

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, kansalaisuuslakia, rajavartiolaiton lakia sekä väestötietojärjestelmästä ja Väestötietokeskuksen varmennepalveluista annettua lakia.

Esityksessä ehdotetaan tiettyjen maahanmuuttohallinnon tehtävien siirtoa poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle. Ulkomaalaisen oleskeluoikeutta koskevissa asioissa ja ulkomaalaisille Suomessa myönnettävissä matkustusasiakirja-asioissa sekä kansalaisuusasioissa siirto olisi kokonaisvaltainen ja tekisi Maahanmuuttovirastosta käytännössä yksinomaisten ulkomaalaisten lupaviranomaisen. Poliisille ja Rajavartiolaitokselle jäisi päätösten tiedoksi antamiseen, maasta poistamiseen ja ulkomaalaisvalvontaan liittyviä tehtäviä. Turvapaikka-asioissa siirto olisi osittainen, jolloin poliisille ja Rajavartiolaitokselle jäisi niiden ydintehtäviin kiinteästi liittyviä tehtäviä.

Esityksellä ehdotetaan myös pantavaksi täytäntöön kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä uudelleenlaaditun direktiivin tutkintamenettelyä koskevat tietyt säännökset.

Esitys liittyy turvapaikka-asioiden osalta valtion vuoden 2016 II lisätalousarvioesitykseen ja lupa-asioiden osalta valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi niiden yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017. Direktiivin täytäntöönpanon varmistava ehdotettu uusi ulkomaalaislain säännös on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan vasta 20 päivänä heinäkuuta 2018. Turvapaikkamenettelyä koskevia lainmuutoksia on tarkoitus alkaa soveltaa mahdollisimman pian jo vuoden 2016 aikana, kuitenkin aikaisintaan 1 päivästä heinäkuuta 2016 alkaen.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
2.1.1 Oleskelulupa-asiat.....	5
2.1.2 Turvapaikka-asiat.....	6
2.1.3 EU-kansalaisten ja heihin rinnastettavien rekisteröinnit sekä perheenjäsenten oleskelukortit.....	8
2.1.4 Matkustusasiakirjat.....	9
2.1.5 Kansalaisuusasiat.....	9
2.1.6 Viranomaisyhteistyö.....	10
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	11
2.2.1 Toimivaltasuhteet oleskelulupamenettelyssä.....	11
2.2.2 Toimivaltasuhteet turvapaikkamenettelyssä.....	11
2.2.3 Toimivaltasuhteet kansalaisuusasioissa.....	17
2.3 Nykytilan arviointi.....	18
2.3.1 Oleskelulupa-asiat.....	18
2.3.2 Turvapaikka-asiat.....	20
2.3.3 EU-kansalaisten ja heihin rinnastettavien rekisteröinnit sekä perheenjäsenten oleskelukortit.....	23
2.3.4 Matkustusasiakirjat.....	24
2.3.5 Kansalaisuusasiat.....	24
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	25
3.1 Tavoitteet.....	25
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	25
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	26
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	29
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	29
4.1.1 Lupa-asiat ja niihin liittyvät toimitila-asiat.....	29
4.1.2 Turvapaikka-asiat.....	31
4.1.3 Muut taloudelliset vaikutukset.....	32
4.2 Vaikutukset asiakkaille.....	33
4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	34
4.4 Henkilöstövaikutukset.....	35
5 ASIAN VALMISTELU.....	36
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	38
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	39
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	39
1.1 Ulkomaalaislaki.....	39
1.2 Kansalaisuuslaki.....	44
1.3 Rajavartiolaki.....	45
1.4 Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.....	45
2 VOIMAANTULO.....	45
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	45
LAKIEHDOTUKSET.....	47
1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	47
2. Laki kansalaisuuslain 44 §:n muuttamisesta.....	54
3. Laki rajavartiolain 27 §:n muuttamisesta.....	55

## HE 64/2016 vp

4. Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 22 §:n muuttamisesta.....	56
LIITE .....	58
RINNAKKAISTEKSTIT .....	58
1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta .....	58
2. Laki kansalaisuuslain 44 §:n muuttamisesta .....	69
3. Laki rajavartiolain 27 §:n muuttamisesta .....	70
4. Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 22 §:n muuttamisesta .....	71

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Maahanmuuttohallinnosta Suomessa vastaavat useat eri hallinnonalat ja viranomaiset. Maahantuloa koskeva sääntely ja käytännöt ovat pääosin sisäministeriön hallinnonalan vastuulla, samoin maahanmuuttopolitiikkaa ja -lainsäädäntöä koskeva yleiskoordinaatio. Ulkoasiainministeriö vastaa viisumipolitiikasta ja Suomen edustustot myöntävät viisumeita ja vastaanottavat oleskelulupahakemuksia ja kansalaisuusilmoituksia sekä kansalaisuudesta vapautumishakemuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö osallistuu työvoiman maahanmuuton sääntelyyn ja toisaalta vastaa maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvistä kysymyksistä. Opetus- ja kulttuuriministeriö osallistuu etenkin opiskelijoiden maahanmuuttoa koskevaan keskusteluun ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö esimerkiksi työsuojeluasioiden ja maahanmuuton sosiaaliturvavuoksuosien osalta.

Sisäministeriön hallinnonalalla maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä on sekä Maahanmuuttovirastolla, poliisilla että Rajavartiolaitoksella. Maahanmuutto nähdäänkin osana ministeriön sisäisen turvallisuuden kokonaisuutta. Rajavartiolaitoksen ydintehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja poliisin vastaavasti oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Maahanmuuttovirasto vastaa suuresta osasta turvapaikka-, oleskelulupa- ja kansalaisuusasioita. Poliisi osallistuu kuitenkin merkittävällä panoksella oleskelulupa-asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen sekä hoitaa EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeusasiat. Turvapaikkamenettelyssä toimivaltaa on Maahanmuuttoviraston lisäksi sekä poliisilla että Rajavartiolaitoksella. Kansalaisuusasioissa poliisi toimii hakemusten ja ilmoitusten vastaanottajaviranomaisena, joka vastaa myös hakemusten ja ilmoitusten vireillepanosta.

Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuutta on pyritty viime vuosina parantamaan poikkiallisella yhteistyöllä. Turvapaikka-asioissa menettelyn nopeuttamisella saadaan suoria säästöjä hakijoiden vastaanoton kustannuksissa. Oleskelulupa-asioissa viranomaisyhteistyötä tarvitaan paitsi menettelyiden kehittämiseen, myös hakemusten käsittely- ja päätöskäytäntöjen yhtenäistämiseen. Yhteistyön tiivistämisellä on saatu aikaan hyviä tuloksia. On kuitenkin selvää, että usean viranomaisen malli on tulosohjauksen näkökulmasta haasteellinen. Prosessinomistajuuden keskittämisestä yhdelle viranomaiselle arvioidaan saatavan merkittäviä hyötyjä ja pitkän aikavälin kustannussäästöjä. Samalla eri viranomaiset voivat keskittyä paremmin ydintehtäviinsä.

Sisäministeriö antoi 19.6.2013 Poliisihallitukselle ja Maahanmuuttovirastolle toimeksiannon selvittää ulkomaalaislupa-asioiden sekä turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon siirtämistä Maahanmuuttovirastolle. Selvitystyössä huomiointiin myös EU-kansalaisten rekisteröintitehtävät.

Selvitystyötä tehneen työryhmän arviomuistio on valmistunut 21.8.2014. Työryhmä pitää sekä ulkomaalaislupa-asioiden että turvapaikka-asioiden alkuvaiheen toimien siirtämistä Maahanmuuttoviraston tehtäväksi mahdollisena. Toimivallan siirrolla olisi molemmissa asiaryhmissä vaikutuksia ainakin lainsäädäntöön, henkilöstön asemaan, tietojärjestelmiin, toimitiloihin, palveluverkostoon ja resurssitarpeisiin sekä luovuttavassa että vastaanottavassa virastossa.

Sisäministeriö on arviomuistion valmistumisen jälkeen helmikuussa 2015 asettanut yhdistetyn selvitys- ja säädöshankkeen, jossa arvioidaan ja valmistellaan ulkomaalaislupa-asioiden ja tiettyjen turvapaikkamenettelyyn kuuluvien tehtävien siirtoa poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle. Hankkeessa on valmisteltu tämä hallituksen esitys. Hankkeen toimikauden aikana, kesästä 2015 lukien Suomeen on alkanut saapua enemmän turvapaikanhakijoi-

ta kuin koskaan aikaisemmin. Tilanne on vaatinut poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Maahanmuuttovirastolta nopeita toimenpiteitä ja tiivistä yhteistyötä voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Tilanteen vakavuutta kuvaa hyvin se, että maahan on syyskuussa 2015 ensimmäistä kertaa perustettu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 12 §:ssä tarkoitettu järjestelykeskus ja että maahan on myös perustettu ennätysmäärä vastaanottokeskuksia sekä hätämajoituspaikkoja. Valtion lisätalousarvioilla on vuoden 2015 aikana annettu viranomaisille määräaikaista lisäresursseja turvapaikkatilanteen hoitamiseksi. Lisäresursseja on tilanteen johdosta edelleen osoitettu vuoden 2016 talousarviossa sekä poliisille että Maahanmuuttovirastolle. Maahanmuuttovirasto on saamassa valtaosan tarvittavista lisäresursseista ja tästä johtuen Maahanmuuttovirasto ja Poliisihallitus ovat lokakuussa 2015 sopineet, että Maahanmuuttovirasto ottaa jo maaliskuussa 2016 tässä esityksessä ehdotetut poliisilta siirtyvät tehtävät ulkomaalaislain toimivallan siirtoa koskevan 210 §:n nojalla hoidettavakseen.

Tässä esityksessä ehdotetaan työryhmän arviomuiotiossaan tekemien ehdotusten pohjalta tiettyjen maahanmuuttohallinnon tehtävien siirtoa poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle. Turvapaikka-asioissa siirto olisi osittainen, jolloin poliisille ja Rajavartiolaitokselle jäisi niiden ydintehtäviin kiinteästi liittyviä tehtäviä. Muissa ulkomaalaisen oleskeluoikeutta koskevissa asioissa siirto olisi kokonaisvaltainen ja tekisi Maahanmuuttovirastosta käytännössä yksinomaisen ulkomaalaisten lupaviranomaisen. Myös kansalaisuusasioissa hakemusten ja ilmoitusten vastaanottamiseen ja vireillepanoon liittyvät tehtävät siirtyisivät kokonaisuudessaan poliisilta Maahanmuuttovirastolle.

Esityksellä ehdotetaan myös pantavaksi täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä uudelleenlaaditun direktiivin 2013/32/EU (*menettelydirektiivi*) tutkintamenettelyä koskevat 31 artiklan 3—5 kohdat, minkä johdosta ulkomaalaislakiin lisättäisiin uusi 98 a §.

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### 2.1.1 Oleskelulupa-asiat

Toimivallasta myöntää ja peruuttaa oleskelulupa säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004). Pääsääntöisesti ensimmäisen oleskeluluvan myöntää Maahanmuuttovirasto ja uuden määräaikaisten oleskeluluvan (ns. jatkolupa) sekä pysyvän oleskeluluvan poliisi.

Maahanmuuttovirasto myöntää 1) ensimmäisen oleskeluluvan ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle, 2) ensimmäisen oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle ja 3) oleskeluluvan siinä tapauksessa, että poliisilaitos on saattanut asian Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi.

Maahanmuuttovirasto voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka ulkomaalaislaissa säädetään kuuluvaksi poliisiin ratkaistavaksi. Samoin poliisi voi saattaa toimivaltaansa kuuluvan asian Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi, jos asia on laadultaan sellainen, että sen selvittäminen ja ratkaiseminen edellyttää Maahanmuuttoviraston asiantuntemusta taikka jos asialla on merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa asioissa.

Poliisi 1) myöntää oleskeluluvan Suomen kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle sekä Suomessa asuvan ja oleskelunsa täällä rekisteröineen unionin kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle, 2) myöntää uuden määräaikaisten oleskeluluvan, 3) myöntää pysyvän oleskeluluvan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle ja 4) myöntää pitkään maassa oleskelleen kol-

## HE 64/2016 vp

mannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan sekä 5) rekisteröi EU-kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskeluoikeuden sekä myöntää hänen perheenjäsenelleen oleskelukortin.

Maahanmuuttovirasto ja poliisi peruuttavat myöntämänsä oleskeluluvat. Lisäksi Maahanmuuttovirastolla on joissain tapauksissa toimivalta peruuttaa myös poliisin myöntämä oleskelulupa tai päättää olla peruuttamatta oleskelulupa.

Poliisilla on itse käsittelemiensä asioiden lisäksi tehtäviä liittyen Maahanmuuttoviraston toimivallassa oleviin hakemuksiin. Poliisi vastaanottaa ja rekisteröi Suomessa vireille pantavat hakemukset, tekee lisäselvityksiä, kuten asianosaisten kuulemista, ja antaa päätöksiä tiedoksi esimerkiksi silloin, jos niihin liittyvä käsittelymaksu on perimättä tai päätökseen liittyvä maasta poistaminen.

Oleskelulupamenettelyyn osallistuu tietyissä tilanteissa muitakin viranomaisia. Jos lupaa haetaan ulkomailta, hakemuksen vastaanottaa ja rekisteröi sekä päätöksen antaa tiedoksi Suomen edustusto. Työ- ja elinkeinotoimisto tekee työntekijän oleskelulupahakemukseen osapäätöksen ennen Maahanmuuttoviraston tai poliisin lopullista päätöstä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on vastaava toimivalta elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan kohdalla.

### 2.1.2 Turvapaikka-asiat

Ulkomaalaislain mukaan turvapaikkahakemus on jätettävä poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle pääsääntöisesti maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen. Pääsääntöön on säädetty joitakin poikkeuksia. Käytännössä yli 90 prosenttia turvapaikkahakemuksista jätetään poliisille sisämaassa. Turvapaikkahakemuksen vastaanottamiseen liittyy asian avaaminen sekä hakemusta ja hakijaa koskevien perustietojen kirjaaminen tietojärjestelmiin. Lisäksi hakijalta otetaan ulkomaalaislain edellyttämät biometriset tunnisteet sekä tehdään tarvittavat rekisteröinnit ja muut kyselyt.

Alkutoimien yhteydessä poliisi ja Rajavartiolaitos ottavat ulkomaalaiselta sormenjäljet kolmea tarkoitusta ja rekisteriä varten. Ensinnäkin turvapaikanhakijan sormenjäljet tallennetaan Eurodac-järjestelmään ja tämän vertailun avulla selvitetään mahdolliset muihin EU-jäsenmaihiin tehdyt turvapaikkahakemukset. Toiseksi sormenjäljet, valokuva ja muut henkilötuntemerkit tallennetaan AFIS-järjestelmään. Tämän tallennuksen tarkoituksena voi olla henkilöllisyyden todentaminen, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittely, päätöksenteko ja valvonta tai valtion turvallisuuden suojaaminen. Lisäksi hakemuksen jättämisen yhteydessä hakijalta otetaan oleskelulupakorttia varten sormenjäljet, jotka tallennetaan ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään (jäljempänä *UMA-järjestelmä*).

Hakemuksen rekisteröimisen jälkeen turvapaikanhakija yleensä majoitetaan hakemuksen jättöpaikkaa lähimpään vastaanottokeskukseen. Sieltä hänet kutsutaan poliisiin tai Rajavartiolaitoksen haastateltavaksi henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi. Kuuleminen on mahdollista tehdä myös samassa yhteydessä, kun hakija jättää hakemuksensa. Poliisi siirtyi uusien turvapaikkahakemusten osalta tällaiseen niin sanotun yhden kosketuksen periaatteen menettelyyn lokakuussa 2015. Turvapaikkatutkintaa koskevasta menettelystä säädetään poliisin osalta poliisilain (872/2011) 6 luvussa ja Rajavartiolaitoksen osalta rajavartiolain (578/2005) 27 §:ssä.

Poliisi tai Rajavartiolaitos laatii henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisestä pöytäkirjan ja toimittaa sen Maahanmuuttovirastolle kansainvälisen suojelun tarpeen selvittämistä ja päätöksentekoa varten. Asian siirryttyä Maahanmuuttovirastolle, se suorittaa turvapaikkahakemuksen ja asiassa saadun selvityksen perusteella ensin alustavan arvion. Tässä vaiheessa hakemus voidaan ohjata kiireellisemmin käsiteltäväksi, esimerkiksi jos siihen tehtä-

## HE 64/2016 vp

vä päätös on selvästi kielteinen tai myönteinen. Maahanmuuttovirasto selvittää alkuvaiheessa myös sen, jätetäänkö hakemus tutkimatta. Asia voidaan tarvittaessa palauttaa lisäselvityksen, tarkennuksen tai muun päätöksenteon kannalta tärkeän seikan selvittämiseksi ja tutkimiseksi takaisin poliisille tai Rajavartiolaitokselle.

Maahanmuuttovirasto suorittaa kansainvälisen suojelun tarpeen selvittämiseksi turvapaikka-puhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Suojelupoliisi voi suorittaa turvapaikkapuhuttelun Maahanmuuttoviraston lisäksi, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät.

Turvapaikkaprosessiin kuuluu olennaisesti Maahanmuuttoviraston suorittama vastuunmäärittämisasetuksen mukainen vastuuvaltion määrittäminen. Tässä ns. Dublin-menettelyssä selvitetään, mikä vastuunmäärittämisasetusta soveltavista valtioista on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Jos jokin toinen maa kuin Suomi on vastuussa turvapaikkahakemuksesta, turvapaikkaa Suomessa hakenut henkilö käännytetään lähtökohtaisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon.

Ulkomaalaislain 97 §:n 3 momentin mukaan poliisi voi Maahanmuuttoviraston pyynnöstä suorittaa unionin kansalaisten puhutteluja sekä tilapäisesti muiden hakijoiden puhutteluja silloin, kun hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt. Säännöstä muutettiin uudelleenlaaditun kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (jäljempänä *menettelydirektiivi*) täytäntöönpanon yhteydessä 1.7.2015 alkaen. Aikaisempi sanamuoto oli laajempi, jolloin edellytystä menettelyn tilapäisyydestä ei ollut ja säännös mahdollisti poliisin suorittamat puhuttelut myös erityisestä syystä. Käytännössä poliisi on aikaisemmin suorittanut puhutteluja juuri erityisen syyn nojalla. Menettelydirektiivi ei kuitenkaan koske EU-maan kansalaisia turvapaikanhakijoita, joten heidän osaltaan poliisin puhuttelua voidaan edelleen käyttää vapaammin.

Päätöksen turvapaikkahakemukseen tekee Maahanmuuttovirasto. Päätökset annetaan ulkomaalaislain mukaisesti tiedoksi poliisin tai Rajavartiolaitoksen haastetiedoksiantona riippumatta päätöksen sisällöstä. Kansainvälistä suojelua koskevasta päätöksestä voi hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta ja sen päätöksestä edelleen valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Kielteisen päätöksen tiedoksiannon yhteydessä poliisi suorittaa maasta poistamista koskevan puhuttelun, jonka tavoitteena on arvioida ulkomaalaisen maasta poistumiseen liittyvät järjestelyt sekä mahdollinen saattajien asettamistarve. Mikäli maasta poistamispuhuttelussa ilmenee, että kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija ei ole halukas poistumaan maasta päätöksestä huolimatta tai ilmenee seikkoja joiden perusteella voidaan epäillä, että maasta poistettava aikoo piiloutua poliisilta, poliisilla on mahdollisuus käyttää ulkomaalaislain nojalla turvaamistoimia. Viime kädessä poliisilla on mahdollisuus ottaa maasta poistettava säilöön maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Tässä esityksessä ei esitetä muutoksia päätöksen tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin, koska eduskunnassa on käsittelyssä ulkomaalaislain muutosta koskeva hallituksen esitys (2/2016 vp), jonka yhtenä tavoitteena on tehostaa kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiantoa. Lainmuutoksen on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian.

Jos Maahanmuuttovirasto on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen myönteisen päätöksen, seuraavan hakemuksen ratkaisee poliisi. Jos poliisi ei katso voivansa myöntää uutta oleskelulupaa, sen on saatettava asia Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi.

### 2.1.3 EU-kansalaisten ja heihin rinnastettavien rekisteröinnit sekä perheenjäsenten oleskelukortit

Unionin kansalaisilla ja heihin rinnastettavilla eli Liechtensteinin, Norjan, Islannin ja Sveitsin kansalaisilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen Euroopan Unionin alueella. Kaikilla Euroopan unionin kansalaisilla on oikeus matkustaa Suomeen ja oleskella täällä kolmen kuukauden ajan, jos heillä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Yli kolme kuukautta kestävä oleskelun edellytyksenä on, että henkilö harjoittaa taloudellista toimintaa palkattuna; hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus; hän on Suomessa opiskelijana ja hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat oleskellua varten ja tarvittaessa sairausvakuutus; tai hän on rekisteröitymisedellytykset täyttävän unionin kansalaisen perheenjäsen.

Kolmannen maan kansalaiset, jotka ovat rekisteröitymisedellytykset täyttävän unionin kansalaisen perheenjäseniä, saavat oleskelukortin. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin 2004/38/EY 8 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää yli kolme kuukautta kestävä oleskelun osalta, että EU-kansalaisten on rekisteröitävä oleskeluoikeutensa. Itse rekisteröinnillä ei ole lähtökohtaisesti oikeutta luovaa vaikutusta, vaan siinä todetaan niiden edellytysten olemassaolo, joiden täytyessä henkilöllä on oleskeluoikeus suoraan EU:n perussopimusten ja direktiivin nojalla. Suomessa edellytetään rekisteröintiä yli kolme kuukautta kestävä oleskelun osalta lukuun ottamatta työnhakijoita tietyin edellytyksin. Oleskeluoikeuden rekisteröimättä jättäminen on rangaistavaa ulkomaalaislain 185 §:n mukaisena ulkomaalaisrikkomuksena.

Poliisilla on toimivalta unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan rekisteröintiin ja hänen perheenjäsenelleen myönnettävän oleskelukortin myöntämiseen. Rekisteröintihakemus jätetään asuinpaikan poliisilaitokselle kolmen kuukauden kuluessa maahan tulopäivästä. Poliisin toimivalta ei ole täysin yksinomainen, vaan myös Maahanmuuttovirastolla on toimivalta tarvittaessa näihin asioihin ulkomaalaislain 210 §:n nojalla ja toisaalta EU-kansalaisten maastapoistamisesityksiin päätöksiä tehden.

EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti poikkeaa olennaisesti oleskelulupaprosessista, koska rekisteröinnin yhteydessä ei myönnetä henkilölle oleskeluoikeutta, vaan siinä todetaan niiden edellytysten olemassaolo, joiden perusteella henkilöllä on oleskeluoikeus suoraan EU-oikeuden perusteella. Rekisteröinti ei ole myöskään oleskeluluvan tapaan määräaikainen. Henkilö voi halutessaan hakea pysyvää oleskeluoikeutta viiden vuoden oleskelun jälkeen, mutta se ei ole välttämätöntä. Rekisteröinnin yhteydessä henkilön on esitettävä voimassa olevan passin tai henkilökortin lisäksi tietyt selvitykset, jotka on tyhjentävästi lueteltu ulkomaalaislaissa.

Suomessa oleskeluoikeuden rekisteröimiseen liittyy yksilön kannalta merkittäviä oikeusvaikutuksia. Kotikuntalain (201/1994) 4 §:n mukaan oleskeluoikeutensa rekisteröinyt unionin kansalainen saa kotikunnan. Kotikunnan saamisella on merkittäviä vaikutuksia yksilön kannalta, kuten pääsy asumisperusteisen sosiaaliturvan sekä kunnallisen sosiaalihuollon piiriin. Rekisteröimisellä on vaikutusta myös henkilön aseman vahvuuteen Suomessa. Sen jälkeen kun henkilö on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa, hänen maasta poistamisestaan on päätettävä käännyttämisen sijaan karkottamisella, joka on aikaa vievämpi ja raskaampi menettely.

Laajamittaiseen unionin kansalaisten liikkumiseen liittyy myös tiettyjä negatiivisiksi koettuja ilmiöitä, kuten rajat ylittävä rikollisuus, kerjäläiset, sosiaaliturvaan ja sen väärinkäyttöön liittyvät kysymykset ja varsinainen vapaan liikkuvuuden väärinkäyttö, jolla tarkoitetaan keinotekoista järjestelyä, jonka tarkoituksena on saada oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Tyypillisimmillään kyseessä on lumeliitto.



#### 2.1.4 Matkustusasiakirjat

Ulkomaalaisille Suomessa myönnettävistä matkustusasiakirjoista säädetään ulkomaalaislain 8 luvussa. Tällaisia matkustusasiakirjoja ovat muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja. Lain mukaan ensimmäisen matkustusasiakirjan myöntää Maahanmuuttovirasto ja uuden poliisi. Laissa myös säädetään matkustusasiakirjan peruuttamisesta sekä sen haltuun ottamisesta, joissa molemmat viranomaiset ovat toimivaltaisia.

Muukalaispassia ja pakolaisen matkustusasiakirjaa koskevat hakemukset jätetään Suomessa henkilökohtaisesti poliisille. Hakemuksen jättämisen yhteydessä hakijalta otetaan sormenjäljet ja valokuva. Hakemus ratkaistaan yleensä oleskelulupa-asian yhteydessä, jolloin siinä ovat toimivaltaisia sekä Maahanmuuttovirasto että poliisi. Hakemus ratkaistaan poliisin ylläpitämässä tietojärjestelmässä, jossa käsitellään kaikki Suomen matkustusasiakirja-asiat.

#### 2.1.5 Kansalaisuusasiat

Kansalaisuuslaissa (359/2003) säädetään niistä edellytyksistä, joiden nojalla henkilö saa, säilyttää tai menettää Suomen kansalaisuuden sekä menettelystä tällaista asiaa käsiteltäessä.

Kansalaisuutta koskevat hakemukset ja ilmoitukset jätetään Suomessa henkilökohtaisesti poliisille. Poliisilla ei ole toimivaltaa tehdä hakemukseen eikä ilmoitukseen päätöstä, vaan päätökset kansalaisuusasioissa tekee aina Maahanmuuttovirasto.

Poliisin tehtävänä on tarkastaa hakijan tai lapsen puolesta hakemuksen tai ilmoituksen jättävän huoltajan henkilöllisyys sekä periä käsittelymaksu. Jos kanssahakijalla tai hakijana olevalla lapsella on oma matkustusasiakirja tai henkilötodistus, poliisi tarkastaa myös lapsen henkilöllisyyden. Poliisi ilmoittaa lausunnossaan Maahanmuuttovirastolle, miten hakijan ja kanssahakijan henkilöllisyys on tarkastettu sekä näkemyksensä hakijan hakemukseen tai kansalaisuusilmoitukseen liittämien asiakirjojen luotettavuudesta. Poliisi ilmoittaa lausunnossaan myös havaitsemansa ristiriitaisuudet hakemuksessa tai kansalaisuusilmoituksessa ilmoitettujen tietojen ja asian käsittelyssä vastaanottoviranomaisessa esille tulleiden tietojen välillä sekä muut tiedossaan olevat seikat, joilla voi olla merkitystä asiaa ratkaistaessa.

Kansalaisuushakemus ja -ilmoitus voidaan jättää myös sähköisesti. Hakijan, kanssahakijan ja lapsen puolesta toimivan huoltajan henkilöllisyys tarkastetaan kuitenkin silloinkin henkilökohtaisella käynnillä poliisissa (kansalaisuuslain 44 §:n 2 ja 5 mom.).

Nykykäytännössä kaikki hakemukseen tai ilmoitukseen liitetyt asiakirjat, kuten passi ja kielitodistus, esitetään poliisille alkuperäisinä samalla, kun paperinen hakemus tai ilmoitus jätetään tai sähköisen hakemuksen tai ilmoituksen tehnyt henkilö käy poliisissa tunnistamista varten. Poliisi arvioi alkuperäisten asiakirjojen luotettavuutta ja ilmoittaa näkemyksensä siitä lausunnossaan. Poliisi tekee lisäksi havaintoja hakijan ja mahdollisten kanssahakijoiden kielitaidosta ja oleskelusta Suomessa vireillepanohetkellä. Jos henkilön kielitaito poikkeaa huomattavasti esitetystä kielitodistuksesta, poliisi kirjaa havaintonsa siitä lausuntoonsa, jonka perusteella kielitaitoedellytyksen täyttymistä voidaan selvittää enemmän sitten, kun hakemusta käsitellään.

Asian rekisteröimisestä UMA-järjestelmään huolehtii poliisi. Myös poliisin lausunto laaditaan UMA-järjestelmässä. Lopuksi poliisi siirtää asian UMA-järjestelmässä Maahanmuuttovirastolle.

## 2.1.6 Viranomaisyhteistyö

Oleskelulupamenettelyn eri vaiheisiin liittyy eri viranomaisia ja näiden välillä tehdään yhteistyötä muun muassa lupaprosessin sujuvoittamiseksi ja ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseksi. Hakemus laitetaan vireille joko ulkomailla Suomen edustustossa taikka Suomessa poliisilaitoksella. Hakemuksen ratkaisee tilanteesta riippuen joko Maahanmuuttovirasto tai poliisi. Päätöksen antaa tiedoksi edustusto tai poliisi taikka Maahanmuuttovirasto. Poliisille ja Rajavartiolaitokselle kuuluu ulkomaalaisvalvonnan tehtäviä. Hakemustyyppistä riippuen asiaan voi liittyä muitakin viranomaisia.

Turvapaikkamenettelyn tehostaminen on ollut keskeinen tavoite sisäministeriön hallinnonalalla jo pitkään ja menettelyyn osallistuvien viranomaisten kesken on tehty monentasoisia yhteistyötä. Hallitusohjelmaan perustuen vuosina 2011–2014 toimi hanke maahanmuuttohallinnon tuloksellisuuden parantamiseksi, jonka keskeisenä tavoitteena oli turvapaikkamenettelyn nopeuttaminen, ja siten säästöt vastaanotto toiminnassa. Erityisen tarkastelun kohteena olivat juuri viranomaisten välisen yhteistyön tehostaminen ja työn organisointi.

Hallitusohjelman edellyttämällä tavalla vuosiksi 2012–2013 asetettiin myös hanke maahanmuuttoviranomaisten eli Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyömallin (MPR) käyttöönottamiseksi. Tämänkin yhteistyön tarkoituksena on ensisijaisesti turvapaikkamenettelyn nopeuttaminen. Hankkeen päätyttyä mallia toteuttamaan perustettiin turvapaikka-asioiden operatiivinen yhteistyöryhmä, jonka tarkoituksena on suunnitella, koordinoita ja toteuttaa turvapaikkamenettelyyn liittyvää käytännön yhteistyötä. Työryhmässä on esimerkiksi sovittu hakijoiden sijoittelusta käsittely- ja majoitustilanteiden perusteella ja sovittu uusista yhteisistä käytännöistä. Yhteistyöryhmän ohjausryhmänä toimi vuoden 2014 loppuun edellä mainitun tuloksellisuuden parantamista koskevan hankkeen työryhmä. Vuoden 2015 alusta alkaen MPR-yhteistyön seuranta on sisällytetty osaksi sisäministeriön säännönmukaista toimintaa tilannekatsausten muodossa.

Varsinaisten hankkeiden ulkopuolella Maahanmuuttovirasto ja Poliisihallitus järjestävät säännöllisiä yhteiskokouksia. Myös paikallistasolla on tehty jatkuvaa yhteistyötä sekä järjestetty menettelyä ja yksittäisiä hakijoita käsitteleviä tapaamisia Maahanmuuttoviraston, poliisin, Rajavartiolaitoksen ja vastaanottokeskusten edustajien kesken. Esimerkiksi Helsingissä Maahanmuuttoviraston kolme ylitarkastajaa on ollut sijoitettuna poliisilaitoksella tekemässä hakemusten esiselvittelyä.

Esimerkkinä yhteistyöstä voidaan myös mainita tilanteet, joissa Maahanmuuttovirasto on pyytänyt poliisia suorittamaan turvapaikkapuhutteluja, kun hakemukset tietystä alkuperämaasta ovat äkillisesti lisääntyneet. Mahdollisuutta on käytetty esimerkiksi vuosina 2008–2010, kun turvapaikanhakijamäärä eräistä EU-maista Suomeen lisääntyi ja poliisi puhutteli turvapaikkaa hakeneet unionin kansalaiset kolmen vuoden ajan. Poliisi puhutteli myös kesällä 2014 ukrainalaishakijoita, joista useimmilla ei ollut henkilökohtaisia perusteita hakemukselleen. Hakemusten priorisoinnilla ja nopealla käsittelyllä hakemusmäärä saatiin huomattavaan laskuun syksyyn mennessä. Kuten edellä on todettu, uudelleen laaditun menettelydirektiivin täytäntöönpanon myötä ulkomaalaislain mukaiset reunaehdot poliisin suorittamille puhutteluille ovat kuitenkin tiukentuneet kolmansista maista tulevien hakijoiden osalta.

Marraskuun 2015 alusta Maahanmuuttovirasto ja poliisi ovat alkaneet tehdä entistä tiiviimpää yhteistyötä turvapaikkaprosessissa vuoteen 2014 verrattuna kymmenkertaistuneen hakijamäärän johdosta. Maahanmuuttovirasto ja poliisi ovat sopineet tehokkaammista menettelyistä hakemusten käsittelyyn. Molemmat viranomaiset tekevät turvapaikkatutkintaa ja turvapaikkapuhutteluja yhdessä sovitun mukaisesti. Maahanmuuttoviraston saadessa lisäresurssinsa täysimääräisesti käyttöön maaliskuussa 2016, hakemusten tutkinta ja puhuttelut tullaan käytännössä tekemään tässä esityksessä ehdotetulla tavalla jo siitä lähtien Maahanmuuttovirastossa.

## 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

### 2.2.1 Toimivaltasuhteet oleskelulupamenettelyssä

#### Ruotsi

Ruotsissa maahanmuuttovirasto (Migrationsverket) vastaa kaikista oleskelulupa-asioista. Pääsääntöisesti ensimmäinen oleskelulupahakemus pannaan vireille ulkomailla Ruotsin edustustossa ja jatkolupa maahanmuuttovirastossa. Jatko-oleskelulupaa voi hakea joko sähköisesti tai toimittamalla hakemuslomakkeen maahanmuuttoviraston toimipaikkaan postitse taikka henkilökohtaisesti. Hakijan on aina käytävä maahanmuuttoviraston toimipaikassa antamassa biometriset tunnisteensa, sillä Ruotsissa ei ole tietokantaa tunnisteille.

EU-kansalaisten rekisteröinti siirtyi 1.5.2014 maahanmuuttovirastolta verovirastolle (Skatteverket), jolle kuuluu muun muassa väestökirjanpito ja henkilökortin myöntäminen.

#### Tanska

Ensimmäinen oleskelulupahakemus pannaan pääsääntöisesti vireille ulkomailla Tanskan edustustossa ja jatkolupahakemus Tanskassa. Tanskassa sähköinen asiointi ei ole vielä mahdollista kaikissa asiaryhmissä. Jatko-oleskelulupaa koskevia hakemuksia ottaa vastaan Kööpenhaminan alueella hakuperusteesta riippuen joko maahanmuuttoviranomaisen palvelupiste tai työvoimaviranomaisen palvelupiste. Muualla maassa hakemuksen voi jättää poliisille. Hakemukset ratkaisee perusteesta riippuen joko maahanmuuttoviranomainen (Udlændingestyrelsen) tai työvoimaviranomainen (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering).

EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintiä ja perheenjäsenen oleskelukorttia voi hakea toimittamalla hakemuslomakkeen kirjeitse, sähköpostitse tai henkilökohtaisesti johonkin Statsforvaltningenin yhdeksästä toimipaikasta. Lisäksi hakemuksia ottaa vastaan neljässä suurimmassa kaupungissa sijaitsevat palvelupisteet (International Citizen Service).

#### Norja

Ensimmäinen oleskelulupahakemus pannaan pääsääntöisesti vireille ulkomailla Norjan edustustossa ja jatkolupahakemus Norjassa. ETA-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintiä haetaan poliisilta. Poliisi antaa todistuksen rekisteröinnistä.

ETA-kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia haetaan myös sähköisesti, ja samalla on varattava aika poliisilta henkilökohtaista asiointia varten. Liiteasiakirjat on esitettävä henkilökohtaisesti. Hakemus tulee vireille vasta henkilökohtaisen asioinnin yhteydessä. UDI (Utlendingsdirektoratet) ratkaisee hakemuksen. Jos päätös on myönteinen, siitä ilmoitetaan kirjeitse. Kirjeessä myös neuvotaan ottamaan uudelleen yhteyttä poliisiin oleskelukortin tilaamiseksi. Poliisi tekee useimmat myönteiset jatkolupapäätökset. Epäselvissä tapauksissa poliisi siirtää hakemuksen UDI:n ratkaistavaksi. Poliisi ei voi tehdä kielteisiä oleskelulupapäätöksiä.

### 2.2.2 Toimivaltasuhteet turvapaikkamenettelyssä

#### Ruotsi

Ruotsissa turvapaikkamenettelystä säädetään vuoden 2005 ulkomaalaislaissa (Utlänningslag). Pääasiallisesti vastuu turvapaikkamenettelyyn liittyvistä tehtävistä kuuluu maahanmuuttovirastolle (Migrationsverket). Poliisin rooli turvapaikkamenettelyssä on vähäinen ja koskee ainoastaan tiettyjä turvaamistoimenpiteitä sekä päätösten toimeenpanoa laissa erikseen säädettyissä tilanteissa.

## HE 64/2016 vp

Turvapaikkahakemus tulee jättää henkilökohtaisesti johonkin maahanmuuttoviraston viidestä hakemusyksiköstä, jotka sijaitsevat Gävlessä, Göteborgissa, Malmössa, Norrköpingissä ja Tukholmassa. Mikäli hakija pyrkii jättämään turvapaikkahakemuksen viranomaiselle, jolla ei ole toimivaltaa vastaanottaa hakemuksia, hänet ohjataan maahanmuuttovirastoon. Jos henkilö ilmoittautuu turvapaikanhakijaksi poliisiviranomaiselle tai turvallisuuspoliisille, poliisi ottaa henkilöstä sormenjäljet ja tekee ilmoituksen maahanmuuttovirastolle, mikäli asiassa herää kysymys henkilön maastapoistamisesta.

Maahanmuuttoviraston hakemusyksikkö suorittaa hakemuksen rekisteröinnin sekä alkututkinnan. Alkututkinnassa selvitetään hakijan henkilöllisyys ja hänestä otetaan valokuva ja sormenjäljet. Hakemusyksikkö selvittää myös oikean turvapaikkaprosessin, eli tuleeko asia käsitellä normaalisti vai sovelletaanko Dublin-menettelyä. Rekisteröinnin yhteydessä selvitetään myös muun muassa hakijan matkareittia ja perhesuhteita sekä lyhyesti turvapaikkaperusteita. Mikäli selviää, että hakemus tulee käsitellä Ruotsissa, hakijalle varataan aika turvapaikkayksikön turvapaikkapuhutteluun, jossa hakija haastatellaan ennen päätöksentekoa. Suuremmissa hakemusyksiköissä turvapaikkapuhuttelu pidetään samoissa tiloissa, jonne hakemus jätetään. Pienemmissä yksiköissä hakija kutsutaan suulliseen haastatteluun turvapaikkayksikköön, joka sijaitsee hakemusyksikön läheisyydessä.

Hakija pääsee vastaanottojärjestelmän piiriin, kun hakemus on rekisteröity hakemusyksikössä. Aluksi hakijat majoitetaan väliaikaisiin transit-asuntoihin, jotka sijaitsevat joko maahanmuuttoviraston yhteydessä tai hieman kauempana siitä. Prosessin edetessä hakijat kuljetetaan pysyvämpiin vastaanottoalueen majoittautumistiloihin heti, kun sopiva majoitus löytyy.

Maahanmuuttovirasto vastaa kaikkien turvapaikkapäätösten tiedoksiannosta. Tiedoksianto toteutetaan kutsumalla hakija vastaanottokeskukseen suulliseen tiedoksiantotilaisuuteen. Maahanmuuttovirasto vastaa pääsääntöisesti myös käännättämis- ja karkottamispäätösten toimeenpanosta, ellei toimeenpanoa ole erikseen säädetty poliisille.

### Tanska

Tanskassa turvapaikkamenettelystä säädetään ulkomaalaislaissa (Udlændingeloven). Toukuusta 2013 lähtien poliisin pääasiallisena tehtävänä turvapaikkamenettelyssä on ollut turvapaikkahakemuksen vastaanotto ja rekisteröinti, kun ensivaiheen turvapaikkapuhuttelu siirrettiin maahanmuuttovirastolle (Udlændingsstyrelsen). Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköille kuuluu hakemusten käsittely ja päätöksenteko. Poliisi(hallitus), poliisin kansallinen ulkomaalaiskeskus ja maahanmuuttovirasto sijaitsevat samassa rakennuksessa Sandholmissa, hieman Kööpenhaminan ulkopuolella.

Turvapaikkahakemus on mahdollista jättää muodollisesti ainoastaan Sandholmin poliisin yksikössä. Hakemuksen voi kuitenkin laittaa vireille millä tahansa poliisilaitoksella. Myös kirjallisella poliisille tai maahanmuuttoviranomaiselle lähetetyllä hakemuksella on mahdollista saada turvapaikka-asia vireille. Mikäli hakemus jätetään poliisille muualla kuin Sandholmissa, poliisi rekisteröi hakijan nimen, syntymäajan ja kansalaisuuden, ottaa sormenjäljet Eurodacia varten ja ottaa haltuun hakijan matkustusasiakirjat. Tanskassa kaikilla poliisilaitoksilla on valmiudet tehdä ensivaiheen rekisteröinti. Rekisteröinnin jälkeen hakija ohjataan matkustamaan omatoimisesti Sandholmiin, jossa turvapaikkahakemus varsinaisesti vastaanotetaan ja käsitellään. Myös kirjallisesti turvapaikka-asian vireille laittaneet ohjataan Sandholmiin. Sandholmissa poliisi tekee tarvittavat täydentävät rekisteröinnit, ottaa mahdollisesti hakijalta sormenjäljet uudestaan ja informoi hakijaa turvapaikkamenettelyn kulusta. Samalla poliisi myös varaa hakijalle ajan maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön suorittamaan turvapaikkapuhutteluun. Ajanvaraukseen liittyvän menettelyn on katsottu tehostavan asian siirtymistä poliisilta maahanmuuttovirastolle.

## HE 64/2016 vp

Asian käsittely siirtyy poliisilta maahanmuuttovirastolle, jonka suorittamassa ensimmäisessä puhuttelussa selvitetään hakijan henkilöllisyys ja matkareitti sekä perusteet hakea turvapaikkaa. Vaikka ensivaiheen turvapaikkapuhuttelu kuuluu maahanmuuttovirastolle, voi myös poliisi oman harkintansa mukaan edelleen selvittää hakijan henkilöllisyyttä ja matkareittiä poliisitutkinnan keinoin. Mikäli hakemusta ei ratkaista ensimmäisen puhuttelun perusteella, hakijalle varataan aika toiseen puhutteluun.

Turvapaikkapäätökset annetaan lähtökohtaisesti tiedoksi kirjallisesti. Mikäli hakija saa kielteisen päätöksen, ja hän on luku- ja kirjoitustaidoton, poliisi voi järjestää suullisen tiedoksiantotilaisuuden.

Norja

Norjassa säännökset turvapaikkamenettelystä ovat vuoden 2008 ulkomaalaislaissa (Utlendingsloven) sekä alemmanasteisissa säännöksissä, kuten ulkomaalaisasetuksessa (Utlendingsforskriften). Toimivalta turvapaikkaprosessissa on jaettu poliisin ulkomaalaisyksikön (PU, Politiets utlendingsenhet) ja maahanmuuttoviraston (UDI, Utlendingsdirektoratet) kesken.

Turvapaikkahakemusten jättäminen on keskitetty yhteen toimipisteeseen. Hakemuksen voi jättää muodollisesti ainoastaan poliisin ulkomaalaisyksikössä Oslossa. Hakija voi kuitenkin ilmaista tahtonsa hakea turvapaikkaa millä poliisiasemalla tahansa, josta hänet kuljetetaan ulkomaalaisyksikköön rekisteröitäväksi. Yksikkö järjestää kuljetuksen yhteistyössä kyseisen poliisipiirin kanssa. Ensimmäisen poliisin velvollisuutena on rekisteröidä hakijan henkilötiedot ja tuntomerkit, kuten sormenjäljet ja valokuva, sekä ottaa haltuun hakijan henkilödokumentit ulkomaalaisyksikölle toimitettavaksi. Käytännössä rekisteröintitoimia ei kuitenkaan aina suoriteta ensimmäisessä poliisissa kapasiteettisyistä.

Kun hakija jättää turvapaikkahakemuksen, ulkomaalaisyksikkö suorittaa siihen liittyvät rekisteröintitoimenpiteet sekä alkuvaiheen tutkinnan. Yksikkö rekisteröi myös kaikki ne turvapaikanhakijat, jotka ovat ensin ilmoittautuneet poliisille muualla. Rekisteröinnin yhteydessä selvitetään hakijan henkilöllisyys sekä otetaan valokuva ja sormenjäljet. Hakijan hallussa olevista asiakirjoista voidaan ottaa tarvittaessa jäljennökset. Alkututkinnan yhteydessä hakijalle pidetään lyhyt rekisteröintihaastattelu, jossa selvitetään muun muassa hakijan maahan tuloreitti ja -tapa, mahdolliset aikaisemmat oleskeluluvat Norjassa tai muualla Euroopassa, terveydentila ja perhesuhteet. Hakijalle voidaan suorittaa myös matkatavara- tai ruumiintarkastus, mikäli se on perusteltua matkareitin selvittämiseksi. Lisäksi ulkomaalaisyksikkö voi tehdä rekisteritarkastuksia. Alkuvaiheen tutkinnan yhteydessä hakijalta kysytään lyhyesti myös turvapaikkaperusteesta. Lisäksi ulkomaalaisyksikkö suorittaa perusteellisemmän turvapaikkapuhuttelun niissä tilanteissa, joissa turvapaikanhakija on kiinni otettuna, sekä silloin kun henkilö hakee turvapaikkaa uudestaan vuoden kuluessa. Kaikki hakemukset pyritään rekisteröimään 24 tunnin sisällä hakijan saapumisesta.

Norjassa kokeiltiin vuosina 2011–2013 välikaikaista järjestelmää, jossa maahanmuuttovirasto hoiti hakijan tulohaastattelun omassa saapumisyksikössään, joka perustettiin tätä varten poliisin ulkomaalaisyksikön yhteyteen. Tänä aikana poliisi ei kysynyt alkurekisteröinnin yhteydessä edes lyhyesti turvapaikan hakuperusteesta. Järjestelmän tavoitteena oli saada menettely lähemmään oikeaan suuntaan heti alkuvaiheessa. Lisäksi toivottiin, että yksinkertaisimpiin asioihin olisi voitu tehdä päätös jo alkuvaiheessa. Suoritetun arvioinnin pohjalta järjestelyllä ei kuitenkaan ollut vaikutusta eri asiatyypien tehokkaampaan lajitteluun ja siitä aiheutui korkeita kustannuksia vuorotyön lisääntymisen vuoksi, joten maahanmuuttoviraston saapumisyksikkö lakkautettiin. Tämän seurauksena palattiin järjestelmään, jossa poliisin ulkomaalaisyksikkö kysyy rekisteröintitoimenpiteiden yhteydessä lyhyesti myös turvapaikkaperusteesta.

Norjassa rekisteröinnin keskittämisen yhteen toimipisteeseen katsotaan varmistavan sen, että henkilökunnalla on tarvittava asiantuntemus ja että rekisteröinti suoritetaan yhtäläisesti jokaisessa asiassa. Ongelmia voi kuitenkin syntyä siitä, jos hakija, joka muuten käännytettäisiin, lähetetään rajalta poliisiin ulkomaalaisyksikön tiloihin ilman saattajaa, jolloin syntyy riski hakijan katoamisesta. Toisaalta ongelmaa ei pidetä suurena, koska ilman hakemuksen rekisteröimistä ulkomaalaisyksikössä hakija ei pääse vastaanottopalveluiden piiriin. Yleisesti ottaen rekisteröinnin keskittämisestä yksikköön ei ole seurannut ongelmia, sillä yleisimmät rajanylityspaikat sijaitsevat Oslon ja ulkomaalaisyksikön toimipisteen lähetyvillä.

Maahanmuuttovirasto antaa tiedoksi myönteiset turvapaikkapäätökset. Kielteiset päätökset annetaan tiedoksi asianajajan kautta.

#### Saksa

Saksassa turvapaikkamenettelystä säädetään turvapaikkamenettelylaissa (Asylverfahrensgesetz, 2008) ja toimivaltaisista viranomaisista oleskelulaissa (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, 2008). Turvapaikkatutkinta ja päätöksenteko kuuluvat maahanmuuttovirastolle (BAMF, Federal Office for Migration and Refugees). Poliisin rooli turvapaikkamenettelyssä on vähäinen, ja se koskee lähinnä säilöönottoa sekä yleistä neuvontaa, mikäli turvapaikanhakija ilmoittautuu ensin poliisin toimipisteeseen.

Saksaan tullessaan turvapaikanhakijan tulee ilmoittautua lähimpään vastaanottokeskukseen. Vastaanottokeskus on vastuussa hakijan rekisteröimisestä, mikäli keskuksen kiintiössä on tilaa ja vastaanottokeskuksen yhteydessä toimiva maahanmuuttoviraston toimisto käsittelee hakijan alkuperämaasta tehtyjä turvapaikkahakemuksia. Mikäli nämä edellytykset eivät täyty, ohjataan hakija lähimpään kriteerit täyttävään vastaanottokeskukseen. Ennen hakijan lähettämistä hänestä otetaan valokuva ja sormenjäljet, jos se on mahdollista. Vastaanottokeskusta, jonne hakija lähetetään, tulee informoida kirjallisesti asian vireille tulosta.

Mikäli hakija ilmoittautuu ensiksi poliisille, hakijasta otetaan valokuva ja sormenjäljet. Turvapaikkahakemusta ei ole kuitenkaan mahdollista rekisteröidä poliisissa, vaan hakija ohjataan hakeutumaan omatoinisesti oikeaan vastaanottokeskukseen, jonne poliisi lähettää hakijalta haltuun otetut asiakirjat. Poikkeuksellisissa tapauksissa poliisi voi myös kuljettaa hakijan. Tällainen tilanne voi esiintyä silloin, kun hakijaa ei pystytä ymmärrettävästi informoimaan laillisista seuraamuksista, joita hakijalle voi aiheutua vastaanottokeskukseen menemättä jättämisestä.

Myös rajaviranomaiset ohjaavat hakijan toimivaltaiseen vastaanottokeskukseen otettuaan hakijasta valokuvan ja sormenjäljet. Erityistä lentokenttämenettelyä sovelletaan kuitenkin silloin, kun lentokentällä ilmoittautunut turvapaikanhakija tulee turvallisesta alkuperämaasta tai kun hakija ei pysty luotettavasti todistamaan henkilöllisyyttään. Kyseessä on nopeutettu menettely, jossa turvapaikkahakemus ratkaistaan ennen maahantuloluvan myöntämistä. Hakemus jätetään lentokentällä maahanmuuttoviraston toimistoon, jossa hakija haastatellaan viivytyksettä. Kaksispäiväisen menettelyn ajaksi hakija majoitetaan lentokentän vastaanottokeskukseen. Mikäli maahanmuuttovirasto hylkää hakemuksen, hakija ei saa maahantulolupaa ja hänen tulee poistua maasta. Hakijan on myös mahdollista valittaa päätöksestä. Niissä tapauksissa, joissa virasto ei pysty tekemään päätöstä määräajassa, tai jos se katsoo, että hakemusta ei hylätä perusteettomana, hakija saa maahantuloluvan ja hakemus käsitellään loppuun normaalissa menettelyssä, jota varten poliisi kuljettaa hakijan vastaanottokeskukseen.

Hakija rekisteröidään turvapaikanhakijaksi vastaanottokeskuksen yhteydessä olevassa hakemusyksikössä, jossa hakijalle suoritetaan terveystarkastus. Hakemusyksiköstä hakija ohjataan vastaanottokeskuksen yhteydessä olevan maahanmuuttoviraston toimistoon varaamaan aika

varsinaista turvapaikkahakemuksen jättämistä varten, jonne hakija saa erillisen kutsun myöhemmin. Turvapaikkahakemus jätetään ja rekisteröidään maahanmuuttoviraston toimistossa, jossa hakijaa informoidaan turvapaikkamenettelystä. Kaikkien hakijoiden henkilöllisyys selvitetään ja yli 14-vuotiaista otetaan valokuva ja sormenjäljet. Sormenjäljet lähetetään analysoitaviksi rikospoliisille, joka vertaa sormenjälkiä esimerkiksi Eurodac-tietokantaan. Turvapaikkahakemus on poikkeuksellisesti mahdollista jättää myös kirjallisena maahanmuuttoviraston toimistoon, mikäli tietyt hakijaa koskevat edellytykset täyttyvät.

Turvapaikkatutkinta jatkuu turvapaikkapuhuttelulla, jossa selvitetään hakijan turvapaikkaperusteet, maahantuloreitti sekä mahdolliset aikaisemmat oleskeluluvat. Puhuttelu järjestetään joko turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä tai myöhemmin ilmoitettuna ajankohtana.

Maahanmuuttovirasto tekee turvapaikkahakemusta koskevan päätöksen, joka annetaan hakijalle tiedoksi kirjallisesti. Jos hakija saa kielteisen päätöksen ja hänet karkotetaan, tiedoksianto voidaan suorittaa myös henkilökohtaisesti. Ulkomaalaisen maasta poistamisen toimeenpano kuuluu osavaltion poliisille.

#### Itävalta

Itävallassa turvapaikkamenettelyä koskevat säännökset ovat turvapaikkalaissa (Asylgesetz, 2005), ulkomaalaispoliisilaissa (Fremdenpolizeigesetz, 2005) ja hallintolaissa (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, 1991). Poliisin tehtävänä on osana lupamenettelyä suorittaa turvapaikanhakijoiden alkukuulustelu. Turvapaikkatutkinta ja päätöksenteko kuuluvat maahanmuuttovirastolle (BFA, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl).

Turvapaikkahakemuksen muodollinen jättäminen tapahtuu maahanmuuttoviraston ensivastaanottokeskuksissa, jotka sijaitsevat Wienin lentokentällä, Traiskirchenissa ja Thalhamissa. Turvapaikkahakemuksen voi kuitenkin laittaa vireille myös poliisin (organ des öffentlichen sicherheitsdienstes) tai turvallisuusviranomaisen (sicherheitsbehörde) luona. Tällöin hakijan tulee kuitenkin hakeutua hakemuksen muodollista jättämistä varten ensivastaanottokeskukseen 14 päivän kuluessa. Mikäli turvapaikanhakija ilmoittautuu jollekin muulle viranomaiselle, viranomaisen tulee ottaa yhteyttä alueen toimivaltaiseen turvallisuusviranomaiseen tai lähimpään poliisin toimipisteeseen. Turvapaikkalaissa on myös säännökset erityistilanteista, joissa turvapaikkahakemuksen voi tehdä kirjallisesti. Tällöinkin hakijan tulee jättää hakemus muodollisesti ensivastaanottokeskuksessa 14 päivän kuluessa. Ellei hakija noudata määräaika, hakemuksen katsotaan mitätöityneen.

Poliisi suorittaa hakijalle alkukuulustelun hakemuksen tekemisen yhteydessä poliisiasemalla tai lupamenettelyn (admission procedure) aikana ensivastaanottokeskuksessa. Kuulustelu tulee järjestää 48 tunnin (tai enintään 72 tunnin) sisällä hakemuksen tekemisestä. Kuulustelussa selvitetään hakijan henkilöllisyys ja matkareitti, jota varten poliisi voi suorittaa henkilötutkinnan. Poliisi ottaa hakijasta myös sormenjäljet ja valokuvan. Alkukuulusteluun kuuluvat asiakirjat lähetetään maahanmuuttovirastolle.

Poliisin suorittama ensikuulustelu on osa niin kutsuttua lupamenettelyä (admission procedure), joka aloittaa turvapaikkamenettelyn ensivastaanottokeskuksessa tai poliisiasemalla niissä tapauksissa, joissa hakijaa ei siirretä ensivastaanottokeskukseen. Mikäli henkilö on säilössä, hänet kuljetetaan turvapaikkaviranomaisen luo viranomaisen pyynnöstä. Lupamenettelyssä selvitetään se, onko Itävalta toimivaltainen tutkimaan turvapaikkahakemuksen Dublin-sääntelyn ja turvallinen lähtömaa -periaatteen mukaisesti, tullaanko hakemus hylkäämään tai otetaanko hakemus varsinaiseen turvapaikkamenettelyyn. Poliisin kuulustelua seuraa maahanmuuttoviraston virkamiehen suorittama haastattelu, josta voidaan kuitenkin luopua, jos hakemus on jo ensikuulustelussa hyväksytty käsiteltäväksi turvapaikkatutkinnassa. Turvapaikkalain lähtökohtana on kuitenkin, että maahanmuuttoviraston virkamies haastattelee hakijan ker-

ran sekä lupamenettelyssä että lupamenettelyn jälkeisessä menettelyssä. Lain mukaan turvapaikka on mahdollista myöntää jo lupamenettelyssä, mutta toistaiseksi tällaista menettelyä ei ole käytetty.

Tutkinnan ja selvitysten perusteella maahanmuuttovirasto tekee päätöksen hakemuksen ottamisesta turvapaikkamenettelyyn. Päätös tulee tehdä 20 päivän sisällä hakemuksen jättämisestä. Jos turvapaikanhakijalle ei anneta menettelystä tiedoksiantoa 20 päivän kuluessa, hakemuksen käsittely siirtyy tavalliseen turvapaikkamenettelyyn (regular procedure) lukuun ottamatta Dublin-tapauksia, joiden osalta on jo oltu yhteydessä toiseen jäsenmaahan. Mikäli maahanmuuttovirasto katsoo, että Itävalta on toimivaltainen käsittelemään hakemuksen, hakija majoitetaan turvapaikkamenettelyn ajaksi toiseen vastaanottokeskukseen tai majoituspaikkaan, joita sijaitsee eri puolilla maata. Jos hakemus hylätään, hakija saa päätöksen yhteydessä maastapoistumismääräyksen. Maahanmuuttovirasto tekee turvapaikkahakemuksia koskevat päätökset, jotka annetaan tiedoksi kirjallisesti. Poliisi toimeenpanee maastapoistamispäätökset.

#### Alankomaat

Alankomaissa turvapaikkamenettelyä koskevat säännökset ovat ulkomaalaislaissa (Vreemdelingenwet, 2000) ja hallintolaissa (Algemene Wet Bestuursrecht). Turvapaikanhakijoita koskevia säännöksiä on annettu myös useissa asetuksissa, kuten ulkomaalaisasetuksessa (Vreemdelingenbesluit, 2000). Turvapaikkatutkinta ja päätöksenteko kuuluvat maahanmuuttovirastolle (IND, Immigratie en Naturalisatiedienst), mutta ulkomaalaispoliisi suorittaa kaikkien turvapaikanhakijoiden alkurekisteröinnin ennen turvapaikkahakemuksen jättämistä ja turvapaikkamenettelyn alkamista. Turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja majoitustoiminnasta vastaa oikeusministeriön alaisuudessa toimiva, mutta hallinnollisesti itsenäinen turvapaikanhakijoiden vastaanotto-organisaatio (COA, Centraal Orgaan opvang asielzoekers). Nämä kolme eri viranomaista toimivat keskitetysti yhdessä turvapaikkakeskuksessa Ter Apelin kylässä Groningen provinssissa.

Turvapaikanhakijoiden tulee ilmoittautua Ter Apelissa maahanmuuttoviraston hakemusiyksikössä, jossa hakijoiden rekisteröinti tapahtuu. Pääsääntöisesti kaikki hakijat, jotka ilmoittautuvat normaalin aukioloaikana, tunnistetaan ja rekisteröidään saman päivän aikana. Rekisteröinti toimien ajan hakijat majoitetaan yksikön lähellä sijaitsevaan Ter Apelin vastaanottoyksikköön (COL, Central Reception Centre) normaalisti kahden, mutta enintään neljän päivän ajaksi. Vastaanottokeskuksessa ulkomaalaispoliisi tarkastaa hakijan henkilöllisyyden ja rekisteröi hakijan tuntomerkit. Hakijasta otetaan valokuva ja sormenjäljet. Poliisi voi myös tutkia hakijan vaatteet ja matkatavarat. Hakijan tulee luovuttaa poliisille passinsa, matkalippunsa ja mahdolliset muut asiakirjat. Mikäli hakija ilmoittautuu ensin poliisille muualla maassa, hakija saa matkalipun ja hänet ohjataan hakeutumaan Ter Apelin vastaanottokeskukseen.

Lentäen tai meriteitse saapuneet henkilöt, jotka eivät täytä maahantuloedellytyksiä, mutta ilmaisevat tahtonsa hakea turvapaikkaa, kuljetetaan Schipholin lentokentän suljettuun hakemusiyksikköön hakemuksen jättämistä varten. Näissä tapauksissa sotilaspoliisi (Royal Dutch Military Constabulary) on vastuussa hakijoiden rekisteröinnistä ja hakijoiden kuljettamisesta Schipholiin. Schipholissa hakijat pidetään säilössä turvapaikkamenettelyn ajan. Jos maahanmuuttovirasto ei pysty tekemään päätöksiä laissa määrättyjen määräaikojen puitteissa, hakijat voidaan siirtää avoimiin vastaanottokeskuksiin menettelyn loppuajaksi.

Kun rekisteröintitoimenpiteet ja tuberkuloositarkastus on suoritettu Ter Apelin hakemusiyksikössä, seuraava vaihe on vähintään kuuden päivän mittainen lepo- ja valmistautumisjakso, johon lasketaan mukaan poliisin alkurekisteröintiin kulunut aika. Hakijat siirretään lepojaksen ja turvapaikkamenettelyn ajaksi toiseen vastaanottokeskukseen (POL, Process Reception Location), joko Ter Apeliin, Den Boschiin, Zevenaariin tai Schipholiin, jossa hakijat majoittuvat



## HE 64/2016 vp

enintään 12 päivän ajaksi. Vastaanottoyksiköt sijaitsevat aina maahanmuuttoviraston hakemuskäsittelyyksiköiden läheisyydessä, jossa turvapaikkahakemukset käsitellään.

Lepojakson jälkeen kaikkien hakemusten käsittely alkaa maahanmuuttoviraston suorittamassa normaalissa turvapaikkamenettelyssä, joka kestää enintään kahdeksan päivää. Menettelyn ensimmäisenä päivänä pidetään turvapaikkapuhuttelu, jossa selvitetään hakijan henkilöllisyys, kansalaisuus ja maahantuloreitti. Mikäli Dublin-menettelyn ei katsota soveltuvan hakemukseen, kolmantena päivänä pidetään yksityiskohtainen haastattelu, jossa selvitetään hakijan turvapaikkaperusteet. Viidentenä päivänä maahanmuuttovirasto ilmoittaa sen, aikooko se hylätä hakemuksen. Menettelyn viimeisinä päivinä virasto antaa tiedoksi turvapaikkahakemuksesta tehdyn päätöksen. Jos päätös koskee hakemuksen hylkäämistä, päätös annetaan tiedoksi kirjallisena.

Mikäli maahanmuuttovirasto ei voi tehdä ratkaisua kahdeksan päivän määräajassa normaalissa turvapaikkamenettelyssä, tutkintaa jatketaan laajennetussa menettelyssä. Tällöin hakija saa päätöksen viimeistään kuuden kuukauden kuluessa, jonka ajaksi hakija siirretään normaaliin vastaanottokeskukseen (AZC, Asylum Seeker's Centre). Myös laajennetussa menettelyssä tehdyt päätökset annetaan tiedoksi kirjallisesti.

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpano kuuluu turvallisuus- ja oikeusministeriön alaiselle virastolle (Dienst Terugkeer em Vertrek, The Repatriation and Departure Service), joka toimeenpääsee sekä vapaaehtoiset että pakkoon perustuvat palautukset.

### 2.2.3 Toimivaltasuhteet kansalaisuusasioissa

#### Ruotsi

Kansalaisuushakemuksen voi Ruotsissa jättää myös ilman henkilökohtaista asiointia. Maahanmuuttoviraston kokemusten mukaan monet kuitenkin haluavat jättää kansalaisuushakemuksensa henkilökohtaisesti, koska tarvitsevat neuvoja tai haluavat toimittaa alkuperäiset asiakirjansa itse. Silloinkin, kun hakemus lähetetään postitse, passi tai muut henkilöllisyysasiakirjat liitetään siihen alkuperäisenä. Alkuperäiset henkilöllisyysasiakirjat palautetaan asiakkaalle samalla, kun hän saa päätöksen. Jos asiakas tarvitsee passiaan sitä ennen, hän voi tilata sen itselleen, mutta hänen on toimitettava se uudestaan maahanmuuttovirastolle sitten, kun hänen hakemuksensa tulee käsittelyvuoroon. Alkuperäisenä toimitettu passi osoittaa ja selvittää hakijan henkilöllisyyttä. Lisäksi Ruotsissa saadaan sen avulla todennäköinen tieto siitä, että hakija on hakemuksen jättäessään Ruotsissa ja että hän on Ruotsissa myös kansalaisuuden saadessaan.

#### Tanska

Pääosa kansalaisuushakemuksista on Tanskassa jätettävä henkilökohtaisesti poliisille, joka lähettää hakemuksen ministeriölle käsiteltäväksi. Alkuperäinen passi esitetään poliisille samalla, kun kansalaisuushakemus jätetään. Vireillepanon yhteydessä saadaan siten yleensä samalla tieto siitä, että henkilö on hakemuksen jättäessään Tanskassa. Tietyissä poikkeustapauksissa (mm. kansalaisuudettomana Tanskassa syntynyt henkilö) hakemus voidaan lähettää suoraan oikeusministeriölle ilman henkilökohtaista asiointia.

#### Norja

Kansalaisuushakemus jätetään Norjassa henkilökohtaisesti poliisille. Passi ja muut asiakirjat esitetään poliisille samalla alkuperäisinä. Vireillepanon yhteydessä saadaan siten samalla tieto siitä, että henkilö on hakemuksen jättäessään Norjassa.

## 2.3 Nykytilan arviointi

### 2.3.1 Oleskelulupa-asiat

Oleskelulupa-asiakkaan näkökulmasta usean viranomaistoimijan malli voi olla sekava. Malli voi olla sekava myös muillekin ulkomaalaislupa-asioissa mukana toimiville, esimerkiksi perheenkokoajille, työnantajille ja oppilaitoksille. Se, että oleskelulupa-asioissa toimivalta on jaettu sekä poliisille että Maahanmuuttovirastolle, on lähtökohtaisesti epäselvempi kuin tilanne, jossa lupa-asiat olisi keskitetty yhdelle viranomaiselle. Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan ensimmäisen oleskeluluvan joissakin tilanteissa myöntää poliisi, vaikka muutoin laissa on lähtökohtana, että Maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäiset oleskeluluvat ja poliisi jatko-oleskeluluvat.

Poliisin toimivaltaa käsitellä ja ratkaista jatko-oleskelulupa-asiat on perusteltu poliisin valtakunnallisesti kattavalla palveluverkostolla, jota Maahanmuuttovirastolla ei ole. Poliisin palveluverkosto on taannut kohtuullisen asiointimatkan myös ulkomaalaisasioissa. Poliisin palveluverkosto on organisaatiouudistusten yhteydessä jossain määrin harventunut ja lisäksi ulkomaalaislupa-asioissa poliisilaitokset ovat keskittäneet palvelutarjontaansa. Tästä huolimatta oleskelulupa-asioissa asiointipisteitä poliisissa on noin 70 kappaletta. Toisaalta poliisilaitosten suurennuttua valtakunnallinen yhdenmukaisuus on ollut helpompi taata esimerkiksi asiantuntijaverkostojen avulla sekä poliisilaitosten sisäistä laadunvalvontaa, erikoistumista ja johtamista kehittämällä.

Poliisihallitus tulosohjaa poliisilaitoksia, osoittaa poliisilaitosten käyttöön kokonaisresurssin ja antaa yhtenäistäviä ohjeita ja määräyksiä yleisellä tasolla. Poliisilaitokset ovat kuitenkin itsenäisiä päätöksentekijöitä. Poliisilaitoksen toiminnan järjestämisestä vastaa poliisilaitoksen poliisipäällikkö. Poliisihallituksella ei ole toimivaltaa antaa ratkaisusuosituksia yksittäisessä ulkomaalaislupa-asiassa, mutta se voi antaa menettelyä ja lain tulkintaa yhtenäistävää yleistä ohjausta. Poliisin organisatorinen rakenne johtaa siihen, että päätöksenteon, laintulkinnan ja käsitteilyaikojen valtakunnallista yhtenäisyyttä on vaikea varmistaa.

Maahanmuuttovirasto on itsenäinen virasto, jolla on valtakunnallisesti viisi toimipistettä. Sillä on toimivalta ohjata omien virkamiestensä ratkaisukäytäntöjä ja suunnata resursseja viraston sisällä sinne, missä niitä tarvitaan. Virasto on tuottanut käyttöönsä ohjeistusta, joilla se pyrkii varmistamaan lainsoveltamisen ja menettelyn yhtenäisyyden eri asiaryhmissä. Käytäntönä on ollut, että virasto on saattanut ohjeistuksen tiedoksi laajasti eri viranomaisahoille. Maahanmuuttovirastolla ei ole toimivaltaa ohjata poliisilaitoksia, mutta poliisikin on saanut tiedoksi viraston ohjeistuksen ja on sitä yleensä hyödyntänyt toiminnassaan.

Edellä kuvatut toimivaltaan, ohjaukseen ja johtamiseen liittyvät erot organisaatioiden välillä vaikeuttavat toimialan kokonaisvaltaista tavoitteenasettelua, yhdenmukaista laintulkintaa ja ratkaisukäytäntöä sekä priorisointia. Toisaalta poliisin organisaation laajuus mahdollistaa esimerkiksi resurssien suuntaamisen joustavasti. On myös huomattava, että maahanmuuttohallinnossa on poliisin ja Maahanmuuttoviraston lisäksi monia muitakin toimijoita useilta hallinnonaloilta, jolloin kokonaisuuden hallitsemiseksi yhteistyötä viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välillä tarvitaan joka tapauksessa. Pelkästään toimivallan siirto lupa-asioissa poliisilta Maahanmuuttovirastolle ei vähennä toimijoiden määrää, sillä poliisille jäisi tästä huolimatta ulkomaalaisvalvontaan, turvaamistoiimiin ja maastapoistamiseen liittyviä tehtäviä.

Poliisilain (872/2011) 1 §:n 1 momentissa on määritelty poliisin ydintehtävät. Ydintehtäväajattelun mukaan kaiken poliisin tekemän työn ja poliisin tehtävien tulisi tähdätä ydintehtävien mukaisten tavoitteiden toteutumiseen. Tässä tarkoituksessa myös poliisin lupahallintostrategiassa (sisäasiainministeriön julkaisu 7/2012) on määritelty poliisin lupahallinnon ydintehtävät. Lupahallinnon ydintehtäviä ovat sellaiset lupa-asiat, jotka hallinnollisella menettelyllä turvaa-

vat oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmää sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai edistävät rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä. Näin ollen oleskelulupa-asiat eivät kuulu poliisin ydintehtäviin, vaikkakin ne tukevat niitä. Maahanmuuttoviraston ydintehtäviin kuuluu maahanmuuttoon liittyviä erilaisia kokonaisuuksia (turvapaikka-, oleskelulupa- ja kansalaisuus- sekä maastapoistamista koskevat asiat) yhteistyössä muiden hallinnonalojen ja viranomaisten kanssa. Sen sijaan poliisin tehtävistä ylivoimaisesti suurin osa koskettaa muuta kuin maahanmuuttoa tai maassa oleskelua. Poliisin lupahallinnon tehtävistä oleskelulupa-asiat ja yleisemmin ulkomaalaislupa-asiat ovat kaikkien poliisin tekemien lupapäätösten määrästä laskettuna 4,5 prosenttia.

Maahanmuuttovirasto on ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmän eli UMA-järjestelmän pääkäyttäjä ja ylläpitäjä. Useat muutkin viranomaisten käyttävät järjestelmää ja ylläpitävät sen eri osarekistereitä. Myös poliisi käyttää järjestelmää. Oleskelulupa-asioissa asianhallinta tapahtuu tietojärjestelmässä, joten lähes kaikella toiminnan kehittämällä on myös tietojärjestelmävaikutuksia. Kehittämistarpeita esittävät kaikki UMA-järjestelmän käyttäjät omien tavoitteidensa mukaisesti. Taloudelliset resurssit ovat niukat kaikilla valtionhallinnon viranomaisilla, jolloin kehittämistarpeiden priorisointi ja arvottaminen välttämättömiin, tärkeisiin ja tarpeellisiin on kehittämistyön kulmakivi riippumatta siitä, kuka on tietojärjestelmän omistaja tai kenellä on toimivalta missäkin asiassa. Maahanmuuttovirastolla ei ole toimivaltaa ohjata poliisilaitoksia muutoin kuin UMA-järjestelmään liittyvissä teknisissä kysymyksissä, koska on tärkeää, että järjestelmää käytetään yhdenmukaisella tavalla ja että sinne viedään ne tiedot, jotka asioiden käsittelemiseksi tarvitaan. Oleskelulupa-asioiden käsittelyn keskittäminen Maahanmuuttovirastoon helpottaisi jossain määrin UMA-järjestelmän kehittämistä, koska nykyinen malli suosii niin sanottua osaoptimointia kokonaisuuden kustannuksella.

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan oleskeluluvan hakijan tulee sekä ensimmäistä oleskelulupaa että jatko-oleskelulupaa hakiessaan käydä poliisilaitoksella tunnistautumassa ja antamassa biometriset tunnisteensa oleskelulupakorttia varten. Suomessa asiointi tapahtuu poliisilaitoksella. Henkilökohtainen asiointi tulee kyseeseen myös siinä tapauksessa, kun hakemus on laitettu vireille sähköisessä menettelyssä. Maahanmuuttovirastolla on tavoitteena lisätä sähköistä asiointia oleskelulupa-asioissa, jolloin tavoitteena on ajasta ja paikasta riippumattoman asiakaspalvelun lisääminen. Samalla asian käsittelyn riippuvuus kiinteästä palveluverkosta vähenee. Sähköisen asioinnin käyttöaste on tällä hetkellä korkeampi Maahanmuuttoviraston toimialaan kuuluvissa asioissa kuin poliisin. Nykyisin asiakaskäynnit jakautuvat poliisilaitosten alueilla useisiin toimipisteisiin. Poliisilaitosten asiakaskäyntien määrät ulkomaalaisasioissa ovat olleet eri poliisilaitoksilla ympäri maan arviolta muutamasta tuhannesta muutamaan kymmeneen tuhanteen käyntiin vuodessa. Eniten käyntejä on Helsingin poliisilaitoksella, jossa niitä on vuosittain jopa noin 46 000 kappaletta.

Tuomiovaltaa hallintoasioissa käyttävät hallinto-oikeudet ja ylintä tuomiovaltaa Korkein hallinto-oikeus, joiden ratkaisut linjaavat sekä poliisin, Rajavartiolaitoksen että Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntöä ulkomaalaisasioissa. Käytännössä on voinut olla tilanteita, kun toimivalta ulkomaalaisasioissa on jaettu näille viranomaisille, että tieto hallintotuomioistuinten päätöksestä ei ole tavoittanut toista viranomaista, jolle tieto olisi yhtälailla lainsoveltamisen kannalta tärkeä. Asialla on voinut joissakin tilanteissa olla merkitystä yksittäistapauksessa, etenkin jos hakijan kohdalla on ollut vireillä asioita sekä poliisin päätökseen perustuen hallinto-oikeudessa että esimerkiksi karkottamisesityksenä tai -harkintana Maahanmuuttovirastossa. Kyse on voinut myös olla esimerkiksi ulkomaalaislain 36 §:n (oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset) soveltamisesta eri tilanteissa taikka toimeentuloedellytyksen soveltamisesta.

Nykyisellä oleskelulupahakumenettelyllä on ollut käytännössä se hyöty, että poliisi on saanut sitä kautta paljastettua väärinkäytöksiä, rikkomuksia ja rikoksia. Yksinomaan Helsingin poliisi-

## HE 64/2016 vp

silaitoksen seurannasta ilmenee, että oleskelulupamenettelyn seurauksena on kirjattu S-ilmoitus tai R- eli rikosilmoitus vuosina 2013 ja 2014 seuraavasti:

S-ilmoitukset	2013	2014
— Viranomaisen myöntämän asiakirjan katoaminen <sup>1</sup>	3 283 kpl (noin 9 kpl/päivä)	3 924 kpl (noin 11 kpl/päivä)
— Ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytysten selvittäminen + muu tutkinta <sup>2</sup>	1 373 kpl (noin 26 kpl/viikko)	903 kpl (noin 17 kpl/viikko)
R-ilmoitukset	2013	2014
— Ulkomaalaisrikkomus	517 kpl (noin 10 kpl/viikko)	370 kpl (noin 7 kpl/viikko)
— Väärennys	43 kpl (noin 4 kpl/kuukausi)	36 kpl (noin 3 kpl/kuukausi)
— Työnantajan ulkomaalaisrikkomus	39 kpl (noin 3 kpl/kuukausi)	35 kpl (noin 3 kpl/kuukausi)
— Rekisterimerkintärikos	34 kpl (noin 3 kpl/kuukausi)	25 kpl (noin 2 kpl/kuukausi)

Lisäksi Helsingin poliisilaitoksessa on lupamenettelyn yhteydessä tavoitettu etsintäkuulutettuja noin 500 kappaletta vuodessa (noin 10 kpl/viikko) ja vuonna 2015 elokuuhun mennessä noin 700 kappaletta vuodessa (noin 13 kpl/viikko) ja näistä noin puolet havaitaan oleskelulupa-asioiden käsittelyn yhteydessä.

Lupamenettely vaikuttaa hallinnollisen päätöksenteon kautta ennalta estävästi ja lisäksi rikoksia paljastavasti. Lupamenettely myös estää laitonta maahantuloa ja paljastaa laitonta maassa oleskelua. Nykyinen toimivallanjako tukee sekä rikoksia ja laitonta maahantuloa ennalta estävää että rikoksia ja laitonta maassa oleskelua paljastavaa toimintaa.

### 2.3.2 Turvapaikka-asiat

Poliisi ottaa vastaan yli 90 prosenttia Suomessa jätettävistä turvapaikkahakemuksista. Lähtökohtaisesti hakemuksia otetaan vastaan vastaan kaikissa poliisin toimipisteissä ja turvapaikkahakemuksia jätetäänkin poliisiin eri toimipisteisiin ympäri maata. Helsingin poliisilaitokselle jätettyjen hakemusten osuus on ollut noin 40 prosenttia ja seuraavaksi eniten turvapaikka-asioita on käsitelty Lounais-Suomen (Turku), Sisä-Suomen (Tampere), Pohjanmaan (Vaasa) ja Oulun poliisilaitoksilla. On myös paikkakuntia, joissa turvapaikka-asioita ei ole tullut käsiteltäväksi ollenkaan tai niitä on vain yksittäisiä tapauksia vuodessa. Rajalle jätettyjen turvapaikkahakemusten määrä on sen sijaan ollut suhteellisen pieni, noin kymmenen prosenttia kaikista hakemuksista, ja niistäkin noin 90 prosenttia on jätetty Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Vuoden 2015 elokuusta alkaen turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi ennen näkemättömästi ja hakijat alkoivat tulla Suomeen pääosin Ruotsin Haaparannan kautta Tornioon. Tilanteen johdosta Tornioon perustettiin syyskuussa 2015 järjestelykeskus, jossa valtaosa turvapaikanhakijoista

<sup>1</sup> Viranomaisen myöntämän asiakirjan katoaminen pitää sisällään myös kotimaiset passit ja henkilökortit, joten luku on suuri tästä syystä. Nämä asiat on Helsingin poliisilaitoksessa vastuutettu samalle ryhmälle kuin ulkomaalaisten henkilöidenkin kadottamat asiakirjat. Seurantajärjestelmästä johtuen on mahdotonta selvittää pelkästään se, kuinka suuri määrä näistä katoamisista on esim. oleskelulupakortti- tai muukalaispassi- taikka pakolaisen matkustusasiakirjoja.

<sup>2</sup> Ulkomaalaisen maassaolon edellytysten selvittäminen pitää sisällään kaikki ne tapaukset, jolloin asiakaspalvelutiskille tulee ulkomaalainen, jonka maassa oleskelun edellytyksiä tulee selvittää tai asiaan liittyy esimerkiksi asiakirjojen tutkintaa taikka maahantulokiellon selvittämistä.

on sen jälkeen rekisteröity. Hakijamäärät ovat olleet vuoden 2015 loppupuolella kasvussa myös Lapin itärajalla.

Ulkomaalaislain, joka on tullut voimaan 1.5.2004, säätämiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp.) mukaan turvapaikkatutkinnan alkuvaihe on perusteltua tehdä poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa siitä syystä, että asiaan liittyy usein väärennysrikkoksia ja siihen voi liittyä laittoman maahantulon järjestämistä. Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on lisäksi parhaat keinot ja kokemus ulkomaalaisten henkilöllisyyden sekä rikosten ja väärinkäytösten selvittämisessä. Hallituksen esityksessä korostetaan sitä, että hakijan kaikkien henkilötietojen kerääminen jo ensimmäisen tapaamisen yhteydessä on tärkeää tulevaisuudessa tapahtuvan päätöksenteon kannalta. Esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen henkilön maasta poistaminen vaikeutuu huomattavasti, jos henkilöllisyyttä ja erityisesti kansalaisuutta ei ole pystytty luotettavasti osoittamaan.

Turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittäminen on kuitenkin useissa tapauksissa haastavaa viranomaisesta riippumatta. Suurimmalla osalla hakijoista ei ole henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa. Jos henkilöä ei ole aiemmin rekisteröity mihinkään järjestelmään, jää henkilöllisyyden selvittäminen usein henkilön oman kertomuksen varaan. Kielitutkimuksilla on mahdollisuus saada viitteitä siitä, miltä alueelta henkilö on lähtöisin. Lisäksi hakijan ikää voidaan selvittää oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla. Henkilöllisyyttä ei kuitenkaan pystytä suoranaisesti selvittämään teknisin tutkimuksin. Henkilöllisyyden selvittämiseen ei liity säännönmukaisesti sellaisia toimenpiteitä, jotka sopisivat vain Rajavartiolaitoksen tai poliisin tehtäväksi.

Niin ikään maahantulon ja matkareitin selvittämisessä joudutaan usein tukeutumaan lähinnä kuulustelutaktiseen osaamiseen. Poliisille ilmoitettavien turvapaikanhakijoiden matkareitistä on vain harvoin olemassa asiakirja- tai muuta aineistoa, ja maahantulo tapahtuu useimmiten rajavalvonnasta vapautettujen sisärajojen kautta, eikä siitä jää merkintöjä rekistereihin. Henkilön aikaisemmista turvapaikkahakemuksista voidaan saada tietoja Eurodac-järjestelmän avulla ja myös viisumijärjestelmästä (VIS).

Turvapaikanhakijan kannalta on tärkeää, että asian saa helposti vireille ja että hakemuksen tekeminen on mahdollista kellonajasta riippumatta. Poliisin ja rajan toimipisteitä on enemmän kuin suunniteltuja Maahanmuuttoviraston toimipisteitä. Lisäksi turvapaikanhakijoiden rekisteröinti mahdollisimman monella paikkakunnalla vähentää laittomasti maassa ilman matkustusasiakirjoja liikkuvien henkilöiden määrää. Jos turvapaikanhakijoista tulee maahan runsaasti yhdestä paikasta, on tärkeää reagoida tilanteeseen nopeasti perustamalla lähelle järjestelykeskus, jossa rekisteröinnit keskitetysti hoidetaan.

Turvapaikkamenettelyä on usean vuoden aikana jo nopeutettu etenkin Maahanmuuttovirastossa tehtyjen kehittämistoimenpiteiden ansiosta. Prosessin alkuvaiheessa tärkeää on ollut esimerkiksi hakemusten seulonta siten, että sekä selvästi myönteiset että selvästi kielteiset hakemukset erottuvat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Seulontaa on tehty yhteistyössä poliisin kanssa.

Maahanmuuttovirastolla on ulkomaalaislain mukainen yleistoimivalta kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Verrattuna poliisin ja Rajavartiolaitoksen ydintehtäviin on ilmeistä, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemiseen sopivin viranomainen on jatkosakin Maahanmuuttovirasto. Usean viranomaisen mallissa menettelyn nopeuttaminen vaatii paitsi viranomaisten sisäistä kehittämistyötä myös tehokasta yhteistyötä. Tärkeätä myös on, että eri viranomaisten tehtävät on määritelty selkeästi ja tarkoituksenmukaisesti ja että rajapinta tehtävien välillä mahdollistaa asian siirtymisen viranomaiselta toiselle sujuvasti ja tehokkaasti. Maahanmuuttovirasto on sijoittanut merkittävimmille turvapaikkatutkintaa suorittaville poliisilaitoksille omia yhdyshenkilöitään tukemaan poliisin suorittamaa turvapaikkatutkintaa

ja tekemään etukäteisarviota sen määrittämiseksi, mihin käsittelyjonoon turvapaikka-asia Maahanmuuttovirastossa ohjataan. Alkuvaiheen yhteistyöllä pystytään nopeuttamaan turvapaikkaprosessia muun muassa vähentämällä jälkikäteen tehtävien selvityspyyntöjen määrää.

Turvapaikkamenettelyyn ja sen kestoon on lähtökohtaisesti sitä helpompi vaikuttaa, mitä selkeämmin prosessi on yhden viranomaisen hallussa ja säänneltävissä. Tästä näkökulmasta olisi myös selkeintä, jos yksi viranomainen, hakemukseen päätöksen tekevä Maahanmuuttovirasto, vastaisi menettelystä hakemuksen vireillepanosta päätöksenteon tueksi. Maahanmuuttoviraston olisi siten tarkoituksenmukaista suorittaa myös turvapaikkatutkinnan alkuvaihe eli henkilöllisyyttä, matkareittia ja maahantuloa koskeva puhuttelu. Turvapaikkamenettelyllä on kuitenkin tärkeitä liittymäkohtia myös poliisiin ja Rajavartiolaitoksen ydintehtäviin, ja menettelyyn voi liittyä esimerkiksi poliisivaltuuksien käyttöä ja turvaamistoimien määräämistä, jotka luonteensa vuoksi sopivat lähtökohtaisesti parhaiten poliisiviranomaisen tehtäväksi.

Turvapaikanhakija puhutellaan säännönmukaisesti kahteen kertaan. Ensin poliisi tai Rajavartiolaitos tekee henkilöllisyyttä, matkareittia ja maahantuloa koskevan ensimmäisen puhuttelun ja sitten Maahanmuuttovirasto kuulee hakijaa varsinaisesta kansainvälistä suojelua koskevista hakemuserusteista. Turvapaikkamenettelyn kestoon merkittävästi vaikuttava seikka on se, kuinka joutuisasti hakija saadaan kuultua siten, että hakemuksen ratkaisemiseksi kerätään riittävät tiedot. Kuulemisten käytännön järjestelyt ovat usein haastavia muun muassa tulkkien tarpeen vuoksi. Maahanmuuttovirasto on tietyissä tilanteissa pyytänyt poliisia suorittamaan myös jälkimmäisen puhuttelun, jolloin poliisiin on ollut mahdollista hoitaa molemmat puhutellut samanaikaisesti. Tällöin menettely on saatettu päätökseen huomattavasti keskimääristä käsitteilyaikaa nopeammin.

Mahdollisuus menettelyn nopeuttamiseen osoittamalla myös jälkimmäinen puhuttelu poliisiin tehtäväksi on lain mukaan hyvin rajoitettu. Jos sen sijaan Maahanmuuttovirasto olisi vastuussa koko turvapaikkatutkinnasta, se voisi joustavasti määrittää tapauskohtaisesti, riittääkö hakijalle yhdellä kerralla tehtävä puhuttelu, joka kattaisi sekä poliisiin tai Rajavartiolaitoksen aiemmin suorittaman osuuden että varsinaisen turvapaikkapuhuttelun. Voidaan arvioida, että merkittävä osa tapauksista, etenkin selvästi kielteiset ja selvästi myönteiset hakemukset, voitaisiin ratkaista yhden "yhdistetyn" puhuttelun jälkeen. Toinen puhuttelukerta olisi tarpeellinen niissä tilanteissa, joissa kansainvälisen suojelun tarpeen arvioiminen on haastavampaa.

Nykytilanteessa turvapaikkatutkinta on edellä mainitulla tavalla jaettu eri viranomaisten kesken, joilla on erilliset organisaatiot ja erillinen tulosohejaus. Samasta hallinnonalasta ja yhteistyöstä huolimatta menettelyn nopeuttaminen ja muu kehittäminen on haastavaa usean toimijan mallissa. Maahanmuuttovirastolla on turvapaikkaperusteisiin liittyvä ydinsaaminen, ja virasto tekee suojelun tarvetta koskevat päätökset. On kuitenkin selvää, että hallitun maahanmuuton turvaamiseksi myös poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on menettelyssä välttämätön rooli. Riippumatta siitä mikä on hakemusten vastaanottamisessa toimivaltainen viranomainen, poliisilla tai Rajavartiolaitoksella on usein ensimmäinen kosketus turvapaikanhakijaan. Lisäksi uudelleen laaditun menettelydirektiivin myötä hakijan oikeus vastaanottopalveluihin alkaa joka tapauksessa jo hakemuksen tekemisestä, vaikka viranomainen ei olisi toimivaltainen sitä vastaanottamaan.

Kansainvälistä suojelua hakevien ulkomaalaisten voimakas kasvu ja sen ennakoitu säilyminen huomattavasti korkeammalla tasolla kuin aikaisemmin edellyttää entistä enemmän hakemaan tehokkaampia menettelyjä turvapaikkaprosessin läpiviemiseksi.

### 2.3.3 EU-kansalaisten ja heihin rinnastettavien rekisteröinnit sekä perheenjäsenten oleskelukortit

Kaiken kaikkiaan EU-kansalaisten rekisteröinti on yleensä hyvin nopea toimenpide. Se voidaan ja pitääkin pääasiallisesti suorittaa välittömästi. Vuonna 2013 poliisi teki Suomessa 13 425 rekisteröintiä koskevaa toimenpidettä, joista 12 665 oli myönteisiä rekisteröintejä. Kielteisten päätösten määrä oli 486 ja rekisteröinnin peruuttamispäätöksiä tehtiin 103.

Vaikka ylivoimaisesti suurin osa EU-kansalaisten ja heihin rinnastettavien rekisteröintiä koskevista toimenpiteistä on myönteisiä ja rekisteröinti on luonteeltaan nopea toimenpide, rekisteröinnin edellytysten täyttymiseen liittyy huomattavasti harkinnanvaraa ja jokainen tapaus on tutkittava yksilöllisesti ja yksityiskohtaisesti. Vaikka näyttötaakka on lähtökohtaisesti hakijalla, rekisteröinnin yhteydessä poliisin on muun muassa arvioitava työsuhteen aitoutta, hakijan toimeentuloa, perhesiteen aitoutta ja muiden omaisten riippuvuutta perheenjäsenestään.

Rekisteröimisellä on vaikutusta henkilön aseman vahvuuteen Suomessa. Sen jälkeen kun henkilö on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa, hänen maasta poistamisestaan on päätettävä käännättämisen sijaan karkottamisella, joka on aikaa vievempi ja raskaampi menettely. Etenkin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella tapahtuvan maasta poistamisen näkökulmasta ero on merkittävä.

Oleskeluoikeuden rekisteröinnillä on merkitystä myös sisäinen turvallisuuden näkökulmasta, koska rekisteröintitapahtuma on lähtökohtaisesti ainoa kontakti, joka maahanmuuttoviranomaisilla on Suomeen muuttavaan unionin kansalaiseen tai oleskelukorttia hakevaan kolmannen maan kansalaiseen. Rekisteröinnin yhteydessä viranomaisen on mahdollista arvioida, onko henkilö uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Vaikka yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat tarkastukset eivät ole lähtökohtaisesti osa rekisteröintiä, henkilön mahdollinen rikollinen tausta ja voimassaolevat maahantulokiellot tarkistetaan rekistereistä. Korkein hallinto-oikeus on 10.5.2013 todennut päätöksessään (KHO 2013:88 T 1634), että yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat syyt eivät ole sinällään peruste jättää rekisteröinti suorittamatta. Päätöksessä kuitenkin todetaan, että maastapoistamispäätöksen yhteydessä ratkaistava rekisteröintihakemus voidaan evätä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos rekisteröintitapahtuman yhteydessä huomataan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä käännättämisperusteita, voidaan rekisteröintiin tehdä kielteinen päätös, kunhan samalla tehdään käännättämispäätös.

Unionin kansalaisten rekisteröintien ja perheenjäsenten oleskelukorttien osalta poliisi pyrkii torjumaan laitonta maahanmuuttoa tai maassa oleskelua sekä ihmiskauppaa. Laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan näkökulmat korostuvat etenkin kolmannen maan kansalaisten oleskelukorttihakemusten osalta, mutta voivat tulla kyseeseen myös unionin kansalaisten rekisteröinneissä.

Laajamittaiseen unionin kansalaisten liikkumiseen liittyy myös tiettyjä negatiiviseksi koettuja ilmiöitä, kuten rajat ylittävä rikollisuus, kerjäläiset, sosiaaliturvaan ja sen väärinkäyttöön liittyvät kysymykset. Siihen liittyy myös varsinainen vapaan liikkuvuuden väärinkäyttö, jolla tarkoitetaan keinotekoista järjestelyä, jonka tarkoituksena on saada oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Tyypillisimmillään kyseessä on lumeliitto. Rekisteröinnissä suoritettavien harkinnanvaraisten arviointien laadulla ja muun valvonnan — yleinen järjestys ja turvallisuus, ihmiskauppa, laitton maahanmuutto — tasolla voi olla vaikutusta ilmiöiden laajuuteen. Etenkin sosiaaliturvan väärinkäytökset ja lumeliitot ovat sellaisia, joiden voidaan perustellusti arvioida lisääntyvän, jos rekisteröinnin yhteydessä suoritettavan kontrollin taso heikkenee. Sekä poliisilla että Maahanmuuttovirastolla on pitkältä aikaväliltä kokemusta keinotekoisten avioliittojärjestelyjen sekä muiden lupaharkintaan vaikuttavien epäkohtien tunnistamisesta.

#### 2.3.4 Matkustusasiakirjat

Ulkomaalaislain mukaan sekä Maahanmuuttovirasto että poliisi myöntävät muukalaispasseja ja pakolaisen matkustusasiakirjoja. Maahanmuuttovirasto päättää muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntämisestä Suomessa olevalle ulkomaalaiselle sekä niiden peruuttamisesta. Poliisi päättää uuden muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntämisestä silloin, kun hakijalla on esittää voimassa oleva muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja. Tehtävä on luonteva molemmilla viranomaisilla, koska matkustusasiakirja-asia on ajankohtainen oleskelulupa-asian yhteydessä, jossa molemmilla viranomaisilla on myös toimivalta. Ulkomaalaislaissa on säännökset myös muun muassa matkustusasiakirjan haltuun ottamisesta ja peruuttamisesta.

#### 2.3.5 Kansalaisuusasiat

Poliisin rooli kansalaisuusasioissa on nykyisellään hyvin pieni. Poliisin osuutta kansalaisuusasioiden käsittelyprosessissa on rajoitettu aikaisemmasta 1.5.2013 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella kansalaisuudesta (293/2013). Maahanmuuttovirasto tekee kaikki tarvittavat rekisteritarkastukset ja vastaa kokonaisuudessaan päätöksenteosta.

Poliisi ottaa vastaan paperiset hakemukset ja ilmoitukset, perii suoritmaksun ja rekisteröi asiat UMA-järjestelmään. Poliisi tarkastaa aina hakijan, kanssahakijan ja lapsen puolesta toimivan huoltajan henkilöllisyyden. Tunnistaminen suoritetaan henkilökohtaisella käynnillä poliisin luona myös silloin, kun hakemus tai ilmoitus on jätetty sähköisesti. Kaikki liiteasiakirjat, kuten passi ja kielitodistus, esitetään samalla alkuperäisinä poliisille, joka arvioi niiden luotettavuutta. Poliisi tekee lisäksi havaintoja hakijoiden ja mahdollisten kanssahakijoiden kielitaidosta ja oleskelusta Suomessa vireillepanohetkellä. Poliisi ilmoittaa näkemyksensä alkuperäisten asiakirjojen luotettavuudesta lausunnossaan, johon kirjataan myös mahdolliset muut seikat, joilla voi olla merkitystä asiaa ratkaistaessa. Jos esimerkiksi hakijan kielitaito poikkeaa huomattavasti esitetystä kielitodistuksesta, havainto kirjataan poliisin lausuntoon, jonka perusteella kielitaitoedellytyksen täyttymistä voidaan selvittää enemmän sitten, kun hakemusta käsitellään. Poliisi laatii lausuntonsa UMA-järjestelmässä ja siirtää asian Maahanmuuttovirastolle.

On otettava huomioon myös se, että kaikilla asiakkailta ei ole mahdollisuutta tai riittäviä tietoteknisiä valmiuksia sähköiseen asiointiin. Vaikka kasvava osa kansalaisuushakemuksista ja -ilmoituksista on sähköisiä, paperisiakin jätetään yhä paljon. Noin puolet jätetyistä hakemuksista on sähköisiä ja puolet paperisia. Mahdollisuus paperihakemuksen ja -ilmoituksen jättämiseen säilynee myös tulevaisuudessa. Jos paperinen hakemus otetaan vastaan henkilökohtaisella käynnillä, sen mahdollisia puutteita saadaan korjattua osittain jo vireillepanon yhteydessä samaan tapaan kuin sähköisessä asiointissa, jossa hakemuksen voi lähettää vasta sitten, kun lomakkeen pakolliset kohdat on täytetty, tarvittavat liitetiedostot lisätty ja käsittelymaksu maksettu. Toisaalta henkilökohtaisesta käynnistä luopuminen ei vähentäisi merkittävästi työtä paperihakemusten osalta siksi, että niiden kirjaaminen UMA-järjestelmään jää joka tapauksessa viranomaisen tehtäväksi, koska tietoja ei pystytä siirtämään niistä UMA-järjestelmään automaattisesti niin kuin sähköisistä hakemuksista.

Jos hakemus jätetään sähköisesti, henkilökohtaisen käynnin tarpeeseen vaikuttaa vielä se, millaista tunnistautumista sähköisessä asiointissa käytetään. Sähköisessä asiointissa voi tunnistautumista joko vahvasti (suomalaisen pankin verkkopankkitunnuksilla, kansalaisvarmenteella tai mobiilivarmenteella) tai heikosti (sähköpostiosoitteella). On katsottu, että täydennyspyyntö tai päätös voidaan antaa sähköisessä asiointissa todisteellisesti tiedoksi, vaikka henkilö olisi tunnistaunut heikosti, koska hänet on sen lisäksi tunnistettu henkilökohtaisella käynnillä. Nykyinen täydennyspyynnön ja päätöksen todisteellista tiedoksiantoa koskeva käytäntö edellyt-



tää siten sitä, että sähköisessä asiointipalvelussa heikosti tunnistautunut henkilö on lisäksi käynyt henkilökohtaisesti asioimassa viranomaisen luona.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Tavoitteet**

Esityksellä tavoitellaan Maahanmuuttovirastolle selkeämpää prosessinomistajuutta oleskelulupa-, kansalaisuus- ja turvapaikka-asioissa sekä EU-kansalaisten rekisteröinneissä ja vastavasti sitä, että poliisi ja Rajavartiolaitos voivat keskittyä selkeämmin omiin varsinaisiin ydintehtäviinsä. Oleskelulupa-asioden ei perinteisesti ole katsottu kuuluvan poliisin ydintehtäviin, näin on todettu muun muassa poliisin lupahallintostrategiassa vuonna 2012. Esityksellä tavoitellaan myös turvapaikka-asioissa viranomaisten ydintehtäviin pohjautuvaa työnjakoa ja sitä kautta mahdollisuutta entistä nopeampaan ja laadukkaampaan menettelyyn. Kansalaisuusasioissa poliisin rooli on nykyisinkin pieni.

Esityksen tavoitteena on, että tehtävien keskittämisellä on mahdollista tehokkaammin kehittää ja selkeyttää menettelyjä ja tehostaa toimintaa sekä myös saavuttaa kohtuullisen aikavälin kustannussäästöjä. Jos tehtävät keskitettäisiin Maahanmuuttovirastolle, jolla jo nyt on merkittävä toimivalta sekä oleskelulupa- että turvapaikka-asioissa, sillä olisi paremmat edellytykset muun muassa ohjeistuksella saavuttaa yhtenäisemmät menettely- ja päätöskäytännöt sekä vahvempi rooli tietopalvelu- ja analyysitoiminnassa. Maahanmuuttoviraston olisi myös helpompi kehittää sähköistä asiointipalvelua, kun sen suunnittelu ja toteuttaminen olisi yksin sillä. Asiakaskin hyötyisi, sillä toiminnot olisivat aiempaa yhtenäisempiä, ennakoitavampia ja odotusajat lyhyempiä, kun vain yksi viranomainen niistä vastaisi.

Esityksellä ei ehdoteta muutoksia oleskelulupaharkinnan eikä turvapaikkatutkinnan sisältöön. Esitys selkiinntää viranomaisten välisiä toimivaltarajoja, myös asiakkaille. Poliisille ja Rajavartiolaitokselle jäisi edelleen merkittäviä ulkomaalaisasioihin liittyviä tehtäviä ulkomaalaisvalvontaan, päätösten tiedoksiantamiseen ja maasta poistamiseen sekä turvapaikkamenettelyn alkuvaiheeseen liittyen. Koska lupamenettelyssä ja ulkomaalaisvalvonnassa olisi jatkossakin mukana eri viranomaisia, tehtävien hoitaminen edellyttäisi viranomaisten välillä tiivistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa.

#### **3.2 Toteuttamisvaihtoehdot**

Sisäministeriö antoi 19.6.2013 Poliisihallitukselle ja Maahanmuuttovirastolle toimeksiannon selvittää ulkomaalaislupa-asioden sekä turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen ja turvapaikkapäätösten tiedoksiannon siirtämistä Maahanmuuttovirastolle. Toimeksiannon saanut työryhmä on selvittänyt arviomuistiossaan, ryhdytäänkö toimivallan siirtoon ja mitä vaihtoehtoja asiaan liittyy. Jos siirron toteuttamiseksi on nähtävissä enemmän etuja, kysymys on siitä, siirretäänkö poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltaan nyt kuuluvat toimet kokonaan vai osittain Maahanmuuttovirastolle. Osittaisessa siirrossa poliisille ja Rajavartiolaitokselle jäisi joi-takin tehtäviä.

EU-rekisteröintiin liittyvät asiat ovat pääasiassa kuuluneet poliisille, joskin Maahanmuuttovirastolla on ollut toimivalta tarvittaessa myös näihin asioihin ja toisaalta EU-kansalaisten maastapoistamisesityksiin päätöksiä tehden. Valtiovarainministeriö on esittänyt EU-kansalaisten rekisteröintitehtävien siirtämistä poliisilta maistraattien toimivaltaan. Asiaa on selvitetty arviomuistiossa ja tämän hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

Työryhmä on arvioinut, että jos tehtävien siirto tehdään, se on tehtävä kokonaisvaltaisesti siten, että kaikki turvapaikkamenettelyn alkuvaiheeseen liittyvät tehtävät siirtyisivät, eikä poliisi-

sille ja Rajavartiolaitokselle jäisi virka-apuna annettavia asioita. Uusi toimivaltajako mahdollistaisi poliisin ja Rajavartiolaitoksen keskittymisen ydintehtäviinsä.

Esillä on myös ollut arvioitavana, tulisiko turvapaikkahakemus voida jatkossakin jättää kaikissa poliisin ja rajan pisteissä vai tulisiko se rajoittaa Maahanmuuttoviraston niille neljälle paikkakunnalle, joihin se jatkossa keskittää turvapaikkatutkinnan.

### 3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksen keskeisenä ehdotuksena on, että poliisilta siirretään oleskeluoikeutta koskevat lupa-asiat Maahanmuuttovirastolle lukuun ottamatta sellaisten päätösten tiedoksiantoa, joihin liittyy henkilön maasta poistaminen. Ehdotuksena on, että voimassa olevassa ulkomaalaislain 68 §:ssä säädetty poliisin toimivaltaan kuuluvat oleskelulupatehtävät siirtyvät Maahanmuuttovirastolle. Maahanmuuttovirasto on jo nykyisin keskeinen lupaviranomainen maahanmuuttoasioissa, joten asioiden siirtäminen sille on pidettävä tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtona. Siirto oleskelulupa-asioissa on myös siksi perusteltua, että Maahanmuuttoviraston toimivaltaan jo nykyisellään kuuluu valtaosa oleskelulupa-asioista tehtävistä ja sillä on myös toimivalta ratkaista poliisin toimivaltaan kuuluvia oleskelulupa- ja oleskeluoikeusasioita.

Esityksen mukaan poliisi ei myöskään enää vastaanottaisi oleskelulupahakemuksia, vaan sekin tehtävä siirtyisi Maahanmuuttovirastolle sen perustaessa eri puolille maata tarvittavan määrän toimipisteitä, joissa hakemus voidaan laittaa vireille ja joissa sähköisesti vireille saatettua hakemusta voidaan täydentää biometrisillä tiedoilla. Sama muutos tapahtuisi kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten sekä matkustusasiakirjojen osalta, jolloin nekin jätettäisiin poliisin sijasta Maahanmuuttoviraston toimipisteessä.

Maahanmuuttoviraston toimipisteverkosto on suunniteltu seuraaville yhdeksälle paikkakunnalle: Helsinki, Turku, Tampere, Lahti, Lappeenranta, Kuopio, Vaasa, Oulu ja Rovaniemi. Ahvenanmaan asiat on tarkoitus hoitaa joko Turussa tai paikanpäällä Maarianhaminassa. Ahvenanmaalle ei ole kuitenkaan tarkoitus perustaa omaa Maahanmuuttoviraston toimipistettä.

Hanketta asetettaessa tavoitteena on ollut pyrkimys hyödyntää poliisin toimitiloja parhaalla mahdollisella tavalla kustannusten pienentämiseksi. Poliisihallitus ja Maahanmuuttovirasto ovat selvittäneet mahdollisuuksia hyödyntää poliisin olemassa olevia toimitiloja Maahanmuuttoviraston tarpeisiin ja tehneet käyntitarkastukset kaikille edellä mainituille paikkakunnille. Näiden paikkakuntien pääpoliisiasemat ovat jo nykyisellään täysimääräisesti poliisin käytössä, eikä niihin ole mahdollista sijoittaa muiden viranomaisten palveluita ja asiakaspalvelupisteitä riittävästi. Maahanmuuttovirasto on suhtautunut positiivisesti pääpoliisiasemilla mahdollisesti vapautuvien tilojen hyödyntämiseen. Poliisihallitus on tarjonnut tiloja Kouvolasta sekä muiden pääpoliisiasemien sijaan niitä lähellä olevilta paikkakunnilta, muun muassa Hämeenlinnasta, Raisiosta/Kaarinasta, Nokialta, Laihialta/Lapualta sekä Joensuusta. Nämä paikkakunnat eivät kuitenkaan sovi Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan julkisen hallinnon asiakkuusstrategiaan, jossa tärkeimpänä tavoitteena on saavutettavuus, tarkoituksenmukaisuus sekä toimiva asiakaspalvelu. Myös poliisin lupahenkilöstön siirtyminen Maahanmuuttoviraston palvelukseen saattaisi vaarantua, koska sijainnilla on vaikutusta työssäkäyntialueisiin. Kokonaisuutena poliisin toimitiloja voitaisiin hyödyntää vain Raisiossa ja Vaasassa.

Maahanmuuttoviraston turvapaikka- ja lupa-asiat sijoitettaisiin samoihin toimitiloihin viidellä paikkakunnalla ja muissa toimipaikoissa erilleen, koska sopivia yhteisiä toimitiloja ei ole löytynyt. Raisiossa Maahanmuuttovirasto hyödyntäisi poliisin toimitiloja, joihin sijoittuisi Maahanmuuttoviraston noin 80 henkilön turvapaikkayksikkö, ja myös Vaasassa poliisin toimitiloja. Muiden toimitilojen osalta tullaan selvittämään mahdollisuudet sekä edellä mainittujen muiden poliisiasemien että yhteispalvelupisteiden hyödyntämiseen kokonaan uusien toimitilojen hankkimisen lisäksi.

EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröinti on vain yksi osa henkilöiden vapaan liikkuvuuden kokonaisuutta. EU-kansalaisten oleskelua koskevan ulkomaalaislain 10 luvussa on säännelty myös muista menettelyistä, jotka liittyvät kiinteästi EU-kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen. Kyseiset toimenpiteet tulisi prosessiekonomian ja asiakaspalvelun näkökulmasta järjestää samassa viranomaisessa kuin EU-kansalaisten rekisteröinti. Näitä ovat mm. oleskelukorttiasiat, rekisteröintien peruutus sekä EU-kansalaisille ja kolmannen maan kansalaisille myönnettävät oleskeluluvat, jos rekisteröitymisen edellytykset eivät täyty. Esityksen mukaan EU-kansalaisten rekisteröinnit ja näiden kolmannen maan kansalaisten perheenjäsenten oleskelukorttiasiat siirrettäisiin Maahanmuuttovirastolle.

Rekisteröintiasioilla on liityntöjä maahanmuuttohallinnon kokonaisuuteen, jolloin niiden siirtäminen Maahanmuuttovirastolle olisi perusteltua, koska kaikki oleskelulupa-asiatkin sille keskitettäisiin. EU-kansalaisen rekisteröintiin ja EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin myöntämiseen voi liittyä myös lumeavioliittopiirteitä, jolloin päätöksenteossa tulee harkittavaksi samat tunnusmerkistöt, joita oleskelulupaharkinnassa vastaavissa tapauksissa sovelletaan. Maasta poistamispäätökset ovat myös tehokkaammin tehtävissä, kun toimivalta on keskitetty yhdelle viranomaiselle. Asiakkaan kannalta on myös perusteltua, että jos rekisteröinnin edellytyksiä ei olisi, asiakkaan olisi mahdollista hakea oleskelulupaa samalta viranomaiselta, jolta hän on hakenut rekisteröintiä.

Maahanmuuttovirasto on tehokkaasti tuottanut ohjeistusta oleskelulupamenettelyn päätöksenteon tueksi, joten on odotettavissa, että sama toteutuu myös rekisteröintien kohdalla. Valtiovarainministeriöllä ei ole vastaavaa ohjaavaa toimivaltaa maistraattien suuntaan, vaan maistraatit ovat itsenäisiä toimijoita, jolloin voidaan perustellusti nähdä, että Maahanmuuttovirastossa EU-rekisteröinteihin liittyvät asiat ovat paremmin ohjattavissa, huolimatta siitä, että Maahanmuuttovirastollakin rekisteritehtävät jakautuisivat sen kaikkiin toimipaikkoihin. EU-kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät asiat ja niiden käsittely EU-toimielimissä vaativat asian koordinoimista sisäministeriön kanssa, jolloin alaisen hallinnon eli Maahanmuuttoviraston rooli niissä olisi senkin vuoksi varsin perusteltua.

Jos rekisteröinnit siirrettäisiin maahanmuuttohallinnon ulkopuolelle, se heikentäisi poliisin mahdollisuutta valvoa Suomeen saapuvia henkilöitä ja siten heikentäisi laittoman maahan-tulon ja ihmiskaupan torjuntaa. Maahanmuuttohallinnon sisällä tapahtuvalla siirrolla ei olisi niin merkittävää vaikutusta laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnan näkökulmasta, koska käytännössä koko maahanmuuttohallinnon virkamiehet on koulutettu ottamaan huomioon tapausten nämä näkökulmat ja maahanmuuttohallinnon sisällä on jo nykyisellään aktiivista yhteistyötä asioiden tiimoilta. Maahanmuuttohallinnon sisällä tapahtuva siirto ja siten siirto Maahanmuuttovirastolle olisi perusteltua korkeimman hallinto-oikeuden 10.5.2013 antaman päätöksenkin johdosta, sillä jos rekisteröintitapahtuman yhteydessä huomataan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä käännyttämisperusteita, voidaan rekisteröintiin tehdä kielteinen päätös, kunhan samalla tehdään käännyttämispäätös. Ainoastaan poliisilla, Rajavartiolaitoksella ja Maahanmuuttovirastolla on toimivalta käännyttää henkilö. Toimivallan siirtäminen Maahanmuuttovirastolle on siten kokonaisuus huomioiden perustelluin ratkaisu.

Turvapaikka-asioiden osalta ehdotuksena on, että turvapaikkahakemusten tutkinta keskitetään Maahanmuuttovirastolle. Turvapaikka-asioissa tehtävien siirrossa poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle on nähty etuja, mutta myös joitakin haittoja, ja toisaalta sen on nähty voivan ratkaisevan monia nykytilan haasteita. Asiakkaiden kannalta siirron arvioidaan merkitsevän turvapaikkamenettelyn nopeutumista ja yhdenmukaistumista, jolloin se myös vähentäisi vastaanottokeskusvuorokausia ja niistä aiheutuvia kustannuksia.

Ehdotuksen mukaan turvapaikanhakija jatkossakin hakisi turvapaikkaa poliisissa tai Rajavartiolaitoksen toimipisteessä. Jotta maassa laittomasti oleskelevat ulkomaalaiset saataisiin viranomaisen toimesta mahdollisimman kattavasti kirjattua ja selvitettyä, olisi perusteltua, että tur-

vapaikkaa voisi edelleen hakea poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimipisteissä. Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on lisäksi Maahanmuuttovirastoa laajempi toimipisteverkko, jossa hakemuksen voi jättää, ja toimipisteet ovat ajallisesti ja alueellisesti paremmin hakijoiden ulottuvilla. Hakemuksen jättämistä ei siten tässä vaiheessa keskitettäisi siten kuin kansainvälisessä vertailussa edellä kohdassa 2.2.2 on etenkin Ruotsin osalta kuvattu. Hakemus otettaisiin poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa vastaan, mutta nykyisestä alkututkinnasta poiketen ne suorittaisivat ainoastaan hakijan rekisteröintiä ja henkilötuntemerkkien ottamista koskevat toimenpiteet. Poliisi ja Rajavartiolaitos ovat suuria organisaatioita ja niillä on mahdollisuus resurssien suhteissa reagoida nopeasti suureen hakijamäärän kasvuun, jolloin toimenpiteistä voitaisiin suoriutua joustavasti ja nopeasti.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tehtävät turvapaikkahakemuksen osalta olisivat toimivallan siirtämisen jälkeen suppeammat kuin nykyisin. Tehtävänä olisi hakijan turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen ja hakijan rekisteröinti, maastapoistamispäätösten täytäntöönpano sekä tietyissä tapauksissa päätöksen tiedoksianto aiemmin mainitun erillisen ulkomaalaislain muutoksen mukaisesti. Ideana olisi, että tehtäviä voitaisiin lain ja viranomaisten välisen yhteistyön puitteissa ja tilanteen niin vaatiessa sopia tehtävän toisin tai menettelyn edelleen sujuvoittamiseksi. Turvapaikkahakemuksen vastaanottamiseen liittyisi asian vireillepano UMA-järjestelmässä, hakemusta ja hakijaa koskevien perustietojen kirjaaminen tietojärjestelmiin sekä henkilöllisyysasiakirjojen tarkastaminen ja tarvittaessa niiden haltuunotto sekä ensimmäisen asteen aitousarviointi. Hakijalle annettaisiin tässä vaiheessa myös kirjallisesti esitteiden muodossa tietoa turvapaikkamenettelystä ja hänen asemastaan ja oikeuksistaan siinä. Perustietoina kirjattaisiin hakijan nimi, syntymäaika ja -paikka, kansalaisuus, kotipaikka, äidinkieli ja tulkkauskieli. Lisäksi hakijasta otettaisiin ulkomaalaislain edellyttämät sormenjäljet UMA- ja Eurodac-rekistereihin sekä ulkomaalaislain 131 §:n edellyttämät henkilötuntemerkit Retu-tuntemerkkirekisteriin sekä tehtäisiin tarvittavat rekisteröinnit ja rekisteritarkistukset (Eurodac, AFIS, UMA, VIS). Hakija toimittaa itse valokuvan oleskelulupakorttia varten. Poliisi ja Rajavartiolaitos eivät enää selvittäisi hakijan henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen toimenpiteenä, vaan ne siirtyisivät Maahanmuuttoviraston tehtäviksi. Alkuvaiheen toimenpiteiden jälkeen hakija ohjattaisiin vastaanottokeskukseen odottamaan Maahanmuuttoviraston turvapaikkatutkintaa.

Poliisille ja Rajavartiolaitokselle jäisi ehdotuksen mukaan edelleen ulkomaalaisvalvontaan liittyviä tehtäviä. Poliisi ja Rajavartiolaitos voisivat edelleen selvittää hakijan henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä omaan toimialaan kuuluvana asiana, eikä niillä olisi tarvetta enää ylläpitää turvapaikkatutkinnan osaamista. Sen sijaan poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa tulisi silti edelleen ylläpitää ja kehittää ulkomaalaisasioiden osaamista ja kohdistaa osaamista ulkomaalaisvalvontaan ja muihin niille ulkomaalaislain mukaan kuuluviin tehtäviin. Turvapaikkahakemisen alkuvaiheen toimenpiteiden ja hakijan rekisteröinnin yhteydessä poliisi ja Rajavartiolaitos voivat hoitaa hakijan mahdollisia rikosasioita ja ottaa hakijan tarvittaessa säilöön pakkokeinolain (806/2011) tai ulkomaalaislain nojalla. Toimivaltamuutosten jälkeen poliisi ja Rajavartiolaitos keskittyisivät selkeämmin ydintehtäviinsä, erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon, rikostutkintaan, rajaturvallisuuteen, tiedonkeruuseen ja analysointiin liittyen.

Maahanmuuttovirasto on katsonut olevansa lähtökohtaisesti valmis siirtoon ja että sillä on siihen valmiudet sekä oleskelulupa- että turvapaikka-asioissa. Edellä mainittu arviointiryhmä on todennut, että siirto on mahdollista toteuttaa. Siirtoa puoltaa muun muassa se, että nykytilanteessa ulkomaalaislupa- ja turvapaikka-asioilla ei ole selkeää prosessinomistajaa, jonka vastuulla olisi kokonaisuuden hallinta. Usean viranomaisen malli voidaan nähdä asiakkaan kannalta sekavana. Asioiden keskittämisen, tietojärjestelmien kehittämisen ja automaation lisäämisen tuloksena tarvittavien henkilöresurssien määrä vähenisi ja lupamenettelyn tuloksellisuus paranisi. Lisäksi tilastotuotannon laatu paranisi ja tietopalvelu- ja analyysitoiminta vah-

vistuisi. Toimivallansiirron yhteydessä myös tulosohjaamisen, tavoitteenasettelun ja tulokset-  
lisuuden seurannan arvioitaisiin paranevan, selkiytyvän ja tehostuvan.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan tiettyjen maahanmuuttohallinnon tehtävien siirtoa poliisilta ja Rajavartiola-  
laitokselta Maahanmuuttovirastolle, jolloin esityksellä on taloudellisia vaikutuksia ainakin  
näiden viranomaisten välillä. Lisäksi kustannusvaikutuksia syntyy Maahanmuuttoviraston  
toimipisteverkoston luomisesta, UMA-järjestelmään integroitavan ajanvarausjärjestelmän  
luomisesta sekä UMA-järjestelmän toimintojen muutoksista. Tehtävien siirrolla voi olla vai-  
kutusta myös asiakkailta perittäviin käsittelymaksuihin.

#### 4.1.1 Lupa-asiat ja niihin liittyvät toimitila-asiat

Ulkomaalaisten oleskeluun liittyviä lupa-asioita ja kansalaisuusasioiden vastaanottoa ja vireil-  
lepanoa hoitanut poliisin henkilöstö ehdotetaan tehtävien siirtämisen yhteydessä siirrettäväksi  
Maahanmuuttoviraston palvelukseen. Henkilöstövaikutuksia käsitellään tarkemmin kohdassa  
4.4.

Oleskelulupa-asiat ovat poliisin maksullista toimintaa, joten Maahanmuuttovirastoon siirty-  
väksi suunnitellun henkilöstön palkkaus- ja sivukulut on katettu oleskelulupahakemusten suo-  
ritemaksuilla saaduilla tuloilla. Tehtävien siirron myötä poliisin lupatuotot vähenevät ja vas-  
taavasti niiden tuottamiseen tarvittavat henkilöstömenot poistuvat. Alla olevassa taulukossa on  
kuvattu poliisin toimivaltaan kuuluvien oleskeluoikeutta koskevien hakemusten määrä ja niitä  
vastaavat tuotot vuosina 2013—2015.

	2013	2014	2015
Hakemukset (kpl)	61 244	55 043	54 900
Suoritemaksut (€)	6 650 000	6 420 000	6 493 000

Poliisin myöntämistä ulkomaalaisasioihin liittyvistä luvista peritään seuraavat, sisäministeriön  
asetuksessa poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2016 (1484/2015) säädetyt omakus-  
tannushinnat:

<b>Muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja</b>	
Matkustusasiakirjan myöntäminen (sisältää VRK:n maksun 3,50 €)	44 €
Hylkäävä päätös	44 €
<b>Oleskelulupa</b>	
Oleskelulupa (sisältää VRK:n maksun 3,50 €)	159 €
Opiskelijat, alaikäiset (sisältää VRK:n maksun 3,50 €)	119 €
Oleskelulupakortin uudistaminen (sisältää VRK:n maksun 3,50 €)	78 €
<b>Oleskeluoikeuden rekisteröinti ja oleskelukortti</b>	
Unionin kansalaisen ja rinnastettavan oleskeluoikeuden rekisteröinti	50 €
Todistus pysyvistä oleskeluoikeudesta	25 €
Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti (sisältää VRK:n maksun 3,50 €)	115 €
Oleskelukortin uudistaminen (sisältää VRK:n maksun 3,50 €)	90 €
<b>Viisumi</b>	
Viisumin jatkaminen	30 €

Toimivallan siirtämisen yhteydessä poliisiin ja Maahanmuuttoviraston maksuasetukset uudistetaan vastaamaan niitä tehtäviä ja suoritteita, joista ne toimivaltansa mukaisesti tulevat vastaanmaan. Maksuasetukset tulisivat voimaan samaan aikaan toimivaltasiirron kanssa. Valtion maksuperustelain (150/1992) 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (*omakustannusarvo*). Maahanmuuttovirasto huolehtii suoritemaksujen määrittelyn yhteydessä siitä, että suoritehinnat vastaavat niiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia ja esimerkiksi henkilöstö-, toimitila- yms. kulut tulevat asianmukaisesti katettua.

Ulkomaalaislupa-asioiden siirron myötä poliisiin katettavaksi jää nykyisin ulkomaalaislupien hintoihin vyörytettyjä yhteiskustannuksia, muun muassa toimitilakustannuksia. Kustannuslaskelmissa yhteiskustannukset vyörytetään työaikakirjausten perusteella poliisiin eri toiminnolle. Ulkomaalaislupa-asioiden siirron myötä poliisiin maksullisesta toiminnasta vähenee noin reilu 200 000 tuntia. Tämä tarkoittaa sitä, että maksulliseen lupatoimintaan kohdistuu noin 2 milj. euroa vähemmän yhteiskustannuksia. Laskennassa poliisiin muiden toimintojen yhteiskustannukset nousevat tämän johdosta, eli poliisiin budjettirahoituksen tarve kasvaa vastaavalla summalla edellyttäen, että yhteiskustannukset pysyvät nykytasolla.

Esityksessä ehdotetaan, että tehtävien siirtämisen myötä poliisiin toimivalta oleskelulupahakemusten sekä kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten vastaanotossa ja EU-kansalaisten rekisteröinnissä siirtyy Maahanmuuttovirastolle. Tehtävien siirron myötä Maahanmuuttoviraston nykyistä toimipisteverkkoa tulee laajentaa nykyisestä. Tarkoituksenmukaisen ja riittävän kattavan toimipisteverkon aikaansaamiseksi Maahanmuuttovirasto on suunnitellut perustaa yhdeksän toimipistettä seuraaville paikkakunnille: Helsinki, Turku, Tampere, Lahti, Lappeenranta, Kuopio, Vaasa, Oulu ja Rovaniemi. Ahvenanmaalla käsiteltävien asioiden määrä on vuonna 2014 ollut vähäinen, yhteensä 341 lupa-asiaa, sisältäen ensimmäiset lupa-asiat, jatko-oleskelulupa-asiat ja EU-rekisteröintiä sekä kansalaisuushakemusten vastaanottoa koskevat asiat. Ahvenanmaalle ei sen vuoksi olisi tulossa omaa toimipistettä, vaan asiakkaita palveltaisiin joko Turussa tai ajanvarauksella Maarianhaminassa.

Maahanmuuttoviraston toimipisteiden sijaintipaikkakuntia ei esitetä määriteltäväksi laissa. Tarkoituksena on, että toimipaikkoja tulee voida muuttaa, jos tilanne sitä vaatii.

Poliisihallitus ja Maahanmuuttovirasto ovat selvittäneet mahdollisuuksia hyödyntää poliisin olemassa olevia toimitiloja Maahanmuuttoviraston tarpeisiin. Maahanmuuttovirasto on suhtautunut positiivisesti pääpoliisiasemilla mahdollisesti vapautuvien tilojen hyödyntämiseen. Selvitys osoitti, että edellä mainittujen paikkakuntien pääpoliisiasemat ovat jo nykyisellään täysimääräisesti poliisin käytössä, eikä niihin ole mahdollista sijoittaa Maahanmuuttoviraston henkilöstöä, palveluita ja asiakaspalvelupisteitä riittävästi. Poikkeus olisi Vaasa, jossa poliisin toimitiloja voitaisiin hyödyntää sekä turvapaikka- että lupa-asioissa. Maahanmuuttoviraston turvapaikka- ja lupa-asiat sijoitettaisiin samoihin toimitiloihin viidellä paikkakunnalla (Helsinki, Oulu, Lappeenranta, Rovaniemi ja Vaasassa) ja lopuissa toimipaikoissa erilleen, koska sopivia yhteisiä toimitiloja ei ole löytynyt. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköllä ei ole toimintaa Tampereella, Lahdessa eikä Kuopiossa.

Milloin poliisin toimitiloja ei voitaisi hyödyntää, pyrittäisiin hyödyntämään muita valtion omistamia tiloja, jotka ovat vapaina tai vapautumassa toisen viranomaisen käytöstä.

Maahanmuuttoviraston lupa-asioiden toimipisteverkosto tulee merkittävästi kasvamaan nykyisestä verrattuna sen nykyisiin toimipaikkoihin, käytännössä Helsingin päätoimipaikkaan verrattuna. Toimipaikkojen lukumäärä lisääntyy ja niistä aiheutuu kustannuksia. Maahanmuuttoviraston toimipaikkaverkko ei kuitenkaan tule olemaan yhtä laaja kuin se on nyt poliisilla (noin 50 paikkaa). Maahanmuuttovirasto huomioi toimitilasunnittelussaan tavoitteensa säh-

köisen asioinnin hyödyntämisestä ja käyntiasioinnin vähentämisestä. Toimitilakustannukset otetaan huomioon maksuasetuksen valmistelussa, jotta toimitiloista aiheutuvat lisääntyvät kustannukset tulevat katetuiksi.

Turvapaikkahakemusten määrän huomattavan kasvun johdosta on arvioitavissa, että se lähivuosina johtaa myös perhesidehakemusten ja kansalaisuushakemusten määrän lisääntymiseen. Vuonna 2015 Suomeen saapui yhteensä yli 32 000 turvapaikanhakijaa, noin kymmenenkertaisesti aiempiin vuosiin verrattuna. Turvapaikanhakijoiden määrän merkittävää kasvua ennakoidaan seuraavan vastaavansuuntainen kasvu perheenjäsenten oleskelulupahakemusten määrässä. Maahanmuuttovirasto arvioi, että vuosina 2016—2017 perhesiteen perusteella tehtävien hakemusten määrä nousee 35 000—45 000 hakemuksella. Viime vuosina kansainvälistä suojelua saavien ulkomaalaisten perheenjäsenten oleskelulupahakemuksia on jätetty keskimäärin 700 vuodessa. Toimitilaratkaisuissa tuleekin huomioida tarve käsitellä kasvanutta hakija- ja hakemusmäärää.

Maahanmuuttoviraston tulevien toimitilojen vuokrakustannuksiksi arvioidaan 537 000 euroa vuodessa. Laskennassa on käytetty kaavaa: siirtyvän henkilöstön määrä (112 htv) x (keskimääräinen tila-arvio)  $20 \text{ m}^2/\text{htv}$  x (keskimääräinen neliöhinta)  $20 \text{ €/m}^2$  x 12 kuukautta. Lisäksi kustannuksiin on laskettava toimitilahankesuunnitelmat (käytettävissä olevien valtion toimitilojen muuttaminen Maahanmuuttoviraston tarpeisiin jne.) muun muassa Helsingin toimipisteiden osalta. Nämä kustannukset selviävät toimipistekohtaisesti toimitilahankkeiden edetessä.

Siirrosta ei arvioida aiheutuvan merkittäviä muutoksia poliisista Maahanmuuttoviraston palvelukseen siirtyvän henkilöstön palkkakustannuksiin. Kuten edellä on todettu, oleskelulupa-asiat ovat poliisin maksullista toimintaa, joten Maahanmuuttovirastoon siirtyväksi suunnitellun henkilöstön palkkaus- ja sivukulut on katettu oleskelulupahakemusten suoritemaksuilla saaduilla tuloilla.

Palkkakulut voidaan arvioida kaavalla:  $112 \text{ htv} \times 70\,000$  euroa ollen 7,8 milj. euroa vuodessa.

#### 4.1.2 Turvapaikka-asiat

Turvapaikka-asioihin liittyvien tehtävien siirron myötä poliisin ja Rajavartiolaitoksen henkilöstö ei siirry Maahanmuuttoviraston palvelukseen tarkemmin kohdassa 4.4 mainituista syistä.

Maahanmuuttovirastolle siirretään pysyvänä kehys siirtona vuodesta 2017 alkaen poliisin turvapaikkatutkintaan kohdentuvaa 11 henkilötyövuotta vastaava määräraha 660 000 euroa/vuosi (htv-hinta 60 000 euroa). Lainmuutosta turvapaikka-asioissa tavoitellaan voimaan heinäkuussa 2016, jolloin vuoden 2016 osalta määrärahasiirto on puolet eli 330 000 euroa.

Poliisille on myönnetty turvapaikanhakijoiden määrän voimakkaaseen kasvuun vastaamiseksi vuoden 2016 täydentävässä talousarviossa yhteensä 4,5 milj. euron pysyvä määrärahalisäys turvapaikkatutkinnan tehtäviin ja muihin henkilöstökustannuksiin (poliisin alkuvaiheen rekisteröinti, tutkinta ja päätösten tiedoksiannot ml. poliisin valmiusryhmän ja muun henkilöstön ylityöt). Tästä lisämäärärahasta Maahanmuuttovirastolle siirretään siirtyviä tehtäviä ja turvapaikanhakijamäärän kasvun (ennuste 10 000 hakijaa vuosittain) mukaista hakijamäärää vastaava rahoitusosuus 1 milj. euroa. Vuoden 2016 osalta siirto tästä erillismäärärahasta tehdään osittaisena ollen 470 000 euroa. Siirtosummassa on huomioitu lain voimaantuloajankohdan lisäksi poliisin alkuvuodesta 2016 jo suorittamat turvapaikkatutkinnat ja poliisille edelleen jäävät tehtävät.

Taulukossa on yhteenveto turvapaikka-asioihin liittyvistä määrärahasiirroista poliisin toimintamomentilta Maahanmuuttovirastolle.

HE 64/2016 vp

	2016	2017	2018	2019	2020
Poliisin turvapaikkatutkintaan sitoutunutta 11 htv:n resurssia vastaava osuus	330 000	660 000	660 000	660 000	660 000
Maahanmuuttovirastolle siirrettävä osuus tp - tilanteen johdosta poliisille osoitetusta 4,5 milj. euron lisämäärärahasta	470 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
<b>Yhteensä</b>	<b>800 000</b>	<b>1 660 000</b>	<b>1 660 000</b>	<b>1 660 000</b>	<b>1 660 000</b>

Siirrossa on huomioitu, että poliisille jää edelleen turvapaikkatutkinnan alkuvaiheen tehtäviä sekä ulkomaalaisvalvontaan, maastapoistamistoimintaan ja laittomaan maahantuloon liittyvän rikollisuuden torjuntaan liittyviä tehtäviä. Siirto toteutetaan vuoden 2016 II lisätalousarvioesityksen valmistelun yhteydessä. Rajavartiolaitoksen osalta määrärahasiirtoa ei tehdä.

#### 4.1.3 Muut taloudelliset vaikutukset

Poliisista Maahanmuuttovirastoon siirtyvän henkilöstön käyttöön tarkoitettujen tietojärjestelmien, työasemien, ohjelmistojen, lisenssien ja niihin liittyvien IT-palvelujen osalta sekä UMA-järjestelmään tehtävistä muutoksista Maahanmuuttovirastolle aiheutuu kertaluonteinen 130 000—170 000 euron kustannus.

Maahanmuuttovirastolla ei ole käytössä kassajärjestelmää. Kun Maahanmuuttovirasto alkaa ottaa hakemuksia vastaan, tarvitsee se hakemusmaksujen perimistä ja tilittämistä varten kassajärjestelmän. Järjestelmän käyttöönoton kustannusarvio on 350 000 euroa ja vuosittainen ylläpitokustannus 50 000 euroa.

Poliisi on käyttänyt asiakaspalvelussaan sähköistä ajanvarausjärjestelmää. Poliisin suunnitelmissa on oman ajanvarausjärjestelmän sulkeminen 10.10.2016 siten, ettei aikoja poliisin ajanvarausjärjestelmän kautta vuodelle 2017 voi enää varata. Vuodelle 2017, jolloin toimivaltasiirto poliisilta Maahanmuuttovirastolle olisi tullut voimaan, ajat olisi varattava 11.10.2016 alkaen Maahanmuuttoviraston ajanvarausjärjestelmän kautta. Ajanvarauksessa on muutaman kuukauden jono, joten tästä syystä poliisin ajanvaraus suljetaan jo 10.10.2016. Maahanmuuttoviraston on tarkoitus rakentaa UMA-järjestelmään ja sähköiseen asiointipalveluun Enter Finlandiin integroitava vastaavantyyppinen ajanvarausjärjestelmä, jonka kertaluonteinen hankintahinta on 350 000 euroa. Maahanmuuttoviraston tarkoituksena on ajanvarausjärjestelmällä hallinnoida toimipaikkojensa asiakaskäyntejä, jolloin se voi ennakoida lupa-asioiden määriä ja suunnitella toimintaa tehokkaasti. Järjestelmä sisältäisi myös työvuorohallinnan toimipisteittäin, tarvittavien asiointityyppien seurannan sekä tarvittavien resurssien ennakoitupalvelun. Asiakas voisi ajanvarausjärjestelmää käyttämällä valita paikkakunnan, jossa hän haluaa asioida, ja näin varmistaa, että hän voi asioida Maahanmuuttovirastossa haluamaan aikana ja ajoissa.

Maahanmuuttoviraston tavoitteena on, kuten edellä on kuvattu, kehittää tietojärjestelmiä ja lisätä automaatiota. Toimintaa voidaan tehostaa samantyyppisellä menettelyllä kuin Suomen passin haun kohdalla menetellään, jossa valokuvausliike ottaa hakijasta valokuvaohjeen mukaiset kriteerit täyttävän valokuvan, joka toimitetaan sähköisesti välitalennuspaikkaan, josta se edelleen poimitaan poliisin passijärjestelmään. Maahanmuuttoviraston kohdalla valokuva tulisi liitettäväksi UMA-järjestelmässä oleskelulupahakemukseen ja oleskelulupakorttiin, kun oleskelulupa myönnetään. Toinen prosessia nopeuttava menettelymuutos olisi se, että ensimmäisen oleskelulupahakemuksen kohdalla annetut sormenjäljet voitaisiin sellaisinaan käyttää



myöhemmässä vaiheessa ilman hakijan velvollisuutta antaa sormenjäljet uudelleen. Se, että sormenjälkiä ei välttämättä otettaisi jokaisen hakemuksen yhteydessä uudelleen ja että valokuvavertailulla voitaisiin varmistua oikeasta henkilöstä, menettely säästäisi Maahanmuuttoviraston henkilöstömenoja. Menettelyllä voitaisiin myös mahdollistaa täysin sähköinen hakeminen ilman velvollisuutta asioida viranomaisessa, jolloin merkitystä ei olisi sillä, että Maahanmuuttovirastolla ei ole yhtä laajaa toimipisteverkkoa kuin poliisilla on nyt. Valokuvien vertailua ollaan ottamassa poliisissa käyttöön, ja Maahanmuuttoviraston kohdalla teknisen toteuttamisen hankintahinta olisi tältä osin 200 000 euroa.

Oleskelulupa-asioiden keskittämällä yhdelle viranomaiselle eli Maahanmuuttovirastolle tavoitellaan kohtuullisella aikavälillä tuottavuuden parannusta ja pitkällä aikavälillä kustannussäästöjä toiminnan tehostumisen myötä. Tehokkuutta saadaan esimerkiksi toimintojen ja menettelyn keskittämistä sekä hakijoiden henkilökohtaisen asiointitarpeen vähenemisestä. Turvapaikkahakemusten tutkinnan keskittämisen myötä päätöksenteko nopeutuu, mikä vähentäisi vastaanottokeskusvuorokausia ja niistä aiheutuvia kustannuksia. Maahanmuuttoviraston tavoitteena on asioita keskittämällä, tietojärjestelmiä kehittämällä ja automaatiota lisäämällä vähentää tarvittavan henkilöresurssin määrää ja parantaa lupamenettelynsä tuloksellisuutta.

#### 4.2 Vaikutukset asiakkaille

Ulkomaalaisen oleskeluoikeuteen liittyvien lupa- ja rekisteröintiasioiden keskittäminen yhden viranomaisen hoidettavaksi lisää käytäntöjen ja päätöksenteon yhdenmukaisuutta ja sitä kautta oikeusvarmuutta. Asiakkaan kannalta on yksinkertaista asioida kaikissa oleskeluoikeuteensa liittyvissä asioissa saman viranomaisen kanssa. Myös neuvonnan johdonmukaisuus ja samansisältöisyys paranevat. Maahanmuuttoviraston on tarkoitus panostaa voimakkaasti sähköisen asioinnin ja lupakäsittelyn automatisoinnin lisäämiseen, mikä merkitsee yksinkertaisempia ja nopeampia lupamenettelyitä. Asioiden siirtäminen viranomaiselta toiselle vähenee ja prosessit selkeytyvät. Myös asiakkaiden yhdenvertaisuus paranee, kun käsittelevä viranomainen ei riipu lupatyypistä tai hakemuksen tekopaikasta.

Poliisilla on tällä hetkellä noin 70 toimipistettä, joissa hoidetaan ainakin osittain siirrettäviä lupa- ja rekisteröintiasiota. On huomattava, ettei kaikissa toimipisteissä kuitenkaan oteta vastaan kaikentyyppisiä hakemuksia, ole valmiutta antaa yksityiskohtaisia neuvoja lupamenettelystä tai -perusteista taikka tehdä hakemukseen päätöstä. Esityksen tarkoituksena on, että kaikissa Maahanmuuttoviraston tulevilla toimipisteissä on valmius antaa asiantuntevaa palvelua kaikissa ulkomaalaisasioissa ja myös tehdä päätös ainakin yksinkertaisimmista asioissa, jollaisia ovat esimerkiksi tyypilliset EU-kansalaisen rekisteröintihakemukset ja selkeät myönteiset päätökset.

Maahanmuuttoviraston suunnitelmissa on, että käyntiasiakaspalvelun omaava toimipiste olisi yhdeksällä paikkakunnalla (Helsinki, Turku, Tampere, Lahti, Lappeenranta, Kuopio, Vaasa, Oulu ja Rovaniemi), joten palveluverkosto tosiasiallisesti supistuu selkeästi verrattuna poliisin nykyiseen verkostoon. Näin ollen asiointimatkat joissakin tapauksissa kasvavat, mutta ovat toisaalta huomattavasti lyhyemmät kuin ulkomailta käsin hakemuksia vireille panevilla asiakkailla. Toimipisteet on tarkoitus sijoittaa niille paikkakunnille, joilla suurin osa siirrettävistä lupa-asioista jo nykyisin hoidetaan ja jonne on hyvät kulkuyhteydet paikkakunnilta, joissa toimipisteitä ei enää tule olemaan. Jos joillakin paikkakunnilla asiakasmäärät jäisivät suhteellisen pieniksi, olisi mahdollista, että toimipiste olisi avoinna vain rajoitetusti. Näillä näkymin tällainen tilanne saattaa olla Rovaniemellä. On huomattava, että nyt tarkoitettavat lupa- ja rekisteröintiasiat ovat luonteeltaan sellaisia, ettei asiointitarvetta keskimäärin tule toistuvasti, sillä uusi oleskelulupa tulee haettavaksi yleensä noin vuoden jälkeen tai vasta myöhemmin ja EU-kansalaisen on tehtävä rekisteröintihakemus kolmen kuukauden kuluessa maahantulopäivästä. Lisäksi asiakkaan asiointitarve ei yleensä ole kiireinen, koska hän voi jättää jatko-oleskelulupaa koskevan hakemuksensa vireille hyvissä ajoin ennen lupansa voimassaoloajan

umpeutumista. Kansalaisuutta voi puolestaan hakea milloin tahansa sen jälkeen, kun edellytykset sen saamiseen täyttyvät. On lisäksi tarkoitus, että poliisissa käytössä olevan kaltaista sähköistä ajanvarausjärjestelmää hyödynnettäisiin myös siirron jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto tehtäviä hoitaisi, jolloin asiakas voisi valita asioinnin ajankohdan itse. Maahanmuuttovirastolla on lisäksi tarkoitus edelleen kehittää sähköisen asioinnin mahdollisuuksia, jolloin tavoitteena on ajasta ja paikasta riippumaton asiakaspalvelu.

Turvapaikkamenettelyn käynnistymisen osalta tilanne ei sikäli muutu, että hakemuksen voi jatkossakin jättää mihin tahansa poliisiin tai Rajavartiolaitoksen toimipisteeseen.

Toimivallan siirrolla turvapaikka-asioissa tähdätään menettelyn nopeuttamiseen ja yhdenmukaistamiseen sekä päätösten korkean laadun varmistamiseen, mikä on hakijoiden edun mukaista. On myös hakijan kannalta selkeämpää, että yksi viranomainen hoitaa koko turvapaikkatutkinnan.

### 4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lupa-asioiden siirron osalta poliisiin ja Maahanmuuttoviraston tehtäväjako selkiytyy, kun lupa-asioiden kokonaisuus tulee Maahanmuuttoviraston hoidettavaksi. Lupamenettelystä tulee selkeästi yhden viranomaisen hallussa oleva kokonaisuus. Oleskelulupahakemuksen käsittelyprosessi yksinkertaistuu ja nopeutuu, kun asiaa ei enää tarvitse siirtää edestakaisin viranomaiselta toiselle hakemuksen vastaanoton, alustavan käsittelyn, asianosaisten mahdollisten kuulemisen, päätöksenteon ja tiedoksiannon suorittamista varten.

Maahanmuuttoviraston toiminta muuttuu merkittävästi, kun se alkaa hoitaa myös hakemusten vastaanottoa ja muuta laajamittaista asiakaspalvelua. Sen toimipisteiden määrä kasvaa, mikä tuo haasteita talous- ja henkilöstöhallinnon toimintoihin. Myös henkilöstömäärän kasvu on prosentuaalisesti merkittävä. Henkilöstön kouluttamiseen siirron tapahduttua on varattava resursseja, vaikka kaikki siirtyvät asiat ovat sellaisia, joihin myös Maahanmuuttovirasto voi jo nykyisen lain nojalla tehdä päätöksen. Poliisista Maahanmuuttoviraston palvelukseen siirtyvä henkilöstö tuo osaamisensa mukanaan, millä on muun muassa merkitystä erityisesti EU-kansalaisten rekisteröinnissä ja näiden perheenjäsenten oleskelukorttien myöntämisessä, jotka ovat käytännössä tähän saakka olleet lähes yksinomaan poliisiin tehtävänä, sekä käyntiasiakaspalvelun järjestämisessä.

Poliisille ja Rajavartiolaitokselle jää edelleen ulkomaalaisasioissa merkittäviä tehtäviä liittyen ulkomaalaisvalvontaan, turvaamistoimiin ja maastapoistamiseen. Turvapaikkamenettelyn osalta näiden rooli pienenee, kun Maahanmuuttovirasto alkaa hoitaa turvapaikkatutkintaa kokonaisuudessaan. Turvapaikanhakija kuitenkin edelleen hakisi kansainvälistä suojelua poliisissa tai rajalla, jossa poliisi tai Rajavartiolaitos vastaanottaisi hakemuksen ja rekisteröisi hakijan, minkä jälkeen Maahanmuuttovirasto suorittaisi turvapaikkatutkinnan.

Toimivaltamuutosten johdosta viranomaisten välisen yhteistyön ja tietojenvaihdon merkitys entisestään kasvaa. Se, että nykyisin oleskelulupaa on haettu poliisilaitoksella ja että turvapaikkamenettelyssä poliisi ja Rajavartiolaitos ovat olleet vahvemmin prosessissa mukana, on mahdollistanut poliisitoiminnassa tarpeellisen tiedon hankkimisen suoraan poliisiin ja Rajavartiolaitoksen toimesta. Toimivaltamuutosten johdosta on keskeistä, että viranomaisten kesken sovitaan sellaisista yhteistyömuodoista ja tietojenvaihdosta, joilla poliisi ja Rajavartiolaitos saavat toimivaltansa kannalta oleellisen tiedon. Maahanmuuttoviraston olisi siten ilmoitettava poliisille tietoonsa tulleesta epäilystä rikoksesta ja muista seikoista, jotka ovat merkityksellisiä poliisille. On keskeistä, että Maahanmuuttoviraston ja poliisin välillä sovitaan menettelystä ja koulutetaan henkilöstöä tekemään sellaisia havaintoja, joilla on merkitystä poliisitoiminnassa. Osaltaan tähän vastattaisiin myös säädösmuutoksella siten, että keskusrikospoliisille ja paikallispoliisille ehdotetaan samankaltaista oikeutta kuin voimassa olevan lain mukaan suoje-

lupoliisilla on osallistua turvapaikkapuhutteluun tietyssä tilanteessa. Tällöin poliisi kuitenkin suorittaisi oman mahdollisen tutkintansa poliisitutkintana ja turvapaikkatutkinta säilyisi Maahanmuuttovirastolla.

Viranomaisyhteistyössä lupapäätöksenteon ja rikostutkinnan kannalta keskeisen tiedon välittäminen toimivaltaiselle viranomaiselle tulee olla jatkossakin molemminpuolista, mitä se on tälläkin hetkellä, eikä nyt ehdotettavan toimivaltamuutoksen ole tarkoitus muuttaa tätä tilannetta. Näin ollen poliisilla ja Rajavartiolaitoksella oleva lupaharkintaan vaikuttava tieto tulee voida vastaavasti informoida Maahanmuuttovirastolle. Toimivaltamuutosten jälkeen menettelyssä tulee edelleen olla se kokonaisuhyöty, että väärinkäytökset, rikkomukset ja rikokset saadaan mahdollisimman tehokkaasti paljastettua. Myös toiminta laitonta maahanmuuttoa ja esimerkiksi ihmiskauppaa vastaan edellyttää jatkossakin Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen välistä tiivistä yhteistoimintaa toimivaltamuutoksista riippumatta.

#### 4.4 Henkilöstövaikutukset

Ulkomaalaisten lupa- ja rekisteröintiasioiden siirrolla olisi merkittäviä vaikutuksia niitä asioita poliisilaitoksilla nyt hoitavaan henkilöstöön. Siirron myötä poliisin henkilöstötarve vähenee ja Maahanmuuttoviraston lisääntyy. Tehtävien siirron lähtökohtana on, että Maahanmuuttoviraston tarvitsema lisäresurssi saadaan mahdollisimman suurelta osin poliisilta vapautuvasta henkilöstöstä. Koska siirron henkilöstövaikutukset ovat merkittäviä, sen yhteydessä noudatettavista henkilöstöpoliittisista periaatteista on säädösvalmistelun yhteydessä vahvistettu erillinen asiakirja ja asiaa on käsitelty sisäministeriön hallinnonalan yhteistoimintamenettelyssä. Kysymys on käytännössä sen täsmentämisestä, miten lainsäädäntö, virkaehtosopimus ja valtionhallinnon muutostilanteita varten laaditut periaatteet soveltuvat tähän tilanteeseen.

Valtion virkamieslain (1548/2011) 5 a §:n 1 momentin mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon kuin tehtävät siirtyvät. Siirto virkamiehen työssäkäyntialueella tai -alueelle ei 3 momentin mukaan edellytä hänen suostumustaan. Käytännössä lain nojalla siirtyisivät ne henkilöt, joiden työnkuvasta vähintään 50 prosenttia käsittää siirrettäviä lupa-asioita. Jos kaikki Maahanmuuttovirastossa siirron myötä tarjottavat tehtävät eivät tule täytetyksi lain nojalla tapahtuvien siirtojen jälkeen, voidaan tarpeen mukaan järjestää ilmoittautumismenettely, jonka yksityiskohdista on linjattu yllä mainituissa henkilöstöpoliittisissa periaatteissa.

Haasteena tarkan henkilöstövaikutusten arvion tekemisessä on se, että siirrettäviksi ehdotetut tehtävät eivät poliisilaitoksilla muodosta erityisen selviä kokonaisuuksia. Ulkomaalaisten lupa-asiat ovat useissa tapauksissa vain osa henkilön toimenkuvasta. Monissa toimipisteissä tehtäviin sitoutuu kokonaisuudessaan alle yksi henkilötyövuosi. Säädösvalmistelua edeltäneessä selvitysvaiheessa päädyttiin työaikakirjanpidon kautta arvioimaan, että siirrettäviin tehtäviin sitoutuu poliisissa 107,6 henkilötyövuoden resurssi. Säädösvalmisteluvaiheessa kuitenkin tarkentui, että kysymyksessä oli ns. aktiiviseen työaikaan perustunut laskelma, jossa ei otettu huomioon muuhun kuin varsinaisiin työtehtäviin kuluva aikaa. Laskelma tehtiin uudelleen siten, että määritettiin ensin työaikakirjausten avulla siirrettävien lupa-asioiden osuus kullakin poliisilaitoksella suoritettavista kaikista tehtävistä. Tällä suhdeluvulla kerrottiin poliisilaitoksen koko henkilöstöresurssi. Tässä laskelmassa on huomioitu myös muille kuin varsinaisille ulkomaalaislupa-asioita koskeville työaikakoodeille kirjautunut relevantti työaika. Tällaisia ovat lupahallinnon yleiset koodit, kuten opetus ja neuvonta, kehittämis- ja suunnittelutehtävät sekä lausunnot muille viranomaisille. Tulokseksi saatiin näin 136,9 henkilötyövuotta, joka siis kuvaa laitoksilla siirrettäviin tehtäviin sitoutuvaa kokonaisenhenkilöresurssia. Niiden henkilöiden lukumäärä, joita siirto jollakin tavalla koskettaa, on kuitenkin selkeästi suurempi toimenkuvien moninaisuuden vuoksi.

Ahvenanmaan poliisiviranomainen muodostaa tältä osin oman kokonaisuutensa; siellä siirrettiin asioihin sitoutuu noin yhden henkilötyövuoden resurssi, joka muodostuu kahden henkilön 50-prosenttisesta työpanoksesta.

Maahanmuuttovirasto on arvioinut voivansa hoitaa poliisilta siirtyvät tehtävät noin 20 prosenttia poliisia pienemmällä henkilöresurssilla, sähköisen asioinnin lisäämisellä ja automaation hyödyntämisellä, jolloin uuden henkilöstön arvioitu tarve olisi nykyisillä asiamäärillä 112 henkilötyövuotta. Tehokkuutta saadaan esimerkiksi toimintojen keskittämistä sekä hakijoiden henkilökohtaisen asiointitarpeen vähentämisestä. Näin ollen on selvää, että koko poliisilaitoksilla tehtäviin sitoutuvaa henkilöstöresurssia ei saada siirrettyä Maahanmuuttovirastoon, vaan jäljelle jäävän henkilöstön osalta on sovellettava muita tavanomaisia uudelleenjärjestelyjä. Niistä on niin ikään tarkemmin linjattu siirron henkilöstöpoliittisissa periaatteissa.

Kuten edellä on todettu, Maahanmuuttovirastolle tulisi suunnitelmien mukaan yhdeksän toimipistettä ympäri maata. Siirron myötä tarvittava henkilöstö jakautuisi näille paikkakunnille niiden odotettujen asiakasvolyymien ja muiden toiminnallisten lähtökohtien mukaisesti. Henkilöstövaikutusten tarkentamiseksi säädösvalmistelun yhteydessä on selvitetty siirrettäviä lupa-asioita poliisilaitoksilla hoitavien henkilöiden toimenkuvia ja asuinpaikkakuntia. Huhtikuussa 2015 tilanne oli se, että valtion virkamieslain nojalla siirrettäviä henkilöitä oli 96. He siis tekivät siirron kohteena olevia lupatehtäviä päätoimisesti ja asuivat suunniteltujen toimipisteiden työssäkäyntialueilla. Jos tilanne pysyy samanlaisena siirron täytäntöönpanoon saakka, huomattava osa Maahanmuuttoviraston lisäresurssitarpeesta saataisiin täytettyä suoraan lain nojalla poliisista tapahtuvien siirtoin.

Turvapaikka-asoiden siirron osalta tilanne on sikäli erilainen, että Maahanmuuttovirastolle siirrettävä turvapaikkatutkinnan alkuvaihe on poliisilaitoksilla käytännössä poliisimiesten tehtävänä. Turvapaikkatutkinta on lisäksi vain yksi osa ulkomaalaisasioita hoitavien poliisien tehtäväkentästä, tyypillisimmillään noin 30 prosenttia työajasta. Sitoutuva, vakinainen henkilöstöresurssi on ennen hakijamäärän nousua ollut myös huomattavasti lupa-asioita pienempi, tehdyn laskelman mukaan 11 henkilötyövuotta. Rajavartiolaitoksessa turvapaikkatutkintaan on ennen hakijamäärän kasvua sitoutunut yksi henkilötyövuosi. Poliisivirkojen tai Rajavartiolaituksen virkojen siirtäminen siviiliviranomaiseen - kuten Maahanmuuttovirasto - on käytännössä ongelmallista ja epätarkoituksenmukaista. Näin ollen ei esitetä, että poliisivirkoja tai Rajavartiolaituksen virkoja siirrettäisiin Maahanmuuttovirastolle.

## 5 Asian valmistelu

Sisäministeriö antoi 19 päivänä kesäkuuta 2013 Poliisihallitukselle ja Maahanmuuttovirastolle toimeksiannon selvittää ulkomaalaislupa-asoiden sekä turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen ja turvapaikkapäätösten tiedoksiannon siirtämistä Maahanmuuttovirastolle. Selvitystyössä huomioitiin myös valtiovarainministeriön esitys EU-kansalaisten rekisteröintitehtävien siirtämisestä maistraattien toimivaltaan. Arviomuistio ulkomaalaisasioiden siirrosta (Poliisihallituksen julkaisusarja 5/2014) valmistui 21 päivänä elokuuta 2014.

Hallituksen esitys on valmisteltu pääosin sisäministeriössä. Valmistelutyötä tekemään perustettiin kaksi erillistä työryhmää. Ulkomaalaislupa-asoiden siirtoa valmisteleavassa työryhmässä olivat mukana edustajat sisäministeriön maahanmuutto-osastolta ja poliisiosastolta sekä hallinto- ja kehittämisosastolta, Poliisihallituksesta ja Maahanmuuttovirastosta sekä Helsingin ja Sisä-Suomen poliisilaitoksilta. Turvapaikkamenettelyä koskevassa työryhmässä olivat mukana edustajat sisäministeriön poliisiosastolta, maahanmuutto-osastolta ja rajavartiosto-osastolta, Poliisihallituksesta, Maahanmuuttovirastosta ja Joutsenon vastaanottokeskuksesta sekä Helsingin poliisilaitokselta.

Hankkeen aikana on valmistettu selvitys henkilöstöpoliittisista periaatteista, joka on käsitelty sisäministeriön hallinnonalan yhteistoimintaelimen kokouksessa 16 päivänä kesäkuuta 2015. Lisäksi toimitila-asioissa on kuultu erikseen Senaatti-kiinteistöjen edustajaa. Esityksessä mainittujen Maahanmuuton toimipaikkojen sijoittamista on käsitelty valtiovarainministeriön alueellistamisen koordinaatioryhmän kokouksissa 9 ja 31 päivänä maaliskuuta 2016. Alueellistamisen koordinaatioryhmä puolsi valittuja toimipaikkoja lausunnossaan 31 päivänä maaliskuuta 2016. Lisäksi alueellistamisen koordinaatioryhmä totesi, että valittujen toimipaikkojen riittävyttä tulee arvioida ja Maahanmuuttovirastolla tulee olla tarvittaessa valmius perustaa nopeastikin toimipaikkoja myös muille paikkakunnille.

Sisäministeriö pyysi 21 päivänä joulukuuta 2015 päivätyllä lausuntopyynnöllä esitysluonnoksesta lausunnot seuraavilta tahoilta: ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö, sisäministeriön poliisi- rajaosastot, Oikeuskanslerinvirasto, Eduskunnan oikeusasiamies, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Helsingin hallinto-oikeus, Korkein hallinto-oikeus, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Helsingin poliisilaitos, Itä-Uudenmaan poliisilaitos, Länsi-Uudenmaan poliisilaitos, Hämeen poliisilaitos, Kaakkois-Suomen poliisilaitos, Lounais-Suomen poliisilaitos, Sisä-Suomen poliisilaitos, Pohjanmaan poliisilaitos, Itä-Suomen poliisilaitos, Oulun poliisilaitos, Lapin poliisilaitos, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Poliisiammattikorkeakoulu, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Ahvenanmaan poliisiviranomainen, Ahvenanmaan työmarkkina- ja opiskelijapalveluviranomainen, Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto (kansainvälinen työnvälitys/työlupa-asiat), Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto (kansainvälinen työnvälitys/työlupa-asiat), Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto (kansainvälinen työnvälitys/työlupa-asiat), Etelä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue, Itä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue, Tilastokeskus, Väestörekisterikeskus, Kansaneläkelaitos, Senaatti-kiinteistöt, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Amnesty International Suomen osasto, Pakolaisapu ry, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Punainen Risti, Åbo Akademin Ihmisoikeusinstituutti, Mannerheimin lastensuojeluliitto, Pelastakaa lapset ry, UNHCR, Suomen Asianajajaliitto ry, Suomen Demokraattisen Lakimiehet ry, Suomen poliisijärjestöjen liitto ry, Rajavartioliitto ry, AKAVA ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK), Suomen Kuntaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto, Kunnallinen työmarkkinalaitos, Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto MTK ry, Maaseudun Työnantajaliitto ry, Suomen yrittäjät ry, Suomi-Seura ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL, Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus, Lastensuojelun keskusliitto, Helsingin kaupunki, Helsingin yliopisto, IOM, Ensi- ja turvakotien liitto ja Suomen opiskelijakuntien liitto.

Sisäministeriö sai 56 vastausta. Valtaosassa lausuntoja toimivaltasiirtoa ja sen tavoitteita pidetään hyvänä ja kannatettavana. Tehtävät toimivaltamuutokset selkeyttäisivät kuvaa maahanmuuttohallinnosta ja etenkin ulkomaalaisten lupa-asioiden sekä turvapaikkamenettelyn hoitamisesta. Huolena nähdään joissakin lausunnoissa se, että Maahanmuuttoviraston toimipaikkaverkosto tulisi olemaan harvempi kuin poliisin nykyinen toimipaikkaverkosto. Hyvänä pidetään sitä, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanotto ja alkutoimet jätetään edelleen poliisille ja Rajavartiolaitokselle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Suomen Asianajajaliitto vastustivat ehdotusta ulkomaalaislain 95 b §:n muuttamisesta. Muutoksen myötä hakija voisi peruuttaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen myös vastaanottokeskuksen henkilökunnalle, jolla ei ole riittävää ulkomaalaislain osaamista hakemuksen peruuttamisen seurausten selittämiseksi, mikä heikentäisi turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Asianajajaliiton mukaan hakijalla on oltava riittävät ja oikeat tiedot peruuttamisen vaikutuksista hänen oikeusasemaansa ja nykymenttelyllä varmistetaan turvapaikanhakijan oikeusturva. Esityksessä kuitenkin lähdetään siitä, että muutosehdo-

tus on perusteltu sen vuoksi, että lisääntyneiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten johdosta lukumääräisesti entistä useampi hakija on halunnut peruuttaa hakemuksensa ja palata kotimaahansa mahdollisimman pian. Muutosesitys helpottaa ja nopeuttaa tätä menettelyä, kun ei ole epäselvyyttä hakijan tahdonilmaisusta, jolloin muutos palvelee myös hakijan tarpeita. Esitys lisäksi vapauttaa poliisin resursseja muihin tehtäviin, kun hakijan ei peruuttamista varten tarvitsisi lähteä erikseen vastaanottokeskuksesta poliisilaitokselle. Maahanmuuttovirasto kuitenkin aina viime kädessä tutkii tahdonilmaisun, kun se tekee päätöksen hakemukseen. Vastaanottokeskus siten vain vastaanottaa tahdonilmaisun ja toimittaa edelleen Maahanmuuttovirastolle. Asiassa ei ole nähtävissä hakijan kannalta oikeusturvaa vaarantavia seikkoja.

Lausuntojen johdosta esitykseen on tehty joitakin tarkennuksia perusteluihin ja pykäliin. Voimaantulosäännöstä on myös muutettu siten, että turvapaikkamenettelyä koskevat muutokset ehdotetaan saatettavan voimaan mahdollisimman pian ja aikaisemmin kuin lupa-asioita koskevat muutokset, jotka ehdotetaan tulevan voimaan 1 tammikuuta 2017.

## **6 Riippuvuus muista esityksistä**

Esitys liittyy turvapaikka-asioiden osalta valtion vuoden 2016 II lisätalousarvioesitykseen ja lupa-asioiden osalta valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi niiden yhteydessä.

Hallituksen esityksessä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 2/2016 vp) ehdotetaan muutettavaksi muun muassa ulkomaalaislain 116 §:ää. Sama pykälä on tämän hallituksen esityksen muutosesitysten kohteena. Kyseinen hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 4 päivänä helmikuuta 2016.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1 Ulkomaalaislaki

**3 §. Määritelmät.** Pykälän 6 ja 7 kohdista ehdotetaan poistettavaksi poliisilaitos, koska Maahanmuuttovirastolle yksin tulisi toimivalta tehdä päätös työntekijän oleskelulupahakemukseen ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemukseen niihin liittyvän osapäätösharkinnan jälkeen.

Pykälän 16 kohdan määritelmä muutettaisiin vastaamaan uudelleenlaadittua vastuunmäärittämisasetusta. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 604/2013, joka on annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsitteystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta, on kumottu neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003.

**4 §. Suhde muihin lakeihin.** Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi maininta poliisin suorittamasta turvapaikkapuhuttelusta ja siihen sovellettavasta lainsäädännöstä. Koska esityksessä ehdotetaan poliisilta poistettavan turvapaikkatutkiminnan alkuvaiheen tehtävistä henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämisen niiden siirtyessä kokonaisuudessaan Maahanmuuttoviraston tehtäväksi, säännös olisi tältä osin tarpeeton. Koska poliisille kuitenkin jäisi ulkomaalaisvalvontaan liittyviä tehtäviä, momentissa jätettäisiin ulkomaalaisvalvontaan liittyen poliisin tehtäviksi ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämisen, jolloin niiden edellytysten selvittämiseen sovellettaisiin poliisilain (872/2011) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä.

**6 b §. Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen.** Pykälän 1 ja 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi viranomaisista poliisi ja rajavartiolaitos. Muutoksen myötä vain Maahanmuuttovirasto tekisi pyynnön oleskelulupaa Suomessa hakevan ulkomaalaisen tai perheen kokoajan iän selvittämiseksi. Samoin, koska 6 a §:n 2 momentin mukaan tutkimuksen tekeminen edellyttää, että tutkittava on antanut tietoon ja vapaaseen tahtoon perustuvan kirjallisen suostumuksen siihen, olisi riittävää, että Maahanmuuttoviraston virkamies varmistaa toimenpiteen tekemisen yhteydessä tutkittavan henkilöllisyyden, eikä poliisin ja rajavartiolaitoksen virkamiestä tähän tarvittaisi. Samalla pykälän 1 ja 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi muutos, koska niissä mainittu Helsingin yliopiston Hjelt-instituutti on 1.1.2016 alkaen yhdistynyt Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokseen, että oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekee mainittu laitos.

**52 e §. Oleskeluluvan myöntäminen todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle.** Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtävän muutos siten, että poliisi oleskeluluvan myöntäjänä poistetaan. Momentin sanarakennetta samalla muutetaan vastaamaan samanlaista rakennetta kuin muualla ulkomaalaislaissa on noudatettu oleskeluluvan myöntämisen osalta. Momentissa ei enää mainittaisi luvan myöntävää viranomaista, koska erikseen 67 §:ssä säädetään Maahanmuuttoviraston yleisestä toimivallasta oleskelulupien myöntämiseen, jolloin se kattaisi myös tämän pykälän mukaisen oleskelulupatilanteen.

**60 §. Oleskeluluvan hakeminen.** Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimivaltamuutoksen myötä oleskelulupahakemus Suomessa jätetään Maahanmuuttovirastolle. Oleskelulupahakemuksesta ei siten jatkossa voisi jättää enää paikallispoliisille. Maahanmuuttovirastolle tulisi olemaan eri puolilla maata toimipisteet, joissa asioimalla oleskelulupahakemuksen voisi laittaa vireille ja joissa sähköisesti vireille laitetun oleskelulupahakemuksen tekijä voi käydä tunnistautumassa ja antamassa biometriset tunnistet.

**60 d §.** *Biometriset tunnisteet oleskelulupakorttia varten.* Pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin toimivaltamuutoksen johdosta tarkentamalla, mikä viranomainen ottaisi hakijalta sormenjäljet. Oleskelulupahakemuksen ollessa kyseessä, sormenjäljet ottaisi Maahanmuuttovirasto tai Suomen edustusto. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kohdalla ne ottaisi poliisi tai rajavartiolaitos.

**60 g §.** *Uusi oleskelulupakortti.* Pykälän 4 momentista poistettaisiin maininta paikallispoliisista toimivaltaisena viranomaisena, jolloin ainoastaan Maahanmuuttovirasto antaisi uuden oleskelulupakortin. Uutta oleskelulupakorttia koskeva hakemus myös jätettäisiin Maahanmuuttovirastolle.

**61 §.** *Matkustusasiakirjan tilapäinen haltuunotto.* Pykälän 1 momentissa säädetään, että viranomainen voi ottaa ulkomaalaisen matkustusasiakirjan tilapäisesti haltuunsa tietyissä momentissa mainituissa tilanteissa. Näin ollen 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viranomaiseksi Maahanmuuttovirasto. Jatkossa Maahanmuuttovirasto voisi ottaa matkustusasiakirjan tilapäisesti haltuunsa 1 momentin perusteella, jolloin on perusteltua, että myös Maahanmuuttovirasto antaa matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta todistuksen.

**63 §.** *Lausunnot oleskelulupahakemuksesta perhesiteen perusteella.* Voimassa olevan säännöksen molemmissa momenteissa mainitaan toimivaltaisina viranomaisina Maahanmuuttovirasto ja poliisilaitos. Koska tällä esityksellä on tarkoitus keskittää toimivalta oleskelulupa-asioissa yksin Maahanmuuttovirastolle, on perusteltua, että vain Maahanmuuttovirasto voi hankkia pykälässä mainitun selvityksen ja toisaalta selvitykset myös annetaan virastolle. Näin ollen poliisilaitos ehdotetaan poistettavaksi molemmista momenteista.

**64 §.** *Suullinen kuuleminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella.* Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi poliisi toimivaltaisena viranomaisena. Koska poliisi ei enää ottaisi oleskelulupahakemuksia vastaan eikä sillä olisi toimivaltaa myöntää oleskelulupia perhesiteen perusteella, ei sillä olisi tarvetta suorittaa hakemukseen liittyviä kuulemisiä. Tarkoitus olisi, että Maahanmuuttovirasto ja edustusto suorittavat kuulemiset, eikä näiden väliseen toimivaltaan esitetä muutosta.

**66 §.** *DNA-tutkimuksen suorittaminen.* Pykälän 4 momentista poistettaisiin poliisi testinäytteen ottamisen valvovana ja näytteenantajan henkilöllisyyden varmistavana viranomaisena. DNA-tutkimuksen suorittaminen liittyy keskeisesti oleskelulupahakemusmenettelyyn, jossa poliisilla ei enää jatkossa olisi toimivaltaa, joten sen asema valvovana ja varmistavana viranomaisena poistettaisiin tästä säännöksestä.

**67 §.** *Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena.* Pykälä määrittelee Maahanmuuttoviraston toimivallan oleskelulupa-asioissa. Koska esityksellä on tarkoitus muuttaa Maahanmuuttovirasto keskeiseksi lupaviranomaiseksi oleskelulupa-asioissa, sille siirretään poliisiin lupa-asiat. Näin ollen pykälän 1 momentissa ei ole enää tarpeen luetella erilaisia lupa-asioita, kuten aiemmin on säädetty 67 ja 68 §:ssä lupa-asioissa noudatetun jaetun toimivallan vuoksi. Momentissa siten säädettäisiin, että Maahanmuuttovirasto myöntää ja peruuttaa oleskeluluvan, koska poliisilla ei olisi enää toimivaltaa ja koska näin säätäen 1 momentti kattaisi kaikki lupa-asiat lyhyesti ja selkeästi ilmaisten.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi teknisesti toimivallan siirrosta johtuen. Momentissa ei ole tarvetta luetella 58 §:n eri momenteja, koska viittaamalla suoraan mainittuun pykälään katettaisiin kaikki ne tilanteet, joissa toimivalta oleskeluluvan peruuttamisen osalta tulee kyseeseen.

**68 §.** *Paikallispoliisi oleskelulupaviranomaisena.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Esityksen mukaan poliisilta poistuisi toimivalta myöntää oleskelulupia.



**83 §.** *Toimivalta myöntää työntekijän oleskelulupa.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siitä poistetaan viittaus jatko-oleskelulupatilanteeseen. Viittaus on tarpeeton, koska Maahanmuuttovirasto myöntäisi jatkossa sekä ensimmäiset että uudet työntekijän oleskeluluvat, eikä merkitystä enää ole sillä, onko kyse ensimmäisestä oleskeluluvasta vai jatkoluvasta. Pykälän 3 momentin ensimmäinen virke poistettaisiin niin ikään tarpeettomana. Poliisilla ei esityksen mukaan olisi enää toimivaltaa myöntää työntekijän oleskelulupaa. Momentin alkua selvennettäisiin lisäämällä sana "uusi" sanan "hakemus" eteen, jolloin se paremmin kuvaa, millaista tilannetta momentti koskee.

**84 §.** *Toimivalta myöntää elinkeinonharjoittajan oleskelulupa.* Pykälän 1 momentin säännös ehdotetaan säädettäväksi samanlaisena kuin se on voimassa olevassa laissa. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi samasta syystä kuin 83 §:n 2 momenttia. Pykälän 3 momentin säännös poistettaisiin tarpeettomana, koska poliisi ei enää olisi toimivaltainen viranomaisen elinkeinonharjoittajan oleskeluluvissa.

**95 b §.** *Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen.* Pykälän 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamista koskevan tahdonilmaisun vastaanottajatahoksi Maahanmuuttoviraston, poliisin ja rajatarkastusviranomaisen ohella myös vastaanottokeskus. Lisäys olisi perusteltu, koska käytännössä on osoittautunut tilanteita, joissa suojelua hakenut on ilmaissut tahtonsa peruuttaa tekemänsä hakemus silloin, kun hän on ollut sijoitettuna vastaanottokeskuksessa, ja hän on ollut halukas vapaaehtoisesti poistumaan maasta. Muutos olisi omiaan pitämään menettelyn joustavana ja hakijalle myös yksinkertaisena ilman tarvetta matkustaa vastaanottokeskuksesta esimerkiksi poliisilaitokselle vain sen takia, että hän haluaa peruuttaa hakemuksensa.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi vastaavasti säännös siitä, että myös vastaanottokeskuksen virkamiehet ja työntekijät voisivat toimia esteettöminä todistajina, kun hakijalta pyydetään kantaa mahdolliseen maasta poistamiseen ja maahantulokieltoon. Etenkin kun kyse on vapaaehtoisesta paluusta, olisi perusteltua, että myös vastaanottokeskuksen virkamiehet ja työntekijät voisivat toimia todistajina, jotta menettely olisi hakijalle yksinkertainen, mutta silti hänen oikeutensa huomioon ottava. On huomattava, että voimassa olevan säännöksen 3 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen hakemuksen raukeamisesta, jolloin se myös päätöksenteon yhteydessä varmistuisi hakijan peruuttamistahdosta sekä hakijan kannasta mahdolliseen maasta poistamiseen ja maahantulokieltoon.

**96 §.** *Kortti hakemusasian vireillä olosta.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi Maahanmuuttovirasto viranomaiseksi, joka poliisin ja rajavartiolaitoksen ohella antaisi kortin häntä koskevan hakemusasian vireilläolosta.

**97 §.** *Turvapaikkatutkinta.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi muutos siten, että toimivaltamuutosten johdosta Maahanmuuttoviraston tehtäväksi tulisi selvittää momentissa mainitut kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen liittyvät seikat. Näin ollen poliisi ja rajavartiolaitos poistettaisiin momentista, koska niiden tehtävät muutoksen johdosta rajoittuivat vain menettelyn alkuun.

Pykälän 2 momentin säännös ehdotetaan poistettavaksi.

Voimassa olevan 3 momentin säännös ehdotetaan muutettavaksi uudeksi 2 momentiksi siten, että momentin kaksi viimeistä virkettä poistetaan. Koska poliisi jatkossa keskittyisi turvapaikkamenettelyn alkutehtäviin, hakijoiden rekisteröintiin, hoitaisi Maahanmuuttovirasto aina kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisen sekä turvapaikkapuhuttelun.

Voimassa olen 4 momentin säännös ehdotetaan muutettavaksi uudeksi 3 momentiksi. Säännöstä ehdotetaan myös muutettavaksi siten, että se tarkoittaisi poliisia kokonaisuudessaan. Suojelupoliisilla olisi siten edelleen toimivalta osallistua turvapaikkapuhutteluun, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät, eikä tähän toimivaltaan ehdoteta tehtävän muutosta. Suojelupoliisin ohella myös muulla poliisilla, keskusrikospoliisilla ja paikallispoliisilla olisi toimivalta osallistua turvapaikkapuhutteluun, jos yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvät syyt sitä edellyttäisivät. Muutoksella varmistettaisiin se, että keskusrikospoliisi ja paikallispoliisi, jolla on vahvaa turvapaikkapuhutteluun liittyvää osaamista ja niillä on aluevastuuperusteinen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitovelvollisuus, voisivat osallistua turvapaikkapuhutteluun samalla tavalla kuin suojelupoliisi oman toimivaltansa osalta voimassa olevan lain mukaan voi osallistua. Vuoden 2015 aikana maahan saapunut turvapaikanhakijamäärä on osoittanut, että poliisilla tulisi olla mahdollisuus osallistua turvapaikkapuhutteluun ja sitä kautta selvittää mahdollisia uhkia, jotka liittyvät yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen, suorittaa tiedustelutoimintaa ja esimerkiksi hankkia tietolähteitä.

**98 a §.** *Päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen.* Pykälä olisi uusi ja sillä pantaisiin kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä uudelleen laaditun direktiivin 2013/32/EU (*menettelydirektiivi*) 31 artiklan 3—5 kohdat. Sen myötä tähän uuteen pykälään ulkomaalaislaissa tulisi turvapaikkahakemuksen kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyaikaa ja sen mahdollista pidentämistä koskevat säännökset. Kyseisille säännöksille on direktiivissä annettu muita pidempi täytäntöönpano-aika, ja muutosta ei toteutettu 1 päivänä heinäkuuta 2015 voimaan tulleella lailla (194/2015), jolla direktiivin säännökset muutoin saatettiin kansallisesti voimaan. Muutos sisällytetään sen sijaan tähän hallituksen esitykseen ja sen on tarkoitus tulla voimaan 20 päivänä heinäkuuta 2018, jolloin sen on direktiivin mukaan viimeistään tultava voimaan kansallisessa lainsäädännössä. Käsitteleyaikasäännös lisää osaltaan tarvetta varmistaa, että hakemuksiin tehdään päätökset mahdollisimman nopeasti ja menettelystä karsitaan viivästystä aiheuttavat seikat. Lisäksi jokainen vuorokausi, jonka turvapaikanhakija viettää vastaanottojärjestelmän piirissä, aiheuttaa valtiolle kustannuksia (vastaanottovuorokauden hinta on noin 43 euroa), joten menettelyn nopeuttaminen on tärkeää paitsi hakijan oikeuksien myös taloudellisten syiden vuoksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdasta. Tästä ilmenisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen enimmäiskäsittelyaika, joka lähtökohtaisesti olisi kuusi kuukautta hakemuksen jättämisestä tai, kun hakemukseen sovelletaan asetuksessa (EU) N:o 604/2013 säädettyä menettelyä, siitä kun vastuunmäärittämisen seurauksena Suomeen saapunut ja Suomen alueella oleva hakija on siirtynyt toimivaltaisen viranomaisen eli Maahanmuuttoviraston vastuulle. Kun Maahanmuuttovirastolla tämän esityksen johdosta tulisi olemaan laajempi toimivalta turvapaikka-asioissa, olisi tämän määräajan noudattaminen paremmin hallittavissa kuin jaetun toimivallan tilanteessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannesta kappaleesta eli siitä, millä edellytyksillä 1 momentissa säädettävää kuuden kuukauden määräaikaa voitaisiin jatkaa enintään yhdeksällä kuukaudella. Käsitteleyajan jatkamisesta ei tehtäisi päätöstä tai ratkaisua, josta voisi erikseen valittaa. Kun edellytykset täyttyisivät, merkitsisi se sitä, että hakemus olisi ratkaistava 15 kuukauden kuluessa.

Pykälän 2 momentin 1 kohdassa säädettäisiin perusteesta siten, että kansainvälistä suojelua koskevaan asiaan liittyy monimutkaisia tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä.

Pykälän 2 momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että perusteena voisi olla, että suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suoje-

lua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa.

Pykälän 2 momentin 3 kohdassa säädettäisiin, että perusteena voisi olla se hakijasta johtuva seikka, ettei hän ole myötävaikuttanut hakemuksensa selvittämiseen. Perusteella tarkoitetaan menettelydirektiivin 13 artiklassa säädettyjä hakijan velvollisuuksia. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on velvoitettava hakijat tekemään toimivaltaisen viranomaisen kanssa yhteistyötä henkilöllisyytensä ja muiden direktiivin 2011/95/EU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen seikkojen, kuten iän, taustan, aiempien asuinpaikkojen, aiempien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten, matkareitin, matkustusasiakirjojen ja kansainvälisen suojelun hakemisen syiden toteamiseksi. Hallintolain 31 § ja ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentti edellyttävät hakijan myötävaikuttavan vireille panemansa asian selvittämiseen. Menettelydirektiivin 13 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että toimivaltaiset viranomaiset voivat tutkia hakijan ja hänen mukanaan olevat tavarat.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan toisen kappaaleen mukaisesta tilanteesta. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa poikkeuksellisesti ylittää edellä säädetyt määräajat enintään kolmella kuukaudella, kun se on tarpeen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan varmistamiseksi.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin menettelydirektiivin 31 artiklan 4 kohdasta. Momentissa säädettäisiin, että 1—3 momentissa säädettyjä määräaikoja voidaan lykätä, jos alkuperämaassa vallitsee oletettavasti tilapäinen epävarma tilanne. Käsittelyn lykkäämisestä ei tehtäisi valituskelpoista päätöstä tai ratkaisua, mutta lykkäyksen syyt pitäisi ilmoittaa hakijalle kohtuullisessa ajassa. Myös komissiolle tulee ilmoittaa kohtuullisessa ajassa menettelyjen lykkäämisestä kyseisen alkuperämaan osalta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin myös menettelydirektiivin 31 artiklan 5 kohdassa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelylle määritellystä ehdottomasta 21 kuukauden maksimijasta. Kaikissa olosuhteissa käsittely siten saisi enimmillään kestää 21 kuukautta, eikä käsittelyaikaa voida pidennytää tai lykätä yli sen ajan.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että mitä 4 momentissa säädetään, ei rajoita pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saamista.

**116 §.** *Maahanmuuttoviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta.* Ehdotuksen mukaan poliisilta ja Rajavartiolaitokselta siirrettäisiin Maahanmuuttovirastolle toimivaltaa kansainväliseen suojeluun liittyvissä asioissa. Näin ollen 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 1—5 kohdat ja 117 §:n 1—3 kohdat yhdistetään selkeämmin vastaamaan Maahanmuuttoviraston toimivaltaa myöntää ja peruuttaa oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella, mikä todettaisiin uudessa 1 momentin 1 kohdassa. Koska toimivalta olisi keskitetty Maahanmuuttovirastolle, ei olisi enää tarvetta luetella niitä eri tilanteita, joissa oleskelulupa voidaan myöntää, koska ne tulisivat joka tapauksessa katetuksi tällä ehdotetulla uudella 1 kohdalla.

Voimassa olevan 1 momentin 6—8 kohdat muutettaisiin sellaisinaan momentin uusiksi 2—4 kohdiksi. Samalla voimassa olevassa 8 kohdassa mainittu käsite turvallinen turvapaikkamaa korjattaisiin tarkoittamaan uudessa 4 kohdassa käsitettä turvallinen kolmas maa.

Pykälän 2 momentin asiasisältö säilyisi ennallaan, mutta nykyinen viittaus kumottavaan 1 momentin 3 kohtaan poistettaisiin. Sen sijasta momenttia muutettaisiin siten, että siinä viittauksen sijasta nimenomaisesti mainittaisiin, että Maahanmuuttovirasto päättää oleskeluluvan

myöntämisestä pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle ulkomaalaiselle saatuaan suojelupoliisin lausunnon.

**117 §. *Kulkulupa.*** Koska poliisilta esityksen mukaan poistuisi oleskeluluvan myöntämisen toimivalta kansainvälisen suojelun osalta, pykälän 1—3 momentit poistettaisiin ja niistä ehdotetaan säädettävän Maahanmuuttoviraston toimivaltaa koskevassa 116 §:ssä. Pykälän 4 momentin säännös jäisi pykälän ainoaksi momentiksi. Koska pykälän otsikko ei enää vastaisi pykälän sisältöä, ehdotetaan otsikko muutettavaksi muotoon "kulkulupa". Samoin pykälässä mainittu neuvoston asetus korjattaisiin vastaamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta, josta on määritelmä 3 §:n 16 kohdassa.

**139 §. *Toimivalta muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntämiseen ja peruuttamiseen.*** Pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi, koska poliisilta tämän esityksen myötä poistuisi toimivalta myöntää muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja. Jatkossa tämän kumottavan momentin mukainen toimivalta olisi Maahanmuuttovirastolla ja joissakin tilanteissa Suomen edustustolla, kuten pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään.

**159 §. *Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti.*** Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että toimivaltamuutoksen myötä rekisteröintihakemus jätettäisiin Maahanmuuttovirastolle, koska sen tehtäviin rekisteröintitehtävä kuuluisi muutettavan 171 §:n mukaan. Poliisilaitos ei ottaisi rekisteröintihakemusta vastaan, vaan Maahanmuuttovirastolla olisi omat toimipaikat, jonne rekisteröintihakemus jätettäisiin.

**171 §. *Toimivaltaiset viranomaiset.*** Pykälän 1 ja 2 momenttia muutettaisiin siten, että hakijan asuinpaikan poliisilaitoksen sijasta Maahanmuuttovirasto rekisteröisi oleskeluoikeuden ja peruuttaisi oleskeluoikeuden ja oleskelukortin. Tämä tarkoittaisi muutosta myös 2 momenttiin, jolloin Maahanmuuttovirasto myös hakemuksesta päättäisi, että oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai oleskelukorttia ei 165 §:n 4 momentissa tarkoitettussa tapauksessa peruteta.

**197 §. *Valituskirjelmän toimittaminen.*** Pykälän 2 momentista poistettaisiin poliisi tahona, jolle turvapaikka-asioissa valituskirjelmän voisi toimittaa. Muutoksen myötä valituskirjelmä toimitettaisiin pääsääntöisesti voimassa olevan 1 momentin mukaisesti Maahanmuuttovirastolle, mutta se voitaisiin 2 momentin mukaan toimittaa jatkossa edelleen myös suoraan Helsingin hallinto-oikeudelle. Kun poliisiin toimivalta turvapaikka-asioissa muuttuu, olisi perusteltua ja selkeämpää, että valituskirjelmä toimitetaan joko päätöksen tehneelle viranomaiselle eli Maahanmuuttovirastolle taikka suoraan valituksen käsittelevälle hallintotuomioistuimelle eli Helsingin hallinto-oikeudelle.

## 1.2 Kansalaisuuslaki

**44 §. *Hakemuksen ja ilmoituksen vireillepano.*** Pykälän 1 ja 2 momenttia muutettaisiin siten, että niistä poistetaan maininta poliisista. Muutoksena olisi, että toimivallan muuttamisen johdosta ja koska oleskelulupa-asioissakin hakemusten vastaanotto siirtyy Maahanmuuttoviraston tehtäväksi, ottaisi Maahanmuuttovirasto myös kansalaisuushakemukset ja -ilmoituksetkin vastaan omilla toimipisteissään. Samalla kun Maahanmuuttovirasto ottaa hakemukset ja ilmoitukset vastaan, se myös tarkistaisi henkilöllisyyden siten kuin 2 momentissa säädetään tälläkin hetkellä. Maahanmuuttovirasto tarkastaisi henkilöllisyyden 2 ja 5 momentin mukaisesti myös silloin, kun kansalaisuushakemus tai -ilmoitus on jätetty sähköisesti.

Henkilökohtaisella käynnillä tarkastettaisiin lisäksi alkuperäiset henkilöllisyys- ja muut asiakirjat. Samalla saataisiin tieto siitä, että hakija ja mahdolliset kanssahakijat ovat olleet Suomessa. Maahanmuuttovirasto voisi edelleen tarvittaessa kirjata UMA-järjestelmään havaintojaan esimerkiksi siitä, vastaako henkilöiden kielitaito esitettyjä kielitodistuksia. Lisäksi Maahanmuuttovirasto voisi välittömästi kehottaa paperihakemuksen jättävää henkilöä täydentä-

mään hakemustaan, jos siinä havaittaisiin huomattavia puutteita, kuten täyttämättä jääneitä hakemuslomakkeen kohtia tai liiteasiakirjojen puuttumista. Paperihakemuksen tiedot, hakemusta koskeva lausunto ja mahdolliset muut toimenpiteet kirjattaisiin UMA-järjestelmään. Kun henkilöllisyys olisi tarkastettu henkilökohtaisella käynnillä Maahanmuuttovirastossa, todisteellinen tiedoksianto voitaisiin suorittaa sähköisen hakemuksen jättäneelle aina sähköisen asioinnin kautta, vaikka hakija tai lapsen huoltaja olisi tunnistaunut sähköisessä asioinnissa vain heikosti eli sähköpostiosoitteellaan.

### 1.3 Rajavartiolaki

**27 §.** *Rajatapahumaa sekä maahantulo- ja maastalähtöedellytyksiä koskeva tutkinta.* Pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi tehtävistä kansainvälistä suojelua hakevan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittäminen. Koska esityksessä ehdotetaan Rajavartiolaitokselta poistettavan turvapaikkapuhuttelutehtävän sen siirtyessä kokonaisuudessaan Maahanmuuttoviraston suoritettavaksi, säännös olisi tältä osin tarpeeton. Koska Rajavartiolaitokselle kuitenkin jäisi ulkomaalaisvalvontaan liittyviä tehtäviä, momenttiin jätettäisiin ulkomaalaisvalvontaan liittyen sen tehtäviksi ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämisen.

### 1.4 Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista

**22 §.** *Muiden viranomaisten toimivalta.* Pykälän 2 momentista poistettaisiin paikallispoliisi toimivaltaisena viranomaisena, jolle tietojen tallettamista koskevan pyynnön voi esittää. Näin ollen pyyntö esitettäisiin Maahanmuuttovirastolle tai ulkomailla Suomen edustustolle. Vastava muutos tehtäisiin 3 momenttiin, josta paikallispoliisi myös poistettaisiin. Pykälän 4 momenttiin tehtäisiin vastaava muutos eli siitä poistettaisiin paikallispoliisi. Koska poliisilla ei enää olisi toimivaltaa myöntää oleskelulupaa tai oleskelukorttia eikä toimivaltaa rekisteröidä oleskeluoikeutta, ei sillä olisi perusteltua pitää tehtävänä tietojen tallettamista, vaan näissäkin tilanteissa kyseeseen tulisi Maahanmuuttovirasto. Oleskelulupaa ja rekisteröintiä ei enää toimivallan siirtämisen jälkeen haettaisi poliisista, vaan Maahanmuuttovirastosta, joten siksikin poliisin toimivalta pyynnön vastaanottajana ja tietojen tallettajana on perusteltua poistaa. Turvapaikkamenettelyssä mahdollinen pyyntö tehtäisiin Maahanmuuttovirastolle menettelyn seläisessä vaiheessa, johon se parhaiten sijoittuu prosessia pidentämättä.

## 2 Voimaantulo

Lait tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017. Ulkomaalaislain 98 a § tulee kuitenkin voimaan vasta 20 päivänä heinäkuuta 2018. Ulkomaalaislain 4 §:n 2 momenttia, 95 b §:n 1 ja 2 momenttia, 96 §:n 1 momenttia, 97, 116, 117 §:ää sekä 197 §:n 2 momenttia ja rajavartiolain 27 §:n 1 momenttia kuitenkin sovelletaan jo aiemmin, kuitenkin aikaisintaan 1 päivästä heinäkuuta 2016 alkaen.

## 3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa syrjinnän ja mielihallan kiellot samoin kuin vaatimus maahan pääsyssä ja maassa oleskelussa sovellettavien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu (PeVL 16/2000 vp).

Esityksen ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi koskevat voimassa olevissa laeissa säädettyjen oleskelulupa- ja turvapaikkamenettelyihin sekä EU-rekisteröinteihin liittyvien tehtävien toimivaltamuutoksia. Muutos on se, että poliisilta ja Rajavartiolaitokselta siirretään tehtäviä Maahanmuuttovirastolle, jolloin Maahanmuuttovirastosta tulee keskeinen lupaviranomainen

## HE 64/2016 vp

ulkomaalaisasioissa. Lupaharkinnan ja päätöksentekomenettelyn sisältöön ei miltään osin ehdoteta tehtävän muutoksia, ainoastaan toimivaltainen viranomainen vaihtuu. Esityksellä ei siten ole suoria vaikutuksia ulkomaalaisten asemaan ja heidän oikeusturvaansa. Voidaan arvioida, että tehtävien keskittäminen yhdelle viranomaiselle vahvistaa ulkomaalaisten lupaasiakkaiden oikeusturvatakeita.

Esitys ei sisällä perusoikeuksien kannalta merkittäviä muutoksia ja lakiehdotukset voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

**Laki**

**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* ulkomaalaislain (301/2004) 68 § ja 139 §:n 3 momentti,  
sellaisina kuin ne ovat, 68 § laeissa 886/2011, 1339/2011 ja 669/2013 ja 139 §:n 3 momentti  
laissa 886/2011,

*muutetaan* 3 §:n 6, 7 ja 16 kohta, 4 §:n 2 momentti, 6 b §:n 1 ja 2 momentti, 52 e §:n 1 mo-  
mentti, 60 §:n 3 momentti, 60 d §:n 1 momentti, 60 g §:n 4 momentti, 61 §:n 3 momentti,  
63 §, 64 §:n 2 momentti, 66 §:n 4 momentti, 67 §:n 1 ja 2 momentti, 83 §:n 2 ja 3 momentti,  
84 §, 95 b §:n 1 ja 2 momentti, 96 §:n 1 momentti, 97, 116 ja 117 §, 159 §:n 1 momentti,  
171 §:n 1 ja 2 momentti ja 197 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat, 3 §:n 6 ja 7 kohta, 83 §:n 2 ja 3 momentti sekä 84 § laissa  
1218/2013, 4 §:n 2 momentti, 63 §, 159 §:n 1 momentti sekä 171 §:n 1 ja 2 momentti laissa  
886/2011, 6 b §:n 1 ja 2 momentti laissa 549/2010, 52 e §:n 1 momentti laissa 90/2015, 60 §:n  
3 momentti ja 60 d §:n 1 momentti laissa 675/2015, 60 g §:n 4 momentti laissa 631/2011,  
64 §:n 2 momentti, 66 §:n 4 momentti ja 197 §:n 2 momentti laissa 973/2007, 67 §:n 1 mo-  
mentti laeissa 973/2007, 886/2011 ja 449/2012, 67 §:n 2 momentti laissa 1338/2011, 95 b §:n  
1 ja 2 momentti laissa 432/2009, 97 § laissa 194/2015, 116 § laeissa 973/2007 ja 323/2009 se-  
kä 117 § laeissa 973/2007 ja 886/2011, sekä

*lisätään* lakiin uusi 98 a § seuraavasti:

3 §

*Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

---

6) *työntekijän oleskeluluvalla* ulkomaalaiselle ansiotyötä varten myönnettävää oleskelulu-  
paa, joka myönnetään kaksivaiheisessa menettelyssä siten, että työ- ja elinkeinotoimisto tekee  
asiassa osapäätöksen ennen Maahanmuuttoviraston päätöstä;

---

7) *elinkeinonharjoittajan oleskeluluvalla* ulkomaalaiselle, jonka tarkoituksena on elinkeinon  
harjoittaminen, myönnettävää oleskelulupaa, joka myönnetään kaksivaiheisessa menettelyssä  
siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee asiassa osapäätöksen ennen Maa-  
hanmuuttoviraston päätöstä;

---

16) *vastuuvaltion määrittämisestä annetulla asetuksella* kolmannen maan kansalaisen tai  
kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koske-  
van hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -  
menettelyjen vahvistamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o  
604/2013;

---

## HE 64/2016 vp

### 4 §

#### *Suhde muihin lakeihin*

---

Poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sovelletaan poliisilain (872/2011) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä.

---

### 6 b §

#### *Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen*

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen oleskelulupaa Suomessa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi tekee Maahanmuuttoviraston pyynnöstä Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tutkimuksesta on laadittava kahden asiantuntijan yhteinen lausunto. Asiantuntijoista ainakin toisen on oltava Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen palveluksessa. Asiantuntijoina voivat toimia laillistettu lääkäri tai hammaslääkäri, joilla on tutkimuksen edellyttämä pätevyys.

Tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet voi tehdä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen pyynnöstä myös keskussairaala, kunnallinen terveyskeskus tai yksityisen terveydenhuollon toimintayksikkö. Tutkimusta varten tarvittavia toimenpiteitä tekevän on oltava terveydenhuollon ammattihenkilö. Maahanmuuttoviraston virkamies varmistaa toimenpiteen tekemisen yhteydessä tutkittavan henkilöllisyyden. Tutkittavan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä tutkimusta suoritettaessa.

---

### 52 e §

#### *Oleskeluluvan myöntäminen todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle*

Ulkomaalaiselle, joka on todistajansuojeluohjelmasta annetun lain (88/2015) mukaisessa todistajansuojeluohjelmassa, myönnetään jatkuva oleskelulupa.

---

### 60 §

#### *Oleskeluluvan hakeminen*

---

Hakemus jätetään Suomessa Maahanmuuttovirastolle. Ensimmäistä oleskelulupaa koskeva hakemus jätetään ulkomailla Suomen edustustolle tai toisen Schengen-valtion edustustolle taikka ulkoiselle palveluntarjoajalle.

---



## HE 64/2016 vp

### 60 d §

#### *Biometriset tunnisteet oleskelulupakorttia varten*

Maahanmuuttovirasto tai Suomen edustusto ottaa oleskelulupahakemuksen ja poliisi tai rajavartiolaitos kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä hakijalta sormenjäljet jokaisesta sormesta oleskelulupakorttia varten.

---

### 60 g §

#### *Uusi oleskelulupakortti*

Maahanmuuttovirasto antaa uuden oleskelulupakortin. Hakemus jätetään Maahanmuuttovirastolle.

---

### 61 §

#### *Matkustusasiakirjan tilapäinen haltuunotto*

Maahanmuuttovirasto, poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta todistuksen.

---

### 63 §

#### *Lausunnot oleskelulupahakemuksesta perhesiteen perusteella*

Maahanmuuttovirasto voi hankkia perhesiteen perusteella tehdystä oleskelulupahakemuksesta lausunnon perheenkokoajan koti- tai asuinpaikkakunnan sosiaaliviranomaiselta tai terveydenhuoltoviranomaiselta. Lausuntoa voi pyytää perheenkokoajan sosiaalisesta tai terveydellisestä tilanteesta, jos perheenkokoaja on ilman huoltajaa tullut alaikäinen tai jos hakija on ydinperheen ulkopuolinen muu omainen taikka jos lausunnon pyytämiseen on muu perheen tilanteen selvittämiseen liittyvä erityinen syy.

Sosiaaliviranomainen tai terveydenhuoltoviranomainen on velvollinen antamaan Maahanmuuttovirastolle 1 momentissa tarkoitettussa lausunnossaan salassapitosäännösten estämättä perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta varten hallussaan olevat henkilön sosiaaliseen tai terveydelliseen tilaan liittyvät sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä tehtäessä päätöstä oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella.

### 64 §

#### *Suullinen kuuleminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella*

Kuulemisen suorittaa Maahanmuuttovirasto tai Suomen edustuston virkamies.

---

## HE 64/2016 vp

### 66 §

#### *DNA-tutkimuksen suorittaminen*

---

Testinäytteen ottamisen valvoo ja näytteenantajan henkilöllisyyden varmistaa Maahanmuuttoviraston tai edustuston virkamies.

---

### 67 §

#### *Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena*

Maahanmuuttovirasto myöntää ja peruuttaa oleskeluluvan.  
Maahanmuuttovirasto peruuttaa oleskeluluvan 58, 58 a ja 58 b §:ssä säädetyillä perusteilla.

---

### 83 §

#### *Toimivalta myöntää työntekijän oleskelulupa*

---

Maahanmuuttovirasto myöntää työ- ja elinkeinotoimiston 1 momentin mukaan tekemän myönteisen osapäätöksen jälkeen ulkomaalaiselle työntekijän oleskeluluvan, jollei 36 §:stä muuta johdu. Maahanmuuttovirasto päättää, onko kyse 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua perusteettomuudesta.

Jos uusi hakemus koskee samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa, työ- ja elinkeinotoimisto ei suorita 73 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettua harkintaa.

### 84 §

#### *Toimivalta myöntää elinkeinonharjoittajan oleskelulupa*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ratkaisee elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämiselle 76 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymisen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ratkaisee, onko elinkeinonharjoittaminen tilapäistä vai jatkuvaa.

Maahanmuuttovirasto myöntää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 1 momentin mukaan tekemän myönteisen osapäätöksen jälkeen ulkomaalaiselle elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan, jollei 36 §:stä muuta johdu. Maahanmuuttovirasto päättää, onko kyse 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua perusteettomuudesta.

### 95 b §

#### *Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen*

Hakija voi peruuttaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa Maahanmuuttovirastolle, poliisille, rajatarkastusviranomaiselle tai vastaanottokeskukselle henkilökohtaisesti tekemällään kirjallisella ilmoituksella, josta yksiselitteisesti ilmenee, että hakijan tarkoituksena on peruuttaa hakemuksensa. Hakija päivää ja allekirjoittaa ilmoituksen.

Peruutusilmoituksen vastaanottaja pyytää hakijaa ilmoittamaan kantansa mahdolliseen maasta poistamiseen ja maahantulokieltoon sekä pyytää peruuttamiselle kaksi esteetöntä todistajaa, jotka voivat olla Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen virkamiehiä tai työntekijöitä taikka poliisi- tai rajatarkastusviranomaisia.

---

96 §

*Kortti hakemusasian vireillä olosta*

Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua hakevalle taikka kiintiöpakolaisena Suomeen tulleelle ulkomaalaiselle voidaan antaa kortti, joka osoittaa häntä koskevan hakemusasian olevan Suomessa vireillä. Kortin antaa poliisi, rajavartiolaitos tai Maahanmuuttovirasto.

---

97 §

*Turvapaikkatutkinta*

Maahanmuuttovirasto selvittää kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä suullisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Hakijan henkilöllisyyttä selvitetessä kerätään henkilötiedot hänen perheenjäsenistään ja muista omi-  
sistaan.

Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista.

Poliisi voi osallistua turvapaikkapuhutteluun, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet taikka yleinen järjestys tai turvallisuus sitä edellyttävät.

98 a §

*Päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen*

Kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehtävä päätös kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä tai, kun hakemukseen sovelletaan vastuuvallion määrittämisestä annetussa asetuksessa säädettyä menettelyä, siitä kun Suomi on määritetty käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi, hakija on Suomen alueella ja Maahanmuuttovirasto on ottanut hänet vastuulleen.

Päätös on tehtävä 15 kuukauden kuluessa, jos päätöstä ei voida jostakin seuraavista syistä tehdä 1 momentin mukaisessa määräajassa:

- 1) asiaan liittyy monimutkaisia tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä;
- 2) suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa;
- 3) viivästys johtuu selvästi siitä, ettei hakija ole myötävaikuttanut hakemuksensa selvittämiseen.

Päätös on tehtävä 18 kuukauden kuluessa, jos sitä ei voida tehdä 2 momentin mukaisessa määräajassa sen vuoksi, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen asianmukaisen ja perustellun tutkinnan varmistaminen edellyttää pidempää tutkinta-aikaa.

## HE 64/2016 vp

Jos alkuperämaassa vallitsee epävarma tilanne eikä päätöstä sen vuoksi voida tehdä 1—3 momentissa säädettyssä määräajassa, päätös on kuitenkin tehtävä viimeistään 21 kuukauden kuluessa 1 momentissa säädetystä määräajan alkamisesta.

Mitä 4 momentissa säädetään, ei rajoita pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saamista.

### 116 §

#### *Maahanmuuttoviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta*

Maahanmuuttovirasto:

- 1) myöntää ja peruuttaa oleskeluluvan;
- 2) päättää pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta ja peruuttamisesta;
- 3) päättää toisen sopimusvaltion pyynnöstä vastuuvaltion määrittämisestä annetun asetuksen mukaisesta turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta ja pyytää toiselta sopimusvaltiolta vastaavaa päätöstä turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta;
- 4) antaa turvalliseen kolmanteen maahan palautettavalle ulkomaalaiselle asiakirjan, josta ilmenee, että hänen hakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa.

Maahanmuuttovirasto päättää oleskeluluvan myöntämisestä pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle ulkomaalaiselle saatuaan suojelupoliisin lausunnon.

### 117 §

#### *Kulkulupa*

Poliisilaitos antaa vastuuvaltion määrittämisestä annettua asetusta soveltavaan valtioon palautettavalle ulkomaalaiselle asetuksen mukaisen kulkuluvan.

### 159 §

#### *Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti*

Jos unionin kansalainen oleskelee Suomessa yli kolme kuukautta, hänen on rekisteröitävä oleskelunsa. Rekisteröintihakemus jätetään Maahanmuuttovirastolle kolmen kuukauden kuluessa maahantulopäivästä.

---

### 171 §

#### *Toimivaltaiset viranomaiset*

Maahanmuuttovirasto rekisteröi hakijan oleskeluoikeuden ulkomaalaisrekisteriin sekä myöntää määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin.

Maahanmuuttovirasto peruuttaa rekisteröidyn oleskeluoikeuden sekä määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin. Se myös hakemuksesta päättää, että oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai oleskelukorttia ei 165 §:n 4 momentissa tarkoitetussa tapauksessa peruuteta.

---

197 §

*Valituskirjelmän toimittaminen*

---

Turvapaikka-asioissa valituskirjelmän saa toimittaa myös Helsingin hallinto-oikeudelle. Maahanmuuttoviraston on välittömästi valituksesta tiedon saatuaan toimitettava päätöksensä perusteena olevat asiakirjat hallinto-oikeuden käyttöön.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 98 a § tulee kuitenkin voimaan vasta 20 päivänä heinäkuuta 2018.

Lain 4 §:n 2 momenttia, 95 b §:n 1 ja 2 momenttia, 96 §:n 1 momenttia, 97, 116 ja 117 §:ää sekä 197 §:n 2 momenttia sovelletaan kuitenkin jo päivästä kuuta 20 .

Poliisin muut kuin poliisivirat ja niihin määrätyt virkamiehet, joiden tehtävät siirtyvät Maahanmuuttovirastolle, siirretään Maahanmuuttovirastoon lain voimaan tullessa edellyttäen, että virka siirretään virkamiehen työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 9 §:ssä tarkoitetulla työssäkäyntialueella tai -alueelle.

---

2.

## Laki

### kansalaisuuslain 44 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kansalaisuuslain (359/2003) 44 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 1 momentti laissa 971/2014, seuraavasti:

#### 44 §

#### *Hakemuksen ja ilmoituksen vireillepano*

Tässä laissa tarkoitettu hakemus ja ilmoitus jätetään henkilökohtaisesti Maahanmuuttovirastolle. Hakemus Suomen kansalaisuudesta vapautumiseksi sekä 26 §:ssä tarkoitettu ilmoitus lapsesta, 27 §:ssä tarkoitettu ilmoitus adoptiolapsesta ja 29 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus voidaan jättää myös Suomen edustustoon tai kunniakonsulaattiin. Hakijana olevan lapsen puolesta hakemuksen tai ilmoituksen tekee ja jättää hänen huoltajansa tai edunvalvojansa. Kanssahakijan ja hakijana olevan lapsen on oltava läsnä hakemusta tai ilmoitusta jätettäessä.

Maahanmuuttovirasto tarkastaa hakijan tai lapsen puolesta hakemuksen tai ilmoituksen jättävän huoltajan henkilöllisyyden. Jos kanssahakijalla tai hakijana olevalla lapsella on oma matkustusasiakirja tai henkilötodistus, Maahanmuuttovirasto tarkastaa myös lapsen henkilöllisyyden. Jos ilmoitus pannaan vireille Suomen ulkopuolella, henkilöllisyyden tarkastaa edustusto.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

## Laki

### rajavartiolain 27 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan rajavartiolain (578/2005) 27 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa  
749/2014, seuraavasti:

#### 27 §

##### *Rajatapahtumaa sekä maahantulo- ja maastalähtöedellytyksiä koskeva tutkinta*

Ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun, maasta lähdön ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseksi suoritettavassa rajavartiolaitoksen tutkinnassa noudatetaan, mitä poliisitutkintaan noudettavan henkilön etsinnästä poliisilain 2 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentissa, paikan ja alueen eristämisestä poliisitutkinnan turvaamiseksi poliisilain 2 luvun 8 §:n 1 ja 4 momentissa ja poliisitutkinnasta poliisilain 6 luvussa säädetään. Sama koskee myös Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyssä sopimuksessa (SopS 32/1960) tarkoitetun rajatapahtuman tutkimista.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

---

4.

## Laki

### väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 22 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 22 §:n 2—4 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 145/2014, seuraavasti:

#### 22 §

##### *Muiden viranomaisten toimivalta*

---

Edellä 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ulkomaan kansalainen voi esittää tietojensa tallettamista koskevan pyynnön oleskelulupaa, oleskelukorttia tai oleskeluoikeuden rekisteröintiä koskevan hakemuksensa yhteydessä Maahanmuuttovirastolle tai ulkomailla Suomen edustustolle.

Pyynnön vastaanottajan on 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa varmistuttava pyynnön esittäjän henkilöllisyydestä ja varmistettava henkilötietojen tallettamisen perusteeksi esitettyjen asiakirjojen luotettavuus siten kuin tässä laissa säädetään. Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston on toimitettava pyyntö sekä sen yhteydessä esitetyt henkilötiedot ja asiakirjat viipymättä väestötietojärjestelmään tallettamista varten sille maistraatille, jonka virka-alueella ulkomaan kansalainen ilmoittaa asuvansa. Kun ulkomaan kansalaista koskevan oleskelulupa-asian ratkaisee Maahanmuuttovirasto, on Suomen edustuston toimitettava sille viipymättä pyyntö tietojen tallettamisesta sekä pyynnön yhteydessä esitetyt henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä pyynnön vastaanottajan tehtävistä.

Sen lisäksi, mitä 21 §:n 1 momentissa säädetään maistraatin toimivallasta, Verohallinto saa tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään 9 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Maahanmuuttovirasto saa tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, kun ulkomaan kansalainen on pyytänyt tietojensa tallettamista tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettulla tavalla ja hänelle myönnetään oleskelulupa tai oleskelukortti taikka hänen oleskeluoikeutensa rekisteröidään. Tiedot tallettanut viranomainen vastaa väestötietojärjestelmään tallettamistaan tiedoista.

---



**HE 64/2016 vp**

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 21 päivänä huhtikuuta 2016

**Pääministeri**

**Juha Sipilä**

Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen

## 1.

## Laki

## ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 68 § ja 139 §:n 3 momentti,  
sellaisina kuin ne ovat, 68 § laeissa 886/2011, 1339/2011 ja 669/2013 ja 139 §:n 3 momentti  
laissa 886/2011,

muutetaan 3 §:n 6, 7 ja 16 kohta, 4 §:n 2 momentti, 6 b §:n 1 ja 2 momentti, 52 e §:n 1 momentti, 60 §:n 3 momentti, 60 d §:n 1 momentti, 60 g §:n 4 momentti, 61 §:n 3 momentti, 63 §, 64 §:n 2 momentti, 66 §:n 4 momentti, 67 §:n 1 ja 2 momentti, 83 §:n 2 ja 3 momentti, 84 §, 95 b §:n 1 ja 2 momentti, 96 §:n 1 momentti, 97, 116 ja 117 §, 159 §:n 1 momentti, 171 §:n 1 ja 2 momentti ja 197 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat, 3 §:n 6 ja 7 kohta, 83 §:n 2 ja 3 momentti sekä 84 § laissa 1218/2013, 4 §:n 2 momentti, 63 §, 159 §:n 1 momentti sekä 171 §:n 1 ja 2 momentti laissa 886/2011, 6 b §:n 1 ja 2 momentti laissa 549/2010, 52 e §:n 1 momentti laissa 90/2015, 60 §:n 3 momentti ja 60 d §:n 1 momentti laissa 675/2015, 60 g §:n 4 momentti laissa 631/2011, 64 §:n 2 momentti, 66 §:n 4 momentti ja 197 §:n 2 momentti laissa 973/2007, 67 §:n 1 momentti laeissa 973/2007, 886/2011 ja 449/2012, 67 §:n 2 momentti laissa 1338/2011, 95 b §:n 1 ja 2 momentti laissa 432/2009, 97 § laissa 194/2015, 116 § laeissa 973/2007 ja 323/2009 sekä 117 § laeissa 973/2007 ja 886/2011, sekä

lisätään lakiin uusi 98 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

3 §

3 §

*Määritelmät*

*Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

6) *työntekijän oleskeluvalla* ulkomaalaiselle ansiotyötä varten myönnettävää oleskelulupaa, joka myönnetään kaksivaiheisessa menettelyssä siten, että työ- ja elinkeinotoimisto tekee asiassa osapäätöksen ennen Maahanmuuttoviraston *tai poliisilaitoksen päätöstä*;

6) *työntekijän oleskeluvalla* ulkomaalaiselle ansiotyötä varten myönnettävää oleskelulupaa, joka myönnetään kaksivaiheisessa menettelyssä siten, että työ- ja elinkeinotoimisto tekee asiassa osapäätöksen ennen Maahanmuuttoviraston päätöstä;

7) *elinkeinonharjoittajan oleskeluvalla* ulkomaalaiselle, jonka tarkoituksena on elinkeinon harjoittaminen, myönnettävää oleskelulupaa, joka myönnetään kaksivaiheisessa menettelyssä siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee asiassa osapäätöksen ennen Maahanmuuttoviraston *tai poliisi-*

7) *elinkeinonharjoittajan oleskeluvalla* ulkomaalaiselle, jonka tarkoituksena on elinkeinon harjoittaminen, myönnettävää oleskelulupaa, joka myönnetään kaksivaiheisessa menettelyssä siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee asiassa osapäätöksen ennen Maahanmuuttoviraston päätöstä;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

laitoksen päätöstä;

16) *vastuuvaltion määrittämisestä annetulla neuvoston asetuksella* neuvoston asetusta (EY) N:o 343/2003, annettu 18 päivänä helmikuuta 2003, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio;

16) *vastuuvaltion määrittämisestä annetulla asetuksella* kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 604/2013;

4 §

4 §

Suhde muihin lakeihin

Suhde muihin lakeihin

*Poliisin suorittamaan turvapaikkapuhuteluun, jossa selvitetään turvapaikkahakemuksen perusteet, sovelletaan hallintolakia.* Poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen *sekä turvapaikkahakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen* sovelletaan poliisilain (872/2011) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä.

Poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sovelletaan poliisilain (872/2011) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä.

6 b §

6 b §

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen oleskelulupaa Suomessa hakevan ulkomaalaisen tai perheen kokoajan iän selvittämiseksi tekee *poliisin, rajavartiolaitoksen tai* Maahanmuuttoviraston pyynnöstä Helsingin yliopiston Hjelt-instituutin oikeuslääketieteen osasto. Tutkimuksesta on laadittava kahden asiantuntijan yhteinen lausunto. Asiantuntijoista ainakin toisen on oltava Helsingin yliopiston Hjelt-instituutin oikeuslääketieteen osaston palveluksessa. Asiantuntijoina voivat toimia laillistettu lääkäri tai hammaslääkäri, joilla on tutkimuksen edellyttämä pätevyys.

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen oleskelulupaa Suomessa hakevan ulkomaalaisen tai perheen kokoajan iän selvittämiseksi tekee Maahanmuuttoviraston pyynnöstä *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*. Tutkimuksesta on laadittava kahden asiantuntijan yhteinen lausunto. Asiantuntijoista ainakin toisen on oltava *Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen* palveluksessa. Asiantuntijoina voivat toimia laillistettu lääkäri tai hammaslääkäri, joilla on tutkimuksen edellyttämä pätevyys.

Tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet voi tehdä Helsingin yliopiston Hjelt-instituutin oikeuslääketieteen osaston pyynnöstä myös keskussairaala, kunnallinen terveyskeskus tai yksityisen terveydenhuollon toimintayksikkö. Tutkimusta varten tarvitta-

Tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet voi tehdä *Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen* pyynnöstä myös keskussairaala, kunnallinen terveyskeskus tai yksityisen terveydenhuollon toimintayksikkö. Tutkimusta varten tarvittavia toimenpiteitä tekevän on oltava

*Voimassa oleva laki*

via toimenpiteitä tekevän on oltava terveydenhuollon ammattihenkilö. *Poliisin, rajavartiolaitoksen tai* Maahanmuuttoviraston virkamies varmistaa toimenpiteen tekemisen yhteydessä tutkittavan henkilöllisyyden. Tutkittavan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä tutkimusta suoritettaessa.

## 52 e §

*Oleskeluluvan myöntäminen todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle*

*Poliisi* myöntää jatkuvan oleskeluluvan ulkomaalaiselle, joka on todistajansuojeluohjelmasta annetun lain (88/2015) mukaisessa todistajansuojeluohjelmassa.

## 60 §

*Oleskeluluvan hakeminen*

Hakemus jätetään Suomessa paikallispoliisille. Ensimmäistä oleskelulupaa koskeva hakemus jätetään ulkomailla Suomen edustustolle tai toisen Schengen-valtion edustustolle taikka ulkoiselle palveluntarjoajalle.

## 60 d §

*Biometriset tunnisteet oleskelulupakorttia varten*

Maahanmuuttovirasto, *poliisi, rajavartiolaitos* tai Suomen edustusto ottaa oleskelulupahakemuksen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä hakijalta sormenjäljet jokaisesta sormesta oleskelulupakorttia varten.

## 60 g §

*Uusi oleskelulupakortti*

Maahanmuuttovirasto *tai paikallispoliisi* antaa uuden oleskelulupakortin. Hakemus jä-

*Ehdotus*

terveydenhuollon ammattihenkilö. Maahanmuuttoviraston virkamies varmistaa toimenpiteen tekemisen yhteydessä tutkittavan henkilöllisyyden. Tutkittavan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä tutkimusta suoritettaessa.

## 52 e §

*Oleskeluluvan myöntäminen todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle*

Ulkomaalaiselle, joka on todistajansuojeluohjelmasta annetun lain (88/2015) mukaisessa todistajansuojeluohjelmassa, *myönnetään jatkuva oleskelulupa.*

## 60 §

*Oleskeluluvan hakeminen*

Hakemus jätetään Suomessa *Maahanmuuttovirastolle*. Ensimmäistä oleskelulupaa koskeva hakemus jätetään ulkomailla Suomen edustustolle tai toisen Schengen-valtion edustustolle taikka ulkoiselle palveluntarjoajalle.

## 60 d §

*Biometriset tunnisteet oleskelulupakorttia varten*

Maahanmuuttovirasto tai Suomen edustusto ottaa oleskelulupahakemuksen ja *poliisi tai rajavartiolaitos* kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä hakijalta sormenjäljet jokaisesta sormesta oleskelulupakorttia varten.

## 60 g §

*Uusi oleskelulupakortti*

Maahanmuuttovirasto antaa uuden oleskelulupakortin. Hakemus jätetään *Maahan-*

HE 64/2016 vp

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

tetään paikallispoliisille.

*muuttovirastolle.*

61 §

61 §

*Matkustusasiakirjan tilapäinen haltuunotto*

*Matkustusasiakirjan tilapäinen haltuunotto*

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta todistuksen.

*Maahanmuuttovirasto*, poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta todistuksen.

63 §

63 §

*Lausunnot oleskelulupahakemuksesta perhesiteen perusteella*

*Lausunnot oleskelulupahakemuksesta perhesiteen perusteella*

Maahanmuuttovirasto tai poliisilaitos voi hankkia perhesiteen perusteella tehdystä oleskelulupahakemuksesta lausunnon perheen kokoajan koti- tai asuinpaikkakunnan sosiaaliviranomaiselta tai terveydenhuoltoviranomaiselta. Lausuntoa voi pyytää perheen kokoajan sosiaalisesta tai terveydellisestä tilanteesta, jos perheen kokoaja on ilman huoltajaa tullut alaikäinen tai jos hakija on ydinperheen ulkopuolinen muu omainen taikka jos lausunnon pyytämiseen on muu perheen tilanteen selvittämiseen liittyvä erityinen syy.

Maahanmuuttovirasto voi hankkia perhesiteen perusteella tehdystä oleskelulupahakemuksesta lausunnon perheen kokoajan koti- tai asuinpaikkakunnan sosiaaliviranomaiselta tai terveydenhuoltoviranomaiselta. Lausuntoa voi pyytää perheen kokoajan sosiaalisesta tai terveydellisestä tilanteesta, jos perheen kokoaja on ilman huoltajaa tullut alaikäinen tai jos hakija on ydinperheen ulkopuolinen muu omainen taikka jos lausunnon pyytämiseen on muu perheen tilanteen selvittämiseen liittyvä erityinen syy.

Sosiaaliviranomainen tai terveydenhuoltoviranomainen on velvollinen antamaan Maahanmuuttovirastolle tai poliisilaitokselle 1 momentissa tarkoitetussa lausunnossaan salassapitosäännösten estämättä perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta varten hallussaan olevat henkilön sosiaaliseen tai terveydelliseen tilaan liittyvät sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä tehtäessä päätöstä oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella.

Sosiaaliviranomainen tai terveydenhuoltoviranomainen on velvollinen antamaan Maahanmuuttovirastolle 1 momentissa tarkoitetussa lausunnossaan salassapitosäännösten estämättä perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta varten hallussaan olevat henkilön sosiaaliseen tai terveydelliseen tilaan liittyvät sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä tehtäessä päätöstä oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella.

64 §

64 §

*Suullinen kuuleminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella*

*Suullinen kuuleminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella*

Kuulemisen suorittaa poliisi tai Suomen edustuston virkamies. *Maahanmuuttovirasto voi suorittaa kuulemisen, jos asian selvittäminen sitä edellyttää.*

Kuulemisen suorittaa *Maahanmuuttovirasto* tai Suomen edustuston virkamies.

66 §

66 §

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*DNA-tutkimuksen suorittaminen*

*DNA-tutkimuksen suorittaminen*

Testinäytteen ottamisen valvoo ja näytteenantajan henkilöllisyyden varmistaa *poliisi tai* Maahanmuuttoviraston taikka edustuston virkamies.

Testinäytteen ottamisen valvoo ja näytteenantajan henkilöllisyyden varmistaa *Maahanmuuttoviraston tai* edustuston virkamies.

67 §

67 §

*Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena*

*Maahanmuuttovirasto oleskelulupaviranomaisena*

Maahanmuuttovirasto myöntää:

1) ensimmäisen oleskeluluvan ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle;  
2) ensimmäisen oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle 49, 49 a, 51, 52, 52 a ja 52 d §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa;

3) oleskeluluvan siinä tapauksessa, että poliisilaitos on saattanut asian Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi.

Maahanmuuttovirasto peruuttaa oleskeluluvan 58 §:n 1, 2 ja 6 momentissa säädetyillä perusteilla sekä myöntämänsä oleskeluluvan 58 §:n 4 ja 5 momentissa sekä 58 a ja 58 b §:ssä säädetyillä perusteilla.

Maahanmuuttovirasto myöntää ja peruuttaa oleskeluluvan.

Maahanmuuttovirasto peruuttaa oleskeluluvan 58, 58 a ja 58 b §:ssä säädetyillä perusteilla.

68 §

(kumotaan)

*Paikallispoliisi oleskelulupaviranomaisena*

*Ulkomaalaisen asuinpaikan poliisilaitos myöntää:*

1) oleskeluluvan Suomen kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle sekä tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle sekä Suomessa asuvan ja oleskelunsa rekisteröineen unionin kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle;

2) uuden määräaikaisen oleskeluluvan;

3) pysyvän oleskeluluvan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle; ja

4) pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan.

Poliisilaitos peruuttaa myöntämänsä oleskeluluvan 58 §:n 1, 2, 4 ja 5 momentissa sekä 58 a ja 58 b §:ssä säädetyillä perusteilla.

Poliisilaitos siirtää oleskeluluvan uuteen

Voimassa oleva laki

Ehdotus

matkustusasiakirjaan.

83 §

83 §

Toimivalta myöntää työntekijän oleskelulupa

Toimivalta myöntää työntekijän oleskelulupa

Maahanmuuttovirasto myöntää työ- ja elinkeinotoimiston 1 momentin mukaan tekemän myönteisen osapäätöksen jälkeen ulkomaalaiselle työntekijän oleskeluluvan, jollei 36 §:stä muuta johdu ja jollei ulkomaalaisella hakemusta jätettäessä ole muuta voimassa olevaa oleskelulupaa. Maahanmuuttovirasto päättää, onko kyse 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua perusteettomuudesta.

*Jos ulkomaalaisella on hakemusta jätettäessä voimassa oleva oleskelulupa eikä 36 §:stä muuta johdu, poliisilaitos myöntää työ- ja elinkeinotoimiston 1 momentin mukaan tekemän myönteisen osapäätöksen jälkeen työntekijän oleskeluluvan. Jos hakemus koskee samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa, työ- ja elinkeinotoimisto ei suorita 73 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettua harkintaa.*

84 §

Toimivalta myöntää elinkeinonharjoittajan oleskelulupa

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ratkaisee elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämiseksi 76 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymisen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ratkaisee, onko elinkeinonharjoittaminen tilapäistä vai jatkuvaa.

Maahanmuuttovirasto myöntää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 1 momentin mukaan tekemän myönteisen osapäätöksen jälkeen ulkomaalaiselle elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan, jollei 36 §:stä muuta johdu ja jollei ulkomaalaisella hakemusta jätettäessä ole voimassa olevaa muuta oleskelulupaa. Maahanmuuttovirasto päättää, onko kyse 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua perusteettomuudesta.

*Jos ulkomaalaisella on hakemusta jätettäessä voimassa oleva oleskelulupa eikä 36 §:stä muuta johdu, poliisilaitos myöntää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 1*

Maahanmuuttovirasto myöntää työ- ja elinkeinotoimiston 1 momentin mukaan tekemän myönteisen osapäätöksen jälkeen ulkomaalaiselle työntekijän oleskeluluvan, jollei 36 §:stä muuta johdu. Maahanmuuttovirasto päättää, onko kyse 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua perusteettomuudesta.

*Jos uusi hakemus koskee samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa, työ- ja elinkeinotoimisto ei suorita 73 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettua harkintaa.*

84 §

Toimivalta myöntää elinkeinonharjoittajan oleskelulupa

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ratkaisee elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämiseksi 76 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymisen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ratkaisee, onko elinkeinonharjoittaminen tilapäistä vai jatkuvaa.

Maahanmuuttovirasto myöntää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 1 momentin mukaan tekemän myönteisen osapäätöksen jälkeen ulkomaalaiselle elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan, jollei 36 §:stä muuta johdu. Maahanmuuttovirasto päättää, onko kyse 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua perusteettomuudesta.

## Voimassa oleva laki

## Ehdotus

momentin mukaan tekemän myönteisen osapäätöksen jälkeen elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan.

## 95 b §

## Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen

Hakija voi peruuttaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa Maahanmuuttovirastolle, poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle henkilökohtaisesti tekemällään kirjallisella ilmoituksella, josta yksiselitteisesti ilmenee, että hakijan tarkoituksena on peruuttaa hakemuksensa. Hakija päivää ja allekirjoittaa ilmoituksen.

Peruutusilmoituksen vastaanottaja pyytää hakijaa ilmoittamaan kantansa mahdolliseen maasta poistamiseen ja maahantulokieltoon sekä pyytää peruuttamiselle kaksi esteetöntä todistajaa, jotka voivat olla Maahanmuuttoviraston virkamiehiä tai poliisi- tai rajatarkastusviranomaisia.

## 96 §

## Kortti hakemusasian vireillä olosta

Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua hakevalle taikka kiintiöpakolaisena Suomeen tulleelle ulkomaalaiselle voidaan antaa kortti, joka osoittaa häntä koskevan hakemusasian olevan Suomessa vireillä. Kortin antaa poliisi tai rajavartiolaitos.

## 97 §

## Turvapaikkatutkinta

Poliisi tai rajavartiolaitos selvittää kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä suullisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Hakijan henkilöllisyyttä selvitettyään kerätään henkilötiedot hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan.

*Poliisi tai rajavartiolaitos selvittää suulli-*

## 95 b §

## Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen

Hakija voi peruuttaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa Maahanmuuttovirastolle, poliisille, rajatarkastusviranomaiselle tai vastaanottokeskukselle henkilökohtaisesti tekemällään kirjallisella ilmoituksella, josta yksiselitteisesti ilmenee, että hakijan tarkoituksena on peruuttaa hakemuksensa. Hakija päivää ja allekirjoittaa ilmoituksen.

Peruutusilmoituksen vastaanottaja pyytää hakijaa ilmoittamaan kantansa mahdolliseen maasta poistamiseen ja maahantulokieltoon sekä pyytää peruuttamiselle kaksi esteetöntä todistajaa, jotka voivat olla Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen virkamiehiä tai *työntekijöitä taikka* poliisi- tai rajatarkastusviranomaisia.

## 96 §

## Kortti hakemusasian vireillä olosta

Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua hakevalle taikka kiintiöpakolaisena Suomeen tulleelle ulkomaalaiselle voidaan antaa kortti, joka osoittaa häntä koskevan hakemusasian olevan Suomessa vireillä. Kortin antaa poliisi, rajavartiolaitos tai *Maahanmuuttovirasto*.

## 97 §

## Turvapaikkatutkinta

*Maahanmuuttovirasto* selvittää kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä suullisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Hakijan henkilöllisyyttä selvitettyään kerätään henkilötiedot hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan.



*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*sesti 103 §:n 1 ja 3 kohdassa tarkoitetun tutkimatta jättämisen edellyttämät tiedot.*

Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. *Poliisi voi Maahanmuuttoviraston pyynnöstä suorittaa unionin kansalaisten puhutteluja sekä tilapäisesti muiden hakijoiden puhutteluja silloin, kun hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt. Kun poliisi suorittaa puhutteluja hakemuserien lisääntymisen vuoksi, Maahanmuuttovirasto ilmoittaa tästä komissiolle vähintään kerran vuodessa ja heti, kun poliisin suorittamat puhuttelut eivät ole enää tarpeen.*

Suojelupoliisi voi osallistua turvapaikkapuhutteluun, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät.

(uusi)

Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista.

*Poliisi voi osallistua turvapaikkapuhutteluun, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet taikka yleinen järjestys tai turvallisuus sitä edellyttävät.*

**98 a §**

***Päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen***

*Kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehtävä päätös kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä tai, kun hakemukseen sovelletaan vastuuvaltion määrittämisestä annetussa asetuksessa säädettyä menettelyä, siitä kun Suomi on määrätty käsittelemään vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi, hakija on Suomen alueella ja Maahanmuuttovirasto on ottanut hänet vastuulleen.*

*Päätös on tehtävä 15 kuukauden kuluessa, jos päätöstä ei voida jostakin seuraavista syistä tehdä 1 momentin mukaisessa määräajassa:*

*1) asiaan liittyy monimutkaisia tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä;*

*2) suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa;*

*3) viivästys johtuu selvästi siitä, ettei hakija ole myötävaikuttanut hakemuksensa selvittämiseen.*

*Päätös on tehtävä 18 kuukauden kuluessa,*

## Voimassa oleva laki

## Ehdotus

*jos sitä ei voida tehdä 2 momentin mukaisessa määräajassa sen vuoksi, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen asianmukaisen ja perustellun tutkinnan varmistaminen edellyttää pidempää tutkinta-aikaa.*

*Jos alkuperämaassa vallitsee epävarma tilanne eikä päätöstä sen vuoksi voida tehdä 1–3 momentissa säädettyssä määräajassa, päätös on kuitenkin tehtävä viimeistään 21 kuukauden kuluessa 1 momentissa säädetystä määräajan alkamisesta.*

*Mitä 4 momentissa säädetään, ei rajoita pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saamista.*

## 116 §

*Maahanmuuttoviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta*

Maahanmuuttovirasto:

1) antaa turvapaikan ja myöntää ensimmäisen oleskeluluvan toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella turvapaikkamenettelyssä;

2) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan 89 §:n nojalla;

3) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle ulkomaalaiselle;

4) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan 93 §:n nojalla muun humanitaarisen maahanmuuton perusteella;

5) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella;

6) päättää pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta ja peruuttamisesta;

7) päättää toisen sopimusvaltion pyynnöstä vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaisesta turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta ja pyytää toiselta sopimusvaltiolta vastaavaa päätöstä turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta;

8) antaa turvalliseen turvapaikkamaahan palautettavalle ulkomaalaiselle asiakirjan, josta ilmenee, että hänen hakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa.

Maahanmuuttovirasto päättää 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettusta asiasta saatuaan suojelupoliisin lausunnon.

## 116 §

*Maahanmuuttoviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta*

Maahanmuuttovirasto:

1) myöntää ja peruuttaa oleskeluluvan;

2) päättää pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta ja peruuttamisesta;

3) päättää toisen sopimusvaltion pyynnöstä vastuuvaltion määrittämisestä annetun asetuksen mukaisesta turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta ja pyytää toiselta sopimusvaltiolta vastaavaa päätöstä turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta;

4) antaa turvalliseen turvapaikkamaahan palautettavalle ulkomaalaiselle asiakirjan, josta ilmenee, että hänen hakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa.

Maahanmuuttovirasto päättää oleskeluluvan myöntämisestä pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle ulkomaalaiselle saatu-

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

117 §

117 §

***Paikallispoliisin kansainväliseen suojeluun  
liittyvä toimivalta***

***Kulkulupa***

*Poliisilaitos myöntää ulkomaalaiselle uuden määräaikaisen ja pysyvän oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella.*

Poliisilaitos antaa vastuuvaltion määrittämisestä annettua asetusta soveltavaan valtioon palautettavalle ulkomaalaiselle asetuksen mukaisen kulkuluvan.

*Poliisilaitos myöntää tilapäisen suojelun perusteella uuden määräaikaisen oleskeluluvan enintään siihen saakka, kun valtioneuvoston tilapäiselle suojelulle asettama ajanjakso päättyy.*

*Jollei poliisi katso voivansa myöntää oleskelulupaa 1 tai 2 momentin perusteella, sen on saatettava asia Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi.*

Poliisilaitos antaa vastuuvaltion määrittämisestä annettua neuvoston asetusta soveltavaan valtioon palautettavalle ulkomaalaiselle asetuksen mukaisen kulkuluvan.

139 §

139 §

*Toimivalta muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntämiseen ja peruuttamiseen*

*Toimivalta muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntämiseen ja peruuttamiseen*

*Poliisilaitos päättää uuden muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntämisestä silloin, kun hakijalla on esittää voimassa oleva muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja.*

(3 mom. kumotaan)

159 §

159 §

*Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti*

*Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti*

Jos unionin kansalainen oleskelee Suomessa yli kolme kuukautta, hänen on rekisteröitävä oleskelunsa. Rekisteröintihakemus jätetään asuinpaikan poliisilaitokselle kolmen kuukauden kuluessa maahantulopäivästä.

Jos unionin kansalainen oleskelee Suomessa yli kolme kuukautta, hänen on rekisteröitävä oleskelunsa. Rekisteröintihakemus jätetään Maahanmuuttovirastolle kolmen kuukauden kuluessa maahantulopäivästä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

171 §

*Toimivaltaiset viranomaiset*

Hakijan asuinpaikan poliisilaitos rekisteröi oleskeluoikeuden ulkomaalaisrekisteriin sekä myöntää määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin.

Hakijan asuinpaikan poliisilaitos peruuttaa rekisteröidyn oleskeluoikeuden sekä määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin. Se myös hakemuksesta päättää, että oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai oleskelukorttia ei 165 §:n 4 momentissa tarkoitetussa tapauksessa peruteta.

171 §

*Toimivaltaiset viranomaiset*

*Maahanmuuttovirasto* rekisteröi hakijan oleskeluoikeuden ulkomaalaisrekisteriin sekä myöntää määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin.

*Maahanmuuttovirasto* peruuttaa rekisteröidyn oleskeluoikeuden sekä määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin. Se myös hakemuksesta päättää, että oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai oleskelukorttia ei 165 §:n 4 momentissa tarkoitetussa tapauksessa peruteta.

197 §

*Valituskirjelmän toimittaminen*

Turvapaikka-asioissa valituskirjelmän saa toimittaa myös Helsingin hallinto-oikeudelle *taikka poliisille*. Maahanmuuttoviraston on välittömästi valituksesta tiedon saatuaan toimitettava päätöksensä perusteena olevat asiakirjat hallinto-oikeuden käyttöön.

197 §

*Valituskirjelmän toimittaminen*

Turvapaikka-asioissa valituskirjelmän saa toimittaa myös Helsingin hallinto-oikeudelle. Maahanmuuttoviraston on välittömästi valituksesta tiedon saatuaan toimitettava päätöksensä perusteena olevat asiakirjat hallinto-oikeuden käyttöön.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 98 a § tulee kuitenkin voimaan vasta 20 päivänä heinäkuuta 2018.*

*Lain 4 §:n 2 momenttia, 95 b §:n 1 ja 2 momenttia, 96 §:n 1 momenttia, 97, 116 ja 117 §:ää sekä 197 §:n 2 momenttia sovelletaan kuitenkin jo päivästä kuuta 20 .*

*Polisiin muut kuin poliisivirat ja niihin määrätty virkamiehet, joiden tehtävät siirtyvät Maahanmuuttovirastolle, siirretään Maahanmuuttovirastoon lain voimaan tullessa edellyttäen, että virka siirretään virkamiehen työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 9 §:ssä tarkoitetulla työssäkäyntialueella tai -alueelle.*

2.

## Laki

### kansalaisuuslain 44 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan kansalaisuuslain (359/2003) 44 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 1 momentti laissa 971/2014, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

44 §

*Hakemuksen ja ilmoituksen vireillepano*

Tässä laissa tarkoitettu hakemus ja ilmoitus jätetään henkilökohtaisesti poliisille. Hakemus Suomen kansalaisuudesta vapautumiseksi sekä 26 §:ssä tarkoitettu ilmoitus lapsesta, 27 §:ssä tarkoitettu ilmoitus adoptiolapsesta ja 29 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus voidaan jättää myös Suomen edustustoon tai kunniakonsulaattiin. Hakijana olevan lapsen puolesta hakemuksen tai ilmoituksen tekee ja jättää hänen huoltajansa tai edunvalvojansa. Kanssahakijan ja hakijana olevan lapsen on oltava läsnä hakemusta tai ilmoitusta jätettäessä.

Poliisi tarkastaa hakijan tai lapsen puolesta hakemuksen tai ilmoituksen jättävän huoltajan henkilöllisyyden. Jos kanssahakijalla tai hakijana olevalla lapsella on oma matkustusasiakirja tai henkilötodistus, poliisi tarkastaa myös lapsen henkilöllisyyden. Jos ilmoitus pannaan vireille Suomen ulkopuolella, henkilöllisyyden tarkastaa edustusto.

*Ehdotus*

44 §

*Hakemuksen ja ilmoituksen vireillepano*

Tässä laissa tarkoitettu hakemus ja ilmoitus jätetään henkilökohtaisesti *Maahanmuuttovirastolle*. Hakemus Suomen kansalaisuudesta vapautumiseksi sekä 26 §:ssä tarkoitettu ilmoitus lapsesta, 27 §:ssä tarkoitettu ilmoitus adoptiolapsesta ja 29 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus voidaan jättää myös Suomen edustustoon tai kunniakonsulaattiin. Hakijana olevan lapsen puolesta hakemuksen tai ilmoituksen tekee ja jättää hänen huoltajansa tai edunvalvojansa. Kanssahakijan ja hakijana olevan lapsen on oltava läsnä hakemusta tai ilmoitusta jätettäessä.

*Maahanmuuttovirasto* tarkastaa hakijan tai lapsen puolesta hakemuksen tai ilmoituksen jättävän huoltajan henkilöllisyyden. Jos kanssahakijalla tai hakijana olevalla lapsella on oma matkustusasiakirja tai henkilötodistus, *Maahanmuuttovirasto* tarkastaa myös lapsen henkilöllisyyden. Jos ilmoitus pannaan vireille Suomen ulkopuolella, henkilöllisyyden tarkastaa edustusto.

—————  
*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*  
—————

3.

**Laki**

**rajavartiolain 27 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan rajavartiolain (578/2005) 27 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa  
749/2014, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

27 §

*Rajatapahtumaa sekä maahantulo- ja maas-  
talähtöedellytyksiä koskeva tutkinta*

Ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun, maasta lähdön ja maasta poistamisen edellytysten sekä kansainvälistä suojelua hakevan henkilön henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi suoritettavassa rajavartiolaitoksen tutkinnassa noudatetaan, mitä poliisitutkintaan noudettavan henkilön etsinnästä poliisilain 2 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentissa, paikan ja alueen eristämisestä poliisitutkinnan turvaamiseksi poliisilain 2 luvun 8 §:n 1 ja 4 momentissa ja poliisitutkinnasta poliisilain 6 luvussa säädetään. Sama koskee myös Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyssä sopimuksessa (SopS 32/1960) tarkoitetun rajatapahtuman tutkimista.

*Ehdotus*

27 §

*Rajatapahtumaa sekä maahantulo- ja maas-  
talähtöedellytyksiä koskeva tutkinta*

Ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun, maasta lähdön ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseksi suoritettavassa rajavartiolaitoksen tutkinnassa noudatetaan, mitä poliisitutkintaan noudettavan henkilön etsinnästä poliisilain 2 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentissa, paikan ja alueen eristämisestä poliisitutkinnan turvaamiseksi poliisilain 2 luvun 8 §:n 1 ja 4 momentissa ja poliisitutkinnasta poliisilain 6 luvussa säädetään. Sama koskee myös Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyssä sopimuksessa (SopS 32/1960) tarkoitetun rajatapahtuman tutkimista.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

## 4.

**Laki****väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 22 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 22 §:n 2—4 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 145/2014, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

22 §

*Muiden viranomaisten toimivalta*

*Ehdotus*

22 §

*Muiden viranomaisten toimivalta*

Edellä 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ulkomaan kansalainen voi esittää tietojensa tallettamista koskevan pyynnön oleskelulupaa, oleskelukorttia tai oleskeluoikeuden rekisteröintiä koskevan hakemuksensa yhteydessä Maahanmuuttovirastolle, *paikallispoliisille* tai ulkomailla Suomen edustustolle.

Pyynnön vastaanottajan on 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa varmistuttava pyynnön esittäjän henkilöllisyydestä ja varmistettava henkilötietojen tallettamisen perusteeksi esitettyjen asiakirjojen luotettavuus siten kuin tässä laissa säädetään. Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston on toimitettava pyyntö sekä sen yhteydessä esitetyt henkilötiedot ja asiakirjat viipymättä väestötietojärjestelmään tallettamista varten sille maistraatille, jonka virka-alueella ulkomaan kansalainen ilmoittaa asuvansa. Kun ulkomaan kansalaista koskevan oleskelulupa-asian ratkaisee Maahanmuuttovirasto, on *paikallispoliisin ja Suomen edustuston* toimitettava sille viipymättä pyyntö tietojen tallettamisesta sekä pyynnön yhteydessä esitetyt henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä pyynnön vastaanottajan tehtävistä.

Sen lisäksi, mitä 21 §:n 1 momentissa säädetään maistraatin toimivallasta, Verohallinto

Edellä 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ulkomaan kansalainen voi esittää tietojensa tallettamista koskevan pyynnön oleskelulupaa, oleskelukorttia tai oleskeluoikeuden rekisteröintiä koskevan hakemuksensa yhteydessä Maahanmuuttovirastolle tai ulkomailla Suomen edustustolle.

Pyynnön vastaanottajan on 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa varmistuttava pyynnön esittäjän henkilöllisyydestä ja varmistettava henkilötietojen tallettamisen perusteeksi esitettyjen asiakirjojen luotettavuus siten kuin tässä laissa säädetään. Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston on toimitettava pyyntö sekä sen yhteydessä esitetyt henkilötiedot ja asiakirjat viipymättä väestötietojärjestelmään tallettamista varten sille maistraatille, jonka virka-alueella ulkomaan kansalainen ilmoittaa asuvansa. Kun ulkomaan kansalaista koskevan oleskelulupa-asian ratkaisee Maahanmuuttovirasto, on Suomen edustuston toimitettava sille viipymättä pyyntö tietojen tallettamisesta sekä pyynnön yhteydessä esitetyt henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä pyynnön vastaanottajan tehtävistä.

Sen lisäksi, mitä 21 §:n 1 momentissa säädetään maistraatin toimivallasta, Verohallinto

saa tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään 9 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa *sekä* Maahanmuuttovirasto *ja paikallispoliisi* saavat tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, kun ulkomaan kansalainen on pyytänyt tietojensa tallettamista tämän pykälän 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ja hänelle myönnetään oleskelulupa tai oleskelukortti taikka hänen oleskeluoikeutensa rekisteröidään. Tiedot tallettanut viranomainen vastaa väestötietojärjestelmään tallettamistaan tiedoista.

saa tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään 9 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Maahanmuuttovirasto saa tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, kun ulkomaan kansalainen on pyytänyt tietojensa tallettamista tämän pykälän 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ja hänelle myönnetään oleskelulupa tai oleskelukortti taikka hänen oleskeluoikeutensa rekisteröidään. Tiedot tallettanut viranomainen vastaa väestötietojärjestelmään tallettamistaan tiedoista.

-----  
-----  
-----  
*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*  
-----