

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 26/2008 vp

Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2008 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 166/2007 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 7/2008 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thors
- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, ylitarkastaja Jutta Gras ja ylitarkastaja Martti Ant-Wuorinen, sisäasiainministeriö
- lähetystöneuvos Ilkka Rentola, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

- hallintoneuvos Ilkka Pere, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Juha Rautiainen, Helsingin hallinto-oikeus
- ylijohtaja Jorma Vuorio ja johtaja Jaana Vuorio, Maahanmuuttovirasto
- vähemmistövaltuutettu Johanna Suurpää
- tutkintayksikön johtaja, komisario Juha Holopainen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- maahanmuuttoasiain koordinaattori Anu Wikman-Immonen, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Outi Lepola, Amnesty International, Suomen osasto ry
- toiminnanjohtaja Liisa Murto, Pakolaisneuvonta ry
- professori Juha Raitio
- professori Kaarlo Tuori.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- kansanedustaja Kari Rajamäki
- johtaja Leena Markkanen, Helsingin vastaanottokeskus
- Suomen Pakolaisapu ry
- Suomen Punainen Risti
- Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun Baltian maiden ja Pohjoismaiden aluetoimisto (UNHCR, Regional Office for the Baltic and Nordic Countries)
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksellä pantaisiin täytäntöön kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevasta vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä annettu neuvoston direktiivi. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain säännöstä, joka koskee tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä maasta poistamisen estymisen vuoksi.

Direktiivin tavoitteena on edistää jäsenvaltioissa annettavan kansainvälisen suojelun ja siihen liittyvien etuuksien yhdenmukaisuutta. Voimassa olevan ulkomaalaislain säännökset ja lain soveltamiskäytäntö vastaavat pääosin direktiiviä. Suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevaa säännöstä ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi niin, että se vastaisi direktiivin mukaista toissijaista suojelua. Säännöksestä ehdotetaan osa erotettavaksi uuteen humanitaarista suojelua koskevaan säännökseen. Muutoksen myötä kansainvälisellä suojelulla tarkoitettaisiin pakolaisuuden lisäksi toissijaista suojelua ja humanitaarista suojelua. Lisäksi eräistä nykyisin vakiintuneen soveltamiskäytännön varassa olevista seikoista ehdotetaan säädettäväksi laissa hakijoiden oikeusturvan ja yhden-

vertaisen kohtelun sekä päätöksenteon läpinäkyvyyden vahvistamiseksi.

Ulkomaalaislain säännös tilapäisen oleskeluluvan myöntämisestä tilanteessa, jossa maasta poistaminen ei ole tosiasiaassa mahdollista, ehdotetaan korvattavaksi uudella säännöksellä. Sen mukaan ulkomaalaiselle myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa tilanteissa, joissa maasta poistaminen ei ole hänestä itsestään riippumattoman teknisen esteen vuoksi mahdollista. Turvapaikanhakijalle voitaisiin myös myöntää jatkuva oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos maasta poistamisen esteen arvioidaan olevan pitkäaikainen ja sen katsotaan johtuvan alkupe-
rämaan yleisestä tilanteesta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi tarkistettavaksi viisumin myöntämiseen liittyviä ulkomaalaislain säännöksiä siten, että Schengen-viisumin oleskeluaikaa voitaisiin pidentää.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi myös maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettua lakia, asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettua lakia, hallinto-oikeuslakia ja kansalaisuuslakia. Laeissa olevat viittaukset suojeluun muutettaisiin yhdenmukaisiksi ulkomaalaislakiin ehdotettujen muutosten kanssa.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat kuuluvat ajankohtaisuutensa vuoksi ja koko Euroopan unionia koskettavina jäsenmaiden unionipoliittikan painopisteisiin. Tästä esimerkkinä voidaan mainita nykyisen puheenjohtajamaan Ranskan aloitteesta hyväksytty poliittinen asiakirja Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus.

Olennaista maahanmuuttopoliitikassa on sekä unionin tasolla että jäsenmaissa tapahtuva kokonaisvaltainen ja johdonmukainen sekä mahdollisimman yhdenmukainen toiminta. Muutoin on yhä vaikeampaa saavuttaa myönteistä kehitystä. Eurooppaan kohdistuu voimakkaita maahanmuuttopaineita turvapaikkamenettelyjen kautta. Samanaikaisesti Eurooppaa uhkaa monilla aloilla työvoimapula. Työmarkkinoiden paineet ja onnistunut kotouttaminen asettavatkin työvoimapolitiittiselle maahanmuutolle kasvavia haasteita. Rasismin ja syrjinnän vastaisella työllä on

merkittävä vaikutus maahanmuuttopolitiikan onnistumisessa.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että unionissa kyetään toteuttamaan yhtenäistä eurooppalaista turvapaikkapolitiikkaa. Tämä merkitsee mahdollisimman pitkälle menevää lainsäädännön harmonisointia ja sen yhdenmukaista soveltamista, viime kädessä EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisuin. Sanottu koskee myös muuta ulkomaalaiselle annettavaa suojelua (HaVL 27/2008 vp). Yksittäiset jäsenvaltiot eivät voi, etenkin vapaan liikkuvuuden alueella, ratkaista kansainväliseen suojeluun liittyviä kysymyksiä.

Tämän vuoksi valiokunta pitää periaatteellisesti tärkeänä edistysaskeleena myös määritelmädirektiivin mahdollisimman yhdenmukaista täytäntöönpanoa jäsenmaiden kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivin tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen ja että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa. Valiokunta tähdentää, että direktiivillä pyritään osaltaan vähentämään turvapaikan hakijoiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Direktiivin säännökset ovat ainakin osittain vähimmäisvaatimuksia. Siitä, mitä tämä tarkkaan ottaen tarkoittaa, näyttää jäsenmailla olevan erilaisia käsityksiä.

Kansainvälinen suojelu

Kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytyksistä, menettelyistä kansainvälistä suojelua haettaessa, hakemuksen ratkaisemisesta ja oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 6 luvussa. Kansainvälisen suojelun sisältöä koskevia säännöksiä on ulkomaalaislain lisäksi myös muussa lainsäädännössä, esimerkiksi kotouttamislainsäädännössä (493/1999).

Turvapaikan antamista koskeva ulkomaalaislain 87 § vastaa muotoilultaan pakolaissopimukseen sisältyvää pakolaisen määritelmää. Maassa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään voimassa

olevan 88 §:n nojalla oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, jos edellytykset turvapaikan saamiselle eivät täyty, mutta henkilöä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen kohtelu taikka henkilö ei aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi voi palata sinne.

Kansainvälisen suojelun sisällöstä on syytä tässä yhteydessä mainita myös ulkomaalaislain 147 §:ään sisältyvä kielto käännyttää tai karkottaa ketään alueelle, jolla henkilö voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavaan kohtelun kohteeksi. Kielto koskee myös käännättämistä tai karkottamista sellaiselle alueelle, jolta hänet voidaan luovuttaa edellä mainitulle alueelle. Lisäksi perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytyksistä säädettäväksi kolmen käsitteen — turvapaikka, toissijainen suojelu ja humanitaarinen suojelu — pohjalta.

Valiokunta katsoo, että turvapaikan myöntämisen 87 §:ssä säädettyjä edellytyksiä ei ole tarkoitus muuttaa, vaikka lakiin ehdotetaan otettavaksi määritelmädirektiivin johdosta tarkentavat säännökset vainoksi katsottavista teoista (87 a §) ja vainon syistä (87 b §).

Hallituksen esityksen tarkoituksena on ottaa 88 §:ään määritelmädirektiivistä johtuvat toissijaisen suojelun myöntämisen edellytykset. Samalla on tarkoitus korvata nykyinen "suojelun tarpeen" käsite termillä "toissijainen suojelu". Sisällöllisesti hallituksen esitykseen sisältyvä 88 § vastaa asiallisesti nykyistä suojelun tarpeeseen perustuvaa sääntelyä sillä poikkeuksella, että lakiehdotuksen 88 §:ään ei sisälly ympäristökatastrofista johtuvaa perustetta kansainvälisen suojelun antamiseen. Esityksen 88 §:ssä ei myöskään ole aseellisen selkkauksen käsitettä samassa muodossa kuin voimassa olevassa laissa.

Ulkomaalaislain 88 a §:ään ehdotetaan esityksessä otettavaksi säännökset humanitaarisen

suojelun myöntämisen edellytyksistä. Ehdotuksen mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos 87 §:n tai 88 §:n mukaisia edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta ulkomaalainen ei kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan tapahtuneen ympäristökatastrofin tai siellä vallitsevien levottomuuksien, huonon ihmisoikeus- tai turvallisuustilanteen, huonon humanitaarisen tilanteen tai vastaavien olosuhteiden vuoksi voi palata sinne.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan humanitaarista suojelua koskevan sääntelyn tarkoituksena on säilyttää kansainvälisen suojelun myöntämisen edellykset nykyisellä tasolla. Näin ollen tarkoitus ei ole laajentaa kansainvälisen suojelun antamisen perusteita. Ehdotetun ulkomaalaislain 88 a § ei kuitenkaan sanamuotonsa perusteella vastaa mainittua tarkoitusta muutoin kuin ympäristökatastrofin osalta. Kuten edellä on todettu, nykyisin ympäristökatastrofi sisältyy voimassa olevassa 88 §:ssä säädetyn suojelun tarpeen piiriin.

Valiokunta ehdottaakin, että hallituksen esitykseen sisältyvän 88 a §:n 1 momentista poistetaan ne ilmaisut, jotka ovat epämääräisiä ja väljiä ja joiden sisältö ei ilmene myöskään perusteluista. Kyseiset käsitteet kiistatta laajentaisivat kansainvälisen suojelun alaa nykyisestään. Valiokunnan ehdottamassa muodossa suojelun antamisen edellytykset säilyvät nykyisellään.

Tilapäinen oleskelulupa

Voimassa olevan ulkomaalaislain 51 §:stä ilmenee, että Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hänen maastapoistamisensa ei ole tosiasiassa mahdollista.

Tilapäinen oleskelulupa myönnetään henkilölle, jolla ei ole perusteita oleskeluluvan saamiseen, mutta jota ei kuitenkaan ole mahdollista poistaa maasta ainakaan välittömästi. Tällainen oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle sii-

hen saakka, kunnes este maasta poistamiseen on poistunut. Tilapäisyys voi jatkua korkeintaan kaksi vuotta, minkä jälkeen on myönnettävä jatkuva oleskelulupa, jos maasta poistaminen ei edelleenkään ole mahdollista.

Hallituksen esityksen 51 a §:ssä ehdotetaan jatkuvan oleskeluluvan myöntämistä maasta poistamisen estymisen vuoksi. Esityksen mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäisen oleskeluluvan sijasta jatkuva oleskelulupa heti ensimmäisenä lupana, jos henkilön maasta poistaminen ei ole hänestä riippumattoman teknisen esteen vuoksi mahdollista. Jatkuva oleskelulupa merkitsee oikeutta työnteekoon ja perheen yhdistämiseen. Samalla se merkitsee sitä, että jatkuva oleskelulupa myönnetään heti, vaikka kansainvälisen suojelun edellytykset eivät täyty. Teknisen esteen sisältö ei myöskään ilmene laista, vaan se on jätetty esityksessä epätydyttävästi perustelujen varaan. Toissijaisesti jatkuva oleskelulupa myönnetään esityksen mukaan, jos oleskelulupaa ei ole voitu myöntää, mutta maastapoistamista ei ole henkilöstä riippumattoman teknisen esteen vuoksi voitu panna täytäntöön vuoden kuluessa siitä, kun päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

Tilapäiseen oleskelulupaan liittyvänä keskeisenä ongelmana on pidetty sitä, ettei henkilö ole ensimmäisen vuoden aikana saanut tehdä työtä. Valiokunta pitää sanotun rajoituksen poistamista tarpeellisena, jolloin myös monin tavoin ongelmallinen ehdotettu ulkomaalaislain 51 a § voidaan poistaa kokonaan lakiehdotuksesta. Valiokunnan ulkomaalaislain 80 §:ään ehdottaman muutoksen perusteella ulkomaalaisella on heti 51 §:ssä tarkoitetun tilapäisen oleskeluluvan saatuaan oikeus tehdä ansiotyötä.

Muut kannanotot

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksilla ei ole välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Tämä ei vastaa valiokunnan käsitystä, kun otetaan huomioon ulkomaalaislakiin hallituksen esityksessä ongelmallisesti muotoillut ja perustellut 51 a ja 88 a §. Valiokunta tähdentää, että esityksessä olisi tullut tarkastella yhteiskunnal-

le aiheutuvia kustannuksia kokonaisuutena eri osatekijöineen ja laajemminkin selvittää maahanmuutosta johtuvia taloudellisia vaikutuksia. Kunnille pakolaisten vastaanotosta maksettavat korvaukset ovat saadun selvityksen mukaan pysyneet muuttumattomina vuodesta 1993 lähtien. Tämän jälkeen kuntien maahanmuuttopalvelut ovat kuitenkin laajentuneet ja yleinen kustannustaso on noussut. Valiokunta näkee tarpeellisenä, että tuetaan kuntien halukkuutta ottaa vastaan kansainvälistä suojelua saavia ulkomaalaisia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että suomalaisessa yhteiskunnassa käydään avointa keskustelua muun muassa turvapaikkapolitiikasta ja muista kansainväliseen suojeluun liittyvistä kysymyksistä sekä eurooppalaisesta että kansallisesta näkökulmasta. Tältä pohjalta tulee pyrkiä toimimaan yhteisymmärryksessä ja kaikin tavoin välttämään erilaisia vastakkainasetteluja. Kotouttamiseen, johon panostaminen maahan jäävien ulkomaalaisten integroimiseksi yhteiskuntaan on välttämätöntä, liittyviin kysymyksiin valiokunta ottaa perusteellisesti kantaa käsitellessään valtioneuvoston selontekoa kotouttamislain toimeenpanosta (VNS 4/2008 vp).

Valiokunta edellyttää hallituksen tarkkaan seuraavan 1) tilapäisen oleskeluluvan saaneiden määriä ja asemaa, 2) maasta poistamisen esteiden päättymistä ja maasta poistamisen tehokkuutta tilapäisten oleskelulupien perusteiden lakatessa, 3) kansainvälistä suojelua koskevien säännösten soveltamista eri vaikutuksineen ja 4) koko ulkomaalaislain toimivuutta ja maahanmuuton erilaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia taloudelliset vaikutukset mukaan lukien. Lisäksi eduskunta edellyttää hallituksen 5) toimivan yhtenäisen kansainvälistä suojelua koskevan eurooppalaisen politiikan edistämiseksi ja 6) ryhtyvän seurannasta johtuviin tarpeellisiin toimenpiteisiin muun muassa lainsäädännön muuttamiseksi (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

35 §. Oleskeluluvan liittännäisyys matkustusasiakirjaan. Hallituksen esityksessä 35 §:n 1 momenttia ehdotaan muutettavaksi siten, että lakiin lisättäväksi ehdotettujen 51 a ja 88 a §:n perusteella oleskelulupa voitaisiin myöntää matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Viitatus 51 a §:ään on tarpeettomana poistettava 35 §:stä, koska valiokunta ehdottaa koko kyseisen 51 a §:n poistamista lakiehdotuksesta.

51 §. Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi. Valiokunta ehdottaa yleisperusteluissa lausuttuun viitaten 51 §:n poistamista lakiehdotuksesta, jolloin pykälä jää sisällöltään nykyiselleen.

51 a §. Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi. Valiokunta ehdottaa tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä koskevan 51 §:n säilyvän muuttamattomana. Tämän vuoksi ja yleisperusteluihin viitaten hallintovaliokunta ehdottaa 51 a §:n poistamista lakiehdotuksesta.

80 §. Rajoitettu työnteko muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla. Lakiehdotukseen sisällytetyssä 80 §:ssä säädetään ulkomaalaisen oikeudesta tehdä työtä Suomessa. Valiokunta ehdottaa 80 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 2 momentin muuttamista siten, että tilapäisen oleskeluluvan saanut ulkomaalainen voi tehdä heti kyseisen luvan saatuaan ansio-työtä.

88 §. Toissijainen suojelu. Pykälän 1 momenttiin valiokunta ehdottaa direktiivin johdosta ilmaisun "on syytä uskoa" muuttamista muotoon "on esitetty merkittäviä perusteita uskoa". Muutos merkitsee myös sisällöllistä tarkennusta.

88 a §. Humanitaarinen suojelu. Hallituksen esityksessä ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi humanitaarista suojelua koskeva uusi

88 a §, jonka mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos 87 tai 88 §:n mukaisia edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta ulkomaalainen ei kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan tapahtuneen ympäristökatastrofin tai siellä vallitsevien levottomuuksien, huonon ihmisoikeus- tai turvallisuustilanteen, huonon humanitaarisen tilanteen tai vastaavien olosuhteiden vuoksi voi palata sinne.

Direktiivin täytäntöönpanon lisäksi lainsäädännössä on tarkoitus säilyttää nykytasolla kansainvälisen suojelun antamisen perusteet. Tämän vuoksi ja yleisperusteluissa lausuttuun viitaten valiokunta ehdottaa nykyistä sääntelyä laajentavan sekä muutoinkin sanamuodoltaan väljän ja sisällöltään epäselvän pykälän 1 momentin muuttamista kuulumaan seuraavasti: "Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos 87 tai 88 §:n mukaisia edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta *hän ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin takia taikka siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka voi johtua kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta.*"

Valiokunta toteaa, että kansainvälisen suojelun antaminen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa vallitsevan aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi sisältyy voimassa olevan lain 88 §:ään, mutta sen erottaminen omaksi pykäläkseen on perusteltua, jotta lain toissijaisen suojelun määritelmä vastaa direktiivin määritelmää.

Valiokunnan ehdottamassa muodossa 88 a §:n soveltamisalaan kuuluvat ne voimassa olevan 88 §:n piiriin kuuluvat ulkomaalaiset, jotka eivät voi palata kotimaahansa aseellisen selkkauksen vuoksi, vaikka mielivaltaisesta väkivallasta johtuvan vaaran ei voida katsoa toissijaisen suojelun määritelmän edellyttämällä tavalla olevan henkilökohtainen. Tutkittaessa kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tulee

ensin arvioida hakijan kansainvälisen suojelun tarve 87 ja 88 §:n perusteella. Vasta tämän jälkeen tulee arvioitavaksi maassa vallitsevan yleisen tilanteen vaikutukset hakijaan, mikäli hänet palautettaisiin. Erona 88 §:ssä esitettyyn toissijaisen suojelun määritelmään on tällöin se, että mahdollisen oikeudenloukkauksen kohteeksi joutumisen edellytyksenä ei ole suoranaisesti henkilöön itseensä liittyvä syy, vaan aseellisen selkkauksen vuoksi maan tilanne yleisesti voi johtaa kenen tahansa joutumisen oikeudenloukkauksen kohteeksi. Kyseessä voi esimerkiksi olla tilanne, joka on kokonaisuutena arvioiden aseellisen selkkauksen vuoksi epävakaa ja paikalliselle väestölle turvaton.

Kansainvälisellä tai maan sisäisellä aseellisella selkkauksella ei tarkoiteta ainoastaan humanitaariseen oikeuteen liittyvissä Geneven-sopimuksissa vuodelta 1949 ja niiden lisäpöytäkirjoissa vuodelta 1977 määriteltyjä aseellisia selkkauksia, vaan sillä voidaan tarkoittaa myös muuta aseellista väkivaltaa tai levottomuutta, joka voi olla valtioiden rajat ylittävä tai yksittäisen maan sisäinen. Humanitaarista suojelua voidaan antaa esimerkiksi ulkomaalaiselle, joka pelkän asuinseutunsa vuoksi uhkaa joutua siellä vallitsevan aseellisen selkkauksen seurauksena erottelemattoman väkivallan kohteeksi, ellei hänellä ole sisäisen paon mahdollisuutta.

Valiokunta tähdentää, että hakijan paluumahdollisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon maassa vallitsevat olosuhteet kokonaisuudessaan. Humanitaarista suojelua voidaan myöntää, jos maan olosuhteet ovat aseellisen selkkauksen vuoksi objektiivisesti katsoen sellaiset, että paluusta voidaan katsoa aiheutuvan hakijalle todellista ja vakavaa vaaraa. Kyseeseen ei voi tulla vain vaaran etäinen mahdollisuus tilanteessa, jossa väkivaltaisuuDET ja levottomuudet tapahtuvat maan muissa osissa. Tällöin on arvioitava hakijan mahdollisuus saada suojelua maan jossakin toisessa osassa. Sisäisen paon mahdollisuudesta ehdotetaan säädettävän 88 e §:ssä.

Maan tilannetta arvioitaessa tulee ottaa huomioon ainakin väkivaltaisuuksien ja levottomuuksien luonne, maantieteellinen esiintyminen ja intensiteetti sekä ihmisoikeusloukkausten

ja humanitaarisen oikeuden loukkausten laajuus. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, missä määrin maan viranomaiset kykenevät valvomaan hallinnassaan olevia alueita ja turvaamaan kansalaisten turvallisuuden sekä missä määrin maan oikeusjärjestelmä kykenee turvaamaan kansalaisten perustavanlaatuiset oikeudet.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan turvallisuustilanne voi maassa olla myös sellainen, ettei ulkomaalaista voida palauttaa, vaikka kyseessä ei olekaan varsinainen aseellinen selkaus. Turvallisuustilanne voi tällöinkin olla niin huono, ettei palauttaminen ole mahdollista. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 88 a §:ään otettavan maassa vallitsevasta vaikeasta ihmisoikeustilanteesta johtuva huono turvallisuustilanne humanitaarisen suojelun myöntämisen perusteeksi. Yksinomaan vaikea ihmisoikeustilanne, jollainen vallitsee lukuisissa maissa, ei riitä oleskeluluvan myöntämiseen 88 a §:n perusteella. Valiokunta painottaa nykyisestä oikeuskäytännöstä saamansa selvityksen perusteella, ettei oleskelulupaa ole myönnetty yksinomaan vaikean ihmisoikeustilanteen perusteella, vaan samalla on tullut olla kysymyksessä huono turvallisuustilanne. Valiokunnan ehdottama sananmuoto on laajempi kuin voimassa olevassa lainsäädännössä, mutta se on kuitenkin asiallisesti sopusoinnussa vallitsevan oikeuskäytännön kanssa.

Oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella voidaan myöntää myös ihmisen tai luonnonmullistuksen aiheuttaman ympäristökatastrofin vuoksi, kun ympäristö on käynyt laajasti asuinkelvottomaksi tai terveydelle vaaralliseksi.

Jos kysymyksessä on joukkopako ja tilapäinen tilanne, tulee kuitenkin harkittavaksi mahdollinen oleskeluluvan myöntäminen tilapäisen suojelun perusteella.

185 §. Ulkomaalaisrikkomus. Valiokunta toteaa, että vuoden 2004 alusta on tullut voimaan rikoslain uusi 3 luku rikosoikeudellisen vastuun

yleisistä edellytyksistä (515/2003). Kyseisen luvun 5 §:n mukaan rangaistusvastuun edellytyksenä on tahallisuus tai tuottamus. Mainitun 5 §:n 3 momentin perusteella muussa kuin rikoslaissa tarkoitettu teko on, jollei toisin säädetä, vain tahallisenä rangaistava muun muassa silloin, jos tekoa koskeva rangaistussäännös on annettu rikoslain uuden 3 luvun voimaantulon jälkeen. Tämän vuoksi hallintovaliokunta on nykyistä ulkomaalaislakia säädettäessä ottanut 185 §:ään selvyiden vuoksi maininnan tahallisuudesta syyksiluettavuuden vaatimuksena (HaVM 4/2004 vp).

Vapaan liikkuvuuden direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 205/2006 vp) on sittemmin jäänyt 185 §:n 1 momentista puuttumaan maininta tahallisuusvaatimuksesta. Tässä yhteydessä hallintovaliokunta ehdottaa voimassa olevan ulkomaalaislain 185 §:n tarkentamista vastaamaan hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 4/2004 vp noudatettua kirjoittamistapaa.

2. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikan hakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

3 a §. Pakolainen tätä lakia sovellettaessa.

Voimassa olevan kotouttamislain (493/1999) 3 a §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan pakolaisena kotouttamislakia sovellettaessa pidetään myös henkilöä, jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 51, 52 tai 89 §:n perusteella. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kohtaan liittäväksi viittaus 51 a §:ään, jonka valiokunta ehdottaa poistettavaksi 1. lakiehdotuksesta, minä vuoksi kotouttamislain 3 a §:n 1 momentin 3 kohta on tarpeen poistaa 2. lakiehdotuksesta.

Säätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että 3.—5. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina.

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 13 kohta, 27 ja 30 §, 35 §:n 1 momentti, *(poist.)* 56 §:n 4 momentti, 80 §:n 1 momentin 6 kohta ja 2 momentti, 88, 89 ja 106—108 §, 113 §:n 1 momentti, 114 §:n 1 ja 3 momentti, 115 §:n 1 momentti, 116 §:n 1 momentti, 131 §:n 1 momentti, 134 §:n 2 momentti, 175 §:n 3 momentti, 182 §:n 1 momentti, *185 §:n 1 momentti* ja 193 §,

sellaisina kuin niistä ovat 35 §:n 1 momentti laissa 619/2006, 56 §:n 4 momentti ja 114 §:n 1 momentti laissa 380/2006, 116 §:n 1 momentti laissa 973/2007, 182 §:n 1 momentti laissa 653/2004, *185 §:n 1 momentti laissa 360/2007* sekä 193 § osaksi mainitussa laissa 973/2007, sekä

lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 619/2006 ja laissa 358/2007, uusi 12 a kohta, *(poist.)* 53 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 619/2006, uusi 7 momentti, 87 §:ään uusi 4 momentti sekä lakiin uusi 87 a, 87 b ja 88 a—88 e §, seuraavasti:

3, 27 ja 30 §
(Kuten HE)

51 ja 51 a §
(*Poist.*)

35 §

53 ja 56 §
(Kuten HE)

Oleskeluluvan liitännäisyys matkustusasiakirjaan

80 § (Uusi)

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, *(poist.)* 52, 52 a, 87, 88, 88 a, 89 tai 110 §:n perusteella.

Rajoitettu työnteke muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jonka oleskelulupa on myönnetty:

— — — — —
6) maasta poistamisen estymisen vuoksi 51 §:n perusteella *(poist.)*.

Tähän pykälään perustuvasta työnteko-oikeudesta on tehtävä merkintä ulkomaalaisen oleskeluvan yhteyteen. Jos työnteko ylittää 1 momentin 1—5 kohdassa tarkoitetut aikarajat, (*poist.*) ulkomaalaiselta edellytetään työntekijän oleskelulupa.

87, 87 a ja 87 b §
(Kuten HE)

88 §

Toissijainen suojelu

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on *esitetty merkittäviä perusteita* uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvästi asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan:

(1—3 kohta ja 2 mom. kuten HE)

88 a §

Humanitaarinen suojelu

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos 87 tai 88 §:n mukaisia edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta *hän ei voi palata kotimaahansa tai pysyvästi asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin takia taikka siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka*

*voi johtua kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoi-
keustilanteesta.*

(2 mom. kuten HE)

88 b—88 e, 89, 106—108, 113—116, 131, 134,
175 ja 182 §
(Kuten HE)

185 § (*Uusi*)

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka

1) *tahallaan* oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti,

2) *tahallaan* oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa,

3) *tahallaan* jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan, taikka

4) *tahallaan* tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokielto yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä,

on tuomittava *ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon.

193 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

2.

Laki

**maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain
3 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 9 päivänä huhtikuuta 1999 annetun lain (493/1999) 3 a §:n 1 momentin 1 (*poist.*) kohta, sellaisena kuin se on laissa 649/2004 (*poist.*), seuraavasti:

3 a §

(3 kohta *poist.*)

Pakolainen tätä lakia sovellettaessa

(1 mom. johdantokappale ja 1 kohta kuten
HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää hallituksen tarkkaan seuraavan 1) tilapäisen oleskeluluvan saaneiden määriä ja asemaa, 2) maasta poistamisen esteiden päättymistä ja maasta poistamisen tehokkuutta tilapäisten oleskelulupien perusteiden laikatessa, 3) kansainvälistä suojelua koskevien säännösten soveltamista eri vaikutuksineen ja 4) koko ulkomaalaislain

toimivuutta ja maahanmuuton erilaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia taloudelliset vaikutukset mukaan lukien. Lisäksi eduskunta edellyttää hallituksen 5) toimivan yhtenäisen kansainvälistä suojelua koskevan eurooppalaisen politiikan edistämiseksi ja 6) ryhtyvän seurannasta johtuviin tarpeellisiin toimenpiteisiin muun muassa lainsäädännön muuttamiseksi.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Valto Koski /sd
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Outi Mäkelä /kok
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Lenita Toivakka /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Unto Valpas /vas
	Heli Järvinen /vihr	Tuula Väättäinen /sd
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	vjäs. Ulla Karvo /kok
	Elsi Katainen /kesk	Veijo Puhjo /vas.
	Timo Korhonen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE

Perustelut

Tilapäiseen oleskelulupaan on liittynyt keskeisenä ongelmana se, ettei henkilö ole saanut tehdä työtä Suomessa. Nyt maahanmuuttajien työn tekemisen mahdollisuuksia helpotetaan, mitä on pidettävä myönteisenä muutoksena. Positiivista on myös se, että hallintovaliokunta on tehnyt oikeansuuntaisia tarkennuksia hallituksen yksimieliseen esitykseen HE 166/2007 vp mm. poistamalla 51 a §:n ja tekemällä tarkentavia muutoksia 88 a §:ään.

Jo nykyinen voimassa oleva ulkomaalaislaki ja sen pohjalta muodostuneet maahanmuuttokäytännöt ovat lisänneet huomattavasti Suomen maahanmuuttajamääriä. Heidän joukossaan on ollut kasvavassa määrin myös alaikäisiä, yksin maahan tulevia lapsia, joiden yhteiskunnalle aiheuttamat kustannukset ovat saatujen selvitysten mukaan huomattavia. Ilmeisesti tieto Suo-

men muita Pohjoismaita sallivammasta maahanmuuttokäytännöstä on levinnyt mm. Afganistaniin, Irakiin ja Somaliaan.

Koska kokonaisuutena hallituksen esityksessä, valiokunnan tekemistä tarkennuksista huolimatta, laajennetaan kohtuuttomasti Suomen suojeluperusteiden tasoa EU:n määritelmädirektiivin minimitasosta, tulevasta käytännöstä maahanmuuttoasioissa tulee käsitykseni mukaan liian tulkinnanvarainen ja väljä verrattuna muiden maiden vastaaviin, joissa maahanmuuttoa on pyritty rajoittamaan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2008

Pirkko Ruohonen-Lerner /ps