



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Emma Koivusilta

Viranomaisen selvittämisvelvollisuus työperäisissä oleskelulupa-asioissa

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeus
Hallintotieteiden kandidaatti

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Emma Koivusilta		
Tutkielman nimi:	Viranomaisen selvittämisvelvollisuus työperäisissä oleskelulupa-asioissa		
Tutkinto:	Hallintotieteiden kandidaatti		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Tiina Petrelius		
Valmistumisvuosi:	2025	Sivumäärä:	36

TIIVISTELMÄ:

Viime vuosina Suomeen kohdistunut maahanmuutto on kasvanut merkittävästi. Maahanmuuttovirasto (Migri) käsittelee vuosittain tuhansia työperäisiä oleskelulupia. Viranomaisen selvittämisvelvollisuus on olennainen osa oleskelulupien käsittelyä. Vuoden 2025 työvoimapaalveluiden uudistuksen myötä aiemmin TE-toimistoille kuuluvat tehtävät on siirretty Migrin vastuulle. Samalla Migrille on siirtynyt aiempaa laajempi vastuu selvittämisvelvollisuuteen liittyen. Asianmukainen selvittäminen parantaa yhtäältä hakijan oikeusturvaa, mutta myös hallinnon palveluita. Selvittäessään hallintoasiaa viranomaisen tulee noudattaa hallintolaissa (434/2003) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004) mainittuja yleisiä hallintomenettelyn käytäntöjä sekä hyvän hallinnon periaatteita.

Tämä lainopillinen tutkielma käsittelee viranomaisen selvittämisvelvollisuutta työperäisissä oleskelulupa-asioissa. Tutkielmassa määritellään selvittämisvelvollisuuden käsite ja siihen liittyvät oikeudelliset ulottuvuudet, kuten hakijan oikeusturva, selvittämiskeinot sekä asianosaisen myötävaikutusvelvollisuus. Tutkielmassa määritellään lisäksi ulkomaalaisyhteistyö osana julkisoikeudellista sääntelykokonaisuutta sekä tarkastellaan työperusteisen maahantulon yleisiä ja erityisiä edellytyksiä. Oikeuskäytännön analyysin avulla arvioidaan, millä tavoin lainsäädäntö ja sen soveltaminen vaikuttavat viranomaisen selvittämisvelvollisuuden käytännön toteutumiseen työperäisissä oleskelulupa-asioissa.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että viranomaisen selvittämisvelvollisuus työperäisissä oleskelulupa-asioissa on keskeinen oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden, etenkin hallinnon asianmukaisuuden toteutumisen kannalta. Perustuslain 21.2 §:ssä turvattu oikeus perusteltuun päätökseen muodostaa selvittämisvelvollisuuden oikeudellisen perustan. Hallintolain 31 § ja ulkomaalaislain 7.2 § täsmentävät ja konkretisoivat tätä velvollisuutta, ja EU-oikeuden ratkaisukäytäntö edelleen vahvistaa sen merkitystä. Selvittämisvelvollisuuden toteutumista vaikeuttavat käytännön haasteet, kuten pitkät käsittelyajat ja resurssipula.

Tutkimuksessa havaittiin, että selvittämisvelvollisuuden toteutumisessa on merkittäviä käytännön haasteita. Oikeuskäytännöstä on havaittu, ettei Migri aina täytä hallintolain asianmukaisen selvittämisen vaatimuksia. Asioinnissa esiintyy viivästyneitä päätöksiä ja epä johdonmukaista tiedonkäyttöä. Tutkimuksen tuloksissa havaittiin, kuinka asianosaisen aktiivinen osallistuminen on keskeistä, mutta epäselvät ohjeet ja kielimuuri voivat vaikeuttaa prosessia lainsäädännön tuomasta pohjasta huolimatta. Tulevaisuudessa keskeiseksi kysymykseksi muodostuu, miten selvittämisvelvollisuuden tehokas toteutuminen voidaan turvata lainsäädännöllisin keinoin tilanteissa, jossa Migrin vastuu on kasvanut entisestään.

AVAINSANAT: selvittämisvelvollisuus, viranomainen, ulkomaalaisasia, oleskelulupa, oikeusturva, toimeentuloedellytys

Sisällys

Lyhenteet	4
1 Johdanto	5
2 Selvittämismääräys	8
2.1 Selvittämismääräyksen oikeudellinen perusta	8
2.2 Asianmukainen selvittäminen oikeusturvan takeena	9
2.3 Selvittämiskeinot	13
2.4 Asianosaisten myötävaikutusvelvollisuus	14
3 Selvittämismääräys ulkomaalaisasioissa	17
3.1 Ulkomaalaisoikeus oikeudenalana	17
3.2 Ulkomaalaisen yleisistä maahantulon edellytyksistä	18
3.3 Työperäisen oleskeluluvan edellytyksistä	20
3.3.1 Toimeentuloedellytys	23
3.3.2 Työnantajan ja työntekijän selvitysvelvollisuus	24
3.4 Työperäisen oleskeluluvan ja selvittämismääräyksen tarkastelu oikeuskäytännössä	25
4 Johtopäätökset	30
Lähteet	33

Lyhenteet

AOK	apulaisoikeuskansleri
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HAO	hallinto-oikeus
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys eduskunnalle
HL	hallintolaki (434/2003)
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KHO	korkein hallinto-oikeus
Migri	Maahanmuuttovirasto
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
UlkL	ulkomaalaislaki (301/2004)
UMA-järjestelmä	ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmä
vp	valtiopäivät

1 Johdanto

Väestörakenteen kehitys on viime vuosina osoittautunut ennakoitua nopeammaksi, sillä maahanmuutto on kasvattanut työikäisen väestön määrää huomattavasti aiempiin ennusteisiin verrattuna¹. Lisääntyneen maahanmuuton arvioidaan kasvattaneen työvoiman ja talouden kasvun potentiaalia². Valtiovarainministeriön teettämän julkaisun mukaan työperäinen maahanmuutto Suomeen vaikuttaa keskimäärin myönteisesti julkisen sektorin kestävyysasteeseen, vähentäen kestävyysvajetta ja vahvistaen taloudellista huoltosuhdetta³.

Maahanmuuttovirasto (Migri) vastaanottaa vuosittain jopa 18 000 työperäistä oleskelulupahakemusta⁴. Oleskeluluvan hakija esittää vaatimuksensa saattaessaan hakemuksen vireille, jonka jälkeen viranomainen arvioi asian ja huolehtii sen edellyttämästä selvittämisestä⁵. Näin ollen selvitysvelvollisuudella on keskeinen merkitys maahanmuuttoon ja erityisesti oleskelulupaprosesseihin liittyvissä asioissa. Viranomaisella on tavanomaista korostuneempi velvollisuus selvittää käsiteltävän asian tosiseikat perusteellisesti⁶. Pitkään huolta ovat kuitenkin aiheuttaneet Migrin jatkuvat viivästykset oleskelulupahakemusten käsittelyssä⁷. TE-toimiston tehtävien siirtyessä kokonaan 2025 Migrille⁸, on aiheellista pohtia selvittämisvelvollisuuden asianmukaista toteutumista tulevaisuudessa.

Selvitysvelvollisuuden käsite kytkee juurensa perustuslain (731/1999) 21.2 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiaansa perusteltu päätös. Perustellun päätöksen tekeminen edellyttää, että toimivaltainen viranomainen hankkii tarvittavat selvitykset⁹.

¹ Valtiovarainministeriö, 2024, s. 63

² Valtiovarainministeriö, 2024, s. 18.

³ Aalto, Ahola, Hytönen, Paavonen, Palmén, Pääkkönen & Tamminen, 2020, s. 76.

⁴ Euroopan muuttoliikeverkosto & Maahanmuuttovirasto, 2024, s. 9; Vuonna 2019 Migrille jätettiin yli 71 000 oleskelulupahakemusta. Juvonen, 2021, s. 1

⁵ Kurvinen, Muukkonen & Voutilainen, 2020, s. 167.

⁶ Väätänen, 2018, s. 61.

⁷ Eräessä OKV:n ratkaisussa katsottiin Migrin menetelleen lainvastaisesti, sillä perhesideperustaisten oleskelulupahakemusten käsittely ylitti ulkomaalaislain 69 a §:ssä säädetyn yhdeksän kuukauden määräajan, kestäen lähes 16 kuukautta. OKV/56/10/2020; Ks. myös OKV/977/1/2018.

⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2024.

⁹ Hurskainen, 2003, s. 105.

Kuitenkin sekä hallintolain (434/2003) 31.2 § ja ulkomaalaislain (301/2004) 7.2 § asettavat asianosaiselle myötävaikutusvelvollisuuden. On siis nähtävissä, että perustellun ratkaisun tekeminen vaatii aktiivista osallistumista sekä asianosaiselta että viranomaiselta. Viranomaisella tässä tutkielmassa tarkoitetaan julkisuuslain (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) 4 §:n mukaisesti valtion hallinnossa toimivia viranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia, jotka hoitavat julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä.

Tutkielman tutkimuskysymys on: mitä viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta säädetään työperäisissä oleskelulupa-asioissa? Aiheen laajuuden vuoksi näen tärkeäksi käsitellä asianosaisen myötävaikutusvelvollisuutta osana selvitysvelvollisuuden toteutumisesta. Tarkoituksena on säilyttää pääpaino viranomaisessa. Tutkimuskysymyksen rajauksena tarkastelen ulkomaalaisasioista ainoastaan työperäisiin oleskelulupiin liittyviä kysymyksiä. Työperäinen oleskelulupa voidaan myöntää useilla työntekoon liittyvillä perusteilla¹⁰, mutta käsittelen selkeyden vuoksi niitä yhtenä kokonaisuutena. Tutkielmassa tarkastelu ulottuu kolmannen maan kansalaisiin jättäen EU-kansalaiset pois käsittelystä. Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole EU:n kansalainen tai siihen rinnastettava (UlkL 3.1 §, 2a-kohta).

Tutkielman metodi on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Metodien avulla voidaan kerätä tietoa ja perustella sen merkitystä¹¹. Puolestaan lainopin tavoitteena on kuvata ja tulkita voimassa olevaa oikeutta sekä tämän pohjalta esittää perusteltuja suosituksia oikeuden systematisoinnista ja tulkinnasta¹². Lainopillisessa tutkielmassa systemaattinen tulkinta toimii keinona jäsentää ja analysoida oikeusjärjestyksen rakennetta¹³. Täten tarkastelun kohteena ovat muun muassa voimassa oleva oikeus, yksittäiset oikeusnormit, oikeudenalan yleiset opit sekä lainopilliset teoriat. Tutkielma sijoittuu hallinto-oikeuden ja ulkomaalaisyhteistyksen alalle. Ulkomaalaisyhteistyksen sisältää ylikansallista sääntelyä etenkin

¹⁰ Kallio, 2018b, s. 146.

¹¹ Häyhä, 1997, s. 24–26.

¹² Aarnio, 2006, s. 238.

¹³ Hirvonen, 2011, s. 37–39.

EU-oikeuden alalta. Olen huomionnut tämän asiaankuuluvassa tarkastelussa selvittämisen velvollisuuteen liittyen.

Ulkomaalaisoikeus on alati muuttuva oikeudenala, jonka vuoksi täysin ajankohtaista kirjallisuutta tai aiempia tutkimuksia on verraten vähän. Tutkielmassa olen hyödyntänyt artikkeleita sekä ulkomaalaisoikeuden perusteoksia etenkin käsitteiden ja ilmiöiden määrittelyssä. Suoraan viranomaisen selvittämisen velvollisuudesta ulkomaalaisasioissa on vuonna 2020 laadittu selvitys, jonka Itä-Suomen yliopisto toteutti Migrin toimeksiantona¹⁴. Itä-Suomen yliopiston tutkimus käsittelee viranomaisten selvittämisen velvollisuuksia, tiedonvaihtoa, salassapitoa sekä lainsäädännön kehittämistarpeita ulkomaalaisasioissa. Sen sijaan tutkielmani painopiste erityisesti viranomaisen selvittämisen velvollisuudessa työperäisissä oleskelulupa-asioissa ja sen käytännön toteutumisessa Migrissä.

Tutkielma etenee johdanto-osion jälkeen tarkastelemalla selvittämisen velvollisuuden oikeudellista perustaa, jossa käsitellään sen lainsäädännöllisiä ja periaatteellisia ulottuvuuksia. Tämän jälkeen siirrytään tarkempaan analyysiin asianmukaisen selvittämisen roolista oikeusturvan varmistajana, sekä siihen, millä tavoin selvitysmekanismejä voidaan hyödyntää hallintoprosessissa. Seuraavassa osassa tutkielma käsittelee asianosaisen myötävaikutusvelvollisuutta ja sen vaikutusta selvitysvelvollisuuden toteutumiseen. Kolmannessa luvussa syvennytään ulkomaalaisoikeuteen sekä erityisesti työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiin. Erityistä huomiota kiinnitetään toimeentuloedellytyksen täyttymiseen sekä työnantajan ja työntekijän yhteisiin velvoitteisiin. Tutkielman loppupuolella selvittämisen velvollisuutta tarkastellaan työperäisissä oleskelulupa-asioissa oikeuskäytännön kautta. Johtopäätöksissä tiivistetään tutkimuksen keskeiset havainnot ja vastataan tutkimuskysymyksiin.

¹⁴ Kurvinen ja muut, 2020, s. 6–7.

2 Selvittämiselvöllisuus

2.1 Selvittämiselvöllisuuden oikeudellinen perusta

Viranomaisen selvittämiselvöllisuudella on merkittävä rooli oikeusturvan toteutumisessa (PL 21.1 §). Oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltäväksi ja ratkaistuksi viranomaisessa tai tuomioistuimessa¹⁵. Toisaalta nämä perustuslain periaatteet juurtuvat myös Euroopan unionin (EU) oikeuteen. Euroopan Unionin perusoikeuskirjan (2016/C 202/02) 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan jokaisella on oikeus hyvään hallintoon, mikä edellyttää, että viranomainen tutkii ja käsittelee asiat huolellisesti ja puolueettomasti.

Tarkemmin viranomaisen selvittämiselvöllisuutta sääntelee hallintolain 31.1 §, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Selvittämisen tavoitteena on siten muodostaa hallintopäätös, joka on sekä sisällöllisesti että lainmukaisesti oikea ratkaisu¹⁶. Tämä edellyttää siis sellaisen paikkansapitävän tiedon hankintaa, jonka pohjalta ratkaisu voidaan tehdä. Hallituksen esitöistä ilmenee, kuinka asian riittävä selvittäminen on kuitenkin ensisijaisesti viranomaisen oman harkintavallan alla¹⁷. Viranomainen voi täten hankkia selvityksiä oma-aloitteisesti muilta viranomaisilta tai pyytää niitä asianosaiselta. Lisäksi se voi edellyttää selvitystä myös ulkopuoliselta taholta. Kuitenkin selvitysten laajuus ja tarpeellisuus on arvioitava tapauskohtaisesti.

Selvittämiselvöllisuus on yksi hallintoasian käsittelyn kannalta keskeisimmistä elementeistä. Niemivuo, Kuusikko ja Keravuori-Rusanen painottavat, kuinka viranomaisen selvittämiselvöllisuus rajoittuu vain siihen, mikä on tarpeellista asian ratkaisemiseksi, eikä edellytä laajempaa selvittämistä¹⁸. Viranomaisen roolin korostuminen vahvistaa hallinto-

¹⁵ HE 1/1998 vp, s. 80/II.

¹⁶ Mäenpää, 2023, s. 433.

¹⁷ HE 72/2002 vp, s. 86/I.

¹⁸ Niemivuo, Kuusikko ja Keravuori-Rusanen, 2010, s. 277.

oikeudessa vakiintunutta virallisperiaatetta¹⁹. Tämä periaate edellyttää, että viranomaisen kantaa ensisijaisen vastuun asian riittävästä selvittämisestä ja tarvittavan näytön hankkimisesta hallintomenettelyssä. Hallintolaissa ei kuitenkaan erikseen säädetä siitä, kuinka selvittämisvelvollisuus toteutuminen jaetaan asianosaisen ja viranomaisen kesken²⁰. Tulkinnanvaraisuus hallintolaissa siten vahvistaa viranomaisen omaa harkintavaltaa ja virallisperiaatetta ratkaisukohtaisesti.

Myös tuomioistuimet ovat viranomaisia ja selvittämisvelvollisuus on siten osana niiden toimintaa. Esimerkiksi hallintotuomioistuimen tehtävänä on huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019 37.1 §). Suomessa ulkomaalaisoikeuteen liittyvät asiat käsitellään hallintoasioina maahanmuuttohallinnon alalla mm. Migrissä, Rajavartiolaitoksessa ja Poliisissa.²¹ Tutkielman keskittyessä ulkomaalaisasioihin ja erityisesti oleskelulupaa koskevilla päätöksillä, on olennaista huomioida Migrin keskeinen rooli etenkin oleskelulupaperustaisessa päätöksentekoprosessissa. Huolimatta hallintolain ja perustuslain säännöksistä koskien selvittämisvelvollisuutta, eivät ne itsessään ole riittäviä takaamaan sen tehokasta toteutumista käytännössä²². Tässä yhteydessä ulkomaalaislaki sekä seuraavaksi käsiteltävät oikeusperiaatteet ovat keskeisessä asemassa selvittämisvelvollisuuden toteutumisen kannalta.

2.2 Asianmukainen selvittäminen oikeusturvan takeena

Viranomaisen toiminta pitää hallintolain 31.1 §:n mukaisesti sisällään asianmukaisen selvittämisen käsitteen. Hallitusten esitöiden perusteella selvittämisen asianmukaisuus kattaa virallisperiaatteen ja toimii siten sen yläkäsitteenä²³. Läheisenä käsitteenä voidaan

¹⁹ Ks. HE 72/2002 vp, s. 86; Mäenpää, 2023, s. 449.

²⁰ Kurvinen, Muukkonen ja Voutilainen, 2022, s. 382.

²¹ HE 18/2019 vp, s. 9; Aiemmin TE-toimistolla oli merkittävä rooli oleskelulupahakemuksien käsittelijänä. Vuoden 2025 työvoimapalveluiden uudistuksen myötä kaikki oleskelulupiin liittyvät tehtävät siirtyivät Migrille. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2024

²² Kurvinen ja muut, 2020, s. 58.

²³ HE 72/2002 vp, s. 86/l.

pitää hallinnon asianmukaisuutta. Tämä kuuluu hyvän hallinnon periaatteisiin, joita käsitellään hallintolain toisessa luvussa. Hyvän hallinnon perusteita pidetään yleisesti itsettään selvinä ja normatiivisesti ohuina²⁴. Näillä periaatteilla pyritään varmistamaan hyvän ja asianmukaisen hallinnon toteutumisen minimitaso²⁵. Lisäksi ulkomaalaislain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa (1 §)²⁶. Jokainen hyvän hallinnon periaate on merkittävä selvittämiselvöllisyyden kannalta, mutta katson tässä asiayhteydessä tarpeelliseksi käsitellä tarkemmin vain hallinnon asianmukaisuutta. Asianmukaisen selvittämisen ja palvelun asianmukaisuuden käsitteet ovat toisiaan täydentäviä ja niiden molempien rooli on keskeinen hallintotoiminnan toteutumisessa.

Apulaisoikeuskansleri on tuonut esiin kritiikkiä Migrin toiminnasta erityisesti asianmukaiseen selvittämiseen liittyen. AOK totesi, viitaten useisiin viime vuosina tehtyihin laillisuusvalvontaratkaisuihin, kuinka Migrillä on ollut jo pitkään merkittäviä vaikeuksia saattaa asiakaspalvelunsa hallintolain vaatimusten mukaiseksi²⁷. Asianmukaisen selvittämisen toteutumista on lisäksi tarkasteltu turvapaikkapuhuttelua koskevassa oikeusasiamiehen ratkaisussa.

Tapauksessa EOA arvioi Migrin menettelyä turvapaikkapuhuttelujen järjestämisessä, erityisesti puhuttelujen ylibuukkausta ja avustajan läsnäolon rajoittamista. EOA katsoi, että turvapaikanhakijoiden puhuttelukäytännöt eivät kaikilta osin täyttäneet hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksia. Ylibuukkauskäytäntö johti kohtuuttomiin odotusaikoihin ja saattoi estää puhuttelujen toteutumisen sovituna ajankohtana. Lisäksi avustajan läsnäoloa rajoitettiin ilman lainsäädännöllistä perustetta, mikä vaaransi hakijoiden oikeuden saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. EOA korosti perusteluissaan ulkomaalaislain 7 §:ssä mainittuja yleisiä menettelytapoja hallintoasioissa. Viranomaisen asianmukainen selvittäminen on keskeistä turvapaikkaprosessissa, sillä se varmistaa hakijan oikeudenmukaisen kohtelun ja oikeusturvan toteutumisen.²⁸

²⁴ HaVM 29/2002 vp, s. 8/I.

²⁵ HE 72/2002 vp, s. 123/II.

²⁶ Ks. myös Väättänen, 2018, s. 43.

²⁷ OKV/977/1/2018.

²⁸ EOA/4861/2015.

Asiassa Migri korosti hallintomenettelyn järjestämisen tehokkuutta ja kustannustehokkuutta. EOA kuitenkin katsoi, että Migrin näkemykset ja niistä ilmenevä asenne olivat selvästi ristiriidassa hyvän hallinnon periaatteiden kanssa. Asiassa huomautettiin, että puutteellinen selvitys voi johtaa hallinnollisen päätöksen lainvastaisuuteen. Erityisesti huolta herätti se, ettei Migri myöskään ollut johdonmukaisesti turvannut hakijoiden oikeutta avustajan käyttöön, mikä heikensi hakijoiden oikeusturvaa ja aiheutti puutteita hallintomenettelyssä. Kyseinen tapaus korostaa, ettei viranomaisten toiminnassa voida asettaa tehokkuutta ja kustannussäästöjä etusijalle hyvän hallinnon periaatteiden kustannuksella. On huomionarvoista, että ratkaisussa ei ainoastaan puututtu yksittäiseen menettelytapaan, vaan myös kritisoitiin Migrin asennetta. Tämä viittaa siihen, että kyse ei ole pelkästä teknisestä virheestä, vaan laajemmasta hallintokulttuuriin liittyvästä ongelmasta.

Asianmukaisen selvittämisen toteutumiseksi on syytä mainita myös perustellun päätöksen merkitys. Hallinnon asianmukaisuuteen sekä oikeusturvan takeeseen sisältyy edellytys, jonka mukaan perustellun päätöksen takaaminen turvataan lailla (PL 21.2 §). Lisäksi hallintolaissa säädetään, kuinka päätös on perusteltava (45.1 §). Päätöksen perusteluvollisuus on olennainen osa asianosaisen oikeusturvaa²⁹. Perusteluvollisuus osaltaan turvaa sen, että viranomaisen käyttää harkintavaltaansa lain sekä hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti³⁰. Väätäsen mukaan viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen sisältyy erityisesti ulkomaalaisasioissa velvoite tarkastaa tietojen paikkansapitävyys³¹. Lisäksi viranomaisella on velvollisuus perustella päätöksensä myös tilanteissa, joissa asia on ollut käsiteltävänä toisen viranomaisen toimesta³².

Mäenpää toteaa, kuinka asianmukaisen selvittämisen toteuttamiseksi viranomaisen voi hankkia selvitystä itse tai vaihtoehtoisesti toiselta viranomaiselta. Viranomaisen voi

²⁹ Väätänen, 2018, s. 110.

³⁰ Kulla, 2018, s. 301.

³¹ Väätänen, 2018, s. 111

³² Ks. tarkemmin s. 12 ja KHO:n ratkaisu, jossa selvittämisvelvollisuutensa asianmukaiseksi täyttämiseksi hallinto-oikeuden olisi tullut varmistaa tietojen oikeellisuus Migriltä ennen ratkaisun tekemistä. KHO:2023:27.

tukeutua myös mahdollisuuteen pyytää tietoja asianosaiselta tai muulta ulkopuoliselta³³. Tästä on kuitenkin poikkeuksia. KHO on esimerkiksi moittinut menettelyä, jossa ajanvarauspyyntöä ei ole osoitettu asianosaiselle itselleen³⁴. Ulkomaalaisasioissa viranomaisen välinen tiedonvaihto on keskeinen osa asianmukaisen selvittämisen toteutumista. On kuitenkin huomioitava, että selvityksen hankkiminen on arvioitava tapauskohtaisesti. Koska ulkomaalaisasiat poikkeavat luonteeltaan tavanomaisista hallintoasioista, päätöksenteon kannalta olennaisia tietoja ei aina voida saada suoraan asianosaiselta³⁵. Tästä syystä viranomaisen on usein hankittava tarvittavat tiedot joko kotimaisilta tai ulkomailta viranomaisilta. Myös hallinto-oikeudella, on ollut haasteita selvittämisvelvollisuuden täyttämässä erityisesti muiden viranomaisten antamien tietojen osalta:

Tapauksessa KHO arvioi hallinto-oikeuden menettelyä oleskelulupaa ja karkottamispäätöstä koskevassa asiassa erityisesti viranomaisen selvittämisvelvollisuuden näkökulmasta. Hallinto-oikeus oli kumonnut Migrin karkottamispäätöksen virheellisen käsityksen perusteella, jonka se oli saanut ulkomaalaisasioiden asiantuntijajärjestelmästä (UMA). KHO katsoi, että hallinto-oikeuden olisi tullut varmistaa tietojensa paikkansapitävyys suoraan Migriltä, joka vastaa järjestelmästä. Selvittämisvelvollisuuden laiminlyönti johti virheelliseen päätökseen, jonka seurauksena syntyi oikeudellisesti ongelmallinen tilanne. KHO korosti hallintoprosessilain 37 §:n mukaisesti viranomaisen vastuuta hankkia ja varmistaa riittävä selvitys asianmukaisen päätöksenteon varmistamiseksi. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja Migrin karkottamispäätös saatettiin voimaan.³⁶

Tapaus ei suoraan liity työperäisiin oleskelulupiin tai niiden käsittelyyn. On kuitenkin merkittävää huomata, että KHO:n ratkaisu korostaa viranomaisen selvittämisvelvollisuuden keskeistä roolia sekä ulkomaisen hakijan oikeusturvan että hallinnon asianmukaisuuden kannalta. KHO:n ratkaisussa kävi ilmi, kuinka järjestelmämerkintöjen yksipuolinen

³³ Mäenpää, 2008, s. 168.

³⁴ Ks. esim. KHO:n ratkaisu, jossa Migri oli lähettänyt ajanvarauspyynnön hakijan työnantajalle, eikä suoraan hakijalle itselleen, vaikka kyseessä oli hakijan henkilökohtainen oleskelulupahakemus. Tämä rikkoi hallintolain 34 §:n mukaista tiedonantovelvollisuutta ja esti hakijaa käyttämästä oikeuttaan asianmukaiseen kuulemiseen. Lisäksi Migri hylkäsi hakemuksen virheellisesti sillä perusteella, että hakija ei ollut myötävaikuttanut asian selvittämiseen, vaikka hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen olisi tullut aktiivisesti varmistaa, että hakijalla oli henkilökohtaisesti mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn. KHO:2020:137.

³⁵ Kurvinen ja muut, 2020, s. 115.

³⁶ KHO:2023:27.

luottamus ilman vahvistusta voi johtaa virheisiin, mikä osaltaan osoittaa lainsäädännön tarvetta tarkentaa digitaalisten tietojen käyttöä koskevia ohjeita³⁷. Ehdottoman tärkeää on, että selvittämisvelvollisuuden toteuttaminen edellyttää viranomaisten kriittistä asennetta tiedonlaadun arviointiin.

Viranomaisella on näiden edellä mainittujen keinojen lisäksi mahdollisuus vaatia asianosaiselta lisäselvityspyyntö, mikäli asian käsittely sitä vaatii. Ulkomaalaislain 7.2 §:ssä on säädetty viranomaisen oikeudesta vaatia asianosaiselta lisäselvitystä ratkaisun tekemiseksi. Lisäselvityspyynnön tulee olla yksilöity³⁸. Pyynnössä on mainittava ne seikat, jotka viranomaisen katsoo merkityksellisiksi asian ratkaisemisen kannalta. Selvityspyynnön yksilöinti nopeuttaa asian käsittelyä ja helpottaa selvityksen laatimista, sillä se mahdollistaa keskittymisen olennaisiin erityiskysymyksiin, jotka ovat ominaisia ulkomaalaisasioille.

2.3 Selvittämiskeinot

Edellä mainittu viranomaisten välinen tiedonvaihto on yksi keskeinen selvittämiskeino, mutta lisäksi viranomaisella on käytettävissään useita konkreettisia keinoja asian selvittämiseksi. On tärkeää huomata, että viranomaisella ei luonnollisesti ole oikeutta käyttää tiettyä selvittämiskeinoa, mikäli se ei ole tarpeellinen asian ratkaisemiseksi³⁹. Hallintolaki antaa viranomaiselle laajan harkintavallan selvityskeinojen valinnassa⁴⁰. Yleisesti todettakoon, että asianosaisaloitteisissa asioissa, kuten työperäisissä oleskelulupahakemuksissa, tiedot tulisi hankkia ensisijaisesti asianosaiselta itseltään⁴¹.

³⁷ UMA-järjestelmän kehittämisellä on pyritty varmistamaan sujuva tiedonkulku mm. viranomaisten ja työnantajien välillä oleskelulupa-asioissa. HE 114/2022 vp, s. 12.

³⁸ Niemivuo ja muut, 2010, s. 282.

³⁹ Kurvinen ja muut, 2020, s. 71.

⁴⁰ Väättänen, 2018, s. 89.

⁴¹ Kurvinen ja muut, 2022, s. 386.

Perinteisesti hallintoasian selvittämisessä on nähty selvittämisen keinoina notooristen⁴² seikkojen toteaminen, asiakirjanäyttö, asianosaisten antamat lausumat, asiantuntijaviranomaisten lausuntojen hankkiminen, valmistelijan ja ratkaisijan omat havainnot, kuten tarkastukset ja katselmuksot sekä todistajien kuuleminen⁴³. On kuitenkin huomioitava, että selvittämiskeinojen käyttäminen riippuu käsiteltävästä asiasta⁴⁴. Suullinen kuuleminen (UlkL 63 §) on hakijan oikeus oleskelulupaa haettaessa, mikäli hakijalta edellytetään tällaista selvitystä. Edellä mainittujen keinojen kirjo korostaa sitä, että viranomaisella on velvollisuus arvioida tapauskohtaisesti, mitkä selvittämiskeinot ovat tarkoituksenmukaisimpia ja riittäviä asian selvittämiseksi.

Väätäsen mukaan oleskeluluvan edellytysten arvioinnissa keskeisiä selvittämiskeinoja ovat erilaisten asiantuntijalausuntojen sekä muiden olennaisten tietojen hankinta⁴⁵. Näiden ohella viranomaisella on oikeus velvoittaa hakija toimittamaan tietoja ja selvityksiä ainoastaan laissa säädetyn toimivaltaperusteen mukaisesti. Tällaisia perusteita ovat esimerkiksi ulkomaalaislaissa säädetty työntekijän (71 a §) ja työnantajan (71 b §) selvittämisvelvollisuudet. Ulkomaalaisasioissa voidaan myös tukeutua erityisiin selvityskeinoihin, kuten perhesiteen selvittämiseen DNA-tutkimuksen avulla (65 §) tai oikeuslääketieteelliseen tutkimukseen iän selvittämiseksi (6 a §). En kuitenkaan tule käsittelemään näitä kaikkia keinoja, sillä ne eivät ole merkityksellisiä työperäisen oleskeluluvan kannalta.

2.4 Asianosaisten myötävaikutusvelvollisuus

Kuten edellä on todettu, etenkin monisyisissä ulkomaalaisasioissa asianosaisten myötävaikutusvelvollisuus on korostunut. Tämä näyttäytyy erityisesti oleskelulupa-asioissa,

⁴² Notoorisella tarkoitetaan sellaista seikkaa, joista ihmisillä on tosiasiallinen tieto, esim. metrijärjestelmä. Vuoren pää, Helenius, Hietanen-Kunwald, Koulu, Lappalainen, Lindfors, Niemi, Rautio, Saranpää, Turunen ja Virolainen, 2021, s. 595,

⁴³ Pohjolainen ja Tarukannel, 1990, s. 221.

⁴⁴ Niemivuo ja muut, 2010, s. 277.

⁴⁵ Väätänen, 2018, s. 89.

jotka ovat lähes poikkeuksetta asianosaisen itse vireille panemia. Myötävaikutusvelvollisuutta sääntelee etenkin hallintolain 31.2 §, jonka mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Samankaltainen vaatimus mainitaan myös ulkomaalaislain 7.2 §:ssä. Tarkoituksena on viitata ensisijaisesti siihen, että asianosainen toimii viranomaisen kanssa vilpittömässä yhteistyössä, jotta asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot voidaan esittää mahdollisimman kattavasti ja totuudenmukaisesti⁴⁶.

Asianosaisen myötävaikutusvelvollisuudesta voidaan ymmärtää intressipohjainen tulkinta. Hallituksen esitöistä käy ilmi, kuinka hallintoasioissa asianosaisen myötävaikutusvelvollisuus korostuu erityisesti silloin, kun kyse on hänen eduksensa tehtävästä, niin sanotusta asianosaislähtöisestä edunsoovasta ratkaisusta⁴⁷. Sen sijaan silloin, kun hallintoasia asettaa asianosaiselle velvoitteita, ei myötävaikutusvelvollisuutta yhtä laajasti synny. Kuitenkin mitä monisyisempi ja laaja-alaisempi asia on, sitä korostuneempi on viranomaisen velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä, riippumatta siitä, perustuuko käsittely ensisijaisesti asianosaisen intressiin.

Ulkomaalaislain esitöissä on tuotu esiin, kuinka viranomaisella on usein huomattavasti tehokkaammat keinot hankkia tarvittava selvitys kuin asianosaisella⁴⁸. Siksi selvittämismuutetta ei tulisi pääsääntöisesti asettaa asianosaiseen, vaan häneltä voidaan edellyttää selvitystä vain niistä seikoista, jotka hän voi kohtuudella esittää. Kulla kuitenkin mainitsee, kuinka hakemusasioissa asianosaisella on parhaat edellytykset esittää selvityksiä, sillä asianosainen itse tuntee asian tosiseikaston parhaiten. Tässä yhteydessä asianosaiselle muodostuu siten *väittämistaakka* (*actori incumbit probatio*).⁴⁹ Toisaalta myötävaikutusvelvollisuuden tarkkarajaisuus ei ole yksiselitteisen selkeä etenkin ulkomaalaisasioissa. Kulla nostaa lisäksi esiin todistustaakan käsitteen, jolla tarkoitetaan asianosaiselle kuuluvaa velvollisuutta esittää riittävä näyttö oikeustositseikasta⁵⁰. Vaikka

⁴⁶ HE 28/2003 vp, s. 121/l.

⁴⁷ HE 72/2002 vp, s. 86–87; Mäenpää, 2023, s. 445.

⁴⁸ HE 28/2003 vp, s. 121/l.

⁴⁹ Kulla, 2018, s. 234.

⁵⁰ Kulla, 2018, s. 229.

todistustaakka usein mielletään prosessioikeuden käsitteeksi, ulkomaalaisasioissa sen merkitys korostuu näyttövelvollisuutena erityisesti hakijan kertomuksen luotettavuuden sekä näytön riittävyyden arvioinnissa.

Etenkin monisyisissä ja hajanaisissa ulkomaalaisasioissa neuvonnan merkitys on korostunut⁵¹. Neuvonnan ensisijainen tavoite on varmistaa asioiden tarkoituksenmukainen ja tehokas hoito⁵². Siksi onkin huomioitava, ettei asianosaisella ole välttämättä käsitystä niistä selvityksistä ja seikoista, jotka ovat ratkaisun kannalta relevantteja. Tällaisessa tilanteessa hallintolain 8 §:ssä mainittu neuvontavelvollisuus korostuu. Sen mukaan asianosaista on informoitava häneltä edellytettävistä esityksistä ja selvityksistä. Näin asianosaiselle syntyy selkeä ja johdonmukainen käsitys siitä, mitkä tosiseikat ovat relevantteja ratkaisun kannalta.

Ulkomaalaisen saapuessa maahan, ei hän pääsääntöisesti puhu suomea taikka ruotsia. Hallintolain 9.2 §:n mukaan hallinnon asiakkaalla on oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan, mikäli siitä erikseen säädetään. Myötävaikutusvelvollisuuden täyttymiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että ulkomaalaiselle turvataan mahdollisuus tulkkaukseen, jos asian käsittely sitä vaatii. Ulkomaalaisen on useimmiten turvauduttava tulkin apuun, jotta hän voisi ylipäättään asioida viranomaisen kanssa⁵³. Velvollisuudesta tulkkaukseen on säädetty ulkomaalaislain 203 §:ssa. Viranomaisen on täten huolehdittava tulkitsemisesta tai kääntämisestä, jos ulkomaalainen ei osaa kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä tai hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi (203.1 §). Vaikka ulkomaalaislaissa ei nimellisesti mainita tulkkausta työperäisiin oleskelulupa-asioihin liittyen, voidaan tulkkaus järjestää myös näissä tilanteissa erityisestä syystä⁵⁴.

⁵¹ Väättänen, 2018, s. 60–61

⁵² HE 72/2002 vp, s. 86/II.

⁵³ Väättänen, 2018, s. 73.

⁵⁴ HE 28/2003 vp, s. 59/I.

3 Selvittämisvelvollisuus ulkomaalaisasioissa

3.1 Ulkomaalaisoikeus oikeudenalana

Ulkomaalaisoikeuden voidaan ymmärtää sisältävän kaiken ulkomaalaisia koskevan oikeudellisen sääntelyn⁵⁵. Aerin mukaan ulkomaalaisoikeus käsittää vain sääntelyn, joka määrittää ulkomaalaisen maahantulon ja oleskelun edellytykset sekä ne tilanteet, joissa hänet voidaan poistaa maasta vastoin tahtoaan⁵⁶. Juvosen näkemyksen mukaan ulkomaalaisoikeudelle luonteenomaista on sen kaksijakoisuus⁵⁷. Sen tavoitteena on yhtäältä sekä oikeuksien ja vapauksien takaaminen, mutta samanaikaisesti myös valvonnan ja rajoitusten toteutuminen. Pirjatanniemi (2014) tuo esiin, kuinka ulkomaalaisoikeus on perinteisesti nähty lähinnä hallinto-oikeuden erityisalana⁵⁸. Nykyään sitä voidaan kuitenkin luonnehtia tavoitteiltaan ja sisällöltään jännitteiseksi oikeudenalaksi, jossa yhdistyvät kansalliset, eurooppalaiset ja kansainväliset elementit. Ulkomaalaisoikeus muodostaa oman erityisen oikeudenalansa, jonka ominaispiirteet ja sovellettavat säädökset vaihtelevat käsiteltävän asian mukaan.

Jo pelkästään voimassa olevaa ulkomaalaislakia on muutettu noin 90 kertaa⁵⁹. Perustuslakivaliokunnan mukaan kokonaisvaikutusten arviointi on vaikeutunut, kun samoihin säännöksiin on tehty muutoksia rinnakkaisilla hallituksen esityksillä⁶⁰. Ulkomaalaisoikeus on moninainen oikeudenala, joten vastaavasti sen sääntely on hajanaista. Maahanmuuttoon liittyvät menettelyt pohjautuvat merkittävin osin EU:n lainsäädäntöön sekä lukuisiin kansainvälisiin sopimuksiin⁶¹. Ulkomaalaisoikeuteen sovelletaan ensisijaisesti hallintolakia sekä ulkomaalaislakia. Hallintolaki toimii yleislakina, kun taas ulkomaalaislaki on erityislaki. Ulkomaalaislain 4.1 §:n mukaan laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia, jollei laissa erikseen säädetä. Ulkomaalaisasioiden käsittely

⁵⁵ Palander, 2018, s. 2.

⁵⁶ Aer, 2016, s. XV.

⁵⁷ Juvonen, 2021, s. 6–7.

⁵⁸ Pirjatanniemi, 2014, s. 954; Nykänen, 2013, s. 117.

⁵⁹ Alitalo, Pirjatanniemi ja Rytkönen, 2023, s. 10.

⁶⁰ PeVL 27/2016 vp, s. 6.

⁶¹ Juvonen, 2021, s. 2.

luokitellaan siten hallintoasioiden käsittelyksi⁶². Kurvinen ja muut kuitenkin muistuttavat, että ulkomaalaisasioiden käsittelyssä lainsäädännön soveltaminen on usein päällekkäistä⁶³. Menettelytavat ja aineellinen oikeus eivät siis rajoitu ainoastaan ulkomaalaislakiin tai kansalliseen lainsäädäntöön, vaan ulkomaalaisoikeudellisten kysymysten ratkaisussa on otettava huomioon useita erilaisia normeja, jotka ohjaavat viranomaistoimintaa. Tässä yhteydessä oikeusperiaatteet⁶⁴ saavat erityisen keskeisen merkityksen⁶⁵. Hallintolain 5.1 §:n mukaan ristiriitatilanteissa sovellettavaksi ei ensisijaisesti tule hallintolaki, mikäli asiasta on säädetty poikkeavasti muussa laissa.

Ulkomaalaislain määritelmän mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan yksinkertaisuudessaan sellaista henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen (3.1, 1 §). Suomen kansalaisuuden saamista ei kuitenkaan tulla tässä tutkielmassa erikseen tarkastelemaan, vaan painopiste on ulkomaalaisen käsitteessä. Ulkomaalainen voi olla myös henkilö, jolla ei ole minkään valtion kansalaisuutta⁶⁶. Tutkielma keskittyy yksinomaan kolmannen maan kansalaisiin.

3.2 Ulkomaalaisen yleisistä maahantulon edellytyksistä

Oleskeluluvan myöntäminen ulkomaalaiselle edellyttää, että henkilö täyttää maahantulon yleiset edellytykset, jotka on säädetty joko ulkomaalaislain 11 §:ssä tai Schengenin rajasäännöstön (2016/399/EU)⁶⁷ viisikohtaisessa luettelossa koskien kolmannen maan

⁶² Viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka edellyttävät hallinnollista päätöstä, määritellään hallintoasioiksi. HE 72/2002 vp.

⁶³ Kurvinen ja muut, 2020, s. 58.

⁶⁴ Ks. mm. luku 2.2.

⁶⁵ Hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista ja niiden soveltamisesta ulkomaalaisasioissa; yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja luottamuksensuojan periaatteet. Väättänen, 2018, s. 45–51.

⁶⁶ HE 28/2003 vp, s. 7/l.

⁶⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 2016/399/EU.

kansalaisen maahantuloedellytyksiä⁶⁸. Molemmat luettelot ovat tyhjentäviä⁶⁹. Hakijan tulee täyttää jokainen maahantulon edellytys, jotta hänelle voidaan myöntää oleskelulupa⁷⁰. Tässä luvussa tarkastelen näitä edellytyksiä yleisluonteisesti.

Juvonen muistuttaa, että oleskelulupa edellyttää tunnistautumista, joka tulee tehdä joko Suomen edustustoon tai Migrille⁷¹. Mikäli hakija hakee oleskelulupaa ulkomailta, hakemus on jätettävä Suomen edustustoon. Jatkolupahakemukset, jotka koskevat jo myönnettyjä oleskelulupia, tulee puolestaan osoittaa Migrille. Tunnistauminen on oleskeluluvan myöntämisen edellytys (UlkL 35 §). Ulkomaalaislain 11 §:ssä säädettyjä maahantulon yleisiä edellytyksiä ovat ensinnäkin vaatimus voimassa olevasta asiakirjasta oleskeluluvan myöntämiseksi. Matkustusasiakirjalla tarkoitetaan useimmiten passia tai sen korvaavaa asiakirjaa⁷². Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta erikseen säädetyillä perusteilla (UlkL 35.1 §)⁷³. Näitä perusteista en kuitenkaan käsittele tässä yhteydessä, sillä työperäinen oleskelulupa on tyypillisesti asianosaislähtöinen hakemus, johon harvemmin tehdään poikkeuksia.

Maahantulijalla on oltava voimassa oleva viisumi, oleskelulupa tai työntekijän taikka yrittäjän oleskelulupa, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu (UlkL 11.1, 2 §). Kolmantena ulkomaalaislain 11.1, 2 §:ssä on säädetty toimeentuloedellytyksestä yleisenä maahantulon edellytyksenä. Oleskeluluvan osalta tätä edellytystä käsitellään tarkemmin 39 §:ssä. Yleisesti mainittakoon, kuinka kyseisen edellytyksen tarkoituksena on varmistaa, ettei ulkomaalaisen oleskelusta aiheudu kustannuksia yhteiskunnalle, vaan että oleskeluluvan hakija vastaa

⁶⁸ Kallio, 2018a, s. 138–139.

⁶⁹ EUT korosti ratkaisussaan lueteltujen maahantuloedellytysten luettelon olevan tyhjentävä. Viranomaiset eivät voi vaatia muiden kuin näissä säännöksissä tarkoitettujen maahantuloedellytysten täyttämistä. C-575/12, AS Air Baltic Corporation v Valsts robežsardze, EU:C:2014:346.

⁷⁰ Aer, 2016, s. 96.

⁷¹ Juvonen, 2021, s. 31.

⁷² HE 28/2003 vp, s. 125/l.

⁷³ Aer, 2016, s. 96–97; Kallio, 2018a, s. 136.

niistä itse⁷⁴. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota siihen, että vaikka toimeentuloedellytys on säädetty ulkomaalaislain 39 §:ssä, sitä ei kuitenkaan sovelleta sellaisenaan työperäisiin oleskelulupiin⁷⁵. Selvittämiselvöllisyyttä toteuttaessaan toimeentuloedellytyksen kannalta, viranomaisen täytyy siis arvioida ulkomaalaisasian luonne ja erityispiirteet. Viranomaisen selvittämiselvöllisyyteen kuuluu myös tutkia, onko hakijaa määrätty maahantulokieltoon (UlkL 11.1, 4 §). Hakijalle määrätty maahantulokielto muodostaa esteen sekä oleskeluluvan myöntämiselle, että maahantulon edellytysten täyttymiselle⁷⁶. Ulkomaalaislain mukaan viides este maahantulon edellytysten täyttymiselle on, ettei henkilön katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita (11.1, 5 §).

3.3 Työperäisen oleskeluluvan edellytyksistä

Thym korostaa, kuinka perinteinen kansainvälinen oikeus on tehnyt selkeän erottelun kansalaisten ja ulkomaalaisten välillä⁷⁷. Täten pakolaisia koskevaa poikkeusta lukuun ottamatta valtioilla on laajat oikeudelliset valtuudet säädellä ulkomaalaisten maahantuloa ja oleskelua. Kolmannen maan kansalaisella ei myöskään ole samanlaista oikeutta vapaasti liikkua, tehdä töitä tai harjoittaa yritystoimintaa jäsenvaltioiden alueella kuin unionin kansalaisella⁷⁸. Edellä mainitut seikat korostavat näkemystä siitä, että kolmannen maan kansalaisen ansiotyön tekeminen edellyttää työntekijän oleskelulupaa⁷⁹.

Ulkomaalaislaissa säädetään oleskeluluvan myöntämisestä ulkomaalaiselle henkilölle tilapäisenä (45 §) tai jatkuvana (47 §). Lähtökohtaisesti työntekijän oleskelulupa myönnetään jatkuvana⁸⁰. Luvan myöntäminen perustuu Aerin mukaan siihen, täyttyvätkö laissa

⁷⁴ HE 28/2003 vp, s.139–140.

⁷⁵ Haapaniemi, 2022, s. 6.

⁷⁶ Aer, 2016, s. 96; HE 28/2003 vp, s. 125/II.

⁷⁷ Thym, 2016, s. 1.

⁷⁸ Schoukens & Pieters, 2004, s. 246; Kallio, 2018, s. 175.

⁷⁹ HE 269/2009 vp, s. 13.

⁸⁰ Kallio, 2018b, s. 182.

säädetyt edellytykset kyseisen perusteen osalta⁸¹. Oleskelulupa myönnetään ainoastaan erityisen perusteen, kuten työsuhteen, perusteella. Tämä peruste määrittää myös jatkoluvan myöntämisen, joka edellyttää, että alkuperäisen luvan peruste on yhä voimassa. Aer mainitsee, kuinka oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan päätöksentekohetken olosuhteiden perusteella⁸². Näin ollen lupa voidaan evätä, mikäli hakemuksen vireillepanon jälkeen luvan perusteet muuttuvat, esimerkiksi työsuhteen päättyessä. Koska hakemus edellyttää yksilöityä työsuhdetta, uuden työsuhteen solmiminen vasta hakemuksen hylkäämisen jälkeen ei osoita päätöstä virheelliseksi. Luvan myöntämisedellytysten arviointia koskevaa tutkimusta on toistaiseksi verrattain vähän, erityisesti ottaen huomioon ulkomaalaisoikeuden ja siihen liittyvän lainsäädännön jatkuvan muutoksen.

Kuten todettu, aiemmin työperäisiä oleskelulupia käsittelivät pääasiassa TE-toimistot ja Migri. Oleskelulupahakemuksien käsittely toteutettiin kaksivaiheisessa menettelyssä⁸³. Ensin TE-toimisto toteutti niin kutsutun oleskelulupaharkinnan, jonka jälkeen lopullisen päätöksen oleskeluluvasta teki Migri. Vuoden 2025 alusta lähtien oleskelulupien käsittely on siirtynyt kokonaisuudessaan Migrille⁸⁴. Käytännössä tämä tarkoittaa, että osapäätöksistä on luovuttu ja päätöksenteko on keskitetty yhdelle viranomaiselle, tavoitteena riipyttää päätöksentekoprosessia ja sujuvoittaa maahantuloa⁸⁵.

Mikäli työn luonne sitä vaatii, tulee työntekijän oleskelulupahakemusta käsiteltäessä ensin toteuttaa saatavuusharkinta (UlkL 72.1, 1§). Tämän harkinnan tekee ELY-keskus yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa. Harkinnan tavoitteena on varmistaa, että kolmansista maista tulevien työntekijöiden työluvan myöntämistä ei tueta, mikäli alalla on työttömiä työnhakijoita⁸⁶. Mikäli työnteko ei edellytä työntekijän oleskelulupaa,

⁸¹ Aer, 2016, s. 77–78.

⁸² Aer, 2016, s. 78.

⁸³ Aer, 2016, s. 184.

⁸⁴ HE 37/2024 vp, s. 6.

⁸⁵ HE 207/2022 vp, s. 145; Huomaa kuitenkin, että osapäätösmenttelyä sovellettaisiin edelleen kausityöoleskelulupiin, s. 146.

⁸⁶ Juvonen, 2021, s. 212.

ulkomaalaiselle voidaan myöntää muu oleskelulupa ansiotyötä varten⁸⁷. Hallituksen esityksen mukaisesti saatavuusharkinta säädettäisiin jatkossa ulkomaalaislain nojalla työntekijän oleskeluluvan myöntämisen ja oleskelun edellytykseksi⁸⁸.

Ulkomaalaislakiin on lisätty uusi 71 § lakimuutoksella (216/2023), jossa määritellään työperäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytykset hakijan osalta. Säädetty pykälä on verraten uusi ja sen tarkoituksena on ollut Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti edistää työperusteisten oleskelulupien nopeaa ja sujuvaa käsittelyä⁸⁹. Työntekijälle voidaan myöntää oleskelulupa usealla eri perusteella⁹⁰. Mainittakoon työntekijän oleskelulupa (UlkL 72 §), erityisasiantuntijan oleskelulupa (73 §) sekä muu oleskelulupa ansiotyötä tai elinkeinon harjoittamista varten (74 §).

Tässä kontekstissa käsittelen työperäisiä oleskelulupia kokonaisuutena selkeyden vuoksi. On huomioitava, että esitettävät edellytykset koskevat kaikkia työntekoon perustuvia oleskelulupia⁹¹. Katson olennaiseksi esittää kyseiset edellytykset, sillä ovat merkityksellisiä viranomaisen selvittämisvelvollisuuden näkökulmasta. Ensimmäinen edellytys käsittelee työnantajan velvollisuutta täyttämään lakisääteiset velvoitteensa ja noudattamaan sovellettavia työehtoja (UlkL 71.1, 1 §). Työehtojen tulee olla joko asianmukaisen työehtosopimuksen mukaisia tai vastata alalla vallitsevaa käytäntöä. Toiseksi työnantajan tulee 71.1 §:n 2 kohdan mukaan varmistaa, että työntekijä täyttää tehtävän edellyttämät pätevyysvaatimukset sekä mahdolliset terveydentilaan liittyvät edellytykset, mikäli niitä vaaditaan.

⁸⁷ Kallio, 2018b, s. 182.

⁸⁸ HE 207/2022 vp, s. 145.

⁸⁹ HE 114/2022 vp, s. 1.

⁹⁰ Kallio, 2018b, s. 177.

⁹¹ HE 114/2022 vp, s. 85.

3.3.1 Toimeentuloedellytys

Ulkomaalaislain 71.1, 3 § käsittelee ulkomaalaisen toimeentuloedellytystä työperustaisen oleskeluluvan osalta ja tarkoituksena on, että hakijan toimeentulo on turvattu juuri ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan ajan. Lisäksi edellytys on mainittu yleisluontoisesti oleskelulupien osalta 39 §:ssä. Kyseinen vaatimus on osana edellä mainittuja maahantulon yleisiä edellytyksiä, mutta sillä on korostunut rooli etenkin työnteon perusteella myönnettävissä oleskeluluvissa. Aiemmin⁹² toimeentuloedellytyksen arvioinnin on suorittanut TE-toimisto⁹³. Sittemmin työvoimapalveluiden uudistuksen myötä edellytysten tarkistaminen on siirtynyt Migrin vastuulle.

Hallituksen esitöiden mukaan aiemmin työperäisen oleskeluluvan kannalta toimeentuloedellytyksellä pyrittiin turvaamaan ulkomaalaiselle vähintään työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4.2 §:ssä säädetyn euromäärän suuruinen ansio ulkomaalaisen tekemästä työstä⁹⁴. Uutena vaatimuksena on otettu käyttöön 1 600 euron vähimmäispalkkaraaja ulkomaalaisille työntekijöille⁹⁵. Tämä tarkoittaa, että työntekijän on saatava vähintään kyseinen palkka siitä työstä, jota hän tulee Suomessa tekemään. KHO on ratkaisukäytännössään painottanut ulkomaalaisen toimeentulon tärkeyttä korostaen, että toimeentuloedellytyksen arvioinnissa on otettava huomioon sekä aiempi että tuleva ansiotulo hakijan työsuhteen perusteella.

KHO arvioi kolmannen maan kansalaisten oikeutta työntekijän jatko-oleskelulupa-an tilanteessa, jossa heidän työnantajansa ei ollut maksanut aiemmissa oleskelulupahakemuksissa ilmoittamaansa palkkaa. Koska ulkomaalaislain 72 §:n (nykyinen 71.1, 3 §) mukaan työntekijän oleskeluluvan myöntäminen edellyttää turvattua toimeentuloa, KHO katsoi, ettei lupia voitu myöntää ilman varmuutta riittävästä ansiotasosta. Lisäksi työnantaja ei ollut huolehtinut ulkomaalaislain 73 §:ssä (nykyinen 71 b §) säädetyistä työnantajavelvoitteista, mikä osaltaan vaikutti hakemusten hylkäämiseen. Päätöksessä korostettiin, että toimeentuloedellytys on

⁹² Ks. esim. KHO:n tapaus, jossa tarkasteltiin TE-toimiston selvitysvelvollisuutta. KHO katsoi, että toimeentuloedellytystä ei olisi saanut arvioida pelkästään hakijan aiemman toimeentulon perusteella, vaan myös nykyisen työsuhteen tuoma toimeentulo olisi pitänyt selvittää. KHO:2019:146.

⁹³ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2024.

⁹⁴ HE 114/2022 vp, s. 86.

⁹⁵ HE 68/2024 vp, s. 6.

keskeinen edellytys työntekijän oleskeluluvan jatkamiselle ja että työnantajan ilmoittamat tiedot palkkauksesta vaikuttavat suoraan hakijan oikeudelliseen asemaan.⁹⁶

Tapaus korostaa viranomaisen selvitysvelvollisuutta erityisesti toimeentuloedellytysten arvioinnissa. Huomionarvoista on myös työnantajan velvollisuus täyttää oma selvitysvelvollisuutensa. Vaikka tutkielman keskiössä on viranomaisen selvittämiselvöllisyys, näen tärkeäksi todeta, kuinka asianosaisella, eli työntekijällä, on omat vastuunsa ja työnantajalla puolestaan velvollisuus varmistaa toimeentuloedellytysten täyttyminen. Tämä koskee erityisesti toimeentuloedellytyksen varmistamista, sillä työnantaja on velvollinen huolehtimaan siitä, että työntekijän toimeentulo täyttää lain vaatimukset. Näitä työntekijän ja työnantajan selvittämiselvöllisyyksiä käsitellään seuraavaksi tarkemmin.

3.3.2 Työnantajan ja työntekijän selvitysvelvollisuus

Työntekijän (71 a §) ja työnantajan (71 b §) selvittämiselvöllisyydestä säädetään ulkomaalaislaissa. Hallituksen esityksissä mainitaan, kuinka vireille tulevista hakemuksista on usein puutteita toimeentulon ja työnantajan edellytyksiin liittyen⁹⁷. Lisäksi työntekijän ja työnantajan selvittämiselvöllisyyttä on selkeytetty oleskelulupakäsittelyssä ja sähköistä asiointia pyritty lisäämään sen sujuvoittamiseksi.

Työnantajan selvittämiselvöllisyyteen kuuluu 71 b §:n mukaan liittää työntekijän oleskelulupahakemukseen tiedot työsuhteen keskeisistä ehdoista, sovellettavasta työehtosopimuksesta tai sen puuttumisesta sekä työntekopaikasta ja sen periaatteista, mikäli kiinteää työntekopaikkaa ei ole. Lisäksi työnantajan on ilmoitettava työn alkamisaikakohta, määräaikaisen työsuhteen päättämisaika, työntekijän ammattiala sekä annettava vakuutus lakisääteiden täyttämiseksi. Nykyisen sääntelyn perusteella työnantajalla on itsenäinen velvollisuus selvittää asioita oleskelulupaprosessin

⁹⁶ KHO 2011/1809.

⁹⁷ HE 114/2022 vp, s. 56.

aikana, kun ulkomaalainen hakee oleskelulupaa työnantajan palveluksessa solmitun työsuhteen nojalla (UlkL 82 §)⁹⁸. Työnantajan selvitysvelvollisuuteen esitetään uutena seikkana sitä, että työnantajan on ilmoitettava tilanteista, joissa ulkomaalaisen työntekijän työt päättyvät.

Työntekijän selvittämismääräysten täyttämiseksi hakemukseen on sisällytettävä työnantajan tiedot sekä työsuhteen keskeiset ehdot, kuten pääasialliset työtehtävät, palkan ja muun vastikkeen määräytymisen perusteet sekä työaika (UlkL 71 b §). Lisäksi työntekijä voi joutua toimittamaan muita hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellisia lisätietoja, jos on perusteltua epäilystä, ettei hän täytä vaadittuja kriteerejä tai että hän yrittää kiertää maahantuloa tai oleskelua koskevia säännöksiä.

3.4 Työperäisen oleskeluluvan ja selvittämismääräysten tarkastelu oikeuskäytännössä

Edellä on käsitelty ulkomaalaisoikeuden tunnusmerkistöä, yleisiä maahantulon edellytyksiä sekä työperäistä oleskelulupaa edellytyksineen. Kuten todettu, muun muassa toimeentuloedellytyksen ja työnantajan sekä työntekijän selvittämismääräysten merkitys on keskeinen hakijan oleskelulupapäätöksen kannalta. Kuten olen todennut, aiemmin TE-palvelut vastasivat osapäätöksellään hakijan oleskeluluvan edellytysten ratkaisemisesta. Työperäisiin oleskelulupiin liittyvissä asioissa toimivaltainen viranomaisena on Migri⁹⁹. Useissa yhteyksissä olen lisäksi korostanut, kuinka Migrin toimintaan on kohdistunut kritiikkiä asianmukaiseen selvittämiseen liittyen, joka osaltaan heikentää myös hakijan oikeusturvaa. Hallituksen esityksessä vuodelta 2022 on puolestaan pyritty vastaamaan tähän ongelmaan, tarkoituksena riipyttää työntekoon liittyvien oleskelulupahakemuksien käsittelyä¹⁰⁰.

⁹⁸ HE 179/2024 vp, s. 23.

⁹⁹ Kurvinen ja muut, 2020, s. 179.

¹⁰⁰ HE 114/2022 vp, s. 24

OKV on kommentoinut ripeyttämisen mahdollisia vaikutuksia¹⁰¹. OKV korosti lausunnossaan, että mikäli Migri lisäisi etähaastatteluiden käyttöä ja toimisi pääasiallisena kuulevana viranomaisena työperusteisissa oleskelulupahakemuksissa, tämä johtaisi viraston suorittamien kuulemisten määrän kasvuun sekä merkittävään henkilöstötarpeen lisääntymiseen. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole arvioitu ehdotettujen lyhyempien enimmäiskäsittelyaikojen vaikutusta viraston toimintaan eikä näiden muutosten mahdollisesti edellyttämiä henkilöstöressurssien lisäyksiä. Lisäksi luonnoksessa todetaan, että aiemmin pidempi enimmäiskäsittelyaika on usein ylittynyt, minkä vuoksi uudistuksen onnistuminen edellyttäisi, että käsittelyaikojen lyhentäminen on käytännössä toteutettavissa ja varmistettavissa. Tästä syystä esitysluonnoksen vaikutuksia Maahanmuuttoviraston sekä muiden oleskelulupa-asioissa toimivien viranomaisten toimintaan tulisi tältä osin täydentää ja arvioida tarkemmin, erityisesti sen osalta, miten ehdotetut lyhyemmät kokonaiskäsittelyajat voidaan toteuttaa.

OKV:n lausunto tukee edelleen aiemmin esitettyä OKV:n kommentointia viivästyksiin liittyen vuodelta 2020¹⁰². Ratkaisujen välillä on kulunut aikaa, mutta samat haasteet näyttävät toteutuvan edelleen. Resurssipulan ei tulisi olla syynä viivästyksille, etenkin kun menettelyn kohteena on asianosaisen oikeusturva. Nostankin esille, että kyseisen lausunnon huomiot voidaan liittää mihin tahansa työperäisen oleskeluluvan käsittelyn vaiheeseen. Otettakoon esimerkiksi toimeentuloedellytyksen selvittäminen. Toimeentuloedellytyksen täyttyminen on keskeinen edellytys luvan myöntämiselle, ja sen arviointi edellyttää usein useista eri lähteistä hankittavia tietoja, kuten työsopimuksen ehtoja, palkkatodistuksia ja työnantajan ilmoituksia¹⁰³. Mikäli käsittelyajat lyhenevät ilman, että viranomaisen resursseja vastavuoroisesti lisätään voi tämä johtaa tilanteisiin, joissa toimeentuloedellytyksen arviointi suoritetaan mahdollisesti puutteellisin tiedoin. Lyhennetyt käsittelyajat voivat myös heikentää hakijan selvitysvelvollisuuden toteutumista vaikeaselkoisimmissa hakemusasioissa. Siinä tapauksessa, että viranomaisella ei ole

¹⁰¹ OKV/270/21/2022.

¹⁰² OKV/56/10/2020.

¹⁰³ Ks. luku 3.3.2.

riittävästi aikaa pyytää lisäselvityksiä tai ohjata hakijaa, voi tämä johtaa puutteellisiin päätöksiin taikka oikeusturvan heikkenemiseen. Oikeuskäytännössä on käsitelty myös toimeentuloedellytystä selvittämiselvällisyyteen liittyen. Seuraavassa tapauksessa oleskeluluvalla sekä voimassa oleva työnteko-oikeudella oli merkittävä rooli toimeentuloedellytyksen täyttymisen punninnassa:

Ratkaisussaan KHO arvioi Migrin päätöstä olla myöntämättä oleskelulupaa Turkin kansalaiselle A:lle toimeentuloedellytyksen puuttumisen vuoksi. KHO kumosi hallinto-oikeuden ja Migrin päätökset, sillä Migri ei ollut arvioinut ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentin mukaista selvittämiselvällisyyttä täysimääräisesti. Erityisesti selvitystä ei ollut hankittu Suomea sitovan Turkin ja Euroopan talousyhteisön välisen assosiaatiosopimuksen¹⁰⁴ ja siihen liittyvän assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 määräysten ja niitä koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön osalta. Asian palauttaminen Migrille osoitti, että puutteellinen selvittäminen oli johtanut virheelliseen päätökseen.¹⁰⁵

Tapaus on itsessään hyvin laaja ja sisältää kansallista ja kansainvälistä lainsäädäntöä, tehden siitä jokseenkin haastavan sekä tulkinnanvaraisen. Viranomaisen on ulkomaalaislain 7 §:n mukaan huolehdittava asian selvittämisestä, jättäen kuitenkin viranomaisen harkinnan varaan selvittämisen laajuuden. Tapaus korostaa etenkin virallisperiaatetta. Ratkaisussa Migrin olisi tullut ottaa huomioon assosiaatiosopimus ja sen vaikutukset oleskelulupaan. Ratkaisuun nojaten on perusteltua esittää, kuinka viranomaisen päätöksentekoprosessi voi olla ongelmallinen, mikäli se perustuu liian kapea-alaiseen arvioon selvityksineen. Etenkin huomioon on otettava sääntöjen soveltamisala tilanteessa, jossa EU-oikeudella tai kansainvälisillä sopimuksilla on välitön oikeusvaikutus.

Migrin puutteellinen selvitys toimeentuloedellytyksestä ja erityisesti kansainvälisten velvoitteiden huomioimatta jättäminen rikkoo paitsi ulkomaalaislain vaatimuksia myös edellä mainittuja kansainvälisiä sopimusvelvoitteita. Ratkaisu havainnollistaa konkreettisesti, kuinka ulkomaalaisasiat ovat oikeudellisesti hajanaisia, monimuotoisia ja

¹⁰⁴ Turkin tasavallan ja Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioiden ja yhteisön Ankarassa 12.9.1963 allekirjoittama Euroopan talousyhteisön ja Turkin välinen assosiaatiosopimus 64/732/ETY.

¹⁰⁵ KHO:2020:170.

kerroksellisia, sillä ne kytkeytyvät tapausittain myös kansainväliseen sääntelyyn ja sen tulkintaan. Viranomaisen selvittämisvelvollisuus käsittää täten laajemman kokonaisuuden kuin pintapuolinen tarkastelu saattaisi osoittaa. Kuten todettu, myös työntekijän ja työnantajan selvittämisvelvollisuudet ovat olennaisia oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Ulkomaalaiselle voidaan myöntää jatkolupa, vaikka yleiset edellytykset eivät täytyisi, jos siihen on erityinen syy, kuten työnantajan moitittava menettely (UlkL 54 b §). KHO on ratkaisussaan punninnut jatkoluvan myöntämisen edellytyksiä seuraavasti:

KHO kumosi Migrin ja hallinto-oikeuden päätökset oleskeluluvan peruuttamisesta. Työntekijän oleskelulupa peruutettiin, koska hän oli irtisanoutunut. Hän kertoi tehneensä pitkiä työpäiviä ilman korvausta, työskennelleensä lomapäivinä ja joutuneensa ihmisarvoa alentaviin tehtäviin vastustaessaan huonoja työolojaan. Työntekijän kertoman mukaan työnantaja oli harhaanjohtanut hänet allekirjoittamaan irtisanoutumisilmoituksen. KHO katsoi, että Migrin olisi tullut selvittää, täytyivätkö ulkomaalaislain 54 b §:ssä säädetyt edellytykset jatkoluvan myöntämiselle työnantajan moitittavan menettelyn takia, ennen oleskeluluvan peruuttamista. KHO korosti myös ratkaisun perusteluissa vuosikirjapäätöksessään¹⁰⁶ olutta vastaavaa tapausta. Viranomaisen velvollisuuteen kuuluu selvittää, täytyivätkö jatkoluvan myöntämisen edellytykset.¹⁰⁷

Määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos ne syyt, joiden vuoksi lupa alun perin myönnettiin, eivät enää ole voimassa (UlkL 58 §). Lisäksi, kyseisessä tapauksessa ei noudatettu palkkarajaa työntekijän oleskeluluvan edellytyksenä¹⁰⁸. KHO:n ratkaisu korostaa viranomaisen aktiivista selvitysvelvollisuutta ulkomaalaisasioissa, erityisesti kun työntekijän asemaan vaikuttavat työnantajan toimet. Tämä linjaus, yhdessä hallintolain 31 §:n kanssa, edellyttää viranomaisilta riittävää ja huolellista asian selvittämistä. Tapaus osoittaa, että selvitysvelvollisuus ei rajoitu vain työntekijän antamiin tietoihin, vaan viranomaisen on varmistettava oikeudenmukainen ja lainmukainen päätöksenteko, etenkin kun työntekijä on heikommassa asemassa ja alttiina hyväksikäytölle työmarkkinoilla. Kyseinen tapaus painottaa virallisperiaatetta ja sen ensisijaista asemaa. Toisaalta, tapauksessa juuri virallisperiaate näyttäytyy

¹⁰⁶ KHO:2023:107.

¹⁰⁷ KHO:2024:35.

¹⁰⁸ Ks. luku 3.3.1.

jokseenkin symbolisena, sillä päätöksenteossa on annettu kohtuuttoman suuri painoarvo asianosaisten esittämiin tietoihin. Työntekijän kertomus epäinhimillisistä työoloista ja mahdollisesta harhaanjohtamisesta viittaa tekee tapauksesta erityisen haastavan. Tällaisissa tapauksissa viranomaisella on erityinen velvollisuus varmistaa, että kaikki tekijät, kuten oikeudenmukaisuus ja yksilön suojeleminen, otetaan huolellisesti huomioon päätöksenteossa, jotta oikeusturva toteutuu asianmukaisesti.

Kuten edellä on mainittu, ulkomaalaislaki ja selvittämisvelvollisuuden sisältö käsittää runsaasti tulkinnanvaraista sääntelyä. Kurvinen ja muut painottavat, ettei tarvittavia ja todennäköisesti perusteltuja toimenpiteitä tulisi perustaa tulkinnanvaraisiin säännöksiin, vaan ministeriölle tulisi esittää konkreettisia lakimuutoksia, jotka huomioivat perusoikeuksien rajoittamista koskevat yleiset vaatimukset¹⁰⁹. Lisäksi, jos nykyistä käytäntöä kuitenkin jatketaan, ulkomaalaisoikeuden soveltaminen on vaarassa muuttua entistä monimutkaisemmaksi. Tämä heikentää sekä asianosaisten oikeusturvaa että vaikeuttaa lainsäätäjän tahtoon perustuvien ratkaisujen tekemistä.

¹⁰⁹ Kurvinen ja muut, 2020, s. 288–289.

4 Johtopäätökset

Tutkielman tarkoituksena oli tarkastella viranomaisen selvittämismvelvollisuutta työperäisissä oleskelulupa-asioissa. Pyrkimyksenä ei ollut ottaa kantaa selvittämismvelvollisuuden toteutumisen onnistumiseen taikka epäonnistumiseen, vaan tarkastella ja analysoida nykytilannetta valikoitujen oikeustapausten kautta. Tavoitteena oli vastata tutkimuskysymyksiin ja selvittää, mitä viranomaisen selvittämismvelvollisuudesta on säädetty työperäisissä oleskelulupa-asioissa sekä millä tavoin voimassa oleva lainsäädäntö tukee tätä velvollisuutta käytännössä. Vuoden 2025 työvoimapalveluiden uudistus, jossa TE-toimistojen tehtävät siirtyivät Migrille, tulee osaltaan kasvattamaan viraston vastuuta selvittämismvelvollisuuden toteuttamisessa, erityisesti tiedonhankinnan ja prosessien hallinnan osalta.

Ulkomaalaislaidsoikeus on muuttuva oikeudenala ja uutta sääntelyä muodostuu jatkuvasti. Tämä osaltaan muodostaa sen, ettei työperäisten oleskelulupa-asioiden käsittelyssä tule noudattaa yksioikoista menettelyä. Ulkomaalaisasioita sääntelee sekä kansallinen että kansainvälinen oikeus. Viranomaisen käsitellessä ulkomaalaisasioita hänen on otettava huomioon myös tapauskohtaisesti EUT:n ratkaisukäytäntöä sekä kansainvälisiä sopimuksia. Selvittämismvelvollisuudella on puolestaan vahva kytkentä hakijan oikeusturvan toteutumiseen sekä yhtäältä hallinnon asianmukaisuuteen. Selvittämismvelvollisuudesta säädetään hallintolain 31 §:ssä sekä ulkomaalaislain 7.2 §:ssä. Lisäksi perustuslain 21.2 §:n mukainen oikeus perusteltuun päätökseen ja hallintolain hyvän hallinnon periaatteet muodostavat keskeisen rungon selvittämismvelvollisuudelle.

Asianosaisen rooli on määritelty ulkomaalaislaissa keskeiseksi etenkin oleskelulupa-asioissa, sillä hakijan on aktiivisesti toimitettava tarvittavat selvitykset. Viranomaisen selvittämismvelvollisuus ei voi toteutua ilman asianomaisen myötävaikutusvelvollisuutta. Haasteita aiheuttavat osaltaan kuitenkin epäselvät ohjeistukset ja kielimuuri, jotka voivat johtaa puutteellisiin hakemuksiin. Ulkomaalaiselle hakijalle suomalainen oleskelulupamenettely on vieras, joten on ensiarvoisen tärkeää selkeyttää yhtäältä hakijan ja viranomaisen vastuita prosessissa. Omalta osaltaan ongelmallista on se, että

ulkomaalaislaki on täynnä tulkinnanvaraisia säädöksiä. Työperäistä oleskelulupaa hakiessa kielellisten vaikeuksien lisäksi hakija saattaa joutua kohtaamaan haasteita myös monimutkaisten ja vaikeasti tulkittavien säännösten ymmärtämisessä. Oikeuskäytännössä myös tiedonantovelvollisuuden rajat ovat ilmenneet epäselvinä.

Käytännön toteutumisen haasteita selvittämiselvöllisyydessä ovat olleet erityisesti virallisperiaatteen noudattaminen, pitkät käsittelyajat sekä resurssipula. OKV:n ratkaisussa on korostettu, ettei Migri ole aina onnistunut täyttämään hallintolain asianmukaisen selvittämisen vaatimuksia. Tämän on nähty johtuvan osin systemaattisista viiveistä ja tiedonkeruun epä johdonmukaisuudesta. Esimerkiksi työperäisten oleskelulupien käsittelyajat ylittivät usein sallitut määräajat jo ennen vuoden 2025 uudistusta, heikentäen hakijoiden oikeusturvaa. Resurssipulan ei kuitenkaan tulisi olla syy tai selitys selvittämiselvöllisyyden toteutumattomuudelle.

Aiempaan tutkimukseen nojautuen voidaan todeta, kuinka asiaa on selvitettävä sen verran, että se voidaan varmuudella ratkaista. Selvittämiselvöllisyys perustuu hallinto- ja ulkomaalaislain yleisiin menettelysääntöihin, mutta sen toteuttaminen edellyttää viranomaisen harkintaa, etenkin virallisperiaatetta ja riittäviä resursseja. Tutkielmassa ilmeni, että lainsäädäntö antaa perustan, mutta käytännön esteet, kuten viranomaisen esittämät käsittelyviiveet, kiire ja resurssipula, heikentävät sen tehokkuutta. Vaikka laissa on säädetty viranomaisen selvittämiselvöllisyydestä, joutuu viranomainen käytännössä tasapainoilemaan näiden velvoitteiden ja käytettävissä olevien resurssien välillä.

Viranomaisen selvittämiselvöllisyyttä on tutkittu lähinnä syventyen selvittämiskeinoihin sekä kunkin viranomaisen rooliin selvittämissä. Ulkomaalaisoikeuden monimutkaisuuteen liittyen on esitetty huolta siitä, että se saattaa vaarantaa asianosaisen oikeusturvan. Tutkimus osoittaa selvittämiselvöllisyyden koskevan sekä viranomaista että asianosaista, mutta sen soveltaminen käytännössä edellyttää tarkennuksia. Ulkomaalaislain hajanaisuus ja monimutkaisuus tekevät selvittämiselvöllisyyden toteuttamisesta vaativaa, mikä saattaa viitata tarpeeseen sekä

lainsäädännön että hallintokäytäntöjen systemaattisesta kehittämisestä. Tulevaisuudessa keskeiseksi kysymykseksi nousee, kuinka viranomaisen selvittämisvelvollisuuden tehokas toteutuminen kyetään varmistamaan tilanteissa, joissa Migrin vastuu kasvaa entisestään vallitsevasta resurssipulasta ja pitkittyneistä käsittelyajoista huolimatta.

Lähteet

- Aalto, A., Ahola, I., Hytönen, J., Paavonen, M., Palmén, O., Pääkkönen, J. & Tamminen, V. (2020). *Suomen julkisen talouden kestävyys*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:59. Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-287-1>
- Aarnio, A. (2006). *Tulkinnan taito : ajatuksia oikeudesta oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*. Alma Talent Oy.
- Aer, J. (2016). *Ulkomaalaisyhteisöiden perusteet*. Alma Talent Oy.
- Alitalo, O., Pirjatanniemi, E. & Rytönen, I. (2023). *Kestävän lainsäädännön valmistelu: tapaus ulkomaalaislaki*. Sisäministeriön julkaisuja 2023:3. Sisäministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-598-3>
- Euroopan muuttoliikeverkosto & Maahanmuuttovirasto. (2024). *Maahanmuuton tunnusluvut 2023*. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7427-46-0>
- Haapaniemi, M. (2022). *Toimeentuloedellytys lapsen ja vanhemman välistä oikeutta perhe-elämään rajoittavana tekijänä perhesideperusteisissa oleskelulupa-asiassa ja unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintiasioissa*. Edilex 2022/19. Edita Publishing Oy. Noudettu 25.3.2025 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/26987
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja, 17.
- Hurskainen, A. (2003). *Hallintopäätöksen perustelemisesta*. [väitöskirja, Joensuun yliopisto]. Joensuun yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:952-458-634-7>
- Häyhä, J. (toim.). (1997). *Minun metodini*. (s. 15–34). Werner Söderström lakitieto.
- Juvonen, A-M. (2021). *Maahanmuuton lait ja menettelyt – käytännön käsikirja*. Edita Publishing Oy.
- Kallio, H. (2018a). Maahantulo ja maassa oleskelu. Teoksessa Kallio, H., Kotkas, t. & Palander, J. (toim.). *Ulkomaalaisyhteisö* (s. 121–171). Alma Talent Oy.
- Kallio, H. (2018b). Ulkomaalaisen oikeus työntekoon. Teoksessa Kallio, H., Kotkas, t. & Palander, J. (toim.). *Ulkomaalaisyhteisö* (s. 173–237). Alma Talent Oy.
- Kulla, H. (2018). *Hallintomenettelyn perusteet*. Alma Talent Oy.

- Kurvinen, E., Muukkonen, M. & Voutilainen, T. (2020). *Selvittämismääräys ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa*. Noudettu 25.1.2025 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/22282
- Kurvinen, E., Muukkonen, M. & Voutilainen, T. (2022). *Hallintoasian selvittämismääräys ja siihen liittyvä tiedonhankinta*. Oikeus 3/2022 (s. 381–403).
- Mäenpää, O. (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita Publishing Oy.
- Mäenpää, O. (2023). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy.
- Niemivuo, M., Kuusikko, K. & Keravuori-Rusanen, M. (2010). *Hallintolaki*. Talentum.
- Nykänen, E. (2013). *Maahanmuuton sääntely oikeudellisen tutkimuksen kohteena*. Lakimies 1/2013. (s. 114–117).
- Palander, J. (2018). Ulkomaalaisoikeuden sääntelyjärjestelmä. Teoksessa Kallio, H., Kotkas, T. & Palander, J. (toim.). *Ulkomaalaisoikeus* (s. 1–38). Alma Talent Oy.
- Pirjatanniemi, E. (2014). *Muukalaisia ja muita ihmisiä*. Lakimies 7–8. (s. 953–971).
- Pohjolainen, T. & Tarukannel, V. (1990). *Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö*. Finnpublishers.
- Schoukens, P. & Pieters, D. (2004). *Illegal Labour Migrants and Access to Social Protection*. European Journal of Social Security 6(3). (s. 229–254). <https://doi.org/10.1177/138826270400600303>
- Thym, D. (2016). “Citizens” and “Foreigners” in EU Law. *Migration Law and its Cosmopolitan Outlook*. European Law Journal 22(3). (s. 296–316). <https://doi.org/10.1111/eulj.12164>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024). *Työvoimapalvelut uudistuvat 1.1.2025 – Kunnille vastuu työvoimapalveluista, valtiolle ohjausrooli*. Noudettu 25.3.2025 osoitteesta <https://tem.fi/-/tyovoimapalvelut-uudistuvat-1.1.2025-kunnille-vastuu-tyovoimapalveluista-valtiolle-ohjausrooli>
- Valtiovarainministeriö. (2024). *Taloudellinen katsaus : Talvi 2024*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:68. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-861-3>
- Vuorenpää, M., Helenius, D., Hietanen-Kunwald, P., Hupli, T., Koulu, R., Lappalainen, J., Lindfors, H., Niemi, J., Rautio, J., Saranpää, T., Turunen, S. & Virolainen, J. (2021). *Prosessioikeus*. Alma Talent Oy.

Väätänen, U. (2018). Ennakollinen oikeusturva ulkomaalaisasioissa. Teoksessa Kallio, H., Kotkas, T. & Palander, J. (toim.). *Ulkomaalaisoikeus* (s. 39–120). Alma Talent Oy.

Virallislähteet

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 72/2002) hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

HE 28/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 269/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

HE 18/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 114/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 207/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 37/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työvoimapalveluiden uudelleen järjestämiseen liittyvien lakien muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 179/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 27/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 43/2016) laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Oikeuskäytäntö

EUT C-575/12, AS Air Baltic Corporation v Valsts robežsardze, EU:C:2014:346

KHO:2019:146

KHO:2020:137

KHO:2020:170

KHO:2023:27

KHO:2023:107

KHO:2024:35

KHO 2011/1809

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut

EOA 9.12.2016, dnro 4861/4/15

OKV 10.5.2019, dnro 977/1/2018

OKV 16.7.2020, dnro 56/10/2020

OKV 1.3.2022, dnro 270/21/2022