

Sisäministeriö

Lausuntopyyntö 6.4.2020; SMDno-2020-373

Maahanmuuttoviraston lausunto niin sanotun Brexitin täytäntöönpanoa koskevasta HE-luonnoksesta

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi sisäministeriön valmisteleman hallituksen esitysluonnoksen johdosta. Esitettävä sääntely koski Yhdistyneen kuningaskunnan Euroopan unionista eroamisen eli niin sanotun Brexitin täytäntöönpanoa. Maahanmuuttovirastoa on pyydetty ottamaan lausunnossaan kantaa erityisesti sähköisen hakemisen mahdollisuuteen oleskeluoikeutta haattaessa.

Seuraavassa Maahanmuuttovirasto esittää sekä pyydetyn näkemyksensä sähköisestä asioinnista että muita havaintojaan luonnoksesta.

Sähköisestä asioinnista

Maahanmuuttovirasto pitää mahdollisuutta sähköiseen oleskeluoikeuden hakemiseen sinänsä hyvänä ja kannatettavana asiana, mutta näkee sen teknisessä toteuttamisessa myös merkittäviä haasteita. Haasteet liittyvät varsinkin kustannuksiin ja tiukkaan aikatauluun.

Varsinaisen hakemusmenettelyn sekä kyseisiä hakemuksia virastossa käsittelevän yksikön kannalta sähköinen asiointi olisi omiaan sujuvoittamaan menettelyä. Mahdollisuus sähköiseen asiointiin olisi myös hakijan edun mukaista ja vastaisi Maahanmuuttoviraston yleisempää tavoitetta lisätä sähköistä asiointia. Kun asiaa tarkastelee Maahanmuuttoviraston asiantuntijajärjestelmän (UMA-järjestelmä) ja sähköisen asiointipalvelun (EnterFinland) kehitystyöstä aiheutuvien kustannusten sekä aikataulun näkökulmasta, on viraston suhtautuminen varauksellisempi.

Karkea ja alustava kustannusarvio teknisestä kehitystyöstä olisi noin 75.000 euroa (ALV 0%). Kyse olisi ostopalveluna hankittavasta kehitystyöstä. Maahanmuuttovirasto on arvioinut kustannuksia olettaen, että sähköinen asiointi voitaisiin toteuttaa EnterFinland-palveluun suhteellisen yksinkertaisella ja yleisluontoisella hakemuslomakkeella. Kustannusarvio ei sisällä muita mahdollisia kehitystarpeita, kuten tilastointiin tai raportointiin liittyvää kehitystyötä. Kustannukset jakautuisivat arviolta seuraavasti;

- noin 1/3 muutoksen toiminnalliseen ja tekniseen määrittelyyn sekä suunnitteluun,
- noin 1/3 uusien hakemuslomakkeiden toteuttamiseen EnterFinland-palveluun; ja
- noin 1/3 hakijalle annettavaa korttia koskeviin muutoksiin sekä UMA-järjestelmään tarvittaviin uutta diaariyhmää ja käsittelyperustetta koskeviin muutoksiin.

Kehitystyön aikataulu olisi kireä ja edellyttäisi joidenkin muiden töiden lykkäämistä myöhempään ajankohtaan. Alustavan arvion mukaan kehitystyö olisi kuitenkin tehtäviä uudelleen priorisoimalla mahdollista toteuttaa luonnoksen mukaiseen lain voimaantulopäivään mennessä.

Muita havaintoja

Pysyvän oleskeluoikeuden edellytyksiä koskevista muotoiluista

Maahanmuuttovirasto kiinnitti huomionsa muotoiluihin, joilla luonnoksessa käsitellään edellytyksiä, joiden täytyessä pysyvä oleskeluoikeus voidaan vaihtaa erosopimuksen mukaiseen pysyvään oleskeluoikeuteen.

Useissa kohdissa on viitattu siihen, ettei oleskeluoikeuden edellytyksiä tutkita samalla tavalla, kuin unionin kansalaiselle pysyvästä oleskeluoikeudesta annettavan todistuksen kohdalla. Tarkoituksena olisi tarkistaa vain hakijan nykyinen oleskelupaikka, ei aiemman viiden vuoden oleskelua. Kuitenkin luonnoksen monessa kohdassa käytetään ilmaisua "laillinen ja yhtäjaksoinen viiden vuoden oleskelu". Maahanmuuttoviraston mielestä sanamuoto viittaisi siihen, että viranomainen varmistaisi hakijan oleskelleen Suomessa juuri tuolla tavalla. Nyt varmistettua tietoa ei kuitenkaan tosiasiasa olisi, jos aiempien viiden vuoden aikaista oleskelua ei käytännössä tutkittaisi.

Esimerkinä voidaan mainita luonnoksen mukainen 3 §:

"Hakija, joka on oleskellut maassa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta ennen siirtymäkauden päättymistä ja jolla ei ole pysyvän oleskeluoikeuden osoittavaa voimassa olevaa todistusta, vaihtaa oleskeluoikeutensa hakemuksesta erosopimuksen mukaiseen pysyvään oleskeluoikeuteen. Hakemus ratkaistaan soveltaen ulkomaalaislain (301/2004) 156 §:ää ja 156 a §:n 1 momenttia."

Pykälässä ja perusteluissa vaikuttaisi olevan sisäinen ristiriita. Pykälän alussa soveltamisala rajataan maassa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta oleskelleisiin. Ilmaisuihin sisältyisi oletuksen siitä, että viranomainen yksittäisessä tapauksessa varmistaisi asiakkaan oleskelleen maassa juuri tällä tavalla - laillisesti ja yhtäjaksoisesti vähintään viisi vuotta. Perusteluissa (mm. kohta 4.2, s. 7) kuitenkin todetaan, että asiassa tarkistettaisiin vain hakijan nykyinen oleskelupaikka. Toisin sanoen hakijan oma ilmoitus viiden vuoden oleskelusta olisi ratkaiseva. Jos on tarkoitus luottaa vain hakijan omaan ilmoitukseen, tutkimatta ja varmistamatta sen todenperäisyyttä, sen nimenomainen toteaminen pykälän perusteluissa voisi olla tarpeen.

Luonnoksessa on myös maininta "turvatarkastuksen tekemisestä" (kohta 4.2, s. 7). Sen merkitys jää kuitenkin jokseenkin epäselväksi. Termiä sekä sen vaikutusta käytännön toiminnassa voisi olla aiheellista selostaa esimerkiksi maininnalla, tarkoittaako se jonkinlaista yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvää tarkastusta vai jotain muuta.

Laillista ja yhtäjaksoista viiden vuoden oleskelua koskevia ilmaisuja on eri puolella luonnosta useita ja hieman eri sanamuodoin. Näiden osalta Maahanmuuttovirasto toivoo, että jatkovalmistelussa sanamuotoja voitaisiin vielä täsmentää ja yhtenäistää, jotta tekstiin ei jäisi epäselvyyksiä tai sisäisiä ristiriitoja suhteessa menettelyyn, jossa vain hakijan nykyinen oleskelupaikka tarkistettaisiin.

Käsittelymaksusta

Luonnoksen kohdassa 5.1 (s. 12) on maininta oleskeluoikeudesta annettavan asiakirjan maksuttomuudesta, joka perustuu erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan h alakohtaan.

Tältä osin Maahanmuuttovirasto korostaisi, että käsittelymaksuista päätetään muutoin niin sanotulla maksuasetuksella. Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan erosopimuksen mukainen maksuttomuus koskisi vain hakijoita, joilla on todistus pysyvistä oleskeluoikeudesta ennen siirtymäajan päättymistä. Nyt luonnoksen muotoilusta herää kysymys, onko sen pohjalta riittävän selvää, että muilta hakijoilta peritään käsittelymaksu. Mikäli tämä jää epäselväksi, olisi ilmaisua mahdollisesti syytä tarkentaa.

Vastaavalla tavalla myös luonnoksen kohdan 11 (s. 18) ilmaisua voisi tarkentaa nimenomaisella maininnalla, että aiemman todistuksen puuttuessa erosopimuksen mukaisen todistuksen antamisesta peritään maksuasetuksen mukainen käsittelymaksu.

Edellä kerrottu perustuu Maahanmuuttoviraston oletukseen, että erosopimukseen perustuva maksuttomuus koskee vain tilanteita, joissa pysyvää oleskeluoikeutta koskeva todistus, pysyvä oleskelukortti tai pysyvä oleskelulupa vaihdetaan erosopimuksen mukaiseen asiakirjaan. Muussa tapauksessa ei olisi kyse maksuttomasta toimenpiteestä. Maksuasialla on merkitystä Maahanmuuttoviraston talouden kannalta, joten asiaa koskevien kirjausten olisi hyvä olla riittävän tarkkoja ja yksiselitteisiä.

Toimivaltaisista viranomaisista

Luonnoksen 2 §:n mukaan erosopimuksen mukainen oleskeluoikeutta koskeva hakemus jätetään Suomessa Maahanmuuttovirastolle ja ulkomailla Suomen edustustolle.

Edustustojen toimivallasta säädettäisiin vain luonnoksen mukaisessa laissa, jossa ei ole mainintaa mahdollisuudesta edustustojen tehtävien ulkoistamiseen. Ulkl 69 c §:ssä säädetään tehtävistä, joita voidaan antaa ulkoiselle palveluntarjoajalle, mutta kyseinen ulkomaalaislain pykälä koskee vain oleskelulupahakemuksiin liittyviä tehtäviä. Vaikka ulkomaalaislaki joiltakin osin soveltuisikin erosopimuksen mukaisiin asioihin, ei ulkomaalaislaki kuitenkaan näyttäisi mahdollistavan ulkoisen palveluntarjoajan käyttämistä

näissä asioissa. Jatkovalmistelussa voisi vielä varmistaa, että mahdollisuus ulkoistamiseen on jätetty pois tarkoituksella.

Maahanmuuttoviraston resursseista

Erosopimuksen mukaisilla uusilla tehtävillä olisi Maahanmuuttovirastossa huomattava työllistävä vaikutus, mikä olisi hyvä ilmaista riittävän selvästi myös hallituksen esityksessä. Maahanmuuttoviraston karkean arvion mukaan luonnoksessa nyt mainittu arvio kahdeksasta henkilötyövuodesta olisi alakanttiin.

Suomessa on potentiaalisia erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvia hakijoita arviolta noin 5.000. Oleskeluoikeuden edellytysten tutkiminen onnistunee luonnoksessa esitetyllä tavalla suppeasti ja melko rutiininomaisesti niiden hakijoiden kohdalla, jotka oleskelevat maassa pysyvästä oleskeluoikeudesta annetulla todistuksella tai muutoin pysyvällä oleskeluoikeudella. Maahanmuuttovirasto kuitenkin arvioi, että tuo asiakasryhmä muodostaisi vain pienen osan, todennäköisesti vähemmistön, 5.000 potentiaalisesta hakijasta. Täsmällistä arviota potentiaalisten hakijoiden taustoista on mahdoton esittää, mutta oletettavasti enemmistö heistä olisi alle viisi vuotta Suomessa oleskelleita. Heidän kohdallaan olisi suppean tutkinnan sijaan suoritettava tavanomainen oleskelun edellytysten arviointi, millä olisi selvästi suurempi työllistävä vaikutus. Myös perheenjäsenten vuosia jatkuva oikeus hakea erosopimuksen mukaista oikeutta sitoo henkilöresursseja jonkin verran. Se edellyttää myös erosopimuksen soveltamista koskevan osaamisen ylläpitämistä virastossa vuosien ajan.

Maahanmuuttovirasto arvioi erilaisiin tiedusteluihin vastaamisen, neuvonnan ja tiedottamisen työllistävän vähintään noin kahden henkilötyövuoden verran. Erosopimuksen mukaiset uudet tehtävät sekä muutoin vapaan liikkuvuuden asioita koskeva työtilanne kokonaisuudessaan huomioon ottaen, Maahanmuuttovirasto arvioi, että tarve vapaan liikkuvuuden asioita käsittelevän henkilöstön lisäykselle olisi yhteensä noin 10-20 henkilötyövuotta.

Muita sekalaisia havaintoja

Kohdan 2.2 toiseksi viimeisessä kappaleessa (s. 5) on virke, josta vaikuttaisi puuttuvan jotain: *"Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten osalta hakemisen vilkastumista vuonna 2019, hakemisen olleen erityisen vilkasta helmi-maaliskuussa 2019, jolloin oli todennäköistä, että Yhdistynyt kuningaskunta eroaa EU:sta ilman sopimusta"*.

Kohdassa 4.1 (s. 6) on maininta hakijoista, *"jotka ovat oikeutetusti jättäneet hakematta mainitun todistuksen, että 18 artiklan 1 kohdan h alakohtaa pääosin sovellettaisiin myös heihin"*. Tässä yhteydessä voisi olla tarpeen täsmentää, mihin "pääosin" viittaa. Toisin sanoen mainittaisiin, että heidän kohdallaan oleskelun edellytykset tutkittaisiin kuten todistuksen haltijoiden kohdalla. Myös käsittelymaksusta voisi selvyuden vuoksi olla maininta.

Kohdan 4.1 toiseksi viimeisessä kappaleessa (s. 7) lienee virheellinen päivämäärä; 1.1.2016 sijaan sen pitänee olla 1.1.2026.

Kohdassa 4.4.2 (s. 9) todetaan, että *"ennen kuin oikeus pysyvään oleskeluoikeuteen on saatu, sen menettää, jos tilapäinen oleskelu Suomen ulkopuolella kestää liian kauan"*. Tarvetta virkkeen muokkaamiseen voisi vielä miettiä. Nyt virke herättää kysymyksen, miten voi menettää oikeuden, jota ei ole vielä saanut.

Kohta 5.1 (s. 10) koskee paperisia oleskeluasiakirjoja. Siltä osin tekstiä voisi mahdollisesti tarkentaa lisäyksellä, että jatkossakin voisi yhä olla henkilöitä, joilla on vain paperimuotoinen oleskeluasiakirja. Osa henkilöistä olisi erosopimuksen perusteella asiakirjan vaihtamista koskevan veloitteen ulkopuolella.

Ylijohtaja

Jaana Vuorio

Ylitarkastaja

Janne Kinnunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 29.04.2020 klo 10:32. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

kirjaamo@intermin.fi; maahanmuutto-osasto@intermin.fi

Tiedoksi

Maahanmuuttoviraston apulaispäällikkö, lupa- ja kansalaisuusyksikön johtaja, digijohdaja, oikeus- ja maatietoyksikön johtaja, oikeuspalvelun tulosalueen johtaja