

Sisäministeriö

**Poliisihallituksen lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (matkustusasiakirjaedellytyksestä poikkeaminen) Poliisihallituksen lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (matkustusasiakirjaedellytyksestä poikkeaminen) VN/13867/2021**

Lausuntopyyntö:

Sisäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain (301/2004) muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että Suomessa oleskeleva henkilö, joka täyttää työntekijän oleskeluluvan myöntämisedellytykset kaikilta muilta paitsi voimassa olevan matkustusasiakirjan osalta, voisi saada hakemansa oleskeluluvan ja muukalaispassin kansallisen passin hankkimista varten. Lisäksi Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännön pohjalta lakiin ehdotetaan lisättäväksi tilanteet, joissa matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti perhe-elämän suojan, turvaamiseksi poiketa.

Esitys edistää osaltaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitetta siitä, että lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöä kehitetään sen edistämiseksi, että työllistyneet, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet henkilöt voisivat nykyistä joustavammin saada oleskeluluvan työn perusteella.

Sisäministeriö pyytää Poliisihallitusta toimittamaan lausuntonsa hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (matkustusasiakirjaedellytyksestä poikkeaminen) viimeistään perjantaina 30. päivänä syyskuuta 2022. Lausunnonantajaa pyydetään ottamaan kantaa erityisesti esityksessä omaksuttuun ratkaisuun siitä, että oleskeluluvan ja muukalaispassin voimassaoloajat sidotaan toisiinsa.

Poliisihallituksen lausunto esityksestä:

*Taustaa:*

Ongelmat matkustusasiakirjaedellytyksen täyttämässä eivät rajoitu vain ensimmäisen oleskeluluvan hakijoihin, vaan kohtuuttomia tilanteita voi esiintyä myös haettaessa jatkolupaa tai pysyvää oleskelulupaa. Jos hakijan kansalaisuusvaltiolla ei ole edustustoa Suomessa tai edustusto ei myönnä Suomessa kansallisia matkustusasiakirjoja, tulisi hakijan matkustaa joko kotimaahansa tai kotimaansa edustustoon muualle Eurooppaan hankkimaan kansallinen matkustusasiakirja. Vaikka Schengen-alueen vapaa liikkuvuus ilman sisärajarakastuksia mahdollistaakin tämänkaltaisen matkustamisen, tulisi henkilöllä olla matkustusasiakirja ja oleskelulupa, jotta matkustaminen voisi tapahtua laillisesti.

Suomessa oleskelee vuosien 2015–2016 jälkeen aiempaa enemmän turvapaikanhakijoina maahan tulleita henkilöitä, jotka ovat saaneet kielteisen tai kielteisiä päätöksiä, mutta jotka eivät ole noudattaneet saamaansa päätöstä poistua maasta, eikä heitä ole kyetty poistamaan maasta viranomaistoimin. Turvapaikanhakijoina heillä on ollut oikeus tehdä työtä ja he voivat ulkomaalaislain nojalla myös hakea työntekoon oikeuttavaa oleskelulupaa Suomesta käsin. Lain 35 §:n mukaisen matkustusasiakirjavaatimuksen täyttäminen voi kuitenkin olla vaikeaa, eikä sitä ole heiltä turvapaikanhakuvaiheessa edellytetty.

Oman erityistilanteen sekä Suomesta että ulkomailta lupaa haettaessa muodostaa se, jos Suomi ei tunnusta tietyn maan passia ulkomaalaislain 14 §:ssä tarkoitetuksi matkustusasiakirjaksi. Tällainen tilanne on kyseessä tällä hetkellä esimerkiksi Somalian kansalaisten kohdalla. Sama tilanne koskee myös kansalaisuudettomia hakijoita, joiden ei ole mahdollista saada minkään valtion tai muun tahon (esim. Palestiinalaisalueiden) myöntämää matkustusasiakirjaa. Näissä tilanteissa oleskeluluvan myöntäminen ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa on ulkomaalaislain mukaan mahdollista vain sovellettaessa 35 §:ssä mainittuja poikkeusperusteita.

Maahanmuuttovirastolle on jätetty laissa harkinnanvaraa muukalaispassin myöntämisessä sellaisissa tilanteissa, joissa oleskelulupa myönnetään 35 §:n perusteella poikkeuksellisesti ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Jos henkilö ei voi saada kansallista matkustusasiakirjaa, Maahanmuuttovirasto edellyttää, että hän esittää siitä kotimaansa viranomaisen antaman todistuksen.

#### *Esityksen arviointia:*

Esityksen tavoitteena on edistää sitä, että henkilö, joka oleskelee Suomessa ja täyttää kaikki muut työntekijän oleskeluluvan edellytykset paitsi matkustusasiakirjavaatimuksen, voisi saada oleskeluluvan ja muukalaispassin. Tämä mahdollistaisi sen, että hän voisi hankkia kansallisen matkustusasiakirjan ja siten täyttää matkustusasiakirjavaatimuksen seuraavan kerran lupaa hakiessaan. Poliisin näkökulmasta on hyvä, että esityksessä on huomioitu se, että henkilöltä edellytetään yhteistyötä viranomaisten kanssa henkilöllisyyden selvittämiseksi sekä aktiivisia toimia kansallisen matkustusasiakirjan

hankkimiseksi. Näin edistetään sitä, että Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten henkilöllisyydet saadaan viranomaisten tietoon. Esityksellä edistettäisiin myös sitä, että Suomessa työllistyneet henkilöt voisivat jatkaa työskentelyään oleskeluluvan turvin. Tällä tavoin pystytään torjumaan osaltaan laittomaan työntekoon liittyvää hyväksikäytön ja ihmiskaupan riskiä.

Poliisihallitus pitää hyvänä sitä, että esityksessä on huomioitu se, että matkustusasiakirjaedellytyksestä voitaisiin poiketa vain, jos työntekijän oleskeluluvan myöntämisen kaikki muut edellytykset täyttyvät. Oleskelulupaharkinnassa arvioidaan normaaliin tapaan toisaalta sitä, ettei ulkomaalainen vaaranna yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita (36 § 1 mom.), ja toisaalta sitä, ettei maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kierretä (36 § 2 mom.)

Poliisihallituksessa nähdään tärkeänä, että matkustusasiakirjaedellytyksestä voitaisi poiketa vain silloin, kun hakija saa laillisesti työskennellä Suomessa. Sellaisissa tapauksissa, joissa työssäkäyvällä hakijalla on täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös, eikä ole työnteko-oikeutta, ei hakijalle tulisi myöntää oleskelulupaa eikä muukalaispassia kansallisen matkustusasiakirjan hankkimiseksi. Viranomaisten on varmistuttava siitä, ettei hakija ole syyllistynyt lain mukaiseen ulkomaalaisrikkomukseen tekemällä oikeudetta ansiotyötä. Myös työnantaja taikka tämän edustaja on voinut syyllistyä lain tarkoittamaan työntekijän ulkomaalaisrikkomukseen, jos tämä on tahallaan taikka huolimattomuudesta pitänyt palveluksessaan ulkomaalaista, jolla ei ole ollut oikeutta ansiotyön tekemiseen. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan viranomaistoimin ei voida tukea laittoman työn tekemistä, eikä sen teettämistä, vaan matkustusasiakirjaedellytyksestä poikkeaminen tulisi mahdollistaa vain niille, joilla on työnteko-oikeus Suomessa.

Poliisihallitus pitää hyvänä, kirjausta siitä, että sen jälkeen, kun henkilölle on kerran annettu mahdollisuus kansallisen passin hankintaan, uuteen poikkeamismahdollisuuteen sovellettaisiin korotettua kynnystä. Poliisin näkemyksen mukaan lakiuudistuksen väärinkäyttöä estäisi se, että hakijalle ei lähtökohtaisesti myöntäisi toista oleskelulupaa ja muukalaispassia kansallisen matkustusasiakirjan hankkimiseksi, ellei hakija pystyisi osoittamaan, että ei ole pystynyt hankkimaan kansallista matkustusasiakirjaa itsestään riippumattomista syistä edellisen luvan ja muukalaispassin voimassaoloaikana. (esim. maailmanlaajuinen pandemia)

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on hyvä, että esityksessä on otettu kantaa siihen, että ensimmäistä oleskelulupaa tulisi edelleenkin pääsääntöisesti hakea ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee.

Lähtökohtaisesti Poliisihallituksessa suhtaudutaan myönteisesti lausunnolla oleviin lakimuutoksiin. Poliisihallituksen lausunnossa halutaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että esitetty muutos mahdollistaisi yksittäistapauksissa myös järjestelmän hyväksikäyttämisen niille, jotka ovat antaneet Suomeen tullessaan väärät henkilötiedot viranomaisille. Erona

Maahanmuuttoviraston aiempaan soveltamiskäytäntöön olisi se, että ehdotetussa sääntelyssä ei edellytettäisi, että hakijan henkilöllisyys olisi selvitetty tai varmistettu ennen luvan myöntämistä. Väärät henkilötiedot antanut hakija, joka täyttäisi kaikki muut työntekijän oleskeluluvan edellytykset paitsi matkustusasiakirjavaatimuksen, voisi näin saada Suomesta laillisen oleskeluluvan ja muukalaispassin kansallisen passin hankkimista varten antamallaan väärillä henkilötiedoilla. Väärät henkilötiedot antanut hakija ei pystyisi hankkimaan kansallista passia antamallaan henkilötiedoilla Suomen myöntämän oleskeluluvan ja muukalaispassin voimassaoloaikana. Jos hakija jäisi edelleen Suomeen luvan umpeuduttua, niin Maahanmuuttovirasto joutuisi tekemään hänelle maastapoistamismenettelyistä raskaimman eli karkottamis päätöksen, koska henkilö olisi jo oleskellut maassa oleskeluluvalla. Turvallisuusviranomaisten näkökulmasta väärillä henkilötiedoilla maahan jäävät hakijat saattavat muodostaa uhkan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Poliisihallituksessa nähdään myönteisenä se, että lakiin ehdotetaan lisättäväksi tilanteet, joissa matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti perhe-elämän suojan, turvaamiseksi poiketa. Tällöin Suomessa syntyneelle lapselle, jonka kansalaisuusvaltiolla ei ole edustustoa Suomessa, myönnetään oleskelulupa poiketen matkustusasiakirjaedellytyksestä ja hänelle myönnetään muukalaispassi oman maan matkustusasiakirjan hankkimista varten. Poliisihallituksessa pidetään tärkeänä, että matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan poiketa silloin, kun edistetään lapsen oikeuksista annetun yleissopimuksen 7 artiklan oikeutta rekisteröidä lapsi heti syntymänsä jälkeen sekä lapsen oikeutta nimeen ja kansalaisuuteen.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan viranomaisten on hyvä tunnistaa sellaiset tilanteet, joissa hakijan ei ole mahdollista hankkia sellaista matkustusasiakirjaa, jonka Suomi hyväksyisi. Koska Suomi ei tunnusta Somalian passia, Somalian kansalaisilla ei ole itsestään riippumattomasta syystä mahdollisuutta saada Suomen hyväksymää matkustusasiakirjaa ja siten täyttää matkustusasiakirjavaatimusta perheenyhdistämissä prosessissa. Myös kansalaisuudettomien hakijoiden kohdalla tulee olla mahdollisuus käyttää matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamisperusteita. Kansalaisuudettomilla henkilöillä ei lähtökohtaisesti ole edustustoa, josta he voisivat matkustusasiakirjan hankkia.

Poliisihallituksessa pidetään hyvänä, että matkustusasiakirjaedellytyksestä voidaan jatkoluvan, pysyvän oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan kohdalla poiketa, jos luvan myöntämättä jättäminen olisi yksittäistapauksessa ilmeisen kohtuutonta. Ilmeinen kohtuuttomuus voi liittyä joko hakijan henkilöön tai hänestä riippumattomiin ulkoisiin syihin. Molemmissa tilanteissa hakijan tulisi osoittaa, että hän on tehnyt kaikkensa pyrkiessään hankkimaan kansallisen matkustusasiakirjan. On hyvä, että Suomen viranomaiset tunnistavat tilanteet, joissa esimerkiksi joissain sairauksissa matkustamisesta kesken hoidon voi olla syytä pidättäytyä henkilön oman terveyden turvaamiseksi, ja joissain tapauksissa myös tämän yhteisön tai muiden henkilöiden suojelemiseksi tartuntavaaralta. Hakijan toimintakyky voi myös olla

esimerkiksi korkean iän, sairauden tai vamman vuoksi siinä määrin alentunut, että hän ei käytännössä kykene matkustamaan. Esteen olisi tullut olla olemassa niin kauan, että hakija ei olisi käytännössä voinut hankkia tai uusia kansallista matkustusasiakirjaa aikaisemman luvan voimassaolon aikana. Kyseessä voi olla myös odottamaton, hakijasta riippumaton olosuhde tai tilanne kuten pandemia, luonnonmullistus tai jonkin maan turvallisuus- tai muu tilanne, joka estää matkustamisen.

*Oleskeluluvan ja muukalaispassin voimassaoloajat ja niiden sitominen toisiinsa:*

Esitystä valmisteltaessa on pohdittu myös yhtä vuotta lyhyemmän, esimerkiksi kolmen kuukauden oleskeluluvan tai muukalaispassin myöntämistä. Maahanmuuttoviraston vakiintuneen käytännön mukaan muukalaispassi myönnetään kahdeksi vuodeksi kansallisen passin hankkimista varten.

Muukalaispassi myönnettäisiin oleskeluluvan voimassaolon ajaksi. Ensimmäinen oleskelulupa myönnetään lain 53 §:n mukaan lähtökohtaisesti yhdeksi vuodeksi. Tässä esityksessä ehdotetaan, että myös jatkolupa myönnettäisiin yhdeksi vuodeksi niissä tilanteissa, joissa työntekijän oleskelulupaa myönnettäessä on sovellettu ehdotettua 35 §:n 1 momentin 2 kohtaa tai saman pykälän 2 momenttia.

Tässä esityksessä oleskeluluvan ja muukalaispassin voimassaoloajat sidotaan toisiinsa. Esimerkiksi ensimmäinen oleskelulupa ja jatkolupa sekä niihin liittyvät muukalaispassit olisivat voimassa yhden vuoden. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on hyvä, että esityksessä oleskeluluvan ja muukalaispassin voimassaoloajat sidotaan toisiinsa, koska ne on molemmat myönnetty kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten. Hakija tarvitsee molempia matkustaakseen kotimaahansa taikka lähimpään kotimaansa edustustoon kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten.

Oleskeluluvan sekä siihen liittyvän muukalaispassin voimassaoloaika on hyvä rajata vuoden mittaiseksi silloin, kun se on myönnetty kansallisen matkustusasiakirjan hankkimista varten. Poliisihallituksessa ymmärretään, että kolmen kuukauden mittainen aika saattaa muodostua hakijan kannalta liian lyhyeksi, kun hänen pitää hankkia matkat sekä saada vapaata työstä. Lisäksi kansallisen passin saamiseen vaikuttaa hakijan kotimaan viranomaisten aikataulut ja hakemuksen käsittelyajat.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Marjo Tyynelä

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi  
27.09.2022 klo 09:33. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa  
kirjaamosta.

Jakelu

kirjaamo.sm@govsec.fi  
maahanmuutto-osasto.sm@govsec.fi

Tiedoksi

Poliisiylivohtaja Seppo Kolehmainen  
Poliisiylitarkastaja Vesa Pihajoki  
Poliisitarkastaja Ari Jokinen  
Poliisihallitus, Esikunta  
Sisäministeriö, poliisiosasto