

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä marraskuuta 2005 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 198/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Eero Koskenniemi, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- erikoissuunnittelija Tero Mikkola, työministeriö
- hallinto-oikeustuomari Juha Rautiainen, Helsingin hallinto-oikeus
- tulosalueen johtaja Berit Kiuru, Ulkomaalaisvirasto
- komisario Harri Palmu, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos

- johtaja Keijo Sahrman, Suomen Kuntaliitto
- oikeudellinen koordinaattori Elina Castren, Amnesty International, Suomen osasto ry
- tiedottaja Reetta Helander, Pakolaisneuvonta ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Vähemmistövaltuutettu
- AKAVA ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitto - SAKKI ry
- Suomen Ammattikorkeakouluopiskelijajyhdistysten Liitto - SAMOK ry
- Suomen Punainen Risti
- Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin tehtäviksi niin sanotun perheen yhdistämisdirektiivin täytäntöönpanon edellyttämät muutokset. Direktiivillä pyritään lähentämään kolmansien maiden kansalaisten perheenjäseniin sovellettavaa maahantuloa ja maassa oleskelua koskevaa jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä.

Ulkomaalaislain säännökset vastaavat pääosin direktiivin säännöksiä ja ovat osittain direktiiviä suotuisampiakin.

Perhesiteen perusteella tehdyn oleskelulupahakemuksen käsittelylle ehdotetaan yhdeksän kuukauden enimmäisaikaa. Muutoksia ehdotetaan muun muassa perheenjäsenelle myönnettävän oleskeluluvan yleisiin edellytyksiin, per-

heenjäsenen määritelmään sekä perheenjäsenen oikeuteen tehdä ansiotyötä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi ti-lassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Uusi ulkomaalaislaki (301/2004) on tullut voimaan vuoden 2004 toukokuun alussa. Lakia säädettyäessä on ollut nähtävissä, että siihen joudutaan tekemään muutoksia sen hyväksymisen jälkeisessä lähitulevaisuudessa. Eduskunnan hyväksymään lausumaan sisältyykin ajatus, että uutta ulkomaalaislakia koskevat muutosehdotukset tulevat eduskunnan käsittelyyn nopeasti ja yksittäisinäkin asioina erillisen valmistelun pohjalta (HaVM 4/2004 vp).

Käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä saatetaan ulkomaalaislaki vastaamaan perheen-yhdistämisdirektiivin säännöksiä. Uuden ulkomaalaislain valmistelussa ei ole voitu ottaa huomioon kaikkia direktiivin edellyttämiä lainmuutoksia. Voimassa oleva laki vastaa joka tapauksessa varsin pitkälle kyseistä direktiiviä ja on monelta osin sitä suotuisampi ulkomaalaisen kannalta.

Lakiehdotuksella parannetaan kolmansien maiden kansalaisten edellytyksiä perhe-elämän ylläpitämiseen ja perheenyhdistämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä esityksen lähtökohtaa edistää perheen suojelua ja perhe-elämän kunnioittamista.

Hallintovaliokunta on uutta ulkomaalaislakia koskevassa mietinnössään pitänyt asianmukaisena, että perheenjäsenen yleinen määritelmä 37 §:ssä rakentuu aiempaan tapaan suomalaisen ydinperheen sisältöä vastaavasti. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi perheenjäseneksi alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja Suomessa oleskelevan henkilön aviopuoliso on. Ehdotuksen mukainen lisäys mahdollistaa oleskeluluvan myöntämisen Suomessa oleskelevan henkilön aviopuolison lapsille sellaisessakin tilanteessa, jolloin aviopuoliso itse ei muuta Suomeen. Tällöin vaaditaan kuitenkin huoltajan suostumus. Jos kyseessä on yhteishuoltajuus perheenkokoajan aviopuolison ja muualla oles-

kelevan toisen huoltajan välillä, myönnetään oleskelulupa, jos molemmat huoltajat suostuvat siihen.

Voimassa oleva ulkomaalaislaki korostaa lapsen edun huomioon ottamista kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa. Lapsen etu on luonnollisesti yksilöllistä, ja se on sidottu lapsen elämäntilanteeseen ja -olosuhteisiin. Lasta koskevissa hallinnollisissa ja tuomioistuimissa tehtävissä ratkaisussa on keskeistä, että päätöksentekijä selvittää kokonaisvaltaisesti lapsen tilanteen ottaen samalla huomioon lapsen tarpeet ja toivomukset sekä että tältä pohjalta tehdään mahdollisimman hyvä ja oikea ratkaisu (HaVM 4/2004 vp).

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että Suomesta turvapaikkaa hakevien alaikäisten lasten määrä näyttää kasvavan. Vuonna 2004 tällaisia hakijoita on ollut yhteensä 140 ja vuonna 2005 218.

UNHCR kehottaa viranomaisia etsimään lapsen perheen mahdollisimman pian lapsen edun suojelemiseksi. Järjestö korostaa vanhempien ja muiden sukulaisten jäljittämisen merkitystä tarkoituksena luoda yhteys lapsen ja hänen vanhempiensa välille. Jäljittämisen avulla saadaan tietoa, joka tekee mahdolliseksi perheen yhdistämisen myöhemmin joko siinä maassa, jonne lapsi on turvapaikanhakijana tullut, lapsen kotimaassa tai jossakin kolmannessa maassa, jossa vanhemmat ovat.

Ratkaisutoiminnan kannalta ongelmallisimpia ovat alaikäisten yksin tulleiden lasten tekemät turvapaikkahakemukset sekä heidän tekemänsä hakemukset perheenyhdistämiseksi sen jälkeen, kun he ovat saaneet oleskeluluvan Suomeen pakolaisuuden tai suojelutarpeen perusteella. Näissä tapauksissa lapsen todellisen edun selvittäminen saattaa olla hyvin hankalaa.

Valiokunta viittaa myös siihen haitalliseen lieveilmiöön, että jotkut vanhemmat lähettävät

niin sanottuja ankkurilapsia joko yksin tai tuttavansa mukana hakemaan turvapaikkaa Euroopan unionin jäsenmaasta. Pahimmassa tapauksessa matkan järjestää ihmissalakuljettaja. Valiokunta katsoo, että ankkurilapsi-ilmiöön tulee puuttua ja etsiä keinot, joilla estetään lapsen käyttäminen maahantulosäännösten kiertämisen välineenä. Erityinen huolenaihe on se, kuinka moni ihmissalakuljettajan mukana lähetetty lapsi ei ole koskaan saapunut Suomeen, vaan on päätenyt esimerkiksi hyväksikäytön uhriksi.

Päätös perhesiteen perusteella jätettyyn oleskelulupahakemukseen on tehtävä ja annettava tiedoksi lakiehdotuksen perusteella viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Valiokunta korostaa sitä lähtökohtaa, että hakemus tulee käsitellä mahdollisimman pian. Lakiehdotuksen 69 a §:n perusteluissa selostetaan niitä poikkeuksellisia olosuhteita, joissa kyseisen pykälän nojalla yhdeksän kuukauden määräaika voidaan ylittää.

Saadun selvityksen mukaan hallinto-oikeuksien ratkaisutoiminnassa lukuisimmat ja vaikeimmat kysymykset koskevat sen arvioimista, onko perheside aito. Tämän tyyppistä kysymystä ei voitane nykyistä yksityiskohtaisemmin rat-

kaista lainsäädäntötoimin. Tähän nähden hallituksen esitys ei vaikuttane merkittäväällä tavalla hallinto-oikeuksien ratkaisutoimintaan. Esitys ei aseta tuomioistuimille käsittelyaikatavoitteita. Valiokunta luottaa siihen, että hallinto-oikeudet tuntevat myös käsittelyaikojen osalta vastuunsa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kaikille perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneille ulkomaalaisille annetaan oikeus tehdä ansiotyötä ilman työntekijän oleskelulupaa. Työnteon mahdollistaminen helpottaa myös maahan kotoutumista. Suomella on muutoinkin tarve edistää työperäistä maahanmuuttoa.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
 vpj. Veijo Puhjo /vas
 jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
 Nils-Anders Granvik /r
 Lasse Hautala /kesk
 Rakel Hiltunen /sd
 Hannu Hoskonen /kesk

Esko Kurvinen /kok
 Lauri Kähkönen /sd
 Kari Kärkkäinen /kd
 Lauri Oinonen /kesk
 Heli Paasio /sd
 Ahti Vielma /kok
 Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.