

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 29/2001 vp

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä huhtikuuta 2001 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 23/2001 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 17/2001 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho ja lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäasiainministeriö
- ulkoasiainsihteerin Katri Viinikka, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Pekka Lampinen, opetusministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Pia-Liisa Heiliö, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Mervi Virtanen, työministeriö
- ylitarkastaja Hannu Siljamäki, Rajavartiolaitos
- ulkomaalaisvaltuutettu Antti Seppälä
- lakimies Suvi Onninen, Kansaneläkelaitos
- tarkastaja Pertti Isotalo, suojelupoliisi
- hallintojohtaja Jussi Ilvesmäki, Ulkomaalaisvirasto
- Joensuun työvoimatoimiston toimistonjohtaja Jarmo Valtonen, edustaen Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskusta
- neuvotteleva lakimies Antero Jaakkola, Suomen Kuntaliitto
- vanhempi lakimies Sari Sirva, Pakolaisneuvonta ry
- pakolaistiimin koordinaattori, vastaanottokeskuksen johtaja Ritva Tuohiniemi, Suomen Punainen Risti
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— sosiaali- ja terveysministeriö
— Helsingin hallinto-oikeus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaislakiin säännökset tilapäisen suojelun antamisesta. Samalla ehdotetaan muutettaviksi eräitä lain pykäläitä, jotka liittyvät tilapäistä suojelua saavien oikeuksiin.

Tilapäistä suojelua annettaisiin tilanteessa, jossa suuri joukko ihmisiä on lähtenyt kotiseudultaan pakoon aseellista selkkausta tai muuta väkivaltilannetta taikka ympäristökatastrofia. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto säätäisi ase-

tuksella tilapäisen suojelun käyttöönottamisesta. Valtioneuvosto määritteli väestöryhmän, jolle tilapäistä suojelua voitaisiin antaa, sekä ajanjakson, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voitaisiin myöntää. Ulkomaalaishallinnon lupaviranomaiset myöntäisivät oleskeluluvat tilapäistä suojelua tarvitseville.

Tilapäinen suojele voisi kestää yhteensä enintään kaksi vuotta. Mahdollisten turvapaikkahakemusten käsittely voitaisiin lykätä tilapäisen suojelun ajaksi.

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä ilmenevin muutosehdotuksin.

Valiokunta toteaa, että samanaikaisesti tämän lakiehdotuksen kanssa valiokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) muuttamisesta (HE 25/2001 vp). Kyseisessä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vastaanoton järjestämisestä Suomessa tilapäistä suojelua saaville ulkomaalaisille.

34 d §. Tilapäinen suojele. Hallituksen esityksen 34 d §:n 1 momentin mukaan tilapäisen suojelun antaminen voi kestää enintään kaksi vuotta. Tilapäistä suojelua koskeva neuvoston direktiivi on annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001 (2001/55/EY). Koska direktiivin 4 artiklan mukaan tilapäisen suojelun enimmäiskesto voi olla kolme vuotta, valiokunta ehdottaa 34 d §:n 1 momentin muuttamista tältä osin vastaamaan direktiiviä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä olevan, että 34 d §:n 2 momentista poistetaan ensimmäinen virke lain säännösten käyttöönottamista koskevan asetuksen antamisesta ja saman momentin toinen virke muutetaan hallintopäätöksen tekemistä tarkoittavaan muotoon. Asioiden periaatteellisen merkityksen

vuoksi on paikallaan, että niistä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa ja että tästä säädetään lailla.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen johdosta hallintovaliokunta ehdottaa 34 d §:n 2 momentin hyväksymistä näin kuuluvana: "(Poist.) Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa väestöryhmästä, johon tilapäistä suojelua voidaan soveltaa, sekä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää."

34 e §. Oleskeluluvan myöntäminen tilapäisen suojelun perusteella. Viitaten 34 d §:n 2 momentin osalta lausuttuun hallintovaliokunta ehdottaa 34 e §:n 2 momenttiin luonteeltaan teknistä muutosta.

34 f §. Tilapäistä suojelua saavan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttämisestä siksi ajaksi, jonka hakijalle tilapäisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa on voimassa. Momentin viimeisen virkkeen mukaan turvapaikkahakemus on kuitenkin käsiteltävä, jos tilapäisen suojelun kesäessä tulee vireille menettely hakijan poistamiseksi maasta.

Asetuksenantovaltuutta on pidettävä liian väljänä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan olevan selkeintä, että turvapaikkahakemusten käsittely säädetään keskeytymään suoraan lain perusteella. Tällöin lakiin on lisättävä säännökset siitä, että hakemusten käsittelyn ylei-

nen keskeytyminen ei tänä aikana estä turvapaikan myöntämistä tilapäistä suojelua saavalle ulkomaalaiselle.

Edellä olevan perusteella hallintovaliokunta ehdottaa 34 f §:n 1 momentin hyväksymistä seuraavan sisältöisenä: "Ulkomaalaisen tekemän turvapaikkahakemuksen käsittely (*poist.*) keskeytetään siksi ajaksi, jonka hänelle tilapäisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa on voimassa. Turvapaikkahakemus voidaan kuitenkin tilapäisen suojelun aikana käsitellä, jos tähän ilmenee perusteltua syytä. Turvapaikkahakemus on (*poist.*) otettava käsiteltäväksi, jos tilapäisen suojelun kestäessä tulee vireille menettely hakijan poistamiseksi maasta."

Lakiehdotuksen 34 f §:n 2 momentin kohdalla valiokunta kiinnittää laajemminkin huomiota tilapäistä suojelua saavan henkilön oikeusapupalveluihin.

55 §. *Muutoksenhaku passintarkastusviranomaisen tai poliisin päätökseen.* Lakiehdotuksen 55 §:n 2 momentissa säädetään muutoksenhakukiellosta poliisin päätökseen, jolla hakijalle on myönnetty oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella. Tällaisessa tilanteessa henkilöllä ei yleensä ole tarvetta saattaa viranomaisen päätöstä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Toisaalta muutoksenhakukiello on asiallisesti tarpeeton, minä vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten 55 §:n 2

momentin poistamista tarpeettomana lakiehdotuksesta.

57 §. *Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen.* Edellä 55 §:n kohdalla lausuttuun viitaten valiokunta ehdottaa 57 §:n 3 momentin 2 kohdan poistamista lakiehdotuksesta. Vastavasti valiokunta ehdottaa 3 momentin 3 ja 4 kohdan muutoksenhakukieltojen poistamista asian raukeamisen johdosta.

Tässä mietinnössä muutoksenhakusäännöksiin tehdyistä muutoksista huolimatta on ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä arvioitava sääntelykokonaisuutta tältäkin osin erinäkökohdat huomioon ottaen.

Säätämisyjärjestys

Koska hallintovaliokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset (34 d §:n 2 momentti), lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/1991) 18 c §:n 1 momentti, 25 §:n 1 momentin 2 kohdan c alakohta, 53 a §:n 1 momentti sekä 57 §:n 2 ja 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 18 c §:n 1 momentti, 53 a §:n 1 momentti ja 57 §:n 3 momentti laissa 537/1999 ja 57 §:n 2 momentti laissa 648/2000, sekä lisätään lakiin uusi 34 d—34 f § (*poist.*) seuraavasti:

18 c ja 25 §
(Kuten HE)

34 d §

Tilapäinen suojelu

Tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että maasta tai sen lähialueilta on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi. Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi. Tilapäisen suojelun kesto on yhteensä enintään kolme vuotta.

(Poist.) Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa väestöryhmästä, johon tilapäistä suojelua voidaan soveltaa, sekä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää.

34 e §

Oleskeluluvan myöntäminen tilapäisen suojelun perusteella

(1 mom. kuten HE)

Ulkomaalaisvirasto myöntää ensimmäisen oleskeluluvan. Jos suojelun tarve jatkuu, poliisi myöntää uuden oleskeluluvan enintään siihen saakka, kun tilapäiselle suojelulle valtioneuvoston päätöksessä määrätty ajanjakso päättyy.

(3 mom. kuten HE)

34 f §

Tilapäistä suojelua saavan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely

Ulkomaalaisen tekemän turvapaikkahakemuksen käsittely (poist.) keskeytetään siksi ajaksi, jonka hänelle tilapäisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa on voimassa. Turvapaikkahakemus voidaan kuitenkin tilapäisen suojelun aikana käsitellä, jos tähän ilmenee perusteltua syytä. Turvapaikkahakemus on (poist.) otettava käsiteltäväksi, jos tilapäisen suojelun kestäessä tulee vireille menettely hakijan poistamiseksi maasta.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

53 a §
(Kuten HE)

55 §
(Poist.)

57 §

Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen

— — — — —
(2 mom. kuten HE)

Valittaa ei kuitenkaan saa ulkomaalaisviraston päätöksestä (poist.), jolla viisumi tai oleskelulupa on peruutettu ennen kuin ulkomaalainen on saapunut maahan (poist.).

(3 mom. 2—4 kohta poist.)
— — — — —

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Lauri Kähkönen /sd
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Kirsi Ojansuu /vihr
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Heli Paasio /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Pekka Ravi /kok
	Valto Koski /sd	Petri Salo /kok
	Esko Kurvinen /kok	Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

HaVM 29/2001 vp — HE 23/2001 vp