

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2000 vp

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä huhtikuuta 2000 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 15/2000 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat antaneet asiaa lausunnot (PeVL 16/2000 vp, LaVL 8/2000 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho ja ylitarkastaja Jorma Kantola, sisäasiainministeriö
- puheenjohtaja Ville Itälä ja valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen, perustuslakivaliokunta
- johtaja Mervi Virtanen, työministeriö
- erityisasiantuntija Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö

- lainsäädäntöneuvos Johanna Suurpää ja ulkoasiainsihteerin Pekka Shemeikka, ulkoasiainministeriö
- ulkomaalaisvaltuutettu Antti Seppälä
- hallintoneuvos Timo Silenti, Korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Juha Rautiainen, Helsingin hallinto-oikeus
- yksikönjohtaja Anita Honkanen, Ulkomaalaisvirasto
- komisario Harri Palmu, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- varapuheenjohtaja Daryl Taylor, Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO edustaen myös Suomen Ulkomaalaisyhdistys ry:tä
- lakimies Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry ja Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry ovat antaneet kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyä koskevia säännöksiä turvapaikkamenettelyn nopeuttamiseksi. Turvallisesta alkuperämaasta ja turvallisesta tur-

vapaikkamaasta tulevien turvapaikanhakijoiden hakemukset käsiteltäisiin nopeutetusti siten, että ulkomaalaisviraston tulisi ratkaista hakemus seitsemän päivän kuluessa turvapaikkakuulustelun valmistumisesta. Päätös alistettaisiin Helsingin hallinto-oikeudelle, jonka tulisi ratkaista

asia seitsemän päivän kuluessa alistettavan päätöksen saapumisesta hallinto-oikeuteen.

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

Lakiin ehdotettujen muutosten lisäksi turvapaikkamenettelyn nopeuttamiseksi toteutetaan hallinnossa toimia viranomaismenettelyjen tehostamiseksi. Turvapaikkakuulustelun suorittaminen siirretään asteittain poliisilta ulkomaalaisvirastolle, mikä edellyttää henkilövoimavarojen lisäämistä ulkomaalaisvirastossa.

Menettelyn nopeutuminen vähentää turvapaikanhakijoiden määrää niistä maista, joista saapuvien hakijoiden hakemukset suurella todennäköisyydellä ovat perusteettomia. Tämä vähentää aiheettomien hakemusten turvapaikkapäätöksentekoon kohdistamia paineita ja osaltaan mahdollistaa todellisessa suojelun tarpeessa olevien turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyn nykyistä sujuvammin. Mahdollisuudesta käsitellä turvapaikkahakemukset aikaisempaa nopeammin syntyy valtiolle kustannussäästöjä turvapaikanhakijoiden vastaanottomenojen vähenemisenä.

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

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Valiokunta on hallituksen esitykseen HE 50/1998 vp liittyvässä mietinnössään kiinnittänyt huomiota nykyisen turvapaikkamenettelyn ongelmiin, erityisesti menettelyn hitauteen ja sen aiheuttamiin kustannuksiin sekä siihen, että nykyinen tilanne ei ole turvapaikanhakijoiden eikä yhteiskunnan edun mukainen (HaVM 29/1998 vp). Valiokunta on mainitussa mietinnössään edellyttänyt, että hallitus ryhtyy mahdollisimman pian laatimaan esityksen kokonaan uudeksi ulkomaalaislaiksi. Pyrkimyksenä tulee olla mahdollisimman selkeä, johdonmukainen ja yksiselitteinen laki, jossa otetaan huomioon ulkomaalaisen oikeusturvan ohella erityisesti turvapaikkamenettelyn nopeuttaminen sekä niin sanotussa normaalissa että nopeutetussa menettelyssä. Lisäksi lausuman mukaan on syytä kiinnittää huomiota turvapaikkamenettelyn väärinkäyttämisen estämiseen. Täytäntöönpanotoimenpiteiden on luonnollisesti oltava riittävän tehokkaita. Kokonaisuudistusta valmistelemaan sisäasiainministeriö on 14.3.2000 asettanut

poikkihallinnollisen virkamiestyöryhmän. Valiokunta toteaa, että esillä oleva osittaisuudistus toteuttaa myös niitä tavoitteita, jotka sisältyvät sanottuun lausumaan. Samalla valiokunta kiirehtii kokonaisuudistuksen valmistelua.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä esitetyin huomautuksin ja ehdotetuin muutoksin. Valiokunnan ehdottamat muutokset liittyvät erityisesti turvapaikanhakijan oikeusturvan parantamiseen hallituksen esitykseen verrattuna.

Lakiehdotuksen tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Turvapaikkahakemusten käsittelyaika Suomessa on pitkä verrattuna useisiin Euroopan valtioihin. Niin sanotussa nopeutetussa menettelyssäkin turvapaikkahakemuksen käsittely on kestänyt 5—16 kuukautta. Käsittelyn hitauden voidaan arvioida johtuvan niin viranomaismenettelyjen toimimattomuudesta, voimavarojen riittämättömyydestä kuin ulkomaalaislain menettely-

säännöksistäkin. Onkin aiheellista myöntää, että vuonna 1998 voimaantullut ulkomaalaislain muutos ei ole vastannut turvapaikkamenettelyn sujuvuudelle asetettavia tavoitteita.

Esityksen tavoitteena on tehostaa turvapaikkahakemusten käsittelyä niin, että turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta saapuvan turvapaikanhakijan hakemus saataisiin käsiteltyksi riittävän nopeasti ja että kielteisen päätöksen saanut hakija saataisiin palautettua ilman tarpeetonta viivytystä. Turvapaikka- tai oleskelulupaa koskeva ilman olennaisia uusia perusteita tehty uusi hakemus voitaisiin myös esityksen mukaan käsitellä nopeasti ja käännättämispäätös panna täytäntöön välittömästi valituksesta huolimatta.

Lisäksi pyritään normaalimenettelyssä käsiteltävien turvapaikkahakemusten käsittelyaika ja lyhentämään. Nopeuttaminen tapahtuisi viranomaistoimintoja kehittämällä ja muuttamalla eräitä turvapaikkamenettelyä koskevia ulkomaalaislain säännöksiä.

Valiokunta korostaa hallituksen esityksestä ilmenevien tavoitteiden ohella turvapaikanhakijoiden oikeusturvatakeita. Suojelua on voitava antaa niille, jotka todella ovat sen tarpeessa. Valiokunnan mielestä on myös tärkeää, ettei lainsäädännöllä aiheuteta kielteistä suhtautumista turvapaikanhakijoihin ja ulkomaalaisiin laajemminkin.

Viranomaistoimintojen osalta ehdotetaan toteutettavaksi kaksi merkittävää uudistusta. Ensimmäkin nopeutetussa menettelyssä käsiteltävien turvapaikanhakijoiden vastaanotto pääsääntöisesti keskitettäisiin Helsingin vastaanotokeskukseen ja toiseksi turvapaikkakuulustelun tekeminen siirrettäisiin asteittain poliisilta ulkomaalaisvirastolle. Vastaanoton keskittäminen ei edellytä ulkomaalaislain muutoksia.

Viranomaistoimintoja on suunniteltu kehitettävän välittömästi lisäksi parantamalla hakemusten vastaanottamisen sekä tutkinnan ja päätösten tiedoksiantamisen edellyttämien tulkkipalvelujen saatavuutta. Poliisin, rajavartiolaitoksen, ulkomaalaisviraston ja vastaanotokeskusten välistä tiedonkulkua ja menettelyn sujuvuutta on tarkoitus tehostaa sähköisen viestinnän avulla. Tietojärjestelmien ja lainsäädännön

kehittyessä on syytä ottaa käyttöön myös viranomaisten yhteinen sähköinen turvapaikkalomake. Lisäksi on etsittävä muitakin kehittämistoimenpiteitä, jotka voivat tapahtua ilman lainsäädännön muutoksia.

Eryteisesti on välttämätöntä, että ulkomaalaisviraston työtapoja kehitetään, palvelukykyä parannetaan ja virastolle turvataan asianmukaiset henkilöstövoimavarat (*Valiokunnan lausumaehdotus*). Valiokunta on arvostellut ulkomaalaisviraston liian pitkiä käsittelyaikoja hallituksen toimintakertomuksia vuosilta 1996 ja 1997 koskevissa lausunnoissaan (HaVL 3/1998 vp ja HaVL 10/1998 vp). Valiokunta on uudistanut hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 1998 antamassaan lausunnossa aiemmat johtopäätöksensä siten, että hallituksen on otettava vastuu siitä, että asiat kyetään käsittelemään ulkomaalaisvirastossa kohtuullisessa ajassa (HaVL 3/1999 vp).

Yhteiskunnalle aiheutuu merkittäviä kustannuksia, jos kielteisen päätöksen lopulta saanut hakija oleskelee maassa pitkään. Hallituksen esityksessä todetaan, että on ollut myös havaittavissa merkkejä siitä, että Suomen turvapaikkajärjestelmään turvaudutaan juuri sen vuoksi, että hakemusten käsittelyajat ovat pitkät ja sosiaaliset edut hyvät. Selvät tapaukset onkin tarpeen havaita ja ohjata ne nopeutettuun käsittelyyn.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotosta aiheutuvista kustannuksista sekä uudistuksen organisaatio- ja henkilöstövaikutuksista

Yhden turvapaikanhakijan vastaanotosta aiheutuu valtiolle noin 5 000 markan kustannukset kuukaudessa. Menot ovat vastaanotokeskusten toimintamenoja, turvapaikanhakijoiden toimentulotukea, välttämättömän sosiaali- ja terveydenhuollon menoja, tulkkauksesta aiheutuvia menoja ja muita jokapäiväiseen selviytymisen tukemisesta aiheutuvia menoja. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon on valtion talousarviossa vuodelle 2000 varattu kaksi arviomäärärahaa työministeriön päaluokassa. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon on varattu 279 miljoonaa markkaa. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-

mintaan valtion osalta on varattu 36,3 miljoonan markan määräraha, josta saa käyttää enintään 1,5 miljoonaa markkaa turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten oikeusapupalvelujen hankkimiseen. Lisäksi ainakin poliisin toimintamäärärahoista kustannetaan muun muassa tulkkauksen ja maastapoistamismenot.

Esityksen välittömät organisaatio- ja henkilöstövaikutukset kohdentuvat lähinnä ulkomaalaisvirastoon. Turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseen arvioidaan tarvittavan esityksen mukaan ensivaiheessa lisää henkilökuntaa 10 henkilötyövuoden verran. Lisäksi turvapaikkakuulustelujen siirto edellyttää lisähenkilöstön palkkaamista ulkomaalaisvirastoon.

Kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Suomea velvoittavat useat monen- ja kahdenvälisten sopimukset, jotka määrittelevät ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa toistuvat periaatteet, joiden mukaan yksilöllä on oikeus saada suojelua vainolta ja vakavilta ihmisoikeusloukkauksilta kotimaansa ulkopuolella eikä häntä saa palauttaa maahan, jossa hän voi joutua epäinhimillisiin olosuhteisiin. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 14 artiklan mukaan jokaisella vainon kohteeksi joutuneella ihmisellä on oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa.

Kansainvälisesti on yleisesti hyväksytty se valtion suvereniteettiin pohjautuva periaate, ettei ulkomaalaisella ole ehdotonta oikeutta saapua vieraaseen valtioon ja oleskella sekä työskennellä siellä. Valtioiden noudattama maahanmuuttopolitiikan sisältö voi pääsääntöisesti määräytyä niiden omien tarpeiden ja kansallisten etujen mukaan. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden osalta valtiot ovat kuitenkin sopimuksilla sitoutuneet rajoittamaan oikeuttaan säännellä maahansaapumista ja maasta poistamista.

Mainittakoon vielä tässä yhteydessä, että Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990) sekä eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (SopS 17/1991) sekä ki-

dutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989) sisältävät palautuskiellot tilanteessa, jossa henkilö voisi palautettaessa joutua kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi.

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968) ja siihen liittyvä pöytäkirja (SopS 78/1968) sisältävät perusteet pakolaisaseman määrittelylle. Pakolaissopimuksen 33 artiklassa on palautuskielto, joka kieltää palauttamasta pakolaista olosuhteisiin, joissa hän voi joutua vainon kohteeksi pakolaissopimuksen pakolaismääritelmässä luetelluista syistä.

Valiokunta toteaa, että Euroopan unionin jäsenmaiden lainsäädännössä on huomattavia eroja koskien turvapaikkamenettelyjä. Eurooppa-neuvoston Tampereella 15.–16. lokakuuta 1999 pidetyn erityiskokouksen päätelmien perusteella EU on päättänyt pyrkiä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, joka perustuu pakolaissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen, jolloin varmistetaan, että ketään ei palauteta takaisin vainottavaksi ja näin noudatetaan edelleen palauttamiskiellon periaatetta. Amsterdamin sopimus edellyttää neuvoston hyväksyvän muun muassa vähimmäisvaatimukset menettelystä jäsenvaltioissa pakolaisaseman myöntämisessä tai peruuttamisessa viiden vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perusoikeussäännökset. Perusoikeusuudistuksessa luovuttiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ilmentämän ajatustavan mukaisesti perusoikeuksien kytkemisestä Suomen kansalaisuuteen eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Poikkeuksia ovat vaalioikeudet ja oikeus oleskella maassa. Muita perusoikeuksia ei enää rajata kansalaisuuden perusteella. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan 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 lähdekohtana 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 johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltö ulkomaalaisten kohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu.

Perustuslain 21 §. Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Pykälän 1 momentissa turvataan yhtäältä yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta 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.

Tiivistelmä lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan 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.

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta 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.

Lakiehdotus voidaan kuitenkin lausunnon mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos näistä momenteista poistetaan edellä tarkoitetut sääntelyt. Tämän menettelytavan vaihtoehtona tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiseksi on esimerkiksi se, että ulkomaalaisviraston päätös turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen hakemuksen ja ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen johdosta säädetään täytäntöönpano- ja valituskelpoisuuden osalta samanlaisiksi 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. Valtiosääntöoikeudellisten ongelmien korjaamiseksi hallintovaliokunta on valinnut jälkimmäisen vaihtoehdon. Toteuttamistavan ja sen yksityiskohtien osalta viitataan yksityiskohtaisiin perusteluihin ja erityisesti 33 c §:n perustelujen kohdalla lausuttuun.

Lakivaliokunnan lausunto

Hallintovaliokunta on mahdollisuuksien mukaan ottanut huomioon mietinnön yleisperusteluissa, yksityiskohtaisissa perusteluissa ja säädöstekstissä lakivaliokunnan lausunnossa esitetyn. Hallintovaliokunta on lakivaliokunnan lausunnon pohjalta korostanut turvapaikanhakijan oikeusturvaa. Hallintovaliokunta on myös

omaksunut lakivaliokunnan lausunnon perusratkaisun, jossa luovutaan kaikissa menettelysäännöksissä alistusmenettelystä ja siirrytään valitusmenettelyyn. Edelleen hallintovaliokunta on ottanut huomioon lakivaliokunnan ehdotukset oikeusturvan lisätakeista hallituksen esitykseen verrattuna seuraavasti:

— valituskirjelmä voidaan jättää suoraan hallinto-oikeuteen,

— hallinto-oikeus voi ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen ilman ulkomaalaisviraston lausuntoa,

— täytäntöönpanon kieltämistä koskeva hakemus ja myös valitus voidaan ratkaista yhden tuomarin kokoonpanossa,

— mahdollisuus saada oikeudellista apua valituksen tekemistä varten.

Lakivaliokunta on ehdottanut perusteellisesa lausunnossaan myös eräiden käsitteiden määrittelyä nykyistä täsmällisemmin. Hallintovaliokunnalla ei ole ollut mahdollisuutta arvioida riittävästi kyseessä olevia käsitteitä, koska lakivaliokunnan lausunto on valmistunut 12 päivänä kesäkuuta 2000. Määritelmät voidaan tarvittaessa uudistaa ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Yksityiskohtaiset perustelut

32 a (32 b) §. Turvapaikkatutkinta. Valiokunta ehdottaa pykälän numerointiin teknistä korjausta siten, että kysymys on hallituksen esityksessä mainitun 32 b §:n sijasta ulkomaalaislain 32 a §:stä.

Turvapaikkakuulustelussa selvitetään ne perusteet, jotka hakija esittää häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuvasta vainosta tai muista oikeuden loukkauksista. Pykäläehdotuksen 3 momenttiin viitaten valiokunta korostaa turvapaikanhakijan perusteellista kuulemistä siinäkin tapauksessa, että hakemus arvioidaan voitavan käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Näitä tilanteita ovat hakemuksen ilmeinen perusteettomuus ja hakijan saapuminen turvallisesta alkuperä- tai turvapaikkamaasta. Turvapaikanhakijalta on erityisesti tiedusteltava, miten hän suhtautuu mahdolliseen maasta

poistamiseen alkuperämaahan tai turvalliseen turvapaikkamaahan sekä maahantulokieltoon. Samoin hakijalta on tiedusteltava muut mahdolliset perusteet maahan jäämiselle. Näitä voisivat olla esimerkiksi terveydelliset syyt tai siteet Suomeen. Oikeusturvan kannalta on tarpeen, että turvapaikkakuulustelupöytäkirja luetaan ja tulkitaan hakijalle turvapaikkakuulustelun jälkeen ja että hän hyväksyy allekirjoituksellaan pöytäkirjan.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota 32 a (32 b) §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan ulkomaalaisvirasto tai poliisi suorittaa turvapaikkakuulustelun. Säännös on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sikäli täysin avoin, ettei siitä ilmene, millä perusteella kuulustelun kulloinkin suorittava viranomaisen määräytyy. Kysymys ei ole kuitenkaan varsinaisesta valtiosääntöoikeudellisesta huomautuksesta.

Hallintovaliokunta toteaa, että voimassa olevan käytännön mukaan poliisi suorittaa turvapaikkakuulustelun, mutta tästä seikasta ei laissa ole suoranaista säännöstä. Turvapaikkakuulustelun suorittaminen on tarkoitus siirtää poliisilta ulkomaalaisvirastolle. Siirtoa ei kuitenkaan voida toteuttaa yhdellä kertaa. Ensin ulkomaalaisviraston henkilökuntaa on koulutettava ja ilmeisesti viraston voimavaroja on myös lisättävä. Saadun selvityksen mukaan siirtoa valmistellaan parhaillaan ulkomaalaisvirastossa ja alustavien arvioiden mukaan ulkomaalaisvirasto voisi ensin suorittaa turvapaikkakuulustelut niissä tapauksissa, joissa hakemukset todennäköisesti käsitellään normaalimenettelyssä. Ehdotettu 32 a (32 b) §:n 2 momentti on kirjoitettu väljään muotoon, jotta siirtymävaiheen aikana sekä poliisi että ulkomaalaisvirasto voivat suorittaa turvapaikkakuulusteluja. Toimivaltaisuuksien täsmällisempi ilmaiseminen laissa ei tässä vaiheessa ole valiokunnan käsityksen mukaan mahdollista. Tavoitteena tulee kuitenkin olla, että ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä voidaan säätää, että turvapaikkakuulustelun suorittaminen kuuluu pelkästään ulkomaalaisviraston toimivaltaan.

33 a §. Turvallinen turvapaikkamaa. Pykälä sisältää turvallisen turvapaikkamaan määritelmän. Turvallinen turvapaikkamaa on valtio, jonka kautta turvapaikanhakija on tullut Suomeen ja jossa hän olisi voinut saada asianmukaista suojelua. Lain 33 a § säädettiin 1 päivänä toukokuuta 1999 voimaantulleella ulkomaalaislain muutoksella (HE 50/1998 vp). Valiokunta viittaa turvallisen turvapaikkamaan määrittelyn osalta mietintöönsä (HaVM 29/1998 vp) ja nyt esillä olevan lakiehdotuksen perusteluihin.

Esillä olevassa hallituksen esityksessä pykälään tehtäisiin ainoastaan teknisiä sanamuodon muutoksia. Valiokunta ei ehdota tässä yhteydessä hallituksen esityksen muuttamista. Turvallisen turvapaikkamaan määritelmää voidaan arvioida tarvittaessa ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

33 b §. Turvallinen alkuperämaa. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että turvallisen alkuperämaan käsitteellä ei ole tarkoitus kategorisesti määritellä jotakin maata turvalliseksi, vaan arviointi tapahtuu hakijakohtaisesti ja yksilöllisen harkinnan puitteissa. Säännöksen tarkoituksena on pyrkiä havaitsemaan selvät tapaukset ja ohjata ne nopeutettuun menettelyyn. Hallituksen esityksen perusteluissa on mainittu maita, jotka lähtökohtaisesti voisivat olla turvallisia alkuperämaita. Tällä tarkoitetaan sitä, että kyseisten valtioiden kohdalla on todennäköistä, että valtio on sieltä tulevalle ja turvapaikkaa konkreettisesti hakeneelle henkilölle turvallinen, jollei hakija esitä perusteltuja syitä sitä vastaan.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on syytä selvittää, onko olemassa asiaperusteita muotoilla 33 b §:n 2 momentin sanamuoto eri tavoin kuin 33 a §:n loppuosa. Hallintovaliokunta katsoo, että 33 a ja 33 b §:n 2 momentin 3 kohta koskevat siinä määrin eri asioita, että erilaiset sanamuodot ovat perusteltuja. Voimassa olevan lain 33 a § koskee turvallisia turvapaikkamaita ja harkinnassa on olennaista, onko kyseinen valtio ulkomaalaiselle sellainen, että hän saa siellä turvapaikkahakemuksensa tutkituksi ja että palau-

tuskiellon periaatetta noudatetaan. Lainkohdassa mainitut yleismaailmalliset sopimukset sisältävät palautuskiellon. Ehdotetun 33 b §:n 2 momentissa on yleisemmässä ja laajemmassa muodossa annettu perusteita, jotka on otettava huomioon arvioitaessa alkuperämaan turvallisuutta. Valiokunta ei ehdota 33 b §:n muuttamista.

33 c §. Turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely ulkomaalaisvirastossa. Hallituksen esityksessä ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 33 c § turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen käsittelemisestä ulkomaalaisvirastossa, kun ulkomaalainen saapuu 33 a §:ssä tarkoitettusta turvallisesta turvapaikka- maasta tai 33 b §:ssä tarkoitettusta turvallisesta alkuperämaasta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että hallituksen esityksen 33 d § (turvallisista maista tulevat hakijat) ja 34 a § (ilmeisen perusteeton hakemus) ovat ongelmallisia perustuslain kannalta, eikä lakiehdotusta sen vuoksi ole mahdollista käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ensinnäkin 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. Toiseksi 33 d §:n 3 momentti on vastoin oikeutta tulla kuulluksi, koska tämä oikeus käytännössä estyy hallinto-oikeuden käsitelylle asetetun 7 päivän määräajan johdosta. Kolmanneksi 34 a §:n 2 momentti on lisäksi vastoin oikeutta tulla kuulluksi siltä osin kuin säännöksessä on hakijan kuulemista rajoittava kohta.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos näistä momenteista poistetaan edellä tarkoitettut sääntelyt. Tämän menettelytavan vaihtoehtona tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiseksi on esimerkiksi se, että ulkomaalaisviraston päätös turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen hakemuksen ja ilmeisen perusteettoman hakemuksen johdosta säädetään täytäntöönpano- ja valituskelpoisuuden osalta samanlai-

seksi kuin lakiehdotuksen 62 §:n 2 momentin ja 57 §:n 2 momentin perusteella on voimassa niitä päätöksistä, jotka tehdään 34 b (Dublinin sopimus) tai 34 c §:n (uusintahakemukset) nojalla.

Hallintovaliokunta puoltaa sitä perustuslakivaliokunnan esittämää vaihtoehtoa, että säännökset kirjoitettaisiin uudelleen siten, että jäljempänä 62 §:ssä säädetään ulkomaalaisviraston päätöksen täytäntöönpano- ja valituskelpoisuudesta samalla tavalla kuin 34 b ja 34 c §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Hallintovaliokunta ehdottaa lisäksi 62 §:n muuttamista oikeusturvasyistä siten, että käännyttämispäätös olisi 33 c ja 34 a §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa täytäntöönpanokelpoinen vasta kahdeksan päivän kuluttua siitä, kun ulkomaalaisviraston päätös on annettu hakijalle tiedoksi. Ennen täytäntöönpanoon ryhtymistä on varmistauduttava siitä, että edellä mainittuun määräaikaan on sisällynyt vähintään viisi arkipäivää. Valiokunta ehdottaa samalla perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että alustusmenettelystä luovutaan ulkomaalaisasioissa kokonaan ja että kaikista turvapaikkapäätöksistä on normaali valitusoikeus. Tämän vuoksi 33 c §:n 3 momenttiin voi jäädä ainoastaan ehdotuksessa oleva ensimmäinen virke.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan käännytyspäätöksen välitön täytäntöönpano johtaa siihen, että mahdollinen muutoksenhaku on ehkä toteutettava ulkomailta käsin, mikä saattaa olla monin tavoin hankalampaa kuin paikan päällä. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällainen järjestely ei kuitenkaan ole ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa. Asianmukaista kuitenkin on turvapaikanhakijoiden oikeussuojan toteutumiseksi käytännössäkin hyvin, että heidän oikeusapu- ja tulkkauksipalvelunsa ovat riittävät.

Säännöstasolla perustuslakivaliokunta viittaa ulkomaalaislain 2 §:ään, jonka mukaan ulkomaalaisella on oikeus käyttää avustajaa ja tulkkia. Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten oikeuspalveluja on suunniteltu tehostettavan vuoden 2001 valtion talousarviossa kaksinkertaistamalla eli korottamalla 3 miljoonaan markkaan asianomaisesta arviomäärärahasta tähän tarkoi-

tukseen käytettäväksi sallittu summa. Perustuslakivaliokunta pitää tätä toimenpidettä tärkeänä ja tähdentää oikeussuojanäkökohdista käsin, että etenkin välittömästi täytäntöön pantavan päätöksen ollessa kysymyksessä oikeusapupalveluun tulee varautua valituksen tekemiseen. Edelleen lausunnon mukaan käännytyspäätöksen välittömän 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.

Käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon lykkäämisellä vähintään kahdeksan päivän ajaksi tiedonsaannista varmistetaan se, että hakijalle annetaan riittävä mahdollisuus tehdä valitus ennen kuin hänet voidaan poistaa maasta. Täytäntöönpanokieltoa koskevan pyynnön tekeminen ei estä käännytyksen täytäntöönpanoa.

Eräiden kansainvälisten suositusluontoisten asiakirjojen mukaan (UNHCR, EU) tulisi toisen ensimmäisestä asteesta erillisen elimen voida tarkastaa asia ennen hakijan maasta poistamista, jos hakija palautetaan alkuperämaahan. Ehdotettu ilmeisen perusteettomia hakemuksia koskeva menettely sekä turvallisia alkuperämaita koskeva nopeutettu menettely eivät saadun selvityksen mukaan ole näiden suositusten kanssa täysin sopusoinnussa.

Sen lisäksi, että valiokunta on edellä 33 c §:n kohdalla käsitellyt laajemminkin säätämisyjärjestykseen liittyviä kysymyksiä, valiokunta ehdottaa lisäksi 33 c §:n otsikon muuttamista muotoon: "Turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen."

33 d §. Turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa. Koska alustusmenettelystä luovutaan, valiokunta ehdottaa 33 d §:n poistamista lakiehdotuksesta.

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

Hallintovaliokunta toteaa, ettei huomautuksella ole vaikutusta lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen. Sääntelyn tarkoituksena on, että jos yksittäisessä asiassa tulee esiin sellaista selvitystä tai aineistoa, jonka tutkiminen tai tarkistaminen ei ole ulkomaalaisvirastossa mahdollista säädetyin seitsemän päivän määräajan puitteissa voitaisiin kuitenkin käyttää painavasta syystä normaalimenettelyä nopeutetumpaa menettelyä. Jutturuuhka ei kuitenkaan ole laissa tarkoitettu painava syy. Valiokunta pitää ehdotettua 34 §:n 3 kohtaa tarpeellisena ja puoltaa muutoinkin 34 §:n hyväksymistä muuttamattomana.

34 a §. *Ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen.* Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten voimassa olevan 34 a §:n 1 momentista poistettavaksi viimeisen virkkeen, jossa on maininta valituskiellosta. Koska 34 a §:n 2—4 momentit koskevat alustusmenettelyä, valiokunta ehdottaa myös niiden poistamista.

57 §. *Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen.* Valiokunta ehdottaa pykälästä poistettavaksi alustusmenettelyä koskevat valituskiellot, koska alustusmenettelystä luovutaan.

61 §. *Valitusmenettely (Uusi).* Lakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että lakiin on sisällytettävä säännökset siitä, että 1) turvapaikka-asioissa valituskirjelmä voidaan toimittaa suoraan Helsingin hallinto-oikeudelle, että 2) hallinto-oikeus voi ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä

koskevan hakemuksen ilman ulkomaalaisviraston lausuntoa ja että 3) täytäntöönpanon kieltämistä ja valitusta koskevat asiat voidaan hallinto-oikeuden harkinnan mukaan käsitellä myös yhden tuomarin kokoonpanossa. Lisäksi säännös siitä, että 4) hallinto-oikeuden on ratkaistava asiat kiireellisesti, on lakivaliokunnan lausunnon mukaan tarpeen. Hallintovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn ja ehdottaa, että voimassa olevan ulkomaalaislain 61 §:ään lisätään uusi 3 ja 4 momentti lakivaliokunnan lausunnon mukaisessa muodossa.

62 §. *Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus.* Valiokunta ehdottaa pykälästä poistettavaksi alustusmenettelyä koskevan 2 momentin ensimmäisen virkkeen ja ehdottaa lisäksi edellä 33 c §:n perusteluissa lausuttuun viitaten momenttiin lisättäväksi maininnan 33 c ja 34 a §:n nojalla tehtyjen käännyttämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta kahdeksan päivän kuluttua päätöksen tiedoksisaannista. Ennen täytäntöönpanoon ryhtymistä on varmistauduttava siitä, että edellä mainittuun määräaikaan on sisällynyt vähintään viisi arkipäivää. Valituksen tiedoksiannon yhteydessä hakijalle olisi annettava valitusosoitus hänen ymmärtämällään kielellä tai valitusosoitus tulisi tulkita hänelle hänen ymmärtämälleen kielelle.

Hallinto- ja hallintolainkäyttöpäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta on yleissäännös hallintolainkäyttölain (586/1996) 31 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan päätöstä, josta saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön, ennen kuin se on saanut lainvoiman. Tästä pääsäännöstä on erityislainsäädännössä lukuisia poikkeuksia.

Lakiehdotuksen 62 §:n 2 momentti sisältää ne tilanteet, joissa turvapaikanhakijan käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano on mahdollista muutoksenhaun estämättä. Säännökseen sisältyy sanamuoto "jollei valitusviranomaisen toisin määrää". Valiokunta korostaa, ettei tämä merkitse sitä, että tuomioistuimelle esitetty pyyntö täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä sinänsä estäisi täytäntöönpanon.

66 §. *Tiedoksianto (Uusi)*. Ulkomaalaislain 66 §:n 1 momentin mukaan, jos tämän lain nojalla annettava päätös on annettava tiedoksi ulkomaalaiselle, noudatetaan soveltuvin osin, mitä tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966) säädetään. Ulkomaalaislain 68 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalaisella on oikeus saada häntä koskevasta päätöksestä tieto vieraalla kielellä siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Ulkomaalaisasetuksen (142/1994) 31 §:n mukaan ulkomaalaislain 68 §:ssä tarkoitettuna tietona päätöksestä pidetään päätöksen tulkitsemista päätöksen saajan äidinkielelle tai kielelle, jota päätöksen saajan voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän. Asetuksen 32 §:n mukaan ulkomaalaislain nojalla tehdyn päätöksen tiedoksiannon ja täytäntöönpanon toimittaa ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan poliisi tai maastalähtöpaikkakunnan passintarkastaja.

Tiedoksiantomennettelyn osalta valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisällyttömään voimassa olevan lain 66 §:n 1 momenttiin sääntelyä, jossa nimenomaisesti todetaan, että turvapaikkaa hakeneelle on samalla ilmoitettava, millä tavoin hänen on mahdollista saada oikeudel-

lista apua valituksen tekemistä varten. Käytännössä tiedot oikeudellisen avun saamismahdollisuuksista voitaisiin esittää valitusosoituksen tavoin päätökseen liitettävällä tiedotteella. Myös tiedote on annettava hakijan ymmärtämällä kielellä tai tulkittava hänen ymmärtämälleen kielelle.

Säättämisjärjestys

Hallintovaliokunta on ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset, minkä vuoksi lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säättämisjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotus

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/1991) 33 a, 34 ja 34 a §, 57 §:n 2 momentti, 62 § ja 66 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 33 a § ja 57 §:n 2 momentti laissa 537/1999, 34 § laissa 1269/1997 ja mainitussa laissa 537/1999, 34 a § mainitussa laissa 1269/1997 sekä 62 § laissa 154/1995 ja mainitussa laissa 537/1999, sekä

lisätään lakiin uusi 32 a, 33 b, 33 c, (poist.) 34 b ja 34 c § sekä 61 §:ään uusi 3 ja 4 momentti seuraavasti:

32 a (32 b) §
Turvapaikkatutkinta
(Kuten HE:n 32 b §)

33 a ja 33 b §
(Kuten HE)

33 c §

Turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Ulkomaalaisviraston on ratkaistava hakemus viimeistään seitsemän päivän kuluessa siitä, kun turvapaikkakuulustelupöytäkirja on valmistunut ja kirjattu ulkomaalaisvirastossa. (Poist.)

(4 mom. kuten HE)

33 d §
(Poist.)

34 §
(Kuten HE)

34 a §

Ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

Kun ulkomaalaisvirasto hylkää 34 §:n nojalla turvapaikkahakemuksen ilmeisen perusteettomana ja siihen liittyvän oleskelulupahakemuksen, ulkomaalaisvirasto päättää samalla kääntymisestä. (Poist.)

(2—4 mom. poist.)

34 b §
(Kuten HE)

34 c §

Uuden turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen ratkaiseminen

(1 mom. kuten HE)

Edellä 32 a §:ssä tarkoitettua turvapaikkakuulustelua ei suoriteta, jos turvapaikkahakemuksesta ei ilmene uusia asiaan vaikuttavia perusteita.

57 §

Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston turvapaikkaa tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevaan päätökseen tai näihin liittyvään ulkomaalaisviraston käännättämistä koskevaan päätökseen (poist.) taikka pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen, saa valittaa päätöksestä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

61 § (Uusi)

Valitusmenettely

Turvapaikka-asioissa valituskirjelmä voidaan toimittaa myös Helsingin hallinto-oikeudelle. Ulkomaalaisviraston on tuolloin, saatuaan Helsingin hallinto-oikeudelta tiedon valituksesta, toimitettava päätöksensä perusteena olevat asiakirjat välittömästi valituksen saapumisen jälkeen hallinto-oikeuden käyttöön. (Uusi 3 mom.)

Hallinto-oikeus voi ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen, joka koskee ulkomaalaisviraston 33 c tai 34 a—34 c §:n nojalla tekemää päätöstä, ilman ulkomaalaisviraston 1 momentissa tarkoitettua lausuntoa. Hallinto-oikeus voi mainituissa asioissa ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen ja valituksen yhden tuomarin kokoonpanossa. Hallinto-oikeuden on ratkaistava tässä momentissa tarkoitettut asiat kiireellisesti. (Uusi 4 mom.)

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

(1 mom. kuten HE)

(Poist.) Ulkomaalaisviraston käännättämistä koskeva päätös, joka on tehty 34 b tai 34 c §:n

nojalla, on välittömästi täytäntöön pantavissa, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. *Ulkomaalaisviraston käännyttämistä koskeva päätös, joka on tehty 33 c tai 34 a §:n nojalla on täytäntöön pantavissa aikaisintaan kahdeksan päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Ennen täytäntöönpanoon ryhtymistä on varmistauduttava siitä, että edellä mainittuun määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.* Ulkomaalaisviraston päätöstä maasta karkottamisesta ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

(3 ja 4 mom. kuten HE)

66 § (Uusi)

Tiedoksianto

Kun tämän lain nojalla tehty päätös on annettava tiedoksi ulkomaalaiselle, noudatetaan soveltuvin osin, mitä tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966) säädetään. Annettaessa päätöstä tiedoksi turvapaikka-asiassa on hakijalle samalla ilmoitettava, millä tavoin tämän on mahdollista saada oikeudellista apua valituksen tekemistä varten.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että ulkomaalaisviraston työtapoja kehitetään, palvelukykyä pa-

rannetaan ja virastolle turvataan asianmukaiset henkilöstövoimavarat, jotta muun muassa käsittelyaikoja saadaan kauttaaltaan nopeutettua.

Helsingissä 13 päivänä kesäkuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Pertti Turtiainen /vas
jäsen. Nils-Anders Granvik /r
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /skl (osittain)
Paula Lehtomäki /kesk
Hannes Manninen /kesk
Kirsi Ojansuu /vihr

Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /kesk (osittain)
Pekka Ravi /kok
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd
Kari Urpilainen /sd
Jari Vilén /kok
vjäs. Toimi Kankaanniemi /skl (osittain)
Pekka Nousiainen /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE

Perustelut

Sota ja sorto ovat arkipäivää monella alueella. Ihmisoikeusrikkomuksia tapahtuu kaikilla mantereilla — myös meidän mantereellamme. Valtiovallan tai väestön sarron kohteena olevalla henkilöllä ei useimmiten ole muita vaihtoehtoja kuin paeta ja löytää itselleen ympäristö, jossa hän voi hyödyntää omia taitojaan. Viranomaisen on etukäteen mahdotonta hahmottaa paon takana piileviä syitä ja siksi on tärkeätä, että kukin tapaus aina käsitellään juridisesti kohtuullisessa järjestyksessä.

Hallituksen esityksen mukaan turvallisesta alkuperämaasta ja turvallisesta turvapaikkamaasta tulevien turvapaikanhakijoiden hakemukset käsiteltäisiin nopeutetusti. Allekirjoittaneiden tavoitteena on nopeuttaa turvapaikkahakemusten käsittelyä, kuten hallituksen esityksessäkin esitetään. Konkreettisin muutos hyväksytyyn esitykseen on se, että nopeutetussakin menettelyssä hakijalle taataan asianmukainen oikeus valittaa asiastaan oikeusvaltion normien mukaisesti.

Jo hallituskäsittelyn aikana ilmeni, että esitys on ongelmallinen perustuslain kannalta. Osittain tämän vuoksi valtioneuvosto ei voinut hyväksyä esitystä yksimielisenä. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että esityksen kannalta merkityksellisiä säännöksiä ovat perustuslain 9 §:n 4 momentti, jossa kielletään henkilön palauttaminen sellaiseen maahan, jossa hän voi joutua kidutuksen uhriksi, sekä 21 §, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen. Perustuslakivaliokunta totesi myös, että hallituksen esitys ei täytä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia, koska Ulkomaalaisviraston päätöstä ei anneta hakijalle tiedoksi säädetyllä tavalla, hallinto-oikeuden päätöksenteko sidotaan hallintoviranomaisessa käsillä olleeseen aineistoon, valittajan oikeutta tulla kuulluksi ei turvata, koska tämä käytännössä estyy hallinto-oikeuden käsittelylle asetetun seitsemän päivän määräajan johdosta, sekä li-

säksi, koska säännöksessä on hakijan kuulemista rajoittava kohta.

Hallintovaliokunta on yrittänyt muuttaa esitystä perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan lausuntojen perusteella. Samalla uusia elementtejä on lisätty esitykseen, joihin perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa. Tämä on mielestämme ongelma. Uusiin elementteihin kuuluvat säännökset siitä, että käännyttäminen voi tapahtua valituksesta huolimatta.

Vastalauseen allekirjoittajat yhtyvät valiokunnan mietintöön muilta osin, paitsi 62 §:n 2 momentin osalta. Katsomme, että hyväksytty 62 §:n muutos ei täytä perustuslakivaliokunnan lausunnossa asetettua vaatimusta asianmukaisesta valitusoikeudesta. Asianmukaisen käsittelyn vaatimus tarkoittaa mielestämme sitä, että myös valitusviranomaisella on tosiasiallinen mahdollisuus käsitellä täytäntöönpanon kieltämistä koskeva hakemus. Hallinto-oikeudelle on siten varattava kohtuullinen aika keskeytyshakemuksen ratkaisemiseen. Kun valittaja itse on usein ainoa todiste asiassa, häntä on voitava kuulla oikeudessa. Se on kuitenkin käytännössä hankalaa, jos käännytyspäätös on jo pantu täytäntöön.

Jos kuitenkin — vastoin edellä esitettyä — katsotaan, että käännytyspäätöksen täytäntöönpano kahdeksan päivän kuluttua päätöksen tiedoksiannosta voidaan toteuttaa kieltohakemusta huomioon ottamatta, joudutaan siihen, että tästä ajasta on varattava osa hallinto-oikeuden ratkaisun tekemiselle. Silloin on kiertotietä tultu takaisin siihen, että riippumattomalle tuomioistuimelle on annettu vielä lyhyempi määräaika kuin se, minkä perustuslakivaliokunta lausunnossaan totesi perustuslain vastaiseksi. Tämä johtaa myös siihen, että hakijat joutuvat perusteettomasti keskenään eriarvoiseen asemaan, kun yhden hakemus ehditään käsitellä ja toisen ei.

Helsingin hallinto-oikeuden lausunnon mukaan lakivaliokunnan malli, joka siis on sama kuin esittämämme malli, vastaa nykyistä käytän-

töä ja mahdollistaa nopean päätöksenteon tuomioistuimessa. Tämä malli antaa kuitenkin paremman oikeussuojan, koska se takaa, että hakija voi odottaa tuomioistuimen päätöstä. Käytännön kokemus aiemmilta vuosilta osoittaa, että käännytykset valitusmahdollisuudesta huolimatta voivat johtaa pakolaissopimuksen tai muiden ihmisoikeussopimusten palautuskieltojen rikkomiseen.

Edellä olevan lisäksi emme yhdy valiokunnan enemmistön kantaan koskien seuraavan lauseen sisältöä: "Valiokunta korostaa, ettei tämä merkitse sitä, että tuomioistuimelle esitetty pyyntö täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä sinänsä estäisi täytäntöönpanon."

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 62 § hyväksytään näin kuuluvana:

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

(1 mom. kuten HaVM)

Ulkomaalaisviraston käännyttämistä koskeva päätös, joka on tehty 34 b tai 34 c §:n nojalla, on välittömästi täytäntöön pantavissa, (*poist.*) jollei valitusviranomainen toisin määrää. Ulkomaalaisviraston käännyttämistä koskeva päätös, joka on tehty 33 c tai 34 a §:n nojalla on täytäntöön pantavissa (*poist.*) *seitsemän* päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi (*poist.*). *Jos tämän ajan kuluessa on tehty hakemus päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä, käännyttämiseen ei kuitenkaan saa ryhtyä ennen kuin hallinto-oikeus on ratkaissut hakemuksen.* Ulkomaalaisviraston päätöstä maasta karkottamisesta ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

(3 ja 4 mom. kuten HaVM)

Helsingissä 13 päivänä kesäkuuta 2000

Pertti Turtiainen /vas
Nils-Anders Granvik /r

Kirsi Ojansuu /vihr
Toimi Kankaanniemi /skl