



09.10.2013

MAAHANMUUTTOVIRASTO

MIGRATIONSVERKET

FINNISH IMMIGRATION SERVICE

Valtiovarainministeriö

PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö VM091:00/2013

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta. Maahanmuuttovirasto esittää lausuntonaan seuraavaa.

Maahanmuuttoviraston toimialan kannalta merkityksellisiä muutosehdotuksia ovat virastolle ehdotettava oikeus tallettaa ulkomaan kansalaista koskevia perustietoja väestötietojärjestelmään näiden pyynnöstä, henkilötunnuksen saaminen jo myönteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä sekä ulkomaan kansalaisia koskevien ja ulkomaiseen tapahtumaan perustuvien tietojen luotettavuuden arviointia koskevat ehdotukset.

Yleistä

Maahanmuuttovirasto ylläpitää ulkomaalaisrekisteriä, johon sisältyvä tieto henkilön oleskeluluvasta ja sen perusteesta on usein myös muiden viranomaisten kannalta tärkeä tieto. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan henkilön ensisijainen henkilöllisyys Suomessa on se, jolla hänelle on myönnetty ensimmäinen oleskelulupa maahan. Tästä näkökulmasta lähtien Maahanmuuttovirasto kannattaa ehdotusta ulkomaalaisten perustietojen tallettamisen toimivallan antamisesta virastolle myönteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä niissä tilanteissa, joissa ulkomaalainen on sitä pyytänyt oleskelulupaprosessin aikana.

Henkilötunnuksen saaminen oleskeluluvan yhteydessä, perushenkilötietoja koskevien asiakirjojen esittäminen vain yhdelle viranomaiselle ja rekisteröinnin hoitaminen lupaprosessin yhteydessä vastaavat hakija-asiakkaan näkökulmasta hyvin esityksen tavoitteisiin helpottaa ja nopeuttaa hakijan asiointia ja saada kerralla viranomaisjärjestelmiin riittävän yksilöity ja yhdenmukainen tunnus alusta alkaen. Toisaalta perushenkilötietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään Maahanmuuttovirastossa ei kuitenkaan täysin poistane ulkomaalaisen tarvetta käydä täydentämässä muita väestötietojärjestelmään merkittäviä tietoja maistraatissa.

UMA-järjestelmän muutostarpeista

Vaikutusarvioiden osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että lain täytäntöönpanolle tulee varata riittävästi aikaa järjestelmämuutosten toteuttamiseksi. Muutokseen tarvittavan ajan pituuteen vaikuttaa muutostarpeiden määrä. Ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmän (UMA-järjestelmän) ja väestötietojärjestelmän teknisen



käyttöyhteyden laajentamisen lisäksi muutos edellyttää myös UMan sisäisiä muutoksia järjestelmän toiminnallisuuksiin ja muutoksia oleskelulupaprosesseihin.

Väestötietojärjestelmäpyyntö on tarkoitus integroida oleskelulupaprosessiin UMan ja lomakkeiden ja päätösten osalta. Integraatiosta on jo tehty alustava toteuttamissuunnitelma. Tavanomaisesta oleskelulupaprosessista menettelyllisesti osin eroavaan turvapaikanhakijoiden ja kiintiöpakolaisten ensimmäistä oleskelulupaa koskevaan prosessiin täytyy myös sisällyttää vaihe, jossa henkilö pyytää rekisteröintiä. Prosessinäkökulmasta on tärkeää löytää sujuva tapa lähettää ja tallettaa henkilötunnus UMAan päätöksenteon yhteydessä. Prosessivaiheet on tarkoituksenmukaista hoitaa mahdollisimman automaattisesti. Tällä hetkellä oleskelulupakortin tiedot määräytyvät UMA:ssa lupapäätöksen vahvistamishetken mukaisiksi, jonka jälkeen kortin tilaus on automatisoitu eikä se työllistä ratkaisijaa. Jos kortille halutaan henkilötunnus näkyviin, mikä lienee järkevää tiedoksiannon ja myös hakijan itsensä kannalta, toiminnallisuuksia pitää muuttaa niin, että päätöksen tekemisen jälkeinen henkilötunnuksen ja oleskelulupakortin tilaaminen automatisoidaan täysin. Ottaen huomioon Maahanmuuttoviraston oleskelulupa-asioiden suuret päätösmäärät vuositasolla, tärkeänä tavoitteena on pidettävä sitä, ettei rekisteröinti hidasta tai pidennä lupaprosessien kokonaiskestoa tai myönteisten lupapäätösten teknisempää puolta (tiedoksianto, kortin tilaaminen ym.), eikä aiheuta lisähenkilöstön tarvetta Maahanmuuttoviraston lupakäsittelyyn. Samoin on tärkeää, ettei olemassa olevia automatisoituja oleskelulupaprosessin vaiheita jouduta purkamaan henkilötunnuksen saamista koskevien muutosten vuoksi.

Tietojen tallettamisen toimivalta Maahanmuuttovirastolle

Esityksen mukaan ulkomailla olevan henkilön tietojen tallettaminen tapahtuisi väestötietolain 9 § 1 momentin 3 kohdan perusteella. Esitys toisaalta mahdollistaa myös sen, että Suomessa olevan ulkomaalaisenkin perustiedot voidaan pyynnöstä tallettaa Maahanmuuttovirastossa. Kun Maahanmuuttovirastolla olisi toimivalta rekisteröidä ulkomaalaisen perustiedot kaikkien 9 § 1 momentin kolmen eri kohdan mukaisten edellytysten perusteella, jää esityksen perusteella epäselväksi, tarkoittaako tämä käytännössä sitä, että Suomessa tilapäisesti ilman oleskelulupaa asuvat ulkomaalaiset, kuten esimerkiksi kansainvälisen suojelun tai muun oleskeluluvan hakijat, voisivat tehdä rekisteröintipyynnön Maahanmuuttovirastolle myös 9 § 1 momentin 1 kohdan perusteella. Tällöin väestötietojärjestelmätietojen rekisteröintiasia pitäisi mahdollisesti käsitellä virastossa jo ennen kuin ulkomaalaiselle on tehty ensimmäistäkään oleskelulupapäätöstä. Maahanmuuttovirasto toivoo tarkennettavan, onko tarkoitus mahdollistaa nyt myös tämän tyyppiset rekisteröintitilanteet, vai rajata viraston tallettamisoikeus vain oleskeluluvan myöntämisen yhteyteen ja oleskeluluvan hakijaa koskemaan. Jos tarkoitus on mahdollistaa muutkin kuin oleskelulupapäätökseen liittyvät tallettamistilanteet, tämä voi aiheuttaa uusia muutostarpeita UMA-järjestelmään.

Kiintiömenettelyssä valittavien pakolaisten tietojen tallettamisessa väestötietojärjestelmään ja sen myötä ensimmäisen oleskeluluvan tietojen tallettamisessa väestötietojärjestelmään voidaan hyödyllisenä nähdä myös se, että tämä voi osaltaan tehostaa kiintiöpakolaisten kuntakorvausten maksamista, kun kuntakorvauksen perusteena oleva väestötietojärjestelmään merkitty kotikuntatieto voidaan yhdistää pakolaiseen nykyistä aikaisemmassa vaiheessa.



Esityksessä tai viimeistään käytännön prosessien suunnittelussa tulee huomioida, miten toimitaan väestötietojärjestelmään talletettujen perustietojen suhteen tilanteessa, jossa väestötietojärjestelmään lupapäätöksen yhteydessä rekisteröity ulkomaalainen ei saavukaan Suomeen.

Tietojen luotettavuuden arviointi ja siihen liittyvä lausunnonantomenettely

Maahanmuuttovirasto pitää tietojen luotettavuuden arviointia koskevaa väestötietolain 19 § 2 momentin muutosta perusteltuna, kun otetaan huomioon, ettei kaikista lähtömaista ole mahdollista saada luotettavaa asiakirjaselvitystä tiedoista, joita väestötietojärjestelmään rekisteröidään. Esityksen perusteluosassa on kattavasti käyty läpi erilaisia olosuhteita, jotka yleensä johtavat luotettavan asiakirjaselvityksen puuttumiseen.

Maahanmuuttovirasto pitää ehdotettua lausuntomenettelyä hyvänä uudistuksena. Uusi lausuntotyyppi merkitsee myös uutta työtä ja harkintaa viranomaisissa. Esityksen perusteluiden mukaan Maahanmuuttovirasto antaisi lausunnon keräämiensä maatietojen perusteella sekä mahdollisuudesta ylipäättään saada asiakirja että kyseisen henkilön mahdollisuudesta saada asiakirja asianomaisesta valtiosta. Kun lausunnossa annettaisiin tietoa myös yksittäisen henkilön mahdollisuudesta saada asiakirja asianomaisesta valtiosta, tarkoittaa tämä käytännössä kuitenkin sitä, että lausuttaessa pitää ottaa huomioon paitsi kyseessä olevan henkilön lähtömaasta koskeva maatieto, myös kyseessä olevan yksittäisen henkilön tausta (kuten se, onko hänelle myönnetty kansainvälistä suojelua ja onko luvan myöntämiseen vaikuttanut turvallisuushäikä lähtömaan viranomaisten taholta).

Ulkomaalaiset, joiden henkilöllisyys on epäselvä tai varmistamatta

Maahanmuuttovirasto pitää tarkoituksenmukaisena muutoksena sitä, että Suomessa vailla luotettavaa asiakirjaselvitystä oleskeleva ulkomaalainen voisi pyynnöstä saada suomalaisen henkilötunnuksen (ja samalla perustietonsa rekisteröityä väestötietojärjestelmään) viimeistään silloin, kun hänelle myönnetään ensimmäinen Suomessa oleskeluun oikeuttava lupa. Tähän liittyen esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevaa arviointia voisi kuitenkin tarkentaa siltä osin, nähdäänkö esitetyillä muutoksilla olevan vaikutuksia väestötietojärjestelmän julkiseen luotettavuuteen, jos perustiedot voidaan rekisteröidä myös joidenkin sellaisten henkilöiden kohdalla, joiden henkilöllisyydestä ei ole voitu varmistua ((kuten turvapaikanhakijat, kiintiöpakolaiset ja erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa jotkut muut oleskeluluvanhakijat). Onko tämä ensirekisteröinnin ja henkilötunnuksen saamisen näkökulmasta hyväksyttävää.

Ulkomaalaislain 136 §:n mukaan ulkomaalaisen muukalaispassiin tai pakolaisen matkustusasiakirjaan tehdään merkintä, jos ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan. Merkintä tehdään myös ulkomaalaisen rekisteritietoihin. Nyt lausunnolla olevan esityksen mukaan rekisteröintipyyntöön vastaanottajan on varmistuttava pyynnön esittäjän henkilöllisyydestä. Toisaalta esityksen tarkoituksena on kuitenkin mahdollistaa myös esimerkiksi turvapaikanhakijoiden, kiintiöpakolaisten tai heidän perheenjäsentensä, joilla ei aina ole luotettavaa asiakirjaselvitystä henkilöllisyydestään ja joille oleskelulupa myönnetään käytettävissä olevien henkilöllisyyttä osoittavien selvitysten – jopa pelkän hakijan kertomuksen – perusteella, perustietojen rekisteröinti jo oleskelulupaa myönnettäessä. Maahanmuuttoviraston näkökulmasta edellä mainitut sääntelyt vaikuttavat jossain



määrin ristiriitaisilta, minkä takia vastaanottajan velvollisuutta varmistua pyynnön esittäjän henkilöllisyydestä koskevaa esityksen kohtaa on tarpeen avata perusteluissa tarkemmin.

Väestötietolain 22 § 2 momentin mukaisen velvollisuuden toimittaa rekisteröintipyyntö viipymättä Maahanmuuttovirastoon tulee koskea myös poliisia niissä tilanteissa, joissa poliisi toimii pyynnön vastaanottajana pyytäjän hakiessa Suomesta oleskelulupaa, jonka ratkaisee Maahanmuuttovirasto.

Muuta

Esityksen nykytilan kuvauksen sivun 3 toisen kappaleen alussa todetun osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että Suomen kansalaisten perheenjäsenet voivat hakea oleskelulupaa myös ulkomailta käsin. Euroopan unionin kansalaisten perheenjäsenet hakevat ensisijaisesti oleskelukorttia. Heille myönnetään oleskelulupa (ulkomaalaislain 4 luvun perusteella) vain, jos heihin ei sovelleta ulkomaalaislain 19 luvun oleskelukorttia koskevia säännöksiä.

Esityksessä käytetty terminologia eroaa ulkomaalaislaista sikäli kuin siinä puhutaan ”ulkomaan kansalaisesta”. Ulkomaalaislaissa henkilö, joka ei ole Suomen kansalainen, on määritelty ulkomaalaiseksi.

Esityksen sivulla 3 sähköisestä asioinnista todetun osalta Maahanmuuttovirasto tuo vielä esiin, että sähköinen asiointi tulee tulevaisuudessa lisääntymään ja mahdolliseksi yhä useamman hakuperusteen kohdalla. Sähköiseen asiointiin siirtyminen myös korostaa edustustojen ja poliisin roolia asiakirjojen aitouden ja alkuperän tutkimisessa heidän, kun asiakirjojen tarkistaminen suoritetaan näiden tahojen toimesta lupaprosessin alkuvaiheessa vireillepanon yhteydessä.

Ylijohtaja Jaana Vuorio

Ylitarkastaja Johanna Rätty

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 09.10.2013 klo 11.06. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.