

Sisäministeriö  
Maahanmuutto-osasto

# Sisäministeriön poliisiosaston lausunto

## Lausuntopyyntö

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt poliisiosaston lausuntoa ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevia koskevasta hankkeesta.

## HE-luonnoksen tavoitteet

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

Tavoitteena on myös varmistaa soveltamiskäytännön yhtenäisyys ja avoimuus lisäämällä lakiin tilanteet, joissa matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti perhe-elämän, suojaamiseksi poiketa

## Poliisiosaston lausunto

Poliisiosaston näkemyksen mukaan esityksessä on ensinnäkin tarkoitus vahvistaa lainsäädännöllä nykyisiä käytäntöjä oleskeluluvan ja matkustusasiakirjan myöntämisestä Suomessa haettuna niiden oleskeluluvan hakijoiden osalta, joiden henkilöllisyys on varmistettu aikaisemmin voimassa olevasta kansallisesta matkustusasiakirjasta, mutta joiden matkustusasiakirja ei oleskelulupahakemuksen vireillä ollessa enää ole voimassa. Myös Suomessa syntyneiden lasten osalta henkilöllisyys on lapsen äidin henkilöllisyyden kautta selvitetty. Poliisiosasto tuo esille, että vuoden 2004 ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esitöistä käy ilmi, että ensimmäisen oleskeluluvan hakeminen poikkeuksellisesti Suomesta haettuna oli rajattu vain niihin ulkomaalaisiin, jotka olivat tulleet Suomeen joko viisumilla tai viisumivapaasti. Ajan myötä Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntö ovat kuitenkin kohtuullisuusperusteilla laajentunut koskemaan myös muun muassa kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen saaneita henkilöitä, jotka eivät ole poistuneet Suomesta kielteisen päätöksen jälkeen, mutta jotka ovat voineet todentaa luotettavasti henkilöllisyytensä kotimaansa myöntämällä matkustusasiakirjalla. Esityksen osaa, joka koskee poikkeukseen tekemistä matkustusasiakirjavelvoitteen osalta kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden noudattamiseksi, on myös kyse nykyisen päätös- ja oikeuskäytännön vahvistamisesta lain tasolle. Poliisiosastolla ei ole näiltä osin ehdotetuista säännöksistä huomautettavaa.

Esityksessä ehdotetaan myös periaatteellisesti suurempaa muutosta ulkomaalaislain oleskeluluvan myöntämiseen liittyvään peruseriaatteeseen. Ehdotuksella ollaan laajentamassa poikkeusta sille pääsäännölle, että Suomeen

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
SisäministeriöKäyntiosoite  
Besöksadress  
OfficePuhelin  
Telefon  
TelephoneFaksi  
Fax  
Faxs-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internetPL 26  
00023 ValtioneuvostoKirkkokatu 12  
Helsinki0295 480 171  
+358 295 480 17109 160 44635  
+358 9 160 44635kirjaamo.sm@govsec.fi  
www.intermin.fi

muuttavan, tänne asumaan jäävän ja mahdollisesti lopulta Suomen kansalaisuuden saavan ulkomaalaisen henkilön henkilöllisyys ja kansalaisuus tiedetään oleskelulupaa myönnettäessä ja hänellä on tämän osoittamiseksi voimassa oleva luotettava matkustusasiakirja. Voimassa olevassa lainsäädännössä poikkeus koskee kansainvälistä suojelua saavia ja erinäisiä muita humanitaarisilla perusteilla Suomessa myönnettäviä lupia. Nämä poikkeukset perustuvat kansainvälisiin velvoitteisiin ja ajatukseen siitä, ettei kyseisiä henkilöitä voida velvoittaa kääntymään kotimaansa viranomaisten puoleen henkilöllisyytensä selvittämiseksi tai että henkilöitä ei esimerkiksi heidän haavoittuvan asemansa perusteella ole kohtuullista edellyttää ryhtyä toimiin kansallisen matkustusasiakirjan hankkimiseksi.

Nyt siis ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti, että poikkeus voisi koskea myös työnteon perusteella Suomessa haettavia oleskelulupia. Oleskelulupa voitaisiin kuitenkin myöntää, ei pelkästään kielteisen turvapaikkapäätöksen Suomessa saaneille, vaan kaikille maassa laittomasti oleskeleville ulkomaalaisille henkilöille, vaikka heidän henkilöllisyytensä tai kansalaisuuttaan ei voitaisi todentaa mistään henkilöllisyyttä todentavasta asiakirjasta. Luvan ja Suomen myöntämän matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksenä olisi se, ettei hakija voisi saada kotimaansa matkustusasiakirjaa Suomessa tai Suomesta käsin ja lisäksi edellytettäisiin, että oleskeluluvan epääminen matkustusasiakirjan puuttumisen vuoksi olisi kohtuutonta. Esityksen mukaan tarkoituksena ei ole, että poikkeamismahdollisuutta käytettäisiin tilanteissa, joissa hakija on itse Suomessa oleskelunsa aikana myötävaikuttanut siihen, ettei hänelle ole myönnetty matkustusasiakirjaa. Poikkeamismahdollisuutta ei siten lähtökohtaisesti sovellettaisi, jos tilanne on johtunut hakijan omasta toiminnasta tai toimimattomuudesta. Hakijan tulisi myös antaa selvitystä siitä, miten hän on pyrkinyt edesauttamaan matkustusasiakirjaedellytyksen täyttymistä, ja Maahanmuuttovirasto ottaisi tämän hakijan antaman selvityksen huomioon osana kohtuullisuusharkintaa.

On huomattava, ettei henkilöllisyyden selvittäminen ja sen todentaminen luotettavalla asiakirjalla ole esityksen mukaan luvan myöntämisen kriteerinä, vaikka esityksessä painotetaan, että hakijan henkilöllisyys pyritään aina selvittämään mahdollisimman hyvin. Lupa tulee siis myöntää, muiden edellytysten täytyessä, vaikka hakijan henkilöllisyys perustuisi esimerkiksi pelkästään hänen omaan kertomukseensa.

Lupaharkinnassa se, onko hakijalla mahdollista saada kansallinen matkustusasiakirja Suomessa tai Suomesta haettuna, on suhteellisen helposti todettavissa. Esityksen perustelujen mukaan jo se, että matkustusasiakirjaa ei ole mahdollista saada Suomesta tai Suomesta käsin voi johtaa kohtuuttomaan tilanteeseen hakijan kannalta. Tällä viitataan perusteluissa ensisijaisesti siihen, että hakijalla ei ole mahdollisuutta poistua Suomesta hankkimaan kotivaltionsa matkustusasiakirjaa, joka taas johtaa siihen, ettei oleskelulupaa voida myöntää Suomessa haettuna. Poliisiosaston mielestä perusteluista ei käy selkeästi ilmi, katsotaanko tilanne hakijan kannalta kategorisesti kohtuuttomaksi aina silloin, kun luvan muut edellytykset täyttyvät ja hakija on Suomessa. Onko siis kohtuutonta jo se, että hakija joutuisi poistumaan Suomesta hankkimaan oleskeluluvan edellytyksenä olevan matkustusasiakirjan ja odottamaan päätöstä kotimaassaan, koska hän on jo valmiiksi Suomessa.

Poliisiosaston näkemyksen mukaan kohtuullisuusarvioinnin sisältö jää työntekijän oleskelulupaa hakevien kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden osalta, hieman epämääräiseksi. Ainakaan perusteluissa ei ole avattu, onko eri taustaisten hakijoiden osalta erilaisia edellytyksiä toimimisesta tai toimimattomuudesta matkustusasiakirjan hankkimiseksi. Niiden hakijoiden osalta, joilla on jo turvapaikkaprosessin aikana ollut esittää luotettavaa asiakirjaselvitystä henkilöllisyydestään, mutta matkustusasiakirja ei enää oleskelulupahakemuksen ratkaisuhetkellä ole ollut voimassa, Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytäntö on ollut selkeä ja käytäntö on tarkoitus nyt kirjata lakiin. Oleskelulupa on voitu myöntää lähinnä sen perusteella, ettei heiltä ole voitu vaatia toimia matkustusasiakirjan uusimiseksi turvapaikkaprosessin aikana ja jos kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen matkustusasiakirjan hankkiminen ei ole ollut mahdollista Suomessa tai Suomesta käsin, oleskeluluvan ja muukalaispassin myöntäminen Suomessa haettuna on katsottu kohtuulliseksi, koska heidän henkilöllisyytensä on kuitenkin ollut viranomaisten tiedossa. Esityksen perusteluissa ei käy ilmi, voitaisiinko niiltä turvapaikkataustaisilta hakijoilta, joiden henkilöllisyyttä viranomaiset eivät ole voineet todentaa, edellyttää mitään enempää vastaavassa tilanteessa. Näyttäisi siis siltä, että esityksen tavoitteiden perusteella oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta tämän ryhmän osalta jo sillä perusteella, että he joutuisivat ennen luvan myöntämistä palaamaan kotimaahansa, jossa heillä olisi mahdollisuus matkustusasiakirjan hankkimalla täyttämään oleskeluluvan myöntämisen edellytykset kokonaisuudessaan. Poliisiosaston näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kohtuullisuusharkinta myös näissä tapauksissa on näennäistä, kuten nykyisinkin tilanteissa, joissa turvapaikkataustaisen hakijan henkilöllisyys on todennettu. Selvää näyttäisi siis olevan, ettei kohtuullisuusarvioinnissa edellytetä esimerkiksi hakijan palaamista kotimaahansa, vaikka se olisi mahdollista.

Esityksen perusteella johtopäätöksenä voidaan todeta, että intressipunninta valtion intressille tietää kenelle työperusteinen oleskelulupa myönnetään ja hakijan subjektiiviselle intressille saada oleskelulupa poistumatta Suomesta välillä, on ratkaistu hakijan intressin perusteella.

Hallitusohjelmakirjauksessa on siis päätetty työntekoon perustuvan oleskeluvan myöntämisen sujuvoittamisesta kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille henkilöille. Kirjausta tehdessä on luonnollisesti ajateltu, että poikkeus matkustusasiakirjavaatimuksesta koskisi henkilöitä, jotka ovat jo olleet aikaisemmin Suomen maahanmuuttoviranomaisten prosesseissa. Ajatuksena lienee ollut, että viranomaiset ovat jo aikaisemmin selvittäneet hakijan henkilöllisyyttä osana turvapaikkaprosessia. Esityksessä poikkeamismahdollisuus koskisi oikeutetusti, yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti, kaikkia työntekijän oleskelulupaa hakevia hakijoita. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että kuka tahansa Suomeen laittomasti tuleva ulkomaalainen, jolla ei tarvitsisi edes olla voimassa olevaa henkilöllisyyden osoittavaa matkustusasiakirjaa, voisi saada oleskeluluvan, jos oleskeluluvan edellytykset täytyisivät ja hakija

voisi ilmoittamansa kansalaisuuden perusteella esittää, ettei hänellä ole mahdollisuutta saada kotimaansa passia Suomessa tai Suomesta käsin. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että tällaisten hakijoiden osalta kohtuullisuutta tulisi soveltaa samoin kriteerein kuin täällä jo turvapaikkaprosessin läpi käyneitä hakijoita, joiden henkilöllisyyttä ei ole kyetty luotettavasti todentamaan. Poliisiosasto huomauttaa, että Euroopassa on jopa miljoonia laittomasti eri valtioissa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia, joiden on kohtuullisen helppo liikkua Schengen-alueen sisällä sisärajojen yli ilman viranomaiskontrollia. Mahdollisuus oleskelun laillistamiseen Euroopassa ilman henkilöllisyyden varmistamista ja matkustusasiakirjan esittämistä voi houkuttaa näitä henkilöitä ainakin yrittämään oleskelun saamista Suomesta. On huomattava, että ulkomaalaislain mukaan laittomastikin maahan tullut ulkomaalainen voi laillistaa oleskelunsa lupaprosessin ajaksi pelkäämään oleskelulupahakemuksen tekemällä. Mahdollisuus voi houkuttaa myös työnantajia, joiden motiivit eivät välttämättä ole vilpittömiä, tuomaan laittomasti työntekijöitä muualta Euroopasta hakemaan oleskelulupaa Suomeen. Se, että hakijalle, olkoon hän täällä kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija tai muualta Euroopasta tullut laittomasti Euroopassa oleskelevä, oleskeluluvan saaminen on yleensä viimeinen mahdollisuus kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen välttää maasta poistaminen tai ainakin sen uhka. Tällainen asetelma antaa työnantajalle mahdollisuuden halutessaan käyttää hyväksi työntekijän tilannetta. Tällaisissa tilanteissa työntekijä voi pitää työnantajan hyväksikäyttöä ns. pienempänä pahana, kuin paluuta kotimaahan. Poliisiosasto katsoo, että työntekijän oleskeluluvan myöntämisen mahdollistaminen hakijalle, jonka henkilöllisyys ei ole viranomaisten tiedossa, ei siis yleisellä tasolla aina välttämättä vähennä hyväksikäytön, ihmislakuljetuksen tai ihmiskaupan riskiä, varsinkin jos esitetty lain muutos lisäisi laittomasti Euroopassa oleskelevien henkilöiden hakeutumista Suomeen laillisen työn toivossa.

Esityksen perusteella ei voida arvioida, onko esitystä valmisteltaessa arvioitu edellä esitetyn skenaarion todennäköisyyttä ja sen vaikutuksia. Esitys jättää avoimeksi myös sen, millaisessa prosessissa ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa oleskelulupaa hakevan henkilöllisyyttä selvitetään ja mitä keinoja hakijan henkilöllisyyden ja muun taustan selvittämiseen hakemuksen vastaanottavalla Maahanmuuttovirastolla näissä tilanteissa on, jos hakijalla ei ole mitään aikaisempaa hakuhistoriaa Suomessa. On myös selvää, että Maahanmuuttovirastolla on rajalliset mahdollisuudet selvittää oleskeluluvan yleisiä edellytyksiä, jos hakijan antamat tiedot henkilöllisyydestään ja kansalaisuudestaan perustuvat muuhun kuin luotettavaan henkilöllisyyden osoittavaan asiakirjaan.

Esitystä perustellaan osaltaan sillä, että lain muutoksella Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten henkilöllisyydet saadaan viranomaisten tietoon. Esityksen mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä jatkolupavaiheessa hakijalla tulisi jo lähtökohtaisesti olla hankittuna kotimaansa matkustusasiakirja. Edellytys ei kuitenkaan ole ehdoton, joten todennäköisesti osan oleskeluluvan saaneiden henkilöiden henkilöllisyydestä jää lopulta selvittämättä.

Poliisiosasto nostaa vielä yksittäisenä asiana esille ulkomaalaislain 35 § 1 momentin 4 kohdan esitetyn sanamuodon. Esitetyn lain kohdan mukaan:

### 35 §

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään

-----

4) Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen täyttämiseksi. Jos oleskelulupaa myönnettäessä on sovellettu 1 momentin 2 kohtaa, jatkolupa, pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta vain, jos luvan myöntämättä jättäminen olisi yksittäistapauksessa ilmeisen kohtuutonta

Esitysluonnoksen perusteluista käy selkeästi ilmi, että jatkoluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakijalla olisi jatkolupavaiheessa kansallisvaltionsa myöntämä passi, jonka hankkimiseksi Suomen muukalaispassi on ensimmäisen oleskeluluvan yhteydessä myönnetty. Varsinaisen pykälän sanamuoto kuitenkin mahdollistaa tulkinnan, jonka mukaan jatkolupa voitaisiin myöntää myös silloin kun edellisen luvan yhteydessä myönnetty matkustusasiakirja (= muukalaispassi) on luvan ratkaisuhetkellä voimassa. Jatkolupaa tulee hakea ennen voimassa olevan oleskeluluvan päättymistä ja hakemus lähtökohtaisesti ratkaistaan ennen edellisen luvan päättymistä. Näin ollen jatkoluvan hakijan matkustusasiakirja on säännön mukaisesti hakemuksen ratkaisuhetkellä lain kohdan mukaisesti voimassa, vaikka hän ei olisikaan hankkinut kotivaltionsa passia uutta lupaa varten.

Poliisitarkastaja

Joni Länsivuori

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu

Tiedoksi

**VN/13867/2021-SM-25**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: