

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 4/2004 vp**

**Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi
siihen liittyviksi laeiksi**

**Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi
siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esi-
tyksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä kesäkuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Hallintovaliokunta on 26 päivänä marraskuuta 2003 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä (HE 151/2003 vp).

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan työjärjestyksen 31 §:n säännösten johdosta käsitellyt alkuperäisen esityksen ja sitä täydentävän esityksen toistensa yhteydessä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leena Halila, oikeusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

- apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka
- vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalainen
- hallinto-oikeustuomari Juha Rautiainen, Helsingin hallinto-oikeus
- komisario, maahanmuuttoyksikön johtaja Harri Palmu, Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisi
- oikeus- ja maatietopalvelulinjan johtaja Jaana Törrönen ja projektipäällikkö Esko Repo, Ulkomaalaisvirasto
- lakimies Thomas Bergman, Pakolaisneuvonta ry
- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- ihmisoikeusvaltuutettu Alvaro Gil-Robles, Euroopan neuvosto.

Viitetieto

Valiokunnan valtuuskunta teki 22.—24.9.2003 tutustumismatkan Geneveen, Berniin ja Strasbourgiin. Valtuuskunnalla oli tällöin tilaisuus käydä ulkomaalaislain uudistamiseen liittyviä keskusteluja YK:n rotusyrjinnän vastaisen komitean ja YK:n pakolaisvaltuutetun toimiston sekä Sveitsin pakolaisviraston ja ulkomaalaisvi-

raston edustajien samoin kuin Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Alvaro Gil-Roblesin kanssa.

Valiokunnan käytössä on ollut oikeustieteen tohtori, dosentti Johanna Niemi-Kiesiläisen edellisellä vaalikaudella samaa asiaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 265/2002 vp) valiokunnalle antama kirjallinen lausunto.

HALLITUKSEN ESITYKSET

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp) ehdotetaan säädettäväksi uusi ulkomaalaislaki. Lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lisäksi edistetään hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen. Ulkomaalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään laissa entistä tarkemmin.

Esitys liittyy valtion talousarvioon.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1.5.2004.

Täydentävä esitys koskee ulkomaisen työvoiman valvonnan tehostamista. Siihen pyritään lisäämällä työsuojeluviranomaisen oikeuksia ja mahdollisuuksia valvoa myös työntekijän oleskeluluvan olemassaoloa.

Alkuperäisen esityksen laajahkoissa sääätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ehdo-

tukset eivät sisällä merkittäviä sisällöllisiä muutoksia perusoikeuksien kannalta ja että erityistä huomiota on kiinnitetty ulkomaalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien säätämiseen lailla alemmanasteisten säädösten asemesta. Ehdotuksia on arvioitu lähemmin perustuslain 6 ja 7, 9 ja 10 sekä 21 §:n kannalta. Ulkomaalaislakiehdotus voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin esittänyt, että säätämisyjärjestyskysymyksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Täydentävän esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan kansalaisuuden lisääminen työsyrintäperusteeksi liittyy perusoikeusjärjestelmään ja syrjintäkieltoon. Täydentävään esitykseen sisältyvät ehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Tämän perustuslain 9 §:n 4 momentin säännöksen lähtökohdiana on "kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan". Perustuslaista ei suoranaisesti johdu erityisiä si-

sältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusoikeusuudistuksen mukaan johtaa "paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltä ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksenteon komenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan" (HE 309/1993 vp, s. 52/I).

Perustuslakivaliokunta on vuonna 1998 ja sittemmin vuonna 2000 kiinnittänyt huomiota siihen, että ulkomaalaislakia oli muutettu usein ja että lain systematiikka oli hämärtyneet toistuvista muutoksista ja laki tullut vaikeaselkoiseksi. Näistä syistä valiokunta puolsi lakia selkeyttävän kokonaisuudistuksen valmistelun kiireellistä käynnistämistä (PeVL 23/1998 vp, s. 5/II ja PeVL 16/2000 vp, s. 7/II).

Hallituksen esitys on tavoitetasolla luonteeltaan oikeustilaa selkeyttävä, minkä lisäksi siinä on pyritty saattamaan sääntelytaso vastaamaan ennen muuta perustuslain 80 §:n vaatimuksia.

Ulkomaalaislakiehdotus ei ole laajana kokonaisuutena sisällöltään lukijalle vaivattomasti aukeava ja helposti ymmärrettävä. Lain laajuus selittyy osaksi pyrkimyksestä noudattaa perustuslain 80 §:n säännöksiä. Se on toisaalta myös merkki siitä viime aikojen yleisestä lainsäädäntötavasta, jossa lain alaan kuulumattomia asioita ei pyritäkään jättämään asetuksen tasoon. Rajanveto käytettävästä säädöstasosta liittyy ymmärrettävästi jossain määrin uskomuksiin tekstin havainnollisuuteen vaikuttavista seikoista. Saatetaan ajatella, että samaan säädökseen kootuina säännökset voivat tulla ymmärretyiksi helpommin kuin jos ne sijoitetaan kahteen eri säädökseen. Laajaksi muodostuvassa laissa olisi kuitenkin syytä harkita vakavasti säännösten sijoittamista asetukseen siltä osin kuin perustuslaista ei aiheudu tälle estettä.

Useat lain sisäiset pykäläviittaukset ovat omiaan hankaloittamaan lakiin perehtymistä. Sanonnoissa on paikka paikoin havaittavissa myönteistä maalailua; esimerkiksi 36 § koskee otsikon mukaan oleskeluluvan yleisiä myöntämisedellytyksiä, vaikka pykälän kumpikin momentti sääntelee luvan myöntämättä jättämisen perusteita.

Perhe-elämän suoja

Yleistä. Lakiehdotuksen säännökset oleskeluluvan myöntämisestä yhtäältä Suomen kansalaisen (50 §), toisaalta pakolaisen, suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen (114 ja 115 §) perheenjäsenelle ja muulle omaiselle ovat

merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojan piiriin luettavan perhe-elämän suojan (HE 309/1993 vp, s. 53/I) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan perhe-elämän suojaa koskevan määräyksen kannalta. Sama koskee 146 §:n säännöksiä, joiden mukaan käännyttämistä ja maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä harkittaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan ja maahantulokiellon osalta lisäksi asianomaisen perhe- ja työsiteisiin Schengen-valtioon. Lisäksi 6 § sisältää yleissäännökset lain soveltamisesta alaikäisiin.

Ihmisoikeustuomioistuin on useasti todennut (esim. Ahmut v. Alankomaat 28.11.1996, kohta 67) perhe-elämän suojasta maahanmuuttoasioissa, että valtion velvollisuus päästää alueelleen maahanmuuttajien sukulaisia vaihtelee näiden henkilöiden erityisolosuhteiden ja yleisen edun mukaan ja että valtiolla on oikeus valvoa ei-kansalaisten maahantuloa. Ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ei ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sisällä valtiolle yleistä velvoitetta kunnioittaa aviopuolisoiden tekemää asuinpaikan valintaa ja hyväksyä perheenyhdistäminen alueellaan. Valtion velvoitteiden laajuus määräytyy kulloisenkin asian tosiseikkojen perusteella.

Verraten tuoreessa tutkittavaksi ottamista koskevassa päätöksessään (P.R. v. Alankomaat 7.11.2000, hakemus 39391/98) tuomioistuin arvioi yleisellä tasolla tilannetta, jossa vanhempi saavutettuaan pysyvän aseman maassa haluaa yhteyteen lapsensa kanssa, joka oli toistaiseksi jäänyt heidän alkuperämaahansa. Tuomioistuimen mielestä tällöin saattaa olla kohtuutonta asettaa vanhempi luopumaan joko uudessa asuinmaassaan saavuttamastaan asemasta tai perhe-elämän perusluonteisena elementtinä pidettävästä lapsen ja vanhemman yhteiselosta. Yksittäistapauksen arvioinnissa on tuomioistuimen mukaan otettava huomioon vanhemman ja hänen alaikäisen lapsensa yhteiset edut. Tapauksessa, jossa Kap Verdeltä Alankomaihin saapunut äiti haki lapsilleen oleskelulupaa yli kuuden vuoden jälkeen maahantulostaan, vaikka hän olisi voinut tehdä sen jo aiemmin, ei oleskeluluvan epäminen estänyt äitiä ylläpitämästä sen tasois-

ta perhe-elämää kuin hän oli itse omaksunut muuttaessaan Alankomaihin eikä myöskään ollut olemassa esteitä äidin ja lasten perhe-elämän kehittymiselle Kap Verdellä, minkä vuoksi kysymyksessä ei ollut perhe-elämän suojan loukkaus (ks. myös KHO 2003:75; vrt. toisaalta KHO 2002:84, jossa merkitystä annettiin mm. asianomaisen oman kulttuurin asettamille rajoituksille viettää perhe-elämää ennen avioliiton solmimista).

Määritelmät. Perheenjäsenen yleinen määritelmä 37 §:ssä rakentuu voimassa olevan lain tavoin suomalaisen ydinperheen sisältöä vastaavasti. Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan perheenjäseniksi on 154 §:ssä määritelty laajempi joukko henkilöitä kuin yleisessä määritelmässä. Kuten valiokunta on aiemmin todennut (PeVL 23/1998 vp, s. 3/I), tällainen valtiokansalaisuuden perusteella eroava sääntely on ongelmallinen, mutta se on tässä tapauksessa hyväksyttävissä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittaman perhe-elämän suojan kannalta on merkityksellistä, että perheenjäsenenä ei lakiehdotuksen yleisen määritelmän mukaan pidetä esimerkiksi sisaruksia, vanhempia eikä 18 vuotta täyttäneitä vammaista lasta. Tästä syystä on tärkeää, että 50 §:n 3 momentin ja 115 §:n nojalla oleskelulupa voidaan myöntää muullekin omaiselle.

Määritelmässä kiinnittää huomiota myös se, että alaikäisen lapsen perheenjäsenenä pidetään ainoastaan hänen huoltajaansa. Tämä suppea määritelmä voi olla ongelmallinen perhe-elämän suojan kannalta esimerkiksi tapauksissa, joissa ulkomaalainen säännöllisesti tapaa Suomessa olevaa lastaan ja pitää häneen muutoinkin yhteyttä mutta ei ole lapsensa huoltaja. Avioeron jälkeen huoltajuus liittyy vanhempien väliseen suhteeseen, kun taas tapaamisoikeus toteuttaa lapsen ja vanhemman välistä suhdetta. Olisi asiallisesti perusteltua ulottaa lapsen perheenjäsenen määritelmä hänen vanhempaansa heidän välisen perhesiteensä vahvuuteen liittyvin edellytyksin.

Ihmisoikeussopimuksen kannalta ongelmallisia tapauksia voi syntyä tilanteissa (esimerkiksi

48 §; PeVL 52/2002 vp, s. 3/II), joissa laki ei mahdollista oleskeluluvan myöntämistä muulle omaiselle. Ei ole lakisääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta asianmukaista jättää tällaisia tapauksia pelkästään sen varaan, että viranomaisen on päätöksenteossaan kuitenkin otettava huomioon Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset. Erityisen ongelmallista valiokunnan mielestä 37 §:ssä on, että lapsen alaikäisiä sisaruksia ei pidetä hänen perheenjäseninä. Lapsen oikeus perhe-elämään ei voi toteutua täysimääräisesti, ellei alaikäisiä sisaruksia määritellä perheenjäseniksi ainakin tilanteissa, joissa he ovat asuneet yhdessä ja ovat lapsen ainoat elossa olevat läheiset. Valiokunta viittaa tässä siihen, että ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä suojattuna perheyhteytenä on pidetty aikuisen henkilön yhteyttä vanhempiinsa ja sisaruksiinsa (Nasri v. Ranska 13.7.1995).

Toimeentuloedellytys. Oleskeluluvan myöntämiseen kohdistuu toimeentuloedellytys 39 §:n nojalla. Tästä voidaan 1 momentin mukaan poiketa yksittäistapauksessa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy. Tällainen voi perustelujen mukaan olla yksin tulleen alaikäisen lapsen etu silloin, kun hänen vanhempansa hakevat oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Valiokunta ehdottaa lapsen etuun perustuvan poikkeuksen kirjaamista lakitekstiin, yleisemminkin kuin vain yksin tulleita alaikäisiä tarkoitaen. Yleisempää muotoilua puoltaa myös korkeimman hallinto-oikeuden tuore ratkaisu, jonka mukaan toimeentuloedellytys ei voinut syrjäyttää ulkomaalaislain yleissäännöstä erityisen huomion kiinnittämisestä lapsen etuun eikä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä, sillä lapsen etu vaati perheen yhdistämistä Suomessa, jonne lapset olivat syntymästään lähtien kotoutuneet (KHO 2003:92; ks. myös KHO 2003:28).

Lakiehdotuksen 52 §. Säännökset oleskeluluvan myöntämisestä yksilöllisestä inhimillisestä syystä tulevat sovellettaviksi muun muassa maa-

han yksin tullessiin alaikäisiin lapsiin. Tällaisen lapsen ja hänen olinpaikaltaan selvitettyjen vanhempien yhdistäminen tapahtuu perustelujen mukaan vanhempien oleskelumaassa, jos lapsi voi palata sinne turvallisesti. Suomessa perheen yhdistäminen voisi eräin lisäedellytyksin tapahtua, jos se on lapsen edun mukaista. Näin yksiselitteinen tulkinta sen ensisijaisuudesta, että perhe yhdistetään vanhempien oleskelumaassa, ei vastaa lakitekstin velvoittavaa sanontaa ("myönnetään") eikä lapsen edun huomioon ottamista. Tulkinta ei myöskään ole hyvin sopusoinnussa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 ja 10 artiklan määräysten kanssa.

Turvapaikkamenettely

Yleistä. Turvapaikkamenettelyssä käsitellään hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Turvapaikan saamisedellytyksiä koskee 87 §. Tässä menettelyssä tutkitaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esillä tulevilla perusteilla (94 §). Oleskelulupa voidaan myöntää ulkomaalaiselle, joka ei täytä turvapaikan edellytyksiä mutta jota uhkaa hänen alkuperämaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai joka ei voi palata sinne aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi. Oleskelulupa voidaan myöntää myös tilapäisen suojelun tarpeen perusteella. Tällä sääntelyllä on suorat yhtymäkohdat perustuslakiin.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin loppuosaan sisältyy palauttamiskielto. Tällä säännöksellä on asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, jossa kielletään muun muassa palauttamasta henkilöitä, jotka ovat vaarassa joutua vainon kohteeksi. Vastaava palauttamiskielto voidaan johtaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan sisältämästä kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kiellosta.

Nopeutettu menettely. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. Jos hakemus hylätään, päätetään yleensä samalla käännättämisestä tai karkottamisesta (98 §).

Nopeutetulla menettelyllä tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämistä 103 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa sekä sen ratkaisemista pykälän 2 momentissa säädetyissä tilanteissa samoin kuin käännättämispäätöksen nopeutettua täytäntöpanoa. Kielellisen asiayhteyden perusteella voisi odottaa, että nopeutettuna menettelynä pidettäisiin myös hakemuksen ratkaisemista 104 §:n mukaisesti seitsemän päivän sisällä. Nopeutetulla menettelyllä lain käsitteenä ei näytä voivan olla itsenäistä soveltamismerkitystä. Sitä ei käytetä laissa sisällöltään kiinteänä. Käsite ei muodostu lain ymmärtämistä helpottavaksi tekijäksi. Se voitaneen tarpeettomana poistaa.

Turvallinen turvapaikkamaa — turvallinen alkuperämaa (99—100 §). Näiden käsitteiden tarkoituksena on määritellä tietyt edellytykset täyttävät valtiot turvallisiksi, jolloin sellaisesta valtiosta saapuvat hakijat voidaan nopeasti palauttaa. Tällaisia käsitteellisiä apuvälineitä on joskus saatettu pitää Geneven pakolaissopimuksen hengen vastaisina siltä osin kuin ne merkitsisivät ns. maantieteellistä varaumaa kansallisessa oikeudessa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksynyt näiden käsitteiden käytön sillä edellytyksellä, että hakemukset tutkitaan kunkin hakijan osalta riittävän yksilöllisesti (PeVL 23/1998 vp, s. 4/II).

Tämä edellytys on nimenomaisesti otettu huomioon 98 §:n 2 momentissa. Yksilölliseen arviointiin viittaavat selvästi myös 99 ja 100 §:n määritelmien muotoilut. Seikka korostuu asianmukaisesti myös säännösten perusteluissa. Perusteluissa toisaalta luonnehditaan "lähtökohtaisesti turvallisia alkuperämaita". Niiden joukossa on valtioita, joissa on käytössä kuolemanrangaistus (PeVL 16/2000 vp, s. 4/I).

On lisäksi aihetta harkita yksilöllisen arvioinnin vaatimuksen toistamista myös 103 ja 104 §:ssä. Seikan toistaminen näyttää erityisen aiheelliselta 103 §:n 1 momentissa, koska 98 §:n 2 momentti arvioinnin yksilöllisyydestä ei ainkaan muodollisesti ulotu mainitun momentin

säännöksiin hakemuksen tutkimatta jättämisestä.

Tutinnan yksilöllisyydestä aiheutuvat menettelyvaatimukset. Kansainvälisen suojelun saamista tarkoittavia hakemuksia ei pitäisi ratkaista pelkästään hakijan alkuperämaassa vallitsevan yleisen tilanteen perusteella. Myös yleensä turvallisissa demokraattisissa maissa saattaa olla alueita ja esiintyä tilanteita, joissa jotkut yksilöt tai ihmisryhmät eivät ole välttämättä turvassa. Valtio saattaa esimerkiksi olla kykenemätön tarjoamaan suojaa toisten yksityisten tai ryhmien väkivaltaisia tekoja, kuten etniseen alkuperään tai sukupuoliseen suuntautumiseen taikka naiseuteen perustuvaa väkivaltaa, vastaan. Tästä syystä pelkästään valtion toimien tutkiminen ei riitä arvioitaessa, onko kyseinen maa hakijalle turvallinen.

Kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan tarkoitus kattaa muut julmat ja kohtuuttomat rangaistukset kuin kuolemanrangaistus, minkä lisäksi kieltö ulottuu muihinkin yhteyksiin kuin rangaistuksiin (HE 309/1993 vp, s. 52/II). Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontakäytännössä kidutuksen sekä epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltö ei rajoitu tekoihin, joilla henkilölle tuotetaan taroituksellisesti kipua tai kärsimystä. Ihmisarvoa loukkaavaa on esimerkiksi myös sellainen kohtelu, joka karkeasti nöyryyttää henkilöä muiden edessä tai saattaa hänet toimimaan vasten tahtoaan tai omaatuntoaan. Myös sairaan henkilön karkottaminen voi aiheuttaa epäinhimillistä kohtelua vastaavaa kärsimystä. Ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua saattaa olla se, että henkilö ei alkuperämaassaan saa välttämätöntä hoitoa.

Kansainvälistä suojelua hakevalle pitää tarjota tilaisuus tulla sellaisen asiantuntevan virkamiehen haastateltavaksi, joka tietää, mikä voi olla perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksessa kiellettyä kidutusta taikka epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua ja millä tavoin tällaisen kohtelun mahdollisia uhreja on haastateltava.

Tähdentäessään hakemusten yksilöllisen tutkimisen välttämättömyyttä valiokunta on kiinnittänyt huomiota sellaiseen soveltamiskäytäntöön, joka tämän vaatimuksen vastaisesti viittaa joidenkin maiden pitämiseen yleisesti kaikille turvallisina. Turvallisen alkuperämaan käsitettä sovellettiin esimerkiksi Slovakian romanien hakemuksia käsiteltäessä. Tuoreiden kansainvälisten raporttien perusteella on mahdollista, että Slovakian romanien joukossa on saattanut olla turvapaikan tarpeessa olevia pakkosteriloituja tai pakkosteriloinnin uhan alla eläviä naisia.¹

Päätöksenteon aikaraja. Päätöksen tekemisen sitominen 104 §:ssä seitsemän päivän aikarajaan ei ole hyvin sopusoinnussa yksilöllisen tutinnan vaatimuksen kanssa. Tämä aikaraja sisällytettiin lakiin vuoden 2000 uudistuksessa. Valiokunta ei kiinnittänyt sääntöön erikseen huomiota (PeVL 16/2000 vp, s. 3). Aikaraja liittyi kuitenkin valiokunnan suorittaman arvioinnin aikaan sellaiseen sääntelyyn, jossa ulkomaalaisviraston hylkäävät päätökset oli lakiehdotuksen mukaan alistettava Helsingin hallinto-oikeudelle. Alistusmenettelystä sittemmin luovuttiin kyseisessä uudistuksessa (HaVM 13/2000 vp, s. 8/I).

Tällaisessa sinänsä voimassa olevaa lakia vastaavassa tilanteessa ehdotettu aikarajasääntely on hyvin kaavamainen. Aikarajaa voi tapausittain olla mahdollista noudattaa vain tinkimällä selvittämisen huolellisuudesta ja asianmukaisuudesta. Hakemuksen tutkimisen yksilöllisyyttä tähdentävän vaatimuksen takia sääntelyä on siksi paikallaan väljentää esimerkiksi siten, että päätösharkinta voi asian selvittämisen vaikeu-

¹ YK:n ihmisoikeuskomitea katsoi heinäkuussa 2003 Slovakian maaraaportin käsittelyn päätteeksi, että Slovakian hallitus oli asiallisesti myöntänyt romaninaisia steriloidun tietoisuuden suostumuksen periaatetta loukaten, YK-asiakirja CCPR/CO/78/SVK, kappale 12. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Alvaro Gil-Robles puolestaan totesi lokakuussa 2003, että voidaan perustellusti olettaa tietoisuuden suostumuksen periaatteen vastaisia sterilointeja tehdyn, etenkin itäisessä Slovakiassa, EN-asiakirja CommDH(2003)12, kappaleet 51—52.

teen liittyvistä erityisistä syistä kestää pidempäänkin.

Ilmeisen perusteeton hakemus. Hakemus voidaan 101 §:n 1 kohdan nojalla hylätä ilmeisen perusteettomana, jos hakemuksen perusteeksi ei ole esitetty tietoja määrätynlaisista, esimerkiksi palautuskieltoon liittyvistä seikoista. Ehdotus viittaa hakijan varsin laajaan selvittämisvelvollisuuteen, minkä johdosta on tähdennettävä 7 §:n 2 momenttiin kirjatun viranomaisen antaman lisäohjauksen merkitystä.

Liikenteenharjoittajan velvollisuudet

Velvollisuudet. Liikenteenharjoittajan on 173 §:n perusteella — käytännössä lähtömaassa — varmistuttava, että Schengen-alueen ulkopuolelta kuljetettavalla ulkomaalaisella on maahantuloon vaadittavat asiakirjat. Jos ulkomaalainen käännytetään, hänet kuljettanut liikenteenharjoittaja on 175 §:n nojalla velvollinen kuljettamaan hänet takaisin lähtömaahan tai johonkin muuhun maahan; jälkimmäistä seikkaa koskevan 1 momentin 3 kohtaan lienee selvyden vuoksi lisättävä varaus 147 §:n sisältämän palauttamiskiellon vaikutuksesta.

Lakiehdotuksen 173 ja 175 § pohjautuvat Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan 1 kohdan määräyksiin. Valiokunta ei aikanaan katsonut niiden olevan vastoin perustuslakia mutta piti pakolaisten suojelun vaarantumista mahdollisena niiden johdosta (PeVL 13/1998 vp, s. 6).²

Seuraamusmaksu. Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu määrätään 173 §:n rikkomisesta.

² Valiokunta viittasi YK:n ihmisoikeuskomitean Ranskan määräaikaiskertomuksen käsittelyn yhteydessä vuonna 1997 ilmaisemaan huoleen siitä, että turvapaikanhakijoiden ei annettu poistua laivoista ranskalaisissa satamissa (PeVL 13/1998 vp, s. 8/I). Ihmisoikeuskomitea käsitteli seuraavana vuonna Itävallan raportin yhteydessä muun muassa kuljetusyhtiösanktioita ja muita maan rajojen ulkopuolella toimivia järjestelyjä. Komitea ilmaisi huolensa siitä, että järjestelyt saattavat vaikuttaa yksilön oikeuteen lähteä mistä tahansa maasta, hänen oma maansa mukaan lukien (YK-asiakirja CCPR/C/79/Add.103, kapale 11).

Seuraamusmaksu on suuruudeltaan 3 000 euroa kuljetettua henkilöä kohden. Seuraamusmaksu ei ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin vero kuin maksukaan vaan lain rikkomiseen liittyvä rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Se on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Tästä näkökulmasta on oleellista, että seuraamusmaksua sääntelevä 179 § perustaa liikenteenharjoittajalle ns. ankaran vastuun ja se rakentuu ns. käännetyn todistustaakan varaan. Tämä on lähtökohtaisesti ongelmallista perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman kannalta (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Seikan merkitys korostuu siitä, että maksun perimiseen sovelletaan ns. veronulostolakia, mikä tarkoittaa muun muassa maksun täytäntönpantavuutta muutoksenhausta huolimatta. Lisäksi seuraamusmaksun määrää rajatarkastuksen yhteydessä rajatarkastusviranomaisen ja säännökset maksun määräämättä jättämisen perusteista 179 §:n 2 momentissa, esimerkiksi olosuhteiden kokonaisharkintaan viitattaen, ovat varsin joustavia sekä edellyttävät huolellista harkintaa kunkin asian erityispiirteiden pohjalta.

Seuraamusmaksun säätäminen pohjautuu Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan 2 kohdan määräyksiin. Sen mukaan sääntelyssä on otettava huomioon pakolaissopimuksesta johtuvat valtion velvoitteet. Lakiehdotuksen heikkoutena on, ettei 173 §:ssä, jonka rikkomisen perusteella seuraamusmaksu määrätään, ole minkäänlaista viittausta suojelun tarpeeseen. Puutteen merkitystä tosin lieventää 182 §:n se säännös, jonka mukaan seuraamusmaksu on poistettava, jos ulkomaalainen saa jäädä maahan siksi, että hänelle myönnetään oleskelulupa pakolaisuuden, suojelun tarpeen tai tilapäisen suojelun perusteella. Tämä sääntely ei kuitenkaan estä sitä, että liikenteenharjoittajan tulee maksaa seuraamusmaksu sen määräämisen lainvoimaisuuden puuttumisesta huolimatta ja riippumatta maahan kuljetetun mahdollisesta suojelun tarpeesta.

Valiokunta pitää edellä esitetyn perusteella tällaista tilannetta kokonaisuutena ottaen perustuslain 21 §:n vastaisena. Lakiehdotus voidaan

tältä osin kuitenkin käsitellä tavallisen lain sääntämisyjärjestyksessä, jos seuraamusmaksun perimisen edellytykseksi säädetään maksun määräämisen lainvoimaisuus. Näin luodaan muutoksenhakuteitse riittävät takeet oikeusturvajärjestelyjen asianmukaisuudesta.

Ulkomaalaisasioiden hallintomenettely

Suhde muihin lakeihin. Ulkomaalaislaissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan 4 §:n 1 momentin mukaan hallintolakia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Hallintolakia on siten tarkoitus soveltaa täydentävästi siltä osin kuin ulkomaalaislaissa ei ole erityissäännöksiä.

Lakiehdotuksen 7 § on yleissäännös menettelytavoista. Se koskee hallintolain 23, 25 ja 31 §:ssä säänneltyjä asioita. Viranomaisen selvittämismenettely on ilmaistu lakiehdotuksessa laadullisesti matalamman tasoisesti kuin hallintolain 31 §:ssä, jossa viranomaisen vaaditaan huolehtivan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asianosaisen velvollisuus myötävaikuttaa asian selvittämiseen on vastaavasti ehdotuksessa hallintolakia laajempi, koska hänen myötävaikutusvelvollisuutensa ulottuu muihinkin kuin hänen vireille panemiinsa asioihin. Tällaisia yleislaista poikkeavia sääntelyjä ei valiokunnan mielestä pidä toteuttaa kuin vahvoista syistä. Sen vuoksi valiokunta puoltaa niiden poistamista, jollei niiden tueksi asian jatkokäsittelyssä tuoda vakuuttavia perusteita.

Poliisiin poikkeuksellisesti toimittamaan turvapaikkapuhutteluun (97,2 §) sovelletaan 4 §:n 1 momentin perusteella hallintolakia. Muuhun poliisiin toimittamaan asian selvittämiseen sovelletaan saman momentin nojalla poliisilain säännöksiä poliisitutkinnasta. Viittaus jättää epäselväksi sen poliisilain 37 §:n säännöksen merkityksen, jonka mukaan poliisitutkintaa toimitettaessa on soveltuvin osin meneteltävä siten kuin tutkinnan suorittamisesta esitutkinnassa säädetään. Asia on tarpeen selvittää. — Tilanne on vastaavanlainen 4 §:n 3 momentin viittauksessa rajavartiolaitoksesta annetun lain 47 §:ään.

Alaikäiset. Lakiehdotuksen 6 §:ssä korostetaan asiaan kuuluvasti erityisen huomion kiinnittä-

mistä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Valiokunta ehdottaa tässä yhteydessä säädettäväksi myös, että lapsen hakemusta koskeissa käsittelyvaiheissa (esim. turvapaikkapuhuttelu) ja muissa lapseen kohdistuvissa toimenpiteissä tulee sosiaaliviranomaisen edustajan olla läsnä ainakin silloin, jos lapsi esiintyy ilman huoltajaansa.

Viisumiasiat. Viisumiasioden käsittelyyn ei 17 §:n perusteella sovelleta hallintolakia vaan ulkomaalaislakia ja Schengenin säännösten mukaisen yleisen konsuliohjeiston, n.s. konsulikäsikirjan määräyksiä. Viisumiasioden sulkeminen kokonaisuudessaan hallintolain soveltamisalasta on sinänsä erikoista. Tämän ehdotuksen asianmukaisuus joutuu lisäksi kyseenalaiseksi, koska näyttää siltä, että ulkomaalaislain 3 luvun säännökset viisumiasioista voisivat ainakin pääosin tulla sovellettaviksi hallintolakia täydentävinä erityissäännöksinä. Tästä syystä perustelumpi ratkaisu olisi sulkea viisumiasiat hallintolain ulkopuolelle vain niiltä osin kuin ulkomaalaislaissa tai konsulikäsikirjassa on säädetty tai määrätty toisin. Ehdotusta hallintolain syrjäyttämisestä onkin vielä arvioitava tarkoin.

Konsulikäsikirjan on alun alkaen vahvistanut Schengenin yleissopimuksella perustettu toimeenpaneva komitea. On valiokunnan mielestä jossain määrin avoin kysymys, tarvitseeko konsulikäsikirja ottaa ehdotetuin tavoin esille laissa. Esimerkiksi Schengenin rajatarkastuskäsikirjan ohjeiden merkitykseen on vain viitattu rajavartiolaitoksesta annetun lain perusteluissa (HE 42/1998 vp, s. 19/I). Jos kuitenkin konsulikäsikirja mainitaan ulkomaalaislain tekstissä, on se tehtävä kyseinen dokumentti riittävästi yksilöiden.

Kielteisestä viisumipäätöksestä laaditaan hakijalle 32 §:n mukaan kirjallinen ilmoitus. Tällaisen päätöksen perusteet ilmoitetaan hakijalle pyynnöstä. Niitä ei kuitenkaan ilmoiteta, jos päätös perustuu muun valtion viranomaiselta saatuaan tietoon tai oletukseen, että hakija saattaa vaarantaa Schengen-valtion yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta tai suhteita vieraaseen valtioon.

Päätöksen perusteleminen on, kuten perustuslain 21 §:n 2 momentista näkyy, yksi hyvän hallinnon takeista. Ne perustuslaki velvoittaa turvaamaan lailla. Valiokunnan mielestä ei ole hyvin sopusoinnussa tämän turvaamisveloitteen kanssa, että perusteiden esittäminen jätetään riippumaan hakijan pyynnöstä. Asianmukaisempi sääntelyn lähtökohta on, että kielteiseen viisumipäätökseen tulee sisällyttää ratkaisun perusteet.

Ehdotus perusteiden ilmoittamatta jättämisestä on lisäksi asiallisesti tarpeeton, koska perustelujen puuttuminen kuitenkin osoittaisi lakiehdotuksessa mainittujen edellytysten täytymisen. Kielteinen viisumipäätös voidaan yhtä hyvin perustella viittaamalla näistä kolmesta edellytyksestä siihen, joka on käsillä kyseisessä tapauksessa. Tällainen lainsäädäntöratkaisu on hakijan kannalta parempi, koska hän näin voi ymmärtää hylkäämisen, ja siksi myös asianmukaisempi hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta kuin ehdotus.

Oikeusturva

Lakiehdotuksen 190 §. Ehdotuksessa luetaan viranomaiset, joiden tekemiin päätöksiin voidaan hakea muutosta valittamalla. Tällaisen luettelon oikeudellinen merkitys ei ole yksiselitteinen perustuslain 21 §:n 1 momentin takia. Esityksen perusteluissa käsitellään työvoima- ja elinkeinokeskuksen pois jättämistä luettelosta. Tämä toimenpide ei kuitenkaan valiokunnan mielestä voi vaikuttaa perusteluissa esitettyyn tapaan eräänlaisena välillisenä valituskieltona, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kysymyksessä valituskelpoinen ratkaisu. Ehdotettu 190 § on näin ollen asiallisesti ottaen tarpeeton.

Valituskiellot. Lakiehdotuksen 191 §:n mukaisista valituskielloista 1 ja 8 kohdan kiellot ovat valiokunnan aiemman kannan mukaisesti hyväksyttäviä perustuslain 21 §:n 1 momentin näkökulmasta (PeVL 23/1998 vp, s. 5).

Ehdotuksen 5 ja 7 kohtaan on syytä kiinnittää huomiota. Esitys rakentuu sille sinänsä hyväksyt-

tyttävälle ajatukselle, että oleskeluluvan saaminen tilapäisen suojelun perusteella on valituskiellon alainen ratkaisu (5 kohta), koska turvapaikkahakemuksen käsittely on keskeytettyä tilapäisen suojelun ajan. Ongelmallista sen sijaan on, että tilapäisen suojelun päätyttyä turvapaikkahakemuksen käsittely 111 §:n 2 momentin perusteella raukeaa, jollei hakija ulkomaalaisviraston tiedustelusta nimenomaan ilmoita haluavansa hakemuksen käsittelyä, ja että valituskielto koskee tätä raukeamispäätöstä. Tämä valituskielto (7 kohta) tulee oikeusturvan kannalta oleellisesti asianmukaisemmaksi, jos turvapaikkahakemuksen raukeaminen liitetään 111 §:ssä siihen, että hakija ilmoittaa luopuvansa hakemuksestaan.

Valituskieltojen 10 kohta koskee Suomen edustuston päätöstä muukalaispassin myöntämisestä ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle. Tämän päätöksen hyvin rajallisista aineellisista edellytyksistä säädetään 134 §:n 4 momentissa. Ehdotus ei ole tältä osin asianmukainen, koska tarkoitettunlaisissa tilanteissa enintään kuukauden ajan voimassa olevan muukalaispassin myöntäminen Suomeen paluuta varten jäisi Suomen edustuston harkintaan. Ehdotusta tulee muuttaa niin, että kyseisten edellytysten täytyessä muukalaispassi myönnetään, jollei ole ilmennyt esimerkiksi oleskeluluvan peruuttamiseen oikeuttavia seikkoja. Vastaavasti edustuston päätökseen liittyvä valituskielto on poistettava. Poistaminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valituskieltojen 3—6 kohta koskevat sanamuodon mukaan myönteisiä päätöksiä, mikä ei tietenkään voi olla tarkoitus. Sanontaa on syytä tarkistaa.

Valituskieltoja sisältyy myös lakiehdotuksen 118—120 §:ään. Kieltojen mukaan eräistä turvaamistoimista ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla. Ilmoittautumisvelvollisuudessa, matkustusasiakirjojen luovuttamisvelvollisuudessa ja vakuuden asettamisvelvollisuudessa on kuitenkin kysymys pääasiaan nähden sillä tavoin itsenäisistä velvoitteista, että niillä on selvästi oma oikeusturvamerkityksensä. Tällaisen

velvollisuuden määrittäminen koskee asianomaisen ulkomaalaisen oikeuksia ja velvollisuuksia perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Ehdotetut valituskiellot ovat siksi vastoin perustuslakia. Lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos 118 §:n 3 momentti, 119 §:n 3 momentti ja 120 §:n 3 momentti poistetaan. Toisaalta kysymys on sellaisista päätöksistä, joita luonteensa vuoksi tulee noudattaa välittömästi.

Valituslupajärjestelmä. Jatkovalitusmahdollisuus hallinto-oikeuden päätöksiin riippuu 196 §:n mukaan korkeimman hallinto-oikeuden myöntämästä valitusluvasta. Luvan myöntämisperusteet vastaavat voimassa olevaa lakia. Sen säätämisen yhteydessä valiokunta katsoi, ettei valituslupajärjestelmä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikkakin valituslupajärjestelmää on aiheellista pitää hallintolainkäytössä poikkeuksellisenä järjestelynä (PeVL 23/1998 vp, s. 5/II).

Ulkomaalaisviraston valitusoikeus. Ulkomaalaisvirastolla on 195 §:n perusteella oikeus valittaa hallinto-oikeuden sellaisesta päätöksestä, jolla viraston tekemä päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Ehdotus on poikkeuksellinen hallintolainkäyttöjärjestelmässä. Ulkomaalaisviraston yleinen muutoksenhakuoikeus voisi muodostua ongelmaksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin virasto saatettaisiin nähdä ulkomaalaisen muodolliseksi vastapuoleksi.

Ulkomaalaisviraston muutoksenhaun edellytyksenä kuitenkin on 196 §:n mukaan valitusluvan saaminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valitusluvan myöntäminen tulee kysymyksen ensi sijassa ns. ennakkopäätösperusteella. Oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseen liittyvä ulkomaalaisviraston valitusoikeus ei ole valiokunnan mielestä ongelmallinen perustuslain näkökulmasta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotusta on perusteltu lähinnä mahdollisuudella korjata hallinto-oikeuden päätöksen tosiseikkaerehdyksiä korkeimpaan hallinto-oikeuteen

tehtävän valituksen avulla. Tämä käsitys on josain määrin ristiriidassa lain mukaisten valituslupaperusteiden kanssa.

Lakiehdotuksen 199 §. Hallinto-oikeus — ja myös korkein hallinto-oikeus — voi ehdotuksen mukaan ratkaista hakemuksen päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä ilman valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen toimittamia asiakirjoja. Menettelyn edellytyksenä on, että hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeelliset seikat käyvät ilmi valituskirjelmästä tai muutoin.

Ehdotus sivuaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta saada asia käsitellyksi asianmukaisesti. Tältä kannalta valiokunta pitää riittävänä sitä menettelyn edellytystä, että tuomioistuimen tiedossa ovat hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeelliset seikat. Ne voivat tällaisessa tilanteessa tulla esille lähinnä hakijan esittäminä ja olla siten hakemuksen hyväksymistä puoltavia. On toivottavaa, että tämä seikka ilmenee ehdotettua selvemmin itse lakitekstistä.

Käännättämispäätöksen täytäntöönpano. Ehdotettu sääntely vastaa nykyistä. Pääsääntönä 201 §:n 1 momentin mukaan on, että käännättämispäätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus määrää toisin.³ Tämän säännöksen merkitys liittyy ennen muuta 148 §:n käännättämisen perusteita koskevien säännösten soveltamiseen.

Käännättämispäätöksen lainvoimaisuus on täytäntöönpanoa koskeva pääsääntö silloin, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella. Näissä tilanteissa käännättämispäätös tehdään 98 §:n 4 momentin nojalla. Tällainenkin päätös voi eräin edellytyksin tulla täytäntöön pantavaksi muutoksenhausta huolimatta, joskin myös tällöin hallinto-oikeus voi määrätä tästä toisin.

³ Unionin kansalaisen käännättämistä koskevassa päätöksessä näyttää hallinto-oikeuden mahdollisuus kieltää täytäntöönpano jäävän 172 §:ssä hallintolainkäyttölain varaan.

Välittömän täytäntöönpanon mahdollisuus koskee ensiksikin 201 §:n 2 momentin nojalla tapauksia, jossa hakija voidaan lähettää toiseen, neuvoston asetuksen perusteella turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon (103 §:n 1 momentin 2 kohta) tai jossa hakija on tehnyt asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita sisältämättömän uusintahakemuksen (103 §:n 2 momentin 3 kohta).

Käännättämispäätös on toiseksi 201 §:n 3 momentin perusteella pantavissa täytäntöön muutoksenhausta huolimatta myös silloin, kun päätös koskee turvallisesta turvapaikkamaasta (103 §:n 1 momentin 1 kohta — lakitekstissä on painovirhe) tai turvallisesta alkuperämaasta (103 §:n 2 momentin 1 kohta) saapunutta hakijaa tai hakijaa, jonka hakemus on 101 §:n mukaisesti ilmeisen perusteeton (103 §:n 2 momentin 2 kohta). Näissä tapauksissa käännättämispäätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Tähän aikaan tulee kuitenkin sisältyä vähintään viisi arkipäivää.

Viimeksi mainittuja vastaavat voimassa olevan lain säännökset käännättämispäätöksen täytäntöönpanosta muotoutuivat eduskuntakäsittelyssä osaksi perustuslakivaliokunnan tekemien huomautusten perusteella (PeVL 16/2000 vp, s. 6—7). Valiokunta on sittemmin arvioinut ulkomaalaislain tällaisia säännöksiä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan kannalta eräiden Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valossa, jotka annettiin tarkoitettujen säännösten säätämisen jälkeen (PeVL 10/2002 vp).

Tämän sopimusmääräyksen mukaan jokaisella, jonka kyseisessä sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Sopimusmääräys on liitännäinen ihmisoikeussopimuksen muihin aineellisiin oikeuksiin nähden: tehokkaan oikeussuojakeinin tulee olla

käytettävissä, jos yksilö esittää perustellun väitteen sopimuksen turvaaman oikeutensa loukkamisesta. Turvapaikanhakijoiden kannalta tällaisia liitännäisiä oikeuksia voivat olla ihmisoikeussopimuksen 3 artikla kidutuksen kiellosta ja 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla joukkokarkotuksen kiellosta.

Valiokunta katsoi ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta olevan "päättävissä, että käännättämispäätöksen välitön täytäntöönpano voi johtaa ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vastaiseen menettelyyn. Tämä on seurauksena, jos päätös pannaan täytäntöön kansallisten viranomaisten varmistumatta niille esitetystä perustellusta väitteestä huolimatta siitä, että päätöksen täytäntöönpano ei ole ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen kidutus- tai joukkokarkotuskiellon kanssa." Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt perusteltuna katsoa, että voimassa olevat kansalliset säännökset käännättämispäätöksen välittömästä täytäntöönpanosta olisivat sellaisinaan, yleisellä tasolla ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.

Välitöntä täytäntöönpanoa tarkoittavan sääntelyn sisältämä mahdollinen oikeusturvariski pohjautuu siihen, että käännättäväksi määrätty hakija valittaa 201 §:n 3 momentissa tarkoitettua päätöksestä ja pyytää myös sen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka aikoo tehdä näin. Riski liittyy siten valitus-aikaan, ja sitä voitaisiin yleisellä tasolla vastavasti vähentää valitusaikaa lyhentämällä. Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt käännättämispäätöksen välittömän täytäntöönpanon mahdollisuutta perustuslain 21 §:n vastaisena (PeVL 16/2000 vp, s. 6/I).

Valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvariskit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöönpantavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltihakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta. Tuomioistuin voi hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaan päättää valituksen johdosta omasta aloitteestaan päätöksen täytäntöönpantavuudesta.

Ehdotuksessa ei oteta kantaa täytäntöönpanokieltä tarkoittavan hakemuksen merkitykseen päätöksen täytäntöönpanotavuukselta. Perustelujen mukaan (HE, s. 239) kylläkin kääntämispäätökset täytäntöön paneva poliisi "on yleensä odottanut kieltopäätöksen käsittelyyn tuomioistuimessa kuluvan ajan ennen kuin se on pannut päätöksen täytäntöön".⁴ Lisäksi lakiehdotuksen mainitaan tarkoittavan täytäntöönpanoviranomaisen velvollisuutta pidäytyä täytäntöönpanosta, jos tuomioistuin ilmoittaa sille, että täytäntöönpanotoimiin ei ole suotavaa ryhtyä ennen tuomioistuimen ratkaisua täytäntöönpanon keskeyttämisestä.

Vuoden 2000 uudistuksen tarkoituksena oli nopeuttaa turvapaikkamenettelyjä ja pienentää näin perusteettomien hakemusten määrää. Uudistuksen esitöistä ilmeni, että turvapaikkahakemusten käsittelyajat olivat tuolloin ns. nopeatutussa menettelyssäkin 5—16 kuukautta (HE 15/2000 vp, s. 4/I). Lainmuutoksen jälkeen tietyistä maista olevien hakijoiden määrät laskivatkin selvästi. Tietävästi käsittelyajat ovat kuitenkin säilyneet osapuilleen entisenlaisina.

Kääntämispäätösten täytäntöönpanon kiihtymisen 201 §:n 3 momentin säännösten avulla vaikuttaa aiheettomalta verrattuna näiden asioiden käsittelyn vaatimaan kokonaisaikaan. Täytäntöönpanon ehdotettu lyhyt aikaedellytys tuntuu hakijan kannalta erityisen kohtuuttomalta, jos hän on odottanut tuntevan ajan turvapaikkahakemuksensa käsittelyä ja hänelle on kehittynyt erilaisia siteitä Suomeen. Ehdotus merkitsee asiallisesti ottaen hakemusten käsittelyaika-vaatimuksen kohdistamista hallinto-oikeuteen, mikä ei ole asianmukaista perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvatuun tuomioistuimen riippu-

⁴ Helsingin hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan hakemukset täytäntöönpanon kieltämisestä ratkaistaan lähes poikkeuksetta viimeistään hakemuksen saapumista seuraavana päivänä. Tällainen päätös saatetaan tehdä tätä myöhemmin, jos tiedetään täytäntöönpanon olevan tarkoitus tapahtua vasta tuonnempana. Hallinto-oikeuden tietoon on tullut vain yksi tapaus, jossa poliisi ei ole odottanut hallinto-oikeuden ratkaisua täytäntöönpanosta. — Helsingin hallinto-oikeus on määrännyt täytäntöönpanon kiellettäväksi noin 10—20 kertaa vuodessa.

mattomuuden kannalta. Selkeästi perustellumpaa tällaisessa perus- ja ihmisoikeusyhteydessä on sitoa kyseisten päätösten täytäntöönpano siihen, että hallinto-oikeus on ratkaissut mahdollisesti tehdyn hakemuksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai omasta aloitteestaan valituksen johdosta antanut päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Valiokunta katsoo hyvän lainsäädäntötavan puoltavan 201 §:n 3 momentin muuttamista esimerkiksi seuraavasti: "Päätös, joka on tehty... katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan (*poist.*) sen jälkeen, kun *hallinto-oikeus on valittajan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan ratkaissut kysymyksen valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanosta. (Poist.)*"

Muita seikkoja

Pysyvän oleskeluluvan esteet. Harkinnanvaraisena⁵ esteenä pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle on 57 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan mukaan se, että ulkomaalainen on syyllistynyt kahteen tai useampaan rikokseen tai on epäiltyä kahdesta tai useammasta rikoksesta. Näin väljien muotoilujen aiheellisuus on sinänsä hyvin kyseenalainen. Valiokunta huomauttaa korkeimman hallinto-oikeuden katsoneen, ettei syyllistymistä kahteen (KHO 1997:111) tai useampaankaan (KHO 1999 T 2862) liikennerikkomukseen voitu pitää nykyisen lain tarkoittamana erityisenä syynä olla myöntämättä pysyvää oleskelulupaa. Ehdotuksen tarkistamista on vakavasti arvioitava; päätösharkinnan tulisi joka tapauksessa perustua sellaiseen kokonaisarvioon, jossa riittävää painoa annetaan tekojen törkeyden ohella ulkomaalaisen Suomessa oleskelun pituudelle.

Työmarkkinajärjestöjen asema. Työmarkkinaosapuolet osallistuvat 71 §:n perusteella työntekijän oleskelulupien myöntämiskäytäntöjen seurantaan ja arviointiin. Ne osallistuvat myös ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä

⁵ Perusteluissa annetaan lakitekstistä poiketen se kuva, että kysymyksessä olisi luettelo ehdottomista esteistä.

koskevien alueellisten ja valtakunnallisten linjausten laadintaan. Nämä tehtävät kuuluvat työministeriön hallinnonalalle (HE 151/2003 vp, s. 15/II). Perusteluissa on käsitelty valtakunnallisen ja alueellisen kolmikantayhteistyön mahdollisia foorumeita (ks. myös HE 151/2003 vp, s. 15—16).

Näistä työmarkkinaosapuolten tehtävistä valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä on linjausten laadintaan osallistuminen. Nämä linjaukset tulee 72 §:n 2 momentin mukaan ottaa huomioon harkittaessa työntekijän oleskeluluvan myöntämistä.⁶ Valiokunta ei pidä säädösvallan käyttöä koskevien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien valossa ongelmallisena, että kyseisillä linjauksilla on näin muotoiltu merkitys päätöksenteon kiinnekohtina. Asianmukaisinta kuitenkin on, että linjaukset annetaan viranomaisen päätöksellä.

Valmistuneet opiskelijat. Opiskelua varten myönnetyn oleskeluluvan perusteella saa tehdä työtä rajoitetusti siten kuin 80 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei lakiehdotuksessa ole varauduttu suomalaisesta oppilaitoksesta valmistuneiden ulkomaalaisten mahdollisuuksiin pyrkiä ottamaan täältä vastaan päätoimista työtä. Valiokunta puoltaa ehdotuksen täydentämistä säännöksiin, joiden perusteella oleskelu työnhakua varten ja työntekokin olisi näissä tapauksissa tietyin ehdoin mahdollista.

Pakolaisaseman lakkauttaminen. Lakiehdotuksen 107 §:n 5 kohta koskee pakolaisaseman lakkauttamista sillä perusteella, että henkilö ei olosuhteiden muutoksen takia ilmeisesti enää ole suojelun tarpeessa. Perusteluissa mainitaan tältä osin alkuperämaassa tapahtuneet muutokset. Tämän johdosta valiokunta viittaa korkeimman hallinto-oikeuden verraten tuoreeseen ratkaisuun, jonka mukaan olosuhteiden muutosperusteen soveltamisessa on otettava huomioon pakolaisen yksilöllisen suojelun tarpeen mahdolliset

muutokset suhteessa maatilanteen muutoksiin (KHO 2003:82). Lakiehdotusta on paikallaan täydentää maininnoin pakolaisen yksilöllisen suojelun tarpeen merkityksestä.

Säilöönotto. Säilöönoton edellytyksistä on 121 §:n 1 momentin 3 kohtaa väljennetty nykytilaan verrattuna perustelematta. Valiokunnan mielestä säännöksessä tulee säilyttää nykyinen sanonta siitä, että "on perusteltua aihetta olettaa" ulkomaalaisen syyllistyvän rikokseen.

Lakiehdotuksen 123 §:n 4 momentin sanontaa tulee täsmentää siten, että alaikäinen saadaan sijoittaa poliisin pidätystiloihin vain, jos myös hänen huoltajansa tai muu täysi-ikäinen perheenjäsenensä on otettu säilöön ja sijoitettu niihin.

Laajamittainen maahanmuutto. Lakiehdotuksen 133 § koskee tilannetta, jossa maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja heidän rekisteröintinsä ole mahdollista tavallisessa menettelyssä. Valtioneuvosto voi tässä tapauksessa tehdä yleisistunnossa päätöksen, jonka nojalla maahanmuuttajat voidaan toimittaa rekisteröintiä varten järjestelykeskukseen. Tällainen päätös tehdään enintään kolmen kuukauden määräajaksi, ja se on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Päätös on kumottava, jos eduskunta niin päättää.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt vastaanoton järjestämistä järjestelykeskuksessa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain yhteydessä. Valiokunta piti järjestelykeskusvaihetta sinänsä potentiaalisena perustuslakiongelmana mutta näki perustuslain valossa mahdolliseksi sellaisen sääntelyn, jossa järjestelykeskusvaiheen oli tarkoitus olla lyhytaikainen, vain muutamasta päivästä viikkoon kestävä. Valiokunta katsoi, että "vastaanoton pitkittyminen järjestelykeskuksessa jossakin vaiheessa voi muodostua perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta ja muitakin perusoikeuksia koskevaksi laillisuuskysymykseksi" (PeVL 18/2001 vp, s. 4/I).

⁶ Perusteluissa todetaan virheellisesti, että linjauksia tulee noudattaa.

Pykälän 4 momentista näkyy, että järjestelykeskusvaihe rekisteröintiä varten voi kestää jopa 14 päivää. Selostetun kannanottonsa pohjalta valiokunta ei hyväksy tätä ehdotusta vaan katsoo, että järjestelykeskusvaiheen keston tulee määräytyä voimassa olevan maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain säännösten mukaisesti. Tästä syystä kyseinen määräaika on poistettava. Tämä muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta pitää lisäksi aiheettomana, että ehdotuksessa tarkoitettu valtioneuvoston päätös säädetään eduskunnan jälkivalvonnan alaiseksi. Eduskunnan ja sen valiokuntien käytössä jo muutoin olevat menettelyt ovat riittäviä eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Valiokunta ehdottaa selvitettävän, olisiko valtioneuvoston päätös laajamittaisesta maahantulosta säädettävä valmiuslain mukaiseksi toimivaltuudeksi.

Käännyttämisen perusteet. Ulkomaalaisen antamat väärät tiedot henkilöllisyydestään tai matkastaan muodostavat 148 §:n 2 ja 3 kohdan mukaan perusteen hänen käännyttämiselleen. Käännyttäminen voi kuitenkin olla hallinnossa noudatettavan suhteellisuusperiaatteen kannalta kohtuuttoman ankara seuraus silloin, jos ulkomaalainen esimerkiksi kidutuksen uhrina tai muutoin pahasti traumatisoituneena ei kykene antamaan viranomaiselle oikeita ja täydellisiä tietoja tai ymmärrä toimia näin. Tämän vuoksi on syytä harkita ehdotuksen täydentämistä sillä lisäedellytyksellä, että ulkomaalainen voidaan näillä perusteilla käännyttää, jos hän on antanut vääriä tietoja tahallaan. Tahallisuusedellytys sisältyy esimerkiksi 101 §:ään.

Pakolaisen karkottaminen. Perusteet pakolaisen karkottamiseksi 149 §:n 3 momentissa väljentyvät voimassa olevaan lakiin verrattuna tavalla, joka sisältää ilmeisen riskin siitä, että pakolaissopimuksesta johtuvat velvoitteet saattavat tulla käytännössä rikotuiksi. Ehdotusta on muutettava ja saatettava sääntely vastaamaan pakolaissopimuksen 32 artiklan mukaisia perus-

teita, jotka onkin mainittu esityksen perusteluissa.

Päätöksen tulkitseminen. Asianosaisen 203 §:n 5 momenttiin perustuvaa oikeutta saada päätöksestä tieto tulkittuna tai käännettynä muulla kuin äidinkielellään on syytä täsmentää niin, että kysymys on sellaisesta kielestä, jota asianosaisen voidaan perustellusti olettaa ymmärtävän. Säännöksessä on lisäksi asianmukaista mainita päätöksen kääntäminen ennen sen tulkitsemista ja näin osoittaa kääntämisen olevan ensijainen, myös perustuslain 21 §:n kannalta tyydyttävämpi tapa hoitaa asia.

Vähemmistövaltuutetun kuuleminen. Nykyisen lain mukainen pääsääntö vähemmistövaltuutetulle varattavasta tilaisuudesta tulla kuulluksi turvapaikkahakemuksen käsittelyssä on 209 §:ssä heikentynyt valtuutetun oikeudeksi tulla pyynnöstään kuulluksi. Sama koskee valtuutetun nykyistä oikeutta tulla kuulluksi ulkomaalaisen karkottamisasiassa. Ehdotus liittyy 208 §:n säännöksiin asioiden tiedottamisesta vähemmistövaltuutetulle.

Sääntelyn ehdotetunlainen muuttaminen sisältää riskin siitä, että asioita päätetään lisääntyvästi ilman vähemmistövaltuutetun myötävaikutusta. Tämän mahdollisuuden jonkinlaiseen todennäköisyyteen viittaavat tiedot vähemmistövaltuutetun tietojensaannin nykyisistä puutteista. Vähemmistövaltuutetun asema 209 §:ssä tarkoitettujen asioiden käsittelyssä on valiokunnan mielestä oikeusturvakysymys. Valiokunta pitää ehdotusta parempana sellaista sääntelyä, jonka mukaan vähemmistövaltuutetulle on kulloinkin asetettavassa kohtuullisessa määräajassa varattava tilaisuus antaa lausunto asiasta; hänellä tulee lisäksi olla samassa määräajassa esittämistään pyynnöstä oikeus tulla suullisesti kuulluksi viranomaisen luona. Useampien asioiden pitää voida olla samanaikaisesti valtuutetun myötävaikutuksen kohteena.

Täytäntöönpanon toimittaminen. Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon toimittamisesta käytännössä. Tämä selittyy siitä, ettei tällaisia säännök-

siä ole nykyisessäkään laissa. Täytäntöönpanoasiat ovat kuitenkin nousseet viime aikoina erityisen huomion kohteiksi. Jo tämä puoltaa asian sääntelemistä omana kokonaisuutenaan ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kysymys on esimerkiksi siitä, että 51 (terveydellinen syy) ja 52 (yksilöllinen inhimillinen syy) §:ssä mainittujen seikkojen merkitys päätöksen täytäntöönpanon kannalta osoitetaan lakitekstissä. Tärkeää on myös säännellä yhtenäisesti täytäntöönpanossa käytettävät menetelmät, pakko- ja voimakeinot mukaan luettuina. Nykyisin nämä kysymykset määräytyvät asiaan liittyviä eri viranomaisia, kuten poliisia ja terveydenhoitohenkilöstöä koskevan säädösten mukaisesti. Sääntelyn olennainen osa olisi täytäntöönpanotoimien valvonnan ja siten oikeusturvaan vaikuttavien seikkojen selkeyttäminen.

Ohjeiden antaminen. Ainakin 39 §:n 5 momenttiin sisältyy säännös ohjeiden antamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi antaa niitä oleskeluluvan myöntämiseen kytkeytyvän toimeentuloedellytyksen tulkinnasta.

Valiokunta on pitänyt tällaisia säännöksiä tarpeettomina, koska viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutustakin (PeVL 6/2003 vp, s. 4/I ja PeVL 2/2004 vp, s. 3/II). Ohjeiden antamista tarkoittavat säännökset ovat lisäksi omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan ministeriön asetukseen tai viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Näistä syistä säännös ohjeiden antamisesta on asianmukaisinta poistaa.

Käsittelyajat. Kokonaisuutena katsoen suurin ulkomaalaisasioiden nykyinen ongelma muodostuu niiden pitkistä käsittelyajoista. Hallituksen esitys ei tuo olennaisia uudistuksia noudatet-

taviin menettelyihin. Perustuslain 21 §:n näkökulmasta on tärkeää, että jo tämän esityksen käsittelyn yhteydessä löydetäisiin asioiden käsittelyaikoja lyhentäviä ratkaisuja. Valiokunta on pannut myönteisenä seikkana merkille, että 78 §:n mukainen työvoimatoimiston ennakkotietomenettely voi oikein käytettynä avata suomalaisille työnantajille tarpeellisen mahdollisuuden käyttää joustavin menettelyin ja suunnitelmallisesti ulkomaista työvoimaa aloilla, joilla on työvoimapulaa. Menettelyn kaikinpuolinen sujuvuus vaatii työvoimatoimistojen ja ulkomaalaisviraston keskinäiseen tiedonkulkuun ja yhteydenpitoon vaikuttavien seikkojen kehittämistä.

Ulkomaalaispolitiikka. Suomessa on jatkossa syytä nähdä ulkomaalaispolitiikka nykyistä laajempänä kokonaisuutena. Väestön ikääntymiseen ja kansainvälistymiseen liittyy haasteita, jotka pakottavat arvioimaan ulkomaisen työvoiman merkitystä tulevaisuudessa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, hallituksen esitykseen HE 28/2003 vp sisältyvä 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun perimismahdollisuudesta maksun määräämisen lainvoimaisuuden puuttumisesta huolimatta sekä lakiehdotuksen 118 §:n 3 momentista, 119 §:n 3 momentista ja 120 §:n 3 momentista samoin kuin 133 §:n 4 momentista sekä 191 §:n 1 momentin 10 kohdasta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 4/2004 vp — HE 28/2003 vp, HE 151/2003 vp

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Henrik Lax /r
vpj.	Arja Alho /sd	Markus Mustajärvi /vas
jäs.	Leena Harkimo /kok	Reino Ojala /sd
	Hannu Hoskonen /kesk	Markku Rossi /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Annika Lapintie /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

eduskunnan apulaispääsihteeri Jarmo
Vuorinen.