

04.06.2024

POL-2024-82247

Eduskunta, hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Poliisihallituksen asiantuntijan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 26/2024 vp

1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa ja asiantuntijaa kuultavaksi hallituksen esitykseen Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Esityksen mukaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle estettäisiin siten, ettei turvapaikkaprosessista tule työnhaun ja työperäisen maahanmuuton väylä. Turvapaikkaprosessin aikana saatu työpaikka ei toimi maasta poistamisen esteenä kielteisen päätöksen saaneilla.

Ulkomaalaislain henkilöllisyyden todentamista koskevat säännökset selkeytetään. Tavoitteena on henkilöllisyyden todentamisen velvoittavuuden ja luotettavuuden vahvistaminen.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestoa sekä henkilöllisyyden todentamista koskevia säännöksiä selkeytettäisiin.

Lisäksi poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuuluiksi mahdollistettaisiin.

2 Poliisihallituksen asiantuntijan lausunto

Kaistanvaihto turvapaikkamenettelystä oleskeluluvan hakijaksi

Ulkomaalaislaissa on säädetty maahantulon edellytykset, joita ulkomaalaisen tulisi noudattaa maahantulon osalta. Pääsäännön mukaan ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Kansainvälisen suojelun hakemus jätetään Suomessa, pääsäännön mukaan maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Kansainvälisen suojelun hakemuksen

jättäminen oikeuttaa maahantulon ja maassa oleskelun hakemuksen käsittelyajaksi, jonka jälkeen ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa tai hän saa asiassa kielteisen päätöksen. Kielteinen päätös pitää pääsääntöisesti sisällään maastapoistamispäätöksen. Jos muutoksenhaku hallintotuomioistuimesta ei tuo ulkomaalaiselle hänen kannaltaan toivottua tulosta on tilanne hyvin usein se, että ulkomaalainen jättää jonkin toisen oleskelulupahakemuksen pyrkimyksenään välttää maasta poistamisen täytäntöönpano.

Oleskelulupahakemuksia jätetään eri perustein. Turvapaikanhakijalla on karenssin jälkeen työnteko-oikeus turvapaikkaprosessin ajan ja kielteisen päätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi se päättyy. Usein näissä tilanteissa jätetään työperäinen oleskelulupahakemus, jossa vedotaan hyvään ja toimivaan työsuhteeseen ja pyritään välttämään maasta poistamisen täytäntöönpano.

Edellä kuvattu tilanne, etenkin jos sen perusteella myönnetään oleskelulupa, romuttaa osaltaan ulkomaalaislain tavoitteita ja tarkoitusta. Ulkomaalaislain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa sekä edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Turvapaikanhakemisoikeutta väärin käyttäen tai muulla vilpillisellä keinolla Suomeen saapuvat ulkomaalaiset käytännössä ohittavat "ohituskieltoviivan" kohdalla ne ulkomaalaiset, jotka noudattavat ulkomaalaislain säännöksiä oleskelulupa-asioissa ja jättävät hakemuksen maassa, jossa heillä on oleskeluoikeus.

Ulkomaalaislain uskottavuuden kannalta on keskeistä, että ulkomaalaislaissa olevat väärinkäytösmahdollisuudet pyritään karsimaan pois ja kaikki ulkomaalaiset asetetaan yhdenvertaiseen asemaan oleskelulupa-asioita käsiteltäessä ja oleskelulupia myönnettäessä. Karsimalla väärin perustein jätettävät hakemukset ja niiden vastaanottaminen saadaan viranomaisresurssia kohdennettua oikeisiin asioihin ja toiminnan tehokkuutta samalla parannettua. Tämä on erityisesti ulkomaalaisten etu, että heidän asiansa tulee käsiteltyä nopeasti ja oikeusvarmasti, kun virkamiehillä on mahdollisuus paremmin paneutua oleskelulupa-asioden hoitamiseen. Käytettävissä olevan tilastotiedon mukaan oleskelulupahakemuksia on viimeisen kolmen vuoden aikana vuosittain hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta noin 700-1000.

Monet samaan aikaan eri perustein vireillä olevat hakemukset tekevät prosessista monimutkaisen ja epäselvän, niin oleskelulupa-asiasta päättävälle kuin maasta poistamisen täytäntöönpanosta vastaavalle viranomaiselle.

On hyvä, että uuteen lakiin on kirjattu selkeämmin oleskeluluvan myöntämisen yleisiin perusteisiin "oleskelulupaa ei myönnetä, jos:", nykyisen "voidaan jättää myöntämättä" sijaan, mikä vähentää asian tulkinnanvaraisuutta oleskelulupa-asian päätöksenteossa.

Henkilöllisyyden todentaminen

Ulkomaalaislaissa säädetään maahantulon ja maassa oleskelun yleisistä edellytyksistä oleskeluvan myöntämiseksi. Vaikka ulkomaalaislaissa on lukuisia säännöksiä, jotka kytkeytyvät laajassa merkityksessä osaksi henkilön tunnistamista, niin ulkomaalaislaissa tai muussa kansallisessa maahanmuuton lainsäädännössä ei ole nimenomaista määritelmää ulkomaalaisen tunnistamiselle ja tämän henkilöllisyyden todentamiselle eikä sääntelyä edellytyksestä tunnistaa ulkomaalainen henkilö tai todentaa tämän henkilöllisyys oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä.

Koska koko oleskelulupamenettelyn keskeisin ajatus on pyrkiä varmistamaan maahan saapuvien ja maassa oleskelevien henkilöllisyydestä, edellytys henkilön tunnistamisesta ja tämän henkilöllisyyden todentamisesta halutulla tasolla olisi perusteltua säätää laissa selkeästi ja yksiselitteisesti oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi.

Ilman matkustusasiakirjoja Suomeen saapuneen kansainvälistä suojelua hakeneen henkilöllisyys perustuu monesti hänen itsensä kertomaan, eikä sitä pystytä varmistamaan mitenkään. Tällaisessa tilanteessa on vaarana se, että oleskeluluvan voi saada väärällä henkilöllisyydellä, mistä voi pahimmassa tapauksessa aiheutua vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Kansainvälistä suojelua hakeville, jotka saapuvat maahan ilman matkustusasiakirjaa tai henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa, olisi pyrittävä löytämään jokin muu lisävaatimus henkilöllisyyden todentamiseen kuin hakijan oma kertomus.

Uudessa laissa pysyvän oleskeluluvan myöntämisen perusteita tunnistamisen osalta on tiukennettu muiden kuin kansainvälisen suojelun hakijan osalta. Hakijalta edellytetään voimassa olevaa kansallista matkustusasiakirjaa tai sitä, että on todistettavasti pyrkinyt sellaisen hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Tätä edellytysten tiukennusta voidaan pitää hyvänä. Pykälään on kuitenkin jätetty poikkeusmahdollisuus matkustusasiakirjavaatimuksesta yksittäistapauksissa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen etu sitä vaatii. Jää nähtäväksi, miten tätä tullaan tulkitsemaan. Oleskeluluvan epäämiseen on lisätty kansallinen turvallisuus, mitä voidaan pitää perusteltuna ja hyvänä lisäyksenä.

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus

Ulkomaalaislain 81 c §:n 6 momentin mukaan, jos työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen, työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut. Voimassa oleva säännös on aiheuttanut epäselvyyttä sen tulkinnanvaraisuudesta johtuen ja siten ulkomaalaiselle ja työnantajalle on annettu riskiä tietoa eri viranomaisilta. Säännökseen on kirjattu "pätös on täytäntöönpanokelpoinen", vaikka hallituksen esityksen perustelujen mukaan

(HE 273/2018) työnteko-oikeus päättyisi, kun päätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi. On erittäin hyvä, että pykälä korjataan selkeäksi, eikä työnteko-oikeuden voimassaolo jää tulkinnanvaraiseksi.

Biometristen tietojen lisääminen SIS-järjestelmään

Biometristen tietojen lisääminen SIS-järjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin parantaa toimivaltaisten viranomaisten kykyä todentaa kuulutuksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys tai tunnistaa henkilö, mikä on tarpeen SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa kuulutuksille säädettyjen tarkoitusten saavuttamiseksi.

Esityksen tavoitteena on täydentää kansallisen sääntelyn edellyttämällä tavalla SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen velvoittavaa sääntelyä mahdollistamalla poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin.

Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on EU:n laajimmin käytetty ja tehokkain tietojärjestelmä. Se on tiedonvaihtojärjestelmä, jonka avulla Schengen-maiden viranomaiset tallentavat ja hakevat henkilö- tai omaisuuskuulutuksia.

SIS kuuluu tärkeimpiin kompensoiviin toimenpiteisiin vapaan liikkuvuuden alueen turvaamiseksi tukemalla kansallisten toimivaltaisten viranomaisten operatiivista yhteistyötä. SIS-järjestelmän merkitys on Suomelle tärkeä, sillä yhä useampi rikos ylittää valtioiden rajat, ja se vaikuttaa kansainvälisesti ihmisten turvallisuuteen.

Ehdotettu muutos on Schengenin-tietojärjestelmän ja EU-tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kannalta keskeinen edellytys, johon myös komissio on kiinnittänyt huomiota Suomea koskevassa maa-arvioinnissa. EU-sääntely pyrkii tehokkaampaan ja luotettavampaan henkilön tunnistamiseen. Biometristen tietojen hyödyntäminen SIS-asetuksista ilmenevien edellytysten mukaisesti on tärkeää poliisitoiminnan kannalta.

Biometristen tietojen hyödyntämistä kansallisista rekistereistä tulisi erityisesti rikosperusteisissa ja rikostorjunnan tilanteissa mahdollistaa nykyistä laajemmin, huomioiden kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksista ilmenevät edellytykset.

Yhteenveto

Tätä käsiteltävänä olevaa lainsäädäntökokonaisuutta voidaan pitää hyvänä ja perusteltuna, koska sillä voidaan karsia väärinkäytösten mahdollisuutta maahantulosäännösten kiertämisen osalta ja sillä tarkennetaan nykyistä ulkomaalaislakia, joka on paikoin epäselvä ja tulkinnanvarainen.

Poliisitarkastaja

Ari Jokinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 04.06.2024 klo 15:13. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Jakelu

Eduskunta, hallintovaliokunta

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen
Poliisijohtaja Sanna Heikinheimo
Poliisiylitarkastaja Vesa Pihajoki
Poliisilakimies Visa Weckström
Poliisihallitus, Esikunta
Sisäministeriö, poliisiosasto