

**Oleskeluluvan statuksen määräytyminen ja  
oikeudelliset vaikutukset**

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Julkisoikeus  
Leppälä Mikko  
2021

## **Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta**

**Työn nimi:** Oleskeluluvan statuksen määräytyminen ja oikeudelliset vaikutukset

**Tekijä:** Mikko Leppälä

**Oppiaine:** Julkisoikeus

**Työn laji:** Maisteritutkielma

**Sivumäärä:** XIV + 75, 1 liitetaulukko

**Vuosi:** 2021

### **Tiivistelmä:**

Kolmansien maiden kansalaiset eli muut kuin EU-kansalaiset ja heihin rinnastettavat tarvitsevat Suomessa oleskeluluvan yli kolmen kuukauden oleskeluun. Oleskeluluvista säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004) sekä muutamissa erityislaeissa. Tutkielmani on lainopillinen tutkimus, joka käsittelee määräaikaisten oleskelulupien statuksen määräytymistä, sekä statuksen oikeudellisia vaikutuksia. Tutkimukseni taustalla on tärkeä tiedonintressi, sillä kokoavaa esitystä oleskeluluvan statuksen määräytymisestä ja vaikutuksista ei ole vielä tehty. Keskeinen lähdemateriaalini oli lainsäädäntö ja esityöt. Tutkimastani KHO:n ratkaisukäytännöstä löytyi niukasti aineistoa, sillä lienee harvinaista valittaa myönteisen oleskelulupapäätöksen statuksesta.

Erittelin systematisoivalla metodilla hajanaisesta sääntelykokonaisuudesta kolme oleskeluluvan statuksen määräytymistapaa: statuksen määräytyminen nimenomaisten lain säädösten perusteella, perheenkokoajan statuksen perusteella perheenjäsenelle tuleva status, sekä viranomaisen harkintaan perustuva status. Viranomaisen harkintaa statuksen määräytymisessä on työntekoa tai yritystoimintaa varten myönnettyissä oleskeluluvissa. Selvitin tulkitsevalla metodilla oikeussääntöjä harkintaan. Nykyään jatkuva eli A-statusen oleskelulupa on pääsääntö ja tilapäinen (B) oleskelulupa poikkeus. Keskeiseksi käsitteeksi nousi maassa oleskelun tarkoitus. Hakijan subjektiivista tarkoitusta enemmän harkintaa ohjaavat objektiiviset tosiseikat kuten työsuhteen mahdollinen määräaikaisuus.

Oleskeluluvan statuksen vaikutukset systematisoin kahteen ryhmään: ulkomaalaisoikeuden sisäisiin vaikutuksiin, sekä statuksen vaikutuksiin sosiaaliturvalainsäädännössä. Statuksen keskeisin vaikutus koskee pysyvän oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä. Pysyvää oleskelulupaa tulee edeltää neljän vuoden oleskelu A-statusella. Statusella on vaikutusta myös oleskeluluvan kestoja koskevassa harkinnassa haettaessa jatkoa määräaikaiseen oleskelulupaan sekä Suomen kansalaisuuden myöntämisessä. Sosiaaliturvalainsäädännössä oleskeluluvan statuksen merkitys osoittautui odotettua vähäisemmäksi johtuen pitkälti EU-sääntelyn myötä muuttuneesta asumisperusteisen sosiaaliturvan sekä ulkomaisten työntekijöiden sosiaaliturvan sääntelystä. Status vaikuttaa asumisperusteiseen sosiaaliturvaan myös välillisesti, sillä alle vuoden tilapäisellä (B) oleskeluluvalla ei voi saada kotikuntaa. Eniten oleskeluluvan statusella on merkitystä työmarkkinatuen ja opintotuen myöntämisessä.

**Asiasanat:** ulkomaalaisoikeus, oleskeluluvat, maahanmuutto, lainoppi, ulkomaalaislaki, julkisoikeus

## Sisällys

Lähteet .....	V
Lyhenneluettelo .....	XIII
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuskysymykset ja tutkielman rakenne .....	1
1.2 Tutkimusmenetelmät.....	3
1.3 Lähteet .....	5
1.4 Tutkimustilanne .....	10
2 Ulkomaalaisoikeuden lähtökohtia .....	12
2.1 Mitä on ulkomaalaisoikeus? .....	12
2.2 Oikeus maahantuloon ja oleskeluun .....	14
2.3 Oleskelulupajärjestelmän keskeisiä käsitteitä .....	19
2.4 Sovellettavat oikeusperiaatteet .....	22
2.4.1 Oikeusperiaatteet oikeuslähteenä .....	22
2.4.2 Ulkomaalaislaista ja esitöistä ilmenevät oikeusperiaatteet.....	22
2.4.3 Ulkomaalaisoikeuden oikeusperiaatteet tutkimuskirjallisuudessa .....	26
3 Määräaikaisen oleskeluluvan status.....	29
3.1 Oleskeluluvan status nimenomaisen säännöksen perusteella .....	29
3.1.1 Tilapäinen (B) oleskelulupa nimenomaisen säännöksen perusteella .....	30
3.1.2 Jatkuva (A) oleskelulupa nimenomaisen säännöksen perusteella .....	32
3.2 Perheenkokoajan status hakijan statuksen määrittäjänä .....	34
3.2.1 Perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien perusteet.....	34
3.2.2 Oleskeluluvat ilman oikeutta perheenyhdistämiseen .....	36
3.2.3 Opiskelijoiden oikeus perheenyhdistämiseen?.....	37
3.3 Oleskeluluvan status viranomaisen harkinnan perusteella .....	40
3.3.1 Maassa oleskelun tarkoitus .....	40

3.3.2 Viranomaisen harkinta oleskeluluvan statuksen määräytymisessä .....	42
3.3.3 Hakijan tahdonilmaisun merkitys .....	46
4 Oleskeluluvan statuksen vaikutukset ulkomaalaisoikeudessa .....	49
4.1 Statuksen vaikutus jatko-oleskeluluvan myöntämisessä .....	49
4.2 Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen (ulkomaalaislaki 56 §) .....	52
4.3 Suomen kansalaisuuden myöntäminen (kansalaisuuslaki 15 §).....	57
5 Ulkomaalaisen oikeus sosiaaliturvaan ja oleskeluluvan statuksen vaikutus .....	58
5.1 Asumisperusteinen sosiaaliturva .....	59
5.2 Oikeus terveystalveluihin .....	62
5.3 Erityissääntelyä: työttömyysturva .....	64
5.4 Erityissääntelyä: opintotuki .....	66
6 Johtopäätöksiä .....	70
6.1 Keskeiset tutkimustulokset.....	70
6.2 <i>De lege ferenda</i> .....	73
6.3 Jatkotutkimuksen aiheita .....	74
Liite: yhteenvetotaulukko .....	76

## **Lähteet**

### **Kirjallisuus**

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY 1989.

Aer, Janne: Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Alma Talent 2016.

Ervasti, Ville-Sakari: Maahanmuuttoviraston tekninen käännytyspätös: turvapaikanhakijan Suomessa syntyneen lapsen käännättäminen perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Pro gradu -tutkielma. Lapin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2019.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. Toinen uudistettu painos. Talentum 2003.

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet. Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2017.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsingin yliopisto 2011.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. 2., uudistettu painos. Talentum 2008.

Jauhiainen, Jussi S. – Gadd, Katri – Jokela, Justus: Paperittomat Suomessa 2017. Turun yliopiston maantieteen ja geologian laitoksen julkaisuja n:o 8. 2018.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. 3. painos. Talentum 2003.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2012.

Kallio, Heikki: Rangaistava menettely ja rikosvastuu kolmannen maan kansalaisen luvattomaan työntekoon liittyvissä rikoksissa. Väitöskirja. Itä-Suomen yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja kauppätieteiden tiedekunta 2015.

Kallio, Heikki: Maahantulo ja maassa oleskelu. Teoksessa ”Ulkomaalaisoikeus”. Toimittaneet Heikki Kallio, Toomas Kotkas ja Jaana Palander. Alma Talent 2018, s. 121–172.

Kaura-aho, Katariina: ”Oikeus oikeuksiin” – poliittisen osallistumisen oikeus Hannah Arendtin filosofiassa. Oikeus 3/2017, s. 347–366.

- Koivisto, Ida: Oikeus on, miten se systematisoidaan? – Kysymys oikeudenalajaotuksesta ja hallinto-oikeudesta. *Lakimies* 7–8/2015, s. 954–972.
- Kotkas, Toomas: *Rajat ylittävä sosiaalioikeus*. Alma Talent 2019.
- Kuosma, Tapio: *Uusi ulkomaalaislaki*. Multikustannus 2004.
- Kurvinen, Evgeniya – Muukkonen, Matti – Voutilainen, Tomi: *Selvittämisvelvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa*. Selvitys. Itä-Suomen yliopisto 2020.
- Lepola, Outi: *Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi*. Monikulttuurisuus, kansalaisuus ja suomalaisuus 1990-luvun maahanmuuttopoliittisessa keskustelussa. Väitöskirja. Suomalaisen kirjallisuuden seura 2000.
- Mäenpää, Olli: *Hallinto-oikeus*. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2018.
- Määttä, Tapio – Paso, Mirjami: *Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2019.
- Nykänen, Eeva: *Fragmented State Power and Forced Migration: A Study on Non-State Actors in Refugee Law*. Martinus Nijhoff Publishers 2012.
- Nykänen, Eeva: *Pakolaisten ja muiden ulkomaalaisten ihmisoikeudet*. Teoksessa ”Ihmisoikeuksien käsikirja”. Toimittaneet Timo Koivurova ja Elina Pirjatanniemi. Tietosanoma 2013, s. 190–221.
- Ojanen, Tuomas: *EU-oikeuden perusteita*. 3., uudistettu painos. Edita 2016.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: *Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä*. Teoksessa ”Perusoikeudet”. Toimittaneet Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen. 2., uudistettu painos. WSOYpro 2011, s. 171–196. (*Ojanen – Scheinin 2011a*)
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: *Liikkumisvapaus (PL 9 §)*. Teoksessa ”Perusoikeudet”. Toimittaneet Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen. 2., uudistettu painos. WSOYpro 2011, s. 318–387. (*Ojanen – Scheinin 2011b*)
- Palander, Jaana: *Ulkomaalaisoikeuden sääntelyjärjestelmä*. Teoksessa ”Ulkomaalaisoikeus”. Toimittaneet Heikki Kallio, Toomas Kotkas ja Jaana Palander. Alma Talent 2018, s. 1–38.

- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 6., uudistettu painos. Alma Talent 2018. (*Pellonpää ym. 2018*)
- Pirjatanniemi, Elina: Muukalaisia ja muita ihmisiä. *Lakimies* 7–8/2014, s. 953–971.
- Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: Euroopan unionin oikeus. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2020.
- Sainio, Toivo: Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmällä pitäen: 1. Väitöskirja. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja, N:o 61. Helsingin yliopisto 1959.
- Sainio, Toivo: Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmällä pitäen: 2. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja, N:o 80. Suomalainen lakimiesyhdistys 1968.
- Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2., uudistettu painos. Talentum 2011.
- Sorainen, Olli: Ulkomaalainen työntekijä: rekrytointi, maahantulo ja työnteko. Edita 2014.
- Syrjänen, Jussi: Oikeudellisen ratkaisun perusteita. Väitöskirja. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 285. 2008.
- Toivonen, Olli: Palauttavan valtion vastuu Dublin-järjestelmässä. Pro gradu -tutkielma. Lapin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2017.
- Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaali-oikeus. 5., uudistettu painos. Talentum Pro 2016.
- Virolainen, Jyrki: Oikeuskirjallisuus oikeuslähteenä ja tuomion perusteluissa. *Lakimies* 1/2012, s. 3–32.
- Vuorela, Miikka – Keinänen, Anssi: Oikeuslähteiden rajamailla – eduskunnan valio-kunnat laintulkitsijoina. *Lakimies* 6/2014, s. 775–798.

## Verkkolähteet

- Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 10.12.1948.  
[[www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=fin](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=fin)] (25.11.2020)
- InfoFinland: Tietoa palvelusta. [[infofinland.fi/fi/tietoa-palvelusta](http://infofinland.fi/fi/tietoa-palvelusta)] (28.8.2021)
- Kansaneläkelaitos: opintotuen etuusohje 1.1.2021.  
[[kela.fi/documents/10192/3239899/Opintotuki.pdf](http://kela.fi/documents/10192/3239899/Opintotuki.pdf)] (14.1.2021)
- Kansaneläkelaitos: peruspäivärahan etuusohje 1.1.2021  
[[kela.fi/documents/10192/3239584/Perusperuspäivä.pdf](http://kela.fi/documents/10192/3239584/Perusperuspäivä.pdf)] (13.1.2021)
- Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2020.  
[[www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/vuosikertomukset.html](http://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/vuosikertomukset.html)] (19.8.2021)
- Maahanmuuttovirasto: Oleskeluluvan voimassaolo ja lupatyypit.  
[[migri.fi/oleskelulupatyypit](http://migri.fi/oleskelulupatyypit)] (16.11.2020)
- Maahanmuuttovirasto: Tilastot. [[tilastot.migri.fi](http://tilastot.migri.fi)] (27.8.2021)
- Maahanmuuttovirasto: Työntekijän oleskelulupahakemuslomake OLE\_TY1.  
[[migri.fi/tyontekijan-oleskelulupa](http://migri.fi/tyontekijan-oleskelulupa)] (1.12.2020) (*OLE\_TY1*)
- Maahanmuuttovirasto: Yrittäjän oleskelulupahakemuslomake OLE\_YRI.  
[[migri.fi/yrittaja](http://migri.fi/yrittaja)] (1.12.2020) (*OLE\_YRI*)
- MTV Uutiset 14.2.2019: Poliisi palautti Irakiin ensimmäiset rikoksesta tuomitut – palautusjonossa vielä useita kymmeniä. [[mtvuutiset.fi/artikkeli/poliisi-palautti-irakiin-ensimmaiset-rikoksesta-tuomitut-palautusjonossa-viela-useita-kymmenia/7283294#gs.rh3jjh](http://mtvuutiset.fi/artikkeli/poliisi-palautti-irakiin-ensimmaiset-rikoksesta-tuomitut-palautusjonossa-viela-useita-kymmenia/7283294#gs.rh3jjh)] (23.1.2021)
- Tilastokeskus: Ulkomaan kansalaiset.  
[[www.tilastokeskus.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa/ulkomaan-kansalaiset.html](http://www.tilastokeskus.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa/ulkomaan-kansalaiset.html)] (28.8.2021)
- Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö: Ansiopäivärahan ehdot ja kesto. [[www.tyj.fi/jos-jaat-tyottomaksi/ehdot-ja-kesto](http://www.tyj.fi/jos-jaat-tyottomaksi/ehdot-ja-kesto)] (13.1.2021)

## **Virallislähteet**

HE 186/1981 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi.

HE 47/1990 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi.

HE 226/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle opintotukilainsäädännön uudistamisesta.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 50/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 28/2003 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi.

HE 93/2003 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 32/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta.

HE 94/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja opintotukilain 1 §:n muuttamisesta.

HE 80/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta.

HE 133/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 90/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 161/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

HE 170/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 40/2015 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta.

HE 21/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 188/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 4/2004 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

KM 2003:1: Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean välimietintö.

LaVL 3/1982 vp: Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi.

LaVL 4/1990 vp: Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi.

MIGDno-2018-1223: Maahanmuuttoviraston ohje työntekoa varten myönnettäviä oleskelulupia koskevien säännösten soveltamisesta 14.12.2018.

MIGDno-2019-773: Maahanmuuttoviraston lupamenettelyohje 19.2.2020.

PeVM 25/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 14/2003 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 47/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 6/2016 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 18/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

SM 12/2001: Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön julkaisu 12/2001.

- SopS 77/1968: Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus. (*pakolaissopimus, Geneven pakolaissopimus*)
- SopS 6/1976: Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. (*TSS-sopimus*)
- SopS 8/1976: Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. (*KP-sopimus*)
- SopS 59–60/1991: Yleissopimus lapsen oikeuksista. (*lapsen oikeuksien sopimus*)
- SopS 63/1999: Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla. (*Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS*)
- TyVL 1/2004 vp: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- UaVM 27/1982 vp: Ulkoasiainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi.
- UaVM 30/1990 vp: Ulkoasiainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi.
- VNP 11.10.2012. Valtioneuvoston päätös ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevista valtakunnallisista linjauksista. [<https://www.te-palvelut.fi/fi/tyonantajalle/loyda-tyontekija/tyolupapalvelut>]

## **Oikeuskäytäntöä**

KHO 2005:2

KHO 2007:6

KHO 2007:31

KHO 2012:83

KHO 2013:78

KHO 2015:137

KHO 2020:61

Helsingin HaO 10.10.2007 t. 07/1268/1

Itä-Suomen HaO 2.12.2020 t. 170/2020

## **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut**

Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom, 9214/80; 9473/81; 9474/81,  
28.5.1985.

Andrejeva v. Latvia, 55707/00, 18.2.2009.

Biao v. Denmark, 38590/10, 24.5.2016.

J.K. and Others v. Sweden, 59166/12, 23.8.2016.

Maaoui v. France, 39652/98, 5.10.2000.

Moustaquim v. Belgium, 12313/86, 18.2.1991.

Üner v. the Netherlands, 46410/99, 18.10.2006.

## Lyhenneluettelo

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. (*ELY-keskus*)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta. (*EU:n sosiaaliturva-asetus*)

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

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 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. (*määritelmädirektiivi*)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista. (*yhdistelmä lupadirektiivi*)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten. (*kausityödirektiivi*)

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*)

Euroopan talousalue. (*ETA*)

Euroopan unioni. (*EU*)

Kansaneläkelaitos. (*Kela*)

Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (kumottu) (1573/1993) (*kumottu soveltamisalalaki*)

Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa. (16/2019) (*uusi soveltamisalalaki*)

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. (916/2012) (*JTYPL*)

Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella. (719/2018) (*tutkija- ja opiskelijalaki*)

Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten. (907/2017) (*kausityölaki*)

Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä. (908/2017) (*ICT-laki*)

Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen. (*perheenyhdistämisdirektiivi*)

Suomen perustuslaki (731/1999) (*perustuslaki*)

Työ- ja elinkeinotoimisto. (*TE-toimisto*)

Ulkomaalaislaki (400/1983) (kumottu) (*ensimmäinen ulkomaalaislaki*)

Ulkomaalaislaki (378/1991) (kumottu) (*uusi ulkomaalaislaki*)

Ulkomaalaislaki (301/2004) (*nykyinen ulkomaalaislaki; ulkomaalaislaki*)

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuskysymykset ja tutkielman rakenne

Tutkimukseni tarkoitus on selvittää, miten oleskeluluvan status määräytyy ja mitä vaikutuksia statuksella on. Keskeisiä tutkimusteemoja on siis kaksi. Ensimmäinen tutkimusteema koskee oleskeluluvan statuksen määräytymistä. Käsittelytapani on toisaalta systematisoiva eli pyrin jäsentämään ja luokittelemaan erilaiset oleskeluluvan statuksen määräytymistavat, ja toisaalta tulkitseva eli pyrin löytämään lainsoveltajalle tulkintasuosituksia sellaisissa tilanteissa, joissa laki ei yksiselitteisesti määrää oleskeluluvan statusta.

Toinen keskeinen tutkimusteemani koskee oleskeluluvan statuksen vaikutuksia. Tutkin, miten oleskeluluvan status vaikuttaa ulkomaalaislain sisällä, eli miten oleskeluluvalla määräytynyt status vaikuttaa myönnettävän oleskeluluvan kestoon, mahdollisesti myöhemmin myönnettävän jatko-oleskeluluvan statukseen ja kestoon, pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen, sekä sosiaaliturvalainsäädäntöön ja kansalaisuuslakiin. Toisen tutkimusteemani lähtökohta on pääosin systematisoiva ja kokoava, mutta tiettyjen kysymysten osalta mukana on myös tulkintaa.

Tutkielmani tavoitteena on tuottaa systematisoivalla ja tulkitsevalla metodilla uutta tietoa. Kokoavaa esitystä oleskelulupien statuksien määräytymistavoista ja vaikutuksista ei ole aikaisemmin tehty. Tutkimustani ohjaa todellinen käytännön tiedonintressi. Kokoavaa vastausta kysymykseen, mikä on oleskeluluvan statuksen merkitys, ei ole löydettävissä sen paremmin tutkimuskirjallisuudesta, kuin maahanmuuttajille tai Suomeen muuttamista suunnitteleville ulkomaalaisille tarkoitetuilta verkkosivuilta kuten esimerkiksi Maahanmuuttoviraston tai InfoFinlandin<sup>1</sup> verkkosivuilta. Jos oleskeluluvan saanut ulkomaalainen sattuisi kysymään, mitä merkitystä hänelle myönnetyn oleskeluluvan statuksella tulee olemaan, olisi virkamiehen tai ulkomaalaisasioihin perehtyneen lakimiehenkään vaikea antaa kysymykseen tyhjentävää vastausta. Tieto statuksen määräytymisestä ja vaikutuksista on tärkeä myös ulkomaalaisen oikeusturvan kannalta, jos esimerkiksi ulkomaalainen tai hänen lakimiehensä pohtii, olisiko syytä hakea muutosta myönteisen oleskelulupapäätöksen B-statuksen osalta.

Kolmansien valtioiden kansalaiset eli muut kuin EU-kansalaiset ja heihin rinnastettavat tarvitsevat Suomessa oleskeluluvan yli kolmen kuukauden mittaiseen oleskeluun. Oleskeluluvista ja ulkomaalaisen oikeusasemasta Suomessa säädetään ulkomaalaislaissa.

---

<sup>1</sup> Julkisin varoin ylläpidetty maahanmuuttajille ja Suomeen muuttoon suunniteleville suunnattu monikielinen tietopalvelu. <https://www.infofinland.fi/fi/tietoa-palvelusta>

Ensimmäinen ulkomaalaislaki (400/1983) tuli voimaan vuonna 1984. Tätä ennen sääntely oli asetuksentasoisista. Ensimmäisen ulkomaalaislain jälkeen on tehty kaksi kokonaisuudistusta, vuosina 1991<sup>2</sup> ja 2004<sup>3</sup>. Sääntelypainetta on tuonut varsinkin ulkomaalaisten lukumäärän kasvu. Viimeisten 30 vuoden aikana ulkomaalaisten määrä ja osuus väestöstä on kymmenkertaistunut.<sup>4</sup> Sääntelypainetta ovat lisänneet myös Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1989 ja Euroopan unioniin vuonna 1995.

Statuksia eli oleskelulupalajeja on neljä. Määräaikaisia oleskelulupia ovat tilapäinen oleskelulupa eli B-lupa, sekä jatkuva oleskelulupa eli A-lupa. Toistaiseksi voimassa olevia lupia ovat pysyvä eli P-lupa sekä siihen rinnastuva pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa eli P-EU-lupa. Määräaikaiset oleskeluluvat voidaan myös jakaa ensimmäisiin lupiin ja jatkolupiin. Oleskeluluvan statuksen lisäksi ulkomaalaisen oikeusasemaan vaikuttaa oleskelulupaan liitetty työnteko-oikeus tai sen mahdolliset rajoitukset. Vaikka aikaisemman sääntelyn mukaisista erillisistä työluvista onkin siirrytty työnteko-oikeuden sääntelyyn oleskeluluvan yhteydessä, näkyy vanha käytäntö muun muassa siinä, että työ- ja elinkeinotoimistojen työntekijän oleskelulupia käsittelevistä yksiköistä puhutaan yleisesti ”työlupayksikköinä”<sup>5</sup>. Vaikka oleskeluluvan työnteko-oikeuden laajuudella onkin vaikutusta ulkomaalaisen oikeuteen saada työttömyysetuuksia, olen rajannut oleskelulupien työnteko-oikeuden tutkimukseni ulkopuolelle.

Tutkielmani jakautuu neljään varsinaiseen päälukuun eli lukuihin 2–5. Ensimmäisessä pääluvussa eli luvussa 2 käsittelen ulkomaalaisoikeuden lähtökohtia ja ratkaisutoimintaa ohjaavia yleisiä oppeja. Sijoitan oleskelulupien käsittelyn oikeudelliseen viitekehykseen ja erittelen tutkimuskysymysteni kannalta olennaisia käsitteitä. Erittelen ulkomaalaisen maassaoleskeluoikeuden valtiosääntöoikeudelliset ja kansainvälisoikeudelliset lähtökohdat. Käyn lävitse oikeuskirjallisuudessa systematisoituja ulkomaalaisoikeudessa sovellettavia oikeusperiaatteita. Tutkin oikeusperiaatteiden ilmestymistä ulkomaalaislakiin käyttäen lähteenä lakia itseään ja lain esityöitä. Käsittelytapani on metodiltaan systematisoiva eli teoreettisen lainopin alaan kuuluva. Ulkomaalaisoikeuden yleisten oppien käsittelyn suhteen näkökulmaa voidaan pitää myös oikeusteorian alaan kuuluvana.

---

<sup>2</sup> Ulkomaalaislaki (378/1991)

<sup>3</sup> Ulkomaalaislaki (301/2004)

<sup>4</sup> Vuonna 1990 Suomessa asui 26 000 ulkomaan kansalaista eli 0,5 % väestöstä, mutta 2020 ulkomaalaisia oli jo 279 000 eli 5 % väestöstä Tilastokeskus: Ulkomaan kansalaiset 28.8.2021.

<sup>5</sup> Olen itse työskennellyt Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston työlupayksikössä vuodesta 2019 lähtien. Henkilökohtaisesta kosketuspinnasta huolimatta pyrin ottamaan tutkimuksessani ulkoisen tutkijajosition.

Tarkoitukseni on asettaa kehykset ja lähtökohdat varsinaisten tutkimuskysymysten käsittelylle seuraavissa pääluvuissa.

Toisessa pääluvussa eli luvussa 3 mukaan tulee systematisoinnin ohelle myös lainopillinen tulkinta. Olen laatinut luokittelun eri tavoista, joilla oleskeluluvan status voi määräytyä. Luomani luokittelun pohjalta olen laatinut yhteenvetotaulukon, joka on tutkielmani liitteenä. Tilanteissa, joissa statuksen määräytymisessä on viranomaisen harkintaa, olen eritellyt viranomaisen harkintaa ohjaavat seikat ja pohtinut erityisesti hakijan oman tahdonilmaisun vaikutusta viranomaisen harkinnan kannalta. Kahdessa viimeisessä pääluvussa eli luvuissa 4 ja selvitän, mitä vaikutuksia oleskeluluvan statuksella on. Systematisoin oleskeluluvan statuksen vaikutukset ulkomaalaislain sisällä ja lopuksi etsin vastausta kysymykseen, miten oleskeluluvan status vaikuttaa ulkomaalaisen oikeuteen sosiaaliturvaan. Systematisoinnin ohella mukana on tulkintaa erityisesti koskien kysymyksiä oleskeluluvan statuksen vaihtumisen merkityksestä jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntämisessä. Sivuan myös lainsäädännön mahdollisia muutostarpeita lainsäädännön selkeyttämisen, käsitteiden määrittelyn ja selkeämmän tulkinnan suhteen. Näkökulmani lainsäädännön muutostarpeisiin on puhtaasti oikeusjärjestyksen sisäinen, enkä siten ota kantaa maahanmuuttopolitiikkaan.

Tutkielmani ei vastaa kysymykseen, onko oleskelupa kussakin tapauksessa ylipäättään myönnettävä. Siten rajautuvat pääosin pois esimerkiksi kansainväliseen suojeluun, työsuhteiden ehtoihin, yritystoiminnan kannattavuuteen tai perhesiteen todellisuuteen liittyvät, sinänsä mielenkiintoiset kysymykset. Prosessuaaliset kysymykset jätän pääosin käsittelemättä. Koska EU-maiden kansalaiset ja heihin rinnastuvat eivät tarvitse oleskeluun oleskelulupaa, ja tutkielmani aiheena ovat nimenomaan oleskeluluvat, jää EU-kansalaisia ja heihin rinnastuvia koskeva sääntely käsittelyni ulkopuolelle. Samoin rajaan ulkopuolelle lyhytaikaiseen oleskeluun ja maahantuloon liittyvän passi- ja viisumisääntelyn.

## **1.2 Tutkimusmenetelmät**

Metodiltaan tutkielmani on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen tutkimus. Lainopin tutkimuskohteena ja -ongelmana on voimassa olevan oikeuden sisältö. Lainopin tehtävänä on oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen sisällön selvittäminen tulkinnan avulla, sekä oikeusjärjestyksen jäsentäminen eli systematisointi.<sup>6</sup> Lainoppi voidaan jakaa käytännöl-

---

<sup>6</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20.

liseen lainoppiin, joka tuottaa tulkintasuosituksia lainsoveltajan avuksi, sekä teoreettiseen lainoppiin, joka keskittyy yleisten oppien kehittämiseen ja oikeuden systematisointiin johdonmukaiseksi järjestelmäksi. Käytännöllisen lainopin metodeja ovat oikeuslähdeopit, tulkintaopit ja argumentaatio-opit.<sup>7</sup>

Keskeinen osa oikeuden systematisointia on jakaa oikeusjärjestys eri oikeudenaloihin. Oikeuden systematisointi helpottaa oikeusjärjestyksen ajatuksellista hallintaa ja eri osa-alueiden välisten suhteiden hahmottamista.<sup>8</sup> Eri oikeudenalojen olemassaolo on systematisoinnin taustaedellytys, mutta samaan aikaan myös oikeudenalat itsessään ovat systematisoinnin tuotteita.<sup>9</sup> Jotta jotain tiettyä oikeudenalaa voitaisiin pitää omana itsenäisenä oikeudenalana, tarvitsee se erityisen sääntelykohteen ja lisäksi oman erityisen normistonsa, sekä normistoa jäsentävät yleiset opit. Yleisten oppien katsotaan yleensä muodostuvan kullekin oikeudenalalle ominaisista oikeudellisista käsitteistä, oikeusperiaatteista ja oikeusdogmaattisista teorioista.<sup>10</sup>

Suomessa ja muissa Pohjoismaissa 1800-luvulla omaksutun systematiikan keskiössä on jako julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen. Yksityisoikeus jakautuu muun muassa varallisuus oikeuteen, perheoikeuteen ja työoikeuteen. Julkisoikeudessa taas perustavaa laatua oleva jako on jako kansainväliseen oikeuteen ja valtiosisäiseen julkisoikeuteen, joka puolestaan jakautuu edelleen muun muassa rikosoikeuteen, prosessioikeuteen, valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen.<sup>11</sup> *Kaarlo Tuorin* mukaan oikeudenalajaottelulla on sekä pedagoginen että heuristinen tehtävänsä. Pedagogisessa tehtävässä oikeudenalajaottelun tehtävänä on esittää kuvaus oikeusjärjestyksestä ja normiaineistosta mielekkäällä tavalla esimerkiksi uusien lakimiesten koulutuksessa. Heuristinen tehtävä taas liittyy oikeudelliseen ratkaisutoimintaan. Oikeudenalajaotus auttaa oikeudellisten ongelmien ratkaisijoita määrittelemään ja erittelemään oikeudelliset ongelmat ja sitten paikallistamaan ne sopiviin viitekehyksiinsä ja käytettäviin oikeusperiaatteisiin.<sup>12</sup> Oikeusjärjestyksen ja oikeuslähteiden moninaisuuden vuoksi nykyään ei ole enää mielekästä tavoitella totaalista koherenssia tai edes tietyn oikeudenalan sijoittamista osaksi hierarkkista käsitepuuta, vaan tavoitteena on kunkin oikeudenalan väljä sisäinen koherenssi eli sisällöllinen johdonmukaisuus.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> Määttä – Paso 2019, s. 7–8, 11–12.

<sup>8</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 73.

<sup>9</sup> Koivisto 2015, s. 955.

<sup>10</sup> Tuori 2007, s. 110.

<sup>11</sup> Tuori 2007, s. 103–104.

<sup>12</sup> Tuori 2007, s. 109.

<sup>13</sup> Tuori 2007, s. 104–105, 125, 131.

*Ida Koivisto* katsoo, että perustavaa laatua oleva jako julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen synnyttää kitkaa, joka mahdollistaa väitteet uusien oikeudenalojen synnystä. Jos vakiintunut yksityisoikeuden tai julkisoikeuden käsitteistö ei riitä systematisoimaan riittävästi jotain oikeudellista kokonaisuutta, voi vähitellen syntyä uusia oikeudenaloja, jotka eivät asetu perinteiseen jaotteluun. Oikeudenalajaottelu liittyy myös tiedepolitiikkaan: saadakseen tunnustusta oikeudenalana, tulee oikeudenalalla olla oppituoli yliopistossa. Toisaalta oppituolin olemassaolo voidaan nähdä osoituksena oikeudenalan olemassaolosta.<sup>14</sup>

Oikeuslähdeoppi voidaan jakaa muodolliseen eli formaaliin oikeuslähdeoppiin ja materiaaliseen eli sisällölliseen oikeuslähdeoppiin. Formaalisissa oikeuslähdeopissa virallislähteiden painoarvo määräytyy niiden takana olevien oikeusinstituutioiden auktoriteettiase-  
man perusteella. Materiaalisessa oikeuslähdeopissa lähtökohtana on sen sijaan oikeuden sisältö, ja samalla oikeuden takana olevat periaatteet ja tavoitteet saavat korostuneen aseman. Perinteinen suomalainen oikeuslähdeoppi perustuu ennen kaikkea *Aulis Aarnion* tunnetuksi tekemään oikeuslähteiden hierarkkiseen jakoon vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.<sup>15</sup> Tutkielmani metodologisena lähtökohtana on vakiintunut aarniolainen oikeuslähdehierarkia.

### 1.3 Lähteet

Tutkielmani keskeisin kohde ja lähdemateriaali on voimassa oleva ulkomaalaislaki (301/2004). Ulkomaalaisen oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään usean eri lain yhteydessä kuten soveltamisalalaissa<sup>16</sup>, kotikuntalaissa (201/1994) ja työttömyysturvalaissa (1290/2002). Viime kädessä ulkomaalaisen oikeudet Suomessa voidaan johtaa Suomen perustuslaissa (731/1999) määriteltyihin perusoikeuksiin. Ulkomaalaisasioiden käsitel-  
lyssä noudatetaan soveltuvien osin hallintolakia (434/2003). Vaikka ulkomaalaisten oi-  
keusasemaa koskeva sääntely onkin pyritty kokoamaan ulkomaalaislakiin, on eräiden EU-direktiivien täytäntöönpano johtanut erillislakien säätämiseen tiettyjä oleskelun

---

<sup>14</sup> Koivisto 2015, s. 955–956.

<sup>15</sup> Hirvonen 2011, s. 42–43.

<sup>16</sup> Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa (16/2019). Uusi soveltamisalalaki korvasi 1.4.2019 vanhan soveltamisalalain (1573/1993). Kansaneläkelaitos käyttää uudesta soveltamisalalaista nimeä ”vakuuttamislaki” ja lyhennettä AspSotuL. Koska kyseiset nimikkeet eivät ole vakiintuneet Kansaneläkelaitoksen ulkopuolella, käytän tutkielmassani nimeä ”soveltamisalalaki”.

perusteita varten. Näitä erityislakeja ovat kausityölaki<sup>17</sup>, tutkija- ja opiskelijalaki<sup>18</sup> ja ICT-laki<sup>19</sup>.

Kirjoitettuun lakiin rinnastuvia vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat Euroopan unionin oikeus sekä kansainväliset sopimukset. Euroopan unionin asetukset ovat suoraan sovellettavia ja velvoittavia sellaisenaan, kun taas direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita vain saavutettavan tuloksen suhteen sallien jäsenvaltioiden itse valita keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Direktiivit eivät ole suoraan sovellettavia, vaan ne tulee erikseen panna lainsäädännöllä täytäntöön eli *implementoida*.<sup>20</sup> Lissabonin sopimuksen myötä maahanmuuttoasiat ovat tulleet kokonaisuudessaan osaksi Euroopan unionin toimivaltaa. Erityisesti Euroopan unionissa on pyritty yhtenäistämään toisaalta työperäistä maahanmuuttoa koskevaa sääntelyä ja toisaalta pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskevaa sääntelyä.<sup>21</sup> Aikaisemmin mainittujen erillislakien säätämisen taustalla ovat niitä koskevat direktiivit. Lisäksi oleskelulupajärjestelmän kannalta merkityksellisiä direktiivejä ovat muun muassa ns. yhdistelmä-lupadirektiivi,<sup>22</sup> kansainvälistä suojelua saaville myönnettävää oikeusasemaa säätelevä määritelmädirektiivi<sup>23</sup> sekä asetus oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta.<sup>24</sup>

Useat valtioiden väliset kansainväliset sopimukset vaikuttavat ulkomaalaisoikeuden tulkintaan. Suomessa on valittu kansainvälisten valtiosopimusten suhteen ns. dualistinen perusratkaisu. Dualistisessa perusratkaisussa valtiosopimus tarvitsee erillisen toimenpiteen ollakseen valtiosisäisesti voimassa. Usein voimaansaattaminen tehdään ns. blankettilailla. Koska osa Euroopan unionin oikeutta kuten EU:n asetukset ovat sellaisenaan velvoittavia, on Suomen oikeusjärjestykseen tullut myös monistisia piirteitä.<sup>25</sup> Kansainvälisen suojelun keskeinen valtiosopimus on Geneven pakolaissopimus vuodelta 1951 ja sen

---

<sup>17</sup> Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2018).

<sup>18</sup> Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018).

<sup>19</sup> Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017).

<sup>20</sup> Määttä – Paso 2019, s. 19–20.

<sup>21</sup> Raitio – Tuominen 2020, s. 509–519.

<sup>22</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä-lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista.

<sup>23</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 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.

<sup>24</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 1030/2002, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2002, kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta.

<sup>25</sup> Ojanen 2016, s. 232–233.

laajennus vuodelta 1967. Suomi liittyi pakolaissopimukseen vuonna 1968. YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa eli KP-sopimuksessa ei ole määräyksiä kansainväliseen suojeluun liittyen, mutta sen sijaan sen 12 ja 13 artiklat turvaavat maastalähtöoikeuden ja prosessuaaliset oikeusturvatakeet maassa laillisesti oleskelevien ulkomaalaisten karkotukselle. Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa samaan tapaan prosessuaalisia edellytyksiä ulkomaalaisten karkottamiselle.

Kirjoitetun lain jälkeen seuraavana aarniolaisessa oikeuslähdehierarkiassa ovat yleensä lainvalmistelutyöt eli esityöt.<sup>26</sup> Tutkielmani kannalta ulkomaalain ja sen muutosten esityöt ovat keskeisessä asemassa. Esitöihin kuuluvat hallituksen esitysten lisäksi eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Esitöiden keskinäinen painoarvo vaihtelee ja riippuu muun muassa siitä, onko eduskunta hyväksynyt hallituksen lakiesityksen sellaisenaan vai muutettuna.<sup>27</sup> Jos lakiesitys on hyväksytty muutettuna, menevät valiokuntamietintöjen perustelut oikeuslähteenä hallituksen esityksen edelle.<sup>28</sup> Eriyksen merkittäviä ovat perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt. Vakiintuneen käytännön mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä oikeudellisesti sitovia. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen ero mietintöihin on muun muassa siinä, että mietinnöt ovat oikeudellisesti sitovia vain siltä osin, kuin niissä käsitellään lakiehdotuksen ja perustuslain hierarkkista suhdetta.<sup>29</sup> Voimassa olevan lainsäädännön lisäksi tutkin myös aikaisempien ulkomaalaislakien esitöitä, sillä moni säädös ja käsite on siirtynyt nykyiseen ulkomaalaislakiin sellaisenaan, minkä vuoksi merkityssisältöjä ja perusteita on haettava varhaisemmasta aineistosta.

Esitöiden tapaan heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat korkeimpien tuomioistuimien ennakkoratkaisut. Käytän lähteenä joitakin korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuja. Tutkielmani aiheen takia ennakkoratkaisujen määrä on niukka, sillä lienee yleisempää valittaa kielteisestä oleskelulupapäätöksestä kuin myönteisen oleskelulupapäätöksen statuksesta tai kestosta. Oikeuslähteenä voivat toimia myös hallinto-oikeuksien ratkaisut, jos niillä on merkitystä tulkinnan kannalta. Oikeuslähdehierarkiassa hallinto-oikeuksien ratkaisut ovat sallitun oikeuslähteen asemassa. Jos jokin hallintotuomioistuimen tulkintalinja tai ratkaisukäytäntö toistuu systemaattisesti, alkaa se saavuttaa tosiasiallista sitovuutta oikeuslähteenä. Hallinto-oikeuksien ratkaisujen käyttöä tutkielman

---

<sup>26</sup> Aarnio 1989, s. 254–256.

<sup>27</sup> Aarnio 1989, s. 225–228.

<sup>28</sup> Vuorela – Keinänen 2014, s. 776–777.

<sup>29</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 357.

lähdemateriaalina vaikeuttaa se, että niiden julkaisu ja saatavuus esimerkiksi Finlexin<sup>30</sup> ja Edilexin<sup>31</sup> tietokannoissa on varsin satunnaista. Käytössäni on ollut muutamia melko satunnaisesti valikoituneita hallintotuomioistuimien ratkaisuja.

Niin sanottu *soft law* -aineisto voi käsittää esimerkiksi hallinnollisia ohjeita, suosituksia ja oppaita. Soft law -aineisto on muodollisesti ei-velvoittavaa, mutta mikäli viranomaiset tai tuomioistuimet vakiintuneesti käyttävät jotain soft law -aineistoa päätöksentekonsa perusteena, voi kyseinen soft law -aineisto ajan kuluessa muuttua sallitusta heikosti velvoittavaksi oikeuslähteeksi.<sup>32</sup> Ministeriöiden tilaamat raportit, mietinnöt ja selvitykset ovat sallittuja oikeuslähteitä, jotka voidaan lukea soft lawin piiriin. Soft law -lähteenä käytän mm. Maahanmuuttoviraston oleskelulupamenettelyä koskevia soveltamisohjeita, sekä ulkomaalaisten sosiaaliturvaa koskien Kansaneläkelaitoksen etuusohjeita. Vaikka Kelan etuusohjeet ovatkin tarkoitettu ennen kaikkea Kelan sisäiseen käyttöön, ovat ne kuitenkin julkisia dokumentteja ja ladattavissa Kelan verkkosivuilta. Työ- ja elinkeinotoimistoilla ei toistaiseksi ole yhtenäistä julkaistua soveltamisohjetta työntekijän oleskeluluvan statuksen ja pituuden määräytymiseen, mutta kylläkin vakiintuneita yhteisiä käytäntöjä. Keskeisenä julkaistuna oikeuslähteenä TE-toimistot soveltavat valtioneuvoston päätöstä valtakunnallisista linjauksista koskien ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä.<sup>33</sup>

*Valtioneuvoston päätös* on oikeudellisesti tulkinnanvarainen käsite ja voi periaatteessa tarkoittaa mitä tahansa valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaa asiaa. Mainittu valtioneuvoston päätös valtakunnallisista linjauksista koskien ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä on luonteeltaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 § 1 momentin 11 kohdan mukainen ”periaate- ja suunnittelupäätös valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen tehtävien ja toiminnan ohjaamisesta ja järjestämisestä.” Ulkomaalaislain sääntämisen yhteydessä hallintovaliokunta edellytti mietinnössään, että ”valtakunnalliset linjaukset tulee antaa valtioneuvoston päätöksellä kuten muutkin valtakunnalliset tavoitteet ja ohjelmat.”<sup>34</sup> Vaikka valtakunnallisten linjausten antamistapa onkin samankaltainen kuin valtioneuvoston asetuksilla, on linjauksia kuitenkin pidettävä oikeuslähdehierarkkisesti ennemmin heikosti velvoittavana tai sallittuna oikeuslähteenä kuin vahvasti

---

<sup>30</sup> Oikeusministeriön julkinen ja maksuton oikeudellisen aineiston internet-palvelu.

<sup>31</sup> Edita Publishing Oy:n kaupallinen lakitietopalvelu.

<sup>32</sup> Määttä – Paso 2019, s. 26–29.

<sup>33</sup> VNP 11.10.2012.

<sup>34</sup> HaVM 4/2004 vp, s. 16.

velvoittavana, sillä linjauksessa itsessäänkin korostetaan, että ”linjaukset eivät ole oikeussääntöjä”, ja että:

*linjausten tarkoituksena on antaa informaatiota siitä, mitä hakemusta käsittelevän virkamiehen tulee ottaa huomioon harkittaessa työntekijän oleskeluluvan tai muun työntekoon oikeuttavan luvan myöntämistä.*<sup>35</sup>

Oikeuskirjallisuus ja oikeustieteellinen tutkimus ovat yleisessä oikeuslähdehierarkiassa sallitun oikeuslähteen asemassa. Aulis Aarnio näkee lainopin eli oikeustieteellisen kirjallisuuden ja tutkimuksen merkityksen intersubjektiivisena valvontamekanismina tulkitsijan mielipiteelle. Lainoppi ilmentää oikeusyhteisössä yleisesti hyväksyttyä käsitys- ja tulkintatapaa voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Siten lainoppi voi saada merkittävänkin *de facto* -painoarvon tulkinnassa.<sup>36</sup> Oikeuskirjallisuuden merkitys on välillisesti suuri, sillä tuomioiden perustelut saattavat usein nojata teorioihin, käsitteisiin ja oikeusperiaatteisiin, joita ei suoraan löydy kirjoitettuna lainsäädännöstä, vaan jotka ovat oikeuskirjallisuuden systematisoimia. Kirjallisuudessa vakiintuneeksi katsotut mielipiteet heijastavat oikeusyhteisössä yleisesti hyväksyttyä käsitystä.<sup>37</sup> Jos tuomioiden perusteluissa tai lakien esitöissä suoraan viitataan oikeuskirjallisuuteen, nostaa se entisestään kyseisen lähteen painoarvoa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kuitenkin erittäin harvinaista viitata mihinkään yksilöityyn oikeuskirjallisuuden lähteeseen, vaan oikeuskirjallisuuteen on viitattu yleisellä tasolla.<sup>38</sup>

Oikeuskirjallisuutta ovat esimerkiksi oikeustieteelliset monografiat, kommentaarit, väitöskirjat ja oikeustieteellisten kausijulkaisujen artikkelit. Hyödynnän tutkielmassani hallinto-oikeuden, valtiosääntöoikeuden, sosiaalioikeuden ja EU-oikeuden perusteoksia. *TaPIO Kuosma* on kirjoittanut kommentaareita ulkomaalaislaista, ja vaikka Kuosman teokset ovat lainsäädännössä tapahtuneiden lukuisten muutosten vuoksi hieman vanhentuneita, viitataan myöhemmässä tutkimuskirjallisuudessa Kuosman systematisoimiin ulkomaalaisoikeuden oikeusperiaatteisiin. Keskeinen ulkomaalaisoikeuden yleisesitys on *Janne Aerin* ”Ulkomaalaisoikeuden perusteet.” Samantyyppinen yleisesitys on vuonna 2018 ilmestynyt useiden kirjoittajien laatima artikkelimuotoinen ”Ulkomaalaisoikeus”.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> VNP 11.10.2012, s.1.

<sup>36</sup> Aarnio 1989, s. 238–239.

<sup>37</sup> Virolainen 2012, s. 6–7.

<sup>38</sup> Virolainen 2012, s. 15–16.

<sup>39</sup> Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana (toim.): *Ulkomaalaisoikeus*. Alma Talent. Helsinki 2018.

## 1.4 Tutkimustilanne

Vaikka maahanmuutto on ollut jo vuosia poliittisessa keskustelussa ja tiedotusvälineissä lähes päivittäinen aihe, on oikeustieteellistä tutkimusta ulkomaalaisten oikeusasemasta tehty vähän. *Toivo Sainio* teki jo vuonna 1959 väitöskirjan muukalaisten eli ulkomaalaisten oikeusasemasta Suomessa.<sup>40</sup> Lähes kymmenen vuotta myöhemmin, vuonna 1968 Sainio kirjoitti väitöskirjaansa jatko-osan, jossa painopiste oli kansainvälisessä yksityisoikeudessa, mutta teoksessa käsiteltiin myös ulkomaalaisten oikeutta työntekoon ja elinkeinotoimintaan Suomessa. Kansainväliseen suojeluun liittyvistä teemoista oikeustieteellisiä väitöskirjoja ovat tehneet *Matti Pellonpää*, *Pirkko Kourula*, *Eeva Nykänen*, *Ida Staffans* sekä *Jari Pirjola*. Rikosoikeuden alalta *Heikki Kallio* väitteli vuonna 2015 ulkomaalaisten luvattomaan työntekoon liittyvistä rikoksista. *Natalia Olluksen* oikeussosiologinen väitöskirja vuodelta 2016 käsitteli siirtotyöläisten asemaa Suomessa. Perheenyhdistämistä käsitelivät *Sanna Mustasaaren* väitöskirja vuodelta 2017 sekä yhteiskuntatieteiden puolella väitellyt *Saara Pellander*. Yhteiskuntatieteiden ja oikeustieteiden väliselle rajapinnalle asettuvat myös kansalaisuutta ja suomalaisen yhteiskunnan jäsenyyttä käsittelevä *Outi Lepolan* väitöskirja vuodelta 2000 ja *Jukka Könösen* ulkomaalaisten oleskelun tilapäisyyttä käsittelevä väitöskirja vuodelta 2014.

Oikeustieteellisiä pro gradu -tutkielmia ulkomaalaisyhteisöä sivuavista aiheista on tehty melko paljon: kirjastojen yhteisen finna.fi-tietokannan mukaan Suomessa on vuosina 2000–2020 julkaistu ainakin 106 ulkomaalaisyhteisöön liittyvää oikeustieteellistä pro gradu -tutkielmaa. Todellinen määrä voi olla suurempikin, sillä kaikkien gradujen tietoja ei jostain syystä ole tietokantaan tallennettu. Oikeudenalajaottelussa gradut ovat sijoittuneet hyvin laajasti eri oikeudenaloille, mikä kuvastaa ulkomaalaisyhteisöön liittyvän oikeustieteellisen tutkimuksen laajuutta. Yleisimmät oikeudenalat olivat kansainvälinen oikeus, julkisoikeus ja valtiosääntöoikeus. Eniten ulkomaalaisyhteisöön liittyviä graduja on tehty Turun yliopistossa. Suosittu tema on ollut kansainvälinen suojelu, johon liittyviä graduja tehtiin 2000-luvulla Suomessa ainakin 37 kappaletta. Erityisesti *non refoulement* -periaatetta eli ns. palautuskieltoa on käsitelty paljon. Perheenyhdistäminen on myös ollut suosittu aihe: perheenyhdistämiseen liittyviä graduja tehtiin ainakin 23 kappaletta. Muita suosittuja teemoja ovat olleet maastapoistamiset, säilöönnotot, laitton maahantulo, ihmiskauppa sekä paperittomien asema. Sen sijaan opiskelijan, yrittäjän tai työntekijän oleskelulupiin tai oleskelulupajärjestelmään yleisemmin liittyviä graduja ei ole vielä tehty. Vaikka pakolaiset ja

---

<sup>40</sup> Sainio, Toivo: Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmällä pitäen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja. Helsinki 1959.

turvapaikanhakijat ovat olleet julkisessa keskustelussa pinnalla varsinkin vuoden 2015 pakolaiskriisistä lähtien, on syytä huomioida, että vuosina 2015–2020 oleskelulupahakemusten ja turvapaikkahakemusten kokonaismäärästä vain 13 % liittyi kansainväliseen suojeluun. Kaikista myönnetyistä oleskeluluvista kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien osuus on vielä pienempi, alle 6 % kokonaismäärästä.<sup>41</sup> Oleskelulupajärjestelmää kokonaisuutena tarkastelevalle tutkimukselle on siis tilausta.

---

<sup>41</sup> Maahanmuuttovirasto: Tilastot. 27.8.2021.

## 2 Ulkomaalaisoikeuden lähtökohtia

### 2.1 Mitä on ulkomaalaisoikeus?

Miten ulkomaalaisoikeus sijoittuu perinteisessä oikeudenalajaottelussa tai muihin oikeudenaloihin nähden? Onko ulkomaalaisoikeus itsenäinen oikeudenala vai pelkästään sääntelykohteensa perusteella erottuva osa-alue jotain oikeudenalakokonaisuutta? Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus ryhmittelee ulkomaalaisasiat omaksi asiaryhmäkseen. Ulkomaalaisasiat työllistävät korkeinta hallinto-oikeutta paljon: vuonna 2020 korkein hallinto-oikeus ratkaisi 2805 ulkomaalaisasiaa, mikä on yli puolet kaikkien ratkaistujen asioiden kokonaismäärästä 5365. Ratkaistuista ulkomaalaisasioista noin kaksi kolmasosaa koski turvapaikka-asioita.<sup>42</sup>

Ulkomaalaisoikeutta on vaikea määritellä tarkkarajaisesti, sillä se yhdistyy tilannekohtaisesti esimerkiksi sosiaalioikeuden (ulkomaalaisen sosiaali- ja terveydenhoito), hallinto-oikeuden (oleskelulupia koskeva päätöksenteko ja turvapaikkamenettely) tai lapsioikeuden kanssa.<sup>43</sup> Ulkomaalaisoikeutta käsittelevässä ensimmäisessä yleisteoksessa eli *Toivo Sainion* väitöskirjassa vuonna 1959 Sainio katsoi ”muukalaisoikeuden” olevan klassisen oikeudenalajaottelun ulkopuolella. Muukalaisoikeuden alaan kuuluivat kaikki sellaiset normit, jotka asettivat kansalaiset ja muukalaiset erilaiseen oikeusasemaan. Sainio jakoi muukalaisoikeuden valtiosisäiseen ja kansainväliseen muukalaisoikeuteen. Kansainväliseen muukalaisoikeuteen kuului ulkomaalaisen maahantuloa, oikeusasemaa vieraassa valtiossa, sekä karkotusta koskeva sääntely. Valtiosisäiseen muukalaisoikeuteen kuuluivat aineelliset normit ulkomaalaisen oikeuksista, sekä kulloinkin sovellettavaa oikeusjärjestystä määrittelevä kansainvälinen yksityisoikeus.<sup>44</sup> Sainio erotti kansainvälisen yksityisoikeuden omaksi kokonaisuudeksi, jota hän käsittelee väitöskirjansa vuonna 1968 ilmestyneessä jatko-osassa.<sup>45</sup> Vaikka Sainio esitti systematisointinsa jo vuosikymmeniä ennen ensimmäisen ulkomaalaislain säätämistä, näkyy luokittelu uudemminkin esityksissä, joskin kansainvälisen yksityisoikeuden on sittemmin katsottu muodostavan ulkomaalaisoikeudesta erillisen oikeudenalansa.

Sainion teosten jälkeen ensimmäisiä ulkomaalaisoikeuden yleisesityksiä olivat *Tapio Kuosman* kommentaarit ulkomaalaislaista, vaikka Kuosma ei käytäkään termiä ”ulkomaalaisoikeus”. Kuosma ei kirjoita ulkomaalaisoikeudesta omana oikeudenalanaan,

---

<sup>42</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2020, s. 61–70.

<sup>43</sup> Ervasti 2019, s. 29.

<sup>44</sup> Sainio 1959, s. 10–11.

<sup>45</sup> Sainio 1968.

mutta ei myöskään sijoita ulkomaalaisoikeutta osaksi mitään muuta oikeudenalaa. Kirjottaessaan ajasta ennen ensimmäisen ulkomaalaislain säätämistä Kuosma käyttää termejä ”ulkomaalaiskohtelu” ja ”ulkomaalaisen maahantulon ja maastalähdön oikeudellinen sääntely”.<sup>46</sup> *Janne Aerin* ”Ulkomaalaisoikeuden perusteet” vuodelta 2016 on ensimmäinen yleisesitys, jossa käytetään termiä ”ulkomaalaisoikeus”. Aer määrittelee ulkomaalaisoikeuden maahanmuutto- ja turvapaikkaoikeudeksi. Aerin oma tausta on hallinto-oikeudellinen, mutta hänen teoksessaan ulkomaalaisoikeuden lähtökohtana on kansainvälinen oikeus.<sup>47</sup> Ulkomaalaisoikeus on käsitteenä kuitenkin Aerin teosta vanhempi. Esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean välimietinnössä vuonna 2003 ulkomaalaisoikeus oli yhtenä esimerkkinä uusista itsenäistyneistä oikeudenaloista.<sup>48</sup>

*Jaana Palander* katsoo, että ulkomaalaisoikeuden vakiintuminen omaksi oikeudenalaksi on tapahtunut ulkomaalishallinnon ja oikeuslaitoksen käytännöissä. Kuten aikaisemmin todettiin, oikeudenalan itsenäisyyttä ja erillisyyttä osoittavat oikeudenalalle ominaisten yleisten oppien kuten käsitteiden ja periaatteiden muodostuminen. Palander katsoo ulkomaalaisoikeudessa sovellettavien yleisten periaatteiden vakiintuneen jo aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa eli Sainiolla, Kuosmalla ja Aerilla. Ulkomaalaisoikeuden voidaan laajassa mielessä katsoa sisältävän maahanmuutto-oikeuden lisäksi ulkomaalaisten sosiaaliset oikeudet. Palander sijoittaa ulkomaalaisoikeuden osaksi julkisoikeutta eli valtion ja yksityisen suhdetta säätelevää oikeutta. Ulkomaalaisoikeus sisältää myös yksityisoikeuteen kuten perheasioihin liittyviä erityiskysymyksiä.<sup>49</sup>

*Elina Pirjatanniemi* määrittelee ulkomaalaisoikeuden omaksi, ”tavoitteiltaan ja sisällöltään jännitteiseksi oikeudenalaksi, jossa yhdistyy kotoperäinen, eurooppalainen ja kansainvälinen aines.” Ulkomaalaisoikeus on perustaltaan monia muita oikeudenaloja kansainvälisempää, sillä ulkomaalaisoikeuteen vaikuttavat merkittävästi kansainväliset sopimukset ja EU-oikeus, erityisesti perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviltä osin. Toisaalta ulkomaalaisiin liittyvään lainsäädäntöön kohdistuu vahvoja kansallisia sääntelypaineita.<sup>50</sup>

Ulkomaalaisoikeuden voidaan siis katsoa muodostavan oman erityisen oikeudenalansa, joka on erityispiirteineen enemmän kuin pelkkä sääntelykohde tai kokonaisuus. Kansainvälinen pakolaisoikeus on toisinaan katsottu kokonaan omaksi, lähinnä kansainväliseen

---

<sup>46</sup> Kuosma 2004, s. 675–676, 697, 699.

<sup>47</sup> Aer 2016, s. 1–7, 28.

<sup>48</sup> KM 2003:1, s. 25.

<sup>49</sup> Palander 2018, s. 1–7, 22.

<sup>50</sup> Pirjatanniemi 2014, s. 954.

oikeuteen liittyväksi oikeudenalakseen<sup>51</sup> ja toisinaan taas osaksi ulkomaalaisyhteisöä. Vaikka kansainvälisessä pakolaisyhteisössä onkin omia erityispiirteitään kuten kansainvälisten sopimusten suuri vaikutus ja korkeimman hallinto-oikeuden ja EIT:n tuottama suuri ennakkotapausten määrä, eivät ulkomaalaislain lainsäätäjät ole katsoneet tarpeelliseksi erottaa kansainvälistä pakolaisyhteisöä erilliseksi oikeudenalaksi tai edes eri laiksi, eikä myöskään oikeustieteilijöiden enemmistö erottelua tee.

## 2.2 Oikeus maahantuloon ja oleskeluun

Tärkeä taustakysymys ulkomaalaisyhteisössä on kysymys siitä, mikä on ylipäättään ulkomaalaisen oikeus tulla toiseen maahan tai oleskella toisessa maassa. Kysymystä on käsitelty niin ulkomaalaisyhteisössä kuin valtiosääntöoikeudessa ja kansainvälisessä oikeudessa. Valtio-opillisesti valtion olennaisiin ja välttämättömiin tunnusmerkkeihin on katsottu kuuluvan valtion suvereenisuus eli täysivaltaisuus. Sisäiseen suvereenisuuteen kuuluu valtion oikeus käyttää julkista valtaa alueellaan oleviin ihmisiin, näiden kansallisuudesta riippumatta. Ulkoinen suvereenisuus taas sulkee pois kilpaileva vallankäyttötahot kuten muut valtiot. Suvereenisuuden alueellinen ulottuvuus tarkoittaa paitsi valtion alueelle tulevan ihmisen joutumista valtion oikeudenkäyttöpiiriin, myös valtion viimekätistä oikeutta päättää, ketä ihmisiä se alueelleen päästää.<sup>52</sup>

Kansainvälinen oikeus asettuu samalle kannalle valtiosääntöoikeuden kanssa. Jotta valtiolla voisi olla kansainvälisoikeudellista toimivaltaa muihin valtioihin ja kansainvälisiin toimijoihin nähden, on lähtökohtana valtion suvereenisuus eli täysivaltaisuus. Suvereeniteetin perusolemukseen kuuluu alueellisen toimivallan periaate eli valtion omalla alueellaan ehdoton toimivalta siellä oleviin fyysisiin ja juridisiin henkilöihin. Valtion alueelle saapuvien ulkomaalaisten tulee alistua valtion oikeusjärjestykseen, mihin kuuluu muun muassa valtion oikeus päättää maahantulon, oleskelun ja kansalaisuuden myöntämisen ehdoista. Valtion toimivaltaa ulkomaalaisiin nähden rajoittavat sellaiset kansainväliset sopimukset ja velvoitteet, joihin valtio on nimenomaisesti sitoutunut, yleiset ihmisoikeusperiaatteet sekä esimerkiksi diplomaattiseen immunitettiin liittyvät kansainvälisen oikeuden säännökset.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Esim. Toivonen 2017, s. 20, 32; Kaura-aho 2017, s. 348.

<sup>52</sup> Jyränki 2003, s. 86–88; Saraviita 2011, s. 42–45.

<sup>53</sup> Hakapää 2003, s. 188–189, 198.

Toisaalta valtioiden kontrolli maahantuloon ei ole historiallisesti ollut täysin ehdotonta. Esimerkiksi kansainvälisessä merioikeudessa noudatetaan vanhaan tapaoikeuteen perustuvaa viattoman kauttakulun periaatetta, jossa vieraiden valtioiden alukset voivat pysähtymättä kulkea rantavaltion aluemeren halki ilman rantavaltion lupaa, kunhan kauttakulku ei uhkaa rantavaltion turvallisuutta tai yleistä järjestystä.<sup>54</sup> Samoin jotkut tutkijat ovat asettuneet kannalle, jonka mukaan kansainvälinen tapaoikeus antaisi kauppiaille ja muille kaupankäyntisyistä maahan saapuville oikeuden päästä vieraaseen maahan.<sup>55</sup>

Nykyisenkaltainen valtioiden kontrolli rajoihin, ulkomaalaisten maahanpääsyyn ja oleskeluun on historiallisesti tuore ilmiö. Sen on mahdollistanut toisaalta teknologian kehitys ja toisaalta modernin hallinto- ja valvontakoneiston synty, mikä osittain liittyy kansallisten valtioiden syntyyn ja kehitykseen. Nykyiseen muotoonsa maahanmuuttokontrolli on kehittynyt vasta 1900-luvulla.<sup>56</sup> Rajaseutujen väestö on perinteisesti liikkunut melko vapaasti rajojen ylitse. Vesistöjen muodostamat rajat olivat helposti havaittavissa, mutta maarajoja oli harvoin merkitty maastoon koko matkaltaan, joten ihmisillä ei välttämättä ollut edes tietoa rajojen tarkasta sijainnista. Rajaseutujen asukkaiden liikkumista lukuun ottamatta ulkomaalaisten määrä pysyi useimmissa valtioissa pitkään vähäisenä. Ulkomaalaiset olivat usein kauppiaita ja heidän oleskeluunsa ja liikkumiseensa ei nähty aihetta puuttua, sillä kauppaa pidettiin hyödyllisenä.

Valtion suverenisuus ja oikeus päättää ulkomaalaisten maahanpääsystä on mainittu esitöissä lähtökohtana jokaista Suomen ulkomaalaislakia ja myös niitä edeltänyttä ulkomaalaisasetusta säädettäessä.<sup>57</sup> Myös ulkomaalaisoikeutta käsittelevä tutkimuskirjallisuus ottaa lähtökohdaksi kansainväliseen tapaoikeuteen ja valtion suvereniteettiin perustuen, että valtioilla on viimekätinen oikeus kontrolloida ulkomaalaisten maahanpääsyä ja maassa oleskelua, ja toisaalta että ulkomaalaisella ei ole ehdotonta oikeutta päästä toiseen maahan tai oleskella toisessa maassa.<sup>58</sup> Koska tämä tutkielma on lainopillinen tutkielma, jonka kohteena on voimassa oleva oikeus, on lähtökohtanani ulkomaalaislain esitöissä ja tutkimuskirjallisuudessa julki lausuttu lähtökohta eli valtion suvereniteettiin ja kansainvälisen oikeuden lähtökohtiin perustuva pääsääntö valtion oikeudesta päättää alueelleen päästettävistä ulkomaalaisista ja heidän oleskeluoikeudestaan.

---

<sup>54</sup> Hakapää 2010, s. 390–391.

<sup>55</sup> Sainio 1959, s. 4–5.

<sup>56</sup> Aer 2016, s. 3.

<sup>57</sup> HE 186/1981 vp, s. 2, HE 47/1990 vp, s. 8 ja 28/2003 vp, s. 16, 71 ja 251.

<sup>58</sup> Aer 2016, s. 3–4; Kallio 2018, s. 122–123.

Liikkumisvapautta säätelee perustuslain 9 §. Sen 1 momentin mukaan ”Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.” Tämä oikeus on kirjoitettu ilman rajoituslausekkeita, lakivarauksia tai lakiviittauksia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kyseinen oikeus olisi täysin ehdoton joka tilanteessa, vaan sitä voidaan joissain tilanteissa rajoittaa, kunhan perusoikeuksien yleiset rajoituskriteerit riittävällä tavalla huomioidaan. Sen sijaan perustuslain 9 § 3 momentin kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan on kirjoitettu ehdottoman kiellon muotoon. Silloin, kun perusoikeus on kirjoitettu täsmällisen ja ehdottoman loukkamiskiellon muotoon, ei kyseistä perusoikeutta voida rajoittaa tai kieltoa loukata edes lailla säätämällä tai perusoikeuksien yleisiä rajoituskriteerejä noudattaen.<sup>59</sup>

Niin sanottuja *kvalifioituja lakivarauksia* on säädetty perustuslain 9 § 2 momentin mukaiseen jokaisen oikeuteen lähteä maasta ja 9 § 3 momentin kieltoon karkottaa tai luovuttaa Suomen kansalaista vastoin tahtoaan. Sekä tavallisessa että kvalifioidussa lakivarauksessa perustuslain säännökseen on kirjattu mahdollisuus säätää säännöksen poikkeuksista tai sitä koskevista yksityiskohdista tavallisella lailla. Kvalifioitu lakivaraus eroaa tavallisesta lakivarauksesta siinä, että kvalifioidussa lakivarauksessa asetetaan lailla säädettävälle poikkeuksille tai yksityiskohdille erityisiä kriteerejä, joiden on täytyttävä.<sup>60</sup> Perustuslain 9 § 2 momentin kvalifioidun lakivarauksen mukaan jokaisen oikeuteen lähteä maasta voidaan lailla säätää vain ”välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.” Samoin perustuslain 9 § 3 momentin mukaan Suomen kansalaisen luovuttamisesta tai siirtämisestä vastoin tahtoaan toiseen maahan voidaan lailla säätää vain koskien rikoksen tai oikeudenkäynnin vuoksi tapahtuvaa luovuttamista, tai lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi. Lisäksi luovuttaminen voi tapahtua vain maahan, jossa luovutettavan ihmisoikeudet ja oikeusturva ovat turvattuina.

Jokaisen oikeus lähteä maasta on oikeutena monia muita perusoikeuksia tuoreempi. Vuoden 1995 perusoikeusuudistusta edeltäneen perusoikeuksia säädelleen hallitusmuodon (94/1919) II luku antoi Suomen kansalaisen maastalähtöoikeudesta 7 § 2 momentissa vain valtuutuksen säätää asiasta lailla. *Toivo Sainio* katsoi väitöskirjassaan 1959, että valtioilla on kansainvälisen oikeuden mukaan rajaton valta estää kansalaisiaan lähtemästä maasta, vaikka humanitaariset tai moraaliset syyt maastalähtöoikeutta puoltaisivatkin.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 403–406; PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

<sup>60</sup> Saraviita 2011, s. 176.

<sup>61</sup> Sainio 1959, s. 2–3.

Neuvostoliitto ja muut sosialistimaat rajoittivat pitkään kansalaistensa oikeutta lähteä maasta. Sitten jokaisen oikeus lähteä maasta on vakiinnuttanut asemansa kansainvälisessä ihmisoikeussäätelyssä. Nykyään Pohjois-Korea saattaa olla ainoa maa, joka ei lähtökohtaisesti salli kansalaistensa poistua maasta. Toisaalta passinsaantivaikeudet ja monien maiden ankarat viisumisäännökset erityisesti köyhimpien maiden kansalaisia kohtaan rajoittavat käytännön maastapoistumisoikeuden toteuttamista.

Jokaisen maastapoistumisoikeus oli kirjattu jo vuonna 1948 YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 13 artiklan 2. kohtaan, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus lähteä maasta, myös omasta maastaan, ja palata sinne.” Ihmisoikeusjulistus ei ollut valtioiden välinen kansainvälinen sopimus, eikä siten luonteeltaan sitova. Ihmisoikeusjulistuksen ydinsisällön voidaan kuitenkin katsoa tulleen vähitellen osaksi kansainvälistä tapaoikeutta ja saavuttaneen siten tosiasiallista sitovuutta.<sup>62</sup> Sitovasti jokaisen oikeudesta lähteä maasta sovittiin YK:n KP-sopimuksessa eli kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa, jonka 12 artiklan 2. kohdan mukaan ”jokainen voi vapaasti lähteä mistä tahansa maasta, myös omastaan.” KP-sopimus tuli Suomessa voimaan 1975. Myöhemmin sama oikeus kirjattiin lähes identtisessä sanamuodossa Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2. kohtaan.

Ulkomaalaisten maahantulo-oikeudesta säädetään perustuslain 9 § 4 momentissa, jonka mukaan ”ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla”. Kyseessä on liikkumavapauden perusoikeuteen liittyvä lakiviittaus, joka edellyttää lainsäätäjän säätävän lailla kyseisestä oikeudesta. Käytetyn lausekkeen ”säädetään lailla” perusteella perustuslain 9 § 4 momentti on lakiviittaus ilman varauksia. Säädös vain edellyttää, että kyseisestä oikeudesta säädetään lailla, mutta sääntelyn yksityiskohdat ja perusoikeuden sisältö jätetään lainsäätäjän harkintaan. Tällainen lakiviittaus ilman varauksia eroaa kvalifioiduista lakivarauksista ja sääntelyvarauksista, joissa sääntelyn kohteena oleva perusoikeus saa osan sisällöstään jo perustuslain säädöksestä ja täsmentyy tavallisen lainsäädännön avulla.<sup>63</sup> Toisaalta esimerkiksi *Tuomas Ojanen* ja *Martin Scheinin* katsovat, että kyseessä ei ole täysin puhdas lakiviittaus, vaan koska kyseessä on perustuslain perusoikeuslukuun otettu säännös, tulee sitä tulkita osana perusoikeussäännösten kokonaisuutta. Tämä asettaa erityisiä laatuvaatimuksia tavallisen lain tasolla tapahtuvan sääntelyn yksityiskohdille.<sup>64</sup> Perustuslaki ei siis takaa ulkomaalaiselle subjektiivista oikeutta

---

<sup>62</sup> Ojanen – Scheinin 2011a, s. 173–174.

<sup>63</sup> Jyränki – Husa 2012, s. 404–405.

<sup>64</sup> Ojanen – Scheinin 2011b, s. 358.

tulla Suomeen ja oleskella maassa. Perustuslain kirjoitustavasta ei myöskään ole luetta-  
vissa, että perustuslaki edellyttäisi lainsäätäjän säätämään ulkomaalaiselle subjektiivista  
maahantulo- tai oleskeluoikeutta, vaan riittää, että maahantulosta ylipäätään säädetään  
laintasoisesti. Maahantulo ei siis ole ulkomaalaisen kohdalla vastaavanlainen subjektiivivi-  
nen perusoikeus kuin Suomen kansalaisten kohdalla.

Ulkomaalaisten maassaoleskeluoikeus voi tietyissä tilanteissa saada turvaa perustuslain  
9 § 4 momentin loppuosassa säädetystä kiellosta ”karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos  
häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava  
kohtelu.” Säännös ilmentää kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissakin solmittua ns.  
palautuskieltoa eli *non-refoulement*-periaatetta. Säännös on kirjoitettu kiellon muotoon,  
eikä siihen ole kirjoitettu lakiviittauksia, sääntelyvarauksia tai lakivarauksia, joten palau-  
tuskielto on ehdoton, eikä sitä voi rikkoa edes perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä  
noudattaen.<sup>65</sup> Joissain tilanteissa palautuskielto voi poikkeuksellisesti myös vaikuttaa ul-  
komaalaisen oikeuteen tulla maahan. Ulkomaalaisen maahan pääsyä ei saa estää, jos maa-  
han päästämisen estäminen rikkoisi tosiasiallisesti palautuskieltoa.<sup>66</sup> Estämisen tulisi olla  
luonteeltaan aika konkreettista ja luultavasti tapahtua maan rajoilla, jotta sen voisi katsoa  
johtavan palautuskiellon rikkomiseen.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöissä vahvistettiin jälleen ulkomaalaisten maa-  
hantulo-oikeuden lähtökohdaksi kansainvälisen oikeuden pääsääntö, jonka mukaan ulko-  
maalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Vaikka esimerkiksi KP-sopi-  
muksessa ei ole lainkaan määräyksiä oikeudesta saapua toiseen valtioon, edellyttävät kan-  
sainväliset ihmisoikeussopimukset kuitenkin menettelyllistä suojaa ratkaistaessa ulko-  
maalaisten oikeutta tulla Suomeen tai jatkaa Suomessa oleskeluaan.<sup>67</sup> Lailla säätelemisen  
vaatimus ja menettelyllinen suoja edellyttävät, että oleskeluluvan perusteet ja menettelyt  
on säädetty riittävällä tarkkuudella, ja että ulkomaalaisten oikeusturvasta on huolehdittu  
asianomaisella tavalla.<sup>68</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vahvistanut useissa ratkaisuisaan, että Euroopan  
ihmisoikeussopimuksessa vahvistetut ihmisoikeudet eivät sisällä oikeutta tulla vieraaseen  
valtioon tai oleskella siellä. Jo vuonna 1985 ratkaisussa *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali  
vastaan Yhdistynyt kuningaskunta* Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että

---

<sup>65</sup> HE 309/1993 vp, s. 23; PeVL 6/2016 vp, s. 3; PeVL 18/2018 vp, s. 2.

<sup>66</sup> Nykänen 2013, s. 217; ks. Jyränki – Husa 2012, s. 417.

<sup>67</sup> Aer 2016, s. 4.

<sup>68</sup> HE 309/1993 vp, s. 52.

ulkomaalaisen oikeus saapua vieraaseen valtioon tai oleskella vieraassa valtiossa ei ole EIS:n suojaama oikeus.<sup>69</sup> Vuonna 2000 ratkaisussaan *Maaouia vastaan Ranska* Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että päätös ulkomaalaisen oikeudesta oleskella vieraassa valtiossa ei ole ulkomaalaisen perusoikeuksia (*civil rights*)<sup>70</sup> koskeva päätös, eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 6 artiklan 1 kohta siten koske sitä.<sup>71</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useissa ratkaisuisaan vahvistanut lähtökohdaksen kansainvälisen oikeuden periaatteen, että valtiolla on oikeus kontrolloida ulkomaalaisten maahantuloa tai maassa oleskelua.<sup>72</sup> Ulkomaalaisten erilainen kohtelu omiin kansalaisiin verrattuna maassa oleskelun sallimisen suhteen esimerkiksi karkotustilanteissa ei ole Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan syrjintää, kunhan erilaiselle kohtelulle on objektiiviset perusteet.<sup>73</sup> Syrjintää voi sen sijaan joissain tilanteissa olla se, jos syntyperäisiä kansalaisia ja kansalaisuuden myöhemmin saaneita asetetaan keskenään erilaiseen asemaan.<sup>74</sup>

### 2.3 Oleskelulupajärjestelmän keskeisiä käsitteitä

Ulkomaalaisoikeuden keskeisiä käsitteitä määritellään ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:ssä. Lain 3 § 1 kohdan mukaan *ulkomaalaisella* tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Kyse on siis poissulkevasta määritelmästä, joka pitää sisällään sekä ulkomaiden kansalaiset, että kokonaan kansalaisuutta vailla olevat henkilöt. 3 § 2 kohdassa määritellään *unionin kansalainen ja häneen rinnastettava*. Euroopan unionin kansalaisiin rinnastettavia ovat Islannin, Norjan, Sveitsin ja Liechtensteinin kansalaiset. 3 § 2a -kohdassa määritellään *kolmannen maan kansalainen*, joka tarkoittaa muun maan kansalaista kuin unionin kansalaista tai häneen rinnastettavaa.

Ulkomaalaislain 3 § 5 kohdan mukaisesti *oleskeluluvalla* tarkoitetaan ulkomaalaiselle myönnettävää lupaa toistuvasti saapua maahan ja oleskella maassa muussa kuin matkailutai siihen verrattavissa olevassa lyhytaikaisessa tarkoituksessa. Sitä, milloin oleskelu on luonteeltaan lyhytaikaista, ei ulkomaalaislaissa määritellä täsmällisesti, mutta EU:n viisumisäännösten 1 artiklan ja ulkomaalaislain 40 § mukaisesti lyhytaikainen oleskelu

---

<sup>69</sup> Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom, 59.

<sup>70</sup> *Civil rights* -termin sananmukainen käänös on ”kansalaisoikeudet”. Merkitys vastaa kuitenkin useimmiten ”ihmisoikeuksia” tai ”perusoikeuksia”, sillä esimerkiksi KP-sopimuksen ”kansalaisoikeudet” on suurimmaksi osaksi tarkoitettu universaaleiksi jokaisen oikeuksiksi, eikä vain kansalaisia koskemaan.

<sup>71</sup> *Maaouia v. France*, 35.

<sup>72</sup> *Esim. Üner v. the Netherlands*, 54.

<sup>73</sup> *Esim. Moustaquim v. Belgium*, 49; *C. v. Belgium* 38.

<sup>74</sup> *Biao v. Denmark*, 90.

ilman oleskelulupaa pelkän matkustusasiakirjan tai viisumin turvin tarkoittaa korkeintaan kolmen kuukauden oleskelua.

Ulkomaalaislain 3 §:ssä lueteltuja oleskelulupia ovat kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, työntekijän oleskelulupa, muuta ansiotyötä varten myönnettävä oleskelulupa, yrittäjän oleskelulupa, turvapaikka eli pakolaisaseman perusteella myönnettävä oleskelulupa, perhesiteen perusteella myönnettävä oleskelulupa sekä Euroopan unionin siniinen kortti eli ns. erityisosaajadirektiivin<sup>75</sup> perusteella myönnettävä oleskelulupa. Ulkomaalaislain käsitejärjestelmän mukaisesti kyseessä eivät varsinaisesti ole oleskelulupatyypit, vaan oleskeluluvan myöntämisen *perusteet*. Oleskelulupaperusteiden luettelo ei ole täydellinen, eikä ulkomaalaislaissa ole täydellistä luetteloä oleskelulupaperusteista. Vaikka 3 § 1 kohdan määritelmän mukaan ulkomaalaisia ovat kaikki, jotka eivät ole Suomen kansalaisia, eivät unionin kansalaiset tai heihin rinnastettavat tarvitse oleskelulupaa Suomessa oleskeluun. Unionin kansalaisten ja heihin rinnastettavien oleskeluoikeudesta säädetään ulkomaalaislain 10 luvussa. Suurin osa ulkomaalaislain säännöksistä, joissa puhutaan ulkomaalaisista, eli käytännössä ulkomaalaislain 3–9-luvut kokonaisuudessaan, koskevat vain kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä.

Keskeisin oleskelulupia koskeva sääntely on ulkomaalaislain 4 luvussa, joka on otsikoitu ”Oleskelu”. Oleskelulupia käsitellään myös 5 luvussa, joka on otsikoitu ”Työnteko”, sekä kansainvälistä suojelua käsittelevässä 6 luvussa. Otsikostaan huolimatta 5 luvussa ”Työnteko” käsitellään myös yrittäjien oleskelulupia. 4 luvun ensimmäisessä säädöksessä eli 33 §:ssä määritellään *oleskelulupalaji* eli status. 33 § 1 momentissa oleskeluluvat jaetaan *määräaikaisiin* ja *pysyviin*. 33 § 2 momentissa määräaikaiset oleskeluluvat jaetaan edelleen maassa oleskelun tarkoituksen perusteella *jatkuviin* ja *tilapäisiin* oleskelulupiin. 33 § 3 momentissa pysyviin oleskelulupiin rinnastetaan *pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa*. Oleskelulupia on siis 33 § mukaisesti kahta päätyyppiä ja yhteensä neljä eri lajia. Kirjaintunnukset A, B, P ja P-EU määritellään ulkomaalaislain 34 §:ssä. Lisäksi määräaikaiset oleskeluluvat voidaan jakaa *ensimmäisiin oleskelulupiin* ja *jatkolupiin*. Jatkoluvalla tarkoitetaan edellisen määräaikaisen oleskeluluvan voimassaollessa haettua uutta määräaikaista oleskelulupaa. Jatkoluvat voivat, kuten ensimmäisetkin oleskeluluvat, olla statukseltaan jatkuvia (A) tai tilapäisiä (B).

---

<sup>75</sup> Neuvoston direktiivi 2009/50/EY kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten.

Voimassa olevaa ulkomaalaislakia edeltävässä ulkomaalaislaissa (378/1991) varsinaisia oleskelulupaluokkia oli kaksi eli määräaikainen ja pysyvä oleskelulupa. Oleskeluluvan statuksista säädettiin tarkemmin ulkomaalaisasetuksessa (142/1994), jossa määriteltiin nykyistä jatkuvaa eli A-statusta vastannut *pysyväisluonteinen* oleskelulupa sekä määräaikaiseen oleskeluun myönnetty, nykyistä tilapäistä eli B-statusta vastannut *määräaikainen* oleskelulupa. Lisäksi käytössä oli D-status eli määräaikainen oleskelulupa henkilöille, joita ei tilapäisesti voida palauttaa kotimaahansa, sekä enintään kolmen kuukauden oleskelua varten myönnettävä F-status. Statukset jakautuivat vielä oleskeluluvan perusteen perusteella useisiin alastatuksiin. Ulkomaalaisasetuksen liitteenä olevassa taulukossa lueteltiin yhteensä 18 alastatusta.<sup>76</sup>

Sanaa *oleskelulupalaji* käytetään ulkomaalaislaissa vain kerran eli 33 § otsikossa. *Status*-sanaa ei käytetä laissa kertaakaan. Tutkimuskirjallisuudessa käsitteiden käyttö on vaihtelevaa. *Tapio Kuosma* käyttää termiä ”oleskelulupalaji” ulkomaalaislain mukaisessa merkityksessä eli tarkoittaen samaa kuin status.<sup>77</sup> Samoin *Janne Aer* käyttää statuksesta termiä ”oleskelulupalaji” ja termiä ”oleskelulupatyypit” puhuessaan oleskeluluvan myöntämisen perusteesta.<sup>78</sup> Samaan ratkaisuun ovat päätyivät *Evgeniya Kurvinen*, *Matti Muukkonen* ja *Tomi Voutilainen* laatimassaan selvityksessä Maahanmuuttovirastolle.<sup>79</sup> Sen sijaan esimerkiksi *Jaana Palander*, *Heikki Kallio* ja *Olli Sorainen* käyttävät oleskelulupalajista sanaa ”status”.<sup>80</sup> Maahanmuuttovirasto käyttää verkkosivuillaan oleskelulupalajista termiä ”oleskelulupatyypit”.<sup>81</sup> Myös oleskelulupakorteissa käytetään sanaa ”oleskelulupatyypit”. Nykyisen ulkomaalaislain esitöissä käytetään johdonmukaisesti sanaa ”status” puhuttaessa oleskelulupalajista<sup>82</sup>, samoin kuin työntekijän oleskelulupia koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä.<sup>83</sup> Euroopan unionin asetus oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta<sup>84</sup> käyttää termiä ”oleskeluluvan luonne”. Käytän tutkielmassani oleskelulupalajista termiä ”status”, koska status on vakiintunein käsite virallislähteissä ja tutkimuskirjallisuudessa, ja erottuvuuden vuoksi, jotta oleskelulupalaji selkeästi erottuisi oleskeluluvan myöntämisen perusteista.

---

<sup>76</sup> Ulkomaalaisasetus (142/1994), liite 1.

<sup>77</sup> Kuosma 2004, s. 241.

<sup>78</sup> Aer 2016, s. 78 ja 137.

<sup>79</sup> Kurvinen – Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 17–18.

<sup>80</sup> Palander 2018, s. 3. Kallio 2015, s. 83–84. Sorainen 2014, s. 97 ja 125.

<sup>81</sup> <https://migri.fi/oleskelulupatyypit>

<sup>82</sup> HE 28/2003 vp, passim.

<sup>83</sup> VNP 11.10.2012.

<sup>84</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 1030/2002, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2002, kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta.

## 2.4 Sovellettavat oikeusperiaatteet

### 2.4.1 Oikeusperiaatteet oikeuslähteenä

Oikeusperiaatteet kuuluvat käsitteiden ja teorioiden ohella kunkin oikeudenalan yleisiin oppeihin. Yleisillä opeilla on ensinnäkin systematisoiva tehtävänsä, sillä niiden perusteella kukin oikeudenala jäsentyy muista oikeudenaloista eroavaksi kokonaisuudeksi. Oikeusperiaatteet näyttelevät merkittävää osaa oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Oikeusperiaatteet auttavat valitsemaan oikean tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehdon oikeudelliseen ongelmaan ja argumentoimaan tietyn tulkintasuosituksen puolesta.<sup>85</sup> Oikeusperiaatteet voivat ilmetä suoraan lakiin kirjoitettuna oikeussäännöksen muodossa tai niitä voidaan löytää esitöistä, ennakkopäätöksissä muotoiltuina tai oikeustieteen systematisoimina.

Perinteisessä aarniolaisessa oikeuslähdeopissa oikeusperiaatteet kuuluvat oikeuslähdehierarkiassa sallittuihin oikeuslähteisiin eli ovat hierarkiassa vahvasti velvoittavia ja heikosti velvoittavia oikeuslähteitä alempana. Samantyyppisen aseman oikeusperiaatteet saavat myös *Raimo Siltalan* oikeuslähdeopissa, jossa oikeuslähteen argumentaatioteoreettinen painoarvo riippuu pitkälti sen sääntöformalismin asteesta. Siten Siltalalla vasta suoraan lakiin kirjoitetut oikeusperiaatteet voisivat toimia itsenäisinä ratkaisuperusteina. *Jussi Syrjänen* kritisoi väitöskirjassaan Siltalan näkemyksiä, sillä esimerkiksi *pacta sunt servanda* voidaan käyttää itsenäisenä ja irrallisena ratkaisuperusteena, vaikka kyseistä periaatetta ei olekaan selkeästi lakiin kirjattu.<sup>86</sup> Myös *Tapio Määttä* ja *Mirjami Paso* pitävät näkemystä oikeusperiaatteista ”vain” sallittuna oikeuslähteenä vanhentuneena. Heidän mukaansa vakiintuneilla oikeusperiaatteilla on käytännössä sama oikeuslähdeopillinen asema kuin kirjoitetulla lailla.<sup>87</sup>

### 2.4.2 Ulkomaalaislaista ja esitöistä ilmenevät oikeusperiaatteet

Ensimmäistä ulkomaalaislakia (400/1983) säädettäessä lakiesityksen keskeisenä tavoitteena oli parantaa ulkomaalaisten henkilöiden oikeusturvaa. Ulkomaalaislaissa noudatettaviksi periaateiksi esitöissä mainittiin passipakon (4 §) ja viisumipakon periaatteet (5 §) eli passi ja tarvittaessa viisumi ulkomaalaisen maahantulon edellytyksinä. Ihmisoikeudet olivat myös mukana – ulkomaalaislain 18 §:ään kirjattiin palautuskielto eli pakolaissopimuksen ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden tuoma velvoite olla ”palauttamatta tai karkottamatta pakolaista maahan, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan”.

---

<sup>85</sup> Määttä – Paso 2019, s. 11–13.

<sup>86</sup> Syrjänen 2008, s. 190–192.

<sup>87</sup> Määttä – Paso 2019, s. 23.

Ulkomaalaisen työnteko-oikeutta Suomessa määritteli työlupapakko eli pääsääntö, jonka mukaan työnteko-oikeuden edellytyksenä oli yleensä oleskeluluvasta erillinen työlupa.<sup>88</sup>

Lakivaliokunta tähdensi lausunnossaan ensimmäistä ulkomaalaislakia koskien tasavertaisen kohtelun periaatetta kaikessa viranomaistoiminnassa. Lakivaliokunta piti ongelmallisena, että ulkomaalaisten toimintamahdollisuuksia oli muualla lainsäädännössä kuten yhdistystoimintaa ja työttömyysturvaa koskevassa sääntelyssä tarpeettomasti rajoitettu.<sup>89</sup> Myös ulkoasiainvaliokunta piti tasa-arvoisen kohtelun periaatteen vastaisena sitä, että ulkomaalaisen toimintamahdollisuuksia tarpeettomasti rajoitettiin ja edellytti tarpeettomasti rajoittavien määräysten tarkistamista muualtakin sääntelystä.<sup>90</sup>

Lain tasolle ulkomaalaisten oikeuksien tarpeettoman rajoittamisen kielto kirjattiin vasta uuden ulkomaalaislain (378/1991) 1 § 3 momenttiin. Esitöissä kyseinen periaate nähtiin osaksi hallinnossa noudatettavaa suhteellisuusperiaatetta.<sup>91</sup> Nykyisessä ulkomaalaislaissa (301/2004) kielto rajoittaa ulkomaalaisen oikeuksia enempää kuin on välttämätöntä, on kirjattu lain 5 §:ään. Uuden ulkomaalaislain voimaantullessa vuonna 1991 ei hallinnon oikeusperiaatteita ollut vielä kirjattu vastaavalla tavalla lainsäädäntöön kuin nykyisin voimassa olevan hallintolain (434/2003) 6 §:ssä. Ulkomaalaisoikeudessa sovellettavaa suhteellisuusperiaatetta voidaan pitää merkitykseltään laajempänä kuin hallintolain 6 §:n suhteellisuusperiaatetta, joka on luonteeltaan viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaate. Ulkomaalaisoikeuden suhteellisuusperiaate saa sisältöään myös kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista<sup>92</sup> ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuperiaatteista. Kyseessä on perus- ja ihmisoikeuksien soveltaminen optimointiperiaatteina. Ei riitä pelkästään hallinto-oikeuden suhteellisuusperiaate suppeassa mielessä eli se, että viranomaisten keinojen täytyy olla oikeasuhtaisia tavoiteltuihin päämääriin nähden, vaan mukaan astuu myös välttämättömyysvaatimus eli valittujen keinojen tulee olla välttämättömiä tavoitteen toteutumiseen nähden.<sup>93</sup>

Vuoden 1991 ulkomaalaislain (378/1991) myötä ulkomaalaisoikeuden periaatteisiin voidaan katsoa nousseen myös perheen yhteisyyden suojaaminen sekä hallintomenettelylain soveltaminen ulkomaalaisasioissa.<sup>94</sup> Ihmisoikeusvelvoitteista esitöissä kysymykseksi nousi se, oliko pakolaisella oikeutta turvapaikkaan. Hallituksen esityksen lähtökohtana

---

<sup>88</sup> HE 186/1981 vp, s. 1–2, 6–7 ja 10–11.

<sup>89</sup> LaVL 3/1982 vp, s. 1 ja 5.

<sup>90</sup> UaVM 27/1982 vp, s. 2.

<sup>91</sup> HE 47/1990 vp, s. 4 ja LaVL 4/1990 vp, s. 2.

<sup>92</sup> HE 47/1990 vp, s. 7.

<sup>93</sup> Aer 2016, s. 39.

<sup>94</sup> LaVL 4/1990 vp, s. 2–3.

kansainvälisessä suojelussa oli palautuskielto eli *non refoulement* -periaate<sup>95</sup>, mutta varsinaisen turvapaikan myöntämisen suhteen hallitus katsoi, että pakolaisella ei ole subjektiivista oikeutta turvapaikkaan, vaan kyseessä on viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkinta.<sup>96</sup> Eduskunnan lakivaliokunta ja ulkoasiainvaliokunta pitivät tarkoituksenmukaisuusharkintaa turvapaikkapäätöksissä ongelmallisena muutoksenhaun sekä tuomioistuinten ja viranomaisten toimivaltajaon kannalta, sillä hallintotuomioistuinten toimivalta koskee vain laillisuuskysymyksiä, eikä tarkoituksenmukaisuutta.<sup>97</sup> Ulkoasiainvaliokunta toi esille, että Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa turvapaikka oli laissa subjektiivinen oikeus, ja että Suomenkin tulevissa lainsäädäntöhankkeissa turvapaikkaoikeuden subjektiivisuus tulisi perinpohjaisesti selvittää.<sup>98</sup>

Oikeusperiaatteiden kehittymisestä ajan myötä voidaan selvästi havaita ihmis- ja perusoikeuksien merkityksen kasvu. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta säädetään heti nykyisen ulkomaalaislain (301/2004) 1 §:ssä. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseen voidaan katsoa sisältyvän myös ulkomaalaislain 147 §:ssä säädetty palautuskielto sekä 6 luvussa käsitelty kansainvälinen suojelu. Kun lain turvapaikkaoikeutta koskeva sanamuoto kirjoitettiin subjektiivista oikeutta muistuttavaan muotoon, oli muutoksen syynä nimenomaan se, että kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden katsottiin edellyttävän sitä. Oikeus turvapaikkaan on ollut vuodesta 1999 lähtien ulkomaalaislaissa kirjoitettuna subjektiivisen oikeuden muotoon käyttäen sanamuotoa ”annetaan turvapaikka”, siinä missä vuoden 1991 ulkomaalaislain 30 §:ssä säännös oli vielä muodossa ”voidaan antaa turvapaikka”. Esitöissä tosin edelleen viitataan periaatteeseen, että ehdontonta oikeutta saada turvapaikkaa ei ole, mutta toisaalta todetaan, että turvapaikkaa ei tulisi jättää myöntämättä tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella.<sup>99</sup>

Hallitun maahanmuuton periaate ulkomaalaislain tarkoituksena ilmaistaan heti nykyisen lain alussa, 1 §:ssä. Katson, että hallitun maahanmuuton periaate ilmentää valtion kansainvälisoikeudelliseen suvereniteettiin sisältyvää oikeutta päättää ulkomaalaisen pääsystä ja oleskelusta alueellaan. Passi- ja viisumipakon periaatteet voidaan nähdä osana hallitun maahanmuuton periaatetta.

Työlupavelvollisuus on nykyisessä ulkomaalaislaissa lieventynyt, kun oleskeluluvasta erillisestä työluvasta on luovuttu ja siirrytty ns. yhdistelmäluupiin. Nyttemmin

---

<sup>95</sup> HE 47/1990 vp, s. 13–16.

<sup>96</sup> HE 47/1990 vp, s. 21.

<sup>97</sup> LaVL 4/1990 vp, s. 2–3.

<sup>98</sup> UaVM 30/1990 vp, s. 3.

<sup>99</sup> HE 50/1998 vp, s. 30 ja HE 28/2003 vp, s. 174.

lähtökohtana on maassa laillisesti oleskelevan ulkomaalaisen työnteko-oikeus tietyin rajoituksin.<sup>100</sup> Toisaalta *Heikki Kallio* katsoo väitöskirjassaan, että voimassa olevan ulkomaalaislain systematiikasta voitaisiin edelleen johtaa työlupavaatimuksen ensisijaisuus muuhun lainsäädäntöön nähden.<sup>101</sup> Tällä Kallio tarkoittaa sitä, että oleskelulupa oikeuttaa työntekoon vain silloin, kun niin erikseen säädetään.

Lapsen edun kunnioittamisen periaate saa myös tukea kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista kuten lapsen oikeuksien sopimuksesta<sup>102</sup>. Lapsen etu tulee ottaa huomioon kaikessa ulkomaalaislain päätöksenteossa, niin sisällöllisesti kuin menettelyllisestikin. Tämä puoltaa lapsen edun pitämistä omana itsenäisenä ulkomaalaisoikeudessa sovellettavana oikeusperiaatteena. Lapsen edun huomioon ottamisesta on yleissäännös ulkomaalaislain 6 §:ssä, mutta lapsen etua koskien on myös erityissäännöksiä lukuisissa yksittäisissä pykälissä.<sup>103</sup>

Hallintolain ja lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) noudattamisesta säädetään ulkomaalaislain 4 §:ssä. Hallintolain noudattamisesta seuraa, että ulkomaalaisoikeudessa noudatetaan myös hallintolain 6 §:ssä määriteltyjä hallinnon oikeusperiaatteita eli yhdenvertaisuutta, tarkoitussidonnaisuutta, puolueettomuutta, suhteellisuutta ja luottamuksensuojaa. Hallinnon oikeusperiaatteita tulee noudattaa kaikessa hallintotoiminnassa, mutta erityisesti hallinnon oikeusperiaatteiden merkitys korostuu tilanteissa, joissa viranomaisella on harkintavaltaa ratkaisun sisällön tai eri ratkaisuvaihtojen suhteen, ja viranomaisen tekemä valinta vaikuttaa yksityisten etuihin, oikeuksiin tai velvoitteisiin.<sup>104</sup>

Hallinto-oikeudessa ylipäätään asianosaisella on hallintolain 31 § 2 momentissa ilmaistu myötävaikutusvelvollisuus. Ulkomaalaisoikeudessa tämä myötävaikutusvelvollisuus on korostuneessa asemassa. Ulkomaalaislain 101 § 1 momentin 1 ja 2 kohtien mukaisesti kansainvälisen suojelun hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, jos sen yhteydessä on annettu vääriä, puutteellisia tai ilmeisen epäuskottavia tietoja. Samoin 108 § 1 momentin 1 ja 2 kohtien perusteella tietojen salaaminen tai väärin tietojen antaminen voi johtaa jo saadun kansainvälisen suojelun aseman lakkauttamiseen. Väärin tietojen antaminen voi ulkomaalaislain 165 § 3 momentin mukaan johtaa myös muilla perusteilla kuin kansainvälisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamiseen jälkikäteen. Ulkomaalaislain 36 § 2 ja 3 momenttien mukaan oleskelulupa voidaan jättää

---

<sup>100</sup> Palander 2018, s. 7–9.

<sup>101</sup> Kallio 2015, s. 78.

<sup>102</sup> SopS 59–60/1991.

<sup>103</sup> UlkL 39 §, 52 §, 105 a §, 122 §, 146 § ja 168 §.

<sup>104</sup> Mäenpää 2018, s. 154–155.

myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä maahantuloa tai oleskelua koskevien säännösten kiertämistä tai väärin tietojen antamista. Voidaan siis todeta, että ulkomaalaislain sisäin on rakennettu sanktiointijärjestelmä virheellisten tietojen antamista vastaan.

### 2.4.3 Ulkomaalaisoikeuden oikeusperiaatteet tutkimuskirjallisuudessa

Tutkimuskirjallisuuden perusteella on havaittavissa, että ulkomaalaisoikeudessa sovellettavat oikeusperiaatteet eivät vielä ole kovin vakiintuneita. *Toivo Sainio* ei vielä vuoden 1959 väitöskirjassaan muukalaisoikeudesta systematisoinut muukalaisoikeudelle omia oikeusperiaatteita, vaan viittasi vain yleisiin oikeusperiaatteisiin ja kansainvälisen oikeuden oikeusperiaatteisiin.<sup>105</sup> Toisaalta Sainion teoksista on jo löydettävissä ulkomaalaisasioiden käsittelyyn sovellettaviksi tarkoitettuja mittapuita, jotka myöhemmin vakiintuivat varsinaisiksi oikeusperiaateiksi. Tällaisia ovat passi- ja viisumipakko, prosessuaalinen yhdenvertaisuus ja vähimmäistakeet ulkomaalaisille heidän asioidensa käsittelyssä, työlupapakko, sekä valtion velvollisuus taata tietty ”kansainvälisten vähimmäisoikeuksien taso” ulkomaalaisille. Nämä vähimmäisoikeudet eivät vielä yltäneet ihmisoikeuksien tasolle, sillä Sainio katsoi, että aika ei ollut vielä kypsä ihmisoikeuksien asettamiselle ulkomaalaisten kohtelun mittapuuksi, ja että ihmisoikeuksien sisältö ei ollut vielä vakiintunut.<sup>106</sup>

Nykyisen ulkomaalaislain (301/2004) aikana ulkomaalaisoikeus on nähty oikeustieteessä yhä useammin omana oikeudenalanaan ja siten ulkomaalaisoikeudelle on myös ryhdytty systematisoimaan omia yleisiä oppejaan kuten sovellettavia oikeusperiaatteita. *Tapio Kuosma* määritteli nykyisen ulkomaalaislain kommentaariteoksessaan kahdeksan ulkomaalaislaista ilmenevää oikeusperiaatetta: 1. Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten huomioon ottamisen periaate, 2. suhteellisuusperiaate *sui generis*, 3. epähumainin kohtelun kiellon periaate, 4. pakolaisen erityissuojelun periaate, 5. yksityiselämän kunnioittamisen periaate, 6. lasten edun ja perhe-elämän suojan kunnioittamisen periaate, 7. oikeudellisen kokonaisharkinnan periaate sekä 8. ihmisoikeusystävällisen ratkaisuvaihtoehdon valitsemisen periaate.<sup>107</sup>

*Janne Aer* puolestaan tiivistä ulkomaalaisoikeuden ratkaisuperiaatteet neljään pääperiaatteeeseen: 1. suhteellisuusperiaate, 2. tasapuolisuus, 3. lapsen etu, sekä 4. perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta. Lisäksi harkinnassa tulee ottaa huomioon kohtuusnäkökulma.

---

<sup>105</sup> Sainio 1959, s. 35–40.

<sup>106</sup> Sainio 1959 s. 6–8, 84, 117, 174, 216–219, 227–228; Sainio 1968, s. 197, 205–206.

<sup>107</sup> Kuosma 2004, s. 678–696.

Itsenäiseksi oikeusperiaatteeksi kohtuusperiaatteesta ei Aerin mukaan kuitenkaan ole, vaan lainsäädännön esitöiden perusteella kohtuusharkinta käy lisäedellytykseksi poikkeustapauksissa, joissa Suomessa oleskelevan hakijan luvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta.<sup>108</sup>

*Jaana Palander* ottaa ulkomaalaisoikeuden oikeusperiaatteiden lähtökohdaksi Tapio Kuosman luettelemat oikeusperiaatteet. Palander kuitenkin määrittelee niiden lisäksi ulkomaalaislain säädöspohjaan, sääntelylogiikkaan ja hallintokäyttöön perustuen myös ulkomaalaisoikeudellisia erityisperiaatteita. Palanderin erityisperiaatteet ovat samalla myös lainsäädännöstä löytyviä pääsääntöjä, joista on kuitenkin lukuisia poikkeuksia. Palanderin luettelemat erityisperiaatteet ovat: 1. hallitun maahanmuuton periaate, 2. matkustusasiakirjavaatimus, 3. turvaton toimeentulon periaate, 4. ulkomailla hakemisen periaate, 5. henkilökohtaisen vireillepanon periaate, 6. *benefit of the doubt*,<sup>109</sup> 7. EU-kansalaisten erityiskohtelun periaate, sekä 8. kansallisen lainsäädännön noudattamisen periaate.<sup>110</sup>

*Benefit of the doubt* -erityisperiaate täydentää hakijan myötävaikutusperiaatetta. *Benefit of the doubt* liittyy erityisesti turvapaikkatutkintaan. Periaatteen mukaan epäselvissä tapauksissa tulisi asioita tulkita hakijan eduksi.<sup>111</sup> Turvapaikanhakijan rajoitetut mahdollisuudet hankkia todisteita kertomuksensa tueksi huomioidaan ja tämän vuoksi lähtökohtaisesti annetaan merkitystä hakijan itsensä kertomukselle. Hakijalle annetaan tilaisuus selvittää epä johdonmukaisuudet, eikä kertomuksen yksittäistä yksityiskohtaa katsota hakijan vahingoksi, jos kertomus on muuten uskottava.<sup>112</sup> Lain tasolle *benefit of the doubt* on kirjoitettu nykyisen ulkomaalaislain turvapaikkapuhutteluja koskevan säädöksen 98 § 3 momenttiin.<sup>113</sup> *Benefit of the doubtin* soveltaminen perustuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Ratkaisuissa korostuu myös hakijan myötävaikutusperiaate. Suuren jaoston ratkaisussa *J.K. ja muut vastaan Ruotsi* vuonna 2016 punnittiin *benefit of the doubtia* ja hakijan myötävaikutusperiaatetta vastakkain. Ratkaisussa todettiin, että todistustaakka yksilöllisistä olosuhteista on hakijalla. Vaikka lähtökohtaisesti *benefit of the doubtin* vuoksi hakijan kertomukseen luotetaankin, niin jos tulee vahvoja syitä epäillä kertomuksen paikkansapitävyyttä, tulee hakijan antaa tyydyttävä selitys epä-tarkkuuksista.<sup>114</sup>

---

<sup>108</sup> Aer 2016, s. 29–37.

<sup>109</sup> *Benefit of the doubt* -periaatetta käsitellään jäljempänä.

<sup>110</sup> Palander 2018, s. 7.

<sup>111</sup> Palander 2018, s. 7.

<sup>112</sup> Pellonpää ym. 2018, s. 438.

<sup>113</sup> HE 28/2003 vp, s. 184.

<sup>114</sup> *J. K. and Others v. Sweden*, 91–94.

Ihmisoikeusystävällisen tulkinnan tai ratkaisuvaihtoehdon periaatteen, joka on Kuosmalla, Aerilla ja Palanderilla omana periaatteenaan, ei mielestäni välttämättä tarvitsisi kuulua ulkomaalaisoikeuden omiin oikeusperiaatteisiin, sillä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkintavaihtoehdon valitseminen on pääsääntönä jo kaikessa laintulkinnassa, ei pelkästään ulkomaalaisoikeudessa. Periaate saa tukea perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>115</sup> Jos jokin ratkaisuperiaate läpäisee koko oikeuden kentän ja kaikki oikeudenalat, ei tällaista periaatetta enää voida pitää jonkun tietyn oikeudenalan omana oikeusperiaatteena osana kyseisen oikeudenalan muista oikeudenaloista erottavia yleisiä oppeja.

Niin ikään Jaana Palanderin erittelemiin erityisperiaatteisiin lukeutuvat pääsäännöt oleskeluluvan hakemisesta ulkomailta käsin sekä henkilökohtaisesta vireillepanosta voidaan katsoa sisältyvän hallitun maahanmuuton periaatteeseen, sillä viime kädessä kysymys on valtion oikeudesta kontrolloida maahanmuuttoa ja ulkomaalaislaista tämän kontrollin oikeudellisena välineenä. Ylipäätään valtioiden suvereniteettiin pohjautuva hallitun maahanmuuton periaate läpäisee tausta-ajatuksena koko ulkomaalaislain.

---

<sup>115</sup> Määttä – Paso 2019, s. 42–43.

### **3 Määräaikaisen oleskeluluvan status**

Olen tässä pääluvussa luonut jäsentelyn eri tavoista, joilla määräaikaisen oleskeluluvan status voi määräytyä. Ensimmäisessä aluvussa käsittelen tilanteita, joissa oleskeluluvan status määräytyy lain nimenomaisten säädösten perusteella. Näissä tilanteissa viranomaisella ei ole harkintavaltaa, vaan oleskeluluvan myöntämisperuste ratkaisee suoraan oleskeluluvan statuksen. Omaksi ryhmäksi erotan toisessa aluvussa perhesiteen perusteella myönnettävät oleskeluluvat, joissa hakijan oleskeluluvan status määräytyy perheenkokoajana toimivan perheenjäsenen oleskeluluvan statuksen perusteella. Kolmannessa aluvussa käsittelen tilanteita, joissa viranomainen tekee päätöksen oleskeluluvan statuksesta. Sääntelyn runsauden vuoksi kokoan eri oleskeluluvan myöntämisperusteista ja niiden mukaan määräytyvistä statuksista selventävän yhteenvetotaulukon tutkielman loppuun. Taulukko on yksi tutkielmani tuloksista, eikä vastaavaa yhteenvetoa ole tietääkseni vielä tehty.

#### **3.1 Oleskeluluvan status nimenomaisen säännöksen perusteella**

Ulkomaalaislain oleskelulupia käsittelevän 4 luvun 45 §:ssa on yleissäännös tilapäisen (B) oleskeluluvan myöntämisestä ulkomailla olevalle henkilölle ja 47 §:ssä on yleissäännös jatkuvan oleskeluluvan (A) myöntämisestä ulkomailla olevalle henkilölle. Kyseisissä säännöksissä on kyse ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä, vaikka säännösten sisällössä tai otsikoissa tätä mainita. Jatkoluvan myöntämisestä on oma yleissäännös ulkomaalaislain 54 §:ssä. Ulkomaalaislain systematiikasta voidaan päätellä, että määräaikaisen oleskeluluvan yleissäännökset 45 §, 47 § ja 54 § ovat toissijaisia, jos myönnettävän oleskeluluvan myöntämisperustetta koskee erityislaki tai nimenomainen erityissäännös muualla ulkomaalaislaissa.

Vaikka ensimmäisen oleskeluluvan yleissäännöksissä 45 §:ssä ja 47 §:ssä lähtökohtana on velvollisuus hakea ensimmäistä oleskelulupaa ulkomailta käsin, ja tämä velvollisuus on tutkimuskirjallisuudessa<sup>116</sup> määritelty yhdeksi ulkomaalaisoikeuden erityisperiaatteeksi, on tästä pääsäännöstä lukuisia poikkeuksia. Poikkeuksia luetellaan muun muassa lupamenettelyä käsittelevässä ulkomaalaislain 60 §:ssä sekä 49 §:ssä. Poikkeuksiin sisältyy ulkomaalaislain 49 § 1 momentin 5 kohdassa yleinen kohtuussäännös, jonka mukaan ensimmäinen oleskelulupa voidaan myöntää Suomesta haettuna, jos luvan epääminen tämän vuoksi olisi ilmeisen kohtuutonta.

---

<sup>116</sup> Palander 2018, s. 7.

### 3.1.1 Tilapäinen (B) oleskelulupa nimenomaisen säännöksen perusteella

Ulkomaalaislain 45 § 1 momentin 3 kohdan mukaan tilapäinen oleskelulupa eli B-lupa myönnetään ulkomailla olevalle henkilölle, jos on muu erityinen syy luvan myöntämiselle. Esitöiden mukaan muulla erityisellä syyllä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa ulkomaalainen on tulossa Suomeen avioitumistarkoituksessa tai tiettyjä kansainvälisen adoption tilanteita, joissa oleskeluluvan myöntäminen lapselle on tarpeen adoptioprosessin loppuun viemiseksi. Muita esitöissä mainittuja syitä ovat muun muassa osallistuminen oikeudenkäyntiin tai oikeustoimeen Suomessa tai tutustuminen Suomen luontoon tai kulttuuriin.<sup>117</sup> Esitöiden luettelo ei liene tyhjentävä, joten 45 § 1 momentin 3 kohdan säännöstä voidaan pitää luonteeltaan joustavana säännöksenä, joka mahdollistaa tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen sellaisellakin perusteella, josta ei ole säädetty muualla ulkomaalaislaissa tai erityislaeissa. Vastaavaa säännöstä ei ole jatkuvaa (A) oleskelulupaa koskevassa yleissäännöksessä 47 §:ssä, josta voidaan päätellä, että jatkuva oleskelulupa voidaan myöntää vain nimenomaisilla ulkomaalaislaissa määritellyillä perusteilla, eikä jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen ”muusta erityisestä syystä” ole mahdollista. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun KHO 2007:6 mukaan oleskeluluvan myöntäminen muusta erityisestä syystä on mahdollista vain silloin, kun tämä ”muu erityinen syy” on luonteeltaan selkeästi tilapäinen.

Ulkomaalaislain 46 §:ssä säädetään B-luvan myöntämisestä au pair -sijoitusta varten. Sen sijaan opiskelijoiden, tutkijoiden, työharjoittelijoiden ja vapaaehtoistyöntekijöiden oleskeluluvista säädetään nykyään omassa laissaan<sup>118</sup>, jonka mukaan opiskelijoiden (7 § 3 momentti), työharjoittelijoiden (8 § 4 momentti) ja vapaaehtoistyöntekijöiden (9 § 3 momentti) oleskeluluvat ovat aina tilapäisiä B-lupia. Oleskelulupa tieteellistä tutkimusta varten myönnetään sen sijaan 6 § 3 momentin mukaisesti jatkuvana eli A-lupana. Tutkija- ja opiskelijalain 10 § mukaan tutkijoille ja opiskelijoille voidaan tutkimustoiminnan päättymisen tai tutkinnon suorittamisen jälkeen myöntää jatkolupa työnhakua tai yritystoimintaa varten. Jatkoluvan status on tällöin sama kuin edellisen. Maatalouden ja matkailun kausityöntekijöille kausityölain<sup>119</sup> perusteella myönnettävät 90 päivästä yhdeksään

---

<sup>117</sup> HE 28/2003 vp, s. 144.

<sup>118</sup> Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018).

<sup>119</sup> Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten. (907/2017).

kuukauteen kestävät kausityöoleskeluluvat ovat kausityölain 3 § 1 momentin 7 kohdan ja 11 § 4 momentin mukaisesti aina B-lupia.

Ulkomaalaislain 51 § mukaan ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos ulkomaalaista ei voida tilapäisen terveydellisen syyn vuoksi poistaa Suomesta, tai jos ulkomaalaisen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole tosiasiallisesti mahdollista. Lisäedellytykseksi oleskeluluvan myöntämiselle säädetyn 51 § 2 momentin mukaan maasta poistuminen ei saa estyä sen vuoksi, että ulkomaalainen itse kieltäytyy palaamasta kotimaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyjä. Lisäedellytyksestä säädettiin vuonna 2014<sup>120</sup> sen jälkeen, kun korkein hallinto-oikeus oli vuosikirjapäätöksessään KHO 2013:78 katsonut, että tilapäinen oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi tulisi aina myöntää kaikissa niissä tilanteissa, joissa pakkopalauttaminen ei tosiasiallisesti ole mahdollista. KHO:n mukaan oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi oli myönnettävä, vaikka asianomaisella tosiasiallisesti olisikin ollut mahdollisuus palata kotimaahansa. Perustuslakivaliokunta esitti säännösmuutoksen yhteydessä huolensa siitä, että muutoksen seurauksena Suomeen syntyy väistämättömästi uusi laittomasti maassa oleskelevien eli ns. paperittomien ryhmä, mikä on ongelmallista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.<sup>121</sup> Esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden irakilaisien turvapaikanhakijoiden maasta poistaminen on ollut vaikeaa, sillä Irak on ajoittain suostunut ottamaan vastaan vain vapaaehtoisesti palaavia tai rikosperusteisesti pakkopalautettuja kansalaisiaan.<sup>122</sup> Paperittomien määrästä on esitetty vaihtelevia arvioita. Turun yliopiston selvityksessä vuonna 2018 laittomasti maassa oleskelevien lukumääräksi Suomessa arvioitiin 3000–4000 henkeä, joskin vain osan heistä maasta poistaminen oli yllä mainitulla tavalla estynyt.<sup>123</sup>

Kansainvälistä suojelua koskevassa ulkomaalaislain 6 luvussa säädetään tilapäisen suojelun perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta, joka on 110 § mukaisesti enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan myönnettävä tilapäinen eli B-oleskelulupa. Tilapäisen suojelun perusteella oleskelulupia myönnetään 109 § mukaisesti ulkomaalaiselle, joka on kansainvälisen suojelun tarpeessa, eikä paluu kotimaahan ole mahdollista aseellisen selkkauksen, muun väkivaltatilanteen tai ympäristökatastrofin vuoksi. Edellytyksenä on, että suojelun tarve arvioidaan lyhytaikaiseksi.

---

<sup>120</sup> HE 170/2014 vp.

<sup>121</sup> PeVL 47/2014 vp, s. 2.

<sup>122</sup> MTV Uutiset 14.2.2019.

<sup>123</sup> Jauhiainen – Gadd – Jokela 2018, s. 53.

Niin sanotut poissulkemislausekkeet tarkoittavat, että oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella voidaan jättää myöntämättä silloin, jos ulkomaalainen on tehnyt tai hänen perustellusti epäillään tehneen sotarikoksen, rikoksen rauhaa tai ihmiskuntaa vastaan, muun törkeän rikoksen tai yhdistyneiden kansakuntien periaatteiden vastaisen teon. Jos ulkomaalaista ei kuitenkaan voida poistaa maasta rikkomatta ulkomaalaislain 147 §:ssä, perustuslain 9 § 4 momentissa ja pakolaissopimuksen 33 artiklassa säädettyä palautuskieltoa, myönnetään hänelle ulkomaalaislain 89 § mukaisesti tilapäinen eli B-lupa yhdeksi vuodeksi kerrallaan.

Eräitä muita tilanteita, joissa tilapäinen oleskelulupa myönnetään nimenomaisen säännöksen perusteella, ovat ulkomaalaislain 52 a § mukainen oleskelulupa ihmiskaupan uhreille sekä 52 d § mukainen työperäisen hyväksikäytön kohteena olleille laittomasti maassa olleille myönnettävät oleskeluluvat. Kummassakin säännöksessä edellytetään, että uhri tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa rikosvastuun toteuttamiseksi.

### **3.1.2 Jatkuva (A) oleskelulupa nimenomaisen säännöksen perusteella**

Jatkuvia (A) oleskelulupia koskevan yleissäännöksessä 47 § 1 momentin 1 kohdan mukaan jatkuva (A) oleskelulupa myönnetään entisille Suomen kansalaisille, sekä ulkomaalaisille, joiden vanhemmista tai isovanhemmista vähintään yksi on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen. Ulkomaalaislain oleskelulupia yleisesti käsittelevässä 4 luvussa on lueteltu myös erityisiä oleskelulupaperusteita, joiden perusteella myönnetään aina A-lupa. Näitä ovat kasvuyrittäjät (47 h §), toisen maailmansodan aikana Inkerin siirtoväkeen kuuluneet tai Suomen armeijassa vuosina 1939–1945 palvelleet (48 §), yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävät A-luvat (52 §) sekä todistajansuojeluohjelmassa olevat ulkomaalaiset (52 e §).

Tutkija- ja opiskelijalain perusteella tieteellistä tutkimusta varten myönnettävä oleskelulupa myönnetään jatkuvana eli A-lupana nimenomaisen säännöksen eli tutkija- ja opiskelijalain 6 § 3 momentin perusteella. Tutkijan oleskeluluvan A-status on poikkeus ulkomaalaislain 33 § periaatteesta, jonka mukaan oleskeluluvan status riippuu oleskelun luonteesta, ja että tilapäiseen tai määräaikaiseen tehtävään myönnetään oleskelulupa oleskelun tilapäisen luonteen perusteella yleensä tilapäisenä eli B-lupana. Vuonna 2018 säädetyn lain mukaisesti tutkijoiden, opiskelijoiden, työharjoittelijoiden ja vapaaehtoistyöntekijöiden sääntely siirtyi erityislakiin. Tätä ennen heidän asemaansa sääteli ulkomaalaislain 47 a–47 f §, ja tutkijoille myönnettävän oleskeluluvan status riippui aiotun maassa

oleskelun pituudesta.<sup>124</sup> Uuden lain esitöissä tutkijoiden oleskeluluvan A-statusta perusteltiin sillä, että ”muutos olisi Suomen edun mukaista, jotta tutkijat jäisivät edistämään yh

teiskunnan kehitystä ja hyödyttämään elinkeinoelämää.”<sup>125</sup> Aikaisempien säädösten voimassaollessa väitöskirjatutkijat luokiteltiin opiskelijoiksi silloin, kun he rahoittivat jatko-opinnot omilla rahoillaan, mutta tutkijoiksi silloin, kun he saivat apurahaa tai palkkaa viralliselta tutkimuslaitokselta.<sup>126</sup> Nykyisessä sääntelyssä väitöskirjatutkijat voivat hakea tutkijan oleskelulupaa riippumatta siitä, miten rahoittavat tutkimuksensa. Tutkija- ja opiskelijalain 6 § 2 momentin mukaan toimeentulon on silti oltava turvattua siten kuin ulkomaalaislaissa edellytetään.

Niin sanotun ICT-lain eli lain kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017) perustella myönnettävät ICT-oleskeluluvat ovat ICT-lain 11 § 1 momentin mukaisesti aina jatkuvia (A) oleskelulupia. ICT-lain 3 § mukaan ICT-oleskelulupia myönnetään yritysjohtajille, asiantuntijoille ja työsuhteisille harjoittelijoille, jotka ovat tulossa työhön EU-alueelle yrityksen sisäisen siirron yhteydessä.

Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettäviä oleskelulupia käsitellään ulkomaalaislain 6 luvussa. Ulkomaalaislain 113 § 1 momentin mukaisesti jatkuva oleskelulupa eli A-status myönnetään ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan, tai oleskeluluvan kiintiöpakolaisena tai toissijaisen suojelun perusteella. Toissijaisesta suojelusta säädetään ulkomaalaislain 88 §:ssä. Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella voidaan myöntää silloin, kun edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita sille, että ulkomaalaista ei voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa loukkaamatta ulkomaalaislain 147 §:ssä säädettyä palautuskieltoa. Palautuskiellosta säädetään myös perustuslain 9 § 4 momentissa ja se saa tukea myös kansainvälisistä sopimuksista kuten pakolaissopimuksen 33 artiklasta. Lähtökohtana kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävissä oleskeluluvissa on siis jatkuva oleskelulupa eli A-status. Poikkeuksia A-statuksesta ovat edellä mainitut ulkomaalaislain 110 § mukainen oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella ja 89 § mukainen palautuskiellon vuoksi myönnetty oleskelulupa poissulkemislausekkeita sovellettaessa. Lisäksi 93 § mukaan valtioneuvosto voi

---

<sup>124</sup> HE 21/2018 vp, s. 9.

<sup>125</sup> HE 21/2018 vp, s. 70.

<sup>126</sup> HE 21/2018 vp, s. 12.

yleisistunnossaan päättää myöntää ulkomaalaisille oleskelulupia erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi.

Toissijaista suojelua saavalle myönnettävä oleskelulupa on siis statukseltaan samantasoinen kuin turvapaikan tai kiintiöpakolaisaseman perusteella myönnettävä oleskelulupa. EU:n määritelmädirektiivi edellyttää, että jäsenvaltiot myöntävät tietyn määrän oikeuksia pakolaisaseman saaneille. Näihin oikeuksiin kuuluvat muun muassa oikeus oleskelulu-paan, työnteko-oikeus sekä oikeus sosiaaliturvaan, koulutukseen, terveydenhuoltoon ja asumiseen.<sup>127</sup> Määritelmädirektiivi sallisi periaatteessa sen, että toissijaista suojelua saavat saisivat heikomman oleskelulupastatuksen ja vähemmän oikeuksia kuin pakolaisase-man saaneet. *Eeva Nykänen* katsoo väitöskirjassaan, että tälle jaottelulle ei löydy perusteita, ja että oikeuksien eritasoisuus voisi olla ongelma syrjintäkiellon kannalta.<sup>128</sup> Suomen kansallisessa ulkomaalaisoikeudessa ongelma on vältetty määrittämällä toissijaisen suojelun ja pakolaisaseman tuomat oikeudet samoiksi siitä huolimatta, että ulkomaalais-laissa nämä kansainvälisen suojelun kategoriat on selkeästi erotettu toisistaan.

## **3.2 Perheenkokoajan status hakijan statuksen määrittäjänä**

### **3.2.1 Perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien perusteet**

Perhesiteen perusteella myönnettävät määräaikaisten oleskeluluvat voivat olla joko tilapäisiä (B) tai jatkuvia (A) oleskelulupia. Perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan status voi vaihdella, mutta statuksen määräytymiseen ei sisälly lupaviranomaisen harkintaa. Perhesiteen perusteella myönnettävissä oleskeluluvissa keskeistä on perheenkokoajan asema. Ulkomaalaislain määritelmäpykälän eli 3 § 1 momentin 15 kohdan perusteella perheenkokoajalla tarkoitetaan ”Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka Suomessa oleskelun perusteella ulkomailla olevalle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella”. Ulkomaalaislain esityöt täsmentävät, että perheenkokoaja voi olla myös Suomen kansalainen<sup>129</sup>, vaikka tämä ei selkeästi ilmene määritelmäpykälän sanamuodosta. Perhesiteen perusteella haettavan oleskeluluvan peruste voidaan siis jakaa kahteen komponenttiin: Suomessa oleskelevan henkilön (perheenkokoaja) oleskelun perusteeseen ja hakijan perhesiteeseen tähän henkilöön (perheenkokoajaan). Määritelmäpykälän (3 §) sanamuodosta huolimatta vaatimus ulkomailta käsin hakemisesta ei ole ehdoton, vaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella voidaan tapauskohtaisesti hakea myös

---

<sup>127</sup> 2011/95/EU, artikkelit 24, 26, 27, 29, 30 ja 32.

<sup>128</sup> Nykänen 2012, s. 79–80.

<sup>129</sup> HE 28/2003 vp, s. 116.

Suomesta käsin. Perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia koskeva sääntely jakautuu hajanaisesti lukuisiin pykäliin ympäri ulkomaalaislakia, vaikka perhesiteen perusteella myönnettävät oleskeluluvat muodostavat myöntämisperusteeltaan varsin yhtenäisen joukon. Sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta voisi olla parempi ratkaisu koota kaikki perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia koskeva sääntely samaan yhteyteen.

Työntekoa tai yrittämistä varten myönnettävää tilapäistä oleskelulupaa (B-status) koskevan yleissäännöksen eli ulkomaalaislain 45 § 3 momentin mukaan ”kun ulkomaalaiselle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, hänen perheenjäsenelleen myönnetään tilapäinen oleskelulupa samaksi ajaksi.” Säännöksen perusteella perheenkokoajan luvan ollessa B, on perhesiteen perusteella hakijalle myönnettävä lupa myös B. Vastaava säädös on jatkuvan oleskeluluvan myöntämisestä työntekoa tai yritystoimintaa varten ulkomaalaislain 47 § 3 momentissa, jonka mukaan ”kun ulkomaalaiselle on myönnetty jatkuva tai pysyvä oleskelulupa, hänen perheenjäsenelleen myönnetään jatkuva oleskelulupa”. Säännösten sanamuoto ”myönnetään” ei jätä tulkinnanvaraa eli perhesiteen perusteella hakijalle myönnettävä lupa on statukseltaan sama kuin perheenkokoajan oleskelulupa. Poikkeuksena on kuitenkin, jos perheenkokoajalla on pysyvä (P) oleskelulupa, ei hakija saa pysyvää, vaan ainoastaan jatkuvan eli A-luvan. Sanamuoto ”myönnetään” ei tarkoita, että oleskelulupa perhesiteen perusteella olisi kaikissa tilanteissa pakko myöntää, sillä oleskeluluvalla voi olla muitakin edellytyksiä kuten toimeentuloedellytys, vaatimus hakijan matkustusasiakirjan voimassaolosta, tai että luvan myöntämien ei vaaranna kansallista turvallisuutta. En käsittele tässä syvemmin näitä muita oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä.

Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenelle, ja tämän alaikäiselle naimattomalle<sup>130</sup> lapselle myönnetään ulkomaalaislain 50 § (60/2007) 1 momentin mukaisesti jatkuva (A) oleskelulupa. Vastaavasti 51 § (360/2007) mukaisesti Suomessa asuvan ja täällä oleskeluoikeutensa rekisteröineen unionin kansalaisen tai sellaiseen rinnastettavan<sup>131</sup> perheenjäsenelle myönnetään jatkuva (A) oleskelulupa.

Ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevassa 6 luvussa on omat säännöksensä suojelua saaneen perheenjäsenten oleskelulupia koskien. Sääntelytapa on erilainen kuin työntekijän ja yrittäjän perheenjäseniä koskeva, mutta lopputulos on oleskeluluvan statuksen

---

<sup>130</sup> Edellytys alaikäisen lapsen naimattomuudesta liittyy siihen, että naimisissa olevan elatuksesta katsotaan vastaavan hänen puolisonsa, eikä enää vanhempansa.

<sup>131</sup> Ulkomaalaislain 3 § 1 momentin 2 kohdan mukaisesti unionin kansalaisiin rinnastettavia ovat Islannin, Norjan, Sveitsin ja Liechtensteinin kansalaiset.

osalta samanlainen. Ulkomaalaislain 106 § (323/2009) perusteella pakolaisen perheenjäsen, joka katsotaan myös pakolaiseksi, saa pakolaisaseman. Toissijaista suojelua saaneen perheenjäsen, jonka katsotaan myös olevan toissijaisen suojelun tarpeessa, saa myös toissijaisen suojelun aseman. Näissä tapauksissa perheenjäsenen oleskeluluvan perusteen ei voida katsoa olevan varsinaisesti perheside, vaan pakolaisasema tai toissijaisen suojelun asema. Perheenjäsenelle myönnettävän oleskeluluvan statuskin määräytyy tällöin perheenjäsenen oman pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun aseman perusteella eli on 113 § 1 momentin (332/2016) nojalla jatkuva eli A-lupa. Jos perheenjäsentä ei pidetä pakolaisena tai hänen ei katsota olevan toissijaisen suojelun tarpeessa, määräytyy hänelle myönnettävä oleskelulupa 113 § 3 momentin perusteella, mutta tällöinkin perheenjäsenelle myönnettävä lupa on A-lupa. Vaikka oleskeluluvan status on kummassakin tilanteessa sama, on oleskeluluvan myöntämisperuste eri. Oleskeluluvan saanut perheenjäsen ei saa itse pakolaisasemaa tai toissijaisen suojelun asemaa. Tilanteet eroavat toisistaan muun muassa oikeudessa saada pakolaisen matkustusasiakirja sekä ulkomaalaisen karkottamiseen tai oleskeluluvan uusimiseen liittyvissä kysymyksissä.

### **3.2.2 Oleskeluluvat ilman oikeutta perheenyhdistämiseen**

Tilapäisen suojelun perusteella B-oleskeluluvan saaneen perheenjäsenelle myönnetään ulkomaalaislain 112 § 2 momentin perusteella myös tilapäinen (B) lupa samaksi ajaksi. Sen sijaan vastakohtaispäätelyn perusteella ulkomaalaislain 112 §:stä voidaan päätellä, että poissulkemislausekkeita sovellettaessa palautuskiellon vuoksi oleskeluluvan saaneella (89 §) tai valtioneuvoston päätöksellä humanitaarisista syistä Suomeen otetuilla tilapäisen (B) luvan saaneilla (93 §) ei ole oikeutta perheenyhdistämiseen.

Tietyt oleskeluluvan myöntämisperusteet eivät oikeuta toimimaan perheenkokoajana. Kausityölain 13 § mukaan kausityöntekijän perheenjäsenelle ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Tämä koskee vain sellaisia kausityöntekijöitä, joille on myönnetty oleskelulupa kausityölain perusteella. Kausityöntekijälle voidaan myöntää myös tavallinen ulkomaalaislain 5 luvun mukainen työntekijän oleskelulupa, jolloin noudatetaan ulkomaalaislain säädöksiä, ja perheenyhdistäminen on mahdollista. Pidän ongelmallisena, että vaikka kausityölain perusteella tehdyn oleskelulupahakemuksen ja tavallisen työntekijän oleskelulupahakemuksen käsittelymaksut ovat lähes samat ja käsittelyajat lähellä toisiaan, niin silti kausityölain perusteella myönnetty oleskelulupa rajoittaa ulkomaalaisen oikeuksia tavallista työntekijän oleskelulupaa enemmän. Tämä on tuskin ulkomaailta käsin lupaa hakevan hakijan tiedossa. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva

hallintolain 7 § mukainen palveluperiaate koskee myös oleskelulupia hakevia ulkomaalaisia. Palveluperiaate edellyttää, että asiakas voi muodostaa kokonaiskäsityksen palvelun eli tässä tapauksessa myönnettävien lupien sisällöstä.<sup>132</sup> Erot asiakkaiden tietämyksessä tai valmiuksissa eivät saisi viranomaispalveluissa vaikuttaa asiakkaan kannalta epäedullisesti.<sup>133</sup>

Oleskelulupa perhesiteen perusteella ei myöskään ole mahdollista, jos perheenkokoajan oleskelulupa on myönnetty ulkomaalaislain 51 § (674/2015) perusteella eli koska häntä ei voida palauttaa kotimaahansa terveydellisestä syystä tai koska palauttaminen ei tosiasiallisesti ole mahdollista. Ihmiskaupan uhreille myönnetty tilapäinen (B) oleskelulupa ei ulkomaalaislain 52 a § (619/2006) 4 momentin mukaisesti oikeuta perheenyhdistämiseen. Poikkeuksena on kuitenkin, jos ihmiskaupan uhrin on katsottu olevan erityisen haavoittuvassa asemassa ja hänelle on myönnetty tämän vuoksi jatkuva eli A-lupa, on tällöin myös perheenyhdistäminen mahdollista. Tällöin perheenjäsenelle myönnettävä oleskelulupa on ulkomaalaislain 47 § 3 momentin pääsäännön mukaisesti myös A-lupa. Esitöiden mukaan ihmiskaupan uhri voitaisiin katsoa erityisen haavoittuvassa asemassa olevaksi, jos hänen kotimaansa viranomaiset ovat kykenemättömiä puuttumaan häntä uhkaavan rikollisjärjestön toimintaan, tai jos kyseessä on hoitoa tarvitseva elinkaupan uhri, tai alaikäinen lapsi, jonka huoltajat ovat tekijöinä osallisina ihmiskaupparikoksessa.<sup>134</sup>

Laittomasti maassa oleskelleet ja työskennelleet työperäisen hyväksikäytön uhrin voivat saada ulkomaalaislain 52 d § (449/2012) mukaisesti tilapäisen eli B-luvan, jos tekevät viranomaisten kanssa yhteistyötä rikoksen selvittämiseksi. Säännöksen 3 momentin perusteella työperäisen hyväksikäytön uhrin ei myöskään ole oikeutettuja perheenyhdistämiseen. Toisin kuin ihmiskaupan uhrin, työperäisen hyväksikäytön uhreilla ei ole samantilaista poikkeussäännöstä, jonka mukaan voisivat saada A-luvan ja oikeuden perheenyhdistämiseen.

### 3.2.3 Opiskelijoiden oikeus perheenyhdistämiseen?

Tutkija- ja opiskelijalaissa vain tutkijoiden perheenjäsenille taataan oleskelulupa. Lain 16 § 1 momentin mukaan tutkijoiden perheenjäsenille myönnettävä oleskelulupa on jatkuva eli A-lupa, siis sama kuin mikä perheenkokoajalle eli tutkijalle itselleen myönnettävä oleskelulupa on. Sen sijaan laki jättää avoimeksi kysymyksen, voidaanko

---

<sup>132</sup> HE 72/2002 vp, s. 62.

<sup>133</sup> Mäenpää 2018, s. 177–178.

<sup>134</sup> HE 32/2006 vp, s. 8–9.

opiskelijoiden, työharjoittelijoiden tai vapaaehtoistyöntekijöiden perheenjäsenille myöntää oleskelulupia perhesiteen perusteella. Esitöiden mukaan lain säätämisen aikaan voimassa olleiden ulkomaalaislain säädösten perusteella opiskelijoille voitiin myöntää oleskelulupa samojen säännösten mukaan kuin muidenkin ulkomaalaisryhmien perheenjäsenille eli ulkomaalaislain 45 § 3 momentin mukaisesti B-luvan omaavan perheenjäsenelle B-lupa ja 47 § 3 momentin mukaisesti A-luvan tai pysyvän luvan omaavan perheenjäsenelle A-lupa.<sup>135</sup> Kyseisiä ulkomaalaislain 45 § ja 47 § pykälää kuitenkin muutettiin samassa yhteydessä kuin opiskelijoita, tutkijoita ym. koskeva erityislaki säädettiin, ja 45 §:stä poistettiin maininta opiskelijoista ja tutkijoista, ja 47 §:stä maininta tutkijoista.<sup>136</sup>

Ulkomaalaislain 45 § (720/2018) 1 momentti on rajattu selkeästi koskemaan vain tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä työntekoa tai yrittämistä varten tai muusta erityisestä syystä. 3 momentti on kirjoitettu muotoon ”kun ulkomaalaiselle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, hänen perheenjäsenelleen myönnetään tilapäinen oleskelulupa samaksi ajaksi.” Jos 3 momenttia tarkastellaan koko 45 § kokonaisuudessa, voisi sen ymmärtää koskevan vain 1 momentissa mainittuja tilanteita eli perheenjäsen saa oleskeluluvan, kun perheenkokoajan tilapäisen oleskeluluvan peruste on työnteko, yrittäminen tai ”muu erityinen syy”. Jos sen sijaan 3 momenttia tarkastellaan yksistään, vain sanamuotonsa perusteella, voisi se koskea mitä tahansa tilannetta, jossa perheenkokoajalla on tilapäinen oleskelulupa. Kumpi on oikea tulkinta? Sama kysymys koskee jatkuvan oleskeluluvan yleissäännöstä 47 §.

Se, että perhesiteen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevia samankaltaisia säädöksiä on ulkomaalaislaissa useita, puhuu sitä vastaan, että 45 § 3 momentti tai 47 § 3 momentti olisivat yleissäännöksiä perhesiteen perusteella myönnettävistä oleskeluluvista. Sanamuoto ”myönnetään” ei vastaa niitä aikaisemmin mainittuja tilanteita, joissa perhesiteen perusteella ei voi saada oleskelulupaa, jos perheenkokoajan tilapäisen oleskelun peruste on kausityölain mukainen kausityö, ihmiskaupan ”tavallinen” uhri, työperäisen hyväksikäytön uhri, maasta poistumisen estyminen tai terveydellinen syy. Edellä mainittujen seikkojen perusteella kallistun tulkinnessa siihen, että ulkomaalaislain 45 § 3 momenttia ja 47 § 3 momenttia ei ole tarkoitettu yleissäännöksiksi kaikkea perheenyhdistämistä koskien, vaan ne on tarkoitettu koskemaan vain 45 § 1 momentin ja 47 § 1 momentin mukaisia perheenkokoajan maassa oleskelun perusteita. Kyseisistä säännöksistä voidaan kuitenkin mielestäni johtaa pääsääntö, jonka mukaan silloin, kun

---

<sup>135</sup> HE 21/2018 vp, s. 17.

<sup>136</sup> HE 21/2018 vp, s. 66–68.

perheenyhdistäminen on mahdollista, hakijalle myönnettävän oleskeluluvan status voidaan johtaa perheenkokoajan oleskeluluvan statuksesta.

Tutkija- ja opiskelijalain säätämiseen johti Euroopan unionin direktiivin 2016/801/EU implementointi. Tutkija- ja opiskelijalain esitöiden mukaan direktiivi edellytti, että tutkijoiden oikeus perheenyhdistämiseen taataan. Esitöiden mukaan:

*Direktiivissä ei säädetä muiden ryhmien perheenjäsenten maahantulosta, jolloin jatkossa heidän osaltaan sovellettaisiin ulkomaalaislain säännöksiä. Perheenyhdistäminen on siten mahdollista kaikissa ryhmissä, milloin edellytykset sille täyttyvät.<sup>137</sup>*

Hallituksen esityksen ”kaikissa ryhmissä” voi katsoa viittaavan joko kaikkiin Suomessa laillisesti oleskeleviin ryhmiin tai sitten kaikkiin tutkija- ja opiskelijalain sisältämiin ryhmiin. Lakimuutoksen tuoreuden vuoksi käyttämästäni tutkimuskirjallisuudesta ei löydy vastausta. Koska osa oleskeluluvan perusteista on ulkomaalaislaissa suljettu perheenyhdistämisen ulkopuolelle, on esitöiden ”kaikki ryhmät” tulkittava tässä yhteydessä tarkoittavan tutkija- ja opiskelijalain sisältämiä ryhmiä. Siten voidaan päätellä, että tutkijat, opiskelijat, työharjoittelijat ja vapaaehtoistyöntekijät ovat kaikki oikeutettuja perheenyhdistämiseen, oleskeluluvan statuksesta riippumatta. Perheenyhdistämisen muiden edellytysten kuten toimeentuloedellytyksen on kuitenkin täytyttävä, mikä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että perheellisellä ulkomaalaisella opiskelijalla täytyy olla riittävästi varallisuutta voidakseen saada myös perheenjäsenilleen oleskeluluvat.

Kolmansien valtioiden kansalaisten oikeutta perheenyhdistämisiin säätelee Euroopan unionin perheenyhdistämisdirektiivi.<sup>138</sup> Direktiivi edellyttää muun muassa, että perheenkokoajan ydinperheen jäsenet voivat saada vähintään vuoden mittaisen oleskeluluvan (13 artikla), joka sisältää perheenkokoajan kanssa yhdenvertaiset oikeudet opiskeluun ja työntekoon (14 artikla). Perheenyhdistämisdirektiivin 3 artiklan mukaan direktiiviä kuitenkin sovelletaan vain silloin, kun perheenkokoajalla on vähintään vuodeksi myönnetty oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus. Kuten myöhemmin luvussa 4 selvitän, tilapäisellä (B) oleskeluluvalla oleskeleva ei ole oikeutettu saamaan pysyvää (P) oleskelulupaa. Voidaan siis tehdä tulkinta, että perheenyhdistämisdirektiivi ei velvoita jäsenvaltioita mahdollistamaan perheenyhdistämistä tilapäisellä oleskeluluvilla (B) oleskeleville, mutta (A) oleskeluluvalla oleskeleville perheenyhdistämisen tulisi olla aina mahdollista. Perheenyhdistämisdirektiivin 8 artiklan mukaan jäsen-

---

<sup>137</sup> HE 21/2018 vp, s. 18.

<sup>138</sup> Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, 22.9.2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen.

valtio voi vaatia perheenkokoajalta kahden vuoden asumisaikaa perheenyhdistämisen edellytyksenä. Suomen ulkomaalaislakiin ei ole otettu direktiivin mahdollistamaa asumisaikavaatimusta.

Voidaan siis todeta, että vaikka perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia sisältävä sääntely on hajanaista ja jossain määrin aukollista, on siitä ainakin johdettavissa oleskeluluvan statusta koskeva pääsääntö, jonka mukaan perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan status on sama kuin perheenkokoajan status. Tästä on poikkeuksena perheenkokoajan pysyvä (P tai P-EU) oleskelulupa tai perheenkokoajan Suomen kansalaisuus. Näissä tapauksissa perheenjäsenelle myönnetään jatkuva eli A-lupa. Sääntelyä selkeyttäisi se, että kaikki perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia koskeva sääntely koottaisiin yhteen ulkomaalaislain lukuun.

### **3.3 Oleskeluluvan status viranomaisen harkinnan perusteella**

#### **3.3.1 Maassa oleskelun tarkoitus**

Tilapäisiä oleskelulupia koskevan yleissäännöksen 45 § 1 momentin mukaan tilapäinen oleskelulupa myönnetään ulkomailla olevalle henkilölle tilapäistä työntekoa tai tilapäistä yritystoimintaa varten, tai jos on muu erityinen syy luvan myöntämiselle. 45 § 2 momentin mukaan tilapäistä yritystoimintaa varten myönnetään yrittäjän oleskelulupa ja tilapäistä työntekoa varten työntekijän oleskelulupa tai muu oleskelulupa. ”Muulla oleskeluvalla” tarkoitetaan ulkomaalaislain 77 § mukaista ”muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten”.

Jatkuvien oleskelulupien yleissäännöksen 47 § 1 momentin jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomailla olevalle henkilölle jatkuvaluonteista työntekoa tai jatkuvaluonteista yritystoimintaa varten, tai jos henkilö on aiemmin ollut Suomen kansalainen, tai vähintään yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen. 2 momentin mukaan jatkuvaluonteista yritystoimintaa varten myönnetään yrittäjän lupa ja jatkuvaluonteista työntekoa varten työntekijän oleskelulupa tai muu oleskelulupa.

Ulkomaalaislain 33 § (668/2013) 2 momentin mukaan:

*Määräaikainen oleskelulupa myönnetään tilapäisluonteista (tilapäinen oleskelulupa) tai jatkuvaluonteista (jatkuva oleskelulupa) maassa oleskelua varten. Lupaviranomainen*

*ratkaisee maassa oleskelun tarkoituksen ottaen huomioon ulkomaalaisen antamat tiedot maahantulonsa tarkoituksesta.*

*Maahantulon tarkoituksella* voisi tässä tapauksessa viitata kahteen eri asiaan: toisaalta myönnettävän luvan perusteeseen ja toisaalta myönnettävän määräaikaisen oleskeluluvan jatkuvuuteen tai tilapäisyyteen. Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan *maassa oleskelun tarkoitus* tarkoittaa ulkomaalaislain 33 §:ssä oleskeluluvan jatkuvuutta tai tilapäisyyttä:

*Pykälän 2 momentissa korostettaisiin sitä, että lupaviranomainen ratkaisee hakijan maassa oleskelun tarkoituksen hakijan oleskelulupahakemuksessaan esittämän tahdonilmaisun pohjalta. Oleskelulupa jatkuu maassa oleskelua varten myönnettäisiin pysyvässä maahanmuuttotarkoituksessa maahan saapuvalla ulkomaalaiselle. Tilapäisen oleskeluluvan saaneella ulkomaalaisella on milloin tahansa maassa oleskelunsa aikana mahdollisuus hakea oleskelulupaa jatkuu oleskelua varten ja saattaa asia lupaviranomaisen arvioitavaksi. Ratkaisu tulee kuitenkin tehdä hakijan antamien tietojen sekä tilanteeseen liittyvien tosiseikkojen eikä pelkästään hakijan oman käsityksen mukaan.<sup>139</sup>*

Toisaalta muualla ulkomaalaislaissa, esimerkiksi kohdissa 3 §, 47 g §, 50 § ja 77 §, maassa oleskelun *tarkoituksella* viitataan oleskeluluvan myöntämisen *perusteeseen*. Tarkoitus ja peruste eivät kuitenkaan tällöinkään välttämättä ole täysin synonyymejä. Ulkomaalaislain 36 § (668/2013) mukaan ”oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.” Samoin 101 § (194/2015) 1 momentin 2 kohdan mukaan turvapaikkahakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, jos ”hakijan ilmeisenä tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä.” Oleskeluluvan hakija valitsee oleskeluluvan hakuperusteen oleskelulupahakemusta jättäessään ja viranomaiset ryhtyvät käsittelemään oleskelulupahakemusta ilmoitetun perusteen mukaisesti. Maahanmuuttoviraston lupamenettelyohjeen mukaan ”oleskelun pääasiallinen tarkoitus ratkaisee, millä perusteella oleskelulupaa on haettava.” Mielestäni käytettäessä *tarkoitusta* merkityksessä, joka pitkälti vastaa oleskeluluvan myöntämisen *perustetta*, viitataan hakijan ”todelliseen” tarkoitukseen. *Perusteella* viitataan taas siihen perusteeseen, millä Maahanmuuttovirasto tai muut lupaviranomaiset oleskelulupaa käsittelevät. Voitaisiin puhua myös *subjektiivisesta* ja *objektiivisesta* tarkoituksesta. *Tarkoituksen* on vastattava *perustetta*. Jos käsillä olevien tosiseikkojen perusteella oleskelun tai maahantulon todelliseksi tarkoitukseksi osoittautuu jokin muu kuin oleskeluluvan silloinen käsittelyperuste,

---

<sup>139</sup> HE 28/2003 vp, s. 137.

tulee Maahanmuuttoviraston käytännön mukaisesti hakijan yleensä tehdä uusi oleskelulupahakemus uudella perusteella. Ilman hakijan suostumusta ei oleskeluluvan perustetta voida vaihtaa. Jos hakija kieltäytyy jättämästä uutta hakemusta oikealla perusteella, tai on tietoisesti hakenut oleskelulupaa väärällä perusteella, voidaan hakemus käsitellä hakijan todellista tarkoitusta vastaamattomalla perusteella ja tehdä siihen kielteinen päätös.<sup>140</sup>

### 3.3.2 Viranomaisen harkinta oleskeluluvan statuksen määräytymisessä

Ulkomaalaislain 33 § 2 momentin mukaisen oleskelun tilapäisyyttä tai jatkuvuutta koskevan lupaviranomaisen ratkaisuvallan on katsottava koskevan vain tilanteita, joissa oleskeluluvan status ei määräydy suoraan lain nimenomaisen säännöksen perusteella. Siten viranomaisella on harkintavaltaa oleskeluluvan statuksen suhteen vain tietyissä tilanteissa. Lupaviranomaisia ovat ulkomaalaislain 67 § mukaisesti Maahanmuuttovirasto ja 69 § mukaisesti ulkoasiainhallinto eli käytännössä joku Suomen edustusto ulkomailla tai muu ulkoasiainministeriön valtuuttama taho. Paikallispoliisi on myös ollut aikaisemmin ulkomaalaislain mukainen oleskelulupaviranomainen, mutta tätä koskeva 68 § on kumottu vuonna 2016. Vaikka lupaviranomaisiksi on nimenomaisesti määritelty siis vain Maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainhallinto, niin ulkomaalaislain 83 § (1218/2013) 1 momentin mukaan ”työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee, onko työnteko tilapäistä vai jatkuvaa”, ja ulkomaalaislain 84 § (121/2018) 1 momentin mukaan ”elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ratkaisee, onko yritystoiminta tilapäistä vai jatkuvaa.” Maahanmuuttovirastolle ei ole säädetty toimivaltaa poiketa TE-toimiston työnteon tilapäisyyttä tai jatkuvuutta koskevasta ratkaisusta tai ELY-keskuksen yritystoiminnan tilapäisyyttä tai jatkuvuutta koskevasta ratkaisusta. Maahanmuuttovirasto ei voi myöskään poiketa TE-toimiston tai ELY-keskuksen oleskeluluvan kestoa koskevasta ratkaisusta, paitsi silloin, kun matkustusasiakirjan voimassaolo rajoittaa myönnettävän luvan pituutta. Maahanmuuttovirasto on myös sidottu TE-toimiston tai ELY-keskuksen mahdollisiin kielteisiin oleskeluluparatkaisuihin.

Keskeinen kysymys statuksen määräytymistä koskevassa harkinnassa on siis maassa oleskelun tarkoituksen luonne. Onko maassa oleskelulla tilapäinen tarkoitus vai jatkuva tarkoitus? Edellä mainittujen esitöiden perusteella keskeinen ratkaisuperuste olisi ”hakijan oleskelulupahakemuksessaan esittämä tahdonilmaisu”. Tämä tahdonilmaisu on toteutettu työntekijän ja yrittäjän oleskelulupahakemuslomakkeissa kysymyksellä ”miten kauan aiot olla Suomessa”.<sup>141</sup> Käytännön ratkaisutoiminnassa hakijan tahdonilmaisulle

---

<sup>140</sup> MIGDno-2019-773, s. 23, 31–32, 46.

<sup>141</sup> OLE\_YRI, A-osa, kohta 1.5; OLE\_TY1, A-osa, kohta 1.4.

on annettu varsin vähän merkitystä. Ratkaisutoimintaa ohjaa enemmän esitöissä oleva säännöksen perustelujen viimeinen virke ”ratkaisu tulee kuitenkin tehdä hakijan antamien tietojen sekä tilanteeseen liittyvien tosiseikkojen eikä pelkästään hakijan oman käsityksen mukaan.”<sup>142</sup>

Ulkomaalaislain 77 § mukainen oleskelulupa eli ”muu oleskelulupa ansiotyötä varten” on määrättyjä työtehtäviä varten myönnettävä oleskelulupa. Se eroaa työntekijän oleskeluluvasta siten, että lupaprosessissa ei tarvita TE-toimiston osapäätöstä, vaan luvan myöntää suoraan Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttovirasto on omassa työntekoa varten myönnettävien oleskelulupien soveltamisohjeessaan määritellyt, milloin ulkomaalaislain 77 § perusteella myönnettävä oleskelulupa on tilapäinen (B) ja milloin jatkuva (A). Lupamenettelyohjeen mukaan 77 § 1 momentin 9–11 kohtien perusteella myönnetty muu oleskelulupa ansiotyötä varten on aina statukseltaan tilapäinen (B). Näihin perusteisiin lukeutuvat määräaikaaisia opetus-, koulutus- ja konsulttitehtävät, koneiden ja tuotantolinjojen toimitussopimuksiin liittyvät alle kuuden kuukauden tehtävät, sekä valtioiden väliin sopimukseen tai kansalaisjärjestöjen vaihto-ohjelmiin kuuluvat määräaikaaiset tehtävät. Sen sijaan muiden 77 § 1 momentin lupaperusteiden työntekoa varten myönnettävien oleskelulupien status riippuu lähtökohtaisesti työsopimuksen määräaikaaisuudesta: jos työsopimus on määräaikainen, eikä sitä ole tarkoitus uusia, on Maahanmuuttoviraston soveltamisohjeen mukaisesti myönnettävän luvan status B.<sup>143</sup>

Ennen nykyistä, vuonna 2004 voimaan astunutta ulkomaalaislakia jako ”pysyväisluonteisiin”<sup>144</sup> ja tilapäisiin oleskelulupiin oli toteutettu ainoastaan asetuksen tasolla ulkomaalaisasetuksessa (142/1994). Asetuksentasoista säätelyä ei pidetty riittävänä, varsinkin huomioiden oleskeluluvan statuksen vaikutuksen mahdollisesti myöhemmin haettavaan pysyvään oleskelulupaan. Tämän vuoksi A- ja B-statuksia koskeva säätely haluttiin laintasoiseksi.<sup>145</sup> Tavoitteena oli myös selventää sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön, erityisesti soveltamisalain<sup>146</sup>, suhdetta ulkomaalaislakiin.<sup>147</sup> Tämän toteutumiseen palataan viimeisessä tutkielmani pääluvussa. Oletettavasti taustalla vaikutti myös edellisen, vuoden 1992 ulkomaalaislain jälkeen tapahtunut vuoden 1995 perusoikeusuudistus sekä vuonna 2000 voimaan astunut uusi perustuslaki. Kuten aiemmin 2. luvussa todettiin,

---

<sup>142</sup> HE 28/2003 vp, s. 137.

<sup>143</sup> MIGDno-2018-1223, s. 18.

<sup>144</sup> Nykyisen ulkomaalaislain *jatkuvan* oleskeluluvan käsitettä vastasi aiemmin *pysyväisluonteisen* oleskeluluvan käsite, jota ei pidä sekoittaa *pysyvän* oleskeluluvan käsitteeseen.

<sup>145</sup> HE 28/2003 vp, s. 68.

<sup>146</sup> Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (kumottu) (1573/1993).

<sup>147</sup> HE 28/2003 vp, s. 137.

perustuslain 9 § 4 momentti edellyttää, että ulkomaalaisen oikeudesta oleskella maassa tulee säätää lailla. Vaikka sääntely on nyttemmin siirtynyt kokonaan lain tasoiseksi, ovat säädökset työnteon ja yritystoiminnan perusteella myönnettävän oleskeluluvan statuksesta niukkoja. Kun säännösten mukaan tilapäinen oleskelulupa myönnetään tilapäistä työntekoa tai yritystoimintaa varten, ja jatkuva oleskelulupa jatkuvaluonteista työntekoa tai yritystoimintaa varten, niin koska työnteon tai yritystoiminnan tilapäisyyttä tai jatkuvuutta ei määritellä mitenkään, on kyseessä oikeastaan tautologia.

Ulkomaalaislain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan työntekijän oleskeluluvan myöntämisen lähtökohtana tulee olla jatkuva eli A-lupa, kun taas B-lupa olisi poikkeus:

*Työntekijän oleskelulupaa myönnettäessä lähtökohtana olisi nykytilanteesta poiketen jatkuvan työntekijän oleskeluluvan myöntäminen. Tilapäinen työntekijän oleskelulupa olisi poikkeus, joka myönnettäisiin vain, jos työ nimenomaan olisi tilapäistä. Työn tilapäisyyden arvioisi työvoimatoimisto ottaen huomioon luvan hakijan antamat tiedot esimerkiksi työtarjoituksen pituudesta sekä muut asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Tällaisia tietoja olisivat muun muassa yleinen työsuhteiden pituus ja luonne tarkoitettulla ammatti- tai toimialalla tai työnantajalla yleensä. Pelkkä työsopimuksessa sovittu ehto koeajasta ei olisi peruste poiketa jatkuvaluonteisen työntekijän oleskeluluvan lähtökohdasta.<sup>148</sup>*

Periaate A-luvasta lähtökohtana ja B-luvasta poikkeuksena oli nähtävissä jo ulkomaalaislain kokonaisuudistusta valmistelleessa ulkomaalaislakityöryhmän mietinnössä.<sup>149</sup>

TE-toimistojen harkintaa työntekijän oleskelulupien käsittelyssä ohjaa myös valtioneuvoston periaatepäätös ulkomaisen työvoiman käytön yleisistä linjauksista. Viimeisin linjaus on annettu vuonna 2012. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan jatkuva (A) työntekijän oleskelulupa on pääsääntö ja tilapäinen (B) oleskelulupa on poikkeus, joka on mahdollinen vain, kun työnteko on tilapäistä. Työnteon katsotaan olevan tilapäistä silloin, kun kyseessä on kertaluonteinen enintään kaksi vuotta kestävä työtehtävä. Kertaluonteinen työtehtävä on sellainen, jonka ei ole tarkoitus jatkua. Määräaikainenkaan työ ei kaikissa tilanteissa ole tilapäiseksi katsottavaa. Toisaalta periaatepäätöksen mukaan ”lupahakemuksessa tai työsopimuksessa toistaiseksi voimassaolevaksi merkitty työnteko ei välttämättä ole ulkomaalaislaissa tarkoitettulla tavalla jatkuvaluonteista”.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> HE 28/2003 vp, s. 144–145.

<sup>149</sup> SM 12/2001, s. 82–83.

<sup>150</sup> VNP 11.10.2012, s. 6.

Mielestäni valtioneuvoston linjauksesta voidaan vastakohtaispäätelyn avulla johtaa tulkinta, että linjauksen mukaan yli kaksi vuotta kestävään määräaikaiseen työtehtävään tulisi myöntää jatkuva (A) oleskelulupa. Kertaluonteisuusvaatimuksen perusteella voisi päätellä, että jos tiedetään jo, että määräaikaisen työsuhteen perään ollaan tekemässä uusi määräaikaisuus, tai on sovittu esimerkiksi ehdosta, jonka mukaan määräaikaisuuden jälkeen työsuhde jatkuu toistaiseksi voimassa olevana, niin tällöinkin työ olisi katsottava jatkuvaluonteiseksi. Tällöin tosin TE-toimiston arvioitavaksi saattaa tulla työsuhteen ehtojen lainmukaisuus, sillä ulkomaalaislain 72 § ja 73 § mukaan työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että työsuhteen keskeiset ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja mahdollisesti työtä koskevan työehtosopimuksen mukaiset. Työsopimuslain 3 § (1224/2010) mukaan toistuvien määräaikaisten sopimusten käyttö ei ole sallittua silloin, kun työnantajan työvoiman tarve on todellisuudessa pysyvä.

Periaatepäätöksen mukaan siis myös toistaiseksi voimassa olevaksi sovittu työnteko voidaan katsoa tilapäiseksi. Tämä on mielestäni ristiriidassa sen kanssa, että tilapäiseksi työnteoksi voidaan katsoa vain kertaluonteinen alle kaksi vuotta kestävä työtehtävä. Periaatepäätöksessä ei kerrota, minkälaisessa tilanteessa toistaiseksi voimassa oleva työsuhde voitaisiin katsoa tilapäiseksi. Voisi ajatella, että tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin, jos työntekijän työsuhde on sovittu toistaiseksi voimassa olevaksi, vaikka työnantaja tietäisi työsuhteen olevan pian päättymässä. On mahdollista, että työnantaja ja työntekijä keskenään sopivat tällaisesta järjestelystä, jotta työntekijä saisi paremman A-statuksen oleskelulupaansa. Mitkä ovat sitten viranomaisen mahdollisuudet todeta tämänkaltaisen tilanne? Aiemmin mainittujen esitöiden mukaan huomioon tulisi ottaa asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan kuten esimerkiksi työsuhteiden yleinen luonne ja pituus kyseisellä työnantajalla tai ammattialalla yleensä. Tämän perustella lupa voitaisiin myöntää B-lupana, jos työnantajan aikaisemman menettelyn perusteella työntekijöiden työsuhteet ovat jääneet lyhyiksi, vaikka ne olisi sovittu toistaiseksi voimassa oleviksi. Vastaava tilanne on, jos selkeästi kausiluonteiseen työhön kuten hiihtokeskustyöhön tai sadonkorjuutyöhön tarjotaan toistaiseksi voimassa olevaa työsuhdetta. Koska on kuitenkin periaatteessa mahdollista, että esimerkiksi hiihtokeskus tarjoaa hiihtosesongin ulkopuolella muita matkailupalveluja, tai että maatilalla tehdään kasvukauden ulkopuolella viljelysten tai rakennelmien perustus-, kunnostus- ja ylläpitotöitä, niin vähintäänkin lupaviranomaisen tulisi ennen päätöstä oleskeluluvan tilapäisyydestä selvittää työn tarjonnan jatkuvuus.

Hallintolain 45 § 1 momentin mukaan hallintopäätös on perusteltava. Perusteluvollisuus on osa perustuslain 21 § turvaamaa oikeusturva-perusoikeutta. Hallintolain 45 § 2 momentin 4 kohdan mukaan myönteistä hallintopäätöstä ei kuitenkaan tarvitse perustella. Hallintolain 45 § 2 momentin 5 kohdan mukaan perustelu ei ole tarpeen, jos ”perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta”. Työnteon tai yrittämisen perusteella haettavan oleskeluluvan oleskelulupahakemuslomakkeissa ei kysytä, hakeeko asiakas tilapäistä tai jatkuvaa oleskelulupaa, vaan asiakas hakee ylipäätään oleskelulupaa.<sup>151</sup> Tulisiko pääsäännöstä eli jatkuvasta (A) oleskeluluvasta poiketen myönnetty tilapäinen (B) oleskelulupa hallintolain 45 § mukaan perustella vai ei? Jos tilapäinen oleskelulupa myönnetään määräaikaisen työsuhteen keston ajaksi, voidaan perustelemista pitää hallintolain tarkoittamalla tavalla ilmeisen tarpeettomana, sillä työsuhteen määräaikaisuus ja kesto ilmoitetaan jo oleskelulupahakemuslomakkeessa. Sen sijaan, jos TE-toimisto päätyy toistaiseksi voimassa olevasta työsuhteesta huolimatta pitämään työntekoa tilapäisenä, tulisi ratkaisu mielestäni perustella.

### **3.3.3 Hakijan tahdonilmaisun merkitys**

Kuten edellisessä luvussa todettiin, hakijan oleskelulupahakemuksessaan esittämälle tahdonilmaisulle maassa oleskelun tarkoituksesta ja kestosta annetaan siis käytännön ratkaisutoiminnassa verraten vähän painoarvoa. Olisiko kuitenkin mahdollista myöntää tilapäinen oleskelulupa jatkuvaan työsuhteeseen, jos hakija selkeästi ilmaisee, että hän aikoo oleskella Suomessa vain tilapäisesti tai vain määrätyn ajan? Hakijan selkeä tahdonilmaisuuksensa tilapäisyyden puolesta olisi hakijan oman edun vastaista, sillä jos oleskelu kuitenkin jatkuu, niin hakijan tulevien oleskelulupien kannalta on edullisempää, että hän on oleskellut maassa jatkuvalla (A), eikä tilapäisellä (B) oleskeluluvalla. Tilapäisestä oleskeluluvasta taas ei ole hakijan itsensä kannalta mitään hyötyä verrattuna jatkuvaan oleskelulupaan. Siten jos hakijaa palveluperiaatteen mukaisesti asianmukaisesti neuvotaan tämän tahdonilmaisun seurauksista, niin luultavasti melko harva hakija haluaisi ilmoittaa oleskelunsa tarkoituksen tilapäiseksi.

Omassa työssäni työntekijän oleskelulupien käsittelyssä TE-toimistossa olen myös havainnut, että oleskeluluvan hakijoille saattaa olla epäselvää se, mitä tarkoitetaan oleskelulupahakemuslomakkeen kohdassa, jossa kysytään, ”miten kauan aiot olla Suomessa.” Hakijat ovat saattaneet vastata kohtaan että ”yksi vuosi”, vaikka heillä on ollut

---

<sup>151</sup> OLE\_TY1 ja OLE\_YRI.

työnantajansa kanssa sovittuna toistaiseksi voimassa oleva työsuhde. Kun hakijoilta on selvityspyynnössä kysytty vahvistusta asiaan, ovat he kertoneet luulleensa, että lomakkeeseen tulee vastata yksi vuosi, koska ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään yleensä yhden vuoden mittaisena. Jos ja kun hakijan tahdonilmaisulle annetaan merkitystä, tulisi huomioida hakijoiden usein heikko kielitaito. Oleskelulupahakemuksia koskevat lomakkeet ovat saatavilla suomen ja ruotsin lisäksi myös englanniksi, mutta vain muutama prosentti oleskeluluvan hakijoista puhuu äidinkielenään englantia.<sup>152</sup>

Palveluperiaatteen ja virallisperiaatteen voisi katsoa edellyttävän, että jos ulkomaalaisen hakijan tahdonilmaisu on epälooginen tai johtaa hakijan itsensä kannalta huonoon lopputulokseen, tulisi viranomaisen omasta aloitteestaan varmistaa, että hakija on ymmärtänyt kysymyksen oikein, jotta asia tulisi aineellisesti oikein ratkaistua, eikä hakijalle aiheutuisi aiheettomia oikeudenmenetyksiä. Jos lupaviranomaiset hakijan tahdonilmaisun perusteella voisivat katsoa hakijan oleskelun tilapäiseksi toistaiseksi voimassa olevasta työsuhteesta huolimatta, niin tulisiko tahdonilmaisulle antaa merkitystä myös päinvastaisessa tilanteessa? Eli tilanteessa, jossa hakijan määräaikaisen lyhyen työsuhteen perusteella hakijalle oltaisiin myöntämässä vain tilapäinen (B) oleskelulupa, mutta hakija kertoo kuitenkin tarkoituksestaan asettua Suomeen asumaan pysyväisluonteisesti? Mielestäni tässäkin tapauksessa esitöiden ja valtioneuvoston päätöksen perusteella tulisi suhtautua pidättyvästi statuksen määräytymiseen hakijan subjektiivisen tarkoituksen perusteella ja tarkastella objektiivista tarkoitusta eli ulkoisten tosiseikkojen perusteella havaittavaa tarkoitusta. Vähintäänkin hakijan subjektiivisen tarkoituksen tulisi saada riittävästi tukea objektiivisista tosiseikoista, jotta se voisi olla oleskeluluvan statuksen määrittäjänä.

Oikeuskäytäntöä tahdonilmaisun merkityksestä oleskeluluvan statukselle on niukasti. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2007:6 hakijoiden oma tahdonilmaisu maassa oleskelun tarkoituksesta johti hakijoiden kannalta kielteiseen lopputulokseen, kun korkein hallinto-oikeus saattoi Ulkomaalaisviraston<sup>153</sup> kielteiset oleskelulupapäätökset voimaan. Kiinassa asuvien hakijoiden täysi-ikäinen tytär asui perheineen Suomessa. Hakijat olivat kertoneet oleskelulupaa hakiessaan tarkoituksestaan muuttaa pysyvästi Suomeen asumaan ja viettämään perhe-elämää tyttärensä kanssa. Hakijoiden ilmaiseman pysyvän maahanmuuttotarkoituksen vuoksi korkein hallinto-oikeus katsoi, että hakijoille ei voida myöntää ulkomaalaislain 45 § 1 momentin 4 kohdan (nykyään 3

---

<sup>152</sup> Esimerkiksi vuonna 2019 Maahanmuuttovirastossa käsiteltiin noin 32.000 ensimmäistä oleskelulupaa koskevaa hakemusta, mutta niiden hakijoista vain hieman yli tuhat tuli englanninkielisistä maista. Maahanmuuttovirasto: tilastot. 27.8.2021.

<sup>153</sup> Maahanmuuttoviraston nimi oli Ulkomaalaisvirasto 1.1.2008 saakka.

kohta) mukaista ”tilapäistä oleskelulupaa erityisestä syystä”, joka muutoin olisi periaatteessa ollut mahdollista myöntää esimerkiksi tyttären perheeseen tutustumista varten. Kyseessä oli äänestysratkaisu, jossa vähemmistöön jääneet hallintoneuvokset asettuivat asian aiemmin toisin ratkaisseen Kouvolan hallinto-oikeuden kannalle, että hakijoiden tahdonilmaisuuksi ei olisi estänyt tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä lyhyehköksi aikaa.

Asiaa koskevassa hallinto-oikeuksien niukassa ratkaisukäytännössä hakijan tahdonilmaisulle ei ole juuri annettu painoarvoa. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 10.10.2007 hakija oli tehnyt valituksen hänelle työnteon perusteella myönnetystä tilapäisestä (B) oleskeluluvasta, sillä hakijalla oli aikomus asettua pysyvästi Suomeen asumaan ja hän katsoi sen vuoksi, että myönnettävän oleskeluluvan olisi tullut olla jatkuva (A). Vaikka hakijalla oli takanaan jo yli kahden vuoden oleskelu, päättyi oikeus hylkäämään valituksen, sillä kyseessä oli hakijan ensimmäinen määräaikainen työsuhde kyseiseen työnantajaan. Hallinto-oikeus antoi siis enemmän painoarvoa työsuhteen määräaikaisuudelle, ja sille, että kyseessä oli uusi työsuhde, kuin hakijan tahdonilmaisulle tai hakijan kahden vuoden maassa oleskelulle.<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> Helsingin HaO 10.10.2007 t. 07/1268/1.

## 4 Oleskeluluvan statuksen vaikutukset ulkomaalaisoikeudessa

### 4.1 Statuksen vaikutus jatko-oleskeluluvan myöntämisessä

Ulkomaalaislain 54 § 1 momentin mukaan ”uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ovat edelleen olemassa.” Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan:

*Jatkolupa myönnettäisiin tilapäisenä määräaikaisena oleskelulupana silloin, kun aikaisempi oleskelulupa on ollut tilapäinen. Vastaavasti jatkuvan määräaikaisen oleskeluluvan jatkolupa myönnettäisiin jatkuvana. Jos ulkomaalaisen maassaolon peruste olisi muuttunut, voitaisiin Suomessa luvallisesti oleskelevan henkilön jatkolupa myöntää uuden perusteen mukaisesti joko tilapäisenä tai jatkuvana riippumatta siitä, mikä on ollut aikaisemman oleskeluluvan peruste.<sup>155</sup>*

Siten jos oleskelua ei ole enää katsottava luonteeltaan tilapäiseksi, tulisi jatkolupa myöntää uudella statuksella eli jatkuvaluonteisena A-lupana. Koska oleskeluluvan myöntäminen edellyttää siis oleskeluluvan myöntämisen perusteen olemassaoloa, joudutaan maassa oleskelun tarkoitus tarkistamaan joka tapauksessa aina jatkoluvan hakemisen yhteydessä. Siten esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen kannanotto, että tilapäisen oleskeluluvan jatkolupa olisi myös tilapäinen, ja jatkuvan oleskeluluvan jatkolupa myös jatkuva, on mielestäni virheellinen ja johtaisi sellaisenaan sovellettaessa oleskeluluvan myöntämiseen statuksella, joka ei vastaa maassa oleskelun tarkoitusta.

Ulkomaalaislain 54 §:ssä (121/2018) on erityisiä säännöksiä tilanteista, joissa B-lupaan myönnettävä jatkolupa on statukseltaan A-lupa. Ulkomaalaislain 54 § 3 momentin mukaan kahden vuoden yhtäjaksoisen tilapäisellä (B) työntekoa tai yritystoimintaa varten myönnettyllä luvalla maassa oleskelun jälkeen myönnetään jatkuva (A) oleskelulupa, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat yhä olemassa. 54 § 5 momentissa on vastaava säännös koskien maasta poistumisen estymisen vuoksi, ihmiskaupan uhreille tai työperäisen hyväksikäytön uhreille myönnettyjä oleskelulupia. Tällöinkin kahden vuoden maassa oleskelun jälkeen tulisi haettava jatkolupa myöntää jatkuvana (A) oleskelulupana. Nykyistä ulkomaalaislakia edeltävässä säätelyssä vastaava säännös oli kirjattu ulkomaalaisasetuksen (142/1994) liitteenä olleeseen statusluokitustaulukkoon.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> HE 28/2003 vp, s. 154.

<sup>156</sup> SM 12/2001, s. 91.

Jatkoluvan perusteen vaihtuminen edellisestä luvasta voi myös vaikuttaa jatkoluvan pituutta koskevaan harkintaan. Ulkomaalaislain esitöiden mukaan oleskeluluvan perusteen vaihtuessa edellisestä luvasta asia ratkaistaan samalla tavoin, kuin jos ulkomaalainen hakisi ensimmäistä oleskelulupaa. Erona kuitenkin ensimmäisen oleskeluluvan hakemiseen on, että jatkolupaa voidaan ulkomaalaislain 60 § 2 momentin mukaisesti hakea vain Suomesta käsin. Jatkoluvan pituuteen sovellettaisiin siis lupaperusteen vaihtuessa ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituutta koskevia säädöksiä.<sup>157</sup> Ulkomaalaislain 53 § 1 momentin yleissäännöksen mukaisesti pituus olisi tällöin pääsääntöisesti yksi vuosi, ellei laissa muuta määrätä. Ulkomaalaisen oikeusturvan ja lainsoveltajan kannalta ei ole täysin tyydyttävää, että näin merkittävä tulkintaohje joudutaan hakemaan esitöistä. Toisaalta koska laki määrää jatkoluvalla vain enimmäiskeston, ja koska jatkolupia koskeva sääntely on niukkaa, ei esitöistä johdettu tulkintaohje ole selkeästi lain vastainen.

Kysymykseksi nousee, että mikä katsotaan oleskeluluvan perusteen vaihtumiseksi. Läpi koko ulkomaalaislain on viittauksia oleskeluluvan myöntämisen perusteisiin. Nimeltä mainittuja oleskelun perusteita ulkomaalaislaissa ovat muun muassa perheside, kansainvälinen suojelu, tilapäinen suojelu ja työnteko. Tutkija- ja opiskelijalaissa mainittuja perusteita ovat taas tieteellinen tutkimus, opiskelu, työharjoittelu ja vapaaehtoistoiminta.<sup>158</sup> Oleskeluluvan perusteen käsitettä ei kuitenkaan täsmällisesti määritellä. Esitöistä ei myöskään löydy apua kysymykseen siitä, missä vaiheessa oleskeluluvan perusteen katsotaan muuttuneen toiseksi ja milloin se taas on pysynyt samana.

Tilanteissa, joissa esimerkiksi jatkolupaa haetaan työntöön perusteella, koska edellisen luvan perusteena ollut perheside on päättynyt, tai jos opiskelijan luvalla maassa oleskellut haluaakin hakea jatkolupaa yritystoiminnan perusteella, on mielestäni kyseessä selkeästi perusteen vaihtuminen. Kyse on asiallisesti eri oleskeluluvan myöntämisen perusteista, joista säädetään eri ulkomaalaislain säännöksissä tai opiskelijoiden tapauksessa jopa kokonaan eri laissa. Sen sijaan katsotaanko peruste vaihtuneeksi esimerkiksi silloin, kun työntekijän oleskeluluvalla maassa ollut on vaihtanut työnantajaa ja hakeekin jatkolupaa uuden työnsä perusteella?

Katsotaanko oleskeluluvan perusteen vaihtumiseksi siis vain perusteen vaihtuminen kokonaan toiseen kategoriaan kuten työntööstä opiskeluun vai onko myös kategorian sisällä tapahtunut muutos olosuhteissa oleskeluluvan perusteen vaihtumista? Korkein hallinto-

---

<sup>157</sup> HE 28/2003 vp, s. 154.

<sup>158</sup> HE 28/2003 vp, passim.

oikeus otti vuosikirjaratkaisussaan KHO 2015:137 kantaa perhesiteen perusteella tehtyyn oleskelulupahakemukseen, jossa hakija oli solminut uuden avioliiton lupaprosessin aikana. KHO katsoi, että vaikka oleskeluluvan perusteen nimike eli ”perheside” oli pysynyt samana, oli oleskeluluvan peruste kuitenkin vaihtunut ja kyseessä oli siten eri asia. Toisaalta vuosikirjaratkaisussa KHO 2005:2 korkein hallinto-oikeus oli katsonut, että vaikka alaikäisenä oleskeluluvan perhesiteen perusteella saanut oli täysi-ikäiseksi tultuaan mennyt naimisiin, ei hänen oleskelulupaperusteensa ollut kuitenkaan olennaisesti muuttunut.

Tutkielmani pääaiheen eli oleskeluluvan statuksen kannalta olennainen kysymys on, ovatko jatkuvaluonteinen työnteko tai yritystoiminta ja tilapäinen työnteko tai yritystoiminta toisistaan poikkeavia oleskeluluvan perusteita. Se, että niistä säädetään eri ulkomaalaislain pykälissä eli tilapäisestä työnteosta ja yritystoiminnasta 45 §:ssä ja jatkuvaluonteisesta työnteosta ja yritystoiminnasta 47 §:ssä, antaisi perusteita pitää niitä toisistaan erillisinä oleskeluluvan perusteina. Ulkomaalaislain systematiikan mukaisesti eri oleskelulupien myöntämisperusteet on erotettu eri pykäliin ja momentteihin. Toisaalta työnteon tosiasialliset olosuhteet eivät välttämättä ole lainkaan muuttuneet, vaikka oleskeluvan peruste olisikin vaihtunut. Kyse voi olla asiallisesti ottaen täysin samasta työnteosta.

*Heikki Kallion* mukaan lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että tilapäisen (B) työntekijän oleskeluluvan jälkeen jatkoluvaaksi myönnettävä jatkuva (A) työntekijän oleskelulupa olisi kestoaltaan yhden vuoden, vaikka jatkoluvan enimmäiskesto laissa onkin neljä vuotta. Tämä mahdollistaa viranomaisille työnteokedellytysten ja työehtojen tarkistaminen tilanteessa, jossa oleskeluluvan peruste muuttuu. Kallio siis katsoo, että kun tilapäiseen (A) oleskelulupa myönnetään jatkoluvaaksi jatkuva (A) oleskelulupa, on kyseessä oleskelun perusteen muuttuminen. Tarkistusmahdollisuus palvelisi Kallion mukaan myös ulkomaalaisia itseään mahdollisissa alipalkkaus- ja hyväksikäyttötilanteessa.<sup>159</sup> Työehtojen tarkistusmahdollisuuden hyödyllisyyttä ulkomaalaiselle itselleen voidaan tosin epäillä, sillä alipalkkaus tai työehtojen lainvastaisuus voivat johtaa jatkoluvan kielteiseen oleskelulupapäätökseen, mikä lienee ulkomaalaisen itsensä kannalta vielä alipalkkausta haitallisempaa. Todennäköisyys päästä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään on erittäin pieni: esimerkiksi vuonna 2020 tehtiin 970 kielteistä päätöstä työntekijän jatko-oleskelulupiin, mutta ihmiskaupan uhreille myönnettiin vain yhdeksän oleskelulupaa.<sup>160</sup> Ulkomaalaislain 52 d § mukainen oleskelulupa työperäisen hyväksikäytön uhreille voidaan taas myöntää

---

<sup>159</sup> Kallio 2015, s. 83–84.

<sup>160</sup> Maahanmuuttovirasto: tilastot. 27.8.2021.

vain laittomasti maassa oleskelleelle. 1.10.2021 on kuitenkin astumassa voimaan uusi ulkomaalaislain säännös 54 b § (554/2021), joka mahdollistaa yhden vuoden pituisen A-statuksen jatkoluvan myöntämisen työnhakua tai yritystoimintaa varten ulkomaalaiselle, jonka työnantaja on hyväksikäyttänyt häntä tai laiminlyönyt velvoitteitaan työnantajana.

## 4.2 Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen (ulkomaalaislaki 56 §)

Pysyvän oleskeluluvan saaminen tuo ulkomaalaisen oikeusaseman hyvin lähelle Suomen kansalaisen oikeusasemaa. YK:n KP-sopimuksen eli kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen takaamista ihmisoikeuksista vain pieni osa on kansalaisuuteen kytkettyjä. Sopimuksen 25 artikla takaa vaalioikeudet ja oikeuden päästä periaatteessa yhdenvertaisina julkisiin virkoihin, mutta nämä oikeudet on tunnustettu vain kansalaisille.<sup>161</sup> Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa luovuttiin perusoikeuksien kytkemisestä Suomen kansalaisuuteen. Poikkeuksiksi jäivät lähinnä vaalioikeudet ja maassaoleskeluoikeudet.<sup>162</sup> Pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevien ja kansalaisten erilainen kohtelu tarvitsee painavia perusteita, jotta kyseessä ei olisi kielletty syrjintä. Sosiaaliturvalainsäädännössä erilainen kansalaisten ja pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevien erilainen kohtelu on harvoin oikeutettua. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi esimerkiksi tapauksessa *Andrejeva v. Latvia* syrjinnän kieltevää EIS:n 14 artiklaa loukatun, kun Latviassa yli 50 vuotta asuneelle kansalaisuudettomalle henkilölle maksettiin pienempää eläkettä kuin vastaavan työuran tehneille Latvian kansalaisille.<sup>163</sup>

*Outi Lepola* käyttää väitöskirjassaan *Tomas Hammarin* alun perin luomaa käsitettä maahanmuuttajien aseman ja maahanmuuttopolitiikan kolmesta sisäänkäyntiportista. Ensimmäinen portti tarkoittaa valtion kontrollia maahantulon säätelystä eli siitä, ketä ylipäätään pääsee maahan ja saa oleskella maassa. Ensimmäiseen porttiin kuuluvat passi-, viisumi- ja oleskelulupakäytännöt.<sup>164</sup> Toinen portti säätelee, ketkä saavat luvan jäädä pysyvästi asumaan maassa tai muutoin katsotaan lainsäädännössä valtion vakinaisiksi asukkaiksi. Kaikissa Euroopan valtioissa on kansalaisten ja ”tavallisten ulkomaalaisten” väliin muodostunut erityinen vakituisten ulkomaalaisten ryhmä, jolla on työnteko-oikeus ja oikeus nauttia lähes kaikista eduista tasa-arvoisesti valtion omien kansalaisten kanssa.<sup>165</sup> Kolmantena ja viimeisenä porttina on kansalaisuuden saamisen portti, jonka läpäistyään

---

<sup>161</sup> SopS 8/1976.

<sup>162</sup> SM 12/2001, s. 2, Aer 2016, s. 23.

<sup>163</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1198–1199.

<sup>164</sup> Lepola 2000, s. 28.

<sup>165</sup> Lepola 2000, s. 32–33.

ulkomaalainen saa muodollisesti ja oikeudellisesti valtion jäsenyyden ja sitä myötä myös loputkin oikeudet kuten poliittiset osallistumisoikeudet. Kansalaisuudella on paitsi poliittinen merkitys demokraattisen valtion legitimitietin perustana, myös sosiaalinen ja kulttuurinen merkitys, sekä psykologinen merkitys yksilön identiteetin ilmaisijana.<sup>166</sup>

Pysyvän oleskeluluvan eli P-luvan myöntämisestä säädetään ulkomaalaislain 56 §:ssä (380/2006). Pysyvän luvan myöntämiselle on kolme edellytystä, jotka luetellaan 1 momentissa. Ensinnäkin edellytyksenä on neljän vuoden yhtäjaksoinen luvallinen oleskelu jatkuvan oleskeluluvan saamisen jälkeen, toisekseen, että edellytykset jatkuvan oleskeluluvan myöntämiselle ovat edelleen olemassa, ja kolmanneksi, että luvan myöntämiselle ei ole laissa lueteltuja esteitä. 3 momentin mukaan neljän vuoden määräajan laskeminen alkaa maahantulopäivästä, jos lupaa on haettu ulkomailla ja hakijalla on maahan saapussaan jatkuva eli A-lupa. Jos ensimmäistä A-lupaa on haettu Suomessa, niin määräajan laskeminen alkaa ensimmäisen jatkuvan eli A-luvan myöntämispäivästä. Tällainen tilanne on esimerkiksi silloin, kun hakija on saanut ensin B-luvan tai lupia esimerkiksi määräaikaisten työsuhteiden perusteella, ja saanut myöhemmin jatkoluvan jatkuvan eli A-luvan. 4 momentissa (332/2016) kerrotaan määräaikoihin kansainvälistä suojelua koskeva poikkeustilanne: jos oleskelulupa on saatu pakolaisuuden (eli turvapaikan tai kiintiöpakolaisaseman) tai toissijaisen suojelun perusteella, alkaa neljän vuoden määräajan laskeminen jo maahantulopäivästä.

Miten P-luvan myöntämisen edellytyksenä oleva neljän vuoden maassaoleskeluaika A-luvan myöntämisen jälkeen suhteutuu tilanteeseen, jossa hakija on saanut ensimmäiseen jatkuvaan eli A-lupaansa jatkoluvan tilapäisenä eli B-lupana? Tällainen voi olla edellä käsitelty tilanne, jossa ulkomaalainen on ensin saanut A-luvan esimerkiksi toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen tai muulla tavoin jatkuvaksi katsotun työnteon perusteella, mutta tämän jälkeen päättääkin ryhtyä opiskelemaan, jolloin hänelle myönnetään tutkija- ja opiskelijalain<sup>167</sup> nimenomaisen säädöksen eli 7 § 3 momentin mukaisesti tilapäinen eli B-lupa.

Pysyvän oleskeluluvan ensimmäinen myöntämisedellytys 56 § 1 momentissa on kirjoitettu: ”on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan.” Jos säädöstä tulkitaan sananmukaisesti, ei siitä ole luettavissa, että maassa oleskelun olisi tullut koko neljän vuoden ajalta tapahtua jatkuvan oleskeluluvan

---

<sup>166</sup> Lepola 2000, s. 34–35.

<sup>167</sup> Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018).

turvin, vaan riittää, että hakija on saanut jatkuvan luvan ja jatkuvan luvan saamisen jälkeen oleskellut luvallisesti ja yhtäjaksoisesti maassa neljä vuotta. Myös oleskelu tilapäisellä eli B-luvalla on aivan yhtä luvallista oleskelua kuin A-luvallakin. Toinen pysyvän oleskeluluvan myöntämisedellytys, että hakijalle voitaisiin myöntää nyt myös jatkuva (A) lupa, karsinee suurimman osan ristiriitaisista tulkintatilanteista pois. Yhä on silti mahdollinen esimerkiksi tilanne, jossa edellä kuvatun esimerkin mukainen hakija on opiskelujensa jälkeen saanut vakituisen työpaikan, jonka perusteella hänelle voitaisiin myöntää jatkuva eli A-lupa.

Toinen pysyvän luvan myöntämisedellytys ulkomaalaislain 56 § 1 momentissa on kirjoitettu ”jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, ovat olemassa.” Toisen edellytyksen sanamuodon mukaisesta tulkinnasta ei voida johtaa, että hakijan voimassa olevan oleskeluluvan tulisi olla jatkuva eli A-lupa, vaan ainoastaan, että hakijalla olisi mahdollisuus saada jatkuva oleskelulupa, jos hän sellaista hakisi. Siten säädösten sanamuodot tukevat tulkintaa, jonka mukaan hakijalle tulisi myöntää pysyvä oleskelulupa, vaikka hänen aikaisempi A-lupansa olisi jatkolupavaiheessa ”huonontunut” B-luvaksi, ja jopa vaikka hänen voimassa oleva lupansa olisi vain tilapäinen eli B-lupa.

Nykyistä ulkomaalaislakia (301/2004) koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin asetetaan toiselle kannalle:

*Jotta ulkomaalaiselle voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa, edellytetään kuitenkin, että oleskelun peruste on viimeiset neljä vuotta ollut ja on edelleen sellainen, että sillä perusteella myönnetään jatkuva lupa. – Oleskelun yhtäjaksoisuudella tarkoitetaan sitä, että hakijalla tulisi hakemuksen jättöhetkellä olla voimassaoleva oleskelulupa (status A) ja oleskeluluvat olisivat ratkaisuhetkellä olleet yhtäjaksoisesti vähintään neljä vuotta voimassa.<sup>168</sup>*

Esityöt siis edellyttävät paitsi sitä, että hakijan oleskelulupa hakemuksen jättöhetkellä on A-lupa, myös sitä, että hakijan lupastatus on neljän vuoden aikana ollut yhtäjaksoisesti A. Esitöiden perusteella myös oleskelun perusteen on viimeisen neljän vuoden aikana pitänyt olla sellainen, jonka perusteella myönnetään jatkuva lupa. Koska, kuten edellisessä pääluvussa on todettu, opiskelun perusteella voidaan myöntää vain tilapäisiä eli B-lupia,

---

<sup>168</sup> HE 28/2003 vp, s. 155.

muodostaa viimeisen neljän vuoden aikana harjoitettu päätoiminen opiskelu esteen pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi.

Korkein hallinto-oikeus käsitteli vuosikirjaratkaisussaan KHO 2012:83 tapausta, jossa Maahanmuuttovirasto oli myöntänyt hakijalle pysyvän oleskeluluvan sijasta jatkuvan eli A-luvan, sillä hakija oli jättänyt pysyvää oleskelulupaa koskevan hakemuksensa kolme viikkoa myöhässä. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus viittasi edellä mainittuun hallituksen esitykseen, jonka mukaan pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on hakemuksen jättöhetkellä voimassa oleva jatkuva oleskelulupa. Korkein hallinto-oikeus viittasi myös ulkomaalaisoikeudessa sovellettavaan suhteellisuusperiaatteeseen, mutta katsoi, että tilanne, jossa hakija sai kuitenkin jatkuvan eli A-luvan hakemansa pysyvän luvan asemasta, ei ollut hakijan kannalta kohtuuton. Vaikka ratkaisu ei annakaan vastausta pysyvän oleskeluluvan ensimmäistä edellytystä koskevaan kysymykseen, että saako osa neljän vuoden luvallisesta oleskelusta olla B-luvalla, voidaan ratkaisusta johtaa kannanotto pysyvän luvan toiseen edellytykseen. Ratkaisun KHO 2012:83 perusteella pysyvän oleskeluluvan hakemuksen jättämishetkellä hakijalla tulee siis olla voimassa oleva oleskelulupa ja tämän luvan täytyy olla jatkuva eli A-lupa.

Koska pysyvä oleskelulupa voidaan siis myöntää vain silloin, kun edellytykset jatkuvan oleskeluluvan myöntämiseksi ovat edelleen olemassa, edellyttää pysyvän oleskeluluvan myöntäminen samanlaista harkintaa kuin jos kyseessä olisi jatkolupa. Pysyvällä oleskeluluvalla tulee siis olla peruste ja perusteen edellytysten tulee täyttyä, jotta lupa voitaisiin sillä perusteella myöntää. Pysyvän oleskeluluvan perusteesta herää kysymys, onko P-luvan myöntämisperusteella enää mitään merkitystä luvan myöntämisvaiheen jälkeen? Ovatko kaikki myönnetyt pysyvät oleskeluluvat oikeudellisesti identtisiä myöntämisperusteesta riippumatta? Luvan myöntämisperuste voi vaikuttaa ulkomaalaisoikeudessa usealla tavalla. Oleskelulupaan sisältyvä työnteko-oikeus ja siihen mahdollisesti liitetyt rajoitukset riippuvat myönnettävän luvan perusteesta. Pysyvään oleskelulupaan kuuluu ulkomaalaislain 78 § (121/2018) 3 momentin 1 kohdan mukaisesti työnteko-oikeus. 78 §:ssä ei mainita, että pysyvän oleskeluluvan työnteko-oikeuteen sisältyisi rajoituksia, joten *e contrario* -päätelmän mukaisesti pysyvään oleskelulupaan sisältyy rajoittamaton työnteko-oikeus luvan myöntämisperusteesta riippumatta. Voimassa olevan oleskeluluvan myöntämisperuste vaikuttaa myös mahdollisen jatko-oleskeluluvan myöntämiseen ja jatko-oleskeluluvan pituuteen. Koska pysyvä oleskelulupa on voimassa toistaiseksi, ei

siihen ole tarvetta enää hakea jatkolupaa, joten tältäkin osin P-luvan myöntämisperusteella ei ole vaikutusta.

Ulkomaalaislain 59 § mukaan oleskelulupa *raukeaa*, jos ulkomaalainen karkotetaan maasta esimerkiksi hänen syyllistyttyään rikoksiin. Tämä koskee myös pysyvää oleskelulupaa. Ulkomaalaislain 58 § (668/2013) 1 momentin mukaisesti pysyvä oleskelulupa *peruutetaan*, jos ulkomaalainen on pysyvästi muuttanut pois maasta tai pysyvässä tarkoituksessa oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta maan ulkopuolella. Lupa voidaan myös 4 momentin mukaisesti peruuttaa, jos hakija on tietoisesti antanut lupapäätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja tai salannut seikan, joka olisi voinut vaikuttaa päätökseen. Ulkomaalaislain 58 § 5 momentin mukaan määräaikainen lupa (A- ja B-status) voidaan peruuttaa, jos edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa. Koska pysyvästä oleskeluluvasta ei ole vastaavaa säännöstä, voisi vastakohtaispäätelyllä päätyä tulokseen, että olosuhteiden muuttuminen jälkikäteen ei mahdollistaisi pysyvän oleskeluluvan peruuttamista. Siten esimerkiksi työnteon tai perhesuhteen lakkaaminen eivät vaikuttaisi enää jo myönnetyn pysyvän luvan voimassaoloon. Myöskään kansainvälisen suojelun perusteella pysyvän oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen pakolaisaseman lakkauttaminen ei suoraan johda pysyvän oleskeluluvan lakkaamiseen. Pakolaisaseman lakkaamisella voi tosin olla muita seurauksia: esimerkiksi mahdollisuus saada pakolaisen matkustusasiakirja päättyy.<sup>169</sup>

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisperusteeseen saattaa silti löytyä lainsäädännöstä viittauksia. Esimerkiksi opintotukilain 1 § 3 momentin (361/2007) mukaan Suomessa vakinaisesti asuvalle kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää opintotukea, jos hänen oleskelulupansa on jatkuva (A), pysyvä (P) tai pysyvään rinnastuva P-EU-oleskelulupa. Lisäksi edellytetään, että maassa oleskelun peruste on muu kuin opiskelu. Vaikka säädöksessä viitataan oleskeluluvan myöntämisperusteeseen, ei tällä ole merkitystä pysyvän oleskeluluvan tilanteessa. Kuten aiemmin mainittiin, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää vain, jos samalla perusteella voitaisiin myöntää myös jatkolupa eli A-lupa. Opiskelun perusteella myönnettävä oleskelulupa taas on suoraan lain perusteella aina tilapäinen eli B-lupa. Tämän takia pysyvän (P) oleskeluluvan myöntämisperuste ei koskaan voi olla opiskelu, eikä siten opintotukea hakevan pysyvällä oleskeluluvalla maassa

---

<sup>169</sup> Ks. KHO 2020:61. Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan palauttamaan asian Maahanmuuttovierastoon uudelleen käsiteltäväksi, mutta ratkaisusta voidaan kuitenkin lukea kannanotto, että pakolaisaseman lakkaaminen ei johda pakolaisaseman perusteella saadun pysyvän oleskeluluvan lakkaamiseen.

oleskelevan ulkomaalaisen kohdalla voi tulla tilannetta, jossa P-luvan myöntämisperusteeseen olisi syytä palata.

### **4.3 Suomen kansalaisuuden myöntäminen (kansalaisuuslaki 15 §)**

Oleskeluluvan status vaikuttaa myös Suomen kansalaisuuden myöntämiseen. Kansalaisuuden myöntämistä tai menettämistä koskevan sääntelyn voidaan katsoa kuuluvan ulkomaalaisoikeuteen, sillä siinä viime kädessä määritellään, ketkä ovat oikeudellisesti ulkomaalaisia ja ketkä suomalaisia. Kansalaisuuslain (359/2003) 13 § mukaisesti kansalaistamisen yleisiin edellytyksiin kuuluu asumisaika Suomessa. Asumisajan tulee olla 13 § 1 momentin 2 kohdan mukaisesti joko viiden vuoden yhtäjaksoinen asumisaika, tai viimeisen 15 vuoden aikana kerätty seitsemän vuoden yhteenlaskettu asumisaika, josta viimeiset kaksi vuotta keskeytyksettä. Pysyvän oleskeluluvan myöntämisedellytyksistä poiketen kansalaisuuden myöntämisen asumisaikaan voidaan 15 § (579/2011) 1 momentin mukaan laskea myös tilapäisellä eli B-luvalla oleskeltu aika, josta voidaan ottaa huomioon puolet. Edellytyksenä kuitenkin on, että hakija on oleskellut Suomessa A-luvalla vähintään vuoden välittömästi ennen kansalaisuushakemuksen ratkaisemista.

Tilapäisellä oleskeluluvalla tapahtuneen oleskelun huomioiminen asumisaikaa laskettaessa perustuu vuonna 2011 voimaan tulleeseen kansalaisuuslain muutokseen. Muutosta edelsi jo soveltamiskäytännön muutos vuodesta 2007 lähtien, kun korkein hallinto-oikeus katsoi asumisajan alkaneen jo ensimmäisen, B-luvan alkamispäivästä.<sup>170</sup> Erityisesti Suomessa opiskelleiden ulkomaalaisten kohdalla tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelun huomioiminen asumisajassa tarkoittaa, että kansalaistamisen ehdot täyttyvät usein jo aikaisemmin kuin pysyvän oleskeluluvan tai P-EU-oleskeluluvan saamisen ehdot. Lainsäädännön systematiikan kannalta voidaan kysyä, olisiko pysyvän oleskeluluvan ja P-EU-oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä muuttaa vastaavalla tavalla eli huomioida myös tilapäisellä luvalla tapahtunut oleskelu.

---

<sup>170</sup> HE 80/2010 vp, s. 5, katso myös KHO 2007:31, joka ei ole hallituksen esityksessä viitattu ratkaisu, mutta sisällöltään vastaava..

## 5 Ulkomaalaisen oikeus sosiaaliturvaan ja oleskeluluvan statuksen vaikutus

Yksi tapa luokitella sosiaaliturvajärjestelmää on jakaa sosiaaliturva toisaalta rahamuotoisina etuuksina toteutettuun toimeentuloturvaan ja toisaalta palveluetuuksiin eli sosiaali- ja terveystalouteihin. Toinen jaottelu on jakaa sosiaaliturvajärjestelmä kolmeen ryhmään, sosiaalivakuutukseen, sosiaaliavustukseen ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Sosiaalivakuutuksen ja sosiaaliavustuksen keskeinen ero on niiden rahoituspohjassa: sosiaalivakuutus rahoitetaan työntekijöiltä ja työnantajilta kerätyillä lakisääteisillä vakuutusmaksuilla, ja sosiaaliavustus taas verovaroin. Eroa on myös korvauksen tasossa: sosiaalivakuutukseen perustuvat etuudet ovat usein ansiosidonnaisia, kun taas sosiaaliavustus perustuu tarve- tai tasakorvausperiaatteelle. Toisaalta jaottelu sosiaalivakuutukseen ja sosiaaliavustukseen on nykyään menettänyt merkitystään, sillä esimerkiksi työmarkkinatukea voidaan pitää välimuotona sosiaalivakuutuksesta ja sosiaaliavustuksesta.<sup>171</sup>

Sosiaalietuuksien saamisedellytykset voidaan jakaa yleisiin edellytyksiin, jotka määräävät, kuuluuko henkilö etuusjärjestelmän henkilölliseen soveltamisalaan, ja erityisiin edellytyksiin, jotka koskevat kyseisen etuuden saamiseen liittyviä ehtoja ja edellytyksiä. Yleisiä edellytyksiä voivat olla esimerkiksi kansalaisuusperiaate, työskentelyperiaate (*lex loci laboris*), asumisperiaate tai oleskeluperiaate. Kansalaisuusperiaate on ollut aiemmin merkittävin periaate, mutta se on menettänyt merkitystään. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa lähtökohtana on, että valtiot tunnustavat sopimuksissa määritellyt ihmisoikeudet eli siis myös taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet kaikille oikeudenkäyttöpiiriinsä kuuluville henkilöille.<sup>172</sup> Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perusoikeussuoja laajennettiin koskemaan kaikkia Suomen alueella olevia ihmisiä eli myös ulkomaisten kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä.<sup>173</sup>

Kansaneläkelaitoksen maksamassa toimeentuloturvassa noudatetaan yleensä asumisperiaatetta. Euroopan unionin työskentelyperiaatteelle pohjaava normisto on tuonut joissain tilanteissa asumisperiaatteen rinnalle tai tilalle työskentelyperiaatteen. Opintotuki on yksi harvoista poikkeuksista, joissa sosiaaliturva määräytyy lähtökohtaisesti kansalaisuusperiaatteen mukaan. Suomen kansalaisuus ei kuitenkaan ole ehdoton edellytys opintotuen saamiselle, vaan tietyin edellytyksin myös ulkomaalainen voi olla oikeutettu

---

<sup>171</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 15–27.

<sup>172</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 352.

<sup>173</sup> Saraviita 2011, s. 125.

opintotukeen.<sup>174</sup> Ratkaistaessa oleskeluluvan statuksen vaikutusta sosiaaliturvaan on luontevaa lähteä liikkeelle kysymyksestä, voiko ulkomaalainen saada oleskeluvallaan kotikunnan.

## 5.1 Asumisperusteinen sosiaaliturva

Soveltamisalalaki määrittää asumisperusteisten etuuksien eli käytännössä Kelan maksaman toimeentuloturvan soveltamisalaa ulkomaiden kansalaisiin nähden. Soveltamisalalaki on myös lähtökohtana ratkaistaessa kysymyksiä etuuksien maastavietävyydestä. Soveltamisalalakia on tarkoitus soveltaa yhdessä kotikuntalain ja eri etuuslajeja koskevien lakien kanssa. Asumisperusteisen sosiaaliturvan etuuskohtaiset lait on lueteltu soveltamisalalain 1 §:ssä, jossa myös todetaan EU:n sosiaaliturva-asetuksen<sup>175</sup> etusija. Soveltamisalalaissa asumisperusteisen sosiaaliturvan etuuskohtaiset lait jaetaan kahteen ryhmään sen mukaan, kuuluuko kyseinen etuus myös EU:n sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan vai ei.<sup>176</sup> Kansaneläkelaki, lapsilisälaki, vammaisetuslaki, takuueläkelaki ja eläkkeensaajien asumistukilaki kuuluvat EU:n sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan, kun taas äitiysavustuslaki, yleinen asumistukilaki ja elatustukilaki eivät kuulu. Soveltamisalalaissa nimenomaisesti lueteltujen etuuksien lisäksi myös sairausvakuutuslaissa (1224/2004) ja laissa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista on viittauksia soveltamisalalakiin.<sup>177</sup> Siten esimerkiksi oikeus äitiysrahaan, isyysrahaan ja vanhempainpäivärahaan ratkaistaan soveltamisalalain perusteella.

Soveltamisalalain 4 § 1 momentti edellyttää, että asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa ulkomaalaisen henkilön tulee oleskella maassa laillisesti, ja jos oleskelu edellyttää oleskelulupaa, tulee oleskeluluvan olla voimassa. Nykyistä soveltamisalalakia edeltäneessä laissa edellytettiin pääsääntöisesti vähintään yhden vuoden ajaksi myönnettyä oleskelulupaa, mutta nykyisessä soveltamisalalaissa ei oleskeluluvan kestolle tai statukselle ole asetettu rajoituksia.<sup>178</sup> Nykyisessä soveltamisalalaissa ei siis oteta kantaa oleskeluluvan statukseen. Sen sijaan merkitystä voi olla oleskeluluvan perusteella, sekä sillä, mistä maasta ulkomaalainen muuttaa Suomeen. Soveltamisalalain tarkoituksena on, että pysyvästi ja vakinaisesti Suomeen muuttavan ulkomaalaisen oikeus

---

<sup>174</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 354–355.

<sup>175</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta.

<sup>176</sup> HE 188/2018 vp, s. 40.

<sup>177</sup> Kotkas 2019, s. 36–37.

<sup>178</sup> HE 188/2018 vp, s. 8.

asumisperusteisiin sosiaalietuuksiin alkaisi heti muutosta lähtien.<sup>179</sup> Huomionarvoista on, että nykyisen ulkomaalaislain esitöissä määräaikaisten oleskelulupien jakoa tilapäisiin (B) ja jatkuviin (A) oleskelulupiin perusteltiin tarpeella selvittää silloisen soveltamisalain suhdetta ulkomaalaislakiin.<sup>180</sup> Käytännössä kehitys on kuitenkin ollut päinvastainen eli asumisperusteinen sosiaaliturva on entisestään irtaantunut oleskelulupien statusmerkinnöistä.

Soveltamisalain 5 § ja 6 § määrittelevät, ketä pidetään Suomessa asuvana. Lain 5 § mukaan Suomessa vakinaisesti asuvana pidetään henkilöä, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti, ja joka jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee Suomessa. Lain 6 § mukaan tilapäisesti korkeintaan kuusi kuukautta ulkomailla oleskeleva katsotaan edelleen Suomessa asuvaksi, jos hänen vakituinen asuinpaikkansa on Suomessa. Vanhan soveltamisalain 3a §:ssä oli luettelo seikoista, joiden perusteella arvioitiin EU:n ulkopuolelta Suomeen muuttaneen henkilön asumisen vakinaisuutta. Uudesta soveltamisalalaista tämä luettelo poistettiin.<sup>181</sup> Uuteen soveltamisalakiin jäi työnteon perusteella Suomeen muuttaneita koskeva sääntely, mutta lain 10 § 2 momentin mukaisesti muun kuin työnteon perusteella EU:n ulkopuolelta Suomeen muuttaneiden asumisen vakinaisuutta arvioidaan kotikuntalain (201/1994) 4 § perusteella. Kotikuntalain perusteella määräytyvät väestörekisteriviranomaisten<sup>182</sup> kirjaukset eli voiko henkilö saada kotikunnan ja mikä kunta kotikunnaksi merkitään. Toisaalta soveltamisalain esitöiden mukaan väestörekisteriviranomaisten kirjaukset eli väestötietojärjestelmään merkitty kotikunta ei oikeudellisesti sido etuusviranomaisia, vaan Kansaneläkelaitos voi soveltaa itsenäisesti kotikuntalakia ja ratkaista sen perusteella ulkomaalaisen oikeuden asumisperusteisiin etuuksiin.<sup>183</sup>

Kotikuntalain 4 § 1 momentin 2 kohdan mukaan pysyvän (P) tai jatkuvan (A) oleskeluluvan omaavat ulkomaalaiset voivat saada kotikuntalain mukaisesti kotikunnan. Kotikuntalain 4 § 1 momentin 5 kohdan mukaan tilapäisen (B) oleskeluluvan omaavat ulkomaalaiset voivat saada kotikunnan, jos oleskelulupa on vähintään yhden vuoden mittainen ja lisäksi ulkomaalaisella on olosuhteet huomioon ottaen tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Kotikuntalain 4 § 2 momentin mukaan vakinaista asumista osoittavat muun muassa suomalainen syntyperä, aiempi kotikunta Suomessa, voimassa oleva työsopimus vähintään kahdeksi vuodeksi Suomessa, vähintään kaksi

---

<sup>179</sup> Kotkas 2019, s. 8–9.

<sup>180</sup> HE 28/2003 vp, s. 68, 137.

<sup>181</sup> HE 188/2018 vp, s. 7 ja 28.

<sup>182</sup> Digi- ja väestötietovirasto.

<sup>183</sup> HE 188/2018 vp, s. 28 ja 48.

vuotta kestävä opiskelu, sekä se, että ulkomaalaisella on yhtäjaksoisesti vähintään vuoden ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa. 2 momentin sanamuoto ”muun muassa” osoittaa, että luettelo asumisen vakinaisuutta osoittavista seikoista ei ole tyhjentävä, vaan vakainaista asumista voivat osoittaa muutkin seikat. Vastakohtaispäätelyllä havaitaan, että alle vuoden pituiseksi ajaksi myönnetyllä tilapäisellä (B) luvalla oleskelevalla ei ole lähtökohtaisesti oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Aivan ehdoton este ei lyhyempikään B-lupa ole, sillä kuten aiemmin mainittiin, Kela voi kotikunnan puuttumisesta huolimatta katsoa, että olosuhteet osoittavat ulkomaalaisen henkilön asuvan Suomessa vakinaisesti ja hänen siten kuuluvan asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin.

Kaikissa asumisperusteisen sosiaaliturvan tilanteissa ei kuitenkaan ole tarvetta arvioida Suomessa asumista kotikuntalain kautta. Kansaneläkelain 4 §:n (17/2019) mukaan henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän soveltamisalain mukaisesti tekee työtä Suomessa. Vastaava säännös on vammaisetuslain 4 §:ssä (23/2019) ja äitiysavustuslain 1 §:n 2 momentissa (25/2019). Säännöksillä turvataan Suomessa työskentelevien ulkomaalaisten oikeus kyseisiin etuuksiin tasavertaisin ehdoin ilman, että Suomessa asumista tulee tutkia kotikuntalain kautta.

Lapsilisälain 1 § (24/2019) mukaan lapsilisälakia sovelletaan Suomessa asuviin lapsiin. Asuminen ratkaistaan aikaisemmin mainitun mukaisesti soveltamisalain yleisiä säännöksiä noudattaen eli viime kädessä kotikuntalain perusteella. Suomessa työskentelevien kolmansien valtioiden kansalaisten mukana seuraavia lapsia koskee kuitenkin erityissäännös lapsilisälain 1 a §:ssä (24/2019). Säännöksen mukaan maassa laillisesti oleskelevien ja työskentelevien ulkomaalaisten lapset ovat oikeutettuja lapsilisään ilman, että lapsen asumista tarvitsee selvittää kotikuntalain kautta.

Lapsilisälain 1 a § 2 ja 3 momenteissa kuitenkin rajataan tietyt ulkomaalaisten Suomessa työskentelyn tilanteet lapsilisän maksamisen ulkopuolelle. 2 momentin mukaan lapsilisää ei makseta, jos lapsen vanhemmalla on lupa työskennellä Suomessa enintään kuuden kuukauden ajan. Säännöksessä ei asiaa täsmennetä, mutta tämän on tulkittava tarkoittavan kaikkia työnteon perusteella myönnettäviä oleskelulupia eli ulkomaalaislain 5 luvun mukaisia oleskelulupia. 3 momentin mukaan lapsilisää ei myöskään makseta esimerkiksi opiskelun tai kausityölain perusteella oleskeluluvan saaneiden lapsille, eikä ulkomaalaislain 79 § mukaisille ulkomaalaisille, jotka ovat oikeutettuja työntekoon ilman oleskelulupaa. Merkittävin ulkomaalaislain 79 § mukainen ryhmä lienevät turvapaikanhakijat, jotka siitä huolimatta, että ovat oikeutettuja työntekoon kolmen tai kuuden kuukauden mittaisen karenssiajan jälkeen, ovat kuitenkin suljettu lapsilisäoikeuden

ulkopuolelle. Lapsilisän saamiseen oleskeluluvan statuksella ei ole suoraan vaikutusta, mutta sen sijaan oleskeluluvan myöntämisperusteella ja kestolla voi siis vaikutusta olla. Lapsilisälain systematiikasta voidaan kuitenkin päätellä, että lapsilisälain 1 § on ensisijainen 1 a §:ään nähden. Tämä merkitsee sitä, että jos lapsella itsellään on kotikunta Suomessa, on hän oikeutettu lapsilisään riippumatta hänen vanhempansa oleskeluluvan pituudesta tai perusteesta.

## 5.2 Oikeus terveystalveluihin

Terveystalvelujen henkilöllisestä soveltamisalasta säädetään kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989).<sup>184</sup> Lähtökohtana terveystalvelujen saamiseen on kansanterveyslain 14 § (724/2018) mukaisesti, että henkilö on terveystalveluja tarjoavan kunnan asukas eli hänellä on kotikunta:

*Kunnan asukkaalla tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Henkilön asuin- ja kotikunnalla tarkoitetaan kuntaa, jonka asukas hän on. Kunnan asukkaaseen rinnastetaan tässä laissa myös kunnan alueella oleskeleva henkilö, jolla on ulkomaalaislain (301/2004) 78 §:n 1 tai 2 momentissa taikka 3 momentin 1, 2, 5 tai 7 kohdassa taikka 79 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu työnteko-oikeus ja jolla on Suomessa voimassa oleva työ-, virka- tai muu palvelussuhde tai joka on vähintään kuusi kuukautta kestäneen työ-, virka- tai muun palvelussuhteen päätyttyä rekisteröity työttömäksi työnhakijaksi. Kunnan asukkaaseen rinnastetaan tässä laissa myös kunnan alueella oleskeleva henkilö, jolle on myönnetty ulkomaalaislain 81 §:n nojalla mainitun lain 3 §:n 26 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, sekä tällaisen henkilön ulkomaalaislain 37 §:ssä tarkoitettut perheenjäsenet. Lisäksi kunnan asukkaaseen rinnastetaan tätä lakia sovellettaessa kunnan alueella oleskeleva henkilö, jolla on kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017) mukainen kausityöhön oikeutava lupa tai kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) mukainen lupa sekä tutkija ja työsuhteessa oleva henkilö, jolla on kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) mukainen lupa tai toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämä vastaava lupa.*

---

<sup>184</sup> Kumpikin laki on kumottu 1.1.2023 alkaen sote-uudistukseen liittyen, mutta en käsittele sote-uudistuksen tuomia muutoksia, vaan tutkin statuksen vaikutuksia kirjoittamishetkellä voimassa olevan lainsäädännön kannalta.

Erikoissairaanhoitolain 3 § 1 momentissa (725/2018) on sanajärjestykseltään erilainen, mutta sisällöltään identtinen säännös lain henkilöllisestä soveltamisalasta. Kuten edellisessä aluvussa kotikuntalakia tutkimalla selvisi, A, P tai P-EU-oleskeluluvalla oleskelevat voivat saada kotikunnan, joten heillä on kotikunnan vuoksi oikeus terveystalveluihin. Myös ne B-luvalla oleskelevat ulkomaalaiset, jotka ovat saaneet kotikunnan, ovat oikeutettuja terveystalveluihin. Jotta saataisiin selville ilman kotikuntaa jääneiden B-luvalla oleskelevien oikeus terveystalveluihin, tulee edellä lainattu kansanterveystalvelain 14 § ja sitä vastaava erikoissairaanhoitolain 3 § 1 momentti purkaa ja analysoida tilapäisen (B) oleskeluluvan kannalta. Käymällä läpi säädöksen viittaukset ulkomaalaislain 78 § 1–3 momentteihin, voidaan tehdä päätelmä, että perhesiteen ja työnteon perusteella B-luvan saaneet, samoin kuin ihmiskaupan uhrin (UlkL 52 a §) ja laittomasti työskennelleet työperäisen hyväksikäytön uhrin (UlkL 52 d §) voidaan rinnastaa kunnan asukkaisiin, vaikka heillä ei olisi kotikuntaa. Lisäedellytyksenä edellä mainituille ryhmille on kuitenkin, että heillä on voimassa oleva työsuhde, tai että he ovat vähintään puolen vuoden työnteon jälkeen ilmoittautuneet työttömiksi työnhakijoiksi.

Lisäksi kunnan asukkaisiin rinnastetaan oleskelulupien erityislakien eli kausityölain, ICT-lain sekä tutkija- ja opiskelijalain nojalla oleskeluluvan saaneet. Tutkija- ja opiskelijalain nojalla oleskeluluvan saaneilta edellytetään lisäksi voimassa olevaa työsuhdetta. Tulee kuitenkin huomata, että esimerkiksi opiskelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat ovat yleensä vähintään vuoden mittaisia, joten yleensä ulkomaalaiset opiskelijat ovat oikeutettuja saamaan kotikuntamerkin ja siten myös terveystalveluja.

Vastakohtaispäättelyllä ja eri oleskelulupaperusteiden läpikäynnillä voidaan löytää ne tilanteet, joissa tilapäinen (B) oleskelulupa ei oikeuta saamaan edes terveystalveluja. Jos ulkomaalaiselle on myönnetty tilapäinen (B) oleskelulupa poissulkemislausekkeita sovellettaessa (89 §), tilapäisen suojelun perusteella (110 §), tilapäisen terveydellisen syyn tai maasta poistumisen estymisen vuoksi (51 §) tai muusta erityisestä syystä (45.1,3 §), eikä ulkomaalaisella ole kotikuntaa, ei hän kuulu kansanterveystalvelain tai erikoissairaanhoitolain soveltamisalaan, eikä siten ole oikeutettu terveystalveluihin. Erikoissairaanhoitolain 3 § 2 momentin (908/2008) mukaan kiireellistä sairaanhoitoa tulee kuitenkin tarjota myös henkilöille, joilla ei ole Suomessa kotipaikkaa. Säädöksellä toteutetaan viime kädessä sosiaalisia perus- ja ihmisoikeuksia jokaisen oikeuksina, mitä

turvaa niin perustuslain 19 § 1 momentin takaama ”jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”, kuin TSS-sopimuksen 12 artiklakin.<sup>185</sup>

### 5.3 Erityissäätelyä: työttömyysturva

Työttömyysturvalain 1 luvun soveltamissäännöksen 8 a § 1 momentin mukaan oikeus työttömyysetuuksiin on Suomessa asuvalla työttömällä työnhakijalla. Säännöksen mukaan Suomessa asuminen ratkaistaan soveltamisalalain perusteella. YhdistelmäluPADirektiivin täytäntöönpano vuonna 2013 edellytti kuitenkin, että Suomessa työskentelevillä kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus työttömyyspäivärahaan yhdenvertaisin ehdoin, vaikka heitä ei pidettäisikään Suomessa asuvina. Oikeus työttömyyspäivärahaan syntyisi kuuden kuukauden työskentelyn jälkeen, riippumatta siitä, mikä on oleskeluluvan status, ja katsotaanko ulkomaalainen Suomessa asuvaksi vai ei.<sup>186</sup> Tämän vuoksi ulkomaalaisella voi olla työttömyysturvalain 8 a § 3 momentin mukaan oikeus työttömyyspäivärahaan myös silloin, kun häntä ei pidetä soveltamisalalain mukaisesti Suomessa asuvana, mutta on ollut Suomessa työssä yhtäjaksoisesti vähintään kuusi kuukautta, ja maassa oleskelu jatkuu edelleen. Työttömyysturvalain 8 a § 4 momentin mukaan kausityölain (907/2017) mukaisen kausityöoleskeluluvan saaneilla kausityöntekijöillä ei kuitenkaan ole oikeutta työttömyysetuuksiin. Tämä perustuu suoraan yhdistelmäluPADirektiivin 3 artiklaan, jossa muun muassa kausityöntekijät, ns. lähetetyt työntekijät, au pairit ja turvapaikanhakijat on rajattu yhdistelmäluPADirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Vaikka työttömyyspäivärahaa eli työttömän peruspäivärahaa tai ansiosidonnaista päivärahaa tuleekin maksaa yhtäläisin ehdoin myös ulkomaalaisille työntekijöille, niin yhdistelmäluPADirektiivin ei kuitenkaan ole katsottu edellyttävän samaa työmarkkinatuetta. YhdistelmäluPADirektiivin 12 artikla edellyttää kolmansista tulevien työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua EU:n sosiaaliturva-asetuksen kattamilla sosiaaliturvan aloilla. EU:n sosiaaliturva-asetuksen 70 artikla puolestaan mahdollistaa tiettyjen yksinomaan verovaroja rahoitettujen etuuksien jättämisen sosiaaliturva-asetuksen soveltamisen ulkopuolelle. Suomi on käyttänyt tätä mahdollisuutta työmarkkinatuen ja eläkkeensaajien asumistuen suhteen, mikä on kirjattu EU:n sosiaaliturva-asetuksen liitteeseen IX.

Työttömyysturvalain 2 luvun 2 § (1199/2013) mukaan henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, jos hänellä on oikeus ansiotyöhön

---

<sup>185</sup> Kotkas 2019, s. 8, 227–228.

<sup>186</sup> HE 161/2013 vp, s. 1–5.

tilapäisen (B) oleskeluluvan perusteella. Työmarkkinatuki on työttömän peruspäivärahan kanssa yhtä suuri työttömälle maksettava etuus. Työmarkkinatukea voidaan maksaa työttömälle työnhakijalle silloin, kun tämä ei täytä peruspäivärahan ja ansiopäivärahan työssäoloehtoja, tai kun hän on jo saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Tilapäisellä eli B-luvalla oleskelevalle ulkomaalaiselle syntyy siis oikeus työttömyysetuuteen eli peruspäivärahaan tai ansiopäivärahaan vasta, kun hän täyttää työttömyysturvalain 5 luvun 3 § mukaisen työssäoloehdon, eli 26 kalenteriviikon työskentelyn jälkeen. Vaikka 26 viikon työssäoloehto vastaakin pituudeltaan yhdistelmäluPADirektiivin takaamaa oikeutta saada työttömyyspäivärahaa yhtäläisin ehdoin kuuden kuukauden työskentelyn jälkeen, ei työssäoloehdon pituus kuitenkaan liity yhdistelmäluPADirektiiviin. Työssäoloehto lyhennettiin vuonna 2014 pian yhdistelmäluPADirektiivin säätämisen jälkeen, mutta lyhentäminen liittyi työmarkkinajärjestöjen kanssa 2012 laadittuun ohjelmaan, jonka tarkoituksena oli parantaa nuorten työntekijöiden toimeentuloturva.<sup>187</sup> YhdistelmäluPADirektiivi ei siis edellytä työttömyysetuuden maksamista kolmansien maiden kansalaisille puolen vuoden työskentelyn jälkeen, vaan ainoastaan yhdenvertaista kohtelua.

Työttömyysetuuksien saamiselle on työttömyysturvalain 2 luvussa (1001/2012) asetettu yleisiä työvoimapolitiittisia edellytyksiä, joista keskeisin on, että etuutta saadakseen tulee olla ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon. TE-toimistoja säätelee laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012, JTYPL). JTYPL 2 luvun 2 § 2 momentin mukaan kansalaisuudettomat sekä muut ulkomaan kansalaiset kuin EU/ETA-maiden kansalaiset voidaan rekisteröidä työttömiksi työnhakijoiksi vain, jos heillä on työntekoon oikeuttava oleskelulupa, eikä oleskelulupaan liity työnantajaa koskevia rajoituksia. Ammattialaa koskeva rajoitus oleskeluluvassa ei ole este työnhakijaksi rekisteröitymiselle.<sup>188</sup> Koska kausityölain perusteella myönnetyt oleskeluluvat ovat kausityölain 12 § mukaisesti aina rajoitettuja työntekoon vain tietyn tai tiettyjen työnantajien palveluksessa, ei kausityöoleskeluluvalla oleskelevilla ole oikeutta työttömyysetuuksiin, vaikka työssäoloehto täyttyisikin. Sama koskee ”tavallista” työntekijän oleskelulupaa, jos oleskeluluvan työnteko-oikeus on ulkomaalaislain 74 § (1218/2013) 2 momentin mukaisesti erityisestä syystä rajoitettu työnantajakohtaiseksi. Ulkomaalaislain esityöt mainitsevat esimerkkinä ”erityisestä syystä” toimitussopimukseen tai lyhytkestoiseen urakkasopimukseen liittyvän työntekon.<sup>189</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös ulkomaisen työvoiman

---

<sup>187</sup> HE 90/2013 vp, s. 11.

<sup>188</sup> HE 133/2012 vp, s. 68.

<sup>189</sup> HE 28/2003 vp, s. 168.

käytön linjauksista katsoo työnantajakohtaisen rajoituksen olevan mahdollinen ns. lähetetyille työntekijöille sekä ulkomaalaisille työntekijöille, jotka eivät asu Suomessa.<sup>190</sup>

#### 5.4 Erityissääntelyä: opintotuki

Opintotukilain (65/1994) 1 § 3 momentin 1 kohdan mukaan Suomessa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää opintotukea, jos hänen oleskelulupansa peruste on muu kuin opiskelu, ja jos hänelle on myönnetty jatkuva (A), pysyvä (P) tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa (P-EU). Kuten aiemmin kappaleessa 3.1 todettiin, opiskelua varten myönnettävän oleskeluluvan status on aina tilapäinen (B), joten tästä voidaan johtaa pääsääntö, että opiskelun perusteella oleskeluluvan saaneilla ei ole mahdollisuutta saada opintotukea, ja toisaalta voidaan päätellä, että oleskeluluvan perustetta ei ole tarpeen opintotukea hakiessa selvittää, vaan pelkkä oleskeluluvan statuksen selvittäminen riittää.

Miten toinen ulkomaalaisille myönnettävän opintotuen myöntämisedellytys eli kysymys ulkomaalaisen Suomessa asumisen *vakinaisuudesta* tulisi ratkaista? Asumisperusteisessa sosiaaliturvassa asumisen vakinaisuus ratkaistaan käyttäen lähtökohtana soveltamisalalakeja. Opintotuki ei kuitenkaan kuulu soveltamisalalain 1 § 2 momentissa lueteltuihin asumisperusteiseen etuuslainsäädäntöön kuuluviin lakeihin, eikä siten soveltamisalalain soveltamisalaa. Toisaalta soveltamisalalain 10 § ja erityisesti sen 3 momentti koskee ulkomaalaisen opiskelijan Suomessa asumisen arviointia.

Koskeeko soveltamisalalain säädös ulkomaalaisista opiskelijoista vain opiskelijan oikeutta soveltamisalalain kattamiin asumisperusteisiin etuuksiin, vai voidaanko soveltamisalalain perusteella ratkaista myös opintotukilain edellytys vakinaisesta asumisesta? Opintotukilain vuoden 1994 alkuperäisen 1 § 3 momentin mukaan *muille kuin Suomen kansalaisille myönnetään opintotukea, jos henkilö on asunut Suomessa muussa kuin opiskelutarkoituksessa vähintään kaksi vuotta ja asumista Suomessa voidaan pitää luonteeltaan pysyvänä*. Esitöistä selviää, että vuoden 1994 opintotukilaille ei ole ollut tarkoitus muuttaa aiemman opintotukilain (28/1972) aikana vallinnutta käytäntöä ETA-maiden ulkopuolisten ulkomaalaisten opiskelijoiden opintotukioikeuden määrittelyssä.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> VNP 11.10.2012, s. 5.

<sup>191</sup> HE 226/1993 vp, s. 17–18.

Opintotukilain muutoksiin liittyvät lukuisat esityöt eivät kuitenkaan anna vastausta kysymykseen, miten ulkomaalaisten opiskelijoiden Suomessa asumisen pysyväisluonteisuus tai vakinaisuus ratkaistaan. Siten on luontevaa hakea analogisesti vastausta soveltamisalalain ja kotikuntalain perusteella, vaikka suoraa valtuutusta tähän ei lainsäädännöstä löydykään. Soveltamisalalain 10 § 2 momentin mukaisesti ulkomaalaisen opiskelijan Suomessa asumista arvioitaisiin tällöin kotikuntalain 4 § mukaan. Säännöksen 1 momentin 2 kohdan mukaan kotikunta määräytyy kotikuntalain säännösten mukaan, jos ulkomaalaisella on jatkuva (A) tai pysyvä oleskeluun (P tai P-EU) tarkoitettu oleskelulupa. Kotikuntalain 2 § ja 3 § mukaisesti kotikunta on tällöin se kunta, jossa henkilöllä on käytössään asunto, ja jos asuntoa ei ole käytössä tai on useita asuntoja käytössä, niin se kunta, mitä hän itse pitää kotikuntanaan tai mihin hänellä on kiintein yhteys.

Voidaanko edellä mainitun perusteella siis johtaa monimutkaisesta sääntelystä yksinkertainen oikeussääntö, jonka mukaan Suomessa A-, P- tai P-EU-statuksella oleskelevat ovat aina oikeutettuja opintotukeen, mutta B-statuksella oleskelevat eivät koskaan? Opintotukilain 1 § muutosta (345/2004) koskevan hallituksen esityksen mukaan *opintotukea ei tarkistettaisi myöntämisen jälkeen tapahtuvien maassa oleskelun perusteiden muutosten perusteella silloin, kun tuensaaja edelleen asuu Suomessa laillisesti*.<sup>192</sup> Tämän vuoksi on syytä tarkastella tilannetta, jossa ensin maassa jatkuvalla (A) oleskeluluvalla oleskellut hakeekin uutta oleskelulupaa perusteella, jonka perusteella hänelle voidaan myöntää vain tilapäinen (B) oleskelulupa. Voidaanko opintotukilain esitöiden kannanotosta johtaa, että jos henkilö on saanut myönteisen opintotukipäätöksen hänen oleskelulupansa statuksen ollessa jatkuva (A), jatkuu opintotuen maksaminen hänelle, vaikka hänen seuraava oleskelulupansa olisi statukseltaan tilapäinen (B)?

Vaikka opintotukilain 1 § sanamuodon perusteella voisi päätyä rajoittavampaankin tulkintaan, on Kela kuitenkin etuusohjeessaan päätenyt tulkintaan, jonka mukaan ulkomaalaisen opintotukea ei lakkauteta, vaikka hänen oleskelulupansa status ”huononisi” A:sta B-statukseksi.<sup>193</sup> Myös opiskelua varten myönnetyllä B-statuksen oleskeluluvalla voi siis saada opintotukea, kunhan edellisen oleskeluluvan peruste on ollut jokin muu kuin opiskelu ja status jokin muu kuin tilapäinen (B). Kelan soveltama tulkinta lienee oikeuspoliittisesti perusteltua: kun maahan vakiintuneesti asettuneiden ulkomaalaisten kynnystä aloittaa päätoiminen opiskelu madalletaan mahdollistamalla heille myös opintotuen saaminen, seuraa korkeamman koulutuksen hankkimisesta hyötyä sekä ulkomaalaisille

---

<sup>192</sup> HE 93/2003 vp, s. 14.

<sup>193</sup> Kelan etuusohje opintotuki, s. 27–28.

itselleen että suomalaiselle yhteiskunnalle. Koska Suomeen opiskelutarkoituksessa saapuneelle ulkomaalaiselle ei opintotukea kuitenkaan voida myöntää, niin samalla pidättäydytään kuitenkin luomasta opintotuesta houkuttelutekijää, jonka perusteella Suomeen haettaisiin oleskelulupia.

Opintotukilaista löytyy myös nykyään melko poikkeuksellinen kansalaisuuteen perustuva rajaus oikeudesta sosiaaliturvaan. Opintotukilain 1 § 4 momentin (1402/2015) mukaan ulkomailla harjoitettavia opintoja varten opintotukea voidaan myöntää vain Suomen kansalaisille ja 1 § 2 momentissa tarkoitetuille henkilöille. Näitä 2 momentissa (1045/2020) tarkoitettuja henkilöitä ovat EU-sääntelyn perusteella opintotukeen oikeutetut ulkomaalaislain 10 luvun perusteella Suomessa pysyvään oleskeluun oikeutetut eli EU- ja ETA-maiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä, sekä Yhdistyneen kuningaskunnan EU-erosopimuksen perusteella pysyvään oleskeluun Suomessa oikeutetut. Tämä tarkoittaa, että Suomessa oleskeluluvan saaneet ns. kolmansien maiden kansalaiset eivät ole oikeutettuja opintotukeen ulkomailla tapahtuvaa opiskelua varten, vaikka heillä olisi pysyvä oleskelulupa.

Opintotuki eroaa useimmista muista sosiaalietuuksista siten, että opintotuki ei kuulu perustuslain 19 § turvaamaan oikeuteen saada sosiaaliturvaa. Perustuslain 19 § 2 momentti turvaa perustoimeentulon työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustuslain 16 § 2 momentti asettaa julkiselle vallalle velvoitteen turvata jokaiselle mahdollisuuden kehittää itseään varattomuuden estämättä, mutta perustuslain 16 § mukaisten sivistyksellisten oikeuksien turvaaminen ei kuitenkaan edellytä opintotukijärjestelmän olemassaoloa.<sup>194</sup>

Vaikka opintotukea ei siis turvaakaan perustuslain 2 luvun perusoikeussääntely, katsoi perustuslakivaliokunta lausunnossaan vuonna 2003 kansalaisuuteen perustuvan rajauksen olevan ongelmallinen perustuslain 6 § yhdenvertaisuussäännöksen kanssa. Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että on selvää, ”ettei valtio ole yleisesti velvollinen tukemaan täällä asuvien ulkomaalaisten opiskelua ulkomailla”. Koska vuonna 2003 Euroopan maista vain Pohjoismaissa opintotukea oli ylipäättään mahdollista myöntää tutkinnon suorittamiseen ulkomailla, katsoi valiokunta hyväksyttäväksi rajata muut kuin Suomen kansalaiset ulkomailla suoritettavia opintoja varten myönnettävän opintotuen ulkopuolelle. Valiokunnan mukaan perustuslain yhdenvertaisuussäännökset kuitenkin puoltaisivat sääntelyn kehittämistä siten, että Suomessa vakinaisesti asuville ulkomaalaisille voitaisiin

---

<sup>194</sup> Saraviita 2011, s. 240–241.

myöntää opintotukea samankaltaisin edellytyksin kuin Suomen kansalaisille.<sup>195</sup> Vaikka opintotukilain 1 §:ään on vuoden 2003 jälkeen kohdistunut useita lakimuutoksia, ei hallituksen esityksissä tai perustuslakivaliokunnan kannanotoissa ole vielä palattu kyseisen kysymyksen pariin.

---

<sup>195</sup> PeVL 14/2003 vp, s. 4.

## 6 Johtopäätöksiä

### 6.1 Keskeiset tutkimustulokset

Ulkomaalaisoikeuden keskeisenä lähtökohtana on valtiosääntöoikeudellinen ja kansainvälisoikeudellinen oppi suvereenin valtion oikeudesta päättää ulkomaalaisten oikeudesta päästä maahan ja oleskella maassa. Ulkomaalaisella ei siis ole ehdotonta oikeutta päästä toiseen valtioon tai oleskella siellä. Valtion suvereniteetti ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä valtion suvereenia päätösvaltaa suhteessa ulkomaalaisiin rajoittavat ihmisoikeusvelvoitteet, kansainväliset valtiosopimukset, EU-sääntely sekä perustuslain perusoikeus- ja oikeusvaltiosäännöksistä johtuvat velvoitteet säädellä ulkomaalaisten oikeusasemasta lain-tasoisesti taaten riittävät oikeussuojakeinot myös ulkomaalaisille.

Tutkielmassani halusin selvittää, miten määräaikaisen oleskeluluvan status määräytyy, ja mitä merkitystä oleskeluluvan statuksella ylipäätään on. Olen koonnut eri oleskeluluvan myöntämisen perusteilla mahdolliset statukset tutkielmani lopussa olevaan yhteenveto-taulukkoon. Systematisoivalla metodilla erittelin ulkomaalaislaista ja oleskelulupia koskevista erityislaeista kolme eri periaatetta, miten määräaikaisen oleskeluluvan status määräytyy. Ensimmäinen statuksen määräytymistapa on statuksen määräytyminen ulkomaalaislaissa tai erityislaeissa olevien nimenomaisten säädösten perusteella. Tällöin tietty oleskeluluvan myöntämisperuste johtaa aina tiettyyn oleskeluluvan statusmerkintään.

Perhesiteen perustella myönnettävät oleskeluluvat muodostavat statuksen määräytymisen suhteen oman ryhmänsä. Niin sanottua perheenyhdistämistä eli perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia koskeva sääntely on hajanaista ja sijoittuu useisiin eri säädöksiin eri puolilla ulkomaalaislakia ja erityislakeja. Perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien osalta säännöksistä on johdettavissa pääsääntö, jonka mukaan perheenkokoajan oman oleskeluluvan status määrittää oleskelulupaa hakevalle perheenjäsenelle myönnettävän oleskeluluvan statuksen ja keston. Tästä on kuitenkin poikkeuksena Suomen kansalaisten ja pysyvillä oleskeluluvilla (P tai P-EU) oleskelevien perheenjäsenet, jotka saavat oleskelulupansa statukseksi A-statuksen.

Kolmannen ryhmän oleskelulupien statuksen määräytymisessä muodostavat oleskelupien myöntämisperusteet, joissa oleskeluluvan status määrittyy lupaviranomaisen harkinnan perusteella. Näitä ovat ulkomaalaislain 5 luvun perusteella eli työnteon tai yritystoiminnan perusteella myönnettävät oleskeluluvat. Status riippuu maassa oleskelun tarkoituksesta: jatkuvaluonteista maassa oleskelua varten myönnetään jatkuva eli A-lupa ja tilapäisluonteista maassa oleskelua varten tilapäinen eli B-lupa.

Ulkomaalaislaissa tai esitöissä ei ole määritelty lainkaan ”maassa oleskelun tarkoitusta”. Tämän vuoksi olen esitöiden, sekä viranomaisten päätöstä ohjaavan valtioneuvoston päätöksen avulla etsinyt tulkintasuositusta, jota viranomaisen tulisi ratkaisukäytännössään soveltaa. Ulkomaalaislain ja sen esitöiden mukaan viranomaisen ratkaisee maassa oleskelun tarkoituksen oleskeluluvan hakijan antamien tietojen ja tahdonilmaisun perusteella. Käytännössä oleskeluluvan hakijan omalle tarkoitukselle ja aikomukselle annetaan ratkaisutoiminnassa niukasti, jos lainkaan painoarvoa. Esitöiden ja ratkaisukäytäntöä ohjaavan valtioneuvoston periaatepäätöksen pohjalta voidaan kuitenkin johtaa joitakin ratkaisuperiaatteita oleskelun tilapäisyyden ja jatkuvaluonteisuuden suhteen. Tilanteissa, joissa viranomaisilla on harkintavaltaa, on pääsääntönä jatkuva (A) oleskelulupa. Tilapäinen (B) oleskelulupa voidaan myöntää vain tietyissä tilanteissa oleskelun ollessa selvästi tilapäistä. Tilapäinen oleskelulupa myönnettäisiin alle kahden vuoden määräaikaisiin työsuhteisiin, sekä tilanteissa, joissa työntekijä ei asu Suomessa eli esimerkiksi kun kyseessä ovat niin sanotut lähetetyt työntekijät tai ulkomailla asuvat rekkakuskit. Jos oleskelun tilapäinen luonne ei käy suoraan ilmi esimerkiksi oleskelulupahakemuksessa ilmoitetun työsuhteen määräaikaisuudesta, tulisi lupaviranomaisen perustella päätöksessä, miksi oleskelu on katsottava luonteeltaan tilapäiseksi.

Tilapäisen (B) oleskeluluvan keskeisimmät vaikutukset ulkomaalaisen kannalta verrattuna jatkuvaan (A) oleskelulupaan ovat ulkomaalaisoikeuden sisäisiä. Merkittävin tilapäisen oleskeluluvan vaikutus on sen merkitys pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle: pysyvä (P) oleskelulupa voidaan myöntää vasta neljän vuoden jatkuvalla (A) oleskeluluvalla oleskelun jälkeen. Vaikka pysyvää oleskelulupaa koskevat säännökset ovat tulkinnanvaraisia, on ulkomaalaislain esitöistä johdettavissa tulkintasuositus, jonka mukaan pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä tulee edeltää neljän vuoden yhtäjaksoinen oleskelu A-luvalla ja A-luvan on myös oltava voimassa pysyvää lupaa haettaessa. Sen sijaan Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksissä huomioidaan osittain myös tilapäisellä (B) oleskeluluvalla oleskelu. Oleskeluluvan status voi vaikuttaa myös määräaikaisen oleskeluluvan jatkoluvan keston. Tietyillä oleskelulupaperusteilla tulisi kahden vuoden tilapäisellä (B) oleskeluluvalla tapahtuneen oleskelun jälkeen myöntää yhden vuoden jatkuva (A) oleskelulupa. Ulkomaalaislain esitöistä ja systematiikasta voidaan myös johtaa tulkinta, jonka mukaan oleskelun perusteen vaihtuessa ja hakijan saadessa ensimmäisen A-lupansa, olisi jatkoluvan pituus pääsääntöisesti yksi vuosi, ellei laissa muuta määrätä.

Sosiaaliturvan osalta oleskeluluvan statuksen merkitys on vähentynyt. Yhtenä syynä merkityksen vähentymiseen on sosiaaliturvaa koskevan sääntelyn runsaus ja erityisesti

lisääntynyt EU-sääntely, jolla on parannettu varsinkin ulkomaalaisten työntekijöiden oikeutta sosiaaliturvaan. Asumisperusteisessa sosiaaliturvassa sosiaalietuuksien saamisen edellytykset ratkaistaan yleensä maassa asumisen perusteella. Lähtökohtana asumisperusteisessa sosiaaliturvassa on niin sanottu soveltamisalalaki, mutta myös kotikuntalailla ja yksittäisiä etuuksia koskevilla laeilla on merkitystä. Kotikuntalain ja soveltamisalalain perusteella voidaan vastakohtaispäätelyllä johtaa oikeussääntö, jonka mukaan alle vuodeksi myönnetyllä tilapäisellä (B) oleskeluluvalla oleskelevalla ei ole lähtökohtaisesti oikeutta kotikuntaan ja siten asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Sen sijaan jatkuvalla (A) tai pysyvällä (P ja P-EU) oleskeluluvalla oleskelevat ovat oikeutettuja saamaan kotikunnan. Vähintään yhden vuoden ajaksi myönnetyllä B-luvalla voi kotikunnan saada, jos ulkomaalaisen muut olosuhteet osoittavat vakinaisen asumisen tarkoitusta. Etuusviranomaisen eli Kela voi harkintansa mukaan myöntää hakijalle asumisperusteisia etuuksia kotikunnan puuttumisesta huolimatta. Yhdistelmäupadirektiivistä ja EU:n sosiaaliturvaasetuksesta seuraa, että Suomessa työskentelevät ja laillisesti oleskelevat ulkomaalaiset kuuluvat tiettyjen asumisperusteisten sosiaalietuuslakien soveltamisalaan työntekonsa perusteella, ilman, että heidän asumistaan tarvitsee selvittää kotikuntalain perusteella.

Työttömyysturvaan ulkomaalaisella syntyy oikeus joko Suomessa asumisen eli käytännössä kotikunnan, tai kuuden kuukauden työskentelyn jälkeen riippumatta siitä, katsotaanko hänen asuvan vakituisesti Suomessa. Edellytyksenä on kuitenkin, että ulkomaalainen voi ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, mikä puolestaan edellyttää, että hänellä on työnteko-oikeus. Siten oleskeluluvat, joihin ei sisälly työnteko-oikeutta, tai joissa työnteko-oikeus on rajattu työnantajakohtaiseksi, eivät oikeuta saamaan työttömyysetuutta. Tilapäinen oleskelulupa (B) ei oikeuta saamaan työmarkkinatukea, vaan B-luvalla oleskelevalle syntyy oikeus työttömyysetuuteen eli perus- tai ansiopäivärahaan vasta työssäoloehdon täytyttyä eli puolen vuoden työskentelyn jälkeen. Sen sijaan jatkuvalla (A) oleskeluluvalla oleskeleva voi saada työmarkkinatukea ilman työssäoloehdon täyttymistä, kunhan hänet katsotaan Suomessa asuvaksi.

Oleskeluluvan status vaikuttaa myös opintotuen saamiseen: lähtökohtana on, että tilapäisellä (B) oleskeluluvalla oleskelevat eivät ole oikeutettuja opintotukeen. Koska opiskelun perusteella voidaan myöntää vain tilapäisiä lupia, eivät opiskelun perusteella oleskeluluvan saaneet ole oikeutettuja opintotukeen. Kansaneläkelaitos on kuitenkin päättänyt tulkintaan, jonka mukaan opintotukea voidaan maksaa myös tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelevalle, jos opiskelijan edellinen oleskelulupa on ollut jatkuva (A) ja etuuden maksaminen on alkanut jo tällöin. Pysyvän oleskeluluvan saaneiden asema on

sosiaaliturvan suhteen pitkälti sama kuin Suomen kansalaistenkin. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen ja kansainvälisten sopimusten vuoksi kansalaisuus voi toimia vain harvoin hyväksyttävänä perusteena erilaiselle kohtelulle. Opintotukisääntelyyn sisältyy harvinainen kansalaisuutta koskeva rajaus, jonka mukaan niin sanotut kolmansien maiden kansalaiset eivät ole oikeutettuja saamaan opintotukea ulkomailla tapahtuvaan opiskeluun, vaikka heillä olisi pysyvä oleskelulupa.

## ***6.2 De lege ferenda***

Ulkomaalaisoikeudellisen sääntelyn historiallinen kerrostuneisuus ja lukuisat lakimuutokset näkyvät nykyisessä ulkomaalaislaissa, jossa on tällä hetkellä 297 eri pykälää. Lisäksi säädöksiä on kolmessa oleskelulupia koskevassa erityislaissa. Näkisin ulkomaalaislain kokonaisuudistukselle tarvetta. Päällekkäistä ja rinnakkaista sääntelyä on runsaasti, sillä esimerkiksi perheen yhdistämistä koskeva sääntely on siroteltu useiden eri lukujen ja pykälien alle. Perheen yhdistämistä ja perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia koskeva sääntely tulisi koota yhteen lukuun. Samoin sääntely kaipaa selkeyttämistä siinä, mitkä kaikki oleskeluluvan myöntämisperusteet mahdollistavat perheenkokoajana toimimisen. Tällä hetkellä tulkintaa joutuu paikoin hakemaan esitöistä ja EU-direktiiveistä.

Työnteon ja yritystoiminnan statuksen määräytymistä ohjaavia periaatteita tulisi säädellä laintasoisesti, eikä jättää vain esitöiden ja valtioneuvoston ohjeistuksen varaan. Esimerkiksi esitöissä selkeästi ilmaistu kanta työnteon ja yritystoiminnan perusteella myönnettujen oleskelulupien jatkuvasta (A) statuksesta pääsääntönä ja tilapäisestä (B) statuksesta poikkeuksena tulisi kirjata lain tasolle. Samoin ulkomailla asuvien ja lähetettyjen työntekijöiden oleskeluluvuista tulisi säätää lain tasolla. Heidän tapauksessaan voisi jopa kokonaan uusi oleskelulupatyyppejä tai status olla tarpeen. Jatkoluvan keston määräytymisestä tulisi säädellä tarkemmin, varsinkin tilanteissa, joissa oleskeluluvan myöntämisen peruste vaihtuu, tai edellisen oleskeluluvan tarkoitus ei ole toteutunut.

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisedellytyksissä tulisi huomioida myös oleskelu tilapäisellä oleskeluluvalla. Nykyisessä sääntelyssä on ristiriitaista, että Suomen kansalaisuutta myönnettäessä myös tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelu lasketaan osin hakijan hyväksi, mikä johtaa siihen, että teoriassa kansalaisuuden voi saada aikaisemmin kuin pysyvän oleskeluluvan. Tämä ei sovi yhteen oleskelulupa- ja kansalaisuusjärjestelmän kolmipor-taisen systematiikan kanssa.

Ulkomaalaisen oikeus sosiaaliturvaan on lainsäädännöllisesti haastava kokonaisuus, jossa tulee sovittaa yhteen muun muassa ulkomaalaislakia, soveltamisalalakia, kotikuntalakia ja EU-sääntelyä. Aiemmin oleskelulupien statusjärjestelmä on liittynyt selkeämmin sosiaaliturvaan, mutta yhteys on EU-sääntelyn myötä pääosin katkennut. Nykyisen sekavan tilanteen vuoksi oleskeluluvan statuksen yhteys sosiaaliturvaan tulisi joko katkaista kokonaan, tai sitten vahvistaa nykyistä selkeämmäksi. Oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan edellyttää yleensä digi- ja väestötietoviraston myöntämää kotikuntaa ja kotikunnan saamiseen taas vaikuttaa oleskeluluvan status. Muutoksenhaun kannalta olisi selkeämpää, jos ulkomaalaisen ei tarvitsisi valita, hakeeko muutosta oleskeluluvan statusta koskevaan ratkaisuun, kotikuntaa koskevaan ratkaisuun vai yksittäistä etuutta koskevaan ratkaisuun.

Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevilla ulkomaalaisilla tulisi olla yhtäläinen mahdollisuus ja oikeus opiskeluun kuin Suomen kansalaisillakin, sisältäen myös oikeuden lähteä vaihto-opiskelijaksi ja saada tähän tukea. Kansalaisuuteen perustuva eriarvoisen kohtelu ei ole perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen nykyisen tulkinnan mukaista. Mahdollisten väärinkäytösten ehkäisemiseen on löydettävissä muita sääntelyratkaisuja.

### **6.3 Jatkotutkimuksen aiheita**

Tutkimukseni pääasiallisina oikeuslähteinä olivat säädökset, lakien esityöt sekä korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut. Ennakko-odotukseni mukaisesti KHO:n vuosikirjaratkaisusta löytyi niukasti tutkimuskysymysteni kannalta käyttökelpoisia ratkaisuja, sillä myönteisen oleskelulupapäätöksen statusta tai kestoa koskevasta ratkaisusta lienee harvinaista valittaa, tai ainakaan valitukset eivät etene KHO:een saakka. Laajamittaisen hallinto-oikeuksien ratkaisujen läpikäymisen päädyin hylkäämään, sillä aineistoa on sähköisesti saatavilla niukasti. Ratkaisujen järjestelmällinen läpikäyminen olisi edellyttänyt huomattavan suurien ratkaisumäärien tilaamista kultakin toimivaltaiselta hallinto-oikeudelta. Tämä ei olisi ollut maisterivaiheen tutkielmassa tarkoituksenmukaista. Yksi mahdollinen jatkotutkimuksen aihe olisi kuitenkin tutkia hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöä oleskelulupien statuksista tai kestoista tehtyihin valituksiin. Tällainen tutkimus selventäisi viranomaisen harkintavallan raameja. Toisena mahdollisena jatkotutkimuksen tai artikkelin aiheena voisi olla oleskelulupaan sisältyvän työnteko-oikeuden sisällön ja vaikutusten tutkiminen. Alun perin tutkielmassani oli oleskeluluvan työnteko-oikeutta käsittelevä luku, mutta päädyin rajaamaan sen pois lopullisesta versiosta. Työnteko-oikeuden rajoituksia voisi tutkia myös osana laajempaa kysymystä työvoiman

saatavuusharkinnan vaikuttavuudesta ja keinoista. Oleskeluluvat ja ulkomaalaisten työnteko-oikeuden rajoitukset soveltuisivat hyvin tutkittaviksi myös oikeusvertailevalla metodilla. Oikeusvertaileva tutkimus muiden länsimaiden käytännöistä voisi tukea ulkomalaisoikeuteen liittyvien lakiuudistusten valmistelua.

## Liite: yhteenvetotaulukko

pääluokka	oleskeluluvan peruste	status	1. luvan kesto	työnteko-oik.
ihmisoikeusvelvoitteet	kiintiöpakolainen	A	48 kk	kyllä
ihmisoikeusvelvoitteet	turvapaikka-asema	A	48 kk	kyllä
ihmisoikeusvelvoitteet	toissijainen suojelu	A	48 kk	kyllä
ihmisoikeusvelvoitteet	erityisen haavoittuvat ihmiskaupan uhrit	A	6-12 kk	kyllä
ihmisoikeusvelvoitteet	erityinen humanitaarinen peruste tai kv-velvoite	A/B	48 kk tai ?	kyllä
ihmisoikeusvelvoitteet	tilapäinen suojelu	B	0-12 kk	kyllä
ihmisoikeusvelvoitteet	poissulkemislausekkeet ja palautuskielto	B	0-12 kk	ei ?
ihmisoikeusvelvoitteet	tilapäinen terveydellinen syy	B	12 kk	kyllä
muut syyt	Inkerin siirtoväki	A	12 kk	kyllä
muut syyt	Suomen armeijassa 1939-1945 palvelleet	A	12 kk	kyllä
muut syyt	yksilöllinen inhimillinen syy	A	12 kk	kyllä
muut syyt	todistajansuojeluohjelmassa olevat	A	48 kk	kyllä
muut syyt	maasta poistumisen estyminen	B	12 kk	kyllä
muut syyt	muu erityinen syy	B	12 kk	ei
muut syyt	viranomaisia auttavat ihmiskaupan uhrit	B	6-12 kk	kyllä
muut syyt	viranomaisia auttavat laittomasti työskennelleet	B	6-12 kk	kyllä
muut syyt	au pair -sijoitus	B	0-12 kk	ei
opiskelu, ym.	tutkijat	A	0-24 kk	kyllä
opiskelu, ym.	työnhaku ja yritystoiminta	A/B	0-12 kk	kyllä
opiskelu, ym.	vapaaehtoistyöntekijät	B	0-12 kk	ei
opiskelu, ym.	työharjoittelijat	B	0-18 kk	rajattu
opiskelu, ym.	opiskelijat	B	0-24 kk	max 25h/vk
perhe tai sukulaisuus	Suomen tai EU-kansalaisen perheenjäsen	A	12 kk	kyllä
perhe tai sukulaisuus	entiset kansalaiset tai syntyperäisten kansalaisten jälkeläiset	A	48 kk	kyllä
perhe tai sukulaisuus	pakolaisen perheenjäsen, joka itsekin pakolainen	A	*	kyllä
perhe tai sukulaisuus	toissijaista suojelua saavien suojeltavat perheenjäsenet	A	*	kyllä
perhe tai sukulaisuus	kolmannen valtion kansalaisen perheenjäsen	A/B	*	kyllä
työnteko	työsuhteiset harjoittelijat (ICT-laki)	A	0-12 kk	rajattu
työnteko	erityisasiantuntijat (ICT-laki)	A	0-36 kk	rajattu
työnteko	työntekijän oleskelulupa	A/B	0-24 kk	rajattu
työnteko	muu oleskelulupa ansiotyötä varten	A/B	0-24 kk	rajattu
työnteko	yrittäjäjohto ja erityisasiantuntijat	A/B	0-24 kk	rajattu
työnteko	EU:n sininen kortti	A/B	3-24 kk	rajattu
työnteko	kausityöntekijät	B	3-9 kk	rajattu
yrittäjyys	kasvuyrittäjät	A	0-24 kk	kyllä
yrittäjyys	yrittäjät	A/B	0-24 kk	kyllä

(\*) perheenkokoajalle myönnetyn oleskeluluvan status ja kesto määrittää oleskelulupaa hakevan perheenjäsenen oleskeluluvan statuksen ja keston.