

LAKIALOITE 126/2003 vp**Ulkomaalaislaki*****Eduskunnalle*****ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Aloite liittyy hallituksen esitykseen uudeksi ulkomaalaislaiksi (HE 28/2003 vp). Aloitteessa ehdotetaan, että sosiaaliviranomaisia kuultaisiin aina ennen hylkäävän päätöksen tekemistä oleskelulupahakemuksesta, joka koskee yksin Suomeen saapunutta alle 18-vuotiasta lasta. Edelleen ehdotetaan, että alle 18-vuotiaan lapsen alaikäisiä sisaruksia pidettäisiin tämän perheenjäseninä. Niin sanotun nopeutetun menettelyn mukaisesti tehty käännättämispäätös ehdotetaan voitavan panna täytäntöön vasta, kun hallinto-oikeus on ratkaissut vireille tulleen hakemuksen täytäntöönpanon kieltämisestä. Lisäksi ehdote-

taan voimassa olevan ulkomaalaislain (378/1991) 16 §:n 5 momentin mukaisesti (sellaisena kuin se on laissa 640/1993), että pysyvä oleskelulupa voitaisiin myöntää silloin, kun henkilö on laillisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan. Tämän lisäksi ehdotetaan, että Ulkomaalaisvirastolla ei olisi valitus-oikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja että lain soveltamista alaikäisiin koskevan säännöksen korjaaminen olisi välttämätöntä, jotta laki olisi sopusoinnussa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

PERUSTELUT

Hallituksen esityksen mukaan lain yhtenä tarkoituksena on edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. On perusteltua, että ulkomaalaislaki on näin ollen sopusoinnussa kansainvälisten sopimusten kanssa. Ehdotetun säännöksen sanamuoto lain soveltamisesta alaikäisiin (6 §), jonka mukaan kaikessa päätöksenteossa on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin, ei ole sopusoinnussa lap-

sen oikeuksia koskevan sopimuksen 3 artiklan kanssa, joka korostaa, että kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Aloitteessa ehdotetaan lakitekstiä muutettavaksi tämän epäkohdan korjaamiseksi.

Hallituksen ehdottaman ulkomaalaislain 52 §:ssä säädetään jatkuvan oleskeluluvan myöntämisestä Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi. Perusteluissa noste-

taan esiin, että säännös voi erityisesti tulla kyseeseen tapauksissa, joissa alaikäiset lapset ovat tulleet yksin maahan ja heidän vanhempinsa kerrotaan kuolleen tai heidän olinpaikastaan ei ole tietoa. Sillä edellytyksellä, että vanhempien olinpaikka selviää ja lapsen paluu tähän paikkaan voi tapahtua turvallisesti, korostetaan sen sijaan perheen yhdistämistä siellä, missä vanhemmat oleskelevat. Tosin perusteluissa lisätään, että perheen yhdistäminen voi myös tapahtua Suomessa, jos se on lapsen edun mukaista, mutta ajatus siitä, että yksinäinen lapsi ensisijaisesti lähetettäisiin takaisin, jos vanhempien olinpaikka on tiedossa, ei ole sopusoinnussa edellä mainitun säännöksen kanssa, jonka mukaan lapsen edun tulee aina ohjata päätöksentekoa. Jotta voitaisiin varmistautua siitä, onko todella lapsen edun mukaista lähettää hänet takaisin, on perusteltua ennen hylkäävää oleskelulupapäätöstä kuulla sosiaaliviranomaisia siitä, mikä on lapsen etu konkreettisessa tapauksessa.

Ehdotukseen uudeksi ulkomaalaislaiksi sisältyvät myös säännökset oleskeluluvasta perhesiteiden vuoksi, joiden mukaan henkilöt voivat saada oleskeluluvan Suomessa sillä perusteella, että he ovat Suomen kansalaisen tai ulkomaalaisen, jolle on myönnetty oleskelulupa Suomessa, perheenjäseniä. Lakiehdotuksen mukaan perhesiteillä tarkoitetaan puolisoa, samaa sukupuolta olevaa henkilöä, jos parisuhde on rekisteröity, sekä alle 18-vuotiasta naimatonta lasta, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö. Jos Suomessa oleskeleva henkilö on alle 18-vuotias, säännöksen mukaan ainoastaan tämän huoltaja on perheenjäsen. Ulkomailla asuva alaikäinen sisarus sen sijaan ei ole perheenjäsen. Tämä on kohtuutonta ottaen huomioon, että monet niistä lapsista, joita lapsipykälän voitaisiin ajatella koskevan, ovat jääneet orvoiksi, jolloin sisarusukset voivat olla heidän ainoita omaisiaan. Lapsen edun mukaisesti aloitteessa ehdotetaan määritelmää muutettavaksi siten, että myös alaikäisille sisaruksille annetaan perheenjäsenen asema.

Riittävän oikeusturvan tarve on erityisen tärkeä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden osalta, koska heidän valituksensa koskevat aina ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia. Voimas-

sa olevan lain 62 §:n 2 momentin mukaisesti ehdotetaan (201 §), että ns. nopeutetun menettelyn mukaisesti tehty käännättämispäätös voitaisiin panna täytäntöön riippumatta mahdollisen muutoksenhaun vireillesaattamisesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt kysymystä henkilön maasta poistamisesta vielä vireillä olevien valitusten aikana, ja tuomioistuimen mukaan menettely rikkoo oikeutta tehokkaiisiin oikeuskeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, jotka vahvistetaan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa (439/1990, SopS 19). Myös perustuslakivaliokunta on todennut, että tällainen menettely yksittäisissä tapauksissa voi olla ihmisoikeussopimusrikos (mm. PeVL 10/2002 vp). Sen turvaamiseksi, että ulkomaalaisen oikeutta tehokkaiisiin oikeuskeinoihin ei laiminlyödä, on hallinto-oikeudelle annettava riittävästi aikaa ratkaista, voiko päätöksen täytäntöönpano johtaa siihen, että tehty valitus jää merkityksettömäksi. Aloitteessa ehdotetaan tämän vuoksi, että nopeutetun menettelyn mukaan tehtyä käännättämispäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin hallintotuomioistuin on ratkaissut täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen.

Voimassa olevan lain mukaan pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää ulkomaalaiselle, joka on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan (ulkomaalaislain 16 §:n 5 momentti). Viitaten siihen, että kaksi vuotta on suhteellisen lyhyt aika verrattuna EU:n muissa jäsenvaltioissa sovellettavaan ehtoon, hallituksen esityksessä ehdotetaan tätä asumisaikaa pidennettäväksi neljään vuoteen. Koska harmonisointikysymystä ei ole vielä ratkaistu unionin piirissä ja lopputuloksena tullaan ainoastaan vahvistamaan vähimmäisehtoja, jotka jäsenmaiden on täytettävä, ei ole mitään syytä, minkä vuoksi Suomen tulisi tässä vaiheessa asettaa pidemmälle meneviä vaatimuksia. Pidennys neljään vuoteen ei myöskään edistä pyrkimyksiä Suomessa asuvien ulkomaalaisten kotouttamiseen tai sitä, että he tunsisivat olonsa kotoisemmaksi suomalaisessa yhteiskunnassa.

Oleskelulupien käsittelyajat ovat voimassa olevan lain mukaan olleet kohtuuttoman pitkiä

sen vuoksi, että Ulkomaalaisvirastolla on ollut liikaa tehtäviä. Muutosehdotuksen mukaan Ulkomaalaisvirastolle siirtyisi lisäksi monia niistä tehtävistä, joita aikaisemmin hoitivat ulkomaiset lähetystöt. Edelleen on ehdotettu, että Ulkomaalaisvirastolle annettaisiin oikeus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla sen päätös on kumottu tai sitä on muutettu (195 §). Hallinto-oikeudessa päätöksen tehneellä viranomaisella ei tavallisesti ole valitusoikeutta, jos alempi taho muuttaa tai

kumoo sen päätöksen. Koska perustelut syytä ei ole siihen, että Ulkomaalaisvirasto tarvitsisi ehdotetun valitusoikeuden, on epätarkoituksenmukaista kuormittaa viranomaista lisätehtävällä. Tällä perusteella aloitteessa ehdotetaan, että Ulkomaalaisvirastolle ei annettaisi tätä valitusoikeutta.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1—5 §
(Kuten HE)

6 §

Lain soveltaminen alaikäisiin

Tämän lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee 18 vuotta nuorempaa lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.
(2 ja 3 mom. kuten HE)

7—36 §
(Kuten HE)

37 §

Perheenjäsen

Tätä lakia sovellettaessa perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja Suomessa asuva henkilö on. Jos Suomessa asuva henkilö on alaikäinen lapsi, perheenjäseniä ovat hänen huoltajansa ja alaikäiset

sisaruksensa. Perheenjäseneksi katsotaan myös samaa sukupuolta oleva henkilö, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity.
(2 mom. kuten HE)

38—51 §
(Kuten HE)

52 §

Oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Ennen kuin hylkäävä päätös tehdään asiassa, joka koskee alle 18-vuotiasta yksin maahan tullutta lasta, on sosiaaliviranomaisia kuultava siitä, mikä on lapsen edun mukaista.
(2 ja 3 mom. kuten HE)

53—55 §
(Kuten HE)

56 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, ovat olemassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä. Oleskelua pidetään yhtäjaksoisena, jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

57—194 §

(Kuten HE)

(HE:n 195 § poist.)

195—199 §

(Kuten HE:n 196—200 §)

200 §

Käännättämispäätösten täytäntöönpano

(1 mom. kuten HE:n 201 §:n 1 mom.)

Jos päätös käännättämisestä on tehty 103 §:n 1 momentin 2 kohdan tai pykälän 2 momentin

3 kohdan nojalla, päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Jos hakemus päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä on pantu vireille, päätös voidaan panna täytäntöön vasta, kun hallinto-oikeus on ratkaissut kyseisen hakemuksen.

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikasta tulleen ulkomaalaisen käännättämisestä 103 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla, turvallisesta alkuperämaasta tulleen ulkomaalaisen käännättämisestä 103 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännättämisestä 103 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisällynyt vähintään viisi arkipäivää. Jos hakemus päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä on pantu vireille, päätös voidaan panna täytäntöön vasta, kun hallinto-oikeus on ratkaissut kyseisen hakemuksen.

201—213 §

(Kuten HE:n 202—214 §)

Helsingissä 9 päivänä lokakuuta 2003

Eva Biaudet /r