksessä tuotiin esiin se, että ”[l]isäksi käännyttää voitaisiin unionin kansalainen tai häneen rinnastettava taikka näiden perheenjäsen taikka Pohjoismaan kansalainen, joka ei ole rekisteröinyt oleskeluaan siten kuin siitä 10 luvussa säädetään ja jonka kohdalla käännyttämisen edellytykset täyttyvät”.[585]
>
> Lakimuutosta edeltäneessä muotoilussa käännyttäminen oli sidottu kohdan 1 osalta maahantulon estämiseen rajalla, kun taas kohdan 2 osalta käännyttämistä ei ollut sidottu rajaan. Lakimuutoksen myötä säännökseen otettiin pääsyn epäämistä koskeva määritelmä sekä täsmennettiin säännöstä sen osalta millaisissa tilanteissa kyse olisi nimenomaan käännyttämisestä. Samalla myös käsite ”rajalla” korvattiin niin 1 momentin pääsyn epäämistä kuin 2 momentin käännyttämistä koskevassa määritelmässä ”ulkorajan”

[585] HE 28/2003 vp, s. 205/II.

käsitteellä.[586] Poikkeuksen tähän toi vain jo edellä (2.3.1.) esillä ollut 2 momentin 4 kohta, joka vastaa aiempaa 2 kohtaa.

”Ulkorajojen” käsite on määritelty Schengenin rajasäännöstön 2(2) artiklassa, jonka mukaan käsitteellä tarkoitetaan ”jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja”. Samaisen artiklan 1 kohdassa taas on määritelty sisärajoilla tarkoitettavan: a) jäsenvaltioiden yhteisiä maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina; b) jäsenvaltioiden lentoasemia sisäisten lentojen osalta; c) jäsenvaltioiden meri-, joki- ja järviliikenteen satamia säännöllisen sisäisen lauttaliikenteen osalta”. Näin ollen voidaan havaita, että Suomen osalta ulkorajoja ovat käytännössä siten vain Venäjän[587] raja sekä lentoasemat ulkorajaliikenteen osalta.

Toinen merkityksellinen seikka ulkomaalaislain 142 §:n muuttamisessa mainitulla lakimuutoksella sen sijaan liittyy siihen, että nykyisin säännöksen 2 momentin 1 kohdassa käsitellään EU+-kansalaisia erikseen sitoen käännyttämisen käsite tältä osin nimenomaan ulkorajoilla tapahtuvaan tilanteeseen aiemman ”rajalla” käsitteen sijaan. Näiden merkitykseen palataan hieman jäljempänä (tässä luvussa).

Kun maasta poistamisasioita tarkastellaan selvittämisen näkökulmasta, on ensinnäkin syytä huomioida se, että niin ulkomaalaislain 146 § (kaikki) kuin 168 b § (360/2007, EU-kansalaisten ja näiden perheenjäsenten maasta karkottaminen) edellyttää niissä käytettävän kokonaisharkintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että maasta poistamista koskevassa päätöksenteossa ”on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan”. Kuten Aer toteaa, on kokonaisharkinta suoritettava yksilöllisesti siten, että käsittelyssä varmistuu, ettei asiassa ole sellaisia seikkoja, jotka estäisivät toimenpiteen.[588] Vaikka kokonaisharkinta tehdään yksilöllisesti, edellyttää yhdenvertaisuusperiaate ulkomaalaisten yhdenvertaista kohtelua.[589]

---

[586] Ulkomaalaislain 142.2 §:n mukaan käännyttämisellä tarkoitetaan edellä (2.3.1.) mainitun 4 kohdan lisäksi: ”1) unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan tai näiden perheenjäsenen maahantulon estämistä ulkorajalla, jos perheenjäsen kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin; 2) kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan yli kolmeksi kuukaudeksi myönnetyllä oleskeluluvalla ja hän saapuu maahan ensimmäistä kertaa luvan voimassaoloaikana 3) kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan toisen Euroopan unionin jäsenvaltion oleskeluluvalla tai kansallisella viisumilla, joka oikeuttaa oleskelemaan Schengen-alueella yli kolmen kuukauden ajan, eikä hän ole Suomen määräämässä maahantulokiellossa”.

[587] Suomen rajanaapureista Ruotsi ja Viro kuuluvat EU:iin, jonka lisäksi Norja kuuluu Schengen-alueeseen, ks. Neuvoston päätös, tehty 17 päivänä toukokuuta 1999, tietyistä Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyn sopimuksen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä.

[588] Ks. Aer 2016, s. 312.

[589] Ks. Kallio 2018, s. 490.

KHO 2020:67. A oli syyllistynyt Suomessa ollessaan rikokseen ja Maahanmuuttovirasto oli karkottanut A:n kotimaahansa Irakiin. Asiassa oli kysymys maasta karkottamista koskevasta kokonaisharkinnasta ja erityisesti siitä, miten tässä kokonaisharkinnassa lapsen edun ja perhe-elämän suojan merkitystä arvioidaan suhteessa A:n rikolliseen toimintaan.

A oli saapunut Suomeen 16-vuotiaana vuonna 2009. Hänelle oli vuonna 2012 myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella ajalle 11.6.2012 - 11.6.2016.

A oli solminut avioliiton Suomen kansalaisen kanssa 13.4.2017. A:lla oli puolisonsa kanssa vuonna 2018 syntynyt lapsi, joka oli vanhempiensa yhteishuollossa. A puhui suomen kieltä ja hän oli suorittanut Suomessa peruskoulun sekä myöhemmin talotekniikan perustutkinnon. A oli työskennellyt opintojensa ohella.

Käräjäoikeus oli tuominnut A:n vuonna 2015 tapahtuneesta laittoman maahantulon järjestämisestä 30 päivän ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Käräjäoikeuden tuomiosta ilmeni, että A oli tuonut omalla henkilöautollaan yhden henkilön laittomasti Suomeen Tornion rajanylityspaikan kautta Ruotsista, jonne kyseinen henkilö oli matkustanut laittomasti. A oli lisäksi syyllistynyt kahteen liikenneturvallisuuden vaarantamiseen vuonna 2016.

A:n karkottamista puolsi hänen syyllistymisensä rikoksiin. Korkein hallinto-oikeus totesi, että laittoman maahantulon järjestäminen oli suhteellisen ankarasti rangaistava rikos, jonka taustalla olivat muun muassa Suomen velvoitteet Euroopan unionin ja Schengenin alueen ulkorajan valvomiseksi.

A:n karkottamista vastaan puhuivat hänen suhteellisen pitkä oleskeluaikansa Suomessa, hänen kiinteät perhe- ja muut siteensä Suomeen sekä hänen aktiivinen pyrkimyksensä kotoutua suomalaiseen yhteiskuntaan.

Korkein hallinto-oikeus otti huomioon yhtäältä A:n syyllistymisen rikokseen ja rikoksen laadun sekä toisaalta perhe-elämän suojan, lapsen edun ja A:n osoittaman pyrkimyksen integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan ja katsoi, että karkottamista vastaan puhuvat seikat olivat punninnassa painavampia. A:n karkottamista ei tässä tilanteessa ollut myöskään pidettävä suhteellisuusperiaatteen tai ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa edellytetyn välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisena. Näin ollen korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei A:ta tullut määrätä maasta karkotettavaksi ja maahantulokieltoon.

Maasta poistamisessa toimivaltaisia viranomaisia ovat ulkomaalaislain 151 ja 152 §:n mukaisesti poliisi, rajatarkastusviranomainen ja Migri (ks. luvut 2.2.1., 2.2.3., 2.2.4. ja 2.3.1). EU-kansalaisten[590]

[590] Huomaa, että vaikka säännöksessä itsessään ei käytetä EU+-kansalaisten määritelmää, on ulkomaalaislain 153 §:n (360/2007) 1 mom. mukaisesti säännöksen katsottava soveltuvan myös EU+-kansalaisiin; ks. myös HE 28/2003 vp, s. 214/I ja HE 205/2006 vp, s. 27/II.

osalta toimivalta määräytyy samojen säännösten mukaisesti (ulkomaalaislaki 171.4 §). Mainituista säännöksistä 151 §:n 1 ja 3 momentit ovat poliisi ja rajatarkastusviranomaista velvoittavia. Säännöksen 1 momentin perusteella niiden ”on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi, käännyttämiseksi, maasta karkottamiseksi tai esitettävä 149 b §:ssä tarkoitettu vaatimus siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä”. Käytännössä tämä toimivalta on kuitenkin ajallisesti rajattua ensimmäiseen kolmeen kuukauteen ulkomaalaisen maahantulosta (1 mom.). Tämän jälkeen – edelleen velvoittavasti – poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on säännöksen 3 momentin mukaisesti tehtävä käytännössä vastaava esitys Migrille, joka taas 152 §:n 3 ja 4 momenttien mukaisesti on toimivaltainen päättämään asiasta. Kuten säännöksen 1 momentista voidaan huomata, on Migri toimivaltainen muilta osin tekemään päätöksen maasta poistamista koskevissa asioissa kuin milloin toimivalta on edellä mainitusti lain 151.1 §:n mukaisesti poliisilla tai rajatarkastusviranomaisella (ulkomaalaislaki 152.2 §). Säännöksessä on erikseen mainittu, että Migri on toimivaltainen viranomainen myös kansainvälistä tai tilapäistä suojelua hakeneiden osalta.

Kaikkien maasta poistamisesta päättävien viranomaisten näkökulmasta päätösharkinta on tehtävä edellä (3.1. ja 4.3.2.) mainitun tulkinnan mukaisesti ulkomaalaislain ja hallintolain perusteella. Kun maasta poistamista käsittelee poliisi, on sen lisäksi noudatettava poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä (ulkomaalaislaki 4.2 §). Rajavartiolaitoksen suorittaessa rajavalvontaviranomaiselle osoitettuja tehtäviä, sovellettavaksi tulee rajavartiolain 27 §:n osoittama sääntely. Kuten edellä (luku 2.2.4.) on tuotu esiin, on myös Tulli ulkomaalaislain tarkoittama rajatarkastusviranomainen, jolla periaatteessa olisi ulkomaalaislain 151 §:n mukaisesti toimivalta päättää maasta poistamisesta. Tältä osin on kuitenkin jossain määrin epäselvää, että onko lainsäätäjä todella tarkoittanut, että Tulli tällaisena viranomaisena toimii, kuten edellä (luku 4.3.2.) on epäilty.

Kallion mukaan kokonaisharkinta on *pro et contra* -tyyppistä punnintaa. Viitaten EIT:n ratkaisukäytäntöön hän toteaa, että maasta poistaminen on mahdollista, mikäli ulkomaalaislaissa säädetyt poistamista puoltavat seikat ovat painavampia kuin sitä vastaan puhuvat.[591] Tässäkin suhteessa perusoikeusmyönteinen laintulkinta ohjaa luopumaan maasta poistamisesta, mikäli tilanne muodostuu epäselväksi. EIT on omissa käytänteissään luonut kriteeristön, jonka avulla maasta poistamisen edellytyksiä voidaan arvioida. Näitä kriteerejä ovat:

1) rikoksen laatu ja vakavuus,
2) oleskelun kesto karkottavassa massa;
3) rikoksen tekohetkestä kulunut aika ja ulkomaalaisen käyttäytyminen rikoksen jälkeen;
4) asianomaisten henkilöiden kansallisuudet;
5) ulkomaalaisen perhetilanne, kuten avioliiton kesto ja muut parin perhe-elämän vahvuutta osoittavat seikat;
6) puolison tietoisuus rikoksesta perhesuhteen alkaessa;
7) avioliitosta syntyneet lapset ja heidän ikänsä;
8) puolisolle määränpäävaltiossa aiheutuvat vaikeudet;
9) lasten etu ja hyvinvointi sekä lapsille määränpäävaltiossa aiheutuvat vaikeudet; sekä
10) isäntä- ja määränpäävaltioon olevien sosiaalisten, kulttuuristen ja perhesiteiden vahvuudet.[592]

Koska pääsyn epääminen, käännyttäminen, karkottaminen ja vaatimus siirtyä toiseen jäsenvaltioon voidaan tehdä ainoastaan lakiin perustuvin syin, tulee kokonaisharkinta tehdä nimenomaan sovellettavaa perustetta vasten. Näin ollen, kun kyse on pääsyn epäämisestä, on asiaa tarkasteltava Schengenin rajasäännöstön 14 artiklan kautta. Kyseisen artiklan 1 kohdan mukaan: ”[p]ääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu 6 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin”. Mainittu 6(1) artikla taas edellyttää kolmansien maiden kansalaisilta – silloin, kun kyse on alle 90 päivää kestävästä oleskelusta – muun muassa voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, pääsääntöisesti

[591] Kallio 2018, s. 491.
[592] Ks. EIT 54273/00 *Boultif v. Sveitsi* 2.8.2001, k. 48; kriteereistä tarkemmin ks. Kallio 2018, s. 491–492 sekä siellä mainitut lähteet. Perhesiteiden merkityksestä ks. esim. KHO 2017:172 ja 2017:173.

viisumia, toimeentuloedellytysten täyttymistä sekä sitä, ettei hän ole maahantulokiellossa tai muutenkaan vaaranna minkään jäsenvaltion artiklassa tarkoitettua turvallisuutta.[593] Kuten 14(1) artiklassa todetaan, näitä vaatimuksia ei noudateta 6(5) artiklan henkilöryhmiin[594], eikä se ”rajoita turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten”.

Rajasäännöstön 14(2) artiklan mukaan ”[p]ääsy voidaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt”. Samassa artiklassa on myös tarkemmin säädetty, että artiklan tarkoittama perusteltu päätös tulee antaa rajasäännöstön liitteessä V olevan B osan vakiomuotoisella kaavakkeella (Kuva 10). Päätös tulee voimaan heti, mutta siihen voi rajasäännöstön 14(3) artiklan mukaisesti hakea muutosta. Kun päätös on annettu, tulee rajasäännöstön 14(4) artiklan mukaisesti huolehtia siitä, ettei kolmannen maan kansalainen, jolta pääsy on evätty, mene asianomaisen jäsenvaltion alueelle.

---

[593] Schengen rajasäännöstön 6(1):n kriteerit: ”a) hänellä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja, joka antaa haltijalleen oikeuden rajanylitykseen ja täyttää seuraavat vaatimukset: i) sen on oltava voimassa vähintään kolme kuukautta suunnitellun jäsenvaltioiden alueelta poistumisen jälkeen. Perustellussa hätätapauksessa tästä vaatimuksesta voidaan poiketa; ii) sen on oltava myönnetty viimeisten kymmenen vuoden aikana; b) hänellä on voimassa oleva viisumi, jos se vaaditaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 (25) nojalla, paitsi jos hänellä on voimassa oleva oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi; c) hän näyttää toteen suunnitellun oleskelun tarkoituksen ja edellytykset ja hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varma, tai hän kykenee hankkimaan laillisesti tällaiset varat; d) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS); e) hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita eikä häntä etenkään ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.

[594] Schengenin rajasäännöstön 6(5) artiklan mukaan: ”Edellä 1 kohdasta poiketen: a) Kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä kaikkia 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä mutta jolla on oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, sallitaan maahantulo toisten jäsenvaltioiden alueelle kauttakulkua varten, jotta hän voi matkustaa oleskeluluvan tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetun viisumin myöntäneen jäsenvaltion alueelle, paitsi jos hän on sen jäsenvaltion kansallisessa maahantulo- tai kauttakulkukieltoluettelossa, jonka ulkorajan hän pyrkii ylittämään. b) Rajalle tulevalle kolmannen maan kansalaiselle, joka täyttää 1 kohdassa säädetyt edellytykset muutoin paitsi b alakohdan osalta, voidaan sallia maahantulo jäsenvaltioiden alueelle, jos hänelle myönnetään rajalla viisumi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (26) 35 ja 36 artiklan mukaisesti. Jäsenvaltioiden on laadittava tilastot rajalla myönnetyistä viisumeista asetuksen (EY) N:o 810/2009 46 artiklan ja sen liitteen XII mukaisesti. Jos viisumia ei voida kiinnittää asiakirjaan, se on kiinnitettävä poikkeuksellisesti kyseiseen asiakirjaan liitettävälle erilliselle lisälehdelle. Tällöin on käytettävä neuvoston asetuksessa (EY) N:o 333/2002 (27) säädettyä viisumin kiinnittämiseen tarkoitettua yhtenäisen kaavan mukaista lomaketta. c) Kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä yhtä tai useampaa 1 kohdassa säädetyistä edellytyksistä, voidaan sallia maahantulo jäsenvaltion alueelle humanitaarisesta syystä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden perusteella. Jos asianomaista kolmannen maan kansalaista koskee 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettu maahantulokielto, jäsenvaltion, joka sallii hänen tulonsa alueelleen, on ilmoitettava tästä muille jäsenvaltioille.”

Valtio

Valtion Tunnuskuva (Viranomainen)

_____

_____ (1)

PÄÄSYN EPÄÄMINEN RAJALLA

Päiväys _____ kellonaika _____ rajanylityspaikka _____

Allekirjoittaneen viranomaisen _____ luona on:

Sukunimi _____ etunimi _____

syntymäaika _____ syntymäpaikka _____ sukupuoli _____

kansalaisuus _____ asuinpaikka _____

Henkilöasiakirja _____ numero _____

myöntämispaikka _____ myöntämispäivä _____

Viisumin nro _____ laji _____ myöntänyt viranomainen _____

voimassa _____ lähtien _____ saakka

voimassaoloaika (päivinä) _____ myöntämisperuste: _____

Asianomaisen henkilön lähtöpaikka _____ saapumistapa _____ (ilmoitetaan käytetty liikennevälineen, esim. lennon numero). Asianomaiselle on ilmoitettu, että häneltä evätään pääsy *(viittaukset voimassa olevilin kansallisiin säännöksiin)* mukaisesti seuraavista syistä:

☐ (A) Hänellä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa tai matkustusasiakirjoja

☐ (B) Hänellä on väärä, väärennetty tai muunnettu matkustusasiakirja

☐ (C) Hänellä ei ole voimassa olevaa viisumia eikä oleskelulupaa

☐ (D) Hänellä on väärä, väärennetty tai muunnettu viisumi tai oleskelulupa

☐ (E) Hänellä ei ole asiakirjoja oleskelun tarkoituksen ja olosuhteiden osoittamiseksi.

Seuraavia asiakirjoja ei kyetty esittämään: _____

☐ (F) Henkilö on jo oleskellut 90 päivää Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella edeltävän 180 päivän jakson aikana

☐ (G) Hänellä ei ole riittäviä varoja oleskelun kestoon ja olosuhteisiin nähden eikä koti- tai kauttakulkuvaltioon paluuta varten

☐ (H) Henkilö on määrätty maahantulokieltoon

☐ SIS:ssä

☐ kansallisessa rekisterissä

☐ (I) Henkilön katsotaan vaarantavan yhden tai useamman Euroopan unionin jäsenvaltion yleisen järjestyksen, sisäisen turvallisuuden, kansanterveyden tai kansainväliset suhteet *(kunkin valtion on ilmoitettava viittaukset tällaista pääsyn epäämistä koskeviin kansallisiin säännöksiin)*.

Huomautukset

Asianomainen henkilö voi hakea muutosta pääsyn epäämispäätökseen kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Henkilölle annetaan tämän asiakirjan jäljennös *(kunkin valtion on ilmoitettava viittaukset muutoksenhakuoikeutta koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön ja menettelyyn)*.

Asianomainen henkilö	Tarkastuksesta vastaava viranomainen

(1) Tunnuskuvaa ei tarvita Norian ja Islannin osalta.

Kuva 12. Schengen rajasäännöstön liitteen V osan B tarkoittama vakiomuotoinen lomake.

Käytännössä Suomessa toimivaltaisen viranomaisen on pääsyn epäämistä koskevaa päätöstä valmistellessaan selvitettävä asiaa hallintolain 31.1 §:n ja ulkomaalaislain 7.2 §:n mukaisesti siten, että se pystyisi kyseisen lomakkeen täyttämään. Johtuen niin ulkomaalaislain 145 §:stä (1214/2013) kuin hallintolain 34 §:stä, ulkomaalaista ja tämän Suomessa olevaa aviopuolisoaan tai tähän rinnastettavaa on asiassa kuultava, jonka jälkeen suoritetaan kokonaisharkinta. Vaikka kyse on pro et contra -tyyppisestä kokonaisharkinnasta, ei tällöinkään tietoja tule kerätä sen enempää kuin asian ratkaisemiseksi

on tarpeen. Mikäli harkinta päätyy siihen, että pääsyn epääminen on välttämätöntä, tulee toimivaltaisen viranomaisen toimia Schengenin rajasäännöstön liitteen V osan A tarkoittamassa järjestyksessä[595].

Pääsyn epäämisen rinnalla maasta poistamista ovat siis myös käännyttäminen ja karkottaminen. Käännyttäminen on ulkomaalaislain 142.2 §:ssä jaettu neljään eri tilanteeseen. Nykymuotoisen säännöksen esitöissä on todettu tavoitteena olleen nimenomaan määritellä ne tilanteet, joissa käännyttämistä käytetään.[596] Säännösten sisältö on esitelty edellä (tässä luvussa), joten niitä ei ole tarpeen enää toistaa.

Kun ulkomaalaislain 142.2 §:n tulkinnassa huomioidaan edellä (tässä luvussa) esitetty havainto siitä, että lakimuutoksella 1214/2013 käännyttäminen sidottiin pääsääntöisesti ulkorajoihin, rajautuu sen soveltamisala huomattavasti suppeammaksi muun muassa kohdassa 1 mainittujen EU+-kansalaisten osalta. Säännös soveltuu siten vain tilanteeseen, jossa he olisivat Schengenin rajasäännöstön tarkoittamalla ulkorajalla. Tässä suhteessa sääntely on nykyisin jossain määrin ongelmallinen, koska se kohdistaa EU+-kansalaisten osalta käännyttämismahdollisuuden vain ulkorajoilla tapahtuviin tilanteisiin. Toisaalta vastaava rajaus ulkorajoihin on voimassa myös säännöksen 2 ja 3 kohtien osalta koskien kolmannen maan kansalaisia. Käytännössä sääntely johtaa siten tilanteeseen, jossa käännyttämistä ulkomaalaislain 2 momentin 1–3 kohtien mukaisia tilanteita ei voi muodostua kuin ulkorajoilla.

Kun lisäksi huomioidaan se, että ulkomaalaislain 158 §:n (360/2007) 1 momentin nojalla EU-kansalainen saa oleskella enintään kolme kuukautta Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan,

---

[595] ”Jos maahanpääsy evätään, toimivaltaisen rajavartijan on: a) täytettävä B osassa esitetty vakiolomake pääsyn epäämistä varten. Asianomaisen kolmannen maan kansalaisen on allekirjoitettava lomake, minkä jälkeen hänelle on annettava siitä yksi kappale. Jos kolmannen maan kansalainen kieltäytyy allekirjoittamasta, rajavartijan on merkittävä se lomakkeen ”Huomautukset”-osaan; b) merkittävä passiin maahantuloleima, mitätöitävä se vetämällä yli risti pysyvällä mustalla musteella ja merkittävä sen viereen oikealle puolelle niin ikään pysyvällä musteella pääsyn epäämisen perustetta vastaava kirjaintunnus tai -tunnukset, jotka luetellaan edellä mainitussa pääsyn epäämistä koskevassa vakiolomakkeessa; c) tarvittaessa mitätöitävä tai kumottava viisumi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 34 artiklassa määrätyin edellytyksin; d) merkittävä jokainen pääsyn epäämistapaus rekisteriin tai luetteloon mainiten asianomaisen kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyys ja kansalaisuus, kolmannen maan kansalaisen rajanylitykseen oikeuttavan asiakirjan viitetiedot ja epäämisen syy ja päivämäärä”.

[596] HE 134/2013 vp, s. 16/II.

koskee ulkomaalaislain 142.2,1 §:n käännyttämistä koskeva sääntely ainoastaan tilannetta, jossa EU+-kansalainen ei ole ulkomaalaislain 159 §:n mukaisesti rekisteröinyt oleskeluoikeuttaan. Kun rekisteröinti on suoritettu, ei käännyttämismenettelyä ulkorajalla voida näiltä osin enää käyttää.[597] Mikäli taas EU+-kansalainen tai hänen perheenjäsenensä ei rekisteröi oleskeluoikeuttaan, on käännyttäminen mahdollista ulkomaalaislain 142.2,4 §:n nojalla huomioiden kuitenkin ulkomaalaislain 167 §:ssä säädetyt vaatimukset.

> Tässäkin suhteessa ulkomaalaislain sääntely on jossain määrin ristiriitaista. Kun edellä tässä luvussa kerrotulla tavalla ulkomaalaislain 142.2,1 § koskee vain ulkorajalta tapahtuvaa maahantuloa, on kuitenkin ulkomaalaislain 155 § (360/2007), 155 a § (266/2011), 156 § (360/2007) ja 156 a §:ssä (360/2007) säädetty EU+-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maahantulon edellytyksistä. Näistä muun muassa 155.1 §:ssä on säädetty EU-kansalaisen maahantulon ja maassaolon edellytyksenä olevan voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Säännöksen 2 momentissa viitataan vähintäänkin implisiittisesti EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maahanpääsyn epäämiseen, ei maahanpääsyä näytettäisi kuitenkaan voitavan enää edellä (tässä luvussa) mainitun lakimuutoksen jälkeen evätä muuta kuin ulkorajalla huolimatta siitä, että 155 § on säädetty ennen mainittua lakimuutosta. Vastaava epäjohdonmukaisuus näyttäisi liittyvän myös 155 a, 156 ja 156 a §:ään johtuen ulkomaalaislain 142.2,1 §:stä. Jos sääntelyä ei ole tarkoitettu toimimaan näin, on sitä syytä muuttaa vastaamaan haluttua tilannetta.
>
> Mainituista säännöksistä 155, 156 ja 156 a §:t ovat kuitenkin sellaisia, että EU+-kansalainen tai tämän perheenjäsen voidaan käännyttää, mikäli kyseinen henkilö ei täytä niitä, eikä hänen oleskeluoikeuttaan ole rekisteröity tai hänelle ei ole myönnetty lain 161 §:n tarkoittamaa oleskelukorttia. Tällöin käännyttäminen voi tulla kyseeseen kuitenkin vain ulkomaalaislain 142.2,4 §:n perusteella eli sen jälkeen, kun oleskeluoikeuden rekisteröintiin varattu kolmen kuukauden määräaika on umpeutunut tai oleskeluoikeuden rekisteröinti on peruttu siten kuin asiasta on säädetty ulkomaalaislain 165 §:ssä (360/2007).

EU+-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä käännyttäminen on mahdollista myös 167.1 §:n 2-4 kohtien perusteella. Näistä 2 kohdan mukaisesti käännyttäminen – mikäli siis oleskeluoikeutta ei ole rekisteröity tai oleskelukorttia ei ole myönnetty – on mahdollista, jos henkilö ”turvautumalla toistuvasti toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla lyhytaikaisen oleskelunsa aikana kohtuuttomasti rasittaa

[597] Ibid. Huomaa, että ulkomaalaislain 158.2 §:n mukaan lyhytaikaista oleskelua koskeva sääntely koskee myös EU-kansalaisen perheenjäsentä.

Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää". Kohdassa 3 taas säädetään käännyttämisperusteeksi se, että henkilön "Suomessa oleskelu[n] jatkaminen edellyttäisi oleskeluoikeuden rekisteröimistä tai oleskelukortin myöntämistä, mutta hän ei täytä oleskeluoikeuden rekisteröimisen tai oleskelukortin myöntämisen edellytyksiä". Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että "[u]nionin kansalaiselle, jonka oleskeluoikeutta ei voida rekisteröidä tai vahvistaa tämän luvun säännösten perusteella, voidaan poikkeuksellisesti myöntää oleskelulupa 4 luvun perusteella" (ulkomaalaislaki 153 a §, 360/2007, 1 mom.). Tämä tulee kuitenkin kyseeseen käytännössä vain tilanteissa, joissa henkilö ei täytä vapaan liikkuvuuden direktiivissä[598] ja ulkomaalaislain 10 "luvussa säädettyjä edellytyksiä, mutta kuitenkin katsotaan, että henkilön tulisi voida jäädä maahan".[599]

> Edellisten ohella käännyttäminen on mahdollista myös sillä perusteella, että EU+-kansalainen "on määrätty maahantulokieltoon yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä". Maahantulokiellolla viitataan tässä yhteydessä ulkomaalaislain 170 §:ään (360/2007), jonka mukaan enintään 15 vuotta kestävä maahantulokielto on voitu asettaa EU+-kansalaiselle tai tämän perheenjäsenelle (aiemman) maasta poistamisen yhteydessä, mikäli "hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä" (1 mom.). Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että maahantulokiellosta on säädetty myös ulkomaalaislain 150 §:ssä (1214/2013), jonka 2 momentin mukaisesti maahantulokielto voidaan määrä enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. Koska säännöksiä tulee soveltaa yhdessä, ei toistaiseksi määrätty maahantulokielto EU+-kansalaisten tai heidän perheenjäsentensä maahantulokielto voi kuitenkaan olla pidempi kuin mitä ulkomaalaislain 150.2 § mahdollistaa, ellei kyse ole "[l]aadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitu[sta]", jolloin kielto voi olla enintään 15 vuotta. Tältäkin osin tosin lainsäädännön johdonmukaisuutta olisi syytä tarkistaa.

Pohjoismaiden kansalaisten käännyttämisen perusteista on säädetty erikseen ulkomaalaislain 169 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan "Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen -- voidaan käännyttää, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädetyin edellytyksin taikka kansanterveyttä 156 a §:ssä säädetyin edellytyksin". Edellytyksenä lisäksi

---

[598] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta (*vapaan liikkuvuuden direktiivi*).

[599] HE 205/2006 vp, s. 28/II. Esitöissä (mts., s. 28/II ja 29/I) tällaisiksi henkilöiksi on mainittu esimerkiksi Neuvostoliiton alueelta peräisin oleva Viron kansalainen, jolle voidaan myöntää oleskelulupa ulkomaalaislain 48 §:n (57/2011) perusteella tai unionin kansalainen, joka on ihmiskaupan uhri, jolloin oleskelulupa voidaan myöntää 52 a §:n perusteella.

on, ettei hänen – muuta kuin lyhytaikaista – oleskelua ole rekisteröity lain 157.3 §:n (34/2006) tarkoittamalla tavalla. Käytännössä tällöinkin sovellettavaksi voi tulla ainoastaan käännyttäminen ulkomaalaislain 142.2,4 §:n tarkoittamassa tilanteessa, ellei kyse ole ulkorajalla tapahtuvasta käännyttämisestä.

Edellä on käsitelty EU+- ja Pohjoismaiden kansalaisten käännyttämisen perusteita lähinnä ulkomaalaislain 10 luvun sääntelyn näkökulmasta. Ulkomaalaislaista ei kuitenkaan löydy säännöstä, jonka mukaan heihin ei näiden perusteiden ohella sovellettaisi myös yleisempää ulkomaalaislain 148 §:n käännyttämisen perusteita koskevaa sääntelyä. Tämä johtuu siitä, että kyseinen sääntely koskee kaikkia ulkomaalaisia, joihin myös EU+-kansalaiset ja Pohjoismaiden kansalaiset on käsitteellisesti luettava. Se onko näin vapaan liikkuvuuden direktiiviä implementoitaessa ajateltu, jää jossain määrin epäselväksi.[600] Mikäli tarkoituksena on, ettei lain 148 §:ää sovellettaisi EU+- tai Pohjoismaiden kansalaisiin, tulisi sääntelyä tältä osin täsmentää. Kyseisen säännöksen mukaan ”[u]lkomaalainen voidaan käännyttää, jos:

> 1) hän ei täytä 11 §:n 1 momentissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä; (30.12.2013/1214)
>
> 2) hän kieltäytyy antamasta tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa tahallaan näistä vääriä tietoja;
>
> 3) hän on viisumia tai oleskelulupaa hakiessaan antanut tahallaan henkilöllisyyttään tai matkaansa koskevia, viisumin tai oleskeluluvan myöntämiseen vaikuttaneita vääriä tietoja;
>
> 4) hän on lyhyen Suomessa oleskelunsa aikana saattanut itsensä kykenemättömäksi huolehtimaan itsestään;
>
> 5) hänen voidaan perustellusta syystä epäillä hankkivan tuloja epärehellisin keinoin;
>
> 6) hänen voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja;
>
> 7) hän on ilman rajanylityslupaa ylittänyt rajan rajanylityspaikan ulkopuolelta tai rajanylityspaikan kautta aikana, jolloin rajanylityspaikka on ollut suljettu;

[600] Kallio (2018, s. 511) tulkitsee ulkomaalaislain 167 §:n olevan poikkeus 148 §:n sääntelyyn.

> 8) hänen voidaan tuomitun vankeusrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikokseen, josta on Suomessa säädetty vankeusrangaistus, tai epäillä syyllistyvän toistuvasti rikoksiin;
>
> 9) hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa oleskelunsa aikana;
>
> 10) hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan; taikka
>
> 11) on tehty häntä koskeva kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun neuvoston direktiivin 2001/40/EY 1–3 artiklassa tarkoitettu maastapoistamispäätös”.[601]

Lisäksi säännöksen 2 momentin mukaan: ”Käännyttää voidaan myös ilman oleskelulupaa maahan tullut ulkomaalainen, jonka oleskelu Suomessa edellyttäisi viisumia tai oleskelulupaa, mutta joka ei ole sitä hakenut tai jolle ei ole sitä myönnetty”. Kuten säännöksestä voidaan havaita, ovat perusteet jossain määrin hankalasti yhteensovitettavissa EU:n vapaaseen liikkuvuuteen.

Kun kyse on muista ulkomaalaisista kuin EU+-kansalaisista tai Pohjoismaiden kansalaisista on ilmeistä, että kyseiset käännyttämisen perusteet tulevat sovellettavaksi. Heidän osaltaan käännyttämisen säännösperusta on ulkomaalaislain 142.2,4 §:ssä tai – kun he ovat kolmannen maan kansalaisia – säännöksen 2 ja 3 kohdissa. Jälkimmäisissä tilanteissa käännyttäminen on jälleen sidottu ulkorajaan, joten sisärajalla niitä ei voi soveltaa. Ulkomaalaislain 148 §:n sääntelytavasta johtuu, että mikä tahansa säännöksessä mainituista kohdista voi muodostaa perusteen käännyttämiselle, mikäli samanaikaisesti siis myös 142.2 §:n vaatimukset täyttyvät. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava se, että käännyttäminen on säännöksiin sisältyvästä ”voi” -muotoilusta johtuen aina harkinnanvaraista.[602]

Pääsyn epäämisen ja käännyttämisen rinnalla ulkomaalaislain 143, 149, 149 a (668/2013) 168 ja 169 §:ssä on säädetty eri statusryhmien karkottamisesta. Edellä (luku 2.3.1.) on kuvattu karkottamisen määritelmää koskevan säännöksen sisältö. Yleisesti karkottaminen voidaan tehdä ulkomaalaislain 149 §:n mukaisilla perusteilla, joka kuitenkin koskee vain oleskeluluvalla Suomessa oleskelleita tai

[601] Kallio (mts., s. 462–470) on avannut perusteita laajasti omassa esityksessään. Tässä esityksessä tyydytään näin ollen viittaamaan kyseiseen teokseen.

[602] Mts., s. 462. Kallion näkemys, johon kuitenkin yhdyn, on jossain määrin hankalasti yhteensovitettavissa ulkomaalaislain 98.4 §:n kanssa erityisesti, kun huomioidaan esitöiden (HE 28/2003 vp, s. 184/I) periaate, jonka mukaan ”kielteiseen turvapaikkapäätöksen liitetään myös maasta poistamispäätös, joka on joko karkottamis- tai käännyttämispäätös”.

Suomen kansalaisuuden menettäneitä ulkomaalaisia. Näin ollen vastaavaa päällekkäissoveltamista koskevaa problematiikkaa ei säännöksiin EU+- ja Pohjoismaiden kansalaisten osalta näyttäisi ilmenevän kuin käännyttämistä koskevan sääntelyn osalta. Heihin sovelletaan yksiselitteisesti 168 §:n ja 169 §:n sääntelyä, ellei kyse sitten ole sitten ulkomaalaislain 153 a §:n mukaisesta tilanteesta (, jossa oleskelulupa on myönnetty).

Yleisesti EU+-kansalaisten ja Pohjoismaiden kansalaisten karkottamisen kynnys on korkeampi kuin muilla ulkomaalaisilla. EU+-kansalaiset ovat karkottamisen näkökulmasta myös jossain määrin keskenään poikkeavassa asemassa riippuen muun muassa heidän iästään, oleskeluoikeuden lajista sekä oleskelun kestosta. Tässä suhteessa myös Pohjoismaiden kansalaiset ovat suojatummassa asemassa suhteessa muihin EU+-kansalaisiin. Ulkomaalaislain 169.2 §:n mukaan (ulkomaalaislain 157.3 §:n mukaisesti rekisteröityneitä) pohjoismaalaisia voidaan karkottaa vain ”jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä”. Lisäksi jos oleskelu on jatkunut yli viisi vuotta, voidaan kyseisen statuksen omaava henkilö karkottaa ”ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä”.

> Kyseisen säännöksen esitöissä ei ole avattu sitä mihin yleisellä järjestyksellä tai yleisellä turvallisuudella viitataan.[603] Sen sijaan ulkomaalaislain 11.1,5 §:n esitöissä on todettu ”[y]leiseen järjestykseen ja turvallisuuteen katsotaan kuuluvan kaikki sellainen toiminta, jolla pyritään takaamaan yhteiskunnan jäsenille turvallinen ja viihtyisä elin- ja toimintaympäristö, torjumaan ja selvittämään rikoksia sekä oikeudenloukkauksia että ennaltaehkäisemään ja poistamaan häiriöitä”.[604] Yleinen järjestys ja turvallisuus on perinteisesti ollut käsitteellinen sanapari, jota myös oikeustieteellisessä tutkimuksessa on tarkasteltu.[605] Lakimuutoksella 360/2007 ulkomaalaislain 169 §:n sanamuotoa muutettiin nykymuotoon, jossa yleinen järjestys ja turvallisuus eriytettiin muotoon ”yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus”. Lakiehdotuksessa muutosta ei perusteltu muutoin kuin toteamalla sen olevan täsmennys.[606]

---

[603] HE 28/2003 vp, s. 221/II, HE 205/2006 vp, s. 43/II ja HE 272/2018 vp, s. 74.
[604] HE 28/2003 vp, s. 125/II.
[605] Ks. esim. *Tuori, Kaarlo*, Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6–7/1999, s. 920–931 ja *Lavapuro, Juha*, Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. Lakimies 3/2000, s. 412–422.
[606] HE 205/2006 vp, s. 43/II. Osittain vastaava muutos tehtiin ulkomaalaislain 36 §:ään lakimuutoksella 358/2007, jonka taustalla oli Neuvoston direktiivi 2003/109/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2003, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta. Tämän muutoksen yhteydessä aiempi ”yleinen järjestys ja turvallisuus” korvattiin muo-

> Ulkomaalaislain 169 §:n esitöissä vakavien syiden käsitettä ei erikseen avata, vaan viitataan 168 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin.[607] Tätä voidaan pitää luonnollisena, sillä kyseisen säännöksen 2 momentti käytännössä vastaa lain 169.3 §:ää tältä osin: ”Unionin kansalainen, joka on saanut pysyvän oleskeluoikeuden, tai unionin kansalaisen perheenjäsen, jolle on myönnetty pysyvä oleskelukortti, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä”. Kyseisen säännöksen esitöissä todetaan momentin sanamuodon taustalla olevan vapaan liikkuvuuden direktiivin 28(2) artikla. Tässäkään yhteydessä ei tarkemmin kerrota mitä vakavilla syillä tarkoitetaan, vaan hallituksen esityksessä jopa todetaan, ettei myöskään direktiivissä ole kerrottu näille sisältöä. Tämän takia merkityssisältöä näytetään rakentavan kansallisen käytännön varaan todeten, että karkottaminen on mahdollista vain, jos kyse on erityisen vakavasta rikoksesta. Kuitenkin edelleen esitöissä todetaan, ettei rikokset sinällään saa muodostaa karkottamispäätöksen perustaa, vaan ne vain ilmentävät sellaista henkilökohtaista käytöstä, joka taas voi muodostaa säännöksessä tarkoitetun uhan. Edellytyksenä onkin sen arvioiminen, onko todennäköistä, että henkilö jatkaa toimintaa.[608] Vakavien syiden johdosta ”[k]arkottamisen kynnys on asetettu tavallista korkeammalle”.[609]

Jos Pohjoismaiden kansalaisen oleskelu Suomessa on kestänyt yli kymmenen vuotta, ei häntä voida ulkomaalaislain 169.3 §:n mukaan karkottaa kuin ”yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä”. Tämän osalta sääntely vastaa EU+-kansalaisia koskevaa sääntelyä (ulkomaalaislain 168.3 §). Myöskään pakottavien syiden käsitettä ei ole määritelty vapaan liikkuvuuden direktiivissä.[610] Sen

---

toilulla ”yleinen järjestys tai turvallisuus”. Taustalla oli direktiivin 12(1) artikla, jossa ”yleinen järjestys tai yleinen turvallisuus” -muotoilua käytettiin. Samaa muotoilua on käytetty myös direktiivin 6(1), 9(7), 17(1) ja 22 artikloissa. Muutettaessa ulkomaalaislain 36 §:n muotoilua lain esitöissä (Hallituksen esitys Eduskunnalle 94/2006 vp, s. 27/II–28/I laeiksi ulkomaalaislain ja opintotukilain 1 §:n muuttamisesta) todettiin seuraavaa: ”Pykälän 1 momentin sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että käytetään sanayhdistelmää yleistä järjestystä tai turvallisuutta voimassa olevan lain yleistä järjestystä ja turvallisuutta sijasta. Ja-sanan muuttaminen tai-sanaksi ilmentää paremmin sitä jo vallitsevan käytännön mukaista asiantilaa, että sekä yleinen järjestys että yleinen turvallisuus ovat itsenäisiä seikkoja harkittaessa oleskeluluvan epäämistä. Myös direktiivissä yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus on erotettu toisistaan”. Tämä muotoilu päätyi tuolloin myös lakiin (ks. EV 295/2006 vp). Mainitun 169 §:n käsitemuutoksen esitöissä (HE 205/2006 vp, s. 19/I) on kuitenkin mainittu muotoilu ”yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta” viitatessa maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiin. Tästä näkökulmasta mielenkiintoista onkin, että ulkomaalaislain 11.1,5 §:ssä säädettynä maahantulon edellytyksenä edelleen on siis se, ettei ulkomaalaisen katsota vaarantavan ”yleistä järjestystä ja turvallisuutta” (ks. tarkemmin Kallio 2018, s. 145–149). Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisesta oleskeluluvan myöntämisen esteenä ks. Aer 2016, s. 119–124.

[607] HE 205/2006 vp, s. 43/II.

[608] Mts., s. 41/II. Tässä yhteydessä on syytä tosin pohtia, onko Migrillä riittävää asiantuntemusta tämän kysymyksen arviointiin ja tarvittaisiinko tässä sääntelyä yhteistoiminnasta turvallisuusviranomaisten kanssa.

[609] Mts., s. 42/I.

[610] Mts., s. 41/II.

sijaan ulkomaalaislain 168.5 §:n mukaan ”pakottavaksi syyksi katsotaan se, että unionin kansalaisen on todettu syyllistyneen tekoon, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin yksi vuosi vankeutta, ja hänen rikoksen vakavuuden tai rikollisen toiminnan jatkumisen perusteella arvioidaan olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle tai hänen epäillään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta”. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että: ”Ensinnäkin edellytetään, että tietty teko on vakavuudeltaan lainsäädännössä arvioitu vakavaksi, ja toiseksi, että rikos tai rikokset osoittavat tekijän olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle jatkossakin”.[611] Säännöksen viimeinen lause taas liittyy epäilyyn terroristiseen toimintaan osallistumisesta tai sen valmistelusta.[612]

Muiden kuin EU+- tai Pohjoismaiden kansalaisten osalta karkottamista koskeva sääntely ilmenee siis ennen kaikkea ulkomaalaislain 143 ja 149 §:stä. Sääntelyä täydentää vielä ulkomaalaislain 149 a § (668/2013), jossa on säädetty ”[t]oisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan saaneen Suomeen karkottamiseen liittyvään vahvistuspyyntöön vastaami[sesta] ja karkotettavan takaisinottami[sesta]”. Edellä mainituista säännöksistä lain 143 §:ssä määritellään maasta karkottamisen käsite.[613] Jälkimmäinen (149 §) taas sisältää perusteet, joilla karkottaminen voidaan tehdä. Säännöksen 1 momentin mukaan ”[m]aasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut tai Suomen kansalaisuuden menettänyt ulkomaalainen:

> 1) joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa;
>
> 2) jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin;
>
> 3) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; taikka
>
> 4) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan”.

[611] Mts., s. 42/II.
[612] Mts., s. 43/I. Pakottavista syistä ks. myös Aer 2016, s. 303–304 ja Kallio 2018, s. 515.
[613] HE 272/2018 vp, s. 73.

Karkottaminen on siten mahdollista, mikäli oleskeluluvalla Suomessa oleskelleen henkilön oleskelupa päättyy, eikä hänellä enää sen jälkeen ole vaadittavaa oleskelulupaa tai hän menettää Suomen kansalaisuuden ja hänellä ei vastaavalla tavalla sen jälkeen ole vaadittavaa oleskelulupaa (ulkomaalaislaki 149.1,1 §). Tässä suhteessa säännöksen 1 momentin 1 kohta näyttäisi viittaavan nimenomaan lain 143.1 §:n kohtiin 3 ja 4, koska kyseisen säännöksen kohdat 1 ja 2 taas koskevat tilanteita, joissa henkilöllä on edelleen voimassa oleva oleskeluoikeus. Oleskeluoikeuden ulkomaalainen on voinut menettää joko sen vuoksi, että hänen oleskelulupansa voimassa olo on päättynyt tai vaihtoehtoisesti, jos se on peruutettu ulkomaalaislain 58 §:n, 58 b §:n tai 108 §:n mukaisesti. Kansalaisuuden henkilö on taas voinut menettää kansalaisuuslain 5 luvun mukaisesti.

Puuttuvan oleskeluluvan lisäksi karkottaminen on mahdollista myös rikosperustein (ulkomaalaislaki 149.1,2 §) sekä turvallisuusperustein (149.1 § 3–4 k.). Kuten säännöksen 2 kohdan osalta käy ilmi voi rikosperustainen karkottamisperuste syntyä joko yhden vakavan rikoksen tai vaihtoehtoisesti useamman rikoksen perusteella. Asiassa on huomioarvoista se, että sääntely on sidottu enimmäisrangaistuksen vähimmäismäärään, eikä vähimmäisrangaistuksen laatuun ja määrään. Kuten Kallio huomauttaa, on näin ollen karkottaminen mahdollista esimerkiksi yhden rikoslain 23 luvun (545/1999) 4 §:n (1198/2002) *törkeän rattijuopumuksen* tai useamman lain 3 §:n (1198/2002) tarkoittaman *rattijuopumuksen* perusteella.[614] Törkeän rattijuopumuksen osalta enimmäisrangaistuksena on säännöksen 2 momentin mukaisesti enintään kahden vuoden vankeusrangaistus.[615]

Ulkomaalaislain 149.1 §:n 3 ja 4 kohdissa on säädetty turvallisuusperusteisesta karkottamisesta. Näistä edellistä voitaneen luonnehtia henkilökohtaiseksi, kun taas jälkimmäinen liittyy kansallisen turvallisuuden vaarantamiseen. Karkottaminen lain 149.1,3 §:n nojalla voi perustua pelkkään uhka-

[614] Kallio 2018, s. 473.

[615] Huomaa, että ulkomaalaislain 149.2 §:n johdosta myös tilanteessa, jossa ulkomaalainen on jätetty syyntakeettomana rangaistukseen tuomitsematta rikoslain 3 luvun (515/2003) 4 §:n (515/2003) tarkoittamalla tavalla, karkottaminen on mahdollista. Huomaa kuitenkin, että jos syyte on hylätty anteeksiantoperusteella, ei ulkomaalaislain 149.1,2 §:ää voida soveltaa (ks. Kallio 2018, s. 474).

arvioon, jossa henkilön henkilökohtainen käyttäytyminen osoittaa muiden turvallisuuden olevan vaarassa. Säännöksen soveltaminen ei sinänsä edellytä sitä, että toiminta olisi johtanut rikokseen.[616] Kohdan 4 perusteella tapahtuva karkottaminen taas edellyttää toimintaa. Tältä osin sääntely vastaa ulkomaalaislain 148.1,10 §:n käännyttämisperustetta.

Pakolaisten osalta sääntelyyn liittyy poikkeus ulkomaalaislain 149.3 §:ssä. Sen mukaan pakolaisen saa kyllä karkottaa 1 momentin kohtien 2–4 tarkoittamissa tilanteissa, mutta häntä ei kuitenkaan saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden kansainvälisen suojelun tarve on todettu olevan olemassa. Lisäksi pakolaisen saa karkottaa vain sellaiseen maahan, joka on suostuvainen ottamaan hänet vastaan. Säännöksen sanamuodosta johtuu, ettei poikkeussääntely koske toissijaisen suojeluaseman omaavia henkilöitä.

Toisena poikkeuksena ovat ulkomaalaiset, ”joille on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa”. Heidät on ulkomaalaislain 149.4 §:n mukaan mahdollista karkottaa maasta vain siinä tapauksessa, että kyseinen henkilö ”muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan”. Muotoilu vastaa tältä osin pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 12(1) artiklan muotoilua. Koska säännöksessä edellytetään riittävän vakavaa uhkaa, ei syyllistyminen yleisesti johonkin rikokseen riitä karkotusperusteeksi. Sen sijaan erityisen vakaviin rikoksiin, esimerkkinä huumausaine-, seksuaali-, väkivalta- ja vapaudenriistorikoksiin syyllistyminen täyttänee mainitun vaatimuksen. Kallion mukaan taas välittömyys ”edellyttää sen arvioimista, onko olemassa erityisen painavia syitä olettaa, että ulkomaalainen tulee tekemään tai uusimaan rikoksen tulevaisuudessa”.[617]

Kun maasta poistamista tarkastellaan selvittämisvelvollisuuden näkökulmasta, on syytä huomioida, että turvapaikkamenettelyssä, tarkemmin turvapaikkapuhuttelussa on kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyn yhteydessä tullut selvittää se, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon (ulkomaalaislaki 97 a.2 §). Sen sijaan, jos maasta poistamista koskeva asia on tullut vireille muuta kautta ja muussa yhteydessä, tulee

[616] Ks. mts., s. 474–475 ja Aer 2016, s. 311.
[617] Kallio 2018, s. 477 ja HE 94/2006 vp, s. 35/II.

edellä (tässä luvussa) kerrotusti ja ulkomaalaislain 145 §:n mukaisesti asianosaista ja hänen Suomessa olevaa aviopuolisoaan tai tähän rinnastettavaa kuulla asian käsittelyn yhteydessä.[618] Asian käsittelyssä noudatetaan myös ulkomaalaislain 7.2 §:ää sekä hallintolain 31.1 §:ää kuitenkin huomioiden sen, että kyse on viranomaisaloitteisesta, ei asianosaisaloitteisesta asiasta.[619]

Viranomaisaloitteisuus sekä se, että maasta poistamista koskeva sääntely on lähtökohtaisesti harkinnanvaraista johtaa tarpeeseen punnita toimenpidettä puoltavia ja sitä vastaan puhuvia seikkoja.[620] Selvittämisen näkökulmasta tämä voi johtaa tarpeeseen selvittää asiaa hyvinkin laajasti, jotta kokonais-

[618] Se millä statuksella olevia tulee säännöksen tarkoittamina henkilöinä kuulla, ratkeaa tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Kuulemisen liityntä perusoikeuksiin ja hyvän hallinnon takaisiin, viittaa henkilöllisesti melko laajaan kuulemistarpeeseen.

[619] Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että alun perin asianosaisaloitteisesta asiasta voi myöhemmin muodostua viranomaisaloitteinen asia, jossa myös vastuu selvittämisestä siirtyy alkuperäistä asiaa voimakkaammin viranomaisen vastuulle. Tästä esimerkkinä tuore KHO 2020:61: ”Vietnamin kansalainen A oli saapunut Suomeen kiintiöpakolaisena vuonna 1990. Asiassa oli selvitetty, että A oli hankkinut Vietnamin viisumin ja matkustanut Vietnamiin vuonna 2015 vierailulle sairaan isänsä luo sekä 11. - 27.9.2016 isänsä hautajaisiin. Maahanmuuttovirasto katsoi, että A näin tehdessään turvautui vapaaehtoisesti kansalaisuusvaltionsa suojeluun. Maahanmuuttovirasto katsoi lisäksi maatietoon perustuen, että henkilökohtaiset ja kotimaan yleiset olosuhteet, joiden vallitessa A:sta oli tullut pakolainen, olivat lakanneet olemasta, ja että olosuhteiden muutos oli merkittävä ja pysyvä. Maahanmuuttoviraston päätöksen mukaan asiassa ei ollut ilmennyt pakottavia syitä, joiden vuoksi A voisi kieltäytyä turvautumasta Vietnamin suojeluun. Maahanmuuttovirasto lakkautti näillä perusteilla A:n pakolaisaseman. Hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen Maahanmuuttoviraston päätöksestä. Hallinto-oikeus totesi, että A ei ollut hänelle varatusta tilaisuudesta huolimatta kertonut, miksi hän katsoi edelleen olevansa kansainvälisen suojelun tarpeessa suhteessa Vietnamiin. Kun otettiin lisäksi huomioon Maahanmuuttoviraston päätöksestä ilmenevä Vietnamin yleistä turvallisuustilannetta koskeva maatieto, A:n pakolaiseksi lähtemisestä kulunut pitkä aika ja se, ettei A:lla ollut selvitetty olleen ongelmia hankkiessaan viisumia tai matkustaessaan ja oleskellessaan Vietnamissa, hallinto-oikeus katsoi, että A ei ollut enää vainon vaarassa suhteessa kotimaahansa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ulkomaalaislain 107 § perustuu pakolaissopimuksen 1 artiklan C kohtaan. Pykälää sovellettaessa oli siten otettava huomioon pakolaissopimusta koskevan UNHCR:n käsikirjan tulkintasuositukset. Käsikirjan mukaan pakolaissopimuksen 1 artiklan C kohdan luettelo pakolaisaseman lakkauttamisen perusteista oli tyhjentävä ja sitä oli tulkittava suppeasti. Kun otettiin huomioon edellä mainitut oikeusohjeet ja tulkintasuositukset, A:n matkojen syyt sekä se, ettei A ollut hakenut Vietnamin passia, vaan teki matkansa pakolaisen matkustusasiakirjaa ja viisumia käyttäen, korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei A ollut Maahanmuuttoviraston päätöksessä esitetyillä perusteilla vapaaehtoisesti turvautunut kansalaisuusvaltionsa suojeluun. Korkein hallinto-oikeus myös totesi, että pakolaisaseman lakkauttamisperustetta arvioitaessa on kansalaisuusvaltion yleisissä olosuhteissa tapahtuneiden muutosten lisäksi otettava huomioon pakolaisen yksilöllisen suojelun tarve. Asiassa ei ollut ollut käytettävissä selvitystä valittajan pakolaiseksi ottamisen perusteista. Selvitysvelvollisuus sen suhteen, olivatko pakolaisaseman syntymisen taustalla olleet olosuhteet lakanneet olemasta, oli ensisijaisesti viranomaisella. Kun valittajan pakolaiseksi tulon perusteena olevat olosuhteet olivat jääneet selvittämättä, ei ollut myöskään selvitetty, että olosuhteet, joiden vallitessa hänestä oli tullut pakolainen, olisivat lakanneet olemasta. Hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston päätökset kumottiin.”

[620] Asiassa on syytä huomata, että samat näkökulmat kuin edellä turvapaikkaperusteisiin liittyen. Voi hyvin olla niin, että viranomaisella on velvollisuus kertoa asianosaisille siitä mitä kriteerejä punninnassa käytetään. Tämä johtuu siitä, että kuultaessa viranomaisen on pystyttävä eksplikoimaan mitä asiaa ja perustetta kuuleminen koskee.

valtainen punninta voidaan tehdä. Toisaalta tällöinkin selvittämisvelvollisuuden rajoja lähtökohtaisesti määrittävät hallinnon yleiset oikeusperiaatteet johtavat siihen, ettei yliselvittämiseen ole oikeutta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos selvästi maasta poistamista vastaan puhuvia seikkoja alkaa muodostua, ei sen puolesta puhuvia seikkoja enää ole tarpeen tai edes sallittua selvittää, mikäli todennäköistä, ettei punninta kallistu maasta poistamisen kannalle. Sen sijaan poistamisen puolesta puhuvia seikkoja on selvitettävä, kunnes asia voidaan ratkaista siten, ettei poistamista vastaan puhuvat seikat enää pysty muuttamaan harkintaa. Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet myös ohjaavat siihen, ettei maasta poistamisharkinnassa tule lähtökohtaisesti selvittää kuin sitä maasta poistamisperustetta, jonka perusteella asia on viranomaisessa tullut vireille. Menettelyllisesti on syytä huomata, että kuulemisen tulee myös aina oltava todellista, ei vain muodollista.

4.4. Muut kuin ensimmäiset luvat

Edellä (luvut 4.2. ja 4.3.) on käsitelty oleskelulupia lähinnä ns. ensimmäisinä lupina. Ne ovat voimassa määräaikaisesti. Kun oleskeluluvan määräaika täyttyy, lakkaa myös sen voimassa olo, ellei lupaa ole uusittu. KHO 2012:83 vuosikirjaratkaisun mukaisesti uusi oleskelulupahakemus voidaan käsitellä jatkolupana, mikäli sitä on haettu ennen tai välittömästi edellisen luvan päättymisen jälkeen.

> KHO 2012:83. Kolmannen maan kansalainen D oli oleskellut Suomessa jatkuvalla (A) työntekijän oleskeluluvalla 18.9.2004 lähtien, minkä jälkeen hänellä oli ollut jatkuva oleskelulupa 18.9.2007 saakka. D haki uutta oleskelulupaa 8.10.2007.
>
> Jatkolupaa tulee hakea ennen kuin edellinen oleskelulupa päättyy. Maahanmuuttovirasto ei myöntänyt D:lle pysyvää oleskelulupaa vaan uuden jatkuvan oleskeluluvan, koska hänen yhtäjaksoinen laillinen oleskelunsa oli keskeytynyt eikä hän ollut myöskään hakenut uutta lupaa välittömästi luvan päättymisen jälkeen. Päätös pysytettiin voimassa.

Mikäli uusi oleskelulupa käsitellään jatkolupana, tarkoittaa se sitä, että uusi määräaikainen lupa myönnetään, mikäli ne edellytykset, joiden perusteella edellinen oleskelulupa oli myönnetty, ovat edelleen voimassa (ulkomaalaislaki 54 §, 121/2018, 1 mom.). Ulkomaalaislain 36.1 §:n mukaan kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, mikäli muut edellytykset

edelleen täyttyvät. Näin ollen lähtökohtana on, että esimerkiksi toimeentulon on edelleen oltava turvattuna, joskaan tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan sosiaalietuuteen ei ole jatkoluvan myöntämisen este (ulkomaalaislaki 39.3 §).

Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden osalta uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään, mikäli esille ei ole tullut sellaisia seikkoja, joiden perusteella vaikuttaisi ilmeiseltä, ettei niitä edellytyksiä, joiden perusteella edellinen määräaikainen lupa myönnettiin, enää olisi (ulkomaalaislaki 54.2 §). Kaikissa edellisissä tilanteissa jatkolupa myönnetään enintään neljäksi vuodeksi (ulkomaalaislaki 55 §, 720/2018, 1 mom.). Sen sijaan, jos kyse on ulkomaalaislain 54.3 §:n tarkoittamasta tilanteesta, jossa ulkomaalainen on ensin työskennellyt lain 45.1 §:n tarkoittamalla tilapäisellä oleskeluluvalla kaksi vuotta yhtäjaksoisesti, myönnetään kyseisen oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, mikäli luvan myöntämisen edellytykset ovat edelleen voimassa. Tällöin ulkomaalaislain 55 §:n (720/2018) 2 momentin mukaisesti oleskeluluvan perusteen muuttuessa tilapäisestä jatkuvaksi, sovelletaan oleskeluluvan pituuteen ulkomaalaislain 53 §:n eli ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituutta koskevaa sääntelyä. Näin ollen lähtökohtaisesti tällainen ”jatkuva” oleskelulupa myönnetään vuodeksi, ellei matkustusasiakirja ole voimassa tätä lyhempää aikaa (1 mom.) tai jos työtehtävä suoritetaan loppuun myönnetyn oleskeluluvan aikana, enintään kahdeksi vuodeksi (3 mom.).

Lainvalmistelussa olisi syytä harkita, onko tältä osin sääntelyä syytä muuttaa käsitteiden johdonmukaisuuden varmistamiseksi.

4.5. Kansalaisuusasiat

Edellä (luvut 4.2., 4.3. ja 4.4.) käsittely on liittynyt erilaisiin oleskelulupiin. Toimeksiantoon (luku 1.) on edellisten lisäksi sisältynyt tarve tarkastella myös kansalaistamis- ja viisumiasioihin sisältyvää selvittämisvelvollisuutta. Se kuuluuko kansalaisuus- tai kansalaistamisasiat[621] lopulta edes ulkomaalaisoikeuden käsitteen (luku 2.1.2.) lienee jossain määrin epäselvää, koska kyse on eräänlaisesta oikeudellisesta transformaatiosta, jossa aiemmin ulkomaalaisen statuksen omannut henkilö ei jatkossa

[621] Toimeksiannossa on käytetty käsitettä kansalaistamisasiat. Tässä luvussa käsitellään joiltain osin laajemminkin kansalaisuusasioita, jota voidaan pitää ylempitasoisena käsitteenä kansalaistamiselle. Kansalaisuusasioihin kuuluu myös esimerkiksi syntymän perusteella kansalaisuuden saaminen.

olekaan enää kyseisessä oikeusjärjestelmässä ulkomaalainen, vaan kansalainen. Pohdinta oikeudenalan rajanvedosta on kuitenkin lähinnä akateeminen. Huomionarvoista kuitenkin on, ettei Aerin Ulkomaalaisoikeuden perusteet -teoksessa tai Ulkomaalaisoikeus -kokoelmateoksessa kansalaistamista käsitellä juuri ollenkaan.[622]

Perustuslain 5.1 §:n lähtökohtana on, että ”Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella”. Edelleen säännöksen 2 momentin mukaan ”Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden”. Kuten Saraviita huomauttaa, kuuluu kansalaisuuden perusteista päättämistä koskeva valta suvereenin valtion oikeuksiin.[623] Tämä tulee kuitenkin tehdä EU-oikeuden mukaisesti.[624] Huomionarvoista on myös todeta, ettei esimerkiksi EIS turvaa oikeutta kansalaisuuden saamiseen.[625] Sen sijaan joissain yhteyksissä oikeutta kansalaisuuteen on pidetty perusoikeutena.[626]

Suomessa kansalaisuutta koskeva perussäädös on siis vuoden 2003 kansalaisuuslaki, jonka 3 §:ssä säädetään Migrille toimivalta (ks. luku 2.2.1.) päättää kyseissä laissa tarkoitetusta ”Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä ja menettämisestä sekä kansalaisuusaseman määrittämisestä”. Käsitteellisesti Suomen kansalaisuuden saamiseen sisältyy sen saaminen syntymän perusteella (kansalaisuuslaki 2 luku), hakemuksesta (3 luku) tai ilmoituksesta (4 luku). Säilyttämisestä ja menettämisestä taas on säädelty lain 5 luvussa ja kansalaisuusaseman määrittämisestä 6 luvussa. Vaikka kansalaisuuslain 3 § siten osoittaa toimivallan myös kansalaisuuden saamiseen syntymän perusteella, ei

---

[622] Ks. kuitenkin Aer 2016, s. 26–27.
[623] Saraviita 2011, s. 112–113.
[624] Raitio 2016, s. 492.
[625] *Pellonpää, Matti* et al., Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent 2018, s. 805–807. Sen sijaan esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 60/1991) 7(1) artikla turvaa oikeuden kansalaisuuteen heti syntymästään lähtien; ks. esim. *Hakalehto, Suvianna*, Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent 2018, s. 194.
[626] Ks. *Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo*, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Alma Talent 2014, s. 129.

Migrillä pääsääntöisesti näissä tilanteissa ole roolia.[627] Pääsääntöisesti tiedot syntyneestä lapsesta ilmoittaa väestötietojärjestelmään väestötietolain 25.1 §:n mukaisesti se lain 23.1,5 §:n tarkoittama kunnan viranomainen, jonka palvelujen piirissä lapsi on syntynyt sekä lain 24.1 §:n 3 ja 4 kohtien (1175/2019) mukaisesti vanhemmat tai huoltajat. Kun ilmoitus on vastaanotettu, Digi- ja väestövirasto toteaa tiedon ja merkitsee pääsääntöisesti kansalaisuuden suoraan saatujen tietojen perusteella.

Kansalaisuuslakia voisi olla tarkoituksenmukaista korjata siltä osin, että siinä selkeästi todettaisiin Migrin ja Digi- ja väestöviraston toimivalta kansalaisuuden myöntämisessä tai toteamisessa.

Migrin rooli tässä luvussa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä liittyy siten enemmänkin muihin kansalaisuuslain tarkoittamiin menettelyihin. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että myös näiden asioiden käsittelyssä on sovellettava hallinnon yleislakeja, kuten erityisesti hallintolakia, koska jälkimmäisessä ei ole säädetty poikkeusta (hallintolaki 4 §), eikä kansalaisuuslaki pääsääntöisesti näyttäisi myöskään sisältävän hallintolaista poikkeavia yksittäisiä säännöksiä (hallintolaki 5.1 §). Tosin esimerkiksi kansalaisuuslain 5 § täsmentää hallintolain 34 §:ää. Lisäksi esimerkiksi kansalaisuuslain 6 § edellyttää henkilöllisyyden selvittämistä lähtökohtaisesti tarkemmin kuin mitä hallintolaki.

Hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden (hallintolaki 6 §) ohella kansalaisuusasioissa tulee sovellettavaksi myös ehdottomaan muotoon säädetty kansalaisuuslain 4 §:stä ilmenevä periaate siitä, ettei lain soveltaminen saa johtaa tilanteeseen, jossa henkilöstä tulisi kansalaisuudeton. Sen sijaan mielenkiintoista kyllä, vaikka kyse on osin ulkomaalaisia koskevien asioiden käsittelystä, ei ulkomaalaislakia sovelleta kansalaisuusasioiden käsittelyssä. Sen sijaan perustetta sille, miksei vaikkapa ulkomaalaislain 5 §:stä ilmenevää periaatetta siitä, ettei lakia sovellettaessa ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa

[627] Tämän oikeudellisen selvityksen aikana Migristä saadun tiedon mukaan vuosittain noin 1 000 tapausta johtaa Digi- ja väestöviraston Migrille tekemään pyyntöön kansalaisuuslain 36 §:n tarkoittaman kansalaisuusaseman määrittämiseksi. Edelleen Migristä saadun tiedon mukaan virasto itse aloittaa vuosittain ”muutamassa sadassa tapauksessa” kansalaisuusaseman määrittämisen. Lisäksi vuosittain ”joissain kymmenissä tapauksissa lapsi saa toissijaisesti Suomen kansalaisuuden syntymäpaikan perusteella, koska muuten jäisi kansalaisuudettomaksi”. Vuosittain on myös muutamia tapauksia, jossa jommankumman vanhemman kansalaisuus on tuntematon, jolloin kansalaisuuden periytymistä lapselle ei voida todeta. Tämä johtaa tarpeeseen kansalaisuuslain 12 §:n (260/2018) 2 mom. soveltamiseen: ”Suomessa syntynyttä lasta, jonka vanhempien kansalaisuus on tuntematon, pidetään Suomen kansalaisena niin kauan kuin hänen ei ole todettu olevan vieraan valtion kansalainen. Sama koskee Suomessa avioliiton ulkopuolella syntynyttä lasta, jonka synnyttäneen äidin kansalaisuus on tuntematon. Jos lapsi on todettu vieraan valtion kansalaiseksi vasta sen jälkeen, kun hän on täyttänyt viisi vuotta, lapsen Suomen kansalaisuus kuitenkin säilyy”.

enempää kuin on välttämätöntä, voisi yleisenä oikeusperiaatteena soveltaa myös kansalaisuusasioiden käsittelyssä, ei ole havaittavissa.

Kansalaisuuslain 13 §:ssä on säädetty kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä. Säännöksen 1 momentin mukaan: ”Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hakemusta ratkaistaessa:

> 1) hän on täyttänyt 18 vuotta tai sitä ennen avioitunut;
>
> 2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa (asumisaikaedellytys):
>
> a) viimeksi kuluneet viisi vuotta keskeytyksettä (yhtäjaksoinen asumisaika); tai
>
> b) seitsemän vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä (kerätty asumisaika);
>
> 3) hän ei ole syyllistynyt muulla kuin rikesakolla rangaistuun tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon (nuhteettomuusedellytys);
>
> 4) hän ei ole olennaisesti laiminlyönyt elatusvelvollisuuttaan tai julkisoikeudellisia maksuvelvoitteitaan;
>
> 5) hän pystyy luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa; ja
>
> 6) hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai näiden sijasta vastaavan tasoinen suomalaisen tai suomenruotsalaisen viittomakielen taito (kielitaitoedellytys)” (579/2011).

Kysymys on eräänlaisesta tarkastuslistasta. Kuten säännöksen 2 momentissa todetaan, voidaan näistä poiketa vain jäljempänä kansalaisuuslaissa säädetyillä perusteilla; Muissa tapauksissa kansalaistaminen tulee suorittaa. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että lain 13.3 §:n mukaan henkilöä ei kuitenkaan voida kansalaistaa, ”vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen Muissa tapauksissa kansalaistaminen tulee suorittaa. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että lain 13.3 §:n mukaan henkilöä ei kuitenkaan voida kansalaistaa, ”vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta

asettua asumaan Suomeen taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua”.[628]

Kansalaisuuslain 3.2 §:ssä on säädetty siitä, kuinka Migrillä on toimivalta vahvistaa kansalaisuuslaissa tarkoitetussa hakemuksessa tai ilmoituksessa käytettävien lomakkeiden kaavat. Kansalaisuushakemus[629] ja ilmoitukset[630] on saatavissa Migrin verkkosivuilta. Johtuen sääntelytavasta, tulee Migri saaneeksi kaikki hallintolain 31 §:n tarkoittamat tiedot hakemuksen yhteydessä, jonka vuoksi sillä ei käytännössä pitäisi olla tarvetta lisäselvityksiin. Mikäli tietojen perusteella voidaan todeta, että hakija täyttää kansalaisuuslain 13.1 §:n tarkoittamat ehdot, eikä häneen voida soveltaa lain 13.2 §:n mukaisesti kyseisestä laista ilmenevää poikkeussääntelyä, tulee hakemus hyväksyä ja kansalaisuus myöntää. Lain esitöissä on kuitenkin tarkennettu sitä, miten lomakkeessa ilmoitettuihin tietoihin tulee suhtautua,[631] jonka lisäksi puutteellisten tietojen osalta Migrillä on oikeus ja velvollisuus pyytää hakijaa hallintolain 22 §:n mukaisesti täydentämään hakemustaan. Kansalaisuuslain 14–25 §:ssä on säädetty tarkennuksia muun muassa 13 §:ssä käytettyihin käsitteisiin (esimerkiksi asumisajan laskeminen, kielitaitoedellytys, Pohjoismaiden kansalaiset jne.). Pääsääntöisesti nämäkin ovat yksinkertaisia poikkeussääntöjä, jotka osoittavat lopulta sidotun harkinnan lopputuloksen.

Kansalaisuuden hakemisen rinnalla Suomen kansalaisuuden voi joissain tapauksissa saada ilmoituksesta. Tällaista tilanteista on säädetty kansalaisuuslain 4 luvussa. Myös näiden säännösten osalta kyse on melko yksinkertaisesta lakiin sidotusta menettelystä, jossa ei ole harkintamarginaalia. Siinä henkilö saa kansalaisuuden, mikäli vain täyttää säännöksissä mainitut kriteerit. Koska myös ilmoitusmenettelyn osalta Migrillä on kansalaisuuslain 3.2 §:n mukaan ollut toimivalta vahvistaa käytettävien

---

[628] Kyseinen säännös lisättiin kansalaisuuslakiin perustuslakivaliokunnan mietinnön (8/2002 vp, s. 4/II) perusteella. Lisäys liittyi valiokunnan näkemykseen siitä, että esitetyssä (Hallituksen esitys Eduskunnalle 235/2002 vp kansalaisuuslaiksi) muodossa kansalaisuuslain 13.1 § olisi jättänyt kansalaisuuden myöntämisen tosiasiallisesti harkinnanvaraiseksi. Näin ollen valiokunta poisti ehdotuksesta muotoilun ”voidaan -- myöntää” jättäen jäljelle vain ehdottoman ”myönnetään” muotoilun.

[629] Ks. https://migri.fi/documents/5202425/5786140/Kansalaisuushakemus%2C+KAN_1+%28fi%29/53da2fa8-eaae-4d61-8ac1-cf0749cb6d84/Kansalaisuushakemus%2C+KAN_1+%28fi%29.pdf /luettu 26.5.2020.

[630] Ks. https://migri.fi/kansalaisuusilmoitus /luettu 26.5.2020.

[631] Ks. HE 235/2002 vp, s. 41/I–44/I.

lomakkeiden kaavat, keskittyy viranomaisen selvittämisvelvollisuus lähinnä siihen informaatioon, jonka myötävaikuttamisvelvollinen hakija, so. ilmoittaja lomakkeessa ilmoittaa.

Niin syntymän perusteella kuin hakemuksen tai ilmoituksen perusteella vireille tullut kansalaisuusasia näyttäisi kokonaisuudessaan olevan melko yksinkertaista ja suppean harkintamarginaalin sisältävää hallintoasian käsittelyä. Tässä suhteessa ne poikkeavat kansalaisuuslain 5 luvun asioista, jotka liittyvät kansalaisuuden menettämiseen. Vaikka tämän oikeudellisen selvityksen kohteena on ollut vain kansalaistamisasiat (luku 1.), voidaan kansalaisuuden menettämisen tai säilyttämiseen liittyvää sääntelyä tässä yhteydessä kuvata jossain määrin monimutkaisemmaksi sekä harkinnanvaraisemmaksi. Tähän viittaavat muun muassa kansalaisuuslain 33 a §:n (564/2019) sisältämät muotoilut siitä, kuinka tietyissä tilanteissa ”voidaan päättää” kansalaisuuden menettämisestä sekä se, että tietyistä rikoksista tuomittu henkilö ”voi menettää” kansalaisuuden.

4.6.Viisumiasiat

Suhteessa oleskelulupiin (luvut 4.2.–4.4.) ja kansalaisuusasioihin (luku 4.5.) viisumiasioiden (käsitteestä ks. luku 2.1.4.) käsittely muodostaa ulkomaalaishallinnossa muista poikkeavan kokonaisuuden. Selvittämisvelvollisuuden näkökulmasta merkittävin poikkeus on kokonaan muista poikkeava menettelytapasääntely. Tämä johtuu ennen kaikkea ulkomaalaislain 17.1 §:ssä säädetystä poikkeuksesta hallintolain soveltamisvelvollisuuteen. Kyseisen säännöksen mukaan säännöksessä mainituissa (luku 2.3.2.) 15 asiassa ei sovelleta hallintolakia, vaan viisumisäännöstöä ja siihen sisältyvää menettelyä.

Selvittämisvelvollisuuden näkökulmasta oleellisiksi viisumisäännöstön artikloiksi näyttäisi muodostuvan ensinnäkin 23 artikla, jossa säädetään hakemusta koskevasta päätöksestä. Kyse on hallintomenettelyn ”lopputuotteesta”, jolla hakijalle joko myönnetään joku artiklojen 24 (yhtenäinen viisumi), 25 (alueellisesti rajoitettu viisumi) tai 26 (lentokentän kauttakulkuviisumi) taikka evätään viisumi eli hylätään hakemus (viisumisäännöstö 23 artiklan kohta 4). Hakemuksen jättämisen näkökulmasta oleellisia taas ovat artiklat 9–11, joissa on säädetty hakemuksen jättämistä koskevista käytännön ohjeista, hakemuksen jättämistä koskevista yleisistä säännöistä sekä hakulomakkeesta. Näistä viisumisäännöstön 10(3) artiklassa on tarkemmin säädetty siitä, kuinka ”[h]akemusta jättäessään hakijan on

a) esitettävä hakemuslomake 11 artiklan mukaisesti;

b) esitettävä matkustusasiakirja 12 artiklan mukaisesti;

c) esitettävä valokuva asetuksessa (EY) N:o 1683/95 säädettyjen vaatimusten mukaisesti tai, kun viisumitietojärjestelmä on käytössä, VIS-asetuksen[632] 48 artiklan mukaisesti ja tämän asetuksen 13 artiklassa säädettyjä vaatimuksia noudattaen;

d) sallittava tarvittaessa sormenjälkiensä ottaminen 13 artiklan mukaisesti;

e) maksettava viisumimaksu 16 artiklan mukaisesti;

f) toimitettava 14 artiklassa ja liitteessä II tarkoitetut liiteasiakirjat;

g) todistettava tarvittaessa, että hänellä on 15 artiklassa tarkoitettu riittävä ja voimassa oleva matkasairausvakuutus".

Viisumihakemusta käsittelevän viranomaisen näkökulmasta keskeistä on tarkistaa näiden vaatimusten täyttyminen sekä esimerkiksi tarvittaessa otettava alakohdan d tarkoittamat ja 13 artiklassa tarkemmin määritellyt biometriset tunnisteet, jotta hakemus voidaan ottaa käsiteltäväksi (artikla 19, kohta 1). Käytännössä kuitenkin viisumiasioiden käsittelyssä viisumisäännöstön 11 artiklassa tarkoitettu hakemuslomake ohjaa merkittävässä määrin sitä mitä tietoja viranomainen kerää osana asian selvittämistä. Kyseisen artiklan 1 kohdan mukaisesti hakija on velvollinen täyttämään ja allekirjoittamaan säännöstön I liitteessä olevan lomakkeen.[633] Käytännössä lomakkeen täyttämisen tulisi yhdessä edellä mainittujen hakemuksen jättämistä koskeviin yleisiin sääntöihin sisältyvän tarkistuslistan kanssa, johtaa siihen, että viranomaisella pitäisi olla käytössään kaikki tarpeellinen tieto, jotta se asian voi käsitellä ja lopulta ratkaista.

Viisumisäännöstön 19 artiklassa on tarkemmin säädetty hakemuksen tutkittavaksi ottamisesta. Tämä artikla sisältää käytännössä myös menettelytapaohjeet sen osata mitä toimia viranomaisen on asiassa tehtävä. Artiklan 1 kohdan mukaan viranomaisen on ensinnäkin tarkistettava, että hakemus on jätetty

---

[632] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus).

[633] Lomakkeen pituuden vuoksi sitä ei ole tarkoituksenmukaista liittää tähän oikeudelliseen selvitykseen. Lomake on kuitenkin saatavissa osoitteesta: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009R0810&from=FI#d1e36-27-1 /luettu 26.5.2020.

viisumisäännöstön 9(1) artiklan osoittamassa aikaikkunassa[634]. Sen lisäksi on siis tarkistettava edellä mainitulla tavalla hakemuksen sisältävän vaaditut tiedot. Kun näiltä osin estettä tutkittavaksi ottamiselle ei ole, on toimivaltaisen viranomaisen noudatettava VIS-asetuksen 8 artiklassa[635] kuvattuja menettelyjä sekä tutkittava hakemus tarkemmin (viisumisäännöstö 19 artiklan kohta 2). Mikäli taas 19(1) artiklan edellytykset eivät täyttyisi, tulee viranomaisen todeta, ettei hakemusta oteta tutkittavaksi sekä viipymättä ” palautettava hakemuslomake ja kaikki hakijan toimittamat asiakirjat, hävitettävä kerätyt biometriset tiedot, palautettava viisumimaksu, ja jätettävä hakemus tutkimatta” (kohta 3). Huomionarvoista kuitenkin on todeta, että viisumisäännöstön 19(4) artiklan mukaan ”[e]dellä olevasta poiketen hakemus, joka ei täytä 1 kohdassa asetettuja vaatimuksia, voidaan ottaa tutkittavaksi humanitaarisista syistä tai kansallisen edun perusteella”.

Viisumisäännöstön 21 artiklassa on säädetty maahantulonedellytysten tarkastamisesta ja riskienarvioinnista.[636] Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että toimivaltaisen viranomaisen on varmistuttava siitä, että hakija täyttää Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan mukaiset maahantulon edellytykset sekä kiinnitettävä erityistä huomiota ”sen arvioimiseen, aiheutuuko hakijasta laittoman maahanmuuton riski tai vaara jäsenvaltioiden turvallisuudelle ja aikooko hakija poistua jäsenvaltioiden

---

[634] ”Hakemus on jätettävä aikaisintaan kolme kuukautta ennen suunnitellun vierailun alkua. Vähintään kuudeksi kuukaudeksi myönnetyn toistuvaisviisumin haltijat voivat jättää hakemuksen ennen viisumin voimassaolon päättymispäivää”.

[635] ”Hakemuksesta saatavien tietojen tallentamiseen liittyvät menettelyt

1. Viisumiviranomaisen on hakemuksen saatuaan luotava siitä viipymättä tiedosto tallentamalla 9 artiklassa tarkoitetut tiedot viisumitietojärjestelmään, mikäli hakijan on annettava nämä tiedot.
2. Hakemustiedostoa luodessaan viisumiviranomaisen on 15 artiklan mukaisesti tarkistettava viisumitietojärjestelmästä, onko jokin jäsenvaltio jo kirjannut viisumitietojärjestelmään saman hakijan aiemmin tekemän hakemuksen.
3. Jos järjestelmään on kirjattu aiempi hakemus, viisumiviranomaisen on linkitettävä kukin uusi hakemustiedosto samaa hakijaa koskevaan aiempaan hakemustiedostoon.
4. Jos hakija matkustaa ryhmässä tai puolisonsa ja/tai lastensa kanssa, viisumiviranomaisen on luotava kutakin hakijaa varten erillinen hakemustiedosto ja linkitettävä yhdessä matkustavia henkilöitä koskevat hakemustiedostot toisiinsa.
5. Jos jotakin tietoa ei oikeudellisista syistä vaadita tai sitä ei tosiseikkojen perusteella voida antaa, asianomaiseen yhteen tai useampaan kohtaan merkitään ’ei sovelleta’. Sormenjälkien osalta viisumitietojärjestelmässä on 17 artiklan soveltamiseksi voitava tehdä ero niiden tapausten, joissa niitä ei oikeudellisista syistä vaadita, ja niiden tapausten, joissa niitä ei tosiseikkojen perusteella voida antaa, välillä. Tämä toimintamahdollisuus lakkautetaan neljän vuoden kuluttua, jollei sitä vahvisteta 50 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun arvioinnin perusteella tehdyllä komission päätöksellä”.

[636] Riskienarvioinnin näkökulmasta jossain määrin epäselväksi on jäänyt, onko ulkoministeriöllä mahdollisuus todellisuudessa arvioida tätä riskiä.

alueelta ennen kuin haettavan viisumin voimassaolo päättyy.” (1 kohta). Edelleen hakemusta käsiteltäessä on tarkistettava viisumitietojärjestelmästä tiedot VIS-asetuksen 8 artiklan 2 kohdan sekä 15 artiklan mukaisesti. Maahantulon edellytyksiä tarkastettaessa on tarkistettava, ”a) että esitetty matkustusasiakirja ei ole virheellinen, väärä tai väärennetty; b) hakijan esittämät tiedot suunnitellun oleskelun tarkoituksesta ja olosuhteista; onko hänellä toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtö- tai asuinmaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varma, tai kykeneekö hän hankkimaan laillisesti tällaiset varat[637]; c) onko hakija määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS); d) että hakijan ei katsota muodostavan uhkaa minkään jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 19 kohdan mukaisesti eikä kansainvälisille suhteille eikä häntä erityisesti ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon; e) hakijalla on riittävä ja voimassa oleva matkasairausvakuutus, jos sellainen vaaditaan” (kohta 3). Lisäksi ”Konsulaatin on tarvittaessa tarkistettava aikaisempien ja suunniteltujen oleskelujen pituus sen varmistamiseksi, ettei hakija ole ylittänyt jäsenvaltioiden alueella sallitun oleskelun enimmäiskestoa, riippumatta pitkäaikaista oleskelua varten myönnetyn kansallisen viisumin tai toisen jäsenvaltion myöntämän oleskeluluvan nojalla sallitusta mahdollisesta oleskelusta” (kohta 4).[638]

Viisumihakemusten käsittelyä ohjaavat myös ehkä periaatteellisiksi luonnehdittavat toimintaohjeet, joista on säädetty viisumisäännöstön 21 artiklan kohdissa 7–9. Näistä ensimmäisen mukaan ”[h]akemuksen tutkinta perustuu erityisesti esitettyjen asiakirjojen aitouteen ja luotettavuuteen sekä hakijan antamien ilmoitusten totuudenmukaisuuteen ja luotettavuuteen”. Perustelluissa tapauksissa toimival-

[637] Viisumisäännöstön 21(5) artiklan mukaan: ”Toimeentuloon tarvittavat varat arvioidaan suunnitellun oleskelun keston ja tarkoituksen mukaan jäsenvaltioiden Schengenin rajasäännöstön 34 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti asettamien ohjeellisten määrien perusteella soveltamalla asianomaisen jäsenvaltion tai asianomaisten jäsenvaltioiden edullisessa majoituksessa tapahtuvan ylläpidon keskihintoja oleskelupäivien lukumäärällä kerrottuna. Ylläpito- ja/tai majoitussitoumusta koskeva selvitys voi myös olla osoituksena toimeentuloon tarvittavien varojen olemassaolosta”.

[638] Mikäli kyse on lentokentän kauttakulkuviisumista, on toimivaltaisen viranomaisen erityisesti tarkistettava ”a) että esitetty matkustusasiakirja ei ole virheellinen, väärä tai väärennetty; b) asianomaisen kolmannen maan kansalaisen lähtö- ja tulopaikat sekä suunnitellun matkareitin ja lentokentän kauttakulun johdonmukaisuus; c) todisteet jatkomatkasta lopulliseen määränpäähän” (viisumisäännöstön 21 artiklan 6 kohta).

taisella viranomaisella on kuitenkin mahdollisuus ”kutsua hakija haastatteluun ja pyytää lisäasiakirjoja” (kohta 8). Lisäksi menettelyllisenä sääntönä on kohtaan 9 kirjattu, ettei aikaisempi viisumin epääminen automaattisesti johda uuden hakemuksen epäämiseen, vaan uusi hakemus on arvioitava kaikkien käytettävissä olevien tietojen perusteella. Käytännössä tämä koskee kuitenkin vain niitä tapauksia, jossa aiempi viisumihakemus oli jo otettu tutkittavaksi, sillä tutkimatta jätettyjen hakemusten osalta viisumisäännöstön 19(3) artikla on vaatinut palauttamaan kaikki hakemukseen liittyvät asiakirjat.

> Viisumisäännöstön 22 artikla mahdollistaa menettelyn (pl. lentokentän kauttakulkuviisumit), jossa jokin jäsenvaltio on voinut vaatia, että muiden jäsenvaltioiden keskusviranomaisten on kuultava kyseisen jäsenvaltion keskusviranomaisia tutkiessaan tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten tai tiettyihin ryhmiin kuuluvien tällaisten henkilöiden hakemuksia. Artiklan 3 kohta edellyttää tällaisesta vaatimuksesta ilmoittamista komissiolle, joka taas artiklan 4 kohdan mukaisesti on velvollinen ilmoittamaan esitetyistä vaatimuksista jäsenvaltioille.

Viisumisäännöstön 23(4) artiklan mukaisesti viisumihakemuksen lopputulos voi olla joko myönteinen tai kielteinen taikka hakemuksen käsittely voidaan keskeyttää. Mikäli kyse on myönteisestä päätöksestä, myönnetään hakijalle siis joku kolmesta viisumityypistä. Tässä viranomaisilla on kansallisen lainsäädännön mahdollisissa puitteissa sekä viisumisäännöstössä asetettuja enimmäispituuksia noudattaen harkintavaltaa sen suhteen minkä pituisena ja kuinka montaa (yksi, kaksi tai monikerta) maahantuloa varten viisumi myönnetään (artikla 24).

Lähtökohtana on, että viisumit myönnetään yhtenäisenä, mutta viisumisäännöstön 25(1) artiklan mukaisesti viisumi voidaan myöntää poikkeuksellisesti myös alueellisesti rajoitettuna – vain myöntävän jäsenvaltion alueella voimassa olevana – silloin,

> ”a) kun jäsenvaltio, jota asia koskee, katsoo, että humanitaarisista syistä tai kansallisen edun tai kansainvälisten velvoitteiden vuoksi on tarpeen
>
> i) poiketa periaatteesta, jonka mukaan Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja c–e alakohdassa säädettyjen maahantuloedellytysten on täytyttävä;
>
> ii) myöntää viisumi huolimatta siitä, että 22 artiklan mukaisesti kuultu jäsenvaltio vastustaa yhtenäisen viisumin myöntämistä; tai
>
> iii) myöntää viisumi asian kiireellisyyden vuoksi, vaikka 22 artiklan mukaista ennakkokuulemista ei ole toteutettu; tai

b) kun konsulaatin perusteltuina pitämistä syistä hakijalle myönnetään uusi viisumi saman kuuden kuukauden aikana tapahtuvaa oleskelua varten, jonka kuluessa hakija on jo käyttänyt kolme kuukautta voimassa olevaa yhtenäistä viisumia tai alueellisesti rajoitettua viisumia.”

Edellä (tässä luvussa) on käsitelty viisumien myöntämistä. Viisumisäännöstön 32 artiklassa säädetään tilanteesta, jossa viisumi evätään. Epäämispäätös tulee tehdä,

”a) jos hakija:

i) esittää virheellisen, väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan;

ii) ei perustele suunnitellun oleskelun tarkoitusta tai olosuhteita;

iii) ei esitä todisteita riittävistä varoista oleskelukustannusten kattamiseen ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtö- tai asuinmaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on taattu, tai että hän kykenee hankkimaan laillisesti nämä varat;

iv) on jo oleskellut jäsenvaltioiden alueella kolme kuukautta kuluvien kuuden kuukauden aikana yhtenäisen viisumin tai alueellisesti rajoitetun viisumin perusteella;

v) on määrätty maahantulokieltoon SIS:ssä;

vi) saattaa muodostaa uhan jonkin jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 19 kohdan mukaisesti tai kansainvälisille suhteille, erityisesti, jos hänet on jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon; tai

vii) ei pysty osoittamaan, että hänellä on riittävä matkasairausvakuutus, jos sellainen vaaditaan; tai

b) jos on perustellut syyt epäillä hakijan esittämien liiteasiakirjojen aitoutta tai niiden sisällön todenmukaisuutta, hakijan esittämien ilmoitusten luotettavuutta tai hänen aikomustaan poistua jäsenvaltioiden alueelta ennen haetun viisumin voimassaolon päättymistä”.

Epäämistä koskeva päätös on perusteltava ja annettava viisumisäännöstön liitteessä VI olevalla vakiolomakkeella[639] (kohta 2), josta hakijalla on kansallisen lainsäädännön mukaisesti oikeus hake muutosta (kohta 3). Kun päätös epäämisestä on tehty, ei ulkomaalaisella ole tällöin oikeutta maahantuloon

[639] Ks. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009R0810&from=FI#d1e35-35-1 /luettu 26.5.2020.

ennen kuin mahdollisesti muutoksenhaussa epäämispäätös kumotaan tai henkilö saa uudessa menettelyssä viisumin.

Epääminen liittyy läheisesti viisumien mitätöintiin, joka taas liittyy kumoamiseen. Voisi sanoa, että mitätöinti on eräällä tavalla jälkikäteistä epäämistä ja taas kumoaminen on mitätöintiä siinä hetkessä, kun edellytykset eivät enää täyty, vaikka ne myöntämishetkellä olisivatkin täyttyneet. Kuten viisumisäännöstön 34 artiklan 1 kohdasta voidaan huomata, tulee viisumi mitätöidä ”jos käy ilmi, että viisumin myöntämistä koskevat edellytykset eivät täyttyneet sen myöntämisajankohtana, erityisesti jos on vakavia perusteita olettaa, että viisumi on saatu vilpillisesti”. Edelleen 34(2) artiklan mukaan ”Viisumi kumotaan, jos käy ilmi, että sen myöntämistä koskevat edellytykset eivät enää täyty”. Molempiin artikloihin sisältyy sääntelyä sen osalta minkä maan viranomaiset ovat asiassa toimivaltaisia. Edellisten ohella viisumi voidaan kumota myös viisuminhaltijan pyynnöstä (kohta 3). Siitä miten mitätöintiä tai kumoamista koskeva asia tulee vireille, ei viisumisäännöstössä ole säädetty, ellei kyse ole viisuminhaltijan pyynnöstä.

5. Lopuksi

Tässä maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyötä kehittävään MISEC-hankkeeseen sisältyvässä oikeudellisessa selvityksessä on tarkasteltu eri ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten selvittämisvelvollisuutta sekä viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ulkomaalaisasioissa. Selvityksen toimeksiantona on ollut tarkastella kolmea teemaa, joita ovat olleet:

1) viranomaisen velvollisuus selvittää ja hakijan velvollisuus myötävaikuttaa;
2) salassapitoa koskeva sääntely ulkomaalaisasioissa; sekä
3) tiedonsaanti ja -käyttö ulkomaalaisasioissa.

Näihin teemoihin liittyen hankkeen tilaajana toiminut Migri on esittänyt tarkennetut kysymykset, joita selvityksessä on laajasti tarkasteltu. Keskeisenä havaintona on sekä varsinaisten oikeuslähteiden että oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten perusteella ollut se, ettei selvittämisvelvollisuudelle ole asetettavissa yleisiä vähimmäis- tai enimmäisrajoja. Kulloinkin tarkastelussa oleva asia, sen ratkaisua koskevat säännökset sekä tosiseikasto ratkaisevat lopulta sen, miten paljon asiaa on selvitettävä. Selvittämisvelvollisuuden toteuttamista kuitenkin sitovasti ohjaavat viranomaisten toimivaltasäännökset, jotka rajoittavat selvittämisen tapoja ja tiedonhankintakeinoja. Selvittämisvelvollisuuden toteuttamisen ulottuessa perusoikeuksiin rajoittavasti, edellyttää tällaiset toimet perusoikeuksien rajoittamista koskevan sääntelyn edellytysten täyttymistä. Hallintolain yleiset säännökset eivät mahdollista selvittämiskeinoja, joilla puututaan yksilön perusoikeuksiin.

Hallinto-oikeudellisena ja hallintolaista ilmenevänä lähtökohtana on, että asiaa on selvitettävä sen verran, että se on ratkaistavissa. Tämä tarkoittaa sitä, että kukin asia ja sitä koskevat menettelytapasäännöt sekä niin hallinto-oikeuden kuin ulkomaalaisoikeuden oikeusperiaatteet osoittavat sen oikeudellisen kehikon, jossa asiaa käsittelevän viranomaisen on toimittava. Osassa asioita selvittämistä on säädelty tarkemmin, jolloin viranomaisella on velvollisuus suorittaa tietyt toimet, jonka lisäksi joissain tapauksissa tiettyjen toimien suorittamiselle on asetettu tiettyjä rajoituksia tai kynnyksiä. Tällöin kyseistä selvittämiskeinoa on mahdollista käyttää vasta sen jälkeen, kun kriteerit täyttyvät.

Koska selvittäminen on vahvasti sidottu käsiteltävään asiaan, rajoittaa sitä erityisesti oikeusperiaatteet, jotka yhtäältä ohjaavat viranomaisten toimintaa sen osalta, mitä ylipäätänsä saa selvittää ja missä laajuudessa. Toisaalta oikeusperiaatteet voivat toimia itse ratkaisua ohjaavina normeina. Esimerkiksi

palautuskielto tai Benefit of the Doubt -periaate sekä perusoikeusmyönteinen laintulkinta ohjaavat päätöksentekoa asianosaiselle myönteiseen suuntaan. Vastaavasti esimerkiksi suhteellisuusperiaate tai tarpeellisuusvaatimus rajoittavat mahdollisuuksia selvittää asioita ”varmuuden vuoksi” tai käyttää hankittuja tietoja lähtökohtaisesti vain sellaisiin tarkoituksiin, joita varten niitä ei ole kerätty, ellei lailla ole toisin säädetty.

Ulkomaalaisasioiden parissa toimii useita viranomaisia, joiden rooli yhteiskunnassa on toisistaan poikkeava. Siinä missä esimerkiksi poliisin yleiset toimivaltuudet ovat melko laajat ja erityisesti rikostutkintaan liittyen poliisilla on mahdollisuus hyvinkin laajasti toimia, on ulkomaalaisasioista pääosin vastuussa oleva Migri taas hallintoviranomainen. Ulkoasiainhallinnon, tarkemmin ulkoministeriön ja Suomen edustustojen tehtävät ovat ulkomaalaisasioissa moninaisia ja niissä jopa menettelyyn sovellettava lainsäädäntö vaihtelee sen mukaan mistä asiaryhmästä on kyse: Viisumeita käsitellään viisumisäännöstön mukaan, kun taas oleskelulupiin liittyvät tehtävät ovat hallintolain soveltamisalan piirissä. Poliisin osalta taas näyttäisi siltä, että lainsäädännössä olevat epäjohdonmukaisuudet johtavat siihen, että lainsoveltajan voi olla käytännössä hankala tunnistaa, mitä lainsäädäntöä sovelletaan kunkin ulkomaalaisasian käsittelyssä. Myös muiden viranomaisten osalta on käynyt ilmi, että tiettyjen säännösten ajatellaan johtavan toisten automaattiseen soveltamatta jättämiseen, vaikka nykytiedon valossa säännöksiä tulisi pyrkiä viimeiseen asti yhteensovittamaan.

Tätäkin voidaan pitää luonnollisena, sillä ulkomaalaislaki ja siihen sidoksissa olevat lait sekä viranomaisia sääntelevät yleislait muodostavat erittäin sekavan verkoston, joka edellyttäisi lainsoveltajalta kaikkien näiden säädösten sisältämien säännösten hallintaa. Kun vielä erikseen huomioidaan se, että ulkomaalaisoikeudessa on melko paljon oikeuskäytäntöä niin kansallisella kuin eurooppaoikeudellisella *sensu largissimo* tasolla, näyttäytyy ulkomaalaisoikeus poikkeuksellisen epäselvänä kokonaisuutena. Tämä johtaa myös pyrkimyksiin lukea laista enemmän kuin mihin se näyttäisi luvan antavan. Näkemyksemme tässä selvityksessä on ollut suhteellisen kriittinen esimerkiksi avointen lähteiden käyttöön tai toimivaltuuksien tulkinnalliseen laajentamiseen. Tämän vuoksi olemme sekä selvityksen kuluessa että raportissamme pyrkineet nostamaan esiin sen, ettei haluttuja ja todennäköisesti tarpeellisia toimia tulisi rakentaa tulkinnan varaan, vaan esittää ministeriölle nimenomaan lakien muutta-

mista ottaen huomioon perusoikeuksien rajoittamista koskevat yleiset vaatimukset. Mikäli jo syntynyttä käytäntöä jatketaan, ulkomaalaisoikeuden soveltaminen käy yhä monimutkaisemmaksi. Tällä taas on kielteisiä vaikutuksia yhtäältä asianosaisten oikeusturvaan, mutta toisaalta siihen lähtökohtaan, että jokaisessa asiassa tulisi pyrkiä tekemään sellainen ”oikea” ratkaisu, jonka lainsäätäjä on tahtonut tehtävän.

Selvityksessä on muun muassa käsitelty asianosaisten henkilöllisyyden selvittämistä. Tätä koskevien tarkempien säännösten puuttuminen on sekä ulkomaalaisoikeuden että laajemmin julkisen hallinnon oikeuden ongelma: Meillä ei ole yksiselitteisesti säädetty, tuleeko viranomaisen varmasti tuntea hallinnossa asioiva ja millä tavalla tästä tulisi varmistua. Tämä lienee seurausta siitä, että maassamme on maailmanlaajuisestikin poikkeuksellisen hyvät perusrekisterit. Ulkomaalaisten osalta tätä ei kuitenkaan voida pääsääntöisesti hyödyntää, jonka lisäksi heillä ei välttämättä ole asiakirjoja mukanaan tai he syystä tai toisesta piilottelevat niitä. Hyvin haastaviksi tulevat tilanteet, miten tulisi toimia silloin, jos herää vahva epäily siitä, ettei henkilö ole se, kuka hän väittää olevansa tai päätös huomataan myöhemmin tehdyn jonkun muun henkilöllisyydelle. Ratkaisuista näihin tilanteisiin tulisi selkeyden vuoksi säätää laissa. Viranomaisen tulee kuitenkin rekisterinpitäjän huolehtia siitä, että sen käsittelemät tiedot asiankäsittelyssä ovat tietosuojalainsäädännössä edellytetyllä tavalla täsmällisiä.

Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden ja asianosaisen myötävaikuttamisvelvollisuuden suhdetta on käsitelty edellä eri asioiden yhteydessä. On selvää, että asianosaisaloitteisissa asioissa hakijalla on merkittävä velvollisuus osoittaa perusteet hakemukselleen, mutta esimerkiksi perheenyhdistämistä koskevassa sääntelyssä ei suoranaisesti kerrota, mitä asiakirjoja perhesiteen osoittamiseksi tulisi toimittaa. Mitä haavoittuvammassa asemassa ulkomaalainen on, sitä selkeämmin perusoikeusjärjestelmä ohjaa tukemaan tätä hallintoasiansa käsittelyssä. Tämä taas johtaa siihen, että viranomaisen neuvonta- ja selvittämisvelvollisuus korostuu. Tämä ei saisi johtaa kuitenkaan tilanteeseen, jossa väärinkäytöksiä olisi mahdollista tehdä ikään kuin vaikeuttamalla asian selvittämistä ja pakottamalla viranomainen tekemään käytännössä myönteinen päätös sen vuoksi, että käytettävissä olevat tiedot ovat puutteellisia. EU-lainsäädäntö mahdollistaisi myös sääntelyn, jonka seurauksena viranomainen voisi katsoa myötävaikuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneen henkilön implisiittisesti peruuttaneen hakemuksensa. Tällaisen sääntelyn implementointia olisi syytä vielä harkita uudelleen.

Avointen lähteiden osalta keskeinen havainto liittyy siihen, että tiedonhankinta kirjautumista edellyttävistä sosiaalisen median palveluista näyttää edellyttävän nimenomaista sääntelyä. Kirjautumista vaativat sosiaalisen median palvelut jäävät näin ollen myös viranomaisen selvittämisvelvollisuuden ulkopuolelle, ellei tiedonhankinnasta tällaisista luonteeltaan suljetuista palveluista säädetä erikseen laissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että niissä tilanteissa, joissa hakija vetoaa esimerkiksi sosiaalisen median kautta tietoonsa tulleeseen uhkaan, mikä liittyy hänen esittämäänsä hakemusperusteeseen, viranomainen voi osana selvittämisvelvollisuuttaan pyytää asianosaiselta selvitystä tiedon paikkansapitävyydestä. Avoimista lähteistä saatujen tietojen käyttöön ulkomaalaisasiassa sisältyy kuitenkin riskejä, joista keskeisimmät liittyvät tietojen laatuun. Valemedian, valeuutisen, valeprofiilin ja muun verkossa oleva disinformaation tunnistaminen voi olla tosiasiallisesti hankalaa. Viranomaisella on taas rekisterinpitäjänä velvollisuus osoittaa, että se ei käsittele epätäsmällisiä tietoja. Samaan aikaan on huomattava, että laissa ei säädetä siitä, että asianosaisella olisi näyttötaakkaa siitä, että esimerkiksi sosiaalisesta mediasta hankitut tiedot pitävät paikkaansa tai etteivät ne pidä paikkaansa.

Avointen lähteiden osalta toinen keskeinen havainto liittyy siihen, ettei ole oikeudellista estettä sille, että viranomainen tarkastelee avoimissa lähteissä – tässä tapauksessa muissa kuin kirjautumista vaativissa palveluissa – olevia tietoja. Avoimista lähteistä saatujen tietojen käyttö hallintoasiassa edellyttää sitä, että viranomainen noudattaa lainsäädännössä vahvistettuja vaatimuksia ja rajoituksia. Henkilötietojen käsittelylle täytyy aina olla lainmukainen peruste, minkä lisäksi tietojenkäsittelyssä on noudatettava henkilötietojen käsittelyn yleisiä periaatteita. Henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava myös informointivelvollisuutta ja muita rekisteröidyn oikeuksia, ellei näihin oikeuksiin ole säädetty perusoikeusrajoitusedellytykset täyttäviä rajoittavia säännöksiä laissa. Lisäksi kaikenlaiseen henkilötietojen käsittelyyn liittyy riskiperusteinen suunnitteluvelvoite. Viranomaisen on tunnistettava tietojenkäsittelyyn liittyvät riskit ja toteutettava riskiä vastaavan turvallisuustason varmistamiseksi asianmukaiset ja organisatoriset toimenpiteet (tietoturvallisuustoimenpiteet). Perustason tietoturvallisuustoimenpiteiden vaatimukset on säädetty tiedonhallintalaissa.

Viranomaisten välisten tiedonvaihdon osalta on huomattava, että eduskunta on hyväksynyt tämän selvitystyön loppuvaiheessa lain henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (EV 87/2020 vp). Uusi laki korvaa ulkomaalaisrekisterilain, johon liittyy tässä oikeustieteellisessä selvityksessä

esitetyllä tavalla lainsäädännön tarkistustarpeita. Uuteen lakiin on sisällytetty maahanmuuttoviranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset. Uudessa laissa säädetään *inter alia* ulkoministeriön ja edustuston tiedonsaantioikeudesta suhteessa Migriin, poliisiin ja Rajavartiolaitokseen. Tämä ja muut tiedonsaantia koskevat muutokset tulevat selkeyttämään nykyistä tilannetta. Tosin on huomattava, että uudessakaan laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä tietojen luovuttamisesta ulkomaan viranomaiselle.

Ulkomaalaisia koskevien tietojen salassapitosääntely perustuu salassapito-olettamaan. Salassapitosääntelyssä niin pakolaiset, turvapaikan hakijat, oleskeluluvan hakijat kuin viisumin hakijat rinnastetaan salassapitointressinsä perusteella keskenään. Kuitenkaan tällaiselle rinnastamiselle ei ole yleisiä perusteita, vaan perustuslain 12.2 §:stä johtuva vaatimus salassapidon välttämättömyydestä ei näytä salassapitosääntelyn perustelujen valossa vakuuttavalta. Toisin kuin pakolaisen tai pääsääntöisesti turvapaikanhakijan tietojen salassapito, turistiviisumin, työperäisen oleskeluluvan tai opiskeluun edellytettävän oleskeluluvan hakijan tietojen salassapito-olettamaan perustuva sääntely suhteessa salassapitointressiin ei näyttäisi perustuvan perustuslaissa säädettyyn välttämättömään syyhyn. Näiden tietojen salassa pidettävyyttä olisi perusteltua lähestyä julkisuusolettamaan perustuvan salassapitosäännöksen kautta. Sääntelyn ongelmallisuutta ei pystytty ratkaisemaan maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä. On selvää, että perustuslain 12.2 §:ssä säädetty huomioiden maahanmuuttohallinnossa eri perusteisten asianosaisten tietojen salassapidon intressiä ja perusteita ei voida rinnastaa voimassa olevan julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan tai eduskunnan vastauksesta (EV 87/2020 vp) ilmenevän uudistetun julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan mukaisella tavalla.

Voimassa olevassa julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan salassa pidettävät tiedot on kohdistettu pakolaisen tietojen lisäksi eri perusteisten hakijoiden tietoihin. Salassapitosäännöksen intressissä mainittu turvallisuusperusteinen intressi voi olla erityisesti turvapaikan hakijalla myös sen jälkeen, kun hänellä ei ole enää hakijan statusta joko hakemuksen hyväksymisen tai epäämisen vuoksi. Salassapitosäännösten tulkinta perustuu suppean tulkinnan periaatteelle, koska salassapito on poikkeus perusoikeutena turvatusta asiakirjajulkisuudesta. Koska tällainen turvallisuusperuste voi olla olemassa myös tur-

vapaikka-asian käsittelyn jälkeen, on oikeuskäytännössä ja laillisuusvalvonnassa venytetty salassapidon perustetta laajemmaksi kuin mitä lain sanamuoto suoraan tulkittuna tarkoittaa. Julkisuuslain muutoksen yhteydessä (ks. EV 87/2020 vp) lainvalmisteluasiakirjoista (HaVM 10/2020 vp) ilmenevällä tavalla salassapito uudistetun säännöksen sanamuodonkin perusteella ulottuu muihinkin tietoihin kuin hakijaa koskevaan tietoon, joten tämä tulkinnallisuus poistuu julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan salassapitosäännöksestä.

Edellä esitetyn perusteella julkisuuslain mahdollisen uudistamisen yhteydessä maahanmuuttohallinnon asiakkaiden tietojen salassapidon perusteita tulisi arvioida huolellisesti uudestaan niin laajuuden kuin sisällönkin osalta.

Kokonaisuudessaan olemme tulleet siihen johtopäätökseen, että ulkomaalaislainsäädännön osalta olisi syytä harkita kokonaisuudistuksen tekemistä. Samalla myös sääntelyn rakennetta olisi syytä pohtia erityisesti siitä näkökulmasta, miten se voitaisiin laatia mahdollisimman yksinkertaiseksi. Samassa yhteydessä on tarkasteltava eri viranomaisten roolia, näihin ulkomaalaisasioiden käsittelyssä sovellettavaa sääntelyä sekä esimerkiksi sitä, miten tietojen on nimenomaan lainsäätäjän näkökulmasta ajateltu liikkuvan näiden välillä. Lainsäädännön rakenteen osalta olisi luonnollisesti selkeintä, että koko sääntely sisältyisi yhteen säädökseen, mutta johtuen laajasta EU-oikeudellisesta aineksesta sääntelyn taustalla, osin jopa suoraan sovellettavana, olisi tarkoituksenmukaista luoda lakiin sellainen jatkuvasti päivittyvä rakenne, jossa olisi asianmukaiset (ei vanhentuneet) informatiiviset viittaukset niin eurooppalainsäädäntöön kuin oikeuskäytäntöön. Tarkoituksenmukaista voisi olla myös syntyvän oikeuskäytännön perusteella jatkuvasti pohtia, olisiko ennakkopäätöksistä ilmenevät tulkinnat syytä sisällyttää lakiin tarkennuksina erityisesti, jos tulkinnoilla on venytetty laissa säädettyä tai paikattu lainsäädännössä olevia aukkoja.

Mikäli ulkomaalaislain korjaaminen jatkuu vastaavalla vauhdilla kuin tähän saakka, on myös syytä pohtia, miten esimerkiksi uusien lainsäädäntömuutosten esitöissä informoidaan sen kohteena olevan sääntelyn aiemmat muutokset ja niille esitetyt perustelut. Erityisesti viime vuosina näyttäisi siltä, että lakia on korjattu jopa ennen kuin edelliset korjaukset ovat tulleet voimaan ja ymmärrys voimassa olevasta oikeudesta edellyttää syvällistä perehtymistä ulkomaalaisoikeuteen ja sitä koskevaan lain-

säädäntöön sekä lainvalmisteluaineistoihin. Hyvänä esimerkkinä käynee se, että pelkästään tässä selvityksessä on viitattu yhteensä yli kuuteenkymmeneen (60) eri hallituksen esitykseen, joista suurin osa on koskenut ulkomaalaislakia. Yksilöiden oikeusturvan kannalta on ongelmallista, ettei voimassa olevan oikeuden tila ilmene selkeästi laista tai lainsäädäntö on asiantuntijallekin vaikeaselkoista. Perustuslakivaliokunta on pitänyt eri yhteyksissä sääntelyn selkeyttä tärkeänä erityisesti perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä (esim. PeVL 2/2018 vp ja 14/2018 vp). Tässä suhteessa ulkomaalaislainsäädännössä on selvästi monin osin kehitettävää. Lisäksi on vielä huomioitava, ettei vajaa 20 vuotta vanha – poikkeuksellisen monta kertaa muutettu – ulkomaalaislaki ole sisällön tai käytetyn terminologian suhteen yhtenäisiä. Tästä esimerkkinä voidaan mainita rajavartiolaitoksen, ulkoministeriön ja maasta poistamisen oikea kirjoitusasu sekä jotkin sisällölliset ristiriitaisuudet. Edelleen myös joissain yhteyksissä hallinto-oikeudellisesti hyvin merkitykselliset tehtävän ja toimivallan käsitteet ovat laissa ja sen esitöissä esitetty tavalla, joka ei vastaa oikeuskirjallisuudessa vakiintuneesti käytettyä jakoa.