

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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 ul-

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö.....	4
Ulkomaalaislaki.....	4
Poliisilaki.....	5
Rajavartiolaki.....	6
Muuta lainsäädäntöä.....	8
2.2 Käytäntö.....	8
Ulkomaalaisvalvonta käytännössä.....	8
Oikeuskäytäntö.....	10
2.3 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	11
Euroopan unionin lainsäädäntö.....	11
Ulkomaalaisvalvonta eräissä maissa.....	12
2.4 Nykytilan arviointi.....	15
Ulkomaalaisvalvonnan määrittely.....	16
Toimivaltuudet.....	16
Oleskeluoikeuden osoittavien asiakirjojen esittäminen.....	16
Ulkomaisen työvoiman valvonta.....	17
Yleisen ulkomaalaisvalvonnan toteuttaminen.....	17
Maahanmuuttoviraston ja poliisin suorittama oleskelun edellytysten valvonta.....	18
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	19
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	19
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	19
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	19
4.3 Sukupuolivaikutukset.....	20
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	20
5 ASIAN VALMISTELU.....	20
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	20
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	20
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	22
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	22
2 VOIMAANTULO.....	24
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	24
LAKIEHDOTUS.....	26
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	26
LIITE.....	28
RINNAKKAISTEKSTI.....	28
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	28

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Ulkomaalaisvalvonta on osa laittoman maahantulon torjuntaa. Vapaan liikkuvuuden lisääntyessä sisämaan ulkomaalaisvalvonnan merkitys on kasvanut. Schengenin sopimukseen liittyessään Suomi sitoutui tehostamaan sisämaan valvontaa kompensoidakseen sisärajaratkastusten poistumisesta aiheutuvia haittoja. Schengenin rajasäännöstön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus EY N:o 562/2006 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä) 21 artiklan mukaan rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Tätä artiklaa sovelletaan säännöstön mukaan myös raja-alueilla.

Sisämaan ulkomaalaisvalvontaa tehdään osana peruspoliisityötä ja analyysiin perustuva teemavalvontana. Vuosittain poliisilla on sekä valtakunnallisia että alueellisia ulkomaalaisvalvontatapahtumia. Yhä useammin poliisin päivittäiseen työhön liittyy muiden tehtävien ohessa myös ulkomaalaistehtävä, jolloin henkilön maassaolon edellytykset tarkistetaan.

Rajavartiolaitos suorittaa ulkomaalaisvalvontaa rajavalvonnan ohella. Rajavartiolaitos osallistuu sisämaassa suoritettavaan ulkomaalaisvalvontaan poliisin pyynnöstä tai mikäli se on tarpeen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi taikka Rajavartiolaitoksen lakisääteisen tehtävän loppuunsaattamiseksi.

Maahanmuuttovirasto on hallintoviranomainen, joka ei tee vastaavanlaista kenttävalvonnan tyyppistä ulkomaalaisvalvontaa kuin poliisi tai Rajavartiolaitos. Maahanmuuttovirasto antaa kuitenkin poliisille ja Rajavartiolaitokselle virka-apua esimerkiksi ulkomaalaisvalvontatapahtumien aikana.

Sisäasiainministeriön asettama laittoman maahantulon torjunnan työryhmä on julkaisut 17.10.2012 Laittoman maahantulon vastaisen toimintaohjelman 2012-2015. Toimintaohjelmassa on osaltaan selvitetty maassa tapahtuvan ulkomaalaisvalvonnan nykytilaa

ja haasteita. Ulkomaalaislain (301/2004) 212 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvovat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos. Poliisi ja Rajavartiolaitos ovat mainitun säännöksen nojalla tehneet ulkomaalaisvalvontaa muun muassa järjestämällä valtakunnallisia teemavalvontaoopperaatioita. Teemavalvonta on analyysiin perustuva valvontaa, jolloin poliisin tehtävänä on muun muassa tarkastaa ulkomaalaisen oleskeluoikeuden olemassaolo. Valvonta kohdistetaan analyysin perusteella sellaisille alueille, joissa on erityisiä ongelmia järjestyshäiriöiden kanssa tai joissa perustellusti voidaan olettaa oleskelevan luvattomia ulkomaalaisia. Teemavalvontatapahtumia järjestetään usein koordinoidusti siten, että ne kestävät yleensä viikon ja kohdistuvat erilaisiin analyysien avulla valikoituneisiin kohteisiin. Yhtenä keskeisenä teemavalvonnan kohteena ovat olleet sellaiset liikeyritykset, joissa tiedetään työskentelevän ulkomaalaista työvoimaa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanTELUsiaan tekemän päätöksen (8.8.2011, 3695/4/09) mukaan poliisilla ja Rajavartiolaitoksella ei kuitenkaan ole toimivaltaa tehdä ulkomaalaisvalvontaa julkisrauhan piiriin kuuluvissa tiloissa kuten liiketiloissa tai rakennustyömailla. Päätöksen mukaan poliisilla tai Rajavartiolaitoksella, toisin kuin esimerkiksi työsuojeluviranomaisella, ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa tehdä ulkomaalaisvalvontaan liittyvää tarkastusta julkisrauhan suojaamiin paikkoihin. Päätöksessä katsotaan, että ulkomaalaislain 212 § on oikeudelliselta luonteeltaan hallinnollinen tehtävänormi, jossa on vain pääpiirteissään määritelty ulkomaalaisvalvontaa tekevien viranomaisten tehtävät.

Toimintaohjelmassa on päädytty siihen, että edellä mainitun päätöksen johdosta ulkomaalaisvalvontaa koskevia säännöksiä tulisi täsmentää lainmuutoksella viranomaisten toimivallan osalta. Voimassa olevan ulkomaalaislain 212 § ei enää nykytulkinnan mukaan täytä vaatimuksia, joita edellytetään valvonnan suorittamiseksi julkisrauhan suojaamisissa paikoissa. Jyrki Kataisen hallituk-

sen hallitusohjelmassa on edellytetty, että laittoman ulkomaisen työvoiman käytön tutkintaa ja torjuntaa tehostetaan. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi nimenomaisen toimivallan säätäminen ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseksi liikeyritysten tiloissa on välttämätöntä. Ulkomaalaisvalvonnan tehostaminen tukee myös harmaan talouden torjunnan tavoitteita.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

Ulkomaalaislaki

Ulkomaalaislain 212 §:ssä säädetään valvonnasta. Ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvovat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos. Ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä koskevien säännösten noudattamista valvovat rajatarkastusviranomaiset. Rajatarkastusviranomaisella tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 21 kohdan mukaan Rajavartiolaitosta ja muita viranomaisia, joilla on oikeus rajavartiolaissa (578/2005) tarkoitetun rajatarkastuksen tekemiseen. Ulkomaalaislain 86 §:n 4 momentissa säädetään työsuojeluviranomaiselle velvollisuus valvoa ulkomaalaisia palvelukseen ottavan työnantajan ulkomaalaislakiin liittyviä velvoitteita.

Ulkomaalaislain 7 luvussa säädetään turvaamistoimista. Luvun alussa on turvaamistoimia, jotka liittyvät valvonnan tarpeisiin lähinnä ulkomaalaisen maahantulon tai maasta poistamisen yhteydessä. Lain 118 §:ssä säädetään ilmoittautumisvelvollisuudesta, 119 §:ssä muista velvollisuuksista, kuten matkustusasiakirjan luovuttamisesta viranomaisen haltuun ja 120 §:ssä vakuuden asettamisesta. Mainituissa tilanteissa kysymys on tiettyyn tunnistettuun ulkomaalaiseen kohdistuvista toimista, joilla pyritään turvaamaan ulkomaalaislain säännösten noudattaminen kyseisen henkilön osalta. Ulkomaalaisen säilöön ottamisesta ja siihen liittyvästä tuomioistuinmenettelystä säädetään 121 – 129 §:ssä.

Ulkomaalaislain 130 §:ssä säädetään henkilöllisyyden todentamisesta ja oleskelua koskevien tietojen antamisesta. Pykälän 1 momentissa säädetään ulkomaalaisen velvelli-

suudesta esittää matkustusasiakirjansa tai muulla luotettavalla tavalla todentaa henkilöllisyytensä. Tämä tapahtuu poliisin tai muun asiaa käsittelevän viranomaisen kehoituksesta. Pykälän 2 momentissa säädetään ulkomaalaisen velvollisuudesta saapua poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen luo taikka Maahanmuuttovirastoon antamaan tarvittavia tietoja oleskelustaan. Säännös ei sinänsä velvoita ulkomaalaista pitämään mukanaan matkustusasiakirjaa tai oleskelulupakorttia.

Ulkomaalaislain 11 §:ssä säädetään maahantulon edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että hänellä on voimassaoleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja sekä viisumi tai oleskelulupa. Ulkomaalaislain 40 §:ssä säädetään oleskeluoikeudesta. Pykälän 1 momentissa on seitsemän kohdan luettelo tilanteista, joissa oleskelu on ulkomaalaislain mukaan laillista. Kohdissa on säännelty laillisen oleskelun muodoista eri tilanteissa oleskeluluvalla tai viisumilla.

Ulkomaalaislain 14 §:n mukaan ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ja maassa oleskellessaan oltava sellainen matkustusasiakirja, jonka Suomi tunnustaa. Ulkomaalaisen on vaadittaessa esitettävä kyseinen matkustusasiakirja rajatarkastusviranomaiselle tai poliisille.

Muita maahantulon ja maassa oleskelun noudattamisen valvontaan liittyviä säännöksiä ovat 131 – 133 §. Ulkomaalaislain 131 §:ssä säädetään henkilötuntomerkkien ottamisesta. Pykälän 1 momentissa on viiden kohdan luettelo tilanteista, jolloin henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekeä koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojelemiseksi voidaan ottaa sormenjäljet, valokuva sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta. Näitä toimia voidaan tehdä ulkomaalaiselle 1) joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun taikka tilapäisen suojelun perusteella 2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella 3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena 4) joka on päätetty käännyttää tai maas-

ta karkottaa taikka 5) jonka henkilöllisyys on epäselvä.

Ulkomaalaislain 132 §:ssä säädetään matkustusasiakirjan ottamisesta viranomaisen haltuun. Säännös antaa asianomaisille viranomaisille toimivaltuuden ottaa haltuun väärä tai väärennetty matkustusasiakirja sekä poliisille ja rajatarkastusviranomaiselle valtuuden suorittaa henkilöntarkastus asiakirjan haltuun ottamiseksi. Ulkomaalaislain 133 §:ssä säädetään lisäksi maahantulijoiden rekisteröinnistä laajamittaisessa maahantulossa.

Ulkomaalaislain 58 §:ssä säädetään oleskeluluvan peruuttamisesta. Säännöksen mukaan viranomaisen voi peruuttaa määräaikaisen oleskeluluvan muun ohella, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei ole enää olemassa.

Ulkomaalaislain 4 §:n mukaan ulkomaalaislaissa säädettyjen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia (434/2003), jollei laissa erikseen toisin säädetä. Poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sekä turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain (872/2011) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Rajavartiolaitoksen ulkomaalaislain nojalla suorittamaan tutkintaan sovelletaan rajavartiolain 27 §:ää. Rajavartiolain 27 §:n mukaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun, maasta lähdön ja maasta poistamisen edellytysten sekä kansainvälistä suojelua hakevan henkilön henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi suoritettavassa Rajavartiolaitoksen tutkinnassa noudatetaan soveltuvin osin, mitä esitutkinnasta ja poliisitutkinnasta säädetään.

Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Poliisilaki

Yleistä. Poliisin toimivaltuuksia käytettäessä puututaan perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa suojattuihin oikeushyviin. Erityisesti tämä tarkoittaa oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (perustuslain 7 §), yksityiselämän, kotirauhan ja luottamuksellisen viestin suojaa

(10 §) sekä omaisuuden suojaa (15 §). Toisaalta kaikessa viranomaistoiminnassa on otettava huomioon yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltö (6 §) sekä kiinnitettävä huomiota myös oikeusturvakysymyksiin (21 §).

Poliisilaissa on erikseen säännelty perus- ja ihmisoikeuksista. Vuoden 2014 alusta voimaan tulleen poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Säännös koskee kaikkea poliisitoimintaa. Poliisin tehtäviin kuuluu siis myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Kun poliisi käyttää toimivaltuuksiaan yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksien suojaamiseksi, se toisaalta joutuu konkreettisissa tilanteissa usein puuttamaan yksilön oikeusasemaan sekä perus- ja ihmisoikeuksiin.

Poliisilain mukaan poliisin on tehtäviä hoidaessaan ja toimivaltuuksia käyttäessään noudatettava suhteellisuusperiaatetta, vähemmän haitan periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta (Poliisilain 1 luvun 3-5 §). Poliisilain 2 luvun 6 §:n mukaan poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Luvun 7 §:ssä säännellään toimenpiteen perusteen ilmoittamisesta. Poliisimiehen on ilmoitettava henkilön vapautteen kohdistuvan toimenpiteen peruste toimenpiteen kohteena olevalle henkilölle tai hänen edustajalleen niin pian kuin se on mahdollista henkilön tila ja muut olosuhteet huomioon ottaen. Jollei laissa toisin säädetä, myös muun kuin vapautteen kohdistuvan toimenpiteen kohteena olevalla henkilöllä tai tämän edustajalla on oikeus saada tieto toimenpiteen perusteesta niin pian kuin se on mahdollista toimenpiteen suorittamista vaarantamatta.

Poliisin tehtävät ja yleiset toimivaltuudet. Poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädetään poliisin tehtävistä. Poliisilain 2 luku on otsikoitu ”yleiset toimivaltuudet”, jonka sisältöä on hallituksen esityksessä luonnehdittu eräänlaisiksi järjestyspoliisitoiminnan keskeisiksi valtuussäännöksiksi.

Poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädetään, että poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Pykälän 2 momentin mukaan poliisi suorittaa lisäksi lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetty tehtävät sekä antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua.

Poliisilain 1 luvun 1 § ei kuitenkaan ole toimivaltasäännös eikä se perusta poliisille toimivalta ryhtyä minkä tyyppisiin toimiin tahansa kysymyksessä olevien tehtävien suorittamiseksi. Poliisi ei siis voi pelkästään tämän pykälän perusteella puuttua ihmisen lailla suojattuihin oikeuksiin, vaan puututtaessa henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan perustua aina nimenomaiseen säännökseen.

Pykälän 2 momentissa mainittu "muut sille laissa erikseen säädetty tehtävät" ja "antaa jokaisella tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua" viittaavat myös muualla lainsäädännössä säädettyihin toimivaltaperusteisiin.

Rikosten esitutkinnasta säädetään esitutkintalaissa (805/2011) ja rikosten esitutkinnassa käytettävistä pakkokeinoista pakkokeinolaissa (806/2011).

Poliisilain 6 luvussa säädetään poliisitutkinnasta, jolla tarkoitetaan muuta poliisin toimitettavaksi laissa säädettyä tutkintaa kuin epäiltyjen rikosten johdosta toimitettava esitutkinta. Ulkomaalais-laista johtuvien tehtävien hoitamiseen liittyviä poliisin tutkintatehtäviä koskevia erityissäännöksiä on esimerkiksi ulkomaalaislain 4 §:ssä, jonka mukaan poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahan-tulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sekä turva-paikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä.

Yleislakina poliisilaki koskee kaikkien poliisille kuuluvien tehtävien hoitamista. Poliisin yleistä toimi-valtuuksista on säännelty poliisilain 2 luvussa. Yleisiä toimivaltuuksia ovat muun muassa oikeus henkilöllisyyden selvittämiseen (1 §), kiinniottaminen henkilön suojaamiseksi (2 §), etsintäkuulutetun kiinniottaminen (3 §), etsintä henkilön kiinniottamiseksi (4 §), kotirauhan ja julkis-

rauhan suojaaminen ja kulkuneuvon pysäyttäminen (11 §).

Poliisilain 2 luvun 1 §:ssä säädetään henkilöllisyyden selvittämisestä. Poliisimiehellä on 1 momentin nojalla yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Jos henkilö kieltäytyy antamasta 1 momentissa tarkoitettuja tietoja eikä henkilöllisyyttä voida muutoin selvittää, poliisimiehellä on oikeus selvittää henkilöllisyys henkilötuntonumerkkien perusteella. Tällöin on soveltuvin osin noudatettava, mitä henkilöön kohdistuvan etsinnän toimittamisesta pakkokeinolain 8 luvun 33 §:n 2—4 momentissa säädetään. Poliisimiehellä on 2 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan oikeus henkilöllisyyden selvittämiseksi ottaa kiinni henkilö, joka kieltäytyy antamasta 1 momentissa tarkoitettuja tietoja tai antaa siinä tarkoitetuista seikoista todennäköisesti virheellisen tiedon, jos kiinniottaminen on välttämätöntä henkilöllisyyden selvittämiseksi. Kiinni otettu on päästettävä vapaaksi heti, kun tarvittavat tiedot on saatu, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.

Poliisilain 2 luvun 11 §:ssä säädetään kulkuneuvon pysäyttämisen ja siirtämisen. Poliisimiehellä on oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi, siirtää kulkuneuvo ja määrätä se siirrettäväksi, jos se on perusteltua poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan tieliikenteen valvonnasta säädetään tieliikennelaissa (267/1981) ja ilma-aluksen määräämisestä laskeutumaan ilmailulaissa (1194/2009).

Rajavartiolaki

Rajavartiolain 3 §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan ilman alueellisia rajoituksia kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikol-

lisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Edellä mainittu rajaturvallisuuden ylläpitämisen tavoitetta kuvaava säännös ei kuitenkaan anna toimivaltaa suorittaa toimenpiteitä tavoitteen saavuttamiseksi. Rajajärjestyksen ylläpitämällä tarkoitetaan valtakunnanrajaa ja rajanylityspaikkoja koskevien säännösten samoin kuin rajaviranomaisen kansainvälistä yhteistoimintaa koskevien säännösten ja määräysten täytäntöönpanoa ja niiden noudattamisen valvontaa.

Rajavartiolain 3 §:n 2 momentin mukaan Rajavartiolaitos suorittaa myös erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syytteen saattamiseksi. Tällaiseksi valvontatehtäväksi on katsottu myös ulkomaalaislain säännösten valvominen eli ulkomaalaisvalvonta.

Rajavartiolaitoksen alueellisen toiminnan kohdentumisesta säädetään rajavartiolain 4 §:ssä. Sen mukaan Rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi perusteltua. Toiminta on siten kyettävä perustelemaan rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta. Säännöksen mukaan Rajavartiolaitos toimii muualla vain, jos se on tarpeen sen lakisääteisen tehtävän loppuun saattamiseksi tai virka-avun antamiseksi.

Rajavartiolaitoksella on ulkomaalaislain 212 §:n 1 momentin nojalla toimivalta valvoa ulkomaalaislakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä samoin kuin Maahanmuuttovirastolla ja poliisilla. Säännöksessä tarkoitettu ulkomaalaisvalvonnasta on pidettävä erillään samassa säännöksessä säädetystä ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä koskevien säännösten noudattamisen valvonnasta eli rajatarkastuksesta, josta säädetään Schengenin rajasäännöstössä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 562/2006 henkilöiden liikkumisesta rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä).

Sisärajatarkastukset on poistettu Schengenalueen sisärajoilta, jolloin niillä ei pääsääntöisesti suoriteta rajatarkastuksia. Schengenin rajasäännöstö ei kuitenkaan estä ulkomaalaisvalvonnan tai rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan liittyvien poliisitoimenpiteiden suorittamista myös sisärajoilla tai sisämaassa. Rajasäännöstön 21 artikla kieltää kuiten-

kin sellaiset viranomaistoimenpiteet, joilla on rajatarkastukselle ominaisia piirteitä ja vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla. Tällaisia ovat toimenpiteet, joiden tosiasiallisena tarkoituksena on maahantulon tai maastalähdön edellytysten valvonta. Kun ulkomaalaisvalvontaa suoritetaan sisärajalta tai Schengenin rajasäännöstön 21 artiklassa tarkoitettulla raja-alueella, tulee toimenpiteillä olla muu tarkoitus kuin rajatarkastuksen suorittaminen, niiden tulee erottua selkeästi rajatarkastuksista ja toimenpiteet on suunniteltava ja toteutettava selkeästi rajatarkastuksista poikkeavalla tavalla. Tämä on erityisesti huomioitava satamissa ja kansainvälisillä lentoasemilla kun ulkomaalaisvalvontaa suoritetaan sisärajojen läheisyydessä.

Rajavartiolaissa on säännelty toimivaltuuksista, joita rajavartiomiehet voivat käyttää suorittaessaan ulkomaalaisvalvontaa. Rajavartiolain 36 §:ssä säädetään Rajavartiolaitokselle säädetyn yksittäisen tehtävän suorittamiseksi rajavartiomiehen oikeudesta saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Jos henkilö kieltäytyy antamasta näitä tietoja tai henkilöllisyyttä ei muuten voida selvittää, rajavartiomiehellä on oikeus selvittää henkilöllisyys henkilötuntemerkkin perusteella. Tällöin on soveltuvin osin noudatettava, mitä pakkokeinolain 8 luvun 33 §:n 2–4 momentissa säädetään henkilöön kohdistuvan etsinnän toimittamisesta. Rajavartiomiehellä on myös oikeus ottaa kiinni henkilö, joka kieltäytyy antamasta edellä mainittuja tietoja tai antaa siinä tarkoitettuista seikoista todennäköisesti virheellisen tiedon, jos kiinniottaminen on välttämätöntä tietojen selvittämiseksi. Kiinniottettu on päästettävä vapaaksi heti, kun tarvittavat tiedot on saatu, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta. Rajavartiolain 7 §:ssä ilmaistun suhteellisuusvaatimuksen mukaan kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä. Rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamista koskevien toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilan-

teen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Rajavartiolain 38 §:n nojalla rajavartiomies voi ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseksi määrätä kulkuneuvon pysäytettäväksi sekä 40 §:n mukaisesti käyttää käskeytystä sekä rajavartiolain 35 §:ssä säädettyjä voimakeinoja. Ulkomaalaislain 61 §:n nojalla rajavartiomies voi ottaa muun muassa tilapäisesti haltuun matkustusasiakirjan, ottaa henkilön säilöön ulkomaalaislain 121 §:n nojalla, todentaa henkilöllisyyden ja pyytää oleskelua koskevia tietoja ulkomaalaislain 130 §:n nojalla sekä ottaa ulkomaalaislain 131 §:n perusteella henkilötuntemerkkejä.

Muuta lainsäädäntöä

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta. Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan yhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään työsuojelutarkastajan toimivaltuuksista ja velvollisuuksista tarkistaa työpaikkoja ja muita valvonnan kohteita. Ulkomaalaislain 86 §:n 4 momentin mukaan kyseisen lain säännöksiä noudatetaan työsuojeluviranomaisen valvossa ulkomaalaislain mukaisten työnantajan velvoitteiden noudattamista.

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan yhteistoiminnasta annetun lain 4 §:ssä säädetään työsuojeluviranomaisen oikeudesta valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa päästä paikkaan, jossa tehdään työtä tai jossa perustellusti otaksutaan tehtävän työtä, muihin tiloihin, jotka työnantaja on työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvan lain mukaan velvollinen luovuttamaan työntekijöiden käyttöön, sekä paikkaan, jossa valmistetaan, säilytetään tai esitellään markkinoille tai käyttöön luovutettavaksi tarkoitettuja tuotteita. Lisäksi työsuojeluviranomaisella on oikeus saada työnantajalta nähtäväkseen asiakirjat, jotka tämän on työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvien säännösten mukaan tehtävä tai säilytettävä. Mainitut toimivaltuudet antavat työsuojeluviranomaiselle mahdollisuuden valvoa ulkomaalaislain 73 §:n 2 ja 4 momentissa työnantajalle säädettyjä velvoitteita. Työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ul-

komaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa. Työnantajan tulee säilyttää työpaikalla tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa.

Yhdenvertaisuuslaki. Yhdenvertaisuuslailla (21/2004) edistetään ja turvataan yhdenvertaisuuden toteutumista. Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Yhdenvertaisuuslain 3 §:n 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta, kun sovelletaan ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua koskevia säännöksiä, eikä ulkomaalaisten asettamiseen erilaiseen asemaan heidän lakiin perustuvasta oikeusasemastaan aiheutuvasta syystä.

Yhdenvertaisuuslain 6 §:ssä säädetään syrjinnän kiellosta. Ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielihyvän, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä voi olla välitöntä tai välillistä syrjintää taikka häirintää. Välitön syrjintä tarkoittaa, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotain toista on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillisessä syrjinnässä on kyse siitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden. Välillisestä syrjinnästä ei kuitenkaan ole kysymys, mikäli säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

2.2 Käytäntö

Ulkomaalaisvalvonta käytännössä

Poliisi. Ulkomaalaisvalvontaa suoritetaan osana peruspoliisitoimintaa muun poliisitehtävän yhteydessä tai erillisenä toimenpiteenä

kuten analyysiin perustuvana teemavalvontana. Ulkomaalaisvalvonnalla ei saa olla rajatarkastukselle ominaisia piirteitä eikä ulkomaalaisvalvonta saa perustaa niin sanottuun syrjivään etniseen profilointiin.

Valvonnassa poliisi selvittää, kuka valvonnan kohteena oleva henkilö on, mikä valvonnan kohteena olevan henkilön kansalaisuus on, onko hän laillisesti vai laittomasti Suomessa sekä onko hänen maassa oleskelunsa suhteen tarvetta ryhtyä toimenpiteisiin.

Ulkomaalaisvalvontaa toteutetaan ensisijaisesti osana muuta poliisitoimintaa, kuten hälytystehtävien, rikostorjunnan, liikenteenvalvonnan tai yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvien tehtävien yhteydessä. Suoritettaessa ulkomaalaisvalvontaa erillisenä toimenpiteenä, esimerkiksi teemavalvontana, poliisi analysoi ja arvioi etukäteen, mihin kohteisiin ja millä perusteella valvontaa suoritetaan. Etukäteisanalyyseissa huomioidaan muun muassa saatuja vihje- ja tuntomerkkietietoja, kohteen käyttäytymistä sekä olosuhteita, jossa henkilö on tavattu. Henkilötarkastuksia ei kohdenneta siten, että vain tietyn fyysisen ominaisuuden tai etnisen alkuperän omaavat henkilöt tarkastetaan. Teemavalvontaa voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että tarkastuksia kohdennetaan poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisyksiköiden ennalta osoittamiin kohdehenkilöihin tai kohteisiin.

Ulkomaalaisvalvonta poikkeaa toimivallan osalta monesta muusta poliisin virkatehtävästä. Ulkomaalaisvalvonnassa poliisi voi joutua tarkastamaan henkilöitä ilman, että hänen epäillään syyllistyneen mihinkään rikokseen. Samantyyppistä valvontaa toteutetaan esimerkiksi liikenteenvalvonnassa. Ajoneuvon kuljettamiseen edellytyksistä säädetään tieliikennelaissa. Poliisi valvoo ajoneuvon kuljettajien ajokuntoa ja ajoluvan olemassaoloa tarkastamalla myös sellaisia ajoneuvoa kuljettavia henkilöitä, joilla luvat ja edellytykset ajoneuvon kuljettamiseen ovat kunnossa. Vastaavasti ulkomaalaisvalvonnassa tarkastetaan henkilöitä, jotka ovat Suomessa ja joiden tulee täyttää edellytyksen oleskella Suomen alueella. Etukäteen ei voida tietää, keillä on oikeus oleskella ja keillä ei.

Poliisihallitus on 20.12.2013 antanut poliisille ohjeen ulkomaalaisvalvonnan toteuttamisesta (2020/2013/5427). Ohjeella annetaan

suuntaviivat ulkomaalaisvalvonnan suorittamiselle yhdenmukaisesti koko maassa. Poliisihallitus seuraa valtakunnallisesti ulkomaalaisvalvonnan toteuttamista ja periaatteiden noudattamista.

Vuoden 2013 aikana viranomaisten tietoon tuli 3 368 ulkomaalaista, jotka olivat maassa ilman vaadittavaa oleskeluoikeutta. Lukumäärä on pysynyt suhteellisen tasaisena viime vuosina. Luvussa ei ole mukana Suomessa maahantulokiellon voimassa ollessa tavattuja EU-kansalaisia, joita on vuosien 2012-2013 aikana tavattu merkittävästi enemmän kuin aiempina vuosina.

Ulkomaalaisrikkomuksia kirjattiin vuonna 2013 yhteensä 1 985 henkilön osalta, mikä on noin 25 % prosenttia enemmän kuin vuonna 2012. Luku ei sisällä EU-kansalaisia, jotka oleskelevat maassa laittomasti (esimerkiksi maahantulokieltoon määrättyt). Ulkomaalaisrikkomuksia paljastuu paitsi teemavalvontana tehtävässä ulkomaalaisvalvonnassa ja lupaprosessien yhteydessä myös perinteisen poliisityön, kuten liikenteenvalvonnan, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnan sekä rikostutkinnan yhteydessä.

Ulkomaalaisvalvontaan on viime vuosina käytetty poliisissa keskimäärin 25 henkilötyövuotta. Ulkomaalaisrikkomusten lisäksi ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä paljastuu myös erilaisia rikoksia kuten laittoman maahantulon järjestämisrikkoksia, ihmiskaupparikkoksia, kiskunnan tapaista työsyryntää, paritusrikkoksia riippuen siitä, minkälaisiin kohteisiin valvontaa kulloinkin kohdistetaan. Valvonnan tavoitteena on myös ennalta ehkäistä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden joutumista rikollisten ja rikollisryhmien hyväksikäyttämäksi.

Rajavartiolaitos. Rajavartiolaitos suorittaa ulkomaalaisvalvontaa pääsääntöisesti painopistealueillaan joko muun tehtävän ohella tai erillisenä toimenpiteenä. Ulkomaalaisvalvontaa voidaan suorittaa soveltuvin osin rajatarkastuksiin tai rajojen valvontaan liittyen tai siitä erillään itsenäisenä toimintana. Ulkomaalaisvalvontaa suoritetaan satunnaistarkastuksina, havaintoihin tai ennakkotietoihin perustuvina tarkastuksina sekä ennakkoon suunnitelluin teema- ja valvontaiskuin. Poliisi ja Maahanmuuttovirasto voivat myös pyytää rajavartiolaitosviranomaiselta ulkomaalaisval-

vontatoimenpiteitä. Esimerkiksi satamissa ulkomaalaisvalvontaa suoritetaan yhdessä tieliikenteen tai kuljettajan ajokuntoisuuden valvonnan yhteydessä.

Suomenlahden merivartiosto, joka Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköistä suorittaa eniten ulkomaalaisvalvonnan tehtäviä, suoritti vuonna 2013 noin 3 300 ulkomaalaisvalvontaan liittyvää tarkastusta ja ulkomaalaisvalvontaan on käytetty noin 1 500 partiotyötuntia vuonna 2013. Muut vartiostot suorittavat ulkomaalaisvalvontaan luettavia tehtäviä muutamista sadoista tuhanteen vuosittain. Vartiostoissa suoritetaan myös noin 5 – 10 teemaiskua vuosittain, jolloin tarkastetaan muun muassa työntekoon oikeuttavien lupien laillisuutta rakennustyömailla, ravintoloissa ja raskaan liikenteen osalta sekä maassa oleskelun edellytyksiä lentokentillä, satamissa sekä juna- ja linja-autoasemilla. Arvioiden mukaan alle 10 % tarkastuksista johtaa jatkoimenpiteisiin, joita voivat olla esimerkiksi maasta poistaminen, rangaistusvaatimusmenettely esimerkiksi ulkomaalaisrikkomuksen perusteella tai esitutkinta rikosepäilyn perusteella. Ulkomaalaisvalvonnan ansiosta on saatu kiinni laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden lisäksi etsintäkuulutettuja henkilöitä sekä voitu selvittää muun muassa valtionraja-, väärennös- ja rattijuopumusrikkoksia sekä saatu kiinni anastettua omaisuutta ja ajoneuvoja.

Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttovirasto mainitaan ulkomaalaislain 212 §:ssä valvontaa suorittavana viranomaisena. Virasto ei ole harjoittanut samanlaista ulkomaalaislain säännösten noudattamisen valvontaa kuin poliisi tai Rajavartiolaitos. Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain 212 §:ssä tarkoitettu valvonta rajoittuu lähinnä oleskeluluvan saaneiden henkilöiden lupaedellytysten jälkivalvontaan sen arvioimiseksi, ovatko heidän oleskeluoikeutensa myöntämisen edellytyksenä olleet olosuhteet edelleen olemassa. Olosuhteiden tarkistaminen voi perustua muun muassa luvan saaneen henkilön tai hänen työnantajansa ilmoitukseen olosuhteiden muutoksesta, ulkopuoliselta henkilöltä saatuun ilmoitukseen olosuhteiden muutoksesta tai väärien tietojen antamisesta (ilmiannot) tai siihen, että viranomaisella on etukäteen arvioidun analyysitiedon perusteella

syystä tarkistaa tietyllä perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden oleskeluoikeuden pysyvyys.

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 8 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulkomaalaisrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja oppilaitoksilta opiskelupaikan haltijoista ja näiden opintosuorituksista. Oppilaitokset lähettävät Maahanmuuttovirastolle tietoja oppilaitokseen luvan saatuaan kirjautuneista opiskelijoista.

Oleskeluluvan peruuttamisesta säädetään ulkomaalaislain 58 §:ssä. Maahanmuuttovirasto peruutti vuonna 2013 noin 150 oleskelulupaa.

Oikeuskäytäntö

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja on 8.8.2011 antanut tehtyyn kanteleluun päätöksen ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä tehdystä toimenpiteestä (Dnro 3695/4/09). Asiassa oli kysymys ulkomaalaislain 212 §:n mukaisesta ulkomaalaisvalvontaan liittyvästä yritykseen tehdystä tarkastuksesta.

Tarkoituksena oli selvittää yrityksessä olevan ulkomaalaisen työvoiman laillisuus ja työntekijöiden voimassa olevan oikeudet sekä työolosuhteet. Kantelijan yritys oli valittu tarkastuskohteeksi siitä syystä, että hänen yrityksessään etukäteen tehdyn selvityksen perusteella oli mahdollista olla ulkomaalaisia työntekijöitä. Ulkomaalaisvalvontatarkastus kohdistettiin kantelijan yritystoimintaan ja yrityksen tiloihin, jotka sijaitsivat asuinrakennuksessa. Tarkastus liittyi poliisiin valtakunnalliseen ulkomaalaisvalvonnan teemaan ja se toteutettiin poliisin suunnitelman mukaan ja poliisin johdolla.

Tapauksessa poliisi oli mennyt kantelijan asunnon ulko-ovesta sisälle. Yrityksen tilat sijaitsivat talon kellarissa. Kantelijan mukaan kolme henkilöä oli tullut hänen kotiinsa sisälle ilman lupaa ja ilman perustetta. Kantelija oli pyytänyt henkilöitä poistumaan, mutta nämä eivät poistuneet, vaan tulivat pidemmälle asunnon sisälle. Poliisin mukaan ovelle oli ensin koputettu, mutta kun kukaan ei ole

tullut avaamaan, menivät he sisälle asuntoon ja kantelijan havaittua tämän oli hän pyytänyt heitä poistumaan, mitä poliisimiehet eivät kuitenkaan välittömästi tehneet.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että viimeistään siinä vaiheessa, kun kantelija on pyytänyt sisälle tulleita poliisimiehiä poistumaan asunnosta, on heidän sisällä olemiselle ja asuntoon peremmälle menemiselle tullut olla lakiin perustuva toimivaltuus. Sillä ei ollut merkitystä, että kantelijan talon kellarissa sijaitseviin yrityksen tuotantotiloihin pääsy oli asunnon ulko-oven kautta. Myös eteinen kuuluu selvityksen valossa kantelijan asuntoon ja nauttii kotirauhan suojaa.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että toimivaltuuksien käytön tilanteessa olisi pitänyt perustua laissa olevaan säännökseen, mikä oikeuttaisi kotirauhan piirissä toimimisen tässä nimenomaisessa tehtävässä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että tällaista laissa säädettyä toimivaltuutta ei ole, joten kantelijan asuntoon menemiselle ja sieltä poistumatta jäämiselle ei ole ollut lainmukaista perustetta.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että ulkomaalaisvalvontaan liittyen ei laissa ollut käsillä olleeseen tilanteeseen poliisille tai Rajavartiolaitokselle toimivaltuuksia tehdä tarkastuksia kotirauhan suojaamiin paikkoihin. Myöskään julkisrauhan suojaamiin paikkoihin kohdistuvaan ulkomaalaisvalvontaan liittyvään tarkastukseen ei poliisilla tai Rajavartiolaitoksella ole lakiin perustuvaa toimivaltaa. Sen sijaan esimerkiksi työsuojeluviranomaisella on ulkomaalaislain 86 §:n 4 momentin ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 4 §:n perusteella valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa oikeus päästä muun muassa paikkaan, jossa tehdään työtä.

Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio on 24.8.2004 antamassaan vastauksessa hänelle tehtyyn kanteluun (Dnro 2711/4/03) antanut laillisuusvalvojan näkemyksen ulkomaalaisvalvonnassa noudatettaviin periaatteisiin. Tapauksessa kantelija oli Suomen kansalaisuuden saanut ulkomaista syntyperää oleva henkilö. Hänen henkilötietonsa oli tarkastettu poliisin suorittaman ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä. Kantelija kyseenalaisti poliisin toiminnan lainmukaisuuden mainitsemillaan

perusteilla kohdistaa toimenpiteitä ulkomaalaisiin tai ulkomaalaisen näköisiin Suomen kansalaisiin.

Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies totesi ulkomaalaisvalvonnassa pyrittävän siihen, että siinä tarvittavat toimenpiteet mahdollisimman pitkälle kohdistuisivat ulkomaalaisiin. Kun valtaväestöstä ulkonäöltään eroavien osuus on ulkomaalaisissa suurempi kuin koko väestössä, on ymmärrettävää, että ulkonäkö jossain määrin vaikuttaa siihen, ketkä valikoituvat valvonnan kohteeksi. Toisaalta huomattava osa maassamme oleskelevista ulkomaalaisista ei ulkonäöltään eroa valtaväestöstä eikä ulkonäköero sinänsä osoita ketään ulkomaalaiseksi. Selvää on myös, että usein ei ole mitään varmaa tapaa havaita jonkun olevan ulkomaalainen hänen henkilöllisyyttään lähemmin tarkastamatta. Tästä väistämättä seuraa, että ulkomaalaisvalvonta joskus kohdistuu myös Suomen kansalaisiin.

Koska ulkomaalaisvalvonta kohdistuu rajattuun henkilöpiiriin eikä ole poliisin tavanomaista yleisvalvontaa, jonka kohteeksi kuka tahansa voi yleisellä paikalla joutua, on hyvin ymmärrettävää, että valvonta helposti koetaan yhdenvertaisuutta loukkaavaksi. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että toiminnassa on sen vuoksi erityisesti syytä pyrkiä hälventämään joskus esiin nousevia epäluuloja siitä, että kysymys olisi vain ihonvärin tai muun sellaisen epäasiallisen perusteen aiheuttamasta toimenpiteestä. Tätä tavoitetta voidaan edistää esimerkiksi suunnitteleamalla valvonta toteutettavaksi siinä määrin kuin mahdollista poliisin muun valvonnan, kuten liikennevalvonnan yhteydessä.

2.3 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Euroopan unionin lainsäädäntö

Pohja Euroopan unionin yhteiselle maahanmuuttopolitiikalle on säädetty sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (EUVL C 326/01). Sopimuksen 79 artiklassa säädetään yhteisestä maahanmuuttopolitiikasta. Osa yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa on laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen ja tehostettu torjunta. Tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja

neuvosto säätävät toimenpiteitä muun muassa laittoman maahanmuuton ja luvattoman oleskelun, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamisen ja palauttamisen aloilla. Euroopan unioni asettaa velvoitteita kansalliselle ulkomaalaisvalvonnalle.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) on säädetty Schengen alueen yhdenmisyttä ulkorajavalvonnasta ja rajoilla tehtävistä henkilötarkastuksista. Kuka tahansa voi kansalaisuudesta riippumatta ylittää sisärajat millä tahansa rajanylityspaikalla ilman, että hänelle tehdään rajatarkastus. Poliisi voi käyttää toimivaltansa raja-alueilla samalla tavoin kuin muuallakin jäsenvaltion alueella, kunhan poliisitoimenpiteen tarkoituksena ei ole rajavalvontaa.

Ulkomaalaisvalvonta eräissä maissa

Ruotsi. Ruotsin lainsäädännössä ei ole erikseen määritelty ulkomaalaisvalvonnan käsitettä, mutta Ruotsin ulkomaalaislaki muodostaa lainsäädännöllisen pohjan ulkomaalaisvalvonnalle, jota muu lainsäädäntö ja vastuuviranomaisten julkaisevat toimintaohjeet täydentävät. Pääasiallinen valvontaa suorittava viranomainen on Ruotsin poliisi.

Ruotsin ulkomaalaislain 9 luvun 9 § sääntelee ulkomaalasiin Ruotsissa oleskelun aikana kohdistettavaa valvontaa. Ruotsissa oleskelevalla ulkomaalaisella on velvollisuus esittää poliisin pyynnöstä passi tai muu oleskeluoikeuden osoittava asiakirja. Velvollisuus esittää passi tai oleskeluoikeuden osoittava asiakirja koskee myös merivartioston virkamiehen esittämää pyyntöä siltä osin, kun merivartiosto avustaa poliisia valvontatoimenpiteissä merenkulun valvonnan yhteydessä. Ulkomaalaisella on myös velvollisuus saapua maahanmuuttoviraston tai poliisin kutsusta virastoon tai viranomaisen luokse antamaan tietoja maassa oleskelustaan. Jos ulkomaalainen ei saavu kutsusta huolimatta viranomaisen luokse tai jos voidaan olettaa, että ulkomaalainen ei tule henkilökohtaisen

tilanteen tai muun syyn perusteella noudattamaan kutsua, poliisi voi noutaa henkilön.

Ruotsin ulkomaalaislain mukaan yllä kuvattuihin valvontatoimenpiteisiin voidaan ryhtyä ainoastaan silloin, kun on perusteltu syy epäillä, että ulkomaalaisella ei ole oleskeluoikeutta tai kun on muu erityinen syy suorittaa valvontatoimenpide. Ruotsin poliisilla ei myöskään ole valtuuksia suorittaa satumanvaraisia tarkastuksia työpaikoilla, vaan heillä on oltava etukäteen kerättyä tietoa, jolla tarkastuksen voi osoittaa perustelluksi. Tietoa saadaan yleensä muiden viranomaisten, kuten vero-, sosiaali- ja maahanmuuttoviranomaisten kautta. Jos esimerkiksi yrityksiin veroviranomaisten kanssa tehdyllä tarkastuskäynnillä herää epäily laittoman työvoiman käytöstä, poliisi voi ryhtyä toimiin henkilöllisyyspapereiden tarkastamiseksi. Myös ajoittain tehdyt hotellien rekistereiden tarkastukset saattavat johtaa maassa laittomasti oleskelevien kiinnijäämiseen.

Ruotsin maahanmuuttovirasto ei suorita oma-aloitteisesti oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä koskevaa valvontaa silloin, kun henkilöllä on voimassa oleva oleskelulupa. Valvontatoimia suoritetaan pääasiassa vain luvan jatkamisen yhteydessä. Oleskeluluvan myöntämisedellytysten olemassaoloon kohdistuvaa tutkintaa voidaan kuitenkin suorittaa myös tilanteissa, jossa luvan voimassaoloaikana tulee esiin raskauttavia tietoja.

Norja. Norjan ulkomaalaislaissa ei ole erikseen määritelty ulkomaalaisvalvonnan käsitettä. Poliisiin toimivaltuuksista suorittaa tarkastuksia on säädetty melko väljästi. Vuonna 2010 päivitetyn ulkomaalaislain 21 §:n mukaan poliisilla on maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten toimeenpanoon liittyen oikeus pysäyttää henkilö ja pyytää henkilöllisyystodistusta silloin, kun on syytä olettaa että henkilö on ulkomaalainen ja kun aika, paikka ja tilanne vaativat tarkastusta. Ulkomaalaisella on velvollisuus näyttää todistus henkilöllisyydestään ja tarvittaessa antaa tietoa maassa oleskelunsa laillisuudesta. Poliisilaki mahdollistaa kenen tahansa alueella oleskelevan henkilöllisyyden tarkastamisen myös silloin, kun etukäteen ei ole syytä epäillä lainvastaista toimintaa. Sama pätee myös Norjan aluevesiin, joilla olevat laivat ja veneet voidaan tarvittaessa tar-

kistaa. Kun tarkastustoimet ovat etukäteen suunniteltuja, toimeenpanosta päättää poliisipäällikkö tai tämän valtuuttama henkilö. Muutoin päätösvalta toimeenpanosta on poliisin virkamiehellä.

Tämän lisäksi Norjan ulkomaalaislain 19 §:ssä säädetään ulkomaalaisten velvollisuudesta ilmoittautua viranomaisille. Ne, joille oleskelulupa on myönnetty ennen maahan-tuloa, ovat velvollisia ilmoittautumaan asuinpaikkansa poliisille viimeistään viikon kuluessa maahan saapumisesta. Ulkomaan kansalainen on myös velvollinen ilmoittamaan asuinpaikkansa muutoksesta, mikäli hänen oleskelulupahakemuksensa on muuttohetkellä käsiteltävänä. Sama ilmoittamisvelvollisuus on maasta poistumiseen asti niillä, joiden oleskelulupahakemus on hylätty.

Norjan työvalvontaviranomainen (Arbeids-tilsynet) valvoo, että työnantajat noudattavat ulkomaalaisen työntekijän oleskeluluvalla asetettuja palkkaan ja työehtoihin liittyviä kriteerejä. Norjan ulkomaalaislain 27 §:n mukaan kuka tahansa valvonnan kohteena oleva on velvollinen työvalvontaviranomaisen niin vaatiessa toimittamaan luottamuksellistakin tietoa, mikäli se on välttämätöntä valvonnan suorittamiseksi.

Jos työvalvontaviranomainen epäilee, etteivät oleskeluluvan ehdot täyty tai ettei ulkomaan kansalaisella ole oleskelulupaa, ilmoittaa hän siitä maahanmuuttoviranomaisille. Toistuvista rikkomuksista maahanmuuttoviranomaiset voivat kahden vuoden ajaksi lakata myöntämästä oleskelulupia kyseisen työnantajan palvelukseen hakeville.

Norjan 2012 julkaistussa Euroopan Muutoliikeverkoston (EMN) maaraportissa mainitaan, että poliisilla on ollut vaikeuksia valvoa maassaolon laillisuutta ja työehtojen toteutumista työpaikoilla johtuen pienyritysten määrän kasvusta runsaasti ulkomaalaisia työllistävillä aloilla, kuten siivous- ja ravintola-alalla. Erityisesti siivoojien vaihtelevista työajoista johtuen on haastavaa tarkastaa, ovatko ulkomaalaisen työntekijöiden oleskeluluvat kunnossa.

Tanska. Tanskan ulkomaalaislaissa ei ole määritelmää ulkomaalaisvalvonnan käsitteelle, mutta siinä säädetään melko yksityiskohtaisesti ulkomaalaisten maahantuloon, maassa oleskeluun sekä maasta poistumiseen koh-

distuvasta valvonnasta. Lain 39 §:n mukaisesti ulkomaalaisella tulee olla maahan tullessa, maassa oleskelun ajan sekä maasta poistuessa voimassa oleva matkustusasiakirja. Maahan tullessa ja sieltä poistuessa matkustusasiakirja on näytettävä tarkastuspisteessä ja maassa oleskellessa se on pyynnöstä näytettävä viranomaisille. Lisäksi Tanskan oikeusministeri voi säätää, että ulkomaalaisten tulee pitää passia tai muuta henkilöllisyystodistusta mukanaan koko maassa oleskelun ajan.

Ulkorajoilla tehtävien tarkastuksien ohella Tanskan poliisilla on 38 §:n nojalla oikeus pysäyttää ajoneuvo valtion rajojen sisäpuolella tarkistaakseen, onko kyydissä laittomasti maahan tulleita ulkomaalaisia. Ulkomaalaislain 41 §:n mukaan oikeusministeri voi myös säätää, että kansallisen turvallisuuden tai lainvalvonnan nimissä ulkomaalaisten tulee ilmoittautua viranomaisille. Lisäksi 42 §:ssä säädetään, että oikeusministerin määräyksestä ulkomaalaisille majoitusta tai leirintää joko ilmaiseksi tai korvausta vastaan tarjoavan tahon tulee pitää kirjaa majoitettavista ja antaa poliisille tietoja heidän saapumisestaan ja lähtemisestään. Ulkomaalaisilla on tällöin velvollisuus antaa tarvittavat tiedot majoituksen järjestäjälle. Oikeusministeri voi myös säätää tarkempia ohjeita siitä, miten kirjanpitoa majoitetuista ulkomaalaisista tulee suorittaa.

Tiedonsaantia ja jakamista koskevien säännösten osalta on laittoman työnteon valvonnan kannalta olennaista, 44 a §:n 11 momentissa säädetty Tanskan maahanmuuttoviraston sekä työvoimaviranomaisten (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering) oikeus yhdistää heidän omissa rekistereissään olevat tiedot siviilirekisteröintijärjestelmästä, rakennus- ja asumisrekisteristä sekä kansallisesta tulorekisteristä löytyviin tietoihin varmistaakseen, että ulkomaalainen noudattaa oleskeluluvan ehtoja eikä työskentele tai oleskele Tanskassa ilman vaadittavaa oleskelulupaa. Tätä sovelletaan ainoastaan niihin ulkomaalaisiin, joille on etukäteen kerrottu, että edellä mainittuja tarkastuksia saatetaan tehdä.

Alankomaat. Alankomaiden lainsäädännössä ei määritellä ulkomaalaisvalvonnan käsitettä, mutta se on määritelty ulkomaalaislain

soveltamisesta annetuissa ohjeissa (vreemdelingencirculaire part A). Määritelmän mukaan ulkomaalaisten valvonta muodostuu valvonnasta, jolla torjutaan laitonta maahanmuuttoa, maan rajojen sisäisestä valvonnasta, sekä kolmansien maiden kansalaisten rekisteröintiä seuraavasta valvonnasta.

Alankomaiden ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000) 4 luvussa on määritelty ne viranomaiset, jotka ovat vastuussa ulkomaalaisia koskevan lainsäädännön valvomisesta ja ne toimenpiteet, joihin valvontaviranomaiset voivat ryhtyä. Tarkempia säännöksiä ulkomaalaisvalvonnasta on annettu alemmanasteisissa ulkomaalaisasioita koskevissa säädöksissä.

Alankomaissa luvottomasti maassa oleskeleviin voidaan käytännössä kohdistaa valvontatoimenpiteitä silloin, kun heidän henkilöllisyytensä tulee ilmi rikostutkinnan tai työolojen tarkastuksen yhteydessä. Suoria kontrollitoimia yksilöitä ja yrityksiä kohtaan sovelletaan, kun viranomaisilla on vahvoja todisteita luvottomasta oleskelusta, hyväksikäytöstä tai ihmiskaupasta.

Alankomaiden ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisia koskevan lainsäädännön noudattamista valvovat ulkomaalaispoliisi ja "de Koninklijke marechaussee" eli santarmilaitos. Näillä viranomaisilla sekä rajojen valvonnasta vastaavilla virkamiehillä on oikeus pysäyttää henkilöitä heidän henkilöllisyytensä, kansalaisuutensa ja oleskeluoikeudellisen asemansa selvittämiseksi joko sellaisten toiseikkojen ja olosuhteiden perusteella, jotka puolueettomin arviointiperusteiden tarkasteltuna antavat perustellun syyn epäillä, että henkilö oleskelee maassa laittomasti, tai rajanylityksen jälkeisen laittoman oleskelun estämiseksi. Jos henkilö ei kykene osoittamaan henkilöllisyyttään tai oleskeluoikeuttaan Alankomaissa voidaan hänet ottaa kiinni enintään 48 tunniksi ja suorittaa henkilöntarkastus sekä tarkastaa hänen tavaransa. Valvontaviranomaisilla on myös toimivalta määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi ja tarkastaa kulkuneuvo, jos heillä on perusteltu syy epäillä, että ajoneuvossa on henkilöitä, joiden osalta heillä on valvontavastuu. Lisäksi valvontaviranomaisilla on toimivalta mennä asuntoon ilman asukkaan suostumusta, jos heillä on puolueettomin arviointiperusteiden

tarkasteltuna perusteltu syy epäillä, että asunnossa oleskelee ulkomaalainen, jolla ei ole oikeutta oleskella maassa.

Alankomaissa maahanmuuttoviranomaisella on toimivalta suorittaa ulkomaalaisten valvontaa siltä osin, kun kyseessä on valvonta, jonka tarkoituksena on valvoa sitä, täyttääkö ulkomaalainen edelleen oleskeluluvan myöntämisedellytykset.

Iso-Britannia. Ison-Britannian lainsäädännössä ei ole määritelty ulkomaalaisvalvonnan käsitettä, mutta lainsäädännössä on säännelty yksityiskohtaisesti ulkomaalaisten laillista oleskelua koskevaa valvontaa ja siihen liittyviä toimenpiteitä. Iso-Britannia ei kuulu Schengen-alueeseen, joten ulkomaalaisvalvonnan pääpaino on rajanylityspaikoilla tapahtuvassa valvonnassa. Laittomien maahanmuuttajien maahantulo pyritään estämään jo rajalla tarkastamalla jokaisen maahan tulojen maassa oleskelun oikeuttavien asiakirjojen voimassaolo. Sisämaassa tapahtuvasta ulkomaalaisvalvonnasta vastaa Ison-Britannian sisäministeriön (Home Office) Immigration Enforcement -yksikkö, jonka tehtävänä on ulkomaalaislainsäädännön noudattamisen valvonta. Poliisi voi tarvittaessa osallistua ulkomaalaisvalvontaan, mutta Immigration Enforcement toimii pääasiassa itsenäisesti.

Immigration and Asylum act 1999 antaa immigration enforcement -yksikön virkamiehille laajat ja tarkasti säännellyt toimivaltuudet, joiden nojalla he voivat suorittaa ulkomaalaisvalvontaan liittyviä toimenpiteitä. Heillä on tiettyjen yksityiskohtaisesti säänneltyjen edellytysten täytyessä oikeus pidättää, ottaa säilöön ja suorittaa henkilöntarkastuksia ja kotietsintöjä. Julkisissa tiloissa tapahtuvat laajemmat valvontaoperaatiot ovat Home Office:n johtamia operaatioita, joiden tarkoituksena on löytää ulkomaalaislainsäädännön rikkojia. Operaatiot perustuvat tiedustelutietoon, jonka perusteella ne pyritään kohdistamaan oikeina ajankohtina paikkoihin, joissa laittomasti maassa oleskelevia ja muihin ulkomaalaislainsäädännön määrittelemiin rikkomuksiin syyllistyneitä henkilöitä oleskelee. Jokaisen operaation kohdalla Home Office soveltaa tarkkaan määritettyjä käytäntöjä ja tekee tilannearvion, jolla voi-

daan perustella operaation suorittaminen ja sen suorittaminen tiettyssä paikassa.

Luxemburg. Luxemburgin vapaata liikkuvuutta ja maahanmuuttoa koskeva laki sääntelee viranomaisten velvollisuutta ja toimivaltuuksia valvoa ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua.

Luxemburgin poliisi voi vaatia ulkomaalaista näyttämään oleskeluoikeuden osoittavat asiakirjat, jos ulkomaalainen. Poliisilla on myös toimivalta ottaa laittomasti maassa oleskelevan matkustusasiakirja haltuunsa. Poliisin valvontatoimenpiteitä voidaan kohdistaa henkilöihin, jotka käyttäytyvät epäilyttävällä tavalla.

Poliisiin lisäksi tulliviranomaiset ja työsuojelu osallistuvat käytännössä omalta osaltaan ulkomaalaisvalvontaan. Työsuojeluviranomaiset voivat suorittaa satunnaisia ulkomaalaisten työolupien tarkastuksia työpaikoilla. Yrityksiin ja työmaihin kohdistettuja tarkastuksia voidaan suorittaa millä tahansa työpaikalla mihin tahansa vuorokaudenaikaan.

Lisäksi Luxemburgin lainsäädännön mukaan maahanmuutosta vastaavalla ministerillä on toimivalta määrätä tarkastuksia, joissa varmistetaan ulkomaalaisten maahantulon ja maassa oleskelun edellytykset. Maahanmuutosta vastaava ministeri voi rajoituksetta suorittaa erityisvalvontaa tilanteissa, joissa on syytä epäillä petosta, lumeavioliittoa tai että adoptio on tehty vain maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien sääntöjen kiertämiseksi. Valvonnan toteuttamiseksi maahanmuutosta vastaavalla ministerillä on mahdollisuus saada suora yhteys ulkomaalaisasioiden rekistereihin.

Pääsääntöisesti Luxemburgin poliisi tai maahanmuuttovirasto suorittaa maahanmuutosta vastaavan ministerin määräämät tarkastukset. Poliisilla on omien toimivaltuuksiensa rajoissa oikeus valvoa ja tarkastaa ulkomaalaisia, maahanmuuttoministerin ohjeiden mukaisesti.

Viro. Viron lainsäädännössä ei ole määritelty ulkomaalaisvalvontaa, mutta laissa on tiettyjä säännöksiä, jotka koskevat ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytysten täytymistä. Valvontatoimien osalta vastuviranomaisia ovat poliisi ja rajavartiolaitos, joiden lisäksi suojelupoliisi ja työttömyysvakuutusrahasto osallistuvat valvontaan. Kukin viran-

omainen suorittaa valvontatoimia omien toimivaltuuksiensa perusteella.

Viron poliisi ja rajavartiolaitoksen mukana poliisilla ja rajavartiolaitoksen virkamiehellä on henkilöllisyyden määrittämiseksi oikeus pysäyttää julkisella paikalla oleva henkilö kansalaisuudesta riippumatta ja vaatia häntä esittämään voimassa olevan henkilöllisyystodistuksen sekä muita henkilöllisyyden varmentamista edesauttavia tietoja kuten tiedon asuinpaikasta.

Viron ulkomaalaislain mukaan poliisilla, rajavartiolaitoksella, suojelupoliisilla ja Viron työttömyysvakuutuskassalla on oikeus omien toimivaltuuksiensa mukaan haastatella ulkomaalaista, hänen perheenjäseniään tai muita henkilöitä ja virastoja, joita asia koskee. Yllä mainituilla viranomaisilla on myös oikeus mennä ulkomaalaisen luvalla hänen asuinpaikkaan tai muuhun yksityiseen tilaan suorittamaan valvontatoimia koskien ulkomaalaisen oleskelua tai työntekoa Virossa taikka ulkomaalaisen poissa oloa Virosta. Lisäksi työnantajan tulee antaa poliisille, rajavartiolaitokselle tai suojelupoliisille välitön pääsy työhuoneisiin sekä työnantajan tietoihin ja asiakirjoihin, jotka liittyvät työnantajan ja ulkomaalaisen työntekijän työsuhteeseen.

Maahanmuuttoa valvovat viranomaiset suorittavat tarkastuksia ravintoloissa, linja-autoasemilla tai vapaa-ajanviettopaikoissa, majoitusta järjestävissä paikoissa sekä muissa paikoissa, jotka voidaan mahdollisesti yhdistää laittomaan oleskeluun tai työskentelyyn. Oleskeluluvan käsittelyn yhteydessä voidaan suorittaa myös kotitarkastuksia perheenyhdistämisen väärinkäytön ehkäisemiseksi. Tarkastukset perustuvat ennalta tehtyihin analyysiin ja aikaisemmin kerättyihin tietoihin.

Viron ulkomaalakiin on kirjattu yleinen yhteistyövelvollisuus, jonka mukaan ulkomaalainen tai muu henkilö, jota asia koskettaa, on velvollinen tekemään yhteistyötä kaikin tavoin, jotta kaikki tiedot koskien ulkomaalaisen maahantuloa, väliaikaista oleskelua, oleskelua ja työntekoa tai maasta lähtemistä tulisivat selvitettyä.

2.4 Nykytilan arviointi

Nykytilaa arvioitaessa keskeisiksi ongelmiksi on havaittu ulkomaalaisvalvontatehtävään liittyvien toimivaltuuksien sääntelyn puutteellisuus ja toisaalta yleisen ulkomaalaisvalvonnan käytännön toteuttaminen niin, että valvontaa ei koeta yhdenvertaisuutta loukkaavaksi.

Ulkomaalaisvalvonnan määrittely

Ulkomaalaisvalvonta poikkeaa muusta poliisin ja Rajavartiolaitoksen suorittamasta valvonnasta siinä, että se kohdistuu suppeaan ihmisryhmään, jota ei voida ulkoisin seikoin varmuudella tunnistaa. Yleisessä ulkomaalaisvalvonnassa henkilöllisyyden ja kansalaisuuden sekä oleskeluoikeuden selvittäminen tapahtuu muussa tarkoituksessa kuin henkilöön liittyvän rikosepäilyn vuoksi. Vaikka ulkomaalaislaki ei sinällään edellytäkään poliisilain tai rajavartiolaitoksen tavoin, että poliisilla tai rajavartiomiehellä tulisi olla henkilöön liittyvän tiedustelun perusteeksi käsillä oleva konkreettinen yksittäinen tehtävä, ei ulkomaalaislakia silti voida tulkita siten, että poliisilla tai rajavartiomiehellä olisi yleinen oikeus toimenpidettään perustelematta saada tietoonsa kaikkien ulkomaalaisiksi oletettujen henkilöiden henkilötiedot. Poliisilain 3 §:ssä ja rajavartiolaitoksen 7 §:ssä säädetään suhteellisuusperiaatteesta ja 4 §:ssä vähimmän haitan periaatteesta. Toiminta ei saa perustua mielivaltaan.

Ulkomaalaislaissa tai sen perusteluissa ei tarkemmin määritellä ulkomaalaisvalvonnan käsitettä. Poliisitoiminnassa valvonnalla tarkoitetaan yleisesti ennalta määräämättömään ihmisryhmään kohdistuvaa seurantaa. Se voi tapahtua normaalein aistihavainnoin ilman teknisiä apuvälineitä, mutta satunnaisesti tai lyhytaikaisesti myös teknisiä laitteita käyttäen. Ulkomaalaisvalvontaa ei ole määritelty lainsäädännössä. Poliisihallituksen ulkomaalaisvalvontaohjeessa ulkomaalaisvalvonnalla tarkoitetaan ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomista yleisten valvonnan periaatteiden mukaisesti. Ulkomaalaisvalvonta on toimintana erilaista kuin poliisitutkinta tai rikosten selvittämiseksi tehtävä esitutkinta. Ulkomaalaisvalvonnalla ei saa olla rajatarkastukselle ominaisia piirteitä, eikä valvontaa saa perus-

taa niin sanottuun etniseen profilointiin. Etnisen profiloinnin kieltä tarkoittaa, ettei henkilön etninen alkuperä, kuten ihonväri koskaan yksinään voi olla ulkomaalaisvalvonnan perusteena.

Toimivaltuudet

Ulkomaalaislain 212 §:n mukaisesti Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen tehtävänä on ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten valvonta. Ulkomaalaislakia sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa. Kyseessä on tehtävänormi. Tehtävän toteuttamiseen liittyvistä toimivaltuuksista ei kuitenkaan ole säädetty erikseen. Tämä on johtanut siihen, että poliisin ja Rajavartiolaitoksen käytännön toiminnassa on koettu epäselväksi, miten valvontaa voidaan toteuttaa, ketä voidaan tarkastaa ja missä olosuhteissa.

Nykyään ulkomaalaisvalvontaa tehdään usein muuhun poliisiin tai Rajavartiolaitoksen toimintaan kuuluvan tehtävän ohessa, esimerkiksi liikenteen valvonnan tai yleisen järjestyksen ylläpidon yhteydessä. Poliisilaissa ovat keskeiset yleiset toimivaltuussäännökset poliisin toiminnalle ja rajavartiolaissa Rajavartiolaitoksen toiminnalle. Näiden viranomaisten toimivallan kokonaisuuden kannalta muita tärkeitä säädöksiä ovat muun muassa tieliikennelaki, esitutkintalaki, pakkokeinolaki, alkoholilaki ja ulkomaalaislaki.

Ulkomaalaislain 212 §:ssä on säädetty yleisistä ulkomaalaisvalvontaviranomaisista. Ulkomaalaislain säännösten valvontaa suorittavat omalla toimialallaan myös muut viranomaiset, joita ei ole luokiteltu yleisiksi valvontaviranomaisiksi. Työsuojeluviranomaiset valvovat ulkomaalaisia palkkaavien työnantajien ja toimeksiantajien velvollisuuksia. Työ- ja elinkeinotoimistoilla sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on valvontatehtävää työntekijän oleskelulupamenetelyssä.

Oleskeluoikeuden osoittavien asiakirjojen esittäminen

Poliisilain 2 luvun 1 §:ssä ja rajavartiolaitoksen 36 §:ssä on yleinen säännös henkilöllisyyden

selvittämisestä. Säännös koskee jokaista ihmistä niin suomalaista kuin ulkomaalaista. Pykälässä ei kuitenkaan anneta suoranaisesti oikeutta tarkistaa ulkomaalaisen maassa oleskeluoikeuden osoittavia asiakirjoja. Oleskeluoikeus ei nykyään aina ilmene passista. Esimerkiksi oleskelulupa on nykyisin erillinen kortti, oleskelulupakortti, kun ennen oleskelulupa liimattiin tarrana passiin tai muuhun matkustusasiakirjaan.

Ulkomaalaislain 130 §:ssä säädetään ulkomaalaiselle velvollisuus todentaa henkilöllisyytensä. Säännöksessä ei ole kuitenkaan määritetty missä tilanteissa tai millä tavalla säännöstä sovelletaan. Säännös rakentuu toisin kuin muut ulkomaalaislain 7 luvun turvaamistoimet, joissa säännellään pääosin selkeästi poliisin tai muun viranomaisen oikeudesta tietynlaiseen toimenpiteeseen määritetyssä tilanteessa ja määrättyä tarkoitusta varten (esimerkiksi ulkomaalaislain 131 § henkilötuntemerkkien ottaminen). Ulkomaalaislain 130 § ei anna selkeää toimivaltuutta tarkastusten suorittamiseen. Säännöksen taustalla ei liene yleinen ulkomaalaisvalvonnallinen tarkoitus. Säännös velvoittaa ulkomaalaista, mutta ei selvennä sitä, missä tilanteessa poliisilla on oikeus pyytää tietoja.

Poliisilain 2 luvun 11 §:ssä ja rajavartiolain 38 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi, siirtää kulkuneuvo tai määrätä se siirrettäväksi, jos se on perusteltua poliisille tai Rajavartiolaitekselle kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Kulkuneuvo voidaan pysäyttää esimerkiksi liikenteenvalvonnan yhteydessä, mutta ei ole selkeää säännöstä siitä, onko poliisilla tai rajavartiomiehellä oikeus tarkistaa ajoneuvossa matkustavien henkilöllisyys ja tarkistaa oleskeluoikeus, jos käy ilmi, että henkilö on ulkomaalainen. Poliisilain 2 luvun 1 §:n, rajavartiolain 36 §:n ja ulkomaalaislain 130 §:n perusteella tarkastusoikeuden on käytännössä tulkittu olevan olemassa.

Ulkomaisen työvoiman valvonta

Ulkomaisen työvoiman valvonnassa on katsottu tarpeelliseksi tehdä tarkastuksia yritysten muihin kuin julkisiin tiloihin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun perusteella poliisilla tai rajavartiomiehellä ei

kuitenkaan ole toimivaltaa mennä valvontatehtävällä yleisöltä suljettuihin niin sanotun julkisrauhan suojaamiin tiloihin, esimerkiksi ravintolassa tai rakennustyömaalla, jos tähän ei ole säädetty erillistä toimivaltuutta. Jos poliisin tai rajavartiomiehen tarve mennä koti- tai julkisrauhan suojaamaan tilaan liittyy selvittävänä olevaan rikokseen, toimivaltuus tulee pakkokeinolaista.

Sen sijaan esimerkiksi työsuojeluviranomaisilla on oikeus valvontatehtävän yhteydessä mennä julkisrauhan ja jopa kotirauhan suojaamaan tilaan ja tarkastaa ulkomaalaisia palkanneen työnantajan ulkomaalaislain mukaisten velvoitteiden noudattamista. Poliisi on usein ollut mukana tällaisissa tarkastuksissa. Poliisi tai rajavartiomies ei yksin voi tehdä ulkomaalaisen työvoiman valvomiseksi tarkastuksia mainittuihin tiloihin.

Ulkomaalaislain säännösten noudattamista tulisi voida valvoa tehokkaasti, minkä vuoksi ulkomaalaisvalvontatehtävän toteuttamiseen liittyvistä toimivaltuuksista tulisi säätää nykyistä täsmällisemmin. Poliisin ja rajavartiomiehen oikeus erilaisten toimivaltuuksien käyttöön ulkomaalaisvalvontatehtävienkin osana tulee perustua nimenomaisesti erityissäännöksiin.

Yleisen ulkomaalaisvalvonnan toteuttaminen

Yksi keskeinen kysymys liittyy siihen, miten toteutetaan yleistä ulkomaalaisvalvontaa tilanteessa, jossa yksittäinen henkilö ei ole tutkinnan kohteena. Ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten valvonnassa ei ole kysymys välittömästi rikosten estämisestä, paljastamisesta tai selvittämisestä eikä myöskään poliisilain 6 luvun 1 §:n mukaisesta poliisitutkinnasta tai rajavartiolain 27 §:n mukaisesta tutkinnasta. On pohdittava, kuinka ja millä perusteella valvonnan ja tarkastuksen kohteeksi joutuvat henkilöt valitaan ja miten arvioidaan, kuka on ulkomaalainen, jonka oleskelun laillisuutta selvitetään. Valvonnassa kohteet on valittava ilman, että toimia koetaan esimerkiksi syrjiväksi etnisen tai kansallisen alkuperän perusteella. Esimerkiksi valvottaessa ajo-oikeuden olemassaoloa ajoneuvon luvallisen kuljettamisen edellytyksenä, valvonnan ja tarkastuksen

kohteeksi joutuvat kaikki ajoneuvon kuljettajat.

Yhdenvertaisuuslaki ei estä ulkomaalaisten asettamista erilaiseen asemaan heidän lakiin perustuvasta oikeusasemastaan aiheutuvasta syystä. YK:n rasismiin vastainen komitea on linjannut yksiselitteisesti, että ulkonäköön perustuva valvonta on kiellettyä. Ulkomaalaisen oikeudesta oleskella maassa säädetään ulkomaalaislaissa ja säännösten noudattamista tulee voida valvoa. Ulkomaalaisvalvontaa on voitava tehdä senkin vuoksi, että voidaan puuttua esimerkiksi laittomaan työntekoon, harmaaseen talouteen sekä ulkomaalaisiin liittyviin vakavampiin rikoksiin, kuten ihmiskauppaan. Ulkomaalaisvalvonnalle on oltava oikeutettu tavoite ja oikeutetut keinot sen toteuttamiseksi.

Valvonnan kohteita valittaessa valinta usein tehdään näköhavaintojen perusteella tavoitteena kohdentaa valvonta ulkomaalaisiin. Tavoitteena on, että ulkomaalaisvalvonta voitaisiin tehdä tavalla, joka mahdollisimman vähän asettaisi ulkomaalaiset eri asemaan ja johtaisi mahdollisimman harvoin aiheuttomiksi osoittautuviin henkilöllisyyden tarkistuksiin.

Poliisihallituksen ulkomaalaisvalvontaohjeessa on perusteellisesti käsitelty asianmukaisen valvonnan periaatteita. Ohjeen mukaan Ulkomaalaisvalvontaa suunniteltaessa ja toteutettaessa on kiinnitettävä huomiota valvonnan järjestämiseen siten, ettei se aiheuta väärinkäsityksiä. On myös otettava huomioon, että ulkomailta muuttaneilla voi olla perusteettomia epäluuloja poliisitoiminnan asianmukaisuutta kohtaan. Toimenpiteen kohteelle tai tämän edustajalle on perusteltava valvonnan yhteydessä toteutettavat toimenpiteet suhteessa tehtävän kiireellisyyteen ja tärkeyteen riittävästi ja ymmärrettävästi. Ulkomaalaisvalvonnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota asianmukaiseen käyttäytymiseen valvontatehtävää suoritettaessa.

Suoritettaessa ulkomaalaisvalvontaa erillisenä toimenpiteenä, esimerkiksi teemavalvontana, poliisin ja Rajavartiolaitoksen tulee analysoida ja arvioida etukäteen, mihin kohteisiin ja millä perusteella valvontaa suoritetaan. Etukäteisanalyyseissa tulee huomioida muun muassa saatuja vihje- ja tuntomerkitietoja, kohteen käyttäytymistä sekä olosuh-

teita, jossa henkilö on tavattu. Henkilötarkastuksia ei saa kohdentaa siten, että vain tietyn fyysisen ominaisuuden tai etnisen alkuperän omaavat henkilöt tarkastetaan.

Ulkomaalaisvalvonnassa on mainittuja periaatteita pyritty noudattamaan eikä valvonnassa ole noussut esille merkittäviä ongelmia valvonnan kohteiden näkökulmasta. Toisaalta voi kysyä, aiheuttaako varovaisuus sen, että ulkomaalaisvalvonnan tehokkuus laskee, jos valvontaa ei tehdä yhdenvertaisuuden loukkausten pelossa.

Vaikka mainittuja periaatteita on käytännössä ulkomaalaisvalvontaa tehtäessä noudatettu, yksi vaihtoehto olisi säätää myös ulkomaalaisvalvonnan yleisistä periaatteista erikseen, jotta valvontaa sitä kautta voitaisiin tehdä hyväksyttävämmiin ja avoimemmin.

Maahanmuuttoviraston ja poliisin suorittama oleskelun edellytysten valvonta

Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain 212 §:ssä tarkoitettu valvonta on tavallisesti oleskeluluvan saaneiden henkilöiden lupaedellytysten jälkivalvontaa sen arvioimiseksi, ovatko heidän oleskeluoikeutensa myöntämisen edellytyksenä olleet olosuhteet edelleen olemassa. Sama koskee poliisia sen toimiesä oleskelulupaviranomaisena.

Oleskeluluvan myöntäminen perustuu usein hakijan, perheenkokoajan tai työnantajan antamiin tietoihin, joiden tulevaa toteutumista ei voida tarkistaa oleskelulupaa myönnettäessä. Väärinkäytöstilanteet tulevat tavallisesti esille jatkolupavaiheessa, kun sen myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa tutkitaan maassa oleskeluun liittyviä seikkoja; esimerkiksi onko opiskelijan oleskeluluvan saanut suorittanut opintoja tai onko työntekijälle maksettu oleskelulupahakemuksen yhteydessä esitettyä palkkaa.

Ulkomaalaislain 58 §:n tilanteissa oleskelulupa voidaan peruuttaa luvan voimassaolon aikana. Oleskelulupa voidaan peruuttaa esimerkiksi, jos henkilö on muuttanut pysyväisluonteisesti pois Suomesta, jos oleskeluluvan myöntämisen edellytykset eivät enää ole olemassa tai jos oleskeluluvan saanut henkilö on oleskelulupaa hakiessaan tietoisesti antanut vääriä tietoja, jotka ovat vaikuttaneet oleskeluluvan myöntämiseen. Olosuhteiden

jälkikäteen tarkistaminen voi perustua mm. toisen viranomaisen, oppilaitoksen, työnantajan, luvan saaneen itsensä tai täysin ulkopuolisen henkilön antamaan ilmoitukseen. Maahanmuuttovirastolla voi olla myös etukäteen arvioidun analyysitiedon perusteella syytä tarkistaa tietyllä perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden oleskelun edellytysten olemassaolo. Maahanmuuttovirasto peruutti vuonna 2013 noin 150 oleskelulupaa.

Ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulkomaalaisrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja oppilaitoksilta opiskelupaikan haltijoista ja näiden opintosuorituksista. Oppilaitokset lähettävät Maahanmuuttovirastolle tietoja oppilaitokseen luvan saatuaan kirjautuneista opiskelijoista.

Maahanmuuttoviraston valvontatoimenpiteet kohdistuvat vain henkilöihin, jotka ovat saaneet oleskeluluvan Suomeen, eivät kehen tahansa Suomessa oleskelemaan ulkomaan tai Suomen kansalaiseen. Valvonta perustuu joko yksittäiseen oleskeluluvan saaneeseen henkilöön tai analyysin pohjalta esimerkiksi tietyllä perusteella oleskeluluvan saaneisiin henkilöihin. Valvonta ei voi kohdistua vain ihonväriin tai muuhun epäasialliseen perusteeseen, ei myöskään pelkästään henkilön kansalaisuuteen. Taustalla on aina joku oleskeluluvan myöntöperusteeseen liittyvä tieto tai epäily, jonka perusteella Maahanmuuttovirastolla on perustellusti syytä tarkistaa jälkikäteen, vastaako henkilön maassa oleskelu edelleen oleskelun edellytyksiä. Ulkomaalaislaki ei estä ulkomaalaisten asettamista erilaiseen asemaan heidän lakiin perustuvasta oikeusasemastaan aiheutuvasta syystä. Maahanmuuttovirastolla on ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisterin käyttötarkoituksen perusteella toimivalta tehdä tässä mainittuja valvontatoimenpiteitä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ulkomaalaisvalvonnan periaatteita ja täsmentää ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksia ja

valvontaan liittyviä menettelyjä. Ulkomaalaisvalvonnalla tarkoitetaan sisämaassa tapahtuvaa ulkomaalaislain säännösten noudattamiseksi tehtävää valvontaa. Ulkomaalaisella ei ole ehdotonta oikeutta oleskella maassa, vaan oleskelun edellytyksistä ja perusteista säädetään ulkomaalaislaissa.

Ulkomaalaisvalvonta on viranomaisten lakiin perustuva tehtävä. Euroopan unioni ja Schengenin säännöstö velvoittavat torjumaan laitonta maahantuloa ja oleskelua Schengen alueella, jossa sisärajatarkastuksia ei ole.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset ulkomaalaisvalvonnasta ja ulkomaalaisvalvonnan toteuttamiseksi tarvittavista toimivaltuuksista ja tarkastuksiin liittyvistä menettelyistä. Selkeällä sääntelyllä ulkomaalaisvalvonta on helpompi mieltää normaaliksi ja hyväksyttäväksi toiminnaksi. Säännökset sijoitettaisiin ulkomaalaislain 7 lukuun, jonka otsikko ehdotetaan muutettavaksi muotoon Turvaamistoimenpiteet ja ulkomaalaisvalvonta.

Lakiin lisättäisiin säännökset poliisin ja Rajavartiolaitoksen tarkastusoikeudesta. Poliisille ja Rajavartiolaitokselle säädettäisiin oikeus ulkomaalaisvalvontatehtävässä saada tarvittavat tiedot ulkomaalaisen oleskeluoikeuden ja työnteko-oikeuden selvittämiseksi, päästä julkisrauhan suojaamaan paikkaan, pysäyttää kulkuneuvo sekä saada tietoja ulkomaalaisia palvelukseensa ottaneelta työnantajalta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole valtiontaloudellisia vaikutuksia.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole vaikutuksia viranomaisten keskinäisiin suhteisiin. Esityksellä ei anneta viranomaisille uusia tehtäviä. Sen sijaan viranomaisten edellytyksiä suorittaa nykyisiä tehtäviä parannetaan säätämällä laissa tarkemmin ulkomaalaisvalvonnasta ja siihen liittyvistä toimivaltuuksista. Tarkempi sään-

tely selkeyttää ja helpottaa valvonnan suunnittelua ja valvontatoimenpiteiden suorittamista. Tätä kautta ulkomaalaisvalvontaa on mahdollista tehostaa.

Esitys ei suoranaisesti lisää viranomaisten työmäärää. Viranomaiset voivat edelleen itse suunnitella ulkomaalaisvalvonnan tehtävien suorittamiseen osoitettavat voimavarat.

4.3 Sukupuolivaikutukset

Ulkomaalaisvalvontatoimenpiteiden käyttäminen ratkeaa muiden seikkojen kuin kohteena olevan henkilön sukupuolen perusteella. Mahdollisuudet ulkomaalaisvalvontaa koskevilla säännöksillä vaikuttaa esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoa edistävasti ovat rajoitetut. Lainsäädäntö on kirjoitettu sukupuolineutraaliin muotoon.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen ehdotuksilla edistetään oikeus- turvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Poliisin toimivaltuuksien käytössä puututaan usein perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa suojattuihin oikeushyviin. Tämä koskee esimerkiksi oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän, kotirauhan ja luottamuksellisen viestin suojaan sekä omaisuuden suojaan. Kaikessa viranomais- toiminnassa on otettava huomioon yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltö.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa merkittävä asema on lainsäädännössä kirja- tuilla periaatteilla. Poliisilaisissa on jo säädetty poliisitoiminnassa noudatettavista periaatteista. Säättämällä ulkomaalaisvalvonnan yleisistä periaatteista ulkomaalaislaissa vahvistetaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista entisestään. Samansuuntainen vaikutus on, kun säädetään viranomaisoimivaltuuksien käyttämisestä tarkemmin.

Laittoman maahantulon torjuntaa ja turvallisuutta edistävää vaikutusta on sillä, että ulkomaalaisvalvontaa suorittavat viranomaiset voivat tehokkaasti puuttua laittomaan oleskeluun ja työntekoon sekä viitteisiin ihmiskau- pasta tai muista vastaavista rikoksista. Täs-

mällisempi sääntely antaa paremmat edelly- tykset valvonnalle ja selkeyttää toimintaa myös asiakkaan näkökulmasta.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sisäasiainministeriön maahanmuutto- osasto asetti 14.10.2013 hankkeen valmiste- lemaan säännösmuutoksia. Hankeryhmään kuuluivat edustajat sisäministeriön maahan- muutto-, poliisi- ja rajavartio-osastolta, Poliisihallituksesta sekä Maahanmuuttovirastosta. Hankeryhmä kuuli työnsä aikana edustajia Liikkuvasta poliisista, Helsingin poliisilai- toksesta, Itä-Uudenmaan poliisilaitoksesta, Suomenlahden merivartiostosta ja vähem- mistövaltuutetun toimistosta.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon otta- minen

Esityksestä on pyydetty lausunnot valtio- neuvoston kanslialta, ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä, sisäministeriön poliisi- ja rajavartio-osastolta, oikeuskanslerinvirastolta, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta, vähemmistövaltuutetulta, Maahanmuuttovi- rastolta, Poliisihallituksesta, Poliisiammatti- korkeakoululta, Akava ry:ltä, Elinkeinoelä- män keskusliitto EK:lta, Maa- ja metsätalo- ustajien Keskusliitto MTK:lta, Maaseu- dun Työnantajaliitto MTA:lta, Suomen Am- mattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:lta, Am- nesty International - Suomen osasto ry:ltä, Ihmisoikeusliitolta ja Suomen Punaiselta Ris- tältä.

Lausunnonantajat pitivät esitysluonnosta pääosin myönteisenä ja siinä esitetyt sää- nökset koettiin tarpeellisiksi ja perustelluiksi. Erityisen myönteisenä pidettiin säännöksiä, joilla korostetaan yhdenvertaisuutta ja kielle- tään niin sanottu etninen profiointi ulkoma- laisvalvonnassa. Toisaalta useat tahot toivoi- vat myös valvonnan kohteiden valikoitumi- sen perusteiden tarkennusta edellä mainittu-

jen periaatteiden vahvistamiseksi. Ehdotettuja säännöksiä ja esityksen perusteluja on kehitetty saatujen lausuntojen pohjalta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

7 luku. Turvaamistoimet. Ulkomaalaislain 7 lukuun ehdotetaan lisättäväksi säännökset ulkomaalaisvalvonnasta. Luvun otsikko ehdotetaan muutettavaksi muotoon Turvaamistoimet ja ulkomaalaisvalvonta.

129 a §. Ulkomaalaisvalvonta. Pykälässä määriteltäisiin mitä ulkomaalaisvalvonta on ja ulkomaalaisvalvonnan toteuttamisen periaatteita. Ulkomaalaislain 212 §:ssä on säädetty valvontaa suorittavista viranomaisista. Ulkomaalaisvalvonta eroteltaisiin rajatarkastuksista, jota rajatarkastusviranomaiset suorittavat Schengenin ulkorajoilla Schengenin säännösten perusteella. Ulkomaalaisvalvonta olisi Suomen rajojen sisällä suoritettavaa ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa. Erityisenä valvonnan tarkoituksena olisi torjua laitonta oleskelua.

Schengenin rajasäännösten 21 artiklassa säädetään Schengen-alueen sisällä tehtävistä tarkastuksista. Sisärajavalvontaa ei saa tehdä Schengen-valtioiden sisäisillä rajoilla. Artiklassa luetellaan edellytykset, joiden täyttyessä poliisin toimivaltuuksien käyttämistä ei voida rinnastaa rajatarkastuksiin. Näillä edellytyksin ulkomaalaisvalvontaa on mahdollista tehdä myös sisärajojen läheisyydessä.

Pykälän 2 momentti ilmentää suhteellisuusperiaatetta ja vähimmän haitan periaatetta ulkomaalaisvalvonnassa. Valvonnan suunnittelussa ja suuntaamisessa on 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 on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Säännöksessä viitattaisiin ulkomaalaislain 5 §:ään, jossa säädetään, että lakia sovellettaessa ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Sama periaate koskisi kaikkia valvonnan kohteita riippumatta siitä,

onko tämä ulkomaalainen vai ei. Ulkomaalaisvalvonnassa valvonnan kohteeksi voi joutua myös Suomen kansalainen.

Pykälän 3 momentissa korostettaisiin yhdenvertaisuuden toteutumista ulkomaalaisvalvonnassa. Suunniteltaessa ja suunnattaessa ulkomaalaisvalvontaa on kaikkien yhdenvertaisuus otettava huomioon. Momentissa säädettäisiin niin sanotun etnisen profiloinnin kiellosta. Valvontatoimenpide ei saisi perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään. Valvontatilanteessa valvonnan kohteen valikoimiseksi tulisi olla havaintoja tai vihje- taikka analyysitietoa, jotka antaisivat perusteen tarkastuksen tekemiselle. Valvontaviranomaisen yleiset tiedot ja kokemukset laittoman maahantulon ja maassa oleskelun tilanteesta olisivat pohjana valvonnan suorittamiselle.

Poliisi suorittaa ulkomaalaisvalvontaa joko erillisenä toimenpiteenä tai osana muuta poliisitoimintaa, kuten liikenteenvalvonnan, rikostutkinnan, hälytystehtävien taikka yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvien tehtävien yhteydessä. Rajavartiolaitoksen suorittama ulkomaalaisvalvonta toteutetaan Rajavartiolaitoksen muiden tehtävien ohella.

129 b §. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tarkastusoikeus. Pykälässä säädettäisiin poliisin ja Rajavartiolaitoksen tarkastusoikeuksista ulkomaalaisvalvonnan toteuttamiseksi. Pykälän 1 momentin johtolauseessa rajattaisiin oikeus tarkastustoimenpiteeseen tilanteisiin, joissa se on perusteltua ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo-oikeuden tai työnteko-oikeuden selvittämiseksi. Pykälässä olisi neljä eri kohtaa valtuussäännöksiä, jotka eivät olisi toinen toisensa poissulkevia, vaan niitä voitaisiin soveltaa rinnakkain eri valvontatilanteissa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin yleisestä toimivaltuudesta saada valvonnan kohteelta tiedot hänen henkilöllisyydestään ja kansalaisuudestaan sekä oikeudestaan oleskella maassa ja tehdä työtä. Pykälään on

kirjoitettu nimenomainen oikeus saada tarkastaa ja nähdä henkilöllisyyden ja oleskelun sekä työnteko-oikeuden osoittavat asiakirjat. Näitä ovat esimerkiksi passi, muu matkustusasiakirja, henkilötodistus, oleskelulupakortti tai unionin kansalaisen rekisteröintitodistus ja perheenjäsenen oleskelukortti. Valvonta voi kohdistua myös Suomen kansalaiseen, sillä valvottavan henkilöllisyydestä ja kansalaisuudesta voi saada lopullisen varmuuden vasta henkilöllisyyden ja kansalaisuuden osoittavista asiakirjoista.

Jos henkilöllä ei ole mukanaan tarvittavia asiakirjoja tai hän ei suostu esittämään hallussaan olevia asiakirjoja, voidaan soveltaa ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevia säännöksiä, kuten viime kädessä säilöönottoa sikäli kuin perusteita turvaamistoimille on olemassa. Poliisilain 2 luvun 1 §:ssä on lisäksi yleinen säännös henkilöllisyyden selvittämisestä. Pykälän 3 momentissa on säädetty oikeudesta henkilöllisyyden selvittämiseksi ottaa henkilö kiinni.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin oikeudesta päästä julkisrauhan suojaamaan tilaan tai muuhun paikkaan, tilaan tai kulkuneuvon, johon ei ole yleistä pääsyä ja joka ei ole pysyväisluonteiseen asumiseen käytetty tila. Säännös ei antaisi valtuuksia toimia kotirauhan piirissä. Kotirauha on suojattu perustuslain 10 §:n mukaisesti, eikä ulkomaalaisvalvonnalla ole sellaisia tarkoituksia, jotka edellyttäisivät kotirauhan piiriin menemistä.

Julkisrauhan suojaamat alueet on määritelly rikoslain 24 luvun 3 §:ssä, jossa on säädetty rangaistussäännös julkisrauhan rikkomisesta. Säännöksessä julkisrauhan suojaamia paikkoja ovat virasto, liikehuoneisto, toimisto, tuotantolaitos, kokoustila taikka muu vastaava huoneisto tai rakennus tai sellaisen rakennuksen aidattu piha-alue taikka kasarmi-alue tai muu puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen käytössä oleva alue, jolla liikuminen on asianomaisen viranomaisen päätöksellä kielletty. Momentin 2 kohdan nojalla ulkomaalaisvalvontaa voitaisiin tehdä esimerkiksi liikehuoneistossa, ravintolassa tai rakennustyömaalla. Kohdan perusteella olisi valtuus saada valvonnan kohteelta edellä 1 kohdassa säädetty tiedot ja tarkastaa asiakirjat henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maasaolo- ja työnteko-oikeuden selvittämiseksi.

Ulkomaalaisvalvontaa ei voisi tehdä kotirauhan suojaamissa paikoissa tai tiloissa. Rikoslain 24 luvun 11 §:ssä on määritelmä kotirauhan suojaamista paikoista. Säännöksen perusteluissa (HE 184/1999 vp) todetaan, että lainkohdassa mainittujen paikkojen on oltava tarkoitettua asumiseen oikeusjärjestyksessä hyväksytyllä tavalla. Minkä tahansa huoneen tai tilan ottaminen vaikkapa vain tilapäiseen asumiskäyttöön, ei siten ilman muuta anna asumiselle kotirauhan suojaa.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin oikeudesta määrätä ulkomaalaisvalvonnallisenä toimenpiteenä kulkuneuvo pysäytettäväksi ja tarkastaa kulkuneuvossa olevien henkilöllisyys ja ulkomaalaisten oikeus oleskella maassa. Kohta ei ole erillinen ehdotetun 1 kohdan kanssa, vaan 1 kohta pätee kulkuneuvon pysäyttämisen jälkeen. Säännöstä voitaisiin soveltaa matkustajien tarkastukseen myös pysäytettäessä kulkuneuvo liikenteenvalvonnan yhteydessä. Matkustajien tarkastus voitaisiin liikenteenvalvonnan yhteydessä tehdä, jos se olisi perusteltua ulkomaalaisvalvonnan toteuttamiseksi.

Momentin 4 kohdassa säädettäisiin oikeudesta saada ulkomaalaisia palkanneelta työnantajalta tietoja sen palveluksessa olevista ulkomaalaisista. Työnantajan on ulkomaalaislain 86 a §:n 3 momentin nojalla säilytettävä työpaikalla tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työntekooikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Poliisi tai Rajavartiolaitos voisi ulkomaalaisvalvontaa suorittaessaan saada työnantajalta kyseiset tiedot ulkomaalaisista työntekijöistä. Tietoja voitaisiin käyttää hyväksi tarkastettaessa työpaikalta tavattujen työntekijöiden työnteko-oikeutta. Säännös olisi olennainen laittoman ulkomaisen työvoiman torjunnan keinona.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi yleiset säännökset 1 momentissa säädettyissä tarkastuksissa noudatettavasta menettelystä. Ehdotuksen tarkoituksena on turvata tarkastuksen asianmukainen suorittaminen. Tarkastuksen kohteelle tulisi tarkastuksen kuluessa kertoa tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamiseen liittyvistä toimista ja tarvittavista jatkotoimenpiteistä. Jatkotoimenpiteissä tulee kysymyksen lisäselvitysi-

ten hankkiminen ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, oleskeluoikeuden tai työnteko-oikeuden selvittämiseksi sekä tarvittaessa mahdolliset ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet tai poliisitutkintaan liittyvät toimet. Tarkastuksen käytännön suorittamista koskevien keskeisten seikkojen ilmoittaminen asianosaiselle edistää tarkastuksen asianmukaisuutta sekä takaa riittävän vuorovaikutteisuuden tarkastajan ja asianosaisen välillä.

Tarkastus olisi hallinnollisen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi erityissäännökset 1 momentin 2 kohdassa ehdotettuun tarkastukseen julkisrauhan suojaamissa tiloissa. Tarkastuksessa noudettaisiin hallintolain 6 luvun 39 §:n 1 momentin säännöstä tarkastuksesta. Luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta hallintoasiassa. Ulkomaalaisvalvonta ei yleisenä toimenpiteenä ole luokiteltavaksi poliisitutkinnaksi eikä esitutkinnaksi, joissa noudatetaan poliisilain poliisitutkintaa tai esitutkintalain esitutkintaa koskevia säännöksiä. Ulkomaalaislain 4 §:n 2 momentin mukaan lisäksi poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sovelletaan poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Ulkomaalaislain 4 §:n 3 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen suorittamaan tutkintaan sovelletaan rajavartiolaitain 27 §:ää.

Momentin mukaan tarkastuksen aloittamisesta ja sen perusteesta tulisi ilmoittaa tilan haltijalle tai tämän edustajalle niin pian kuin mahdollista toimenpiteen suorittamista vaarantamatta. Tarkastuksen tarkoituksen toteutuminen edellyttää yllätyksellisyyttä ja harmaata työvoimaa käytettäessä asianosainen saattaa hankaloittaa tarkastuksen suorittamista tai vääristää tarkastuksen kohteena olevia tosiseikkoja, jos hän saa ennakkoon tiedon tarkastuksesta. Tarkastuksesta ilmoittaminen ennakkoon saattaisi vaarantaa tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Tarkastuksesta ilmoittaminen tapahtuisi vasta paikalle tai tilaan saavuttaessa, jolloin tarkastuksesta tulisi ilmoittaa tilan haltijalle. Tilan haltija voi olla

esimerkiksi työnantaja, jonka tiloihin tarkastus tehdään tai tilan omistaja. Tilan haltijan tai tämän edustajan poissaolo ei kuitenkaan estäisi tarkastuksen tekemistä. Käytännön toiminnassa on ollut tilanteita, joissa liiketilaan tehtävässä tarkastuksessa ei omistajaa ole ollut paikalla.

Hallintolain 39 §:ssä on säännökset asianosaisen oikeudesta olla läsnä ja esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Ehdotetussa pykälässä tarkoitettuna asianosaisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että tilan haltijalle taataan oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää tarkastajalle mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Hallintolain 39 §:n 2 momentissa säädetään tarkastuskertomuksen tekemisestä ja tarkastuskertomuksen tiedoksi antamisesta asianosaiselle. Säännöstä ei sovellettaisi ehdotetun pykälän nojalla tehtäviin tarkastuksiin. Poliisin tehtävät kirjataan poliisin tietojärjestelmiin (esimerkiksi hätäkeskusjärjestelmä) ja jos tehtävä, esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä ravintolaan tehty tarkastus johtaa toimenpiteisiin, kirjataan asiasta ilmoitus poliisiasian tietojärjestelmään. Tehdyistä rekisteritarkistuksista tallentuvat tiedot rekisterien lokitietoihin. Rajavartiolaitoksen suorittama ulkomaalaisvalvonta kirjataan Rajavartiotoiminnan tietojärjestelmään (RVT). RVT:n ulkomaalaisvalvontadialogilla kirjataan ulkomaalaisvalvonnan tietoja ja täytetään tarvittavat lomakkeet.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ulkomaalaisvalvonnan periaatteita ja täsmentää ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksia lisäämällä ulkomaalaislakiin säännökset ulkomaalaisvalvonnasta ja ulkomaalaisvalvonnan toteuttamiseksi tarvittavista toimivaltuuksista. Ehdotetut säännökset ovat merki-

tyksellisiä perustuslain 2, 6, 7 ja 10 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Esityksen tavoitteena on täyttää perustuslain vaatimukset säätämällä viranomaisille lakiin perustuvat toimivaltuudet ulkomaalaisvalvonnan ja siihen liittyvien tarkastusten tekemiseksi.

Perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetään, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Esityksessä korostetaan yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta ottamalla tästä nimenomainen maininta lain ulkomaalaisvalvontaa määrittävään 129 a §:ään.

Perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädetään, että jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Voimassa olevan ulkomaalaislain 130 §:ssä Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen on poliisin tai muun ulkomaalaisen asiaa käsittelevän viranomaisen kehoksesta esitettävä matkustusasiakirjansa tai muulla luotettavalla tavalla todennettava henkilöllisyytensä ja hänen on kutsusta saavuttava poliisin tai rajatarkastusviranomaisen luo taikka Maahanmuuttovirastoon antamaan tarvittavia tietoja oleskelustaan. Nykyisen hallintokäytännön mukaan ulkomaalaisvalvontaa tekevien viranomaisten tarkastusoikeus on johdettu ulkomaalaislain 130 §:n ja 212 §:n tehtävänormin kautta. Säätämällä ulkomaalaisvalvontaa suorittavien viranomaisten toimivallasta tehdä ulkomaalaisvalvontaan liittyviä tarkastuksia täsmennetään yhtäältä viranomaisten oikeutta tehdä tarkastuksia ja toisaalta vahvistetaan perustuslain 7 §:n mu-

kaista tarkastettavien oikeutta määrittelemällä laissa toimivallan rajat tarkastusoikeuden käyttämiselle.

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Ehdotetussa 129 b §:n 1 momentin 2 kohdassa valvontaviranomaisille annettaisiin oikeus päästä julkisrauhan suojaamaan tilaan tai muuhun paikkaan, tilaan tai kulkuneuvoon, johon ei ole yleistä pääsyä ja joka ei ole pysyväisluonteiseen asumiseen käytetty tila ja tehdä näissä tiloissa ulkomaalaisvalvontaan liittyviä tarkastuksia. Esityksessä rajataan oikeuden ulkopuolelle kotirauhan piiriin kuuluvat tilat. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 5/2010 vp), että perustuslain 10 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyä kotirauhan suojaa ei ole syytä laajentaa kattamaan myös liikehuoneistoja tai muita vastaavia yrityksen tiloja. Ehdotettu tarkastusvaltuudet eivät koske perustuslain 10 §:n 1 ja 3 momentissa turvattua kotirauhan suojan piiriä.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainituksa lausunnossaan myös katsonut, että tarkastusten toteuttaminen edellyttää riittäviä menettelyllisiä ja oikeusturvatakeita. Ehdotetussa 129 b §:n 2 ja 3 momentissa säädetään erityisistä menettelysäännöistä tehtäessä ulkomaalaisvalvontaan liittyviä tarkastuksia. Tämän lisäksi tulee soveltuvin osin noudatettavaksi ulkomaalaislain 4 §:n 1 momentin mukaisesti hallintolain säännökset. Tarkastukset suoritetaan virkavastuulla, joten niiden lainmukaisuus on saatettavissa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Edellä mainitun perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa käsittelyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

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 §

Ulkomaalaisvalvonta

Ulkomaalaisvalvonta on tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa ja laittoman maassa oleskelun torjuntaa. Rajatarkastuksista säädetään Schengenin rajasäännöstössä.

Ulkomaalaisvalvontatoimenpiteen on oltava perusteltu suhteessa valvonnalla tavoiteltavaan päämäärään ja tehtävän kiireellisyyteen sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Valvonta on toteutettava valvonnan kohteen oikeuksia kunniottaen 5 §:ssä säädetyllä tavalla.

Ulkomaalaisvalvonnan tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen laittomasta maahantulosta ja oleskelusta. Valvontatoimenpiteiden tulee perustua tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- taikka analyysitietoihin. Valvontatoimenpide ei saa perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään.

129 b §

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tarkastusoikeus

Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on ulkomaalaisvalvontaa varten, jos se on perusteltua ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo-oikeuden tai työntekooikeuden selvittämiseksi, oikeus:

1) saada valvonnan kohteelta tiedot ja tarkastaa tarvittavat asiakirjat hänen henkilöllisyydestään ja kansalaisuudestaan sekä oikeudestaan oleskella maassa ja tehdä työtä;

2) päästä rikoslain 24 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun julkisrauhan suojaamaan tilaan taikka muuhun paikkaan, tilaan tai kulkuneuvon, johon ei ole yleistä pääsyä ja joka ei ole pysyväisluonteiseen asumiseen käytetty tila, 1 kohdassa tarkoitettua tarkastuksen tekemiseksi;

3) määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi 1 kohdassa tarkoitettua tarkastuksen tekemiseksi kulkuneuvossa oleville;

4) saada ulkomaalaisia palvelukseen ottaneelta työnantajalta tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työntekooikeutensa perusteista.

Edellä 1 momentin nojalla tehtävän tarkastuksen suorittajan on tarkastuksen kuluessa, mikäli mahdollista, kerrottava asianosaiselle, jota tarkastus välittömästi koskee, tarkastuk-

sen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatko-toimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta valvonnan kohteelle tai tarkastettavan tilan haltijalle kohtuutonta haittaa.

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 1 momentin säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Sisäministeri *Päivi Räsänen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 luku

7 luku

Turvaamistoimet

Turvaamistoimet ja ulkomaalaisvalvonta

129 a §

Ulkomaalaisvalvonta

Ulkomaalaisvalvonta on tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa ja laittoman maassa oleskelun torjuntaa. Rajatarkastuksista säädetään Schengenin rajasäännöstössä.

Ulkomaalaisvalvontatoimenpiteen on oltava perusteltu suhteessa valvonnalla tavoiteltavaan päämäärään ja tehtävän kiireellisyyteen sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Valvonta on toteutettava valvonnan kohteen oikeuksia kunnioittaen 5 §:ssä säädetyllä tavalla.

*Ulkomaalaisvalvonnan tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen laittomasta maahantulosta ja oleskelusta. Valvontatoimenpiteiden tulee perustua tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje-
taikka analyysitietoihin. Valvontatoimenpide ei saa perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään.*

129 b §

*Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tarkastusoi-
keus*

Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on ulkomaalaisvalvontaa varten, jos se on perusteltua ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo-oikeuden tai työntekooikeuden selvittämiseksi, oikeus:

1) saada valvonnan kohteelta tiedot ja tarkastaa tarvittavat asiakirjat hänen henkilöllisyydestään ja kansalaisuudestaan sekä oikeudestaan oleskella maassa ja tehdä työtä;

2) päästä rikoslain 24 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun julkisrauhan suojaamaan tilaan taikka muuhun paikkaan, tilaan tai kulkuneuvon, johon ei ole yleistä pääsyä ja joka ei ole pysyväisluonteiseen asumiseen käytetty tila, 1 kohdassa tarkoitettua tarkastuksen tekemiseksi;

3) määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi 1 kohdassa tarkoitettua tarkastuksen tekemiseksi kulkuneuvossa oleville;

4) saada ulkomaalaisia palvelukseen ottaneelta työnantajalta tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työntekooikeutensa perusteista.

Edellä 1 momentin nojalla tehtävän tarkastuksen suorittajan on tarkastuksen kuluessa, mikäli mahdollista, kerrottava asianosaiselle, jota tarkastus välittömästi koskee, tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatko-toimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta valvonnan kohteelle tai tarkastettavan tilan haltijalle kohtuutonta haittaa.

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 1 momentin säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .