Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service

Lausunto

02.12.2024

MIG-2435230
00.03.00
MIGDno-2024-3424

Eduskunta,
hallintovaliokunta

Hallintovaliokunnan kokoukset 3.12.2024 klo 12:15 ja 4.12.2024 klo 11:15

Maahanmuuttoviraston lausunto asiassa HE 143/2024 vp

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi. Virastolla on ollut mahdollisuus osallistua myös hallituksen esityksen valmisteluun ja viraston näkemyksiä on siinä huomioitu.

Turvaamistoimista määrääminen

Maahanmuuttovirasto pitää ulkomaalaislain (301/2004) 117 a §:ään esitettyjä muutoksia sen toimivaltaan määrätä ulkomaalaislain 118 ja 120 a §:ssä tarkoitettuja turvaamistoimia kannatettavina. Toimivalta määrätä ulkomaalaiselle ilmoittautumis- ja asumisvelvollisuus vastaisi yhtäältä erityisesti paluukeskusten valmisteluissa nousseisiin tarpeisiin ja toisaalta se myös antaisi virastolle toimivallan määrätä tarvittaessa turvaamistoimista muissakin asiayhteyksissä. Ehdotetun pykälän 2 momentissa viranomaisten toimivallan osalta on viitattu täytäntöönpanoviranomaisiin sanamuodolla "määrää" ja Maahanmuuttoviraston osalta "Myös Maahanmuuttovirasto voi määrätä". Täten turvaamistoimista määrääminen tulisi olemaan yleisesti täytäntöönpanoviranomaisten pääasiallisella vastuulla jatkossakin, myös asumisvelvollisuuden ja ilmoittautumisvelvollisuuden osalta. Virasto pitää tällaista toimivallan painotusta perusteltuna, kun otetaan huomioon turvaamistoimien pääasiallinen tarkoitus.

Ehdotetun 117 a §:n mukaan turvaamistoimesta määräisi Maahanmuuttoviraston ylijohtaja tai Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä määrätty esihenkilötehtävissä toimiva viraston virkamies. Tältä osin Maahanmuuttoviraston intressissä on saada ehdotettuun sanamuotoon enemmän joustoa suhteessa viraston työjärjestykseen. Nimittäin virastolla ei ole nykyisen (1.6.2024 lähtien) organisaatiorakenteen perusteella samalla tavoin virkamiehiä, jotka olisivat substanssiasiantuntijuutta vaativissa tehtävissä ja samaan virkatehtävään kuuluen käyttäisi esihenkilönä direktio-oikeutta toiseen viraston virkamieheen. Siten prosessi- ja henkilöstöjohtaminen on eroteltu toisistaan, eikä hallituksen esityksen mukainen rinnastus tilanteeseen, jossa säilöönotosta päättää esihenkilöstöön kuuluva päällystötason virkamies ole tosiasiallisesti mahdollinen. Näin ollen pykälään ehdotettu sanamuoto olisi omiaan jättämään viraston tosiasialliset asiantuntijat epäkelvollisiksi määräämään turvaamistoimista, mikä näyttäytyy ehdotettua lakia kokonaisuutena arvioiden jokseenkin epätarkoituksenmukaiselta.

Maahanmuuttovirasto pitää ymmärrettävänä sitä, ettei lakiehdotukseen ole ollut välttämättä mahdollista jättää yleisluontoista viittausta työjärjestykseen. Edellä esitetystä intressistä arvioituna Maahanmuuttovirasto kohteliaasti pyytää muutosta ehdotettuun sanamuotoon siltä osin, kun siinä on viitattu viraston työjärjestykseen. Sanamuodon voisi siten ilmaista esimerkiksi muodossa "Turvaamistoimen määrää Maahanmuuttoviraston ylijohtaja tai Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä määrätty esihenkilötehtävissä taikka vaativuudeltaan vastaavissa tehtävissä toimiva viraston virkamies." Tämän kaltainen muotoiltu mahdollistaisi yhtäältä viraston työjärjestyksen kautta vahvan asiantuntemuksen käytön, ja toisaalta ottaisi huomioon ehdotetun pykälän taustalla vaikuttavan vastuullisen toiminnan huomioimisen eikä siten tavanomaisia esittely- tai ratkaisutehtäviä suorittava

www.migri.fi

PL 10
00086 Maahanmuuttovirasto
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720

PB 10
00086 Migrationsverket
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720

PO Box 10
FI-00086 Maahanmuuttovirasto
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

virkamies olisi kelvollinen tekemään päätöksiä turvaamistoimista. Edellä mainittu "vaativuudeltaan vastaavissa tehtävissä" voisi tarkoittaa esimerkiksi kulloinkin voimassa olevan virkaehtosopimuksen mukaisen palkkausjärjestelmän mukaista vaativuustasoa.

Pakenemisen vaaran arviointi

Hallituksen esityksessä on täsmennetty Maahanmuuttoviraston toimivaltaan pakenemisen vaaran arvioinnin suhteen, vaikka arvioinnin tekevästä viranomaisesti ei ole edelleenkään nimenomaisesti ehdotettu säädettäväksi lain tasolla. Tämän kaltaista tarkennusta lain valmisteluaineistossa on pidettävä erittäin toivottavana. Taustalla on se, että ulkomaalaislaissa eikä muutoinkaan siihen liittyvässä lain valmisteluaineistossa ole tällä hetkellä määritelty sitä, että mikä viranomainen suorittaa arvioinnin "pakenemisen vaaran" käsillä olemisesta. Toisin sanoen pakenemisen vaaran arviointi kuuluu laintasoisten säännösten osalta niille viranomaisille, jotka voivat antaa maastapoistamispäätöksen.

Hallintokäytännössä pakenemisen vaaran arviointi on pääasiallisesti suoritettu poliisin tai rajatarkastusviranomaisen toimesta, esimerkiksi maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanovaiheessa. Tämä vakiintunut hallintokäytäntö on jossain tapauksissa johtanut sellaisiin tapauksiin, joissa ilmeisestä käsillä olosta huolimatta Maahanmuuttovirasto ei ole arvioinut itsenäisesti päätöksentekemisen yhteydessä pakenemisen vaaraa lainkaan tai sen arvioimiseksi on tehty erillinen pyyntö poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle, ja siten niin ikään paluudirektiivin vastaisesti yksittäisissä tapauksissa kolmannen maan kansalaiselle on määrätty aika vapaaehtoiselle paluulle. Näin ollen tätä täsmennystä on pidettävä yhtäältä paluudirektiivin tavoitteiden mukaisena kuin viranomaisten rajallisten resurssien tehokkaana käyttämisenä.

Maahantulokiellon määrääminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

Ehdotettua ulkomaalaislain 150 a §:ää on pidettävä kokonaisuutena kannatettavana, sillä käytännössä on havaittu verraten paljon tapauksia, joissa oleskelulupa on hankittu Suomeen ainoastaan Schengen-alueelle pääsemistä varten tai ulkomaalainen on poistunut maasta ennen kuin esimerkiksi rikosperusteinen maastapoistamismenettely on päättynyt. Lisäksi on myös esiintynyt tapauksia, joissa yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden taikka kansallisen turvallisuuden vaarantavan kolmannen maan kansalaisen saapumista esimerkiksi pysyvällä oleskeluluvalla Suomeen tai Schengen-alueelle ei ole ollut tosiasiallisesti mahdollisuutta estää ennakolta, vaan hänen maahantulokieltoon määräämiseksi on tullut ensin odottaa hänen saapumistaan Suomeen. Ehdotetusta pykälästä ei suoranaisesti käy ilmi toimivaltaista viranomaista ulkomailla oleskelevalle ulkomaalaiselle määrättävän maahantulokiellon suhteen. Asiayhteyden ja lakiehdotuksen tavoitteet huomioiden on perusteltua katsoa, että Maahanmuuttovirastolla on muun ohella lupaviranomaisena yksinomainen toimivalta määrätä 1 ja 3 momenteissa tarkoitetuissa tilanteissa maahantulokielto. Puolestaan 2 momentissa voi lähtökohtaisesti myös poliisi tai rajatarkastusviranomainen, ellei erityissääntelystä johdu muuta (esim. maahantulokiellon pituus).

Ehdotetun ulkomaalaislain 150 a §:n 2 momentin mukaan viranomainen voisi määrätä maahantulokiellon erillisellä päätöksellä, jos rikoksesta epäilty tai tuomittu ulkomaalainen on välttänyt maahantulokiellon määräämisen poistumalla Suomesta ennen kuin häntä koskeva maastapoistamismenettely on päättynyt. Maahanmuuttovirasto näkee tärkeäksi tuoda esille sen, ettei ehdotettu sanamuoto kattaisi niitä tilanteita, joissa ulkomaalainen on poistunut

Suomesta ennen kuin häntä koskeva maastapoistamismenettely on saatu päätökseen, vaikkei ulkomaalaista olisi rikoksesta epäiltynä tai tuomittuna, vaan taustalla olisi esimerkiksi suojelupoliisilta saatu lausunto siitä, että kyseessä olevan henkilön maassa oleskelu vaarantaa kansallisen turvallisuuden. Täten Maahanmuuttovirasto pitää perusteltuna sitä, että 150 a §:n 2 momentti kattaisi myös sellaisen ulkomaalaisen, jonka maassa oleskelun arvioitu voivan vaarantaa kansallista turvallisuutta.

Pykälän 2 momentin osalta virasto kiinnittää huomiota sanamuotoon "tuomittu", jota ei voida pitää merkityssisällöltään yhtä selkeänä ilmaisuna kuin esimerkiksi ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2 kohdassa käytetty "on todettu syyllistyneen". Tämä saattaisi hallintokäytännössä tai oikeuskäytännössä jättää ulkopuolelleen ne tapaukset, joissa ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen rikokseen, mutta jätetty tuomitsematta rikoslain (39/1889) 3 luvun 4 §:n nojalla. Tämän kaltaisen lainsäädännön soveltaminen olisi viraston näkökulman mukaan ristiriidassa ulkomaalaislain lakisysteemin kanssa. Nimittäin ulkomaalaista voitaisiin olla ensin määräämässä maahantulokieltoon maastapoistamisen yhteydessä, mutta hänen poistuttuaan maasta tuomioistuimen todettua hän syylliseksi ilman rikosoikeudellista moitearvostelua jäisi hän "tuomittu" merkityssisällön ulkopuolelle.

Maahanmuuttovirasto näkee toistamiseen tarpeellisena tuoda esille sen, että ehdotettu 150 a §:n 1 momentti jättäisi edelleen ulkopuolelle ne tilanteet, joissa oleskelulupa peruutettaisiin muulla kuin ulkomaalaislain 58 § 4 tai ehdotetun 7 momentin perusteella, vaikka esimerkiksi opiskelija- ja tutkijalain (719/2018) 12 §:ssä on nimenomaisena oleskeluluvan peruuttamisperusteena "vilpilliset keinot" ja sen, että kolmannen maan kansalaista pidetään "uhkana yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle". Saman lain 11 § sisältää hylkäämisperusteina niin ikään samat perusteet kuin ehdotetun 150 a §:n 3 momentissa mainitut ulkomaalaislain 36 ja 36 a §:n 1-4 kohdassa säädetyt perusteet. Viittaamalla eksaktien pykälien sijasta ulkomaalaisoikeuden alalla yleisesti käytettyihin ja käytännössä saman sisältöisiin käsitteisiin, lainsäätäjä pystyisi myös välttämään nyt ja tulevaisuudessa puhtaan lakitekniset muutokset.

Taloudelliset vaikutukset Maahanmuuttovirastoon

Lopuksi Maahanmuuttovirasto näkee edelleen erityisen tärkeäksi painottaa sitä, ettei resurssivaikutuksia voida kattaa viraston kehyksessä olevan määrärahan puitteissa. Rahoitustarve perustuu muun ohella siihen, että lakiehdotuksen myötä säilöön otettujen henkilöiden määrä tulisi yleisellä tasolla kasvamaan, ja näistä tulisi yhä suurempi määrä olemaan riskikäyttäytymistä omaavia henkilöitä. Tällöin henkilöstöresursointi tulisi olemaan olennaisessa roolissa työ- ja asiakasturvallisuudelle. Rahoitustarpeen muilta osin Maahanmuuttovirasto viittaa sisäministeriölle 26.6.2024 antamaan lausuntoonsa.

Ylijohtaja Ilkka Haahtela

Erityisasiantuntija Mikko Kuikka

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 02.12.2024 klo 10:24. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.