

ULKOMAALAI- OIKEUS

toim. **Heikki Kallio, Toomas Kotkas, Jaana Palander**

Copyright © 2018 Alma Talent Oy ja tekijät
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus

ISBN 978-952-14-3131-9
ISBN 978-952-14-3132-6 (verkkokirja)

Kansi: Outi Pallari
Taitto: Marja-Leena Saari

Paino: BALTO print Liettua 2018

Anna palautetta kirjasta: protoimitus@almamedia.fi

Sisällys

ESIPUHE	V
KIRJOITTAJATIEDOT	XXI

I ULKOMAALAIKKEUDEN SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄ

Jaana Palander

1	Ulkomaalaisoikeus	1
1.1	Oikeudenalan keskeiset käsitteet	1
1.2	Ulkomaalaisoikeuden periaatteet	5
2	Ulkomaalaisoikeus osana monikerroksista oikeusjärjestystä	10
2.1	Ulkomaalaisoikeuden monikerroksisuus	10
2.2	Kansainvälinen oikeus	11
2.3	EU-oikeus	14
2.4	Kansallinen oikeus	22
3	Ulkomaalaislaki	26
3.1	Historia	26
3.2	Nykytilanne	28
4	Ulkomaalishallinto	30
4.1	Maahanmuuttopolitiikan ja -hallinnon historiaa	30
4.2	Vastuu ja toimivalta ulkomaalaisasioissa	31
4.3	Ulkomaalaisasioiden määrät eri viranomaisissa	36

II ENNAKOLLINEN OIKEUSTURVA ULKOMAALAISASIOISSA 39*Ulla Vääänen*

1	Johdanto	39
2	Ulkomaalaislain suhde hallintolakiin	40
3	Hyvän hallinnon takeet ulkomaalaisasioissa	42
3.1	Hyvä hallinto ja menettelyllinen oikeussuoja . . .	42
3.2	Hallinnon oikeusperiaatteet	45
3.3	Joutuisuusvaatimus asioiden käsittelyssä	51
3.4	Viranomaisen neuvonta- ja tietojenanto- velvollisuus ulkomaalaisasioissa	60
4	Oikeus saada asia käsitellyksi	67
4.1	Asian vireille tuleminen	67
4.2	Asian käsittelyvelvollisuus	69
4.3	Tulkkaus, tulkitseminen ja kääntäminen	73
4.4	Asiamies ja avustaja	78
4.5	Oikeusapu	81
5	Asian asianmukainen ja riittävä selvittäminen	83
5.1	Selvittämisvelvollisuus ja sen jakautuminen . . .	83
5.2	Selvittämiskeinot	89
5.3	Selvittämisen kohde	92
5.4	Asioiden yhdessä käsitteleminen	95
6	Oikeus tulla kuulluksi	97
6.1	Kuulemisen funktiot	97
6.2	Kuuleminen asianosaisen vaikuttamiskeinona .	102
6.3	Kuuleminen viranomaisen selvittämiskeinona .	104
6.4	Turvapaikkapuhuttelu kuulemisena	105
7	Oikeus saada perusteltu päätös	108
7.1	Hallintopäätöksen muoto ja sisältö	108
7.2	Perusteluvollisuus	110
7.3	Perusteluvollisuudesta poikkeaminen	112
7.4	Päätöksen tiedoksianto	114

III MAAHANTULO JA MAASSA OLESKELU 121*Heikki Kallio*

- 1 Johdanto** 121
- 2 Liikkumisvapaus ja rajavalvonta** 122
 - 2.1 Liikkumisvapaus perusoikeutena 122
 - 2.2 Vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa ja vapaan liikkuvuuden alue. 124
 - 2.3 Rajavalvonta 129
- 3 Kolmannen maan kansalaisen maahantulo** 133
 - 3.1 Passi- tai muu matkustusasiakirjavaatimus. 133
 - 3.2 Maahantulon edellytykset 138
 - 3.3 Maahantulosäännösten ehdottomuus ja poikkeukset ehdottomuudesta 149
 - 3.4 Kausityöntekijän maahantulo 152
 - 3.5 Unionin kansalaisen perheenjäsenen maahantulo 154
- 4 Kolmannen maan kansalaisen oikeus oleskella maassa** 156
 - 4.1 Maassaoleskeluoikeus. 156
 - 4.2 Unionin kansalaisen perheenjäsenen maassa oleskelu 162
- 5 Ulkomaalaisvalvonta** 164
 - 5.1 Ulkomaalaisvalvonta 164
 - 5.2 Poliisin ja rajavartiolaitoksen tarkastusoikeus. . 167

IV ULKOMAALAISEN OIKEUS TYÖNTEKOON 173*Heikki Kallio*

- 1 Johdanto** 173
- 2 Työnteko** 174
 - 2.1 Työnteon luvanvaraisuus. 174
 - 2.2 Työntekoa varten myönnettävät oleskeluluvat . 177
 - 2.2.1 Työntekoa varten myönnettävien oleskelulupien myöntämisedellytykset. 177

2.2.2	Työntekoon vaadittavien oleskelu- lupien lajit ja hakua koskevat vaatimukset	181
2.2.3	Työntekoon oikeuttavien oleskelu- lupien voimassaolo	186
2.3	Työnteko työntekijän oleskeluluvalla	188
2.4	Työnteko muun oleskeluluvan kuin työn- tekijän oleskeluluvan nojalla	191
2.4.1	Rajoitetusta ja rajoittamattomasta työnteko-oikeudesta	191
2.4.2	Muu oleskelulupa ansiotyöntekoa varten	192
2.4.3	Muulla perusteella myönnettävä oleskelulupa	197
2.4.4	Euroopan unionin sininen kortti	199
2.5	Työnteko ilman oleskelulupaa	201
2.5.1	Työntekoa varten myönnettävän viisumin hakeminen ja viisumin voimassaolo	201
2.5.2	Eriyisiin ammattiryhmiin kuuluvat työntekijät	203
2.5.3	Kansainvälistä suojelua hakevat ulkomaalaiset	208
2.6	Työnteko-oikeuden alkaminen ja kesto	209
3	Kausityö	212
3.1	Keskeiset käsitteet ja kausityölain soveltamisala	212
3.2	Kausityöluvan hakeminen, myöntäminen, myöntämättä jättäminen ja peruuttaminen . . .	215
3.3	Kausityö viisumilla, viisumivapaasti ja oleskeluluvalla	223
4	Työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuudet	225
4.1	Työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksista	225
4.2	Työnteko-oikeutta koskeva varmistautumis- velvollisuus	225

4.3	Tietojen toimittamis-, ilmoittamis- ja säilyttämisvelvollisuus	228
5	Yritystoiminnan harjoittaminen	229
5.1	Yrittäjän oleskelulupa ja sen hakeminen.	229
5.2	Yrittäjän oleskelulupahakemuksen käsittely ja luvan myöntäminen.	232
5.3	Yritystoiminnan harjoittaminen ja yrittäjän työnteko-oikeus	234
5.4	Kasvuyrittäjän oleskelulupa	235
V	OPISKELIJAN OLESKELULUPA JA ULKOMAALAISEN OPISKELIJAN OIKEUDET	239
<i>Jaana Palander ja Jaakko Hyytiä</i>		
1	Johdanto	239
2	Moninainen ja muuttuva sääntely-ympäristö	241
2.1	Taustaa käsitteistä ja tilastoinnista	241
2.2	Euroopan unionin uudistunut lainsäädäntö.	244
2.3	Opiskelijan oikeudellinen määrittely	245
3	Opiskelijan oleskelulupa	246
3.1	Maahantulo ja oleskeluluvan hakeminen	246
3.2	Oleskeluluvan edellytykset ja lupaharkinta.	248
3.3	Toimeentulo- ja sairausvakuutus edellytys	252
3.4	Jatko-opiskelijan ja tutkijan erityistilanne	255
4	Opiskelijan jatkolupa	257
4.1	Yleiset edellytykset jatkoluvan myöntämiselle	257
4.2	Oleskelulupa opiskelun jatkamista varten	259
4.3	Oleskelulupa työntekoa varten.	262
4.4	Oleskelulupa työnhakua varten	264
5	Ulkomaalaisen opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet	266
5.1	Ulkomaalaisen oikeus opiskella	266
5.2	Opintojen maksullisuus.	267
5.3	Opiskelijoiden sosiaaliset oikeudet.	269
5.4	Opiskelijan oikeus työntekoon.	271

6	Ulkomaalaiset Suomen oppilaitoksissa	272
6.1	Kolmansista maista tulevien opiskelijoiden määrä Suomessa.	272
6.2	Opiskelijoiden lähtömaat ja lähtemisen haasteet	274
7	Lopuksi	279

VI KANSAINVÄLINEN SUOJELU. 281

Juha Similä

1	Johdanto	281
2	Kansainvälisen suojelun myöntämisen perusteet	283
2.1	Kansainvälistä suojelua koskeva sääntely	283
2.1.1	Pakolaissopimus	283
2.1.2	Yhteinen eurooppalainen turva- paikkajärjestelmä	285
2.1.3	Palautuskielto.	293
2.1.4	Erytispiirteitä oikeuslähteiden käytössä	294
2.2	Kansainvälisen suojelun määrittely.	297
2.3	Turvapaikka	299
2.4	Toissijainen suojelu	306
2.5	Sisäinen pako.	311
2.6	Poissuljenta	321
3	Turvapaikkahakemus ja -tutkinta	328
3.1	Turvapaikkahakemus.	328
3.2	Turvapaikkatutkinta	330
3.3	Ikätutkimus ja kielianalyysi turvapaikka- tutkinnan osana.	332
3.4	Turvapaikanhakijan erityistarpeiden huomioiminen.	335
4	Päätöksenteko turvapaikkahakemukseen	336
4.1	Tarve kansainväliselle suojelulle	336
4.2	Muut päätöksessä ratkaistavat asiat	340

4.3	Hakemuksen raukeaminen ja tutkimatta jättäminen	343
4.4	Tavallinen ja nopeutettu menettely	346
5	Turvapaikanhakijaa koskevan maastapoistamis- päätöksen täytäntöönpano	349
6	Kansainvälisen suojelun lakkauttaminen ja peruuttaminen	351
VII PERHEENYHDISTÄMINEN JA PERHE-ELÄMÄN SUOJA		357
<i>Jaana Palander</i>		
1	Johdanto	357
1.1	Monitasoinen säädöspohja	357
1.2	Perheenyhdistämisen lainsäädäntöhistoria Suomessa	361
1.3	Henkilöllinen soveltamisala ja käsitteiden oikeudellinen sisältö	363
2	Oleskeluluvan edellytykset perhesidehakemuksissa	366
2.1	Perhesuhteen aitouden selvittäminen	366
2.2	Edellytykset perhesideperustaisen oleskelu- luvan saamiselle	371
2.3	Toimeentuloedellytys ja tuloraja	375
2.4	Suhteellisuus, kohtuullisuus ja kokonais- harkinta	380
3	EU:n vapaa liikkuvuus ja kolmannesta maasta olevat perheenjäsenet	384
3.1	Vapaan liikkuvuuden tavoite ja soveltamisala.	384
3.2	Perheenjäsenen maahantulon ja maassa oleskelun edellytykset	388
3.3	Perussopimusten vaikutus ulkomaalais- oikeuteen	391
3.4	Vapaan liikkuvuuden ulkopuolelle jäävät EU-kansalaiset	393

4	Perhe-elämän suojaja ihmisoikeusveloitteena	396
4.1	Kansainvälinen oikeus ja perheen- yhdistäminen	396
4.2	Perheenyhdistäminen ja Euroopan ihmis- oikeussopimuksen 8 artikla	399
4.3	Syrjinnän kieltä perheenyhdistämisen edellytysten osalta	402
5	Lopuksi	405

**VIII LAPSEN ETU JA SEN ENSISIJAISSUUS ULKOMAALAISASIOITA
KOSKEVASSA PÄÄTÖKSENTEOSSA 407**

Suvianna Hakalehto ja Katariina Sovela

1	Johdanto	407
2	Lapsen edun arvioinnissa keskeisiä oikeuslähteitä	409
2.1	Lapsen oikeuksien sopimus	409
2.2	Säätely Euroopan tasolla	412
2.3	Kansallinen lainsäädäntö	415
3	Lapsen edun arviointi ja huomioon ottaminen ulkomaalaisasioissa	417
3.1	Lapsen edun elementeistä ulkomaalaisasioissa	417
3.2	Lapsen edun ensisijaisuus ulkomaalaisasioissa	420
3.3	Lapsiystävällinen hallinto ja oikeudenkäyttö lapsen etua arvioitaessa	423
4	Oikeuskäytäntöä lapsen edun arvioinnista ulkomaalais- asioissa	426
4.1	Yleisiä havaintoja	426
4.2	Lapsen etu kansainvälistä suojelua koskevassa oikeuskäytännössä	428
4.3	Lapsen etu perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa	432
4.4	Lapsen etu maasta poistamista koskevassa päätöksenteossa	440
5	Lopuksi	445

IX MAASTA POISTAMINEN 449*Heikki Kallio*

1	Johdanto	449
1.1	Valtion oikeus ulkomaalaisen maasta poistamiseen	449
1.2	Maasta poistamista koskevat yhteiset säännökset	451
2	Pääsyn epääminen	455
2.1	Pääsyn epäämisen käsite ja pääsyn epäämisen soveltamisala	455
2.2	Viranomaisten toimivalta pääsyn epäämisessä	459
3	Käännyttäminen	461
3.1	Käännyttämisen käsite ja käännyttämisen soveltamisala	461
3.2	Käännyttämisen perusteet	462
3.3	Toimivalta käännyttämisessä	470
4	Karkottaminen	472
4.1	Karkottamisen käsite	472
4.2	Maasta karkottamisen perusteet	473
5	Viisumin mitätöiminen ja kumoaminen sekä oleskeluluvan peruuttaminen ja raukeaminen	477
5.1	Viisumin mitätöiminen ja kumoaminen	477
5.2	Oleskeluluvan peruuttaminen ja raukeaminen	480
6	Maahantulokiello	483
6.1	Maahantulokiellon määrääminen ja maahantulokiellon pituus	483
6.2	Maahantulokiellon peruuttaminen	486
6.3	Toimivalta maahantulokiellon määräämisessä	487
7	Kokonaisharkinta	489
7.1	Kokonaisharkinnan käsite ja oleskeluoikeuden merkitys kokonaisharkinnassa	489
7.2	Kokonaisharkinnassa huomioitavat seikat	491

7.3	Rikosperusteisessa maasta poistamisessa huomioitavat erityiset seikat	499
7.4	Maahantulokiellon määräämistä täsmentävät seikat	500
8	Palautuskielto, vapaaehtoinen paluu ja vaatimus siirtyä toiseen jäsenvaltioon	503
8.1	Palautuskielto	503
8.2	Vapaaehtoinen paluu	506
8.3	Vaatimus siirtyä toiseen EU-jäsenvaltioon	508
9	Vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvan kolmannen maan kansalaisen maasta poistaminen	511
9.1	Käännyttäminen	511
9.2	Karkottaminen	514
X	MUUTOKSENHAKU ULKOMAALAISASIOISSA	517
<i>Kati Korsman ja Mirjami Pasa</i>		
1	Johdanto	517
2	Valitus ja oikaisuvaatimus	520
3	Valituskiellot	524
4	Toimivaltainen tuomioistuin ja muutoksenhakutie	528
4.1	Muutoksenhakuohjaus ja tuomioistuimen toimivallan määräytyminen	528
4.2	Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden hajauttaminen	532
4.3	Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen	533
5	Valitusoikeus	534
6	Päätöksen valituskelpoisuus	537
7	Valitusmenettely	539
8	Lopuksi	546

XI ULKOMAALAISTEN OIKEUS TOIMEENTULOTURVAAN SUOMESSA 549

Toomas Kotkas

1	Johdanto	549
2	Ulkomaalaisen oikeus toimeentuloturvaetuksiin	553
2.1	Asumisperusteinen oikeus toimeentuloturva- etuksiin	553
2.1.1	Soveltamisalalain mukainen Suomessa asuminen	553
2.1.2	Laajennetun soveltamisen henkilö- ryhmät	558
2.1.3	Soveltamisen ulkopuolelle rajatut ulkomaalaiset	559
2.2	Työskentelyperusteinen oikeus toimeentulo- turvaetuksiin	560
2.3	Toimeentuloturvaetuslakien erityiset asumis- ja työskentelyaikavaatimukset	564
3	Ulkomaalaisen oikeus toimeentulotukeen	569
3.1	Oleskeluperusteinen etuus	569
3.2	Toimeentulotuen suhde ulkomaalaislain toimeentuloedellytykseen	571
4	Kansanvälistä suojelua hakevien toimeentulo	576
5	Sosiaaliturvasopimukset ja kolmannen maan kansalaiset	579
6	Lopuksi	583

XII ULKOMAALAISTEN OIKEUS SOSIAALI- JA TERVEYS- PALVELUIHIN 587

Eeva Nykänen

1	Johdanto	587
2	Oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin	588
2.1	Sosiaaliset perusoikeudet Suomen perustuslaissa	588

2.2	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja asiakkaan ja potilaan asema	592
2.3	Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus	594
2.4	Sosiaali- ja terveystalvelujen kustannusvastuu .	596
3	Maahanmuuttajien oikeus saada sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja	598
3.1	Oleskelulupa ja oleskeluoikeus.	598
3.2	Eräiden maahanmuuttajaryhmien pääsy sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin	601
3.2.1	Kotikuntalain mukainen kotipaikka . .	601
3.2.2	Kolmansien maiden kansalaiset	602
3.2.3	Turvapaikanhakijat	604
3.2.4	Toisen EU-jäsenvaltion kansalaiset. . .	606
3.2.5	Paperittomien ulkomaalaisten oikeus terveydenhuollon palveluihin	608
4	Maahanmuuttajat terveydenhuollon palvelujen käyttäjinä	611
4.1	Maahanmuuttajien vaihtelevat terveystarpeet. .	611
4.2	Maahanmuuttajien terveystalvelujen käyttö . .	612
4.3	Turvapaikanhakijoiden pääsy terveydenhuollon palveluihin	614
5	Lopuksi	615
	KIRJALLISUUS	617
	OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO	641