

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 16/2000 vp**

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä huhtikuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 15/2000 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho ja ylitarkastaja Jorma Kantola, sisäasiainministeriö
- tutkija Elina Isoksela ja ulkoasiainsihteeri Pekka Shemeikka, ulkoasiainministeriö

- erityisasiantuntija Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- yksikönjohtaja Anita Honkanen, Ulkomaalaisvirasto
- korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Valiokunta on saanut professori (emeritus) Antero Jyrängiltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan menettelyn nopeuttamiseksi muutettavaksi ulkomaalaislain säännöksiä turvapaikkamenettelystä. Turvallisesta alkuperämaasta ja turvallisesta turvapaikkamaasta tulevien turvapaikanhakijoiden hakemukset käsitellään ehdotuksen mukaan nopeutetusti siten, että ulkomaalaisviraston tulee ratkaista hakemus seitsemän päivän kuluessa turvapaikkakuulustelun valmistumisesta. Päätös alistetaan Helsingin hallinto-oikeudelle, jonka tulee ratkaista asia seitsemän päivän kuluessa päätöksen saapumisesta sinne.

Päätös Dublinin yleissopimukseen liittyneestä valtiosta saapuvien turvapaikanhakijoiden maasta poistamisesta voidaan panna täytäntöön heti ulkomaalaisviraston päätöksen jälkeen, eikä valitus lykkää päätöksen täytäntöönpanoa. Kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen jälkeen tehty uusi hakemus, joka ei sisällä olennaisesti uusia perusteita maahan jäämiselle, voidaan käsitellä nopeasti ja päätös maasta poistamisesta panna valituksesta huolimatta välittömästi täytäntöön.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen varsin yksityiskohtaisissa säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan lakiehdotusta perustuslain 9 §:n 4 momentin ja 21 §:n

kannalta. Esityksessä päädytään katsomaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin ehdotanut, että säätämisyjärjestyskysymyksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perusoikeussäännökset

Perusoikeusuudistuksessa luovuttiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ilmentämän ajatustavan mukaisesti perusoikeuksien kytkemisestä Suomen kansalaisuuteen eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Poikkeuksia ovat vaali-oikeudet ja oikeus oleskella maassa. Muita perusoikeuksia ei enää rajata kansalaisuuden perusteella. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kannalta merkityksellisiä ovat perustuslain 9 §:n 4 momentti ja 21 §.

Perustuslain 9 §. Ulkomaalaisen oikeutta oleskella Suomessa koskeva perustuslain 9 §:n 4 momentti kuuluu seuraavasti: "Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu."

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 52/I) tämän sääntelyn lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö siitä, että ulkomaalaisella ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan uudistuksen esitöiden mukaan johdattaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu.

Ihmisoikeussopimuksista seuraaviin menettelyvaatimuksiin kuuluvat oikeus tulla edustetuksi viranomaisten edessä ja oikeus esittää syitä maasta poistamista vastaan sekä oikeus saada asiansa tutkituksi uudelleen ensimmäisen päätöksen tekijään nähden riippumattomassa viranomaisessa (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 1 artikla, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 13 artikla). Asianomaiset sopimusmääräykset koskevat sanamuodon mukaan maassa laillisesti oleskelevia ulkomaalaisia. KP-sopimusta valvovan YK:n ihmisoikeuskomitean ulkomaalaisten asemaa koskevan yleisen kannanoton 15 (27) mukaan päätös maassa oleskelun laillisuudesta on kuitenkin tehtävä 13 artiklan oikeus-suojatakeita kunnioittaen. Joukkokarkotuksen kiellosta (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla) puolestaan seuraa vaatimus jokaisen tapauksen yksilöllisestä tutkimisesta.

Perustuslain 21 §. Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Pykälän 1 momentissa turvataan yhtäältä yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Toiseksi tässä momentissa turvataan yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan siinä erikseen mainitut oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

*Valtiosäännön kannalta merkittävät uudistus-
ehdotukset*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ulkomaalaislain säännöksiä turvapaikan antamisesta ja oleskeluluvan myöntämisestä suojelun tarpeen perusteella perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen vuonna 1998 (PeVL 23/1998 vp). Esityksessä ei ehdoteta muutoksia ulkomaalaislain säännöksiin turvapaikan antamisesta (30 §), oleskeluluvan myöntämisestä suojelun tarpeen perusteella (31 §) eikä käännättämisen (37 §) tai maasta karkottamisen perusteista (40 §). Esitykseen sisältyvät muutosehdotukset koskevat turvapaikkamenettelyä, jota pyritään yleisesti ottaen nopeuttamaan.

Nykyisen lain mahdollistama nopeutettu menettely eli ilmeisen perusteettomia turvapaikkahakemuksia koskeva 34 ja 34 a §:n säännöstö on jaettu ehdotuksessa kolmeksi eri käsittelykategoriaksi:

- Dublinin yleissopimuksen ja pohjoismaisen passisopimuksen (34 b §) tilanteet sekä uudistetun turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen ratkaiseminen (34 c §),

- turvallisen turvapaikkamaan (33 a §) ja turvallisen alkuperämaan (33 b §) tilanteet, sekä

- ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset (34 ja 34 a §).

Dublinin yleissopimus — pohjoismainen passisopimus — uudistettu hakemus. Dublinin yleissopimuksen ja pohjoismaisen passisopimuksen kattamissa tapauksissa sekä uudistettujen hakemusten osalta muutoksenhakua ulkomaalaisviraston käännättämispäätökseen Helsingin hallinto-oikeudelta ei ole rajoitettu 57 §:n 2 momentissa. Valituksella ei kuitenkaan ole 62 §:n 2 momentin perusteella täytäntöönpanon estävää vaikutusta, ellei hallinto-oikeus toisin määrää.

Turvallinen turvapaikkamaa — turvallinen alkuperämaa. Jos ulkomaalainen on saapunut turvalisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta, ulkomaalaisvirasto voi 33 c §:n nojalla tietyin edellytyksin hylätä hakemuksen ja päättää hänen

käännättämisestään. Pykälän 3 momentin mukaan ulkomaalaisviraston on ratkaistava hakemus 7 päivän kuluessa turvapaikkakuulustelupöytäkirjan valmistumisesta. Ulkomaalaisviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Ulkomaalaisviraston hylkäävä päätös alisteetaan 33 d §:n 1 momentin nojalla kokonaisuudessaan Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tästä toimitetaan hakijalle postitse ilmoitus hänen ilmoittamaansa osoitteeseen; itse päätöstä ei anneta hänelle tiedoksi lain 66 §:ssä säädettyllä tavalla. Hallinto-oikeuden tulee ratkaista asia 7 päivän kuluessa sen saapumisesta sellaisen aineiston ja selvityksen perusteella, joka on kertynyt turvapaikkatutkinnassa ja ulkomaalaisvirastossa. Asia on palautettava ulkomaalaisvirastoon, jos ei ole ilmeistä, että kyseinen valtio on hakijalle turvallinen, tai jos alistettu päätös on muutoin lainvastainen. Muussa tapauksessa hallinto-oikeuden on vahvistettava ulkomaalaisviraston päätös. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Ulkomaalaisviraston alistettu käännättämispäätös voidaan 62 §:n 2 momentin mukaan panna täytäntöön sitten, jos hallinto-oikeus on sen vahvistanut.

Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus. Laikiehdotuksen 34 § sisältää luonnehdinnat ilmeisen perusteettomasta turvapaikkahakemuksesta. Jos ulkomaalaisvirasto hylkää turvapaikkahakemuksen tällä perusteella, päätös on 34 a §:n 1 momentin nojalla alistettava Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Menettely eroaa turvallisen turvapaikka- ja alkuperämaan tapauksista siinä, että hallinto-oikeuden ratkaisun tekemiseen ei kohdistu määräaikaa. Lisäksi hallinto-oikeuden on kuultava hakijaa, jos asiaan on turvapaikkakuulustelun jälkeen tullut sellaista asian ratkaisuun vaikuttavaa uutta selvitystä, josta hakijalla ei ole ollut tilaisuutta lausua. Tähän menettelyyn ei myöskään sisälly lain yleisen tiedoksiantosäännöksen (66 §) syrjäyttävää erityissääntelyä.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Turvallinen alkuperämaa. Esityksessä ehdotetaan uutta turvallisen alkuperämaan käsitettä (33 b §). Se on otettu käyttöön joidenkin valtioiden lainsäädännössä. Näin on pyritty vastaamaan siihen ongelmaan, että tietyistä maista tulee runsaasti turvapaikanhakijoita, jotka eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti yleensä ylitä kansainvälisen suojelun tarpeen kynnyksiä. Tähän käsitteeseen on toisaalta suhtauduttu kriittisesti, koska sen käyttöä on pidetty ainakin Geneven pakolaissopimuksen hengen vastaisena. Turvallinen alkuperämaa voi käsitteenä synnyttää mielikuvan pakolaissopimuksen vastaisen ns. maantieteellisen varauman aikaan saamisesta valtiosisäisen oikeuden tasolla.

Tätä käsitettä voidaan valiokunnan mielestä käyttää laissa, jos hakemukset tutkitaan kunkin hakijan osalta riittävän yksilöllisesti (ks. PeVL 23/1998 vp, s. 4/II). Kun otetaan huomioon tältä osin 33 c §:n 2 momentin ehdotettu lakiteksti ja esityksen perusteluissa mainitut seikat, valiokunta pitää mahdollisena sisällyttää käsite ehdotuksen mukaisesti lakiin. Yksilöllisen tutkinnan toteutumisen kannalta on tärkeää, että tarkoitukseksi ei perustelujen mukaan (s. 22/I) ole muodostaa turvallisten alkuperämaiden luetteloa, jonka perusteella hakijat palautettaisiin automaattisesti. Toisaalta esityksen perusteluissa luonnehditaan "lähtökohtaisesti turvallisia alkuperämaita" (s. 21/II). Niistä kuitenkin kahdessa on käytössä kuolemanrangaistus, minkä lisäksi EU:n hakijamaiden joukossa on useampia maita, joista tuleville on eräissä tapauksissa myönnetty turvapaikka.

Oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 12/1997 vp), että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus "oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös" liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen

perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on ns. subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä. Myös jossain määrin tätä harkinnanvaraisempien oikeuksien ja etuuksien voidaan katsoa täyttävän perustuslaissa tarkoitettuna oikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin oikeuden tai etuuden myöntämisperusteen riittävästä täsmällisyydestä. Jos kuitenkin etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista, kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan.

Ulkomaalaislain 30 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka ja myönnetään oleskelulupa, jos tässä lainkohdassa tarkemmin mainitut, sinänsä osaksi tulkinnalle avoimet edellytykset ovat käsillä. Tällainen sääntely, kun myös otetaan huomioon perustuslain 9 §:n 4 momentin jälkimmäinen virke, muodostaa perustuslain 21 §:n 1 momentin mielessä riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle asianomaisen ulkomaalaisen ja julkisen vallan välille. Siksi vastavasti perustuslain 21 §:n 1 momentista johtuu se vaatimus, että turvapaikan antamista koskeva päätös tulee voida saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Oikeus tuomioistuinkäsittelyyn. Lakiehdotuksen 33 c §:n 3 momentin ja 34 a §:n valituskiellot kohdistuvat ulkomaalaisviraston sellaisiin päätöksiin, jotka on viran puolesta alistettava Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistaviksi. Päätösten saattaminen tällä tavoin alistusteitse tuomioistuimen arvioitavaksi on valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä ongelmatonta suhteessa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valtiosääntöoikeudellisesti oleelliseksi seikaksi tällaisessa järjestelyssä muodostuikin

se, täyttääkö menettely ulkomaalaisvirastossa ja hallinto-oikeudessa perustuslain 21 §:n 2 momentista johtuvat vaatimukset hyvästä hallinnosta ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.

Tuomioistuinkäsittelyn rajoitukset. Helsingin hallinto-oikeuden tulee ratkaista sille alistetut asiat turvapaikkatutkinnassa ja ulkomaalaisvirastossa kertyneen aineiston ja selvityksen perusteella (33 d §:n 1 mom. ja 34 a §:n 2 mom.). Hallinto-oikeus arvioisi näin ollen vain oikeudellisesti ulkomaalaisviraston käsittelyssä jo esillä olleen tosiasia-aineiston. Tällainen ehdotus estää valiokunnan käsityksen mukaan sen, että hallinto-oikeus perustaisi ratkaisunsa alustusasian käsittelyn yhteydessä syntyneeseen uuteen aineistoon. Jos alistettu päätös koskee turvallisuudesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulleen ulkomaalaisen hakemusta, hallinto-oikeuden on ratkaistava asia 7 päivän kuluessa (33 d §:n 3 mom.). Määräaika säännös on esityksen perusteluissa (s. 23/I) todetusta poiketen kirjoitettu ehdottomaan muotoon sitovaksi, ja se voisi olla perusteena esimerkiksi virkasyytemenetelleyllä hallinto-oikeuden esittelijää tai tuomaria vastaan.

Tuomioistuimen ratkaisutoiminnan asiallinen sitominen tällä tavoin määrättyyn, jo hallintoviranomaisessa esillä olleeseen aineistoon ei valiokunnan mielestä ole sopuosinnassa oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettävien vaatimusten kanssa. Tästä syystä lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta pitää tätä ehdotusta ongelmallisena perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvattuun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Perustuslaissa tarkoitettun tuomiovallan käytön kannalta olisi myös erikoista, että hallinto-tuomioistuimelle osoitetaan perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan kuuluvassa asiassa pelkästään hallinnollisluonteinen alustustehtävä, jonka hoidossa tuomioistuin olisi estetty noudattamasta eräitä keskeisiä hallintolainkäytön perussääntöjä.

Päätöksen tiedoksi. Ulkomaalaisviraston päätöstä turvallisesta turvapaikka- tai alkuperä-

maasta tulleen ulkomaalaisen hakemuksen johdosta ei anneta hakijalle tiedoksi ulkomaalaislain 66 §:ssä säädetyllä tavalla (33 d §:n 1 mom.), vaan hänelle vain ilmoitetaan asian alistamisesta (33 c §:n 3 mom.). Oikeus saada tieto itseään koskevasta päätöksestä kuuluu oikeusturvan vähimmäisvaatimuksiin. Ehdotettu alustusmenettely ja siihen yhdistyvä valituskielto osoittavat sinänsä hyväksyttävää pyrkimystä hyvin nopeaan menettelyyn. Ulkomaalaisviraston päätöksen määrämuotoisesta tiedoksiannosta luopumista voidaan tällaisessa tilanteessa pitää seikkana, joka ei sinänsä muodostu perustuslain 21 §:n 2 momentin vastaiseksi, jos vain hakija saa tiedon päätöksestä ja asianmukaisen tilaisuuden omien käsitystensä esittämiseen siitä alustusasiaa käsiteltäessä. Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa keskeiseksi kysymykseksi näin ollen muodostuu, millä tavoin oikeus tulla kuulluksi toteutuu alustusasian käsittelyssä hallinto-oikeudessa.

Oikeus tulla kuulluksi. Päätöksen jättäminen tiedoksi antamatta yhdessä hallinto-oikeudelle asian käsittelyyn varatun lyhyen ajan kanssa aiheuttaa sen, että hakijalle ei muodostu asianmukaista mahdollisuutta esittää oma-aloitteisesti omia käsityksiään ulkomaalaisviraston päätöksestä tuomioistuimelle. Hallinto-oikeuden toimintaa sitova tällainen lyhyt määräaika myös käytännössä estää tuomioistuimen aloitteesta tapahtuvan hakijan kuulemisen; tämä todetaan esityksen perusteluissakin (s. 22/II). Kuulemisen merkityksettömyyteen näyttää lisäksi pitkälti johtavan se, että hallinto-oikeus olisi ratkaisussaan joka tapauksessa sidottu samaan aineistoon, jonka pohjalta asia on ratkaistu ensi asteessa.

Asianosaisen oikeus tulla kuulluksi on erityisen tärkeä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taek, mitä valiokunnan mielestä ilmentää oikeasuhtaisesti tämän menettelyperiaatteen erillinen mainitseminen perustuslain 21 §:n 2 momentissa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta on asiaan vaikuttamatonta, että hakijaa on kuultu perusteellisesti turvapaikka-kuulustelussa. Oikeudenmukainen oikeuden-

käynti edellyttää, että asianosaisella on oikeus tulla kuulluksi siinä asiassa, joka on tuomioistuimen käsiteltävänä, eli tässä tapauksessa ulkomaalaisviraston hallinto-oikeudelle alistetusta päätöksestä. Ehdotettu 7 päivän määräaika on vastoin perustuslain 21 §:n 2 momenttia siitä syystä, että tällainen lyhyt määräaika estää käytännössä asianosaisen kuulemisen.

Ilmeisen perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin liittyvässä alustusmenettelyssä hallinto-oikeuden on kuultava hakijaa vain silloin, jos asiaan on turvapaikkakuulustelun jälkeen tullut sellaista asian ratkaisuun vaikuttavaa uutta selvitystä, josta hakijalla ei ole ollut tilaisuutta lausua (34 a §:n 2 mom.). Oikeutta tulla kuulluksi on perustuslain 21 §:n 2 momentin valossa tarkasteltava oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvana itsenäisenä oikeutena. Koska ehdotetussa alustusmenettelyssä ulkomaalaisella ei valituskiellon takia ole kunnollista mahdollisuutta omien käsitystensä esittämiseen ulkomaalaisviraston päätöksen johdosta tuomioistuimelle, ei lakiehdotuksen kuulemissäännökseen liitetty tarkoituksena ole valiokunnan mielestä sopusoinnussa perustuslain tasoisten oikeusturvavaatimusten kanssa. Siten lakiehdotusta ei tämänkään seikan vuoksi ole mahdollista käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätöksen välitön täytäntöönpano. Dublinin yleissopimuksen ja pohjoismaisen passisopimuksen kattamissa tilanteissa sekä uudistetun hakemuksen johdosta tehdyt ulkomaalaisviraston päätökset ovat välittömästi täytäntöön pantavissa, jollei valitusviranomaisen määrää toisin (62 §:n 2 mom.). Tällaisten päätösten valituskelpoisuus perustuu 57 §:n 2 momenttiin.

Käännytyspäätöksen välitön täytäntöönpano johtaa siihen, että mahdollinen muutoksenhaku on ehkä toteutettava ulkomailta käsin, mikä saattaa olla monin tavoin hankalampaa kuin paikan päällä. Valiokunnan mielestä tällainen järjestely ei kuitenkaan ole ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa. Asianmukaista kuitenkin on turvapaikkahakijoiden oikeussuojan toteutumiseksi käy-

tännössäkin hyvin, että heidän oikeusapu- ja tulkkauspalvelunsa ovat riittävät.

Säännöstasolla valiokunta viittaa ulkomaalaislain 2 §:ään, jonka mukaan ulkomaalaisella on oikeus käyttää avustajaa ja tulkkia. Esityksen perusteluista (s. 17/I) käy ilmi, että turvapaikkahakijoiden ja pakolaisten oikeusapupalveluja on suunniteltu tehostettavan vuoden 2001 valtion talousarviossa kaksinkertaistamalla eli korottamalla 3 miljoonaan markkaan asianomaisesta arviomäärärahasta tähän tarkoitukseen käytettäväksi sallittu summa. Valiokunta pitää tätä toimenpidettä tärkeänä ja tähdentää oikeussuojanäkökohdista käsin sitä, että etenkin välittömästi täytäntöön pantavan päätöksen ollessa kysymyksessä oikeusapupalveluin tulee varautua valituksen tekemiseen. Käännytyspäätöksen välitönnön täytäntöönpanon ajoittamisessa pitää ottaa huomioon se, että valitus voidaan tehdä asianmukaisena pidettävällä tavalla. Tähän liittyen on syytä muistaa ulkomaalaislain 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Tiivistelmä lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä. Lakiehdotusta ei ole mahdollista käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä seuraavista syistä, jotka koskevat yhtäältä turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittelyä (33 d §) ja toisaalta ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen käsittelyä (34 a §):

— 33 d §:n 1 momentti ja 34 a §:n 2 momentti ovat vastoin oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, koska niillä sidotaan hallinto-oikeuden päätöksenteko jo hallintoviranomaisessa käsillä olleeseen aineistoon,

— 33 d §:n 3 momentti on vastoin oikeutta tulla kuulluksi, koska tämä oikeus käytännössä estyy hallinto-oikeuden käsittelylle asetetun 7 päivän määräajan johdosta, sekä

— 34 a §:n 2 momentti on lisäksi vastoin oikeutta tulla kuulluksi siltä osin kuin säännöksessä on hakijan kuulemista rajoittava kohta.

Lakiehdotus voidaan kuitenkin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos näistä mo-

menteista poistetaan edellä tarkoitetut sääntelyt. Tämän menettelytavan vaihtoehtona tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiseksi on esimerkiksi se, että ulkomaalaisviraston päätös turvallisuudesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen hakemuksen ja ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen johdosta säädetään täytäntöönpano- ja valituskelpoisuuden osalta samanlaiseksi kuin lakiehdotuksen 62 §:n 2 momentin ja 57 §:n 2 momentin perusteella on voimassa niistä päätöksistä, jotka tehdään 34 b tai 34 c §:n nojalla.

Muita seikkoja

Lakiehdotuksen 32 b §:n 2 momentin mukaan turvapaikkakuulustelun suorittaa ulkomaalaisvirasto tai poliisi. Säännös on sikäli täysin avoin, ettei siitä ilmene, millä perusteilla kuulustelun kulloinkin suorittava viranomaisen määräytyy. Avoimuus on siksikin ongelmallista, että 33 c §:n 3 momentin ulkomaalaisviraston käsittelyä koskeva 7 päivän määräaika on sidottu kuulustelupöytäkirjan valmistumiseen ja kirjaamiseen ulkomaalaisvirastossa. Jos kuulustelu on suoritettu ulkomaalaisvirastossa, se itse voinee vaikuttaa merkittävästi siihen, milloin määräajan katsotaan alkavan. Koska turvapaikkakuulustelussa tuotetaan päätöksenteon kannalta oleellisen tärkeää informaatiota, on sääntelyn perusoikeuskytkentöjen takia asianmukaista säätää laissa toimivaltaisuudesta ehdotettua täsmällisemmin.

Valiokunnan mielestä on syytä selvittää, onko olemassa asiaperusteita muotoilla 33 b §:n 2 momentin 3 kohdan sanamuoto eri tavoin kuin 33 a §:n loppuosa.

Lakiehdotuksen 34 §:n 3 kohdan mukaan turvapaikkahakemus voidaan katsoa perusteettomaksi eräin lisäedellytyksin mm. siksi, että ulkomaalaisvirasto ei painavasta syystä ole voinut ratkaista sitä säädetyssä määräajassa. Tällainen sääntö on paitsi kielenkäytön kannalta erikoinen, myös ongelmallinen, jos esimerkiksi jutturuuhka voisi merkitä ehdotuksessa tarkoitettua painavaa syytä. Säännöksen tarpeellisuutta ja ainakin sen täsmentämistä on vielä harkittava.

Valiokunta huomauttaa, että lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 3 momentin sääntö voi aiheuttaa siirtymävaiheessa käytännön ongelmia, jos tarkoitettunlaisia turvapaikkahakemuksia on tuolloin vireillä useita. Uusi laki nimitäin aiheuttaa tältä osin tilanteen, jossa mahdollinen hakemussumma olisi purettava ulkomaalaisvirastossa 7 päivässä.

Valiokunta on vuonna 1998 kiinnittänyt huomiota siihen, että ulkomaalaislakia on muutettu usein ja että lain systematiikka on hämärtyneet toistuvista muutoksista ja laki on tullut vaikeaselkoiseksi (PeVL 23/1998 vp, s. 5/II). Valiokunta uudistaa tuolloisen käsityksensä lakia selkeyttävän kokonaisuudistuksen valmistelun kiireellisestä käynnistämisestä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan 33 d §:n 1 ja 3 momentista sekä 34 a §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 16/2000 vp — HE 15/2000 vp

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ville Itälä /kok	Hannes Manninen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl	Arto Seppälä /sd
	Paula Kokkonen /kok	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Pekka Ravi /kok.
	Johannes Leppänen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.