

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 45/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 30 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 169/2014 vp).

- oikeusasiamies Petri Jääskeläinen
- hallitusneuvos Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- poliisitarkastaja Matti Högman, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Måns Enqvist, Vähemmistövaltuutetun toimisto.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola ja poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Maahanmuuttovirasto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksen tavoitteena on selkeyttää ulkomaalaisvalvonnan periaatteita ja täsmentää ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksia.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset sisämaassa tapahtuvasta ulkomaalaislain säännösten noudattamisen valvonnasta

eli ulkomaalaisvalvonnasta ja ulkomaalaisvalvonnan toteuttamiseksi tarvittavista erityisistä toimivaltuuksista sekä niiden käyttöön liittyvistä menettelyistä. Lakiin lisättäisiin säännökset poliisin ja Rajavartiolaitoksen tarkastusoikeudesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ulkomaalaisvalvonta on osa laittoman maahan-tulon torjuntaa. Vapaan liikkuvuuden lisääntyessä sisämaan ulkomaalaisvalvonnan merkitys on kasvanut. Schengenin sopimukseen liittyessään Suomi on sitoutunut tehostamaan sisämaan val-

vontaa kompensoidakseen sisärajatarkastusten poistamisesta aiheutuvia haittoja. Hallituksen esityksestä ilmenee, että ulkomaalaisvalvontaa tehdään osana peruspoliisityötä ja analyysiin perustuvana valvontana. Yhä useammin poliisin päivittäiseen työhön liittyy muiden tehtävien

ohessa ulkomaalaistehtäviä, jolloin myös henkilön maassaolon edellytykset tarkistetaan. Myös Rajavartiolaitos suorittaa ulkomaalaisvalvontaa rajavalvonnan ohella.

Ulkomaalaislain (301/2004) 212 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvovat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanteluasiaan tekemän päätöksen (8.8.2011, 3695/4/09) mukaan poliisilla ja Rajavartiolaitoksella ei ole kuitenkaan toimivaltaa tehdä ulkomaalaisvalvontaa julkisrauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, kuten liiketiloissa tai rakennustyömailla. Tällainen oikeus on kuitenkin esimerkiksi työsuojeluviranomaisilla. Päätöksessä katsotaan, että ulkomaalaislain 212 § on oikeudellisesti luonteeltaan hallinnollinen tehtävänormi, jossa vain pääpiirteissään on määritelty ulkomaalaisvalvontaa tekevien viranomaisten tehtävät. Kyseisen laintulkinnan johdosta ulkomaalaislakia on tarpeen muuttaa.

Hallituksen esityksen tavoitteena onkin selkeyttää ulkomaalaisvalvonnan periaatteita ja täsmentää ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksia sekä valvontaan liittyviä menettelyjä. Ulkomaalaisvalvonnalla tarkoitetaan ulkomaalaislain säännösten noudattamiseksi tehtävää valvontaa ja laittoman maassa oleskelun torjuntaa. Ulkomaalaisella ei ole ehdotonta oikeutta oleskella maassa, vaan oleskelun edellytyksistä ja perusteista säädetään ulkomaalaislaissa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan poliisille ja Rajavartiolaitokselle säädettäväksi oikeus ulkomaalaisvalvontatehtävässä saada tarvittavat tiedot ulkomaalaisen oleskeluoikeuden ja työnteke-oikeuden selvittämiseksi, päästä julkisrauhan suojaamaan paikkaan, pysäyttää kulkuneuvo sekä saada tietoja ulkomaalaisia palvelukseensa ottaneelta työnantajalta.

Valiokunta pitää tärkeänä lakiehdotuksen 129 a §:n 2 momenttiin sisältyvää suhteellisuusperiaatetta ja vähimmän haitan periaatetta ulkomaalaisvalvonnassa. Valvonnan suunnittelussa ja suuntaamisessa on yksityiskohtaisten perustelujen mukaan otettava huomioon valvonnalla tavoiteltava päämäärä ja tehtävän kiireellisyys

sekä muut tilanteen kokonaisarviointiin perustuvat seikat. Ulkomaalaisvalvonnassa kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa haittaa kuin se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Valiokunta tähdentää myös lakiehdotukseen sisältyvää niin sanotun etnisen profiloinnin kieltä. Tältä osin 129 a §:n 3 momentin perusteissa korostetaan yhdenvertaisuuden toteutumista ulkomaalaisvalvonnassa. Suunniteltaessa ja suunnatessa ulkomaalaisvalvontaa on kaikkien yhdenvertaisuus otettava huomioon. Valvontatoimenpide ei saisi perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään. Valvontatilanteissa valvonnan kohteeksi valikoimiseksi tulisi olla havaintoja tai vihje- tai analyysitietoja, jotka antaisivat perusteen tarkastuksen tekemiselle. Valvontaviranomaisen yleiset tiedot ja kokemukset laittoman maahantulon ja maassa oleskelun tilanteesta olisivat pohjana valvonnan suorittamiselle. Valvonnan edellytyksiä ei kuitenkaan voida rajata siten, että ulkomaalaisvalvonnan tarkoitusta ei voida toteuttaa asianmukaisesti.

Lakiehdotuksen 129 b §:n 1 momentin 4 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi poliisin ja Rajavartiolaitoksen oikeudesta saada työnantajalta ulkomaalaisvalvontaa varten tietoja palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteke-oikeutensa perusteista. Valiokunta toteaa, että säännöksessä ehdotettu tietojensaantioikeus ulottuu vain työnantajaan, mutta ei toimeksiantajaan tai työn teettäjään Suomessa. Ehdotetun muotoisena säännös ei koske tilanteita, joissa on kysymys lähetetystä työstä tai vuokratyövoimasta, jonka ulkomainen työnantaja on sijoittanut ulkomaille. Lähetettyä ja vuokratyövoimaa käytetään saadun selvityksen mukaan varsinkin rakennus- ja ravintola-aloilla. Valiokunta katsoo, että vaikka ulkomaalaislain 86 b §:n nojalla toimeksiantajalla ei ole samanlaista velvollisuutta kuin työnantajalla säilyttää ulkomaisista työntekijöistä tietoja työpaikalla, lakiehdotuksessa ehdotettu tietojensaantioikeus on perusteltua ulottaa koskemaan myös ulkomaalaislain 86 a §:ssä tarkoitettua toimeksiantajaa, joka on Suomessa

oleva pääurakoitsija tai pääteettaja. Sikäli kun toimeksiantaja on huolehtinut ulkomaalaislain 86 a §:n 1 ja 2 momentin mukaisista velvoitteistaan, hän kykenee osoittamaan, mihin tietoihin perustuen hän on toiminut.

Lakiehdotuksen 129 b §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi erityissäännös koskien pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettävää tarkastusta julkisrauhan suojaamisessa tiloissa. Tarkastuksessa ehdotetaan noudatettavaksi hallintolain (434/2003) 39 §:n 1 momentin säännöstä, joka koskee muun muassa tarkastuksesta ilmoittamista asianosaiselle. Valiokunta katsoo, että ulkomaalaisvalvontaan liittyviä menettelyllisiä oikeusturvatakeita on vielä aiheellista tarkentaa. Julkisrauhan suojaamassa tilassa tapahtuvan tarkastuksen asianmukainen kirjaaminen mahdollistaa valvonnan jälkikäteisen kontrollin ja parantaa paitsi tarkastuksen kohteen myös tarkastuksen suorittajan oikeusturvaa. Valiokunta ehdottaa kirjaamisvelvoitteen toteuttamiseksi lakiehdotuksen 129 b §:n 3 momentissa viitattavaksi hallintolain 39 §:n 1 momentin sijasta koko pykälään. Näin ollen hallintolain 39 §:n 2 momentin säännös tarkastuskertomuksen laatimisesta tulee sovellettavaksi lakiehdotuksen

129 b §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuissa tiloissa. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä lisäksi, että etenkin suoritettaessa tarkastustoimintaa julkisrauhan suojaamassa tilassa, kuten ravintolassa tai rakennustyömaalla, on ulkomalaisen työntekijäin maassaolo- ja työnteko-oikeutta tarkastettaessa syytä kiinnittää huomiota myös mahdollisiin indikaattoreihin, jotka antavat viitteitä henkilön alisteisesta tai riippuvaisesta asemasta taikka siitä, että henkilö saattaa olla ihmiskaupan tai muun vastaavan rikoksen uhri.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin muutosehdotuksin ja kannanotoin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 7 luvun otsikko sekä
lisätään lakiin uusi 129 a ja 129 b § seuraavasti:

7 luku

Turvaamistoimet ja ulkomaalaisvalvonta

129 a §
(Kuten HE)

129 b §

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tarkastusoikeus

Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on ulkomaalaisvalvontaa varten, jos se on perusteltua ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden,

HaVM 45/2014 vp — HE 169/2014 vp

maassaolo-oikeuden tai työnteko-oikeuden selvittämiseksi, oikeus:

(1—3 kohta kuten HE)

4) saada ulkomaalaisia palvelukseen ottaneelta työnantajalta tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista *sekä 86 b §:ssä tarkoitettulta toimeksiantajalta tiedot, joiden perusteella toimeksiantaja on huolehtinut 86 a §:n 1 ja 2 momentin mukaisista velvoitteistaan.*

(2 mom. kuten HE)

Edellä 1 momentin 2 kohdan perusteella tehtävän tarkastuksen aloittamisesta ja sen perusteesta on ilmoitettava tilan haltijalle tai tämän edustajalle niin pian kuin mahdollista toimenpiteen suorittamista vaarantamatta. Tarkastus voidaan tehdä, vaikka tilan haltija tai tämän edustaja ei ole paikalla tai tätä ei tavoiteta. Tarkastuksessa noudatetaan hallintolain 39 §:n (*poist.*) säännöksiä.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 28 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Mika Kari /sd
jäs. Maarit Feldt-Ranta /sd
Satu Haapanen /vihr
Anne Holmlund /kok
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk

Tapani Mäkinen /kok
Kari Tolvanen /kok
Ulla-Maj Wideroos /r
vjäs. Lasse Hautala /kesk
Arja Juvonen /ps
Antti Rantakangas /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.