

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Ulkomaalaisen oikeusturvaa lisättäisiin muun muassa korostamalla hallintomenettelylain merkitystä ulkomaalaisasioissa. Ulkomaalaislain soveltamisesta alaikäisiin otettaisiin lakiin säännös, jossa korostetaan lapsen edun huomioon ottamista. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto asettaisi yleiset tavoitteet Suomessa harjoitettavalle maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle.

Maahantulon edellytyksistä otettaisiin ulkomaalaislakiin säännös. Käännyttämisen perusteeksi lisättäisiin lakiin perusteltu epäily seksuaalipalvelujen myymisestä. Perheen yhdistämisen edellytyksistä, siihen liittyvästä menettelystä ja perheenjäsenien määrittämisestä sekä ulkomaalaisviraston päätösvalan laajentamisesta näissä asioissa ehdotetaan säädettäväksi laissa.

Painavasta humanitaarisesta syystä turva-

paikanhakijalle myönnettävästä oleskeluluvasta luovuttaisiin ja sen asemesta turvapaikanhakija, joka pakenee kotimaassaan vallitsevia olosuhteita tai oikeudenloukkausten uhkaa mutta ei täytä turvapaikan saamisen edellytyksiä, voisi saada oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella.

Muutoksenhakuoikeutta laajennettaisiin siten, että ulkomaalaisviraston päätökseen hakemuksesta, jolla on haettu oleskelulupaa Suomeen perheenyhdistämisen perusteella, voitaisiin hakea muutosta. Lisäksi lakiin otettaisiin säännös muutoksenhausta Euroopan talousalueen valtion kansalaisen oleskelulupapäätökseen.

Lisäksi ehdotetaan turvallisten turvapaikkamaiden edellytysten määrittämistä laissa.

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

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Nykytila	3
1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3
1.2. Kansainvälinen vertailu	5
1.3. Nykytilan arviointi	9
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	10
3. Esityksen vaikutukset	12
3.1. Taloudelliset vaikutukset	12
3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	13
4. Asian valmistelu	13
4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	13
Valmisteluelimet	13
Aikaisemmat hallituksen esitykset	13
4.2. Lausunnot	14
5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	14
5.1. Riippuvuus muista esityksistä	14
5.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista	15
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	17
1. Lakiehdotuksen perustelut	17
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	36
3. Voimaantulo	36
LAKIEHDOTUS	
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	37
LIITTEET	
Rinnakkaisteksti	44
Asetusluonnos	60

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Ulkomaalaislaissa (378/1991) säädetään ulkomaalaisen maahantulosta, maastalähdöstä sekä oleskelusta ja työnteosta. Ulkomaalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevät myös ulkomaalaislain nojalla annetut säännökset ja määräykset sekä Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

Ennen perusoikeusuudistusta hallitusmuodon perusoikeudet lähes säännönmukaisesti turvattiin vain Suomen kansalaisille. Uudistetun hallitusmuodon mukaan perusoikeudet koskevat Suomen kansalaisten lisäksi kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia henkilöitä. Hallitusmuodon 16 §:ssä säädetään hyvän hallinnon periaatteista perusoikeutena. Ulkomaalaislaissa säädetään ulkomaalaisen oikeuksista ulkomaalaislain mukaisissa asioissa. Hänellä on oikeus muun muassa käyttää avustajaa ja tulkkia.

Hallitusmuodon 7 §:ssä säädetään, että ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen säädetään lailla. Lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole oikeutta asettua toiseen valtioon. Ulkomaalaislaki sisältää määrittelyn ulkomaalaisen maahantulo- ja maastalähtöpaikoista. Maahantulo- ja maastalähtö on sallittu rajanylityspaikkojen kautta. Lisäksi sisäasiainministeriö voi antaa luvan muualta kuin rajanylityspaikalta tapahtuvaan maahantuloon tai maastalähtöön. Poikkeuksia tähän sääntöön voivat aiheuttaa kansainvälisistä sopimuksista aiheutuvat velvoitteet.

Suomeen saapuvalla ulkomaalaisella on ulkomaalaislain mukaan oltava lupa maahan saapumiseen, maassa oleskeluun ja työnteokseen. Tästä säännöksestä voidaan poiketa Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista johtuen. Esimerkkinä tällaisista sopimuksista ovat muun muassa viisumivapaussopimukset.

Pohjoismaiden kansalaisilla on oikeus saapua maahan ilman passia ja asettua asumaan Suomeen ilman oleskelulupaa sekä tehdä työtä ilman työlupaa. Muiden maiden kansa-

laisilta, mukaan lukien Euroopan unionin (EU) jäsenvaltiot ja Euroopan talousalueen (ETA) valtiot, vaaditaan oleskelulupa. Kuitenkin viimeksi mainittujen valtioiden kansalaisten osalta oleskelulupaehdot ovat pitkälti muodollisia. Liikkumisoikeus antaa näiden maiden kansalaisille mahdollisuuden muuttaa vapaasti alueella maasta toiseen, jos tarkoituksena on työn hakeminen, työn tekeminen, yrityksen perustaminen, itsenäisen ammatin harjoittaminen tai opiskelu. Myös muu peruste voidaan hyväksyä, jos henkilö pystyy rahoittamaan oleskelunsa. Liikkumisvapaus on rajoitettu koskemaan ryhmiä, joiden ei tarvitse turvautua vastaanottavan maan sosiaaliturvaan. EU:n jäsenvaltion tai ETA-valtion kansalaisella on oltava Suomeen saapuaan passi tai matkustusasiakirjana hyväksytty henkilötodistus.

Viisumi on matkailua tai muuta lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävä lupa, jonka perusteella ulkomaalainen voi saapua Suomeen. Hänen tulee täyttää myös muut maahantulolle asetetut ehdot. Keskeisin viranomaisen viisumiasioissa on ulkoasiainministeriö. Muita viranomaisia ovat sisäasiainministeriö, ulkomaalaisvirasto, passintarkastusviranomainen ja paikallispoliisi. Ulkoasiainministeriö antaa sisäasiainministeriötä kuultuaan edustustoille ohjeet viisumin myöntämismenettelystä. Viisumin myöntää ulkomailla pääsääntöisesti Suomen diplomaattinen edustusto tai lähetetyn konsulin virasto.

Ulkomaalaislain mukaan oleskelulupia ovat määräaikainen ja pysyvä oleskelulupa. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään vähintään vuodeksi, jollei ulkomaalaisen maassa oleskelun tarkoituksesta muuta johdu tai jollei ulkomaalainen hae oleskelulupaa lyhyemmäksi ajaksi. Ulkomaalaiselle, joka on EU:n jäsenvaltion tai ETA-valtion kansalainen, myönnetään määräaikainen oleskelulupa pääsääntöisesti viideksi vuodeksi. Sama koskee hänen puolisoaan, hänen huollettavia omia ja puolison vanhempia sekä hänen omia ja puolison lapsia, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai huollettavia.

Oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan

saapuneelle Suomessa myöntää ulkomaalaisvirasto, paitsi EU:n tai ETA-valtion kansalaiselle, jolle luvan myöntää paikallispoliisi.

Pysyvää oleskelulupaa voi hakea sen jälkeen, kun ulkomaalainen on oleskellut luvallisesti Suomessa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan, jollei oleskelun tarkoituksesta tai luonteesta muuta johdu. Esimerkiksi opiskelu- tai harjoittelutarkoituksessa oleskelu ei oikeuta pysyvään oleskelulupaan. Uutta määräaikaista ja pysyvää oleskelulupaa haetaan asuinpaikkakunnan poliisilta.

Oleskeluluvan myöntää ulkomailla pääsääntöisesti Suomen diplomaattinen edustusto tai lähetetyn konsulin virasto. Määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää ulkomailta, jos ulkomaalaisen lähiomainen asuu Suomessa taikka jos ulkomaalaisella on suomalainen syntyperä tai muu side Suomeen. Lisäksi oleskelulupa voidaan myöntää opiskelua varten, jos ulkomaalaisen toimeentulo Suomessa on turvattu, työntekoa varten tai jos painava humanitaarinen syy tai muu erityinen syy puoltaa luvan myöntämistä. Valtioneuvosto voi päättää, missä muissa tapauksissa oleskelulupa voidaan myöntää ulkomailla.

Ulkomaalaislaissa säädetään hyvin yleisesti perhe-elämän perusteella myönnettävän oleskeluluvan myöntämisedellytyksistä. Käytäntö on perustunut pitkälti sisäasiainministeriön 26 päivänä marraskuuta 1993 antamaan perheenyhdistämisoheeseen. Se on koskenut pakolaisen ja häneen verrattavan henkilön perheen yhdistämistä.

Ulkomaalainen, joka aikoo työskennellä Suomessa tarvitsee pääsääntöisesti työluvan, jota on haettava ennen maahan saapumista. EU:n ja ETA-valtion kansalainen, tämän puoliso ja heidän alle 21-vuotiaat lapsensa (tai huollettavat lapsensa) eivät tarvitse työ lupaa. Lisäksi työlupavelvollisuudesta vapautettuja ovat muun muassa sellaiset ulkomaalaiset, jotka ovat saaneet pysyvän oleskeluluvan.

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle, jolla on määräaikaisten oleskelulupa, työluvan myöntää työviranomaisena. Työlupaa haetaan yleensä yhdessä oleskeluluvan kanssa, joten asiointi Suomessa oleskelevan osalta tapahtuu paikallispoliisin luona. Ulkomaalaiselle, jolla ei ole oleskelulupaa, työluvan myöntää ulkomaalaisvirasto tai paikallispoliisi oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Tällöin hankitaan työvoimaviranomaisen lausunto. Uutta työ lupaa tai työluvan ehtojen muutta-

mista haetaan asuinpaikkakunnan poliisilta. Työlupa myönnetään pääsääntöisesti yhdeksi vuodeksi. Työlupa raukeaa, kun oleskelulupa lakkaa olemasta voimassa.

Ulkomaalaislain mukaisessa turvapaikkamenettelyssä turvapaikka voidaan antaa henkilölle, joka täyttää pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968), jäljempänä *pakolaissopimus*, pakolaismääritelmän. Pakolaiseksi katsotaan ulkomaalainen, joka on saanut turvapaikan Suomessa tai joka on otettu Suomeen Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) hyväksymänä kiintiöpakolaisena, taikka joka on saanut oleskeluluvan Suomessa edellä mainittujen henkilöiden perheenjäsenenä.

Suomessa on ollut käytössä kaksi muuta niin sanottua suojan antamiseen perustuvaa oleskelulupaluokkaa turvapaikan lisäksi. Oleskelulupa on voitu myöntää turvapaikanhakijoille, joilla katsotaan perusteena olevan suojelun tarve tai painavat humanitaariset syyt. Suurin osa turvapaikanhakijoista on käytännössä saanut oleskeluluvan painavasta humanitaarisesta syystä. Viimeksi mainittuja perusteita ovat olleet muun muassa ulkomaalaisen kotimaassa tai vakinaisessa asuinmaassa vallitseva sisällissota tai luonnonmullistus.

Ulkomaalaiselle, joka ei ole täyttänyt turvapaikan saamiseen vaadittavia edellytyksiä, mutta jonka ei katsota voivan palata turvallisesti pysyvään asuinmaahansa tai kotimaahansa, voidaan myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi.

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 293/1992 vp) turvallisiksi maiksi on katsottu pohjoismaat ja ne EU:n jäsenvaltiot, jotka ovat ilman maantieteellistä varaumaa liittyneet pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen. Molemmat edellytykset täyttäviä maita olivat Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Iranti, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Liechtenstein, Luxemburg, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksan Liittotasavalta, Slovakia, Sveitsi, Tanska ja Tšekki.

Valtioneuvosto hyväksyi 21 päivänä tammikuuta 1994 kannanoton, jonka mukaan Latviaa, Liettuaa, Unkaria, Venäjän federaatiota ja Viroa voidaan pitää näiden maiden omille kansalaisille ulkomaalaislain 32 §:n 3 momentissa, joka on nyttemmin kumottu, tarkoitettuina turvallisina maina. Unkaria

voitiin pitää turvallisena maana kaikille sieltä saapuville turvapaikanhakijoille. Kannanotossa korostettiin kuitenkin, että vastaisuudessa jokaisen myös turvallisesta maasta tulleen hakemus käsitellään yksilöllisesti. Lisäksi siinä todettiin, että valtioneuvosto tarkistaa tarpeen vaatiessa kannanottoaan sanottujen maiden pakolaispolitiikan kehityksen valossa. Valtioneuvoston kannanoton jälkeen Baltian maista ja Venäjältä tulevien turvapaikanhakijoiden määrä väheni huomattavasti.

Turvallisina maina on pidetty siis sekä turvallisia turvapaikkamaita että turvallisia lähtömaita. Ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain (1269/1997), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998, mukaisesti nopeatenttia menettelyä sovelletaan muiden siinä mainittujen perusteiden ohella vain turvallisiin turvapaikkamaihin. Turvallisiin lähtömaihin sitä ei sovelleta.

Ulkomaalainen, jolla ei ole oikeutta tulla maahan tai hänen oleskeluaan maassa ei sallita, käännytetään tai karkotetaan maasta. Käännyttämisestä päättää ulkomaalaislain mukaan yleensä passintarkastusviranomaisen. Silloin kun ulkomaalainen on hakenut turvapaikkaa Suomessa tai hän on viisumin perusteella tai viisumivapaasti maahan tullut ulkomaalainen, jonka oleskelun jatkaminen maassa edellyttäisi oleskelulupaa mutta jolle ei ole sitä myönnetty, käännyttämisestä päättää kuitenkin ulkomaalaisvirasto. Maasta karkottamisesta päättää poliisin esityksestä ulkomaalaisvirasto.

Hallinnollisena turvaamistoimena voidaan tietyissä tilanteissa käyttää ulkomaalaisen säilöönottoa. Tällaisia tilanteita ovat muun muassa perusteltu aihe olettaa, että ulkomaalainen tekee rikoksia, piileskelee tai jos hänen henkilöllisyytensä on selvittämättä. Alle 18-vuotiaita ei saa ottaa säilöön: kuulematta sosiaaliviranomaista tai ulkomaalaisvaltuutettua. Säilöönotosta päättää poliisi, jonka tulee ilmoittaa asiasta paikkakunnan alioikeudelle, joka tekee päätöksen säilössä pitämisestä.

Turvapaikkalautakunta on lakkautettu ja 1 päivästä tammikuuta 1998 sen tehtävät ovat siirtyneet Uudenmaan lääninoikeudelle. Uudistuksen mukaan Uudenmaan lääninoikeuteen saa valittaa ulkomaalaisviraston päätöksestä, joka koskee turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa tai pakolaisuuden lakkaamista taikka ulkomaalaisviraston

käännyttämistä ja siihen liittyvää maahantulokieltoa koskevasta päätöksestä muussa kuin lain 34 a §:ssä säädettyssä tapauksessa sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Uudenmaan lääninoikeuden päätökseen saa hakea muutosta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Ulkomaalaisviraston päätökseen, joka koskee maasta karkottamista ja siihen liittyvää maahantulokieltoa, muukalaispassin, pakolaisen matkustusasiakirjan, viisumin tai oleskeluluvan peruuttamista taikka pysyvän oleskeluluvan epäämistä, saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta ilman valituslupaa sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Valtioneuvosto voi antaa sodan aikana tai sodanvaaran uhatessa taikka silloin kun valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi on tarpeen ulkomaalaisen maahantulosta, maassa oleskelusta, työnteosta ja maasta lähdöstä määräyksiä, jotka poikkeavat ulkomaalaislain säännöksistä tai määräyksistä.

Vastaavan tapaisesta poikkeuksesta perusoikeuksiin nähden säädetään hallitusmuodon 16 a §:ssä. Siinä todetaan, että poikkeuksia perusoikeuksiin voidaan tehdä silloin, kun se on välttämätöntä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai siihen rinnastettavien poikkeuksellisten olojen aikana. Poikkeustoimien tulee olla ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Ulkomaalaislain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovat asianomainen ministeriö, ulkomaalaisvirasto ja poliisi. Maahantuloa ja maastalähtöä koskevia sääntöjä valvovat myös passintarkastajat. Työviranomaiselle kuuluu työntekoa koskevien säädösten ja määräysten valvonta.

1.2. Kansainvälinen vertailu

Kansainvälinen vertailu perheen yhdistämisasioissa

Yleistä. Keskeinen sopimusmääräys on Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden tekemän yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990, Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artikla. Sopimus ei nimenomaisesti tunnusta ulkomaalaisen maahantulo- ja maassaolo-oikeutta, mutta valtio voi tietyin edellytyksin rikkoa

perhe-elämän suojaa koskevaa sopimusmääräystä esimerkiksi epäämällä perheenjäseneltä oleskeluluvan.

Euroopan yhteisöjen maahanmuuttoministerit ovat 1 päivänä kesäkuuta 1993 hyväksyneet päätöslauselman perheen yhdistämistä koskevien kansallisten käytäntöjen yhdenmukaistamisesta. Parhaillaan EU:ssa on vireillä useita säädöshankkeita, jotka koskettavat oleskelulupia perheen yhdistämisen perusteella.

Monissa EU:n jäsenvaltioissa perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa sillä edellytyksellä, että hänellä on riittävästi varoja tai että kyseisessä maassa jo oleskeleva perheenjäsen ottaa vastatakseen maahan tulevan toimeentulosta ja järjestää tälle asunon. EU:n tähän lähtökohtaan perustuu pitkälti myös komission ehdotus yleissopimukseksi kolmansien valtioiden kansalaisten jäsenvaltioihin pääsyn säännöistä (KOM(97)387lopull.), jonka käsittely on alkanut EU:n oikeus- ja sisäasiainneuvoston alaisissa työryhmissä. EU:n jäsenvaltioissa myös ydinperheen ulkopuoliset sukulaiset kuten esimerkiksi täysi-ikäisen iäkkäät vanhemmat voivat useinkin saada oleskeluluvan, mikäli heidän toimeentulonsa on turvattu, jolloin heidän maahanmuuttonsa ei rasita vastaanottavan maan julkistaloutta. Muiden jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmät eroavat kuitenkin suomalaisesta. Toimeentuloehdon asettaminen on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan kanssa sopusoinnussa, sillä sopimusmääräyksen mukaan perhe-elämän suojaan saadaan puuttua maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi. Suomessa valtioneuvosto on 16 päivänä lokakuuta 1997 antamassaan periaatepäätöksessä hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi katsonut, että elatuskykyyn ja asumisoloihin tulisi kiinnittää huomiota ainoastaan tilapäisluonteisella oleskeluluvalla oleskelevien perheenjäsenten oleskelulupaharkinnassa.

Norja. Perheen yhdistämistä voivat hakea henkilöt, joille on annettu turvapaikka tai pakolaisasema, ja henkilöt, joilla on pysyvä oleskelulupa. Myös tilapäisen suojelun tarpeen vuoksi oleskeluluvan saaneet voivat hakea oikeutta puolison ja lasten saapumiseksi Norjaan. Hakemuksen tekevät perheenjäsenet lähtömaassa Norjan edustustoon. Perheenjäseniksi katsotaan yli 18-vuotias avio- tai avopuoliso, alle 18-vuotiaat naimattomat lapset, alle 18-vuotiaan vanhemmat ja

alaikäiset sisarukset. Lähtökohtaisesti hakijan on osoitettava, että hän pystyy toimeentulollaan takaamaan perheelleen riittävän elintason ja asumisolosuhteet. Poikkeuksena ovat pakolaisaseman saaneet henkilöt, Pohjoismaiden kansalaiset ja pysyvän oleskeluluvan saaneet. Humanitaarisista syistä oleskeluluvan saaneiden tulee täyttää toimeentulovaatimus. Pääsääntö on myös, että hakija vastaa perheenjäsentensä matkakustannuksista Norjaan. Pakolaisaseman saaneet henkilöt ovat poikkeus tästä.

Ruotsi. Perheen yhdistämistä voivat hakea henkilöt, joilla on oleskelulupa Ruotsissa. Hakemus tulee tehdä Ruotsin edustustossa hakijan lähtömaassa. Vain poikkeustapauksissa hakemuksen voi tehdä Ruotsissa asuva henkilö. Perheenjäseniksi katsotaan yli 18-vuotias avio- tai avopuoliso ja alle 20-vuotiaat naimattomat lapset. Jos avioliitto on solmittu vasta Ruotsissa olevan henkilön Ruotsiin saapumisen jälkeen, oleskelulupa myönnetään puolisolalle ensin kuudeksi kuukaudeksi. Kielteisestä päätöksestä saa hakea muutoista valittamalla.

Tanska. Perheenjäseniksi perheen yhdistämisessä katsotaan aviopuoliso tai avopuoliso. Suhteen tulee olla kestänyt noin puoletatoista vuodesta kahteen vuoteen. Lapsista alle 18-vuotiaat naimattomat vanhempiensa luona asuvat lapset katsotaan perheenjäseniksi. Avio- tai avopuolisolle myönnettävän oleskeluluvan ehdoksi voidaan asettaa, että Tanskassa asuva puoliso todistettavasti kykenee elättämään puolisonsa. Elatuskyvyn todistamista ei yleensä vaadita pakolaisaseman saaneelta henkilöltä. Pääsääntöisesti vanhemmat ovat taloudellisesti vastuussa lastensa elatuksesta. Jos kyseessä on Tanskassa asuva siirtolainen, perheen yhdistämisen ehtona on, että henkilö on asunut maassa kauemmin kuin viimeiset viisi vuotta. Perheen yhdistämisen perusteella oleskeluluvan voivat saada Tanskassa laillisesti oleskelevan henkilön vanhemmat, jotka ovat yli 60-vuotiaita edellyttäen, että henkilö sitoutuu vastaamaan heidän elatuksestaan. Pakolaisen ollessa kyseessä soveltuvat samat ehdot.

Alankomaat. Oleskelulupa perheen yhdistämisen perusteella ovat oikeutettuja maassa oleskelevan avio- tai avopuoliso ja alle 18-vuotiaat lapset. Yli 65-vuotiaille vanhemmille voidaan myöntää oleskelulupa, jos humanitaariset syyt puoltavat luvan myöntämistä. Hakemuksen perheen yhdistämiseksi

voi tehdä Alankomaissa tai Alankomaiden edustustossa ulkomailla. Kielteiseen päätökseen voi hakea muutosta valittamalla sisäasiainministeriön maahanmuutto- ja kansalaisuusyksikköön. Perheen yhdistämiselle asetetut vaatimukset vaihtelevat riippuen hakijan oleskelulupa-statuksesta. Jos henkilö on saanut Alankomaiden kansalaisuuden tai hänellä on pysyvä oleskelulupa Alankomaissa, häneltä vaaditaan riittävä toimeentulo perheen elättämiseen. Henkilöllä on näin oltava vähintään vuoden yhtäjaksoinen työsuhde. Työttömän osalta arvioidaan aikaisempia työsuhteita. Tietty sosiaalietuudet hyväksytään myös tuloiksi. Hakija, jolla on määräaikainen oleskelulupa, voi myös hakea perheen yhdistämistä, jos hän täyttää toimeentulolle ja asumisolosuhteille asetetut vaatimukset. Jos ulkomaalainen tarvitsee saavuttuaan sosiaaliavustusta, oleskelulupa voidaan peruuttaa tai sen jatkamisesta voidaan kieltäytyä. Pakolaisaseman saaneelta hakijalta ei vaadita vähimmäistoimeentuloa.

Belgia. Perheen yhdistämistä voivat hakea maassa oleskelevan yli 18-vuotias aviopuoliso, jolloin yhdessä asumisen ehdon on täyttyvä, alle 18-vuotiaat lapset ja alaikäisten lasten vanhemmat. Hakemus voidaan tehdä Belgiassa tai Belgian ulkomaan edustustossa. Niiden maiden kansalaisten, joilta vaaditaan viisumi Belgiaan täytyy tehdä hakemuksensa Belgian edustustoon lähtömaassaan. Belgiasa oleskelevan on esitettävä todistus olemassa olevasta työsuhteesta, joka on jatkunut vähintään kolme kuukautta. Kielteisestä päätöksestä voidaan hakea muutosta valittamalla ulkomaalaisvirastoon. Valituksella on lykkäävä vaikutus. Toinen valitusaste on korkein hallintotuomioistuin. Tällöin valituksella ei ole lykkäävää vaikutusta.

Espanja. Pääsääntö on, että kaikki maahanmuuttajat, jotka asuvat laillisesti maassa voivat tuoda perheensä mukanaan. Heillä tulee olla voimassa olevat työ- ja oleskeluluvat. Perheen yhdistämisen perusteella oleskeluluvan voivat saada aviopuoliso ja alle 18-vuotiaat lapset. Hakemus voidaan tehdä Espanjassa tai Espanjan edustustossa ulkomailla. Kielteiseen päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla tuomioistuimeen.

Iso-Britannia. Henkilöt, joilla on oikeus hakea perheen yhdistämistä, ovat pakolaisaseman saaneet, turvapaikanhakijat, joille on annettu erityinen oleskelulupa, jolloin päätöksestä on täytynyt kulua neljä vuotta sekä ryhmät, joille on poikkeuksellisesti an-

nettu oleskelulupa (esimerkiksi 68 vakavasti sairasta henkilöä serbien keskitysleiriltä Manjacasta). Lisäksi perheen yhdistämistä voivat hakea työluvan haltijat. Hakemuksen voi tehdä ainoastaan Ison-Britannian edustustoissa ulkomailla. Perheenjäseniksi katsotaan Ison-Britannian kansalaisen tai pysyvän oleskeluluvan haltijan aviopuoliso, joka on yli 16-vuotias Isoon-Britanniaan saapumispäivänä tai päivänä, jolloin oleskelulupa on annettu, ja naimattomat alle 18-vuotiaat lapset. Perheen huoltamisesta tehdään kirjallinen sitoumus ja myöhemmin mahdollinen vastaanotettu sosiaaliavustus peritään takaisin. Puolisolle annetaan ensin vuoden määräaikainen oleskelulupa, ja jos perhe on tarvinnut tuona aikana sosiaaliavustusta, voidaan oleskelulupaa kieltäytyä jatkamasta. Maahanmuutto- ja sosiaaliviranomaiset valvovat yhteistyössä säännöksen toteutumista.

Kanada. Perheen yhdistäminen kuuluu niin sanottuun Family Class -nimiseen maahantulopaluuokkaan. Tähän kuuluvat Kanadassa asuvan henkilön aviopuoliso, naimattomat alle 21-vuotiaat lapset, vanhemmat sekä iso- vanhemmat. Edellytyksenä oleskeluluvan myöntämiselle perheenjäsenille on, että Kanadassa oleskelevalla henkilöllä on työpaikka. Hänen tulee allekirjoittaa perheenjäseniensä elatusta koskeva niin sanottu sponsoroimisopimus, joka on oikeudellisesti sitova. Jos henkilö viiden vuoden aikana maahantulosta laskettuna joutuu turvautumaan sosiaaliturvaan, hän on velvollinen maksamaan avustuksen takaisin. Poikkeuksia elatusvaatimuksesta on tehty vasta vähän aikaa maassa asuneiden kohdalla, koska heidän ei ole katsottu vielä asettuneen yhteiskuntaan. Lisäehtona Kanadaan muutettaessa on, että maahanmuuttaja on läpäissyt terveystarkastuksen. Maahanmuuttajan tulee myös esittää kotimaansa poliisin antama todistus siitä, että hän ei ole syyllistynyt mihinkään rangaistavaan tekoon.

Ranska. Henkilöllä, joka haluaa saada perheen yhdistämistä koskevan asian vireille, on oltava oleskelulupa vähintään vuodeksi. Hakijan tulee myös osoittaa laillisen oleskelun tarkoitus vähintään kahdeksi vuodeksi. Tilapäiset työntekijät, harjoittelijat ja turvapaikanhakijat eivät täytä tätä vaatimusta. Perheen yhdistämisen perusteella oleskelulupaa voivat hakea Ranskassa oleskelevan aviopuoliso ja alaikäiset lapset tai lailliset huollettavat. Henkilön tulee voida osoittaa, että hänellä on riittävä asumistaso ja riittävät

taloudelliset mahdollisuudet huolehtia perheenjäsenistään. Pakolaisaseman saanut henkilö saa kymmenen vuoden oleskeluluvan, joka automaattisesti annetaan myös hänen aviopuolisolleen ja alaikäisille lapsilleen. Avioliiton tulee olla solmittu ennen pakolaisaseman saamista tai se on täytynyt kestää vähintään vuosi.

Saksa. Pysyvän oleskeluluvan haltijalla on mahdollisuus saada perheenjäsenensä asumaan Saksaan, jos hänellä on riittävän suuri asunto ja hän kykenee osoittamaan, että pystyy huolehtimaan taloudellisesti perheestään. Pysyvä oleskelulupa myönnetään yleensä, kun henkilö on oleskellut Saksassa viisi vuotta, hän täyttää asumiselle ja toimeentulolle asetetut vaatimukset ja hän osaa saksan kielen. Laillisesti oleskeleva henkilö pääsääntöisesti saa luoksensa alaikäiset, 16-vuotiaat ja sitä nuoremmat huollettavansa. Yli 16-vuotias voi saada oleskeluluvan perheen yhdistämisen perusteella, jos hän osaa saksaa ja hänen voidaan olettaa integroituvan erityisen hyvin saksalaiseen yhteiskuntaan hänen koulutuksestaan tai aikaisemmasta elämäntilanteestaan johtuen. Turvapaikan saaneet henkilöt saavat aviopuolisonsa ja alle 18-vuotiaat naimattomat lapsensa luokseen. Tilapäisen suojelun tarpeen vuoksi Saksassa oleskelevat henkilöt voivat saada puolison ja alaikäiset lapsensa maahan olemassaolevan kiintiön puitteissa. Pääsääntöisesti hakemus täytyy tehdä Saksan edustustossa ulkomailla. Poikkeustapauksissa se on mahdollista tehdä Saksassa. Kielteiseen päätökseen voi hakea muutosta valittamalla Kölnin hallintotuomioistuimeen. Valitus on tehtävä kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Valituksella ei ole lykkäävää vaikutusta. Ylin valitusaste on korkein hallintotuomioistuin.

Sveitsi. Perheen yhdistämisessä perheenjäseniksi katsotaan aviopuoliso tai avopuoliso, jolloin avioliitonomaisen suhteen on täytynyt jatkua hyvin pitkään, ja alle 18-vuotiaat lapset. Joidenkin Euroopan maiden kansalaisten kohdalla noudatetaan lasten ikärajana 20 vuotta. Joissakin tapauksissa yli 60-vuotiaat vanhemmat saavat oleskeluluvan perheen yhdistämisen perusteella. Edellytyksenä on, että kyseinen vanhempi ei ole enää ansiotyössä ja hän on lapsestaan riippuvainen. Sveitsissä olevalla omaisella on oltava työpaikka ja asunto ennen kuin oleskelulupa omaiselle myönnetään.

Kansainvälinen vertailu matkustajavakuu-

tuksen vaatimuksesta viisuminannon edellytyksenä

Yleistä. Matkustajavakuutuksen vaatimista koskevat käytännöt vaihtelevat sekä maittain että edustustojen mukaan. Suurin osa EU-maista pääsääntöisesti edellyttää hakijoilta matkustajavakuutusta.

Alankomaat. Perussääntö on, että siellä missä muut EU-maat edellyttävät vakuutusta, myös Alankomaat edellyttää. Syynä on se, että muussa tapauksessa hakemukset ohjautuisivat Alankomaitten edustustoihin. Vakuutuksen tulee kattaa sairaus- ja sairaalakulut mukaan lukien kotiutus. Vakuutuksen on oltava voimassa koko matkan ajan. Mikäli viisuminhakija ei itse pysty vakuutusta järjestämään, vastaanottajan on se tehtävä Alankomaista käsin. Näiden tapausten käsittely perustuu kuitenkin pitkälti tapauskohtaiseen harkintaan.

Belgia. Belgia vaatii kutsujan allekirjoittaman vakuutuksen ja taloudellisen sitoumuksen siitä, että kutsuja vastaa viisuminhakijan maassa oleskelusta aiheutuvista kustannuksista. Sisäministeriö tarkistaa pystyykö sitoumuksen antaja vastaamaan sitoumuksistaan. Belgian suurlähetystöt vaativat joissakin maissa matkustajavakuutuksen. Eri asemamaissa vallitseva muiden EU-maiden käytäntö vaikuttaa tähän.

Espanja. Espanjalla ei ole yhtenäisiä määräyksiä tai ohjeita matkustajavakuutuksen vaatimisesta. Pääsääntöisesti noudatetaan muitten asemamaissa olevien EU-edustustojen käytäntöä.

Italia. Vakuutuksen vaatimisesta ei ole selviä ohjeita. Sääntönä kuitenkin on, että vakuutus vaaditaan. Sen on katettava sekä sairaus- että sairaalakulut ja oltava voimassa koko matkan ajan. Asemamaittain eroja saattaa esiintyä muitten EU-maitten käytäntöä mukaillen.

Itävalta. Matkustajavakuutus vaaditaan kaikilta tai hakijan on muulla keinolla osoitettava omaavansa riittävät varat myös sairaus- ja sairaalakulujen sekä oleskelukulujensa kattamiseen. Viisumia ei myönnetä, ellei ehto täyty. Vakuutuksen on oltava voimassa koko matkan ajan.

Kreikka. Ei vaadi matkustajavakuutusta viisumin myöntämisen edellytyksenä.

Luxemburg. Vakuutus vaaditaan, jos tulee maahan saamaan hoitoa. Vakuutuksen on katettava aiheutuvat kulut. Muutoin vakuutusta ei vaadita.

Portugali. Vakuutus vaaditaan kaikilta ja sen tulee kattaa sairaus- ja sairaalakulut. Vakuutuksen on oltava voimassa koko matkan ajan. Vastaanottaja voi myös sitoutua korvaamaan kaikki sairauskulut. Asiasta on säädetty lain tasolla.

Ranska. Vakuutuksen vaatiminen riippuu asemamaassa olevien muiden EU-maiden edustustojen käytännöstä. Vakuutuksen tulee kattaa sairaus-, sairaala ja kotiutuskulut ja sen on oltava voimassa koko matkan ajan.

Saksa. Saksalla ei ole yhdenmukaista käytäntöä sen suhteen, vaaditaanko vakuutus vai ei. Tämä riippuu muun muassa yleisestä tulotasosta hakijan kotimaassa ja kahdenvälisen sosiaaliturvasopimuksen olemassaolosta. Jos hakija tulee maasta, jonka tulotaso vastaa Saksan tulotasoa, vakuutusta ei yleensä vaadita eikä myöskään silloin, jos mailla on kahdenvälinen sosiaaliturvasopimus. Sen sijaan vakuutus vaaditaan, jos hakija tulee hoidattamaan jotakin sairautta. Vakuutuksen tulee kattaa välttämättömät, akuutit hoitotimenpiteet. Vakuutuksen on oltava voimassa koko matkan ajan. Vastaanottaja voi myös sitoutua vastaamaan sairauskuluista. Käytäntö perustuu ulkomaalaislakiin.

Ruotsi. Ruotsi ei vaadi tällä hetkellä vakuutusta, mutta suunnittelee pakollisen matkustajavakuutuksen käyttöön ottoa.

Tanska. Tanska ei vaadi matkustajavakuutusta.

Norja. Matkustajavakuutusta ei vaadita.

Islanti. Matkustajavakuutusta ei tällä hetkellä vaadita. Kaikki viisumihakemukset on kuitenkin alistettava pääkaupunkiin muun muassa vastaanottajataarkistusten tekemiseksi.

1.3. Nykytilan arviointi

Hallintomenettelylain (598/1982) soveltamisesta ei ole ollut erillistä säädöstä ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaisasioiden osalta on käytännössä kuitenkin noudatettu hallintomenettelylain periaatteita lukuun ottamatta eräitä Suomen edustustojen tekemiä päätöksiä. Menettelyä on ulkoasiainhallinnon taholta perusteltu jo pitkään noudatetulla kansainvälisellä käytännöllä. Oleskelulupapäätöksistä perustelut on annettu suullisesti hakijalle tiedoksi.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 37 §:n mukaiset käännyttämisen perusteet ovat luettavissa kääntäen edellytyksiksi ulkomaalaisen maahantulolle. Ulkomaalaisen maahan-tulo, joka ei täytä näitä edellytyksiä, voidaan

estää. Mikäli maahantulon edellytyksistä säädettäisiin ulkomaalaislaissa, ne muodostaisivat viranomaisille selkeät soveltamissäännöt. Nämä edellytykset voisivat soveltuvien osin toimia myös viisumin myöntämisen edellytyksenä.

Ulkomaalaislain 18 §:n 1 momentin mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää ulkomailla, jos ulkomaalaisen lähiomainen asuu Suomessa taikka jos ulkomaalaisella on suomalainen syntyperä tai muu side Suomeen. Lain 19 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaisvirasto voi myöntää oleskeluluvan Suomessa asuvan, 35 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun pakolaisen taikka oleskeluluvan suojelun tarpeen tai humanitaarisista syistä saaneen henkilön ulkomailla oleskelevalle 35 §:n 1 momentin 3—5 kohdassa tarkoitetulle perheenjäsenelle tämän Suomessa olevan omaisen hakemuksesta. Sisäasiainministeriön 26 päivänä marraskuuta 1993 antama perheen yhdistämisohe koskee pakolaisen ja häneen verrattavan henkilön perheen yhdistämistä. Muiden ulkomaalaisten osalta ohjeet on annettu yleisessä oleskelulupa- ja työluopaohjeessa. Vireillepanomenettelyn osalta nykyisessä laissa pakolaiset ja heihin verrattavat henkilöt asetetaan eri asemaan muihin ulkomaalaisiin nähden. Ulkomaalaislaissa on tarpeen säätää perheenjäsenen käsitteestä, perheen yhdistämistä koskevista edellytyksistä sekä siihen liittyvästä menettelystä.

Useassa Euroopan maassa edellytykset oleskelulupien myöntämiselle pakolaisten perheenjäsenelle ovat lievemmät kuin muiden ulkomaalaisten perheenjäsenelle. Tämä on lähtökohtana myös eräissä EU:ssa valmistuneissa tai valmisteltavana olevissa asiakirjoissa. Suomessa ei kuitenkaan ole ollut tarvetta pakolaisten perheenjäsenten parempaan kohteluun ulkomaalaislain säätämien seikkojen suhteen, sillä yleisesti ottaen kaikkien Suomessa pysyväisluonteisesti asuvien henkilöiden perheenjäsenet saavat eurooppalaisittain katsoen hyvin suotuisan kohtelun, kun Suomessa ei sovelleta heidän kohdallaan muualla Euroopassa käytössä olevia yleisiä odotusaikasaantöjä tai toimeentuloehtoja.

Turvapaikkamenettelyssä turvapaikka voidaan antaa henkilölle, joka täyttää pakolaisopimuksen pakolaismääritelmän. Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa on laskenut vuoden 1992 jälkeen. Vuonna 1990 Suomeen saapui 2 743 turvapaikanhakijaa. Vuonna 1996 turvapaikanhakijoita oli 711 ja

vuonna 1997 heitä oli 973. Turvapaikkoja, joiden saajat siis katsotaan pakolaisiksi, on Suomessa myönnetty käytännössä vähän. Vuonna 1995 ulkomaalaisvirasto myönsi neljä, vuonna 1996 yksitoista ja vuonna 1997 neljä turvapaikkaa. Vuonna 1997 ulkomaalaisvirasto ratkaisi 742 turvapaikkahakemusta. Näistä 231 sai oleskeluluvan humanitaarisista syistä, 16 suojelun tarpeen vuoksi ja 4 turvapaikan. Kielteisissä turvapaikkapäätöksissä todetaan usein, että hakija ei ole voinut näyttää toteen joutuneensa valtionelinten taholta vainon kohteeksi. Sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskus myönsi kuitenkin bosnialaisille Jugoslavian sisällissodan aikana turvapaikkoja nimenomaan sillä perusteella, että viranomaiset eivät pystyneet suojelemaan asianomaisia muiden väestöryhmien oikeudenloukkauksilta.

Oleskeluluvan perusteet on ulkomaalaislaissa jaoteltu siten, että suojelun tarpeessa voidaan katsoa olevan henkilön, joka ei voi turvallisesti palata kotimaahansa. Turvallisen paluun esteeksi on katsottava henkilöön liittyvien vakavien oikeudenloukkausten vaara kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa, esimerkiksi kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun vaara. Painavasta humanitaarisesta syystä oleskelulupa voidaan myöntää muun muassa ulkomaalaisen kotimaassa tai vakinaisessa asuinmaassa vallitsevan sisällissodan tai luonnonmullistuksen vuoksi. Jaoteltu suojelun tarpeen ja painavien humanitaaristen syiden välillä on tarpeeton, kun näiden syiden perusteella oleskeluluvan saaneiden oikeusasema on pitkälti samanlainen.

Turvapaikkalautakunta, joka on lakkautettu 1 päivästä tammikuuta 1998 ja jonka tehtävät ovat siirtyneet Uudenmaan lääninoikeudelle, on voinut tulkintakäytäntönsä mukaan ottaa kantaa suojelun tarpeeseen, mutta ei -painavaan humanitaariseen syyhyn oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Ulkomaalaisviraston päätöksiin haetaan muutosta turvapaikkalautakunnan toimivaltaan kuuluneissa asioissa Uudenmaan lääninoikeudelta ja sen päätökseen valitusluvalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tämän mukaisesti valitusasteelle jäisi edelleen mahdollisuus ottaa kantaa vain suojelun tarpeeseen.

Turvallisten maiden edellytyksistä, niiden luetteloinnista tai tarkistamisesta ei ole toistaiseksi ollut ulkomaalaislaissa tai -asetuksessa säädöksiä. Tätä on yleisesti pidetty olennaisena puutteena.

Säilöönottotilojen osalta voimassa olevan ulkomaalaislain 47 §:ssä säädetään, että säilöön otettu ulkomaalainen on toimitettava tähän tarkoitukseen soveltuvaan säilytyspaikkaan. Nykyisin säilöönotto ulkomaalaislain perusteella toteutetaan poliisin pidätystiloissa. Kansainvälisen käytännön ja kansainvälisten sopimusten mukaan ulkomaalaisia ei tulisi sijoittaa rikoksesta epäillyille tai tuomituille tarkoitettuihin säilöönottamistiloihin, vaan säilöönotettaville ulkomaalaisille tulisi järjestää erilliset tilat.

Suurin osa säilöönotoista tapahtuu Helsingissä. Ulkomaalaislain perusteella säilöönotettavia ei seurata erillisin tilastoin valtakunnallisesti. On kuitenkin osoittautunut tarpeelliseksi luoda tilastointijärjestelmä, jossa esimerkiksi turvapaikanhakijoiden säilöönottoa voitaisiin seurata valtakunnallisin tilastoin. Tilastoihin tulisi merkitä erikseen turvapaikanhakijat, muut ulkomaalaiset, rikoksesta epäillyt turvapaikanhakijat, rikoksesta epäillyt muut ulkomaalaiset, maastapoistamiseen täytäntöönpanon johdosta säilöönotetut sekä säilöönoton aika ja säilöönotetun kansalaisuus.

Ulkomaalaislain nojalla valtioneuvostolle annettu mahdollisuus antaa poikkeusmääräyksiä on tulkinnanvarainen. Se ei ole sopusoinnussa perusoikeusuudistuksen yhteydessä hyväksytyn hallitusmuodon 16 a §:n kanssa, koska ulkomaalaislain 72 §:n soveltamisala on tätä laajempi.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen pohjana ovat olleet valtioneuvoston 16 päivänä lokakuuta 1997 hyväksymä periaatepäätös hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi, maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan mietintö (komiteamietintö 1997:5) ja siitä annetut lausunnot sekä lisäksi toisaalta esille tulleet muun muassa eräistä kansainvälisistä sopimuksista syntyneet tarpeet tämentää voimassa olevan ulkomaalaislain säännöksiä. Tavoitteena on lisätä hakijoiden oikeusturvaa sekä viranomaisten toimintaedellytyksiä.

Suomella ei toistaiseksi ole ollut virallisesti määriteltyä ulkomaalaispolitiikkaa. Käytäntö on pitkälti muodostunut lainsäädännön, ministeriöiden ohjeiden ja viranomaisten tekemien päätösten pohjalta. Suurimpana ongelmana on ollut selkeiden pitkän tähtä-

men poliittisten kannanottojen puute sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Koska lainsäädäntö on ollut suhteellisen joustavaa, tämä on antanut viranomaisille mahdollisuuden ohjeistaa ulkomaalaiskysymyksiin liittyvän päätöksenteon sisältöä. Ehdotetaan, että valtioneuvosto asettaa yleiset tavoitteet Suomessa harjoitettavalle maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle. Tavoitteiden asettamisella luotaisiin samalla linjat myös kansalliselle poikkihallinnolliselle yhteistyölle maahanmuutto- ja pakolaisasioissa. Tällä pyritään muun muassa selkeyttämään viranomaisten toimintaa ulkomaalaisasioissa. Asia käsiteltäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa.

Ulkomaalaisen oikeusturvaa häntä koskevien päätösten perustelujen ja viranomaistoininnan osalta parannetaan säätämällä erillinen pykälä hallintomenettelylain pääsääntöisestä soveltamisesta ulkomaalaislain mukaisten asioiden käsittelyssä. Poliisin suorittamaan turvapaikkakuulusteluun sovellettaisiin hallintomenettelylain säännöksiä. Sen sijaan poliisin suorittamaan turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovellettaisiin poliisilain (493/1995) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä.

Lapsen edun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyvien seikkojen huomioon ottamisesta tehtäessä ulkomaalaislain mukaisia päätöksiä säädettäisiin erillisessä pykälässä, jossa olisi säännös myös alaikäisen lapsen kuulemisesta.

Maahantulo- ja maastalähtöpaikkojen osalta ehdotetaan säännöstä muutettavaksi yhdenmukaiseksi passilain muuttamisesta annetun lain (14/1998) kanssa. Tämä vastaisi myös Schengenin yleissopimuksen määräyksiä asiassa.

Maahantulon edellytykset ehdotetaan määriteltäväksi laissa. Viisumin myöntämisedellytykset johdettaisiin maahantulon edellytyksistä. Tällä pyritään luomaan selkeät soveltamisohjeet viranomaisille. Lisäksi ehdotetaan, että muilta kuin EU:n ja ETA-valtioiden kansalaisilta voitaisiin edellyttää asianomaisen ministeriön tarkempien säännösten mukaan asianmukaista matkustajavakuutusta yhtenä maahantulon edellytyksenä.

Käännyttämisen perusteisiin ehdotetaan lisättäväksi perusteltu epäily seksuaalipalveluja myymisestä. Vaikka prostituutiota ja seksuaalipalvelujen tarjoamista ei olekaan säädetty rangaistavaksi voimassa olevassa

laissa, ne aiheuttavat häiriötä niillä alueilla, joilla sitä esiintyy. Yleinen mielipide on ollut erityisesti alueiden asukkaiden keskuudessa voimakkaasti tätä ilmiötä vastaan. Seksuaalipalvelujen tarjoamisen taustalla saattaa myös olla järjestettyä paritusta. Paritus on säädetty rangaistavaksi rikoslain (39/1889) 20 luvun 8 §:ssä. Ilmiöön liittyy usein myös muuta rikollisuutta, kuten väkivaltarikollisuutta, huumorikollisuutta, laitto-man maahantulon järjestämistä ja kiristämistä.

Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman, maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen näkemysten mukaan ulkomaalaislakiin tulisi ottaa nykyistä tarkemmat säännökset oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä ja menettelystä. Tätä edellyttää myös hallitusmuodon 7 §:n 4 momentti.

Tämän esityksen tavoitteena on tarkentaa oleskelua koskevia säännöksiä erityisesti perhesiteen perusteella ja suojelun tarpeen perusteella myönnettävien oleskelulupien osalta. Perhesiteeseen liittyvien oleskelulupien osalta ehdotetaan määriteltäviksi laissa perheenjäsenet, edellytykset oleskeluluvan saamiseksi ja menettelysäännökset.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä käytäntöä siten, että pysyväisluonteisen oleskeluluvan saaneiden työntekijöiden perheenjäsenten kohdalla toimeentuloa ei enää sovellettaisi. Voimassaoleva oleskelulupaohje edellyttää toimeentuloehdon soveltamista.

Valtioneuvosto on periaatepäätöksessään hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi katsonut, että elatuskyyryn ja asumisoloihin tulisi kiinnittää huomiota ainoastaan tilapäisluonteisella oleskeluluvalla oleskelevien perheenjäsenten oleskelulupaharkinnassa. Näin ollen Suomen kansalaisten tai pysyvästi tai pysyväisluonteisesti Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten perheenjäsenille ei tulisi asettaa toimeentuloa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä on muutoksenhakuoikeutta ulkomaalaislain mukaisesti oleskelulupapäätöksiin esitetty laajennettavaksi vaihteittain. Muutoksenhakuoikeutta ehdotetaan tässä esityksessä laajennettavaksi koskemaan ulkomaalaisviraston päätöksiä perheen yhdistämisasiossa.

Jaottelusta suojelun tarpeen perusteella myönnettävään ja painavasta humanitaarisesta syystä myönnettävään oleskelulupaan eh-

dotetaan luovuttavaksi. Painavasta humanitaarisesta syystä Suomessa oleville henkilöille myönnettävistä oleskeluluvista luovuttaisiin. Vastaisuudessa kotimaassaan valitsevia olosuhteita tai oikeudenloukkausten uhkaa vastaan suojelua tarvitseville henkilöille, jotka eivät täytä turvapaikan saamisen edellytyksiä, myönnettäisiin oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella. Jako pakolaissopimuksen mukaisten pakolaisten ja suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan välillä olisi selkeämpää ja perustellumpaa. Ulkomaalaisviraston päätöksiin voidaan hakea muutosta turvapaikkalautakunnan toimivaltaan kuuluneissa asioissa Uudenmaan läänioikeudelta ja sen päätökseen valitusluvalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tavoitteena on se, että valitusasteilla olisi mahdollisuus ottaa kantaa näiden perusteiden yhdistämisen jälkeen valituksen kohteena olevaan asiaan nykyistä kattavammin.

Ulkomaalaislaissa ehdotetaan säädettäväksi niistä perusteista, joilla valtio voidaan määrillä turvallisesti turvapaikkamaksi. Turvallisten maiden luettelosta ehdotetaan säädettäväksi asetuksella. Luetteloon otetaan vain turvallisia turvapaikkamaita. Asetus tarkistettaisiin vähintään kerran vuodessa tai tarvittaessa. Turvallisten turvapaikkamaiden ihmisoikeustilanteen jatkuva seuranta on tarpeen, jotta mahdollinen tilanteen muuttuminen huonompaan suuntaan kyettäisiin ottamaan riittävän nopeasti huomioon. Säännöksillä pyritään varmistamaan, että turvallisten maiden luettelo voitaisiin pitää mahdollisimman hyvin ajantasalla.

Maahantulon estämistä ja maasta poistamista koskevaa ulkomaalaislain 39 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä selkeästi todettaisiin poliisin toimivalta passintarkastusviranomaisen ohella käännättämistä koskevissa asioissa. Tämä johtuu siitä, että päävastuu passintarkastuksesta on siirretty poliisilta rajavartiolaitokselle.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että on mahdollista perustaa turvapaikanhakijoiden säilöönottoa varten erillisiä tiloja, johon säilöön otettu ulkomaalainen olisi mahdollisimman pian toimitettava. Nykyisin säilöönottotiloina ovat yleiset vankilat tai poliisin pidätystilat. Tavoitteena tulee olla täsmällinen valtakunnallinen säilöönottotujen tilastointi, jossa eroteltaisiin säilöön otetut turvapaikanhakijat ja muut ulkomaalaiset. Nykyistä tarkempien tilastojen avulla voitaisiin arvioida erillisten säilöönottotilojen

perustamiseen tarvittavat voimavarat.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotus siitä, että Suomessa olevalle henkilölle humanitaaristen syiden perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta luovutaan ja oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella myönnetään hakijalle, jonka ei katsota olevan pakolaissopimuksen mukainen pakolainen, mutta joka muutoin tarvitsee kansainvälistä suojelua, ei käytännössä merkitse oikeusasteiden työn kasvua. Valitusten määrä ei lisäänty, sillä turvapaikanhakijoilla on jo voimassa olevan lain nojalla ollut mahdollisuus valittaa ulkomaalaisviraston kielteisestä päätöksestä siltä osin kuin kysymys on ollut turvapaikasta tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta. Muutoksen hakutuomioistuimien voi jatkossa ottaa kantaa oleskeluluvan myöntämisen perusteisiin laajemmin kuin aikaisemmin. Muutoksenhakuasteen laajempi muodollinen kannanotto mahdollisuus olisi perusteltua jo oikeusturvatekijät huomioon ottaen. Samalla muodostuisi johdonmukainen oikeuskäytäntö, joka helpottaisi ja selkeyttäisi päätöksentekoveranomaisten työtä.

Muutoksenhakuoikeuden laajentaminen koskemaan ulkomaalaisviraston 18 c §:n nojalla tekemiä päätöksiä oleskeluluvan myöntämisestä ulkomailla olevalle henkilölle perhesiteen perusteella lisää Uudenmaan läänioikeuteen tehtävien valitusten määrää. Uusien valitusten määrän arvioiminen on vaikeaa, sillä perheen yhdistämiseen liittyviä kielteisiä oleskelulupapäätöksiä ei ole pääosin tilastoitu. Lain voimaantulon alkuvaiheessa lisävalitusten määrän voi kuitenkin arvioida olevan niin vähäisen, ettei tarvetta henkilöstölisäyksiin olisi.

Hallinnon järjestyttävistä ja taloudellista säästöä aiheutuu siitä, että oleskelulupahakemusten määrä vähenee, kun uusintahakemuksia ei enää tehdä siinä määrin kuin nykyisen lain voimassa ollessa. Käytännössä nykyisin kielteisen oleskelulupahakemuksen saanut henkilö tekee usein uuden hakemuksen, kun muutoksenhakumahdollisuutta ei ole käytettävissä. Sen jälkeen kun riippumaton tuomioistuin on antanut asiassa päätöksen, kynnys uuden hakemuksen tekemiseen muodostuu korkeammaksi.

Esityksen välittömät taloudelliset vaikutuk-

set jäänevät siten suhteellisen pieniksi ja se voitaisiin toteuttaa valtioneuvoston sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön hallinnonalalle vuodelle 1999 vahvistamien menokehysten puitteissa. Työmäärän lisäys saattaa yhdessä muiden samaan suuntaan vaikuttavien muutosten kanssa merkitä lisähenkilöstön tarvetta Uudenmaan lääninoikeudessa etenkin, jos valitusten määrä samalla lisääntyy.

3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Nykyisin toimivalta ensimmäisten oleskelulupien myöntämiseen perheen yhdistämisen perusteella on jaettu Suomen edustustojen ja ulkomaalaisviraston kesken. Päätösvalta kaikkiin perhesiteen perusteella myönnettäviin ensimmäisiin oleskelulupiin ehdotetaan siirrettäväksi ulkomaalaisvirastolle. Ulkomaalaisvirastolle ei aiheudu tämän johdosta kuitenkaan merkittäviä organisatorisia vaikutuksia, koska hakemuksista annetaan jo nyt lausunnot.

4. Asian valmistelu

4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valmisteluelimet

Asiaa on valmisteltu maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan työn pohjalta. Toimikunnan tehtävänä oli laatia ehdotus hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi.

Maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta antoi 24 päivänä marraskuuta 1995 saamansa lisätehtävän johdosta inkerinsuomalaisista paluumuuttajista osamietinnön 30 päivänä tammikuuta 1996. Tämän pohjalta laadittiin viranomaisyhteistyönä inkerinsuomalaisten oleskelulupien myöntämisedellytyksistä uusi 18 a § ulkomaalaislakiin (56/1996). Laki tuli voimaan 1 päivänä elokuuta 1996.

Toimikunta luovutti 4 päivänä huhtikuuta 1996 väliraportin, jossa selvitettiin maahanmuutto- ja pakolaiskysymysten kansainvälistä ja kansallista viitekehystä.

Maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta luovutti mietintönsä 9 päivänä tammikuuta 1997. Laaja mietintö käsitteli Suomen kansainvälisiä vaikutusmahdollisuuksia ja toimintaa osana kansainvälistä yhteisöä, Suomen maahantulo- ja turvapaikkapolitiikkaa, maahanmuuttajien vastaanottoa ja yh-

teiskuntaan integroitumista eli kotoutumista sekä poliittista vastuumekanismia ja hallintoa.

Tämä hallituksen esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä virkatyönä.

Aikaisemmat hallituksen esitykset

Ulkomaalaislaki tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1991. Tällöin uudistettiin muun muassa lupajärjestelmää ja turvapaikkamenettelyä. Lisäksi muutoksenhaku-oikeutta lisättiin. Matkailutarkoitukseen annettava viisumi ja pysyväisempää maassa oleskelua varten annettava oleskelulupa erotettiin toisistaan. Valtioneuvosto asetti uuden elimen, turvapaikkalautakunnan, päättämään turvapaikan antamisesta.

Niin rajalta käännyttämistä kuin maasta karkottamista koskeviin säännöksiin otettiin kielto lähettää ketään alueelle, jolla saattaisi joutua epäinhimillisen kohtelun tai vainon kohteeksi. Ulkomaalaislain perusteella henkilön säilöön ottamista koskevat säännökset saatettiin vastaamaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimuksia. Poliisin päätettyä säilöön ottamisesta säilöön ottamista koskeva asia tuli saattaa viipymättä alioikeuden käsiteltäväksi.

Ulkomaalaislakia muutettiin vuonna 1993 (HE 275/1992 ja HE 293/1992).

Päätösvaltaa matkustusasiakirjoja koskevissa asioissa siirrettiin paikallistasolle. Viisumia ja oleskelulupaa koskevia säännöksiä täsmennettiin muun muassa siten, että viisumin voimassaoloajan pidentäminen tehtiin mahdolliseksi. Valtioneuvostolle annettiin oikeus päättää, miten ja millaisin perustein Suomeen muuttaminen on mahdollista. Tällä pyrittiin tarkentamaan suomalaisen syntyperän merkitystä perusteena oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla.

Heinäkuun 15 päivänä 1993 tuli voimaan laki ulkomaalaislain muuttamisesta (639/1993), jolloin turvapaikkamenettelyä muutettiin siten, että toisesta Pohjoismaasta tai muusta turvallisesta maasta tulevan turvapaikkahakemus voidaan hylätä heti, jollei ollut perusteita myöntää ulkomaalaiselle oleskelulupaa Suomessa. Rajalta käännyttäminen muutettiin käännyttäminen-nimiseksi säännöstökseksi, jota voidaan käyttää maastapoistamismenettelynä määräajasta riippumatta silloin, kun ulkomaalaisella ei maahan saapuessaan ole ollut oleskelulupaa eikä hänelle ole myöskään Suomessa sellaista

myönnetty. Lakiin lisättiin myös uudet säännökset koskien henkilötuntemerkkien ottamista ja maahantulosäännösten rikkomista. Vuonna 1995 säädettiin laki ulkomaalaisvirastosta (156/1995). Ulkomaalaisviraston tehtäväksi määrättiin aikaisemmin sisäasiainministeriön osastona toimineen ulkomaalaiskeskuksen hoitamat yksittäisiä henkilöitä koskevat lupa- ja muut asiat sekä osaltaan tasavallan presidentin ja sisäasiainministeriön ratkaistaviksi kuuluvien Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä ja menettämistä koskevien asioiden perusvalmistelu. Sisäasiainministeriön tehtäväksi jäi ministeriön toimialaan kuuluvien ulkomaalaishallintoa koskevien eduskunnan ja hallituksen päätösten valmistelu, kansainvälinen yhteistoiminta, yleissuunnittelu ja ulkomaalaisviraston ohjauksesta huolehtiminen.

Vuonna 1996 ulkomaalaislakiin lisättiin 18 a § siitä, että entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle, jolla on suomalainen syntyperä voidaan myöntää oleskelulupa paluumuuttajana. Paluumuuttajana pidetään henkilöä, jonka vanhemmista toinen tai neljästä isovanhemmasta vähintään kaksi on ollut suomalaisia.

Lokakuun 30 päivänä 1997 annettiin hallituksen esitys (HE 207/1997 vp) turvapaikkalautakunnan lakkauttamiseksi ja muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseksi, jonka eduskunta on hyväksynyt. Laki (1269/1997) on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.

4.2. Lausunnot

Esityksestä pyydettiin lausunto valtioneuvoston kanslialta, ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työministeriöltä, opetusministeriöltä, oikeuskanslerinvirastolta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Uudenmaan läänioikeudelta, sisäasiainministeriön poliisiosastolta ja rajavartiolaitos-osastolta, ulkomaalaisvirastolta, Kuntaliitto ry:ltä ja Pakolaisneuvonta ry:ltä.

Valtaosa lausunnonantajista näki myönteisenä hallintomenettelylain merkityksen korostamisen ulkomaalaislain mukaisissa asioissa.

Muutamat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota ehdotukseen valtioneuvostolle annettavasta valtuutuksesta asettaa tavoitteet maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle. Näistä

lausunnoista enemmistö puolsi esitettyä säännöstä. Joissakin lausunnoissa asia nähtiin toisaalta periaatteellisesti ja teknisesti ongelmalliseksi.

Maahantulon edellytysten säätäminen ulkomaalaislaissa nähtiin myönteisenä ja nykyistä lupakäytäntöä selkiyttävänä. Perheen yhdistämisen edellytyksistä ja siihen liittyvästä menettelystä annettiin lausunnoissa hyvinkin yksityiskohtaisia kommentteja ja ehdotuksia, jotka liittyivät muun muassa perheen jäsenen määritelmään ja hakijan velvollisuuteen saapua viranomaisen kuultavaksi. Esitystä turvallisten turvapaikkamaiden luettelon säätämisestä asetuksessa pidettiin myönteisenä. Näkemyseroja oli siitä, mitkä valtiot tulisi sisällyttää luetteloon.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

5.1. Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle on samaan aikaan tämän esityksen kanssa tarkoitus antaa esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Esityksessä tullaan ehdottamaan muun muassa, että paikallisviranomaiset laativat maahanmuuttajien kotouttamisohjelman sekä yksilötasolla kotoutumissuunnitelman. Kotoutumisohjelmaan liittyy niin sanottu kotoutumistuki.

Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimuksiin tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi on annettu eduskunnalle erillinen hallituksen esitys (HE 20/1998 vp).

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä on annettu eduskunnalle erillinen hallituksen esitys (HE 245/1997). Sanottu sopimus sisältää muun muassa turvapaikkoja koskevan pöytäkirjan. Pöytäkirjan mukaan jäsenvaltiot eivät käsittele muiden jäsenvaltioiden kansalaisten turvapaikkahakemuksia muuten kuin tiettyjen ehtojen täytyttyä.

5.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista

Kansainvälisesti on yleisesti hyväksytty valtion suvereniteettiin pohjautuva periaate, että ulkomaalaisella ei ole ehdotonta oikeutta saapua vieraaseen valtioon ja oleskella sekä työskennellä siellä. Valtioiden noudattaman maahanmuuttopolitiikan sisältö voi määräytyä niiden omien tarpeiden ja kansallisten etujen mukaan. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden osalta valtiot ovat sopimuksilla sitoutuneet rajoittamaan oikeuttaan säännellä maahan saapumista.

Suomea velvoittavat useat monen- ja kahdenväliset sopimukset, jotka määrittelevät ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua. Keskeisiä ovat Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) hyväksymä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976).

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. Euroopan ihmisoikeussopimus, Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (SopS 17/1991) sekä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989) sisältävät palautuskiellot tilanteissa, jossa henkilö voisi palautettaessa joutua kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi. Pakolaissopimuksen 33 artiklassa on palautuskielto, joka kieltää palauttamasta pakolaista olosuhteisiin, joissa hän voi joutua vainon kohteeksi pakolaissopimuksen pakolaismääritelmässä luetelluista syistä.

Yleisten ihmisoikeussopimusten rinnalla Suomea sitovat eräät kansainväliset tietyt ryhmät tai oikeuksia koskevat sopimukset. Tällainen sopimus on muun muassa kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS

37/1970).

Perheen yhdistämistä koskevan ehdotuksen kannalta keskeinen sopimusmääräys on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla. Sopimus ei nimenomaisesti tunnusta ulkomaalaisen maahantulo- ja maassaolo-oikeutta, mutta jäsenvaltio voi tietyin edellytyksin rikkoa perhe-elämän suojaa koskevaa sopimusmääräystä esimerkiksi epäämällä perheenjäseneltä oleskeluluvan. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappale antaa mahdollisuuden ottaa huomioon monenlaisia seikkoja oleskeluluvan myöntämisestä vastaan puhuvina tekijöinä: yleinen turvallisuus, maan taloudellinen hyvinvointi, epäjärjestyksen ja rikollisuuden estäminen, terveyden tai moraalin suojaaminen, muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen. Linjauksia on luonnehdittu toteamalla muun muassa, että valtiot eivät ole yleisesti ottaen velvollisia noudattamaan puolisoiden tahtoa asuinmaan valinnan suhteen.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 9, 10 ja 12 artikla ovat merkityksellisiä esityksen kannalta. Sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, paitsi milloin se on lapsen edun mukaista. Oleskelulupahakemukset lapsen ja hänen vanhempiansa jälleenyhdistämiseksi on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.

Euroopan yhteisöjen maahanmuuttoministerit ovat 1 päivänä kesäkuuta 1993 hyväksyneet päätöslauselman perheen yhdistämistä koskevien kansallisten käytäntöjen yhdenmukaistamisesta. Parhaillaan EU:ssa on vireillä useita säädöshankkeita, jotka koskevat oleskelulupia perheen yhdistämisen perusteella.

Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn yleissopimuksen (SopS 85/1997), jäljempänä *Dublinin yleissopimus*, osapuolet sitoutuvat siihen, että kaikkien niiden ulkomaalaisten, jotka eivät ole jäsenvaltioiden kansalaisia, tekemät turvapaikkahakemukset tutkitaan. Tarkoituksena on turvata kohtuullisessa ajassa turvapaikkahakemuksen käsittely yhdessä jäsenvaltiossa. Dublinin yleissopimuksessa on määritelty perusteet, joiden mukaan yksittäistapauksissa ratkaistaan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

Euroopan yhteisöjen perussopimuksia muuttava ja täydentävä Amsterdamin sopi-

mus sisältää myös turvapaikkoja koskevan pöytäkirjan. Sen periaate on, että jäsenvaltiot eivät käsittele muista jäsenvaltioista tulevia turvapaikkahakemuksia muuten kuin tiettyjen ehtojen täyttyessä. Tällaisia ehtoja ovat

muun muassa, että jäsenvaltio on ryhtynyt toimenpiteisiin, jotka poikkeavat ihmisoikeusyleissopimuksen mukaisista velvoitteista, jäsenvaltiota vastaan on käynnistetty sanktiomenettely tai neuvosto on todennut, että jäsenvaltiossa rikotaan ihmisoikeuksia. Periaatteen pohjana on ajatus Euroopan unionista yhtenäisenä alueena, jossa kaikki jäsenvaltiot kunnioittavat ihmisoikeuksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 a §. *Suhde muihin lakeihin.* Ulkomaalaislaissa ehdotetaan selvyiden vuoksi erikseen säädettäväksi siitä, että mainitun lain mukaisten asioiden käsittelyssä sovellettaisiin hallintomenettelylakia, jollei asiasta ole erikseen tässä tai muussa laissa toisin säädetty. Jäljempänä ehdotetussa 18 d §:ssä, joka koskee menettelyä haettaessa oleskelulupaa perheen yhdistämisen perusteella, on poikettu hallintomenettelylain 6 §:stä, jossa lähtökohtana on mahdollisuus käyttää asiasta. Pääsääntönä perheen yhdistämisestä koskevilla oleskelupa-asioissa pidettäisiin, että ainakin oleskelulupaa vailla oleva ulkomaalainen saapuisi henkilökohtaisesti viranomaisen luokse.

Ehdotetulla pykälällä pyritäisiin korostamaan yksilön oikeussuojaa ulkomaalaisasioissa viranomaisten neuvontavelvollisuuden ja päätösten perusteluvollisuuden osalta. Hallintomenettelylaki edellyttää, että päätökset on perusteltava. Ulkomaalaisasioissa tätä periaatetta on käytännössä noudatettu lukuunottamatta eräitä Suomen edustustojen tekemiä päätöksiä. Edustustojen tekemistä oleskelulupapäätöksistä perustelut on annettu hakijalle tiedoksi suullisesti. Tästä syystä ehdotetaan, että päätöksen ollessa hakijalle sisällöltään osin tai kokonaan kielteinen, Suomen edustustojen tulisi antaa hänelle päätöksen perustelut kirjallisesti. Perustelujen ilmoittamisessa hakijalle tulee ottaa huomioon kansalliset asiakirjojen julkisuutta koskevan lainsäädännön salassapitosäännökset. Myönteistä päätöstä ei kuitenkaan olisi tarpeen erikseen perustella.

Pykälän 2 ja 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi poliisin suorittaman turvapaikkatutkinnan ja hallintomenettelyn suhteesta. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa ei ole nimenomaista mainintaa turvapaikkatutkinnan oikeudellisesta luonteesta. Ulkomaalaisasetuksen 23 §:n 3 momentin (1/1996) mukaisesti turvapaikkatutkinnan suorittaa poliisi tai rajavartiolaitos. Poliisin suorittama turvapaikkatutkintaa sääntelee poliisilain 4 luku (poliisitutkintaa koskevat säännökset 37-39 §). Poliisilain 37 §:n mukaan poliisitutkinnalla tarkoitetaan muuta poliisin toimitettavaksi säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa. Edelleen hallintomenettelylain 1 §:n 2 mo-

mentissa poliisitutkinta suljetaan nimenomaisesti lain soveltamisalan ulkopuolelle. Sen sijaan rajavartiolaitoksen suorittamaan turvapaikkatutkintaan sovelletaan hallintomenettelylain säännöksiä, sillä siihen ei voida soveltaa poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Näin ollen tutkinnan suorittajasta riippuu se, sovelletaanko turvapaikkatutkintaan poliisitutkintaa vai hallintomenettelyä koskevia säännöksiä.

Ehdotettavalla pykälällä yhdenmukaistaisiin tutkinnan oikeudellista luonnetta siten, että varsinaiseen turvapaikkahaastattelun, jossa selvitetään turvapaikanhakijan hakemuksen perusteita, sovellettaisiin aina hallintomenettelylain säännöksiä. Sen sijaan pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että poliisitutkintaa koskevia poliisilain säännöksiä sovellettaisiin edelleen siltä osin kuin kysymys on turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon tai matkareitin selvittämisestä. Henkilöllisyyttä ja matkareittiä koskevan tutkinnan säilyttäminen poliisitutkintana on perusteltua pyrittäessä ehkäisemään turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä, jota ensisijaisesti voidaan ehkäistä juuri henkilöllisyyteen ja matkareittiin kohdistuvalla tutkinnalla. Poliisilla tulisi tältä osin olla käytettävissään poliisitutkintaan kuuluvat keinot.

Turvapaikkahaastattelun tekeminen on suunniteltu siirrettäväksi myöhemmin ulkomaalaisvirastolle. Valtioneuvoston hyväksymän hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman mukaan turvapaikkahaastattelujen tekeminen siirrettäisiin paikallispoliisilta ulkomaalaisvirastolle. Hakijan henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen jäisi poliisille. Turvapaikkatutkinnan uudelleen järjestelyjä selvittänyt sisäasiainministeriön asettama työryhmä on ehdottanut siirtoa toteutettavaksi asteittain voimavarojen lisäyksistä riippuen.

1 b §. *Yleiset tavoitteet.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin, että valtioneuvosto asettaa yleiset tavoitteet Suomessa harjoitettavalle maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle. Näin luotaisiin paremmat mahdollisuudet ennalta vaikuttaa sekä kansallisesti että kansainvälisessä yhteistyössä maahanmuuttoon, pakolaisuuteen ja hallitsemattomiin väestöliikkeisiin sekä niiden syihin. Yleisten tavoitteiden asettaminen muodostaisi samalla pohjan poikkihallinnollisen yhteistyön tiivis-

tämiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, kehitysyhteistyön ja lähialueyhteistyön, kaupapolitiikan sekä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kesken.

Edellä olevan perusteella ehdotetaan, että valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin yleisenä asiana myös yleisten tavoitteiden asettaminen harjoitettavalle maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle. Käsitely yleisistunnossa voisi perustua valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 2 luvun 5 §:n 5 kohtaan.

Ulkomaalaislain 18 §:n 2 momentti ehdotetaan tämän johdosta poistettavaksi.

1 c §. *Lain soveltaminen alaikäisiin.* Pykälä pohjautuu sosiaali- ja terveysministeriön asettaman ulkomaalaislasten suojelua selvittäneen työryhmän mietintöön.

Pykälän 1 momentissa olisi uusi yleinen säännös lapsen edun sekä hänen kehityksensä ja terveytensä liittyvien seikkojen huomioon ottamisesta tehtäessä päätöksiä ulkomaalaislain nojalla.

Alaikäinen on lähtökohtaisesti heikoin osapuoli tilanteissa, joissa aikuisten tai yhteiskunnan edut ovat ristiriidassa lapsen edun kanssa. Viranomaisten tehtävä on siksi valvoa, että lapsen etu toteutuu. Lapsen edun periaate on nimenomaisesti kirjattu sekä lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen että kaikkiin keskeisiin lapsia koskeviin kansallisiin lakeihin ratkaisun sisällölliseksi perusteeksi. Muun muassa lastensuojelulaissa (683/1983) ja laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983) on menettelysäännöksiä, jotka ohjaavat lapsen edun selvittämistä.

Yhtenäistä määritelmää siitä, mitä käsitteellä lapsen etu tarkoitetaan, ei ole. Lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. Oikeudellisissa ja hallinnollisissa ratkaisuissa on keskeistä, että päätöksentekijä selvittää, mikä ratkaisu juuri tässä tapauksessa on juuri tämän lapsen edun mukainen.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös lasten kuulemisesta. Sen mukaan 12 vuotta täyttänyttä lasta tulisi kuulla hallintomenettelylain 15 §:n mukaisesti, kun tehtäisiin päätös ulkomaalaislain nojalla, jollei kuuleminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Myös nuorempaa lasta voitaisiin tilanteen mukaan kuulla, jos se hänen kypsyytensä

perusteella olisi mahdollista. Lapsen mielipide tulisi ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan mukaan lasta tulee kuulla iän ja kehitystason mukaan häntä itseään koskevissa hallinnollisissa ja oikeudellisissa ratkaisuissa. Sopimuksessa ei ole asetettu rajaa kuulemisvelvoitteelle.

Holhouslain (34/1898) mukaan alle 18-vuotias on alaikäinen ja samalla vajaavaltainen. Tämä merkitsee, että alle 18-vuotias ei pääsääntöisesti voi itsenäisesti päättää tärkeimmistä henkilöään tai omaisuuttaan koskevista asioista, vaan häntä edustaa tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa huoltaja, holhooja tai muu lain mukaan määrättyvä edustaja (esimerkiksi sosiaalilautakunta tai uskottu mies). Tietyissä tilanteissa 12 tai 15 vuotta täyttäneellä on kuitenkin oikeus toimia itsenäistekin yksin tai huoltajansa ohella. Lukuisissa lapsen henkilöä koskevissa laeissa on viranomaisille asetettu velvoite selvittää tätä nuoremman lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavoin hänen mielipiteensä ja toivomuksensa. Ne tulee myös ottaa huomioon tehtäessä lasta koskevia päätöksiä.

Hallintomenettelylain 15 §:ssä on säädetty asianomaisen kuulemisesta. Kyseisen pykälän 2 momentissa on säädetty tilanteista, joissa asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Hallintomenettelylain perusteluissa lausutaan, että poikkeuksien säätäminen kuulemisvelvoitteesta on tarpeen, koska on tilanteita, joissa kuulemisen oikeussuojavaikutus on vähämerkityksinen tai jopa olematon. Nämä hallintomenettelylain periaatteet antavat pohjaa myös sen harkinnalle, onko alaikäistä tarpeen kuulla. Harkittaessa alaikäisen kuulemista on korostettava lapsen edun merkitystä ja poikkeako lapsen etu mahdollisesti huoltajan edusta. Ilmeisen tarpeetonta alaikäisen kuuleminen olisi tietyissä hakemusasioissa, joissa lapsen huoltaja on tehnyt omasta ja lapsensa puolesta hakemuksen, eikä lapsen edun voi katsoa olevan ristiriidassa huoltajansa edun kannalta. Esimerkiksi paikallispoliisin myöntäessä jatko-oleskeluluvan ulkomaalaiselle ja tämän lapselle alaikäisen kuuleminen huoltajansa hänen puolestaan tekemästä hakemuksesta on ilmeisen tarpeetonta. Sen sijaan turvapaikkatutkinnassa 15 vuotta nuorempiakin tulisi kuulla heidän ikänsä ja kypsyystasonsa huomioon ottaen.

Muutoksen vaikutukset kohdistuisivat eri-

tyisesti huoltajiensa mukana Suomeen saapuviin 12-14 -vuotiaisiin alaikäisiin, mutta heidän lisäksi valikoiden myös alle 12-vuotiaisiin. Vuosittain tapauksia ei voi arvioida olevan niin paljon, että lasten kuuleminen edellyttäisi henkilöstö- tai taloudellisten voimavarojen lisäystä.

3 §. *Rajanylityspaikat.* Yhdenmukaisesti 1 päivänä maaliskuuta 1998 voimaan tulleen passilain muuttamisesta annetun lain (14/1998) 11 §:n kanssa ehdotetaan, että ulkomaalaislain 3 §:ssä käytettäisiin passintarkastuspaikan sijasta ilmaisua rajanylityspaikka.

Yhdenmukaisesti edellä mainitun lain 11 §:n kanssa ehdotetaan, että ulkomaalaislain 3 §:n 2 momentissa passintarkastusviranomaisella olisi, siten kuin asianomainen ministeriö päättää, oikeus myöntää lupa ulkomaalaisen maahantuloon ja maastalähtöön muualtakin kuin vahvistetun rajanylityspaikan kautta.

Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen (Schengenin yleissopimus) 2 artiklan 1 kohdan mukaan sisärajat voidaan ylittää kaikkialla ilman henkilöiden tarkastamista.

8 §. *Maahantulon edellytykset.* Hallitusmuodon 7 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ei sitä vastoin ole ehdoton, vaan riippuvainen harkinnasta. Ulkomaalaisten maahantuloon onkin yleensä eri maissa asetettu edellytyksiä, joiden tarkoituksena on estää etenkin sellaisten henkilöiden maahanpääsy, joiden oleskelu saattaisi aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle ja kansanterveydelle. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden lisääntyessä EU:n jäsenvaltioiden välillä vastaa Suomi myös siitä, että alueelle Suomen kautta saapuvat henkilöt eivät aiheuta edellä mainittua vaaraa. Maahantulon yleisten edellytysten määrittäminen laissa muodostaisi nykyistä selkeämmät soveltamissäännöt viranomaisille.

Tästä syystä 8 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin maahantulon edellytyksistä. Samalla muutettaisiin myös pykälän otsikko.

Maahan saapuvan ulkomaalaisen henkilöllisyys on voitava luotettavasti selvittää. Tämä on tärkeää muun muassa siitä syystä,

että voidaan todeta, onko henkilö määrätty maahantulokieltoon tai onko viranomaisten tiedossa muita seikkoja, joiden perusteella maahantulo tulisi estää. Tästä syystä ehdotetaan pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäväksi, että rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja on maahantulon edellytyksenä. Matkustusasiakirjan tulee olla sellainen kuin lain 4 §:ssä säädetään.

Voimassa olevassa 8 §:ssä säädetään viisumi- ja oleskelulupapalvelullisuudesta. Säännös ehdotetaan nyt pykälän 1 momentin 2 kohdaksi.

Lain 37 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan varaton ulkomaalainen voidaan käännättää. Säännös ehdotetaan kumottavaksi samalla kun 37 §:n 1 momentin 1 kohdaksi ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan 8 §:n mukaisen maahantulon edellytysten puuttuminen on käännättämisen peruste. Lain 8 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin, että ulkomaalaisen tulee voida huolehtia omin varoin maassa oleskelustaan ja maasta poistumisestaan sellaiseen maahan, johon hän voi päästä. Edellytykset täytyisivät myös silloin, jos ulkomaalainen osoittaa, että hän voi laillisesti hankkia kyseiset varat. Näin siis myös ulkomaalaisen vastaanottaja Suomessa voisi edelleen vastata ulkomaalaisen oleskelusta ja kotimatkasta aiheutuvista kustannuksista.

Ulkomaalaislain 37 §:n 2 momentin mukaan Suomessa tai muussa pohjoismaassa maahantulokieltoon määrätty ulkomaalainen on käännytettävä. Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä passintarkastuksen poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla tehdyn sopimuksen (SopS 10/1958) 6 artiklan f kohdan mukaan sopimusvaltioiden on pohjoismaisilta ulkorajoiltaan käännytettävä jokainen ulkomaalainen, joka on merkitty jonkin sopimusvaltion karkotettujen ulkomaalaisten luetteloon paitsi jos ulkomaalainen aikoo matkustaa sopimusvaltioon, johon hänellä on maahantulolupa tai maahantuloon oikeuttava oleskelulupa. Ehdotettavan neljännen kohdan mukaan maahantulokielto olisi esteenä sopimusvaltioiden alueelle pääsyyn. Lain 37 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä ei enää ehdoteta.

Viides kohta koskee yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä ja Suomen kansainvälisiä suhteita. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen katsotaan kuuluvan kaikki sellainen toiminta, jolla pyritään takaamaan yhteiskunnan jäsenille turvallinen ja viihtyisä elin- ja toimintaympäristö, torjumaan ja sel-

vittämään rikoksia sekä oikeudenloukkauksia että ennaltaehkäisemään ja poistamaan häiriöitä. Kansanterveyden osalta viitataan ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistimenpiteiden yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 4 artiklan 1 kohtaan, jossa todetaan, että muun muassa eräät taudit, riippuvuus huumausaineista tai vakava mielenterveyden häiriö voivat olla perusteena alueelle pääsyn estämiselle tai ensimmäisen oleskeluluvan myöntämiselle. Yhdenmukaisuuden johdosta ehdotetaan, että asiasta säädettäisiin myös kolmansien valtioiden kansalaisten kohdalla, koska ei ole olemassa perusteita asettaa näitä eri asemaan EU:n ja ETA-valtioiden kansalaisiin nähden.

Pykälän 2 momenttia vastaava säännös, joka sääntelee ETA-valtioiden kansalaisten oleskelua maassa, ehdotetaan siirrettäväksi uuteen 8 a §:ään, jossa säädettäisiin erikseen kyseisten henkilöiden maahantulon edellytyksistä. Samalla ehdotetaan säädettäväksi 8 §:ään uudensisältöinen 2 momentti, jossa viitattaisiin käännättämisen perusteita koskevaan lain 37 §:ään. Ehdotetun 8 §:n 1 momentissa säädetään maahantulon yleisistä edellytyksistä, jotka liittyvät oleskeluluvan ja viisumin myöntämiseen. Vaikka henkilö täyttää maahantulon yleiset edellytykset, saattaa siitä huolimatta olla erityisiä seikkoja, että henkilö on käännytettävä. Käännättämisen perusteet ilmenevät 37 §:stä.

Edelleen ehdotetaan, että 3 momenttia vastaava säännös siirretään uuden 13 a §:n 2 momentiksi. Lain 8 §:n 4 momenttia vastaava säännös ei enää ehdoteta.

8 a §. *Euroopan talousalueen valtion kansalaisen maahantulon edellytykset.* Uudessa 8 a §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi erikseen ETA-valtioiden kansalaisten maahantulon edellytyksistä. ETA-valtion kansalaisen liikkumisvapaus on muita ulkomaalaisia laajempi, sillä talousaluetta koskevilla sopimuksilla on laajalti luovuttu liikkumisoikeuden rajoituksista. EU-jäsenvaltioiden kansalaisilla on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Suomen, Ruotsin ja Itävallan liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen (SopS 103/1994) 8 a artiklan mukaan oikeus eräin sopimuksesta ilmenevin rajoituksin vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Henkilön on esitettävä voimassa oleva henkilötodistus tai passi ja lisäksi edellytyksenä on, että hä-

nen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä. Pykälä koskee myös ETA-valtion kansalaisen perheenjäseniä. Perheenjäseniltä tosin edellytetään viisumia, mikäli he ovat sellaisen valtion kansalaisia, joita viisumipakko koskee.

Pykälän toiseksi momentiksi siirretään voimassa olevan lain 8 §:n toista momenttia vastaava säännös, joka koskee ETA-valtion kansalaisen maassa oleskelua.

12 §. *Viisumilajit.* Yhtenäisestä viisumin kaavasta annetun neuvoston asetuksen (N:o 1683/95) 1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden myöntämät viisumit on annettava yhtenäisen viisumin kaavan mukaisina (tarra). Viisumitarraan merkitään mistä alkaen ja mihin asti viisumi on voimassa sekä lisäksi se, kuinka monta päivää viisumin perusteella sallittu oleskelu voi enintään kestää. Tämän johdosta ehdotetaan pykälän 7 momenttia muutettavaksi vastaamaan yhtenäisen viisumin kaavaan (tarra) tehtäviä viisumin voimassaoloaika koskevia merkintöjä.

13 §. *Viisumin myöntäminen.* Pykälän 3 momenttia on muutettu vuonna 1995 annetulla lailla (154/1995), joka liittyi ulkomaalaishallinnon organisaatiomuutokseen. Passintarkastajien ohjeistamisen ei tosiasiaa ole tarkoitettu kuuluvan ulkomaalaisviraston toimivaltaan, eikä ulkomaalaisvirasto ole tällaisia ohjeita myöskään antanut. Sen vuoksi pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että passintarkastusviranomaisen oikeudesta myöntää viisumi säädetään tarkemmin asetuksella. Voimassa olevan ulkomaalaisasetuksen (142/1994) 12 §:ssä säädetään passintarkastajan oikeudesta myöntää viisumi. Ohjeita passintarkastajalle sen mukaan antaa sisäasiainministeriö.

Edellä on ehdotettu 12 §:ää muutettavaksi yhtenäisestä viisumin kaavasta annetun asetuksen johdosta. Samasta syystä ehdotetaan tämän pykälän 5 momenttia selvennettäväksi siten, että viisumiin perusteella sallittu oleskeluaika ei saa ylittää sitä päivää, johon asti viisumi on merkitty olemaan voimassa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 momentti, jossa säädetään kirjallisen ilmoituksen antamisesta kielteisen viisumipäätöksen johdosta. Kielteisestä viisumipäätöksestä tulisi hakijalle antaa kirjallinen ilmoitus ottaen huomioon lainsäädännön salassapitomääräykset ja Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Suomi on liittynyt Schengenin yleissopimukseen, jonka mukaisesti on hyväksytty yhteiset toimenpiteet kielteisestä

viisumipäätöksestä ilmoittamisesta. Tavoitteena on mahdollisimman avoin perusteluvollisuus ja valtion sisäiseen turvallisuuteen liittyvien poikkeusten selvittäminen kansainvälisesti.

13 a §. *Edellytykset viisumin myöntämiselle.* Pykälän 1 momentin mukaan viisumin myöntämisen edellytyksenä pidettäisiin edellä 8 §:n uudessa 1 momentin 1 ja 3—5 kohdissa esitettyjä maahantulon edellytyksiä.

Sairauskulujen varalta olevan vakuutuksen puuttuminen voi erityisesti liikenneonnettomuustapauksissa aiheuttaa taloudellisia rasitteita etenkin pienille kunnille. Tämän vuoksi ehdotetaan, että 13 a §:n 1 momentissa säädettäisiin edellä mainitun lisäksi siitä, että muilta kuin EU:n jäsenvaltioiden tai ETA-valtioiden kansalaisilta voitaisiin edellyttää asianmukaista vakuutusta sairauskulujen varalta luotettavasta ja vakavaraisesta vakuutusyhtiöstä. Ulkoasiainministeriö päättäisi tarkemmin vakuutuksen edellyttämisen perusteista. Harkinnassa olisi otettava huomioon myös matkailun edistämiseen liittyvät näkökohdat.

Edellä on ehdotettu 8 §:n osalta, että sanotun pykälän 3 momenttia vastaava säännös siirretään 13 a §:n 2 momentiksi.

18 §. *Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla olevalle henkilölle.*

Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi paremmin sen sisältöä vastaavaksi.

Perheen yhdistämisen edellytyksistä on jäljempänä ehdotettu säädettäväksi 18 c §:ssä. Tästä syystä ehdotetaan, että 18 §:n 1 momentin 1 kohdasta poistetaan säännös, joka koskee ulkomaalaisen Suomessa asuvaa lähiomaista.

Jäljempänä 31 §:ssä ehdotetaan, että suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan soveltamisalaa laajennetaan osin koskemaan myös nykyisen lain mukaisia painavasta humanitaarisesta syystä Suomessa jo olevalle henkilölle myönnettäviä oleskelulupia. Ulkomailla myönnettävän oleskeluluvan edellytykseksi ehdotetaan kuitenkin jätettäväksi 18 §:n 4 kohdassa mainittu painava humanitaarinen syy. Kohtaa voitaisiin käyttää oleskeluluvan myöntämisen perusteena yksittäisissä tapauksissa, joissa tehdään erillinen päätös hakijoiden ottamisesta Suomeen, kuten pakolaisten ottamisen Suomeen eduskunnan hyväksymän kiintiön puitteissa. Pykälän soveltamisalaan kuuluisivat myös esimerkiksi UNHCR:n Suomelle osoittamat hätätapaukset tai muut kiireelliset tapaukset,

joissa olisi tarpeen sallia henkilöiden pikainen pääsy Suomeen. Edelleen esimerkkinä voi mainita tilanteen vuonna 1993, jolloin valtioneuvoston teki periaatepäätöksen vammautuneiden ja haavoittuneiden bosnialaisten potilaiden ottamisesta Suomeen lääketieteellisin perustein saamaan hoitoa.

Voimassa olevan pykälän 4 kohdassa oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on mainittu painavan humanitaarisen syyn lisäksi muu erityinen syy. Ehdotetaan, että muuta erityistä syytä koskeva säännös siirrettäisiin uudeksi 5 kohdaksi ja edellytykseksi lisättäisiin, että hakija itse turvaa toimeentulonsa Suomessa. Voimassa olevan pykälän 3 kohdassa on säädetty oleskeluluvan myöntämisestä työperusteella ja kohtaa voidaan soveltaa myös silloin, jos henkilön toimeentulo on turvattu elinkeinotoiminnalla hankittavalla tulolla.

Pykälän 5 kohdassa muuna erityisenä syynä oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla voitaisiin pitää esimerkiksi aikomusta perheen perustamiseen. Tämän kohdan nojalla voitaisiin myöntää oleskelulupa esimerkiksi avioliiton solmimistarkoituksen perusteella. Kohta mahdollistaisi oleskeluluvan myöntämisen sellaisellekin henkilölle, jolla on varallisuuteensa perustuen mahdollisuus oleskella Suomessa.

Edellä 1 b §:ssä on ehdotettu, että valtioneuvosto asettaa yleiset tavoitteet Suomessa harjoitettavalle maahanmuutto- ja pakolaishallinnolle. Tästä syystä 18 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä ei enää ehdoteta.

18 b §. *Perheenjäsen.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että määritelmä sisältäisi suomalaisen käsittelyn mukaisen ydinperheen jäsenet. Näillä tarkoitetaan puolisoa ja huollossa olevia alaikäisiä naimattomia lapsia. Jos Suomessa asuva henkilö on alaikäinen lapsi, perheenjäsen on hänen huoltajansa, joka yleensä on lapsen vanhempi. Huolto voi kuitenkin olla eri syistä siirretty tai siirtynyt pois vanhemmalta. Tällöin huoltosuhte yleensä osoitettaisiin asiakirjoilla. Erityisesti monissa turvapaikanhakijoiden lähtömaissa ei ole niin hyvin toimivaa hallintoa, että asiakirjojen saaminen olisi mahdollista. Tällöin asia jouduttaisiin selvittämään muilla keinoin kuten poliisitutkinnalla tai hallintomenettelylain mukaisella kuulemisella. Suomessa asuvan alaikäisen ulkomailla oleva alaikäinen sisarus ei suoraan olisi säännöksessä määritelty perheenjäsen. Jos Suomessa

oleskelevalla alaikäisellä lapsella olisi muussa maassa yksin oleva alaikäinen sisarus, jolla ei ole huoltajaa, voitaisiin soveltaa 18 c §:n 3 momentissa ehdotettavaa säännöstä muulle omaiselle myönnettävästä oleskeluluvasta.

Alaikäinen ottolapsi rinnastettaisiin biologiseen lapseen niin kuin lainsäädännössä yleisesti muutenkin. Tällöin edellytetään periaatteessa, että lapseksiottaminen on vahvistettu Suomessa tai että ulkomainen lapseksiottaminen tunnustetaan Suomessa kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjen mukaan. Näissäkin asioissa joudutaan käytännössä luottamaan muunlaiseen selvitykseen, kun on kyseessä maa, jossa ottolapsimenettelyä ei ole siinä mielessä kuin Suomessa. Tällöin joudutaan sen sijaan selvittämään huoltajuuden tosiasiallista siirtoa hallintomenettelylain 17 §:ssä ja sen perusteluissa määrätyllä tavalla ottaen muun muassa huomioon alaikäisen kuulemisessa noudatettavat periaatteet. Silloin kun lapsen biologinen vanhempi on ainoastaan toinen puolisoista, lapsi saa oleskeluluvan vanhempansa perheenjäsenenä. Tällöin edellytetään selvitystä huollosta ja mahdollisen toisen vanhemman suostumuksesta Suomeen muuttoon.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt rinnastettaisiin aviopuolisoihin, kuten voimassa olevassa ulkomaalaislaissa. Avioliiton kyseessä ollessa voidaan lähteä siitä, että avioliitto on solmittu perheen perustamiseksi. Ennen Suomeen saapumista solmitun avioliiton tai avioliiton tulee olla todellinen eikä maahantulosäännösten kiertämistä varten solmittu. Tämän vuoksi edellytettäisiin, että yhdessä asuminen on alkanut jo ennen Suomeen saapumista. Kun avioliittotapauksessa puoliset eivät ole ilmoittaneet avioliiton solmimalla viranomaisille yhdessä asumisensa tarkoitusta, edellytetään enemmän selvitystä puolisoitten yhteiselämästä, jotta viranomaisen voi varmistua siitä, että kyseessä on vakituntunut ja sen laatuinen suhde, että sitä voidaan kutsua perhe-elämäksi. Sovellettaessa voimassa olevaa lakia on edellytetty vähintään vuoden kestänyttä yhdessä asumista ennen kuin oleskelulupa perhe-elämän perusteella on myönnetty. Muissa pohjoismaissa, joissa Euroopan maista poiketen avioliitto yleisesti tunnustetaan oleskeluluvan myöntämisen perusteena niin kuin Suomessakin, aikaedellytys on yleensä kaksi vuotta. Tä-

män perusteella ehdotetaan otettavaksi nyt säädettävään lakiin säännös kahden vuoden asumisaikavaatimuksesta. Jos henkilöillä on yksi tai useampi yhteinen lapsi, tätä asumisaikavaatimusta ei edellytettäisi. Kahden vuoden asumisaikavaatimusta tulisi yhdenmukaisuussyistä soveltaa kaikissa tämän lain mukaisissa tilanteissa, joissa kysymys on avioliitosta.

Jos yhdessä asumista ei pystytä luotettavasti osoittamaan, tulee kyseeseen oleskeluluvan myöntäminen esimerkiksi muusta erityisestä syystä tämän ehdotuksen mukaisen 18 §:n 5 kohdan tai 20 §:n 3 kohdan nojalla, jos katsottaisiin oleskeluluvan epäämisen olevan ilmeisen kohtuutonta. Yhdessä asumista ei kyseessä olevan maan olosuhteet huomioon ottaen aina voida edellyttää osoittavan asiakirjanäytöllä, jolloin yhdessä asumista tulisi voida selvittää muulla tavoin. Avioliittotilanteessa edellytetään, ettei kumpikaan puolisoista ole avioliitossa.

Vaikka Suomessa samaa sukupuolta olevien liitoilla ei ole samanlaista asemaa kuin muissa pohjoismaissa, ulkomaalaislain soveltamiskäytännössä tällainen perhe-elämä on rinnastettu miehen ja naisen väliseen perhe-elämään. Tätä tulkintalinjaa ehdotetaan jatkettavaksi. Asumisaikavaatimus koskee myös samaa sukupuolta olevien liittoa.

Oleskelulupa voitaisiin tietyissä tapauksissa myöntää Suomessa pysyvästi tai pysyväisluonteisesti asuvan henkilön muullekin omaiselle, vaikka hän ei olisikaan edellä mainitun perheenjäsen. Tästä ehdotetaan säädettäväksi jäljempänä 18 c §:n 3 momentin yhteydessä.

Pykälän 3 momentissa viitataan ETA-valtioiden kansalaisten perheenjäsenien ja muiden omaisten osalta ulkomaalaislain 16 §:n 4 momenttiin, jossa on säädetty oleskeluluvan myöntämisestä heille. Lasten ikärajaksi on siinä määritelty 21 vuotta.

Suomi on hyväksynyt Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 44/1991) ja siitä tehdyn lisäpöytäkirjan (SopS 84/1992) lailla (843/1991), joka on tullut voimaan 29 päivänä toukokuuta 1991. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 19 artiklan 6 kohdan mukaan valtiot sitoutuvat helpottamaan mahdollisimman suuressa määrin sellaisen ulkomaalaisen työntekijän (siirtotyöntekijän) perheen yhdistämistä, jonka on sallittu asettua alueelle. Peruskirjan liitteen mukaan ulkomaalaisen työntekijän perheellä tarkoitetaan ainakin työntekijän vaimoa ja alle 21-vuotiaita lap-

sia. Suomi on lain tasolla peruskirjassa sitoutunut myöntämään ETA-valtion kansalaisiin verrattavat oikeudet peruskirjaan liittyneiden muiden sopimuspuolten kansalaisille. Näitä valtioita ovat Kypros, Malta ja Turkki. Momenttiin ehdotettavalla viittauksella Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan toteutetaan laissa laajemman perhekäsittelyn soveltaminen myös Kyproksen, Maltan ja Turkin kansalaisiin.

18 c §. *Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla olevalle henkilölle perhesiteen perusteella.* Ehdotetun pykälän tarkoituksena on säätää edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle perhesiteen perusteella. Säännöksen tavoitteena on perhe-elämän suojaaminen.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että Suomessa asuvan ulkomaalaisen, joka on saanut oleskeluluvan pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteella, tai Suomessa asuvan Suomen tai muun pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa, jollei luvan myöntämistä vastaan ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia taikka muita painavia syitä. Oleskelulupa myönnettäisiin Suomessa vakinaisesti asuvan edellä mainitun henkilön perheenjäsenelle sekä sellaisen henkilön perheenjäsenelle, joka on saanut luvan Suomeen muuttamista varten. Henkilön pitäisi myös tosiasiallisesti asua Suomessa tai hänellä pitäisi olla vakaa aikomus muuttaa Suomeen.

Ratkaisu tehtäisiin kokonaisarvion perusteella, jossa otetaan huomioon yhtäältä luvan myöntämistä puoltavat seikat ja toisaalta luvan myöntämistä vastaan puhuvien seikkojen painavuus sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntö. Yksi keskeisiä huomioon otettavia näkökohtia on täällä jo luovasti asuvan henkilön mahdollisuus muuttaa takaisin kotimaahansa tai johonkin kolmanteen maahan viettämään perhe-elämää, jos perhesiteiden voidaan kokonaisuudessaan katsoa painottuvan sinne. Eräs vaikuttava tekijä on Suomessa jo luovasti oleskelevan perheenjäsenen oikeudellinen asema. Lopputulos, johon päädytään kokonaisarvion perusteella, ei saisi olla asiansaisten kannalta kohtuuton.

Esimerkkinä yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvänä kysymyksenä olisi jo tehtyjen rikosten perusteella arvioitu odotettavissa olevan rikollisuuden uhka. Muuna painavana syynä voidaan mainita esimerkiksi

moniavioisuus. Kaksinnaiminen on rikos Suomen lain mukaan. Suomen yhteiskuntajärjestys rakentuukin yksivavioisuuden periaatteelle. Useammalle kuin yhdelle puolisolle ei myönnetä oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella. Muuna painavana syynä voidaan mainita myös käännitys- ja karkotussäännöksissä mainitut kansanterveydelliset tai hakijan elämäntapaan liittyvät tekijät. Lähtökohtana on, että kielteiset tekijät kuten rikollisuus liittyvät oleskelulupaa hakevaan henkilöön. Poikkeuksellisesti jo Suomessa luovasti asuva henkilöön liittyville tekijöille voitaisiin antaa merkitystä. Jos Suomessa jo luovasti asuvaa henkilöä vastaan on vireillä maastapoistamismenettely tai jos hän on esimerkiksi syylistynyt rikokseen, josta hän suorittaa vankeustuomiota, hänen perheenjäsenelleen ei siten pääsääntöisesti myönnettäisi oleskelulupaa.

Esimerkkinä lainkohdassa tarkoitettusta muusta painavasta syystä voidaan mainita vielä seuraavanlainen tapaus. Ulkomaalainen solmii avioliiton Suomessa asuvan kanssa, mutta varmistettuaan itsenäisen oleskelumahdollisuutensa Suomessa esimerkiksi saatuaan kahden vuoden asumisen jälkeen pysyvän oleskeluluvan, eroaa puolisostaan ja pyrkii hankkimaan itselleen esimerkiksi jo aiemmin sukujen kesken sovitun tai entisen puolison yksin tai yhdessä tästä liitosta syntyneiden lasten kanssa entisestä kotimaastaan. Kun maahanmuutto on tapahtunut näennäisavioliiton kautta, joka purkautuu, ei ulkomaalaista aina kokonaisuutensa johdosta poisteta maasta pakkokeinoin, vaikka tämä olisikin johdonmukaista. Tällaisissa tilanteissa olisi ehdotuksen mukaan, poiketen momentin yleisestä periaatteesta, mahdollista edellyttää, että ulkomaalainen palaa entiseen kotimaahansa viettämään siellä perhe-elämää. Näissä olosuhteissa katsottaisiin lähtökohtaisesti, että purkautunut avioliitto oli solmittu maahantulosaännösten kiertämiseksi.

Lähtökohtana hakemuksia ratkaistaessa on oletettavasti siitä, että kyseessä on todellinen perhe-elämä. Myös Euroopan ihmisoikeussopimus suojaa nimenomaan riittävän läheistä, tosiasiallista perhe-elämää. Sen vuoksi perhemääritelmän muodollisesta soveltumisesta huolimatta oleskelulupa tulee evätä, jos voidaan osoittaa, että esimerkiksi avioliitto tai adoptiosuhde on solmittu maahantulosaännösten kiertämiseksi tai että aikaisemmin vallinnut perhe-elämä on päättynyt. Täs-

sä yhteydessä voi viitata neuvoston 4 päivänä joulukuuta 1997 antamaan päätöslauselmaan toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi (97/C382/01). Päätöslauselmassa on määritelty seikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että avioliitto on solmittu maahantulosäännösten kiertämiseksi. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi yhteiselämän puuttuminen, avioliiton solmimisesta on maksettu rahaa, puolisoilla ei ole yhteistä kieltä, puoliset antavat ristiriitaisia henkilötietoja toisistaan tai se, että puoliset eivät ole kertaakaan tavanneet ennen avioliittoa.

Puoliset ovat voineet muuttaa erilleen tai vanhemmat ovat voineet luovuttaa lapsensa lopullisesti jonkun muun huoltoon. Jos kyseessä on pitkittynyt vapaaehtoisesti tapahtunut erillään asuminen, tämä yleensä tarkoittaa myös perhe-elämän päättymistä. Tällaisissa tapauksissa tulee kiinnittää huomiota siihen, mitkä tekijät ovat johtaneet perhe-elämän päättymiseen ja esimerkiksi siihen, miten yhteyksiä on ylläpidetty eron aikana. Pakolaisen ja oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella saaneiden perheenjäsenien kohdalla tulee ottaa huomioon erityisesti se, että he ovat voineet joutua toisistaan eroon vainon tai muiden pakottavien syiden vuoksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisedellytyksistä perheenjäsenelle, jonka jo Suomessa asuva perheenjäsen oleskelee maassa muulla kuin pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteella. Tällaisen perheenjäsenen maahanmuutto voitaisiin sallia lisäedellytyksellä, että hän itse tai hänen Suomessa asuva perheenjäsenensä pystyy turvaamaan hänen toimeentulonsa Suomessa.

Toimeentuloedellytyksestä luopuminen pakolaisen tai muun kansainvälisen suojelun tarpeessa olevan perheenjäsenen kohdalla perustuu voimakkaampaan oikeussuojan tarpeeseen. Tästä syystä hänen maahan muuttaville perheenjäsenilleen ei kohtuussyistä edellytettäisi toimeentulo vaatimusta. Lähtökohtaisesti pakolaisen ja suojelun tarpeessa olevan ulkomaalaisen kohdalla perheen yhdistäminen ei muussa maassa voi toteutua.

Toimeentuloedellytys ei koske myöskään ulkomaalaislain 18 a §:ssä tarkoitetun entisen Neuvostoliiton kansalaisen perheenjäsentä. Hänen oikeutensa maahanmuuttoon voidaan johtaa hänen jo maassa oleskelevan perheenjäsenensä oleskeluluvan perusteesta, joka on suomalainen syntyperä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että

myös ydinperheen ulkopuoliset omaiset voisivat saada oleskeluluvan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla edellyttää tosiasiallista kiinteää perhe-elämää suojeltavan. Yleensä tällöin on kyseessä ydinperhe, mutta poikkeuksellisesti myös ydinperheen ulkopuolisten henkilöiden kesken voi vallita 8 artiklassa mainittu perhe-elämä. Tätä suhdetta ei aina välttämättä voida kuvata täydeksi riippuvuudeksi. Sen vuoksi tällainen tilanne vaatii erillistä mainintaa 3 momentin poikkeussäännöksessä.

Momentin soveltamisessa ei edellytettäisi selvitystä turvatusta toimeentulosta. Sen sijaan yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvat taikka muut painavat syyt, jotka puhuvat oleskeluluvan myöntämistä vastaan, tulee ottaa huomioon. Pykälän 1 momentin myönnetään sanamuodosta eroavalla voidaan myöntää sanamuodolla ilmaistaan tarkoitus, että viranomaisen voisi 1 momentissa mainittuja tapauksia vapaammin ottaa harkinnassaan tällaisia tekijöitä huomioon. Momentissa tarkoitettussa tilanteessa edellytetään lisäksi, että oleskeluluvan epääminen olisi kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet huomioiden kohtuutonta. Säännöstä, jonka perusteella ydinperheen ulkopuolinen lähiomainen voisi ilman toimeentuloedellytystä muuttaa Suomeen, olisi tulkittava suppeasti. Tarkoitus on edelleen soveltaa Suomessa suomalaista perhekäsitystä ja vain poikkeuksellisesti myöntää harkinnan perusteella oleskelulupia kiinteään perhe-elämään perustuen.

Jotta henkilön katsottaisiin olevan täysin riippuvainen jo Suomessa asuvasta perheenjäsenestään edellytettäisiin yleensä, että he ovat aiemmin asuneet samassa taloudessa ja että pakottavat syyt ovat johtaneet erilleen muuttamiseen ja toiseksi, että heidän keskinäinen riippuvuutensa on jatkunut toisen osapuolen ollessa Suomessa. Jos asianomaiset eivät ole aikaisemmin asuneet yhteistaloudessa edellytetään, että olosuhteissa on tapahtunut olennainen muutos hakijan kohdalla, jonka vuoksi hänen ei voi enää kohtuudella edellyttää jatkavan elämistään yksin kotimaassaan. Riippuvuuden tulisi olla mahdollisen taloudellisen riippuvuuden lisäksi henkistä, sillä Suomessa jo asuva voi lähettää rahaa omaiselleen toiseen maahan. Täyteen riippuvuuteen voivat vaikuttaa esimerkiksi painavat sosiaaliset tai kulttuurisidonnaiset syyt, vaikea sairaus tai vakava vamma, joka osoitetaan asianmukaisesti esimer-

kiksi lääkärintodistuksella. Tässä momentissa tarkoitettu omainen voisi olla esimerkiksi täysi-ikäisen henkilön iäkäs vanhempi tai hyvin poikkeuksellisesti täysi-ikäinen naimaton sisarus.

Poikkeuksellisesti oleskelulupa voitaisiin myöntää hakijalle myös silloin, kun Suomessa asuva omainen on hänestä täysin riippuvainen. Vaikka Suomen sosiaaliturva ja terveydenhuoltojärjestelmä varmistavat sen, että kaikki Suomessa asuvat saavat tarvitsemaansa apua, käytännössä voi syntyä tilanteita, jolloin Suomeen muuttanut ulkomaalainen tulee lähiomaisesta riippuvaiseksi esimerkiksi mielenterveyden järkyttyä tai vakavan vammautumisen vuoksi. Tällöin voi syntyä tilanteita, jolloin sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta paras ratkaisu on omaisen muuttaminen Suomeen ulkomailta vaikean elämänkohtalon uhriksi joutuneen tueksi. Useimmiten tällaisissa tilanteissa on olosuhteissa tapahtunut olennainen muutos sen jälkeen, kun Suomessa jo asuva erosi hakijasta.

Suomessa oleskelevan alaikäinen naimaton sisarus voi muuttaa Suomeen vanhempansa kanssa. Sen sijaan sisarukset, joilla on eri huoltajat, eivät kuulu samaan ydinperheeseen. Jos ulkomailta oleva alaikäinen lapsi hakee oleskelulupaa viitaten Suomessa olevaan alaikäiseen sisarukseensa, oleskelulupa voitaisiin myöntää vain hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa keskeytyneen perhe-elämän jatkamisen perusteella. Oleskelulupaa harkittaessa tällaisessa tilanteessa on välttämättä, että suoritetaan tapauskohtainen arviointi kiinnittäen erityisesti huomiota sekä Suomessa että ulkomailta olevan alaikäisen huoltotilanteeseen.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan, että Suomessa tilapäisluonteisesti oleskelevan henkilön perheenjäsenelle voitaisiin myöntää oleskelulupa riippuen ensiksi mainitulle myönnetyn oleskeluluvan tarkoituksesta ja pituudesta, jos hakijan toimeentulo on hänen itsensä tai hänen perheenjäsenensä toimesta turvattu. Tämän lisäksi edellytettäisiin, että luvan myöntämistä vastaan ei ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia taikka muita painavia syitä.

Jos ulkomaalainen asuu Suomessa kovin lyhyen ajan, ei olisi tarkoituksenmukaista, että hänen perheensä muuttaa Suomeen pelkästään perhesiteen vuoksi. Oleskeluluvan myöntämisedellytyksenä perheenjäsenelle olisi, että oleskelu Suomessa kestää vä-

hintään yhden vuoden. Tämä ilmenisi oleskeluluvasta. Aikarajasta voitaisiin kuitenkin tapauskohtaisen harkinnan nojalla erityisistä syistä poiketa.

Tilapäisluonteisen oleskeluluvan saavat tulevat Suomeen yleensä joko työnteon perusteella tai opiskelemaan. Näissä tilanteissa ei ole syytä luopua siitä lähtökohdasta, että ulkomaalaisen maahanmuutto ei saa rasittaa Suomen julkistaloutta. Toimeentuloehdon soveltamisessa olisi syytä noudattaa johdonmukaisuutta myös siten, että uusittaessa tilapäisluonteisesti oleskelevan perheenjäsenen oleskelulupaa varmistetaan, että luvan jatkamisen edellytykset ovat edelleen olemassa tältäkin osin.

Momentissa käytetään ilmaisua voidaan myöntää, kun vastaavasti pykälän ensimmäisessä momentissa ilmaistaan, että lupa myönnetään. Tässä momentissa ei ole pyritty tyhjentävästi luettelemaan mahdollisia luvan myöntämistä vastaan puhuvia tekijöitä. Tarkoitus on, että viranomainen voi 1 momentissa mainittuja tapauksia vapaammin ottaa harkinnassaan tällaisia tekijöitä huomioon. Luonnollisesti 1 momentissa mainitut yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvat taikka muut painavat tekijät ovat tärkeitä harkinnassa huomioon otettavia tekijöitä. Tilapäisluonteinen oleskelulupa voidaan myöntää myös sellaiselle, joka on saanut karkotus- tai käännytyspäätöksen, mutta jota päätöstä ei ole voitu toistaiseksi panna täytäntöön koti- tai oleskelumaan tilanteen johdosta tai siitä syystä, että maan viranomaiset suhtautuvat kielteisesti henkilön vastaanottamiseen. Tarkoitus on, ettei tällaisen ulkomaalaisen perheenjäsen saisi oleskelulupaa Suomeen muuttaakseen. Tämä johtuu täällä oleskelevan luvan tarkoituksesta. Myös muunlaisella tilapäisluonteisella oleskeluluvalla oleskelevien joukossa voi olla sellaisia, että huolimatta oleskeluluvan kestosta, on syytä poiketa momentin yleisistä linjauksista.

Ulkomaalaisille myönnettävät oleskeluluvat voidaan luvan perusteen mukaan jakaa kahteen ryhmään: toisaalta on oleskelulupia, joiden perusteet ovat itsenäiset, ja toisaalta lupia, joiden perustana on toiselle ulkomaalaiselle myönnetty oleskelulupa. Viimeksi mainituista tyypillisimmät ovat oleskeluluvat perhesiteen perusteella.

Perheenjäsenet voivat hakea oleskelulupaa yhdessä, jolloin jonkin perheenjäsenen oleskelulupa on ensisijainen ja muille myönne-

tään oleskelulupa pelkästään sillä perusteella, että ensiksi mainitulle on myönnetty oleskelulupa. Toisaalta yhä useammin käytännössä tapahtuu niin, että yksi perheenjäsen saa ensin yksinään oleskeluluvan ja vasta myöhemmin muut hakevat oleskelulupaa.

Lupien keskinäinen riippuvuus on kuitenkin ratkaiseva molemmissa tilanteissa. Pykälän 1—4 momentin kirjoitustavasta johtuu, että on tarpeen säätää erillinen 5 momentti, jonka perusteella myös yhtä aikaa haettaessa voidaan nämä perheyhteyteen pohjautuvat lupahakemukset ratkaista samalla kertaa. Edellytyksenä perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamiselle tässä tilanteessa on sekin, että ensisijaisen luvan saajalla on vakaa aikomus muuttaa Suomeen.

18 d §. *Menettely haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi hakemuksen viireillepanosta.

Hallinto-oikeuden yleisten oppien ja hallintomenettelylain mukaan viireillepano-oikeus on lähtökohtaisesti vain oleskelulupaa vailla olevalla perheenjäsenellä (hakijalla), koska hakemuksen kohteena on hänelle myönnettävä oleskelulupa. Lailla viireillepano-oikeutta voidaan laajentaa. Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan viireillepano-oikeus on myös Suomessa jo luvallisesti asuvalla perheenjäsenellä, jos tämä on pakolainen tai ulkomaalainen, jolle on myönnetty oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi tai painavasta humanitaarisesta syystä, ja lain perusteluissa mainitut muut edellytykset täyttyvät. Ei ole riittävän painavia perusteita asettaa viimeksi mainittuja ja muita ulkomaalaisia sekä Suomen kansalaisia eri asemaan menettelyn joustavuuden suhteen. Tästä syystä ehdotetaan, että viireillepano-oikeus annettaisiin Suomessa asuvalle perheenjäselle aina, riippumatta hänen ulkomaalaishallinnollisesta asemastaan tai kansalaisuudesta. Viireillepano-oikeus Suomessa asuvalla perheenjäsenellä on vain siinä tapauksessa, että hakija on ulkomailla.

Käytettävissä olevien tietojen mukaan useimmissa EU:n jäsenvaltioissa tai ETA-valtioissa ei ole annettu tällaista viireillepanomahdollisuutta muille kuin hakijalle. Käytännössä voidaan joskus kuitenkin tehdä poikkeuksia. Sen sijaan tällainen järjestelmä tunnetaan ainakin Espanjassa, Italiassa ja Sveitsissä. Lisäksi esimerkiksi anglosaksisissa maissa, joissa maassa jo luvallisesti oleva henkilö on kustantaja eli sponsori, hän

voi saada ennakkotiedon siitä, voiko perheenjäsen muuttaa maahan hänen kustannuksellaan. Tämän ohella ulkomailla oleva perheenjäsen hakee normaalisti oleskelulupaa tai muuta maan lainsäädännön mukaista lupaa.

Suomessa jo luvallisesti asuva perheenjäsen on joka tapauksessa asianosainen menettelyssä. Viireillepano-oikeuden antamisen hänelle voidaan katsoa nopeuttavan menettelyä, kun se voi käynnistyä samanaikaisesti molempien toimesta. Molempia asianosaisia on yleensä välttämätöntä kuulla ennen luvan myöntämistä heidän halustaan jatkaa perhe-elämää yhdessä Suomessa. Eräissä tilanteissa asian viireillepano ja tarvittavan selvityksen esittäminen on helpompaa Suomessa kuin ulkomailla.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettävän siitä, että oleskeluluvan myöntämisen edellytysten selvittämisen johdosta asianosaisia olisi kuultava. Hallintomenettelylain 15 §:n mukaan kaikkia asianosaisia on yleensä kuultava ennen asian ratkaisemista. Hallintomenettelylain 6 §:n mukaan lähtökohta on, että asiassa saa käyttää asiamiestä. On tarkoitus, että pääsääntönä oleskelulupa-asioissa sitä vastoin olisi hakijan saapuminen ulkomailla ainakin yhden kerran viranomaisen luo. Käytännössä tämä tarkoittaisi käyntiä Suomeen edustustossa. Myös Suomessa jo laillisesti oleskeleva perheenjäsen voitaisiin pyytää saapumaan henkilökohtaisesti viranomaisen luo, jos asian selvittäminen tätä vaatii. Henkilökohtainen kuuleminen on asioiden luonteesta johtuen keskeinen selvittämiskeino. Usein on välttämätöntä kuulla hakijaa siitä, haluaako ja aikooko hän muuttaa Suomeen. Ratkaisua ei voida tehdä pelkästään Suomessa olevien perheenjäsenten toiveiden perusteella. Muuttaminen toiseen maahan, erityisesti jos kyseessä on pysyväisluonteinen muuttaminen, on hyvin merkittävä henkilökohtainen ratkaisu.

Esitetty henkilökohtainen paikalletulo Suomen edustustoon ei merkitsisi muutosta nykyiseen käytäntöön, sillä ulkoasiainministeriön oleskelulupaa koskevan ohjeen ja sisäasiainministeriön oleskelulupaohjeen mukaan on nytkin edellytetty hakijan saapumista viranomaisen luo oleskelulupa-asiaassa. Tämä poikkeaa hallintomenettelylain periaatteesta. Tästä syystä siitä ehdotetaan säädettäväksi tässä pykälässä.

Normaalitapauksessa oleskelulupaa vailla oleva ulkomaalainen joutuu menemään edus-

tustoon lupa-asian vuoksi vähintään kaksi kertaa. Ensimmäisen kerran ennen asian ratkaisemista pannessaan asian vireille ja toisen kerran päätöksenteon jälkeen. Voidakseen matkustaa Suomeen hakija joutuu kaikissa tapauksissa menemään Suomen edustustoon saadakseen passiinsa oleskelulupatarran tai poikkeuksellisessa tilanteessa myös matkustasiakirjan.

Poikkeuksellisesti voi olla tilanteita, joissa edustustoon menosta voi aiheutua vaaraa hakijalle tai hänen omaisilleen kotimaassa. Silloin kun Suomessa jo luvallisesti asuva perheenjäsen on saanut Suomessa turvapaikan, oleskeluluvan palautuskieltoihin liittyvän suojelun tarpeen vuoksi tai otettu kiintiöpakolaisena, lähtökohtainen mahdollisuus tällaiselle vaaralle saattaa olla olemassa.

Voi olla muitakin syitä, joiden vuoksi hakijaa ei voida edellyttää saapuvan edustustoon ennen asian ratkaisemista. Edustustoon matkustaminen voi aiheuttaa esimerkiksi hänen olosuhteisiinsa nähden korkeita kustannuksia tai se voi olla hyvin hankalaa. Kun haetaan viranomaisilta jotain merkittävää etua tai oikeutta, on kuitenkin yleistä, että hakijalle aiheutuu kustannuksia.

Ratkaisu hakijan velvoittamisesta saapumaan henkilökohtaisesti kuultavaksi Suomen edustustoon on tehtävä siltä pohjalta, voidaanko asiassa saada muilla keinoilla riittävästi selvitystä päätöksentekoa varten. Jos henkilökohtainen kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta, sitä ei luonnollisestikaan tule edellyttää. Jos asian eri vaiheissa viranomaisille on annettu ristiriitaisia tai epäuskottavia tietoja tai asiassa ei ole esitetty luotettavaa asiakirjaselvitystä hakemuksen tueksi, henkilökohtaisesta kuulemisesta ei yleensä tulisi luopua.

Vaihtoehtona hakijan henkilökohtaiselle kuulemiselle on hänen kuulemisensa kirjallisesti tai esimerkiksi Suomessa asuvan perheenjäsenen toimiessa asiamiehenä. Näiden vaihtoehtojen käyttäminen luonnollisesti edellyttää, että asiaan voidaan saada luotettava selvitystä.

Pykälän 3 momentissa säädetään siitä tilanteesta, jossa asian on pannut vireille Suomessa jo laillisesti asuva perheenjäsen, mutta hakijaan ei saada millään tavalla yhteyttä. Ratkaisu voisi tällaisessa tapauksessa olla lähtökohtaisesti vain kielteinen, sillä oleskeluluvan myöntäminen henkilölle, johon kenenkään Suomessa ei ole mitään yhteyttä, ei voida pitää perusteltuna. Oleskelulupien

myöntäminen tällaisella tavalla ilman tarpeellisia selvityksiä olisi omiaan lisäämään väärinkäytöksiä, joiden ennaltaehkäisyyn perheen yhdistämisasioissa joudutaan muutenkin kiinnittämään huomiota. Kielteisestä päätöksestä ei aiheudu asianosaisille oikeudenmenetyksiä, sillä asia voidaan aina panna uudelleen vireille.

19 §. *Oleskeluluvan myöntäminen Suomessa.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen kirjattaisiin ulkomaalaisviraston toimivalta ratkaista oleskelulupahakemukset 18 §:n 4 kohdan ja 18 c §:n nojalla sekä pakolaiskiintiön puitteissa Suomeen otettaville henkilöille.

Ehdotetaan, että ulkomaalaisvirasto myöntäisi oleskeluluvan 18 §:n 4 kohdan perusteella ulkomailla olevalle henkilölle, jos painava humanitaarinen syy puoltaa luvan myöntämistä. Edellä 18 §:n 4 kohdan perusteluissa mainituissa tilanteissa oleskelulupaharkinta kuuluu luontevasti ulkomaalaisvirastolle.

Nykyisin toimivalta oleskelulupien myöntämiseen on jaettu Suomen ulkomaan edustustojen ja ulkomaalaisviraston kesken. Ehdotetaan, että päätösvalta kaikkiin perhesiteen perusteella myönnettäviin ensimmäisiin oleskelulupiin siirrettäisiin ulkomaalaisvirastolle. Ulkomaalaisvirasto ratkaisisi mainitut oleskelulupahakemukset riippumatta siitä, onko hakemus tehty ulkomailla tai Suomessa. Tosiasiassa edustustot ovat noudattaneet ulkomaalaisviraston lausuntoja lähes poikkeuksetta. Vastuu soveltamisohjeista ja linjauksista on ollut sisäasiainministeriöllä ja sen alaisella ulkomaalaisvirastolla.

Säännöksessä selvennettäisiin lisäksi ulkomaalaisviraston toimivalta myöntää oleskeluluvat kiintiön puitteissa Suomeen otettaville pakolaisille. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti sisäasiainministeriön toimialaan kuuluu ulkomaalaisten maahantulo ja oleskelu. Oleskeluluvan myöntäminen Suomen vastaanottamille kiintiöpakolaisille kuuluu ulkomaalaisvirastolle. Tätä ei ole lain tasolla selkeästi säännelty. Nykyisin pääsääntöisesti Suomen edustustot ulkomailla myöntävät oleskeluluvan kiintiöpakolaisille ulkomaalaisviraston ja työministeriön antamien lausuntojen perusteella.

Vaikka ulkomaalaisviraston virkamiehet käytännössä voivatkin toimia, antaa lausuntoja ja myöntää lupia ulkomailla Suomen edustustoissa, ulkomaalaisviraston toimivallasta säätäminen tässä pykälässä on perustel-

tua siitä syystä, että ulkomaalaisviraston varsinainen toimipaikka on Suomessa.

Lisäksi 19 §:ään ehdotetaan uutta momenttia, jossa todettaisiin, että oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella säädetään 5 luvussa (30 ja 31 §).

20 §. *Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle Suomessa olevalle henkilölle.* Yleensä ulkomaalaisella tulisi olla oleskelulupa maahan saapuessaan. Matkailutarkoituksessa tai muussa lyhytaikaisessa tarkoituksessa viisumivapaasti tai viisumilla maahan saapunut ei pääsääntöisesti voi saada Suomessa oleskelulupaa. Oleskeluluvan myöntämisestä ulkomailla olevalle henkilölle säädetään 18 §:ssä. Mikäli oleskelulupaa ei maahan saapuessa ole, se voidaan Suomessa olevalle henkilölle myöntää 20 §:ssä erikseen säädettyissä tapauksissa. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ilman oleskelulupaa maahan saapuvalle voidaan myöntää määräaikainen oleskelulupa Suomessa, jos ulkomaalainen on ollut Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan on tai on ollut Suomen kansalainen. Voimassa olevan säännöksen perusteluissa on mainittu, että entisen Suomen kansalaisen kanssa samassa asemassa voidaan katsoa olevan ulkomaalaisen, jonka sukujuuret ovat Suomessa, eli jonka vanhemmista ainakin toinen on tai on ollut Suomen kansalainen. Lakia säädettäessä on ajateltu erityisesti Suomesta lähteneiden siirtolaisten jälkeläisiä, jotka haluavat palata Suomeen. Tässä yhteydessä suomalaiset sukujuuret tarkoittaisivat nimenomaan sitä, että henkilö on syntyperältään suomalainen. Tarkoituksena sen sijaan ei ole esimerkiksi, että Suomen kansalaisuuden saaneen ulkomaalaisen täysi-ikäiset lapset voisivat saada oleskeluluvan Suomessa 20 §:ssä olevan poikkeussäännön perusteella, vaan näissä tapauksissa oleskelulupaa tulisi hakea ulkomailla, jolloin sovellettaisiin 18 tai 18 a §:ää taikka ehdotettuja perheen yhdistämistä koskevaa 18 b—18 d §:ää.

Pykälän 1 momentin 1 kohtaan tulisikin kirjata selkeästi, että kyse on syntyperäisestä Suomen kansalaisesta.

Momentin 2 kohdassa säännellään mahdollisuudesta myöntää poikkeuksellisesti oleskelulupa Suomessa sellaiselle ulkomaalaiselle, joka ennen Suomeen saapumistaan on asunut yhdessä Suomessa asuvan avio- tai avopuolisonsa kanssa. Ennen Suomeen saapumista solmitun avio- tai avioliiton tulee

olla todellinen eikä maahantulosäännösten kiertämistä varten solmittu. Tämän vuoksi yhdessä asumisen tulisi olla alkanut jo ennen Suomeen saapumista, jolloin esimerkiksi kahta vuotta voitaisiin pitää suuntaa antavana aikarajana.

Momentin 3 kohtaa vastaavaa säännöstä ei enää ehdoteta. Jäljempänä 31 §:ssä ehdotetaan, että painavien humanitaaristen syiden perusteella Suomessa myönnettävistä oleskeluvista luovutaan ja oleskelulupa myönnettäisiin suojelun tarpeen vuoksi hakijalle, jonka ei katsota olevan pakolaissopimuksen mukainen pakolainen, mutta jota ei tule palauttaa kotimaahansa. Oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella myönnettäisiin vastaisuudessa nimenomaan niille henkilöille, jotka tarvitsevat suojelua kotimaassaan vallitsevien olosuhteiden vuoksi. Vallitsevan ratkaisukäytännön mukaan oleskeluluvan myöntämiseen painavasta humanitaarisesta syystä on saattanut johtaa myös muut kuin varsinaisiin suojelunäkökohtiin perustuvat seikat. Esimerkkeinä voi mainita turvapaikkahakemuksen pitkän käsittelyajan ja sen aikana syntyneet siteet Suomeen tai hakijan sairauden. Tämänkaltaisissa tilanteissa ei myönnettäisi oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella, mutta hakijalle voitaisiin myöntää oleskelulupa tämän pykälän 3 kohdan nojalla, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Jos hakijan palauttamisen kotimaahansa tulkittaisiin loukkaavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa säädettyä epäinhimillisen kohtelun kieltoa, hakijalle voitaisiin myöntää oleskelulupa 31 §:n nojalla.

Edelleen ehdotetaan, että 3 kohdan nojalla oleskelulupa voitaisiin myöntää tapauskohtaisen harkinnan perusteella Suomessa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta esimerkiksi silloin, kun kyse on perheen perustamisesta. Tämän kohdan nojalla voitaisiin myöntää oleskelulupa esimerkiksi avioliiton solmimisen perusteella silloin, kun luvan hakemista kotimaasta pidettäisiin poikkeuksellisesti kohtuuttomana ja olisi ilmeistä, että henkilölle myönnettäisiin oleskelulupa ulkomailla. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että maahan saapumisen jälkeen solmitut avioliitot ovat muodostuneet yhdeksi keskeisimmistä keinoista kiertää maahantulosäännöksiä EU:n alueella. EU:n oikeus- ja sisäasiain yhteistyössä asiaan on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota, koska useissa jäsenvaltioissa maahan-

tulosäännösten kiertämiseksi solmitut avioliitot ovat suurimpia maahanmuuttoon liittyviä ongelmia. Kuten edellä 18 c §:n perusteluissa on lausuttu, neuvosto on antanut päätöslauselman toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi.

Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan tulkinta osoittaa myös, että valtioille on jätetty keinoja vastustaa maahantulosaännösten kiertämistä näennäisasioliitoilla ja avioliitoilla, jotka solmitaan, kun asianomaiset ovat tietoisia siitä, että toinen puoliso hyvin todennäköisesti muutoin ei saisi oleskelulupaa. Sen vuoksi ottaen huomioon kaikki kuhunkin tapaukseen liittyvät seikat lähtökohtana voitaisiin pitää siitä, että avioliitto, joka on solmittu ulkomaalaisen saatua ensin kielteisen päätöksen muulla perusteella esittämänsä oleskelulupahakemukseen, olisi näennäisasioliitto. Olennaista asiassa on se, että ulkomaalainen jo kotimaasta lähtiessään on tietoinen siitä, ettei avioliiton solminen pääsääntöisesti Suomessa johda automaattisesti oleskelulupa.

Muina esimerkkeinä oleskeluluvan myöntämiselle sanotun kohdan nojalla voisivat olla, että hakijalla on yhteinen lapsi Suomessa asuvan henkilön kanssa ja hakija aikoo viettää perhe-elämää tämän henkilön kanssa tai hakija ei voi lääkärintodistuksen mukaan heikentyneen terveydentilansa vuoksi matkustaa. Tällaisessa tilanteessa voi tapauksesta riippuen tulla harkittavaksi myös tilapäisluonteisen oleskeluluvan myöntäminen. Mikäli hakija on hyväksytty varsinaiseksi opiskelijaksi yliopistoon, korkeakouluun tai ammattioppilaitokseen ja hänen opintojensa rahoitus ja toimeentulo on turvattu ja opinnot ovat alkaneet voitaisiin oleskelulupa myöntää myös tällaisessa tilanteessa tapauskohtaisen harkinnan nojalla.

Samalla ehdotetaan, että 3 momentissa viitataan 16 §:n 5 momenttiin. Pykälän otsikkoa ehdotetaan lisäksi muutettavaksi paremmin sen sisältöä vastaavaksi.

25 §. *Työlupavelvollisuudesta vapautetut.* Pykälän 1 momentin 2 kohdan b alakohdan mukaan Suomen kansalaisen tai Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen aviopuolisolta ei edellytetä työlupaa. Vallitsevan hallintokäytännön mukaan ilmausta pysyvästi asuva on tulkittu tarkoittavan nimenomaan pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevaa henkilöä. Tästä syystä ehdotetaan, että pysyvästi sanan sijasta pykälätekstissä käytettäisiin ilmausta pysyvällä oleskeluluvalla. Koh-

ta ei koskisi pysyväisluonteisella määräaikaisella oleskeluluvalla oleskelevan henkilön puolisoa, sillä työlupavelvollisuudesta vapautettuna hän olisi paremmassa asemassa Suomessa jo pysyväisluonteisella määräaikaisella oleskeluluvalla oleskelevan puolisonsa kanssa, jolta kuitenkin vaaditaan työlupa työvoimapolitiittisen harkinnan perusteella.

Edelleen ehdotetaan, että pykälään lisätään maininta hänen kanssaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävästä henkilöstä.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että yksilön kannalta on perusteltua se, että työlupaa ei edellytetä myöskään tällaisen henkilön lapselta. Perusteluissa todetaan nimenomaisesti siitä, että lapsella tarkoitetaan henkilöä, joka on alle 18-vuotias ja naimaton. Selkeyden vuoksi ehdotetaan, että 1 momentin 2 kohdan b alakohdtaan lisätään maininta siitä, että lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta naimatonta lasta.

Ulkomaalaislain 25 §:n 4 momentin mukaan asetuksella säädetään siitä, missä ammatissa, toimessa tai tehtävässä ulkomaalainen ei tarvitse työlupaa. Ulkomaalaisasetuksen 18 §:n 2 momentin 9 kohdassa on tämän nojalla säädetty, että työlupaa ei vaadita ulkomaalaiselta joka on oleskellut maassa turvapaikanhakijana kolmen kuukauden ajan. Asetus on ristiriidassa lain 25 §:n 4 momentin kanssa, koska ulkomaalaisen asemaa turvapaikanhakijana ei voida pitää ammattina, toimena tai tehtävänä. Tämän vuoksi lain 25 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jossa todettaisiin, että turvapaikanhakijana Suomessa kolme kuukautta oleskellut ulkomaalainen, saisi työskennellä ilman työlupaa siten kuin asianomainen ministeriö tarkemmin päättää. Samalla ehdotetaan, että ulkomaalaisasetuksen 18 §:n 2 momentin 9 kohta esitetyn johdosta kumotaan.

26 §. *Työluvan myöntäminen.* Pykälän 2 momentin säännös on osoittautunut käytännössä tarpeettomaksi, koska työvoimatoimistot eivät ole juuri tehneet työlupapäätöksiä. Lisäksi, kun työlupaa haetaan yleensä yhdessä oleskeluluvan kanssa asiointi Suomessa oleskelevan osalta tapahtuu käytännössä pääosin paikallispoliisin luona. Samalla toteutuu nykyisin tavoiteltu niin sanottu yhden luukun palveluperiaate.

Tämän perusteella ehdotetaan, että 26 §:n 2 ja 3 momentin säännös yhdistetään yhdeksi momentiksi.

5 luku. Kansainvälisen suojelun antaminen

Luvun uudeksi otsikoksi ehdotetaan Kansainvälisen suojelun antaminen. Tämä vastaisi paremmin luvun sisältöä.

30 §. *Turvapaikan antaminen.* Voimassa olevan lain 30 §:n 1 momentissa säädetään, että ulkomaalaiselle voidaan antaa turvapaikka, jos hän oleskelee kansalaisuusvaltionsa tai pysyvän oleskeluvaltionsa ulkopuolella.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan uutta muotoilua siten, että momentin alussa käytetään ilmauksen voidaan antaa turvapaikka sijasta ilmausta annetaan turvapaikka ja myönnetään oleskelulupa. Sanamuodon muutoksella ilmennetään Suomen pyrkimystä kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti taata suojaa tarvitseville pakolaisille riittävää suojaa. Turvapaikkamenettelyjen vähimmäistakuista annetussa neuvoston päätöslauselmassa (96/C274/13) korostetaan jäsenvaltioiden sitoumuksia, jotka johtuvat Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja pakolaisten oikeusasemaa koskevasta sopimuksesta. Päätöslauselman mukaan turvapaikkamenettelyssä noudatetaan täysimääräisesti pakolaissopimusta ja vuoden 1967 pöytäkirjaa sekä pakolaisia ja ihmisoikeuksia koskevia muita kansainvälisen oikeuden velvoitteita. Menettelyssä noudatetaan täysimääräisesti erityisesti pakolaissopimuksen 1 artiklaa, joka koskee pakolaisen määritelmää, 33 artiklaa, joka koskee palauttamiskieltoa, sekä 35 artiklaa, joka koskee yhteistyötä UNHCR:n kanssa.

Pakolaissopimuksen, pakolaisten oikeusasemaa koskevan vuoden 1967 pöytäkirjan tai kansainvälisen oikeuden muiden periaatteiden mukaan edes pakolaisella ei varsinaisesti ole ehdotonta oikeutta saada turvapaikkaa, vaikka sopimukset velvoittavatkin olemaan palauttamatta tai karkottamatta henkilöä maahan, jossa hän voi joutua vainon kohteeksi taikka hänen henkeään uhataan. Ulkomaalaislain 30 §:n 2 momentissa on säädetty niin sanotuista poissulkemisperusteista, joiden vallitessa turvapaikka voidaan jättää antamatta. Jos poissulkemisperusteita ei ole syytä käyttää, turvapaikka tulisi antaa jo voimassa olevan lain mukaan, eikä turvapaikkaa tule jättää antamatta tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttämällä. Pykälän uudella sanamuodolla ei ole merkitystä kansainvälisesti yleisesti hyväksytyn valtion suvereniteetin periaatteen kannalta.

Sovellettaessa ulkomaalaislain 30 §:ää on

otettava huomioon myös EU:n jäsenvaltioiden yhteistyö turvapaikka- ja pakolaispolitiikan alueella. Pakolaissopimuksen tulkintaa ohjaa neuvoston 4 päivänä maaliskuuta 1996 määrittelemä yhteinen kanta pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitetun 'pakolainen'-käsitteen yhdenmukaistetusta soveltamisesta (96/196/OSA), jossa on hyväksytty suuntaaviivat pakolaisaseman tunnustamista koskevien perusteiden soveltamista varten. Kysymys siitä, onko vainon pelko perusteltu, tulisi ratkaista kuhunkin tapaukseen liittyvien näkökohtien perusteella. Turvapaikanhakijan on esitettävä hakemuksensa perusteeksi esittämiensä seikkojen ja olosuhteiden arvioimiseksi tarvittavat tiedot. Kun hakijan antamien tietojen uskottavuus on riittävästi osoitettu, perusteina esitetyille seikoille ei ole tarpeellista hankkia yksityiskohtaista vahvistusta. Epäselvissä tapauksissa asia olisi ratkaistava hakijan eduksi sillä edellytyksellä, että saatavilla olevat tiedot on hankittu ja tarkastettu sekä ollaan vakuuttuneita hakijan yleisestä uskottavuudesta. Hakijan lausuntojen on oltava johdonmukaisia ja luotettavia, eivätkä ne saa olla ristiriidassa yleisesti tunnettujen tosiasioiden kanssa.

Pakolaisen käsitteen soveltamisesta annetun yhteisen kannan mukaan se, että asianomainen on jo ollut vainottuna tai että häntä on suoraan uhattu vainolla, on vakava merkki vainotuksi joutumisen vaarasta, paitsi jos hänen kotimaassaan tai hänen suhteissaan siihen on sen jälkeen tapahtunut jyrkkä muutos. Edelleen se, että asianomainen ei ole ennen kotimaasta lähtemistä joutunut vainotuksi tai ollut suoranaudessa vaarassa joutua vainotuksi ei sinänsä merkitse, ettei hän voisi turvapaikkamenettelyssä vedota perusteltuun pelkoon vainotuksi joutumisesta.

Harkittaessa turvapaikan antamista on selvitettävä myös sisällissotaa käyvästä maasta tulevan turvapaikanhakijan osalta, täyttääkö hän pakolaissopimuksen määritelmän pakolaisesta ja otettava huomioon sellaiset tilanteet, joissa turvapaikanhakijan pelkäämä vaino kohdistuu häneen muun kuin valtion taholta, jos valtion viranomaiset ovat vainosta tietoisia puuttumatta siihen, tai jos viranomaiset ovat kykenemättömiä tarjoamaan tehokasta suojelua.

Pykälän käsitteistöä ehdotetaan muutettavaksi siten, että ilmaukset kansalaisuusvaltio ja pysyvä oleskeluvaltio ehdotetaan yhden-

mukaisuuden vuoksi muutettavaksi ilmauksiksi kotimaa ja pysyvä asuinmaa, joita on käytetty 31 §:ssä. On myös huomattava, että 1 momentissa mainittu pysyvän asuinmaan käsite tulee sovellettavaksi vain kansalaisuudettoman henkilön kohdalla. Pykälä pohjautuu pakolaisten oikeusasemaa koskevan sopimuksen 1 artiklaan, jossa sama periaate on määritelty. Luonnollisesti jos tietyn valtion kansalainen asuu pysyvästi muussa kuin kansalaisuusvaltiossaan ja joutuu vainotuksi pysyvässä asuinmaassaan, hänen on ensisijaisesti haettava suojelua kansalaisuusvaltiostaan, eikä turvapaikkahakemus kolmannessa maassa voi menestyä. Sama periaate pysyvistä asuinmaasta koskee myös jäljempänä 31 §:ää.

31 §. *Suojelun tarve.* Oleskeluluvan perusteet on ulkomaalaislaissa määritelty siten, että suojelun tarpeessa voidaan katsoa olevan ulkomaalaisen, jolle ei anneta turvapaikkaa mutta jonka ei katsota voivan turvallisesti palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Painavasta humanitaarisesta syystä oleskelulupa voidaan voimassa olevan lain perustelujen mukaan myöntää muun muassa ulkomaalaisen kotimaassa tai vakinaisessa asuinmaassa vallitsevan sisällissodan tai luonnonmullistuksen vuoksi. Jaotellua suojelun tarpeen ja painavasta humanitaarisesta syystä myönnettävän oleskeluluvan välillä voidaan pitää turhan monimutkaisena ja osittain epä johdonmukaisena, kun kysymys on verrattain samankaltaisesta tarpeesta saada suojelua kotimaassa vallitsevan tilanteen vuoksi.

Voimassa olevan lain tulkinnan mukaan suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytyksenä on ollut nimenomaan valikoituminen oikeudenloukkausten kohteeksi henkilöön liittyvistä syistä. Sen sijaan painavasta humanitaarisesta syystä myönnettävän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä ei ole ollut suoranaista tiettyyn henkilöön häneen itseensä liittyvistä syistä kohdistuvaa oikeudenloukkausten vaaraa, vaan esimerkiksi asianomaisen maan yleisesti heikko ihmisoikeus- tai turvallisuustilanne on ollut sellainen, ettei palauttaminen ole inhimillisesti katsoen ollut asianmukaista. Kun lisäksi tällä hetkellä suojelun tarpeen tai painavasta humanitaarisesta syystä oleskeluluvan saaneiden oikeusasema on pitkälti samanlainen ehdotetaan, että vastaisuudessa kotimaassaan vallitsevia olosuhteita tai oikeudenloukkausten uhkaa vastaan suojelua

tarvitseville henkilöille, jotka eivät täytä turvapaikan saamisen edellytyksiä, käytettäisiin vain yhtä lupakategoriaa oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella. Painavasta humanitaarisesta syystä 20 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella Suomessa myönnettävistä oleskeluluvista ehdotetaan luovuttavaksi.

Pykälää ehdotetaan edellä olevan perusteella muutettavaksi siten, että ulkomaalaiselle voitaisiin myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella silloin, kun häntä kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan uhkasi kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voisi palata kotimaahansa.

Hallitusmuodon 7 §:ssä säädetään, että ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännöksessä ei tosin mainita erikseen pakolaista tai turvapaikanhakijaa, mutta sillä on kuitenkin tästä huolimatta asiallinen kytkentä pakolaissopimukseen, jossa kielletään muun muassa palauttamasta pakolaisia, jotka ovat vaarassa joutua vainon kohteeksi. Myös kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklan, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 7 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan sisältämistä kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kielloista voidaan johtaa vastaava palauttamiskielto. Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa säädetään, että ketään ei saa tuomita kuolemaan taikka kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Tämän nojalla palauttamiskielto on johdonmukaisesti ulotettu myös tilanteisiin, joissa henkilöä uhkaa kuolemanrangaistus. Palauttamiskielto kattaisi siis kaikki tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisen toimesta siirrettiin toiseen valtioon. Säännös kieltäisi myös henkilön siirtämisen valtioon, josta hän voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kidutuksen tai kuolemanrangaistuksen uhriksi. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen kuudennen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan ketään ei saa tuomita kuolemanrangaistukseen, eikä tällaista rangaistusta saa panna täytäntöön. Suomessa oleva ulkomaalainen on saattanut syyllistyä kotimaas-

saan tai muussa valtiossa rikokseen, josta häntä ei edellä mainittujen säännösten ja määräysten vuoksi tai rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetussa laissa (456/1970) säädetystä muusta syyistä voida luovuttaa asianomaiseen valtioon syytteenpanoa tai rangaistuksen täytäntöönpanoa varten.

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa kidutuksen kiellolla halutaan korostaa, että tätä erittäin vakavaa henkistä tai fyysistä kärsimystä aiheuttavaa kohtelua ei tule sallia missään oloissa. Ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Tarkoitus on kattaa kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistukset ja muun kohtelun muodot. On otettava huomioon, että kidutusta ja ihmisarvoa loukkavaa kohtelua esiintyy myös muussa yhteydessä kuin rangaistuksena.

Oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella voitaisiin myöntää siis tilanteissa, joissa henkilö tarvitsee kansainvälistä suojelua kotimaassaan vallitsevan tilanteen tai häneen siellä kohdistuvien oikeudenloukkausten vuoksi. Epäinhimillisen kohtelun käsitteen määrittelylle ja sen uhan todennäköisyyden arvioinnille ohjetta voi saada kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten oikeuskäytännöstä, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa säädetyn epäinhimillisen kohtelun kiellon osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista. Pykälässä mainittu aseellinen selkaus voi tarkoittaa esimerkiksi sisällissotatilannetta tai muuta maansisäistä levottomuutta, jossa ihmiset voivat joutua erottelemattoman aseellisen väkivallan kohteeksi.

Oleskelulupa voitaisiin myöntää ympäristökatastrofin ollessa kyseessä muun muassa tilanteissa, joissa ulkomaalaisen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa on tapahtunut joko ihmisen tai luonnonmullistuksen aiheuttama onnettomuus.

Harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä suojelun tarpeen perusteella on myös otettava huomioon kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 68/1986). Naiseus kulttuurisena sukupuolena voi joissain valtioissa haitata naisen terveyttäkin.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä ilman huoltajaa maahan saapuneen alaikäisen turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelyssä. Lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa on säädetty lapsen oikeuksista. Tämä

on viranomaisille keskeinen huomioon otettava asiakirja.

32 §. *Turvapaikkahakemus.* Ehdotetaan, että pykälän neljäs momentti kumotaan, sillä se on liittynyt niin sanottujen selvästi perusteettomien turvapaikkahakemusten ratkaisemiseen. Sanottu menettely on poistettu 1 päivänä tammikuuta 1998 voimaan tulleella lailla (1269/1997).

33 a §. *Turvallinen turvapaikkamaa.* Ehdotetaan, että pykälän ensimmäisessä momentissa säädettäisiin perusteista, joiden nojalla valtio voidaan katsoa turvalliseksi turvapaikkamaaksi. Turvallisina turvapaikkamaina pidettäisiin valtioita, jotka ovat ilman maantieteellistä varaumaa liittyneet pakolaissopimukseen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevaan pöytäkirjaan. Lisäksi turvallisten turvapaikkamaiden tulisi olla liittyneitä keskeisiin kansainvälisiin ja alueellisiin ihmisoikeussopimuksiin. Kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus. Luonnollisesti edellytetään, että kyseinen valtio käytännössä noudattaa näitä sopimuksia.

Edellä mainituista asiakirjoista voidaan palautuskieltoperiaate (non-refoulement) johtaa joko suoraan tai epäsuoraan.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että turvallisista turvapaikkamaista säädettäisiin asetuksella. Turvalliset turvapaikkamaat määriteltäisiin tehdyn tilannearvion perusteella vähintään kerran vuodessa tai tarvittaessa useammin. Päätöksen perustana olisi ulkomaalaishallinnon yhteinen näkemys kulloinkin kyseessä olevan maan tilanteesta. Turvallisten turvapaikkamaiden ihmisoikeustilanteen jatkuva seuranta olisi luonnollisesti tarpeen, niin että mahdollinen tilanteen muuttuminen huonompaan suuntaan kyettäisiin ottamaan nopeasti huomioon.

34 §. *Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus.* Voimassa olevan lain 30 §:n 2 momentin 5 kohdassa todetaan, että Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn yleissopimuksen nimestä käytetään jäljempänä muotoa Dublinin yleissopimus. Pykälän 4 kohdan sanamuotoa ehdotetaan korjattavaksi edellisen mukaisesti.

35 §. *Pakolainen.* Pykälän 1 momentin 2 kohdan sanamuotoa ehdotetaan muutettavak-

si siten, että siitä poistetaan viittaus YK:n pakolaisasiain päävaltuutettuun. Eduskunnan vuosittain päättämän pakolaiskiintiön puitteissa on oleskelulupia saatettu myöntää -muutenkin kuin UNHCR:n esityksestä, vaikka pääsääntöisesti kiintiöpakolaiset valitaan UNHCR:n esittämistä henkilöryhmistä. Ulkomaalaisviraston toimivaltuudesta myöntää kiintiöpakolaiselle oleskelulupa säädetään 19 §:ssä.

Edellä on ehdotettu säädettäväksi 18 b §:ssä perheenjäsenestä perheenyhdistämisessä sekä 18 c §:ssä näiden ja muiden omaisten oleskelulupaedellytyksistä. Pykälän 3 kohdassa säädettäisiin perheenjäsenen ja muiden omaisten osalta heidän määrittämisestään pakolaiseksi. On huomattava, että pakolaisen perheenjäsenelle ei välttämättä aina myönnetä pakolaisen asemaa, jos hänen oma asemansa ei lainkaan ole verrattavissa pakolaisaseman saaneen perheenjäsenen asemaan. Pakolaisen puoliso voi olla esimerkiksi sellaisen kolmannen maan kansalainen, jossa ei ole turvallisuusongelmia, eikä hänen katsomisensa pakolaiseksi ole perusteltua. Vastaavasti jos pakolainen on solminut avioliiton vasta sen jälkeen, kun hän on saapunut Suomeen, uusi puoliso voisi vain poikkeuksellisesti saada pakolaisen aseman.

Pykälän 4 ja 5 kohta ehdotetaan kumottavaksi.

37 §. *Käännyttämisen perusteet.* Edellä on ehdotettu lain 8 §:ssä säädettäväksi maahantulon edellytyksistä, kun voimassa olevassa laissa käännyttämisen perusteet on kääntäen voitu katsoa maahantulon edellytyksiksi. Lain 37 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että se sopii paremmin yhteen 8 §:n kanssa.

Pykälän 1 momentin 1 kohta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä viitataan käännyttämisen perusteena 8 §:n maahantulon edellytyksiin. Jos henkilö ei täytä maahantulon edellytyksiä, hänet voidaan käännyttää.

Matkustusasiakirjoja koskevaa voimassa olevan pykälän 1 kohtaa vastaava kohta olisi 8 §:n 1 kohtana. Pykälän 1 momentin 4 kohta ehdotetaan kumottavaksi, sillä maahantulon edellytyksissä 8 §:n 3 kohdassa olisi vastaava säännös toimeentuloon tarvittavista varoista.

Voimassa olevan lain 1 momentin 5 kohdassa käännyttämisen perusteena on se, että henkilön voidaan perustellusti arvioida elättävän itseään epärehellisin keinoin. Säännöksen soveltaminen on tuottanut vaikeuksia. Tästä syystä ehdotetaan säännöstä muu-

tettavaksi siten, että käännyttää voitaisiin henkilö, jonka voidaan perustellusti epäillä hankkivan tuloja epärehellisin keinoin. Tällä tarkoitettaisiin muun muassa häiritsevää kaupustelua tai muuta vastaavaa toimintaa.

Pykälän 1 momentin 5 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi käännyttämisen perusteeksi se, että henkilön voidaan perustellusti epäillä myyvän seksuaalipalveluja. Seksuaalipalvelulla tarkoitetaan ryhtymistä sukupuoliyhteyteen tai muuhun seksuaaliseen tekoon, jolla tavoitellaan seksuaalista kiihotusta tai tyydytystä ja joka tekijä ja kohteena oleva henkilö sekä teko-olosuhteet huomioon ottaen on seksuaalisesti olennainen. Seksuaalipalvelujen tekemisen edellytetään tapahtuvan maksua tai muuta korvausta vastaan. Muu korvaus voi olla esimerkiksi esineen antaminen, palveluksen, kuten matkan kustantaminen, jonkin toiselle kuuluvan menon suorittaminen tai asunnon tarjoaminen seksuaalipalveluja vastaan. Henkilön ei edellytetä elättävän itsensä mainitulla toiminnalla, vaan yksittäistekin tulojen hankkimista on pidettävä riittävänä käännyttämisen perusteena. Käsitettä prostituutio ei ole käytetty sen vuoksi, että prostituutiolle katsotaan olevan ominaista irrallisten suhteiden toistuvuus, jota nyt ei ehdoteta edellytettävän. Seksuaalipalvelujen myymisestä täytyy olla perusteltu epäily. Perustellun epäilyn voidaan katsoa olevan esimerkiksi siinä tapauksessa, että tiedetään henkilön aiemmin hankkineen tuloja myymällä seksuaalipalveluja. Käännyttämisen tapahtuessa rajalla henkilön pyrkiessä maahan arviota käännyttämisen perusteiden olemassaolosta ei tulisi tehdä henkilön ulkoisen olemuksen perusteella, vaan päätöksen käännyttämisestä tulisi perustua tosiasiallisiin tietoihin henkilön toiminnasta esimerkiksi aikaisemman maassa oleskelun yhteydessä. - Luvallisesti tapahtuva esiintymis- ja muu vastaava toiminta esimerkiksi ravintola-alalla ei kuulu pykälän piiriin.

Pykälän 2 momenttia vastaavaa säännöstä ei enää ehdoteta, sillä 8 §:n 4 kohdassa maahantulon edellytykseksi säädettäisiin, ettei henkilöä ole määrätty maahantulokieltoon.

Pykälän 3 momentista ehdotetaan poistettavaksi ilmaukset viisumin perusteella ja viisumivapaasti. Käännyttää voitaisiin uuden sanamuodon mukaan ulkomaalainen, jonka oleskelun jatkaminen edellyttäisi oleskelulupaa. Maahan saapumisen perusteella ei olisi tässä suhteessa merkitystä.

Pykälään ehdotetaan säädettäväksi uusi

momentti, jossa säänneltäisiin Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen perustuvan oleskeluoikeuden omaavan henkilön käännästä. Käännästä voitaisiin vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvasta syystä. Voimassa olevassa maasta karkottamisen perusteita koskevassa 40 §:ssä on vastaava säännös.

38 §. *Käännästäminen.* Ehdotetaan, että pykälän 1 momentin loppuun lisättäisiin maininta, jonka mukaan käännästämistä harkittaessa on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Vastaava kohta on myös maasta karkottamista koskevassa 41 §:ssä. Kokonaisharkinnan mainitseminen käännästämistä koskevassa pykälässä on perusteltua erityisesti sen vuoksi, että käännästäminen on yksinomainen maastapoistamisen menettely turvapaikanhakijoiden kohdalla. Kun turvapaikkahakemuksen käsittely saattaa kestää useita vuosiakin, tulee esimerkiksi maassa oleskelun pituus ja muut siteet ottaa huomioon harkittaessa turvapaikanhakijan käännästämistä. Passintarkastusviranomaisen tai poliisin päättäessä käännästämisestä kokonaisharkintaa ei voi eikä tarvitsekaan tehdä yhtä kattavasti kuin ulkomaalaisviraston päättäessä turvapaikanhakijan käännästämisestä. Mitä tulee henkilön mahdollisiin siteisiin Suomeen passintarkastusviranomaisen ja poliisin tulee tehdä päätöksensä lähinnä henkilön ilmoittamien seikkojen pohjalta.

Ehdotetaan, että pykälän toisessa momentissa viitattaisiin myös edellä ehdotettuun 31 §:ään, jossa säädetään suojelun tarpeesta. Momentin sanamuodon mukaan palautuskielto ulotettaisiin nimenomaan 31 §:ssä säädettyyn kohteluun, eikä se sinänsä kattaisi 31 §:n lopussa mainittuja aseellisen selkkauksen ja ympäristökatastrofin tilanteita, ellei niissä kysymys olisi epäinhimillisestä tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun uhasta. Pakolaissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännökset eivät suoraan velvoita olemaan palauttamatta aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi kotimaastaan lähteneitä henkilöitä, vaikka palauttaminen käytännössä inhimillisistä syistä olisikin pois suljettua. Sen vuoksi ei myöskään ole perusteltua laajentaa ulkomaalaislain säännöksiä palautuskielloista. Lain 31 §:n mukaisessa oleskelulupaharkinnassa nämä tilanteet kuitenkin otetaan huomioon.

39 §. *Käännästämisestä päättäminen.* Lailla

ulkomaalaislain muuttamisesta (639/1993) on muutettu ilmausta rajalta käännästäminen ilmaukseksi käännästäminen. Säännöksen perustelujen mukaan käännästämismenettelyä voidaan käyttää, mikäli ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle ei Suomessa ole ulkomaalaislain 20 §:n nojalla voitu myöntää tarvittavaa lupaa maassa oleskeluun. Tällainen on tilanne esimerkiksi lyhytaikaisessa tarkoituksessa jo maahan saapuneiden ulkomaalaisten kohdalla, jotka ilman lupaedellytyksiä ovat viisumivapaan- tai viisumin salliman ajan kuluttua halunneet jäädä pysyvästi maahan.

Käännästämissäännösten käyttö on vakiintunut siten, että sitä käytetään maahantulon estämisen ohella maastapoistamisen menettelynä silloin, kun ulkomaalaisen oleskelu edellyttäisi erillistä lupaa, jota hänelle ei ole myönnetty. Tästä syystä toimivalta käännästämis päätöksen tekemiseen ehdotetaan annettavaksi passintarkastusviranomaisen ohella selkeästi myös poliisille. Tämä on perusteltua myös sen johdosta, että päävastuu passintarkastuksesta, joka aiemmin ennen passintarkastusasetuksen muuttamista oli yksinomaan poliisilla, on nykyisin määrätty rajavartiolaitoksen tehtäväksi. Ilmaus poliisi lisättäisiin asianomaiseen yhteyteen 1, 2 ja 4 momentteihin. Käännästäminen perusteita koskevan 37 §:n muuttamisen vuoksi tämän pykälän 3 ja 4 momentista poistetaan viitaukset 37 §:n 2 momenttiin.

40 §. *Maasta karkottamisen perusteet.* Pykälän 1 momentin sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että selvennettäisiin maasta karkottamista käytettävän nimenomaan sellaisiin henkilöihin, jotka ovat ennen maastapoistamista oleskelleet Suomessa oleskeluluvalla. Käännästäminen maastapoistamisen menettelynä koskisi niitä henkilöitä, joilla oleskelulupaa ei ole lainkaan ollut. Momentin 1 kohdasta poistetaan viittaus viisumiin, koska karkottaminen koskisi vain oleskeluluvalla oleskelleita henkilöitä.

41 §. *Maasta karkottaminen.* Ehdotetaan, että pykälän 2 momentissa viitattaisiin myös edellä ehdotettuun 31 §:ään, jossa säädetään suojelun tarpeesta. Momentti vastaa ehdotettua 38 §:n 2 momenttia, jonka perusteluihin tässä viitataan.

44 §. *Takaisin kuljettaminen ja erinäiset kustannukset.* Pykälän 3 momentista ehdotetaan poistettavaksi ilmaus rajalta, joka perustuu tämän lain 38 §:n kumottuun sanamuotoon. Lain 38 § muutettiin vuonna 1993

voimaan tullee lailla (639/1993) rajalta käännättämisestä käännättämiseksi. Lisäksi pykälästä ehdotetaan poistettavaksi viittaus karkottamiseen, sillä karkottamista käytettäisiin maastapoistamismenettelynä oleskeluluvalla oleskelleiden henkilöiden kohdalla, eikä takaisin kuljettamisen kustannuksia voida enää sellaisen henkilön kohdalla vaatia.

47 §. *Säilöönnotosta päättäminen.* UNHCR:n toimeenpanevan komitean vuoden 1986 päätöslauselmassa n:o 44 (XXXVII) on vahvistettu periaate siitä, että säilöönnotetut tulisi sijoittaa erityisesti tähän tarkoitukseen varattuihin tiloihin.

Tästä syystä ehdotetaan pykälän 2 momenttia muutettavaksi siten, että säilöönnotetulle ulkomaalaiselle, jota ei epäillä rikoksista ja jonka henkilöllisyys on epäselvä tai jonka voidaan perustellusti olettaa piileskelevän, voitaisiin järjestää yleisistä ja poliisin vankiloista erilliset säilöönnototilat. Paikkakunnalla, jossa ei ole järjestetty erillisiä säilöönnottiloja ulkomaalaisille, voitaisiin ulkomaalainen ottaa väliaikaisesti poliisin tiloihin säilöön. Tällainen henkilö tulisi heti kun on mahdollista toimittaa sellaiselle paikkakunnalle, jossa on järjestetty ulkomaalaisille erillinen säilöönnottila.

Ennen kuin uusia säilöönnottiloja perustetaan, esimerkiksi turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksiin, on suunniteltava, miten säilöön otettujen vartiointi järjestetään ja toteutetaan sekä osoitettava varat tilojen perustamiseen. Eduskunnalle on samaan aikaan tämän esityksen kanssa tarkoitus antaa esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Kyseiseen esitykseen sisältyy säännös, jonka nojalla vastaanottokeskuksessa voitaisiin järjestää turvapaikanhakijan säilöönnotto siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

56 §. *Muutoksenhaku Euroopan talousalueen valtion kansalaisen oleskelulupapäätökseen.* Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta annetun direktiivin 8 artiklan perusteella EU:n jäsenvaltion kansalaisella tulee olla kaikkien maahantulon epäämistä tai uudistamatta jättämistä taikka maastakarkotusta koskevien päätösten osalta samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisilla. Sen vuoksi ehdotetaan, että ETA-valtion kansalainen ja hänen perheenjäsenensä saisi oikeuden valittaa

oleskeluluvan epäämistä koskevasta päätöksestä Uudenmaan lääninoikeuteen. Kyseisensä päätöksiä on käytännössä vuosittain ollut vain muutamia.

57 §. *Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen.* Valtioneuvoston hyväksymässä periaatepäätöksessä hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi on muutoksenhakuoikeuden laajentamista esitetty kehitettäväksi vaiheittain siten, että pääsääntöisesti kaikkiin ulkomaalaisviraston toimivaltaan kuuluviin ulkomaalaisasioihin olisi tulevaisuudessa muutoksenhakuoikeus. Muutoksenhakuoikeutta ehdotetaan tässä yhteydessä laajennettavaksi koskemaan ulkomaalaisviraston 18 c §:n nojalla tekemiä päätöksiä oleskeluluvan myöntämisestä ulkomailla olevalle henkilölle perhesiteen perusteella. Muutoksenhakuoikeuden laajentamisen aloittaminen perheen yhdistämisestä on perusteltua, koska perhe-elämän suoja on tärkeä, Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten turvaama ihmisoikeus. Myös lapsen edun kannalta muutoksenhakuoikeus on perusteltu.

60 §. *Valitusoikeuden rajoitukset.* Koska 56 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi muutoksenhakuoikeudesta ETA-valtion kansalaisten oleskelulupahakemuksen epäämistä koskeviin päätöksiin, on tähän pykälään lisättävä viittaus 56 §:ään.

62 §. *Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus.* Voimassa olevaa 37 §:ää ehdotetaan muutettavaksi, mikä edellyttää myös 62 §:n tarkistamista. Käännättämissä päätöksissä 37 §:n nojalla voitaisiin panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. Tämä koskee kaikkia passintarkastusviranomaisen tai poliisin tekemiä käännättämissä päätöksissä ja ulkomaalaisviraston muiden kuin turvapaikkahakemusten tehneiden henkilöiden käännätyksiä. Ei ole perusteltua, että viisumilla maahan saapunut henkilö voisi jatkaa oleskeluaan maassa valituksen kuluvan ajan. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä olisivat ulkomaalaisviraston tekemät turvapaikanhakijan käännättämisestä koskevat päätökset, joissa käännättämisestä ei voitaisi panna täytäntöön ennen kuin asiassa on tehty lainvoimainen päätös. Nykyisen pykälän mukaan turvapaikanhakijan, joka on päätetty käännättää 37 §:n 1 tai 2 momentissa mainituilla perusteilla, käännättämissä päätöksissä periaatteessa voitaisiin lain mukaan panna täytäntöön, vaikka hänellä on oikeus valittaa lääninoikeuteen tai valitus

olisi lääninoikeudessa vireillä.

72 §. *Poikkeusmääräysten antaminen.* Pykälä on tulkinnanvarainen ja on kyseenalaista, onko se sopusoinnussa perusoikeusuudistuksen yhteydessä hyväksytyn hallitusmuodon 16 a §:n kanssa. Sanotussa hallitusmuodon pykälässä säädetään muun muassa siitä, että lailla voidaan säätää perusoikeuksista sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Ulkomaalaislain 72 §:n soveltamisala on laajempi kuin hallitusmuodon 16 a §:n. Ulkomaalaislain 72 §:ssä ei myöskään mainita niitä ihmisoikeuksia (esim. syrjintäkieltoa), joista ei edes hätätilassa saa poiketa. Tämän johdosta ehdotetaan, että pykälä kumotaan.

73 §. *Valvonta.* Ulkomaalaislain maahan-tuloa ja maastalähtöä koskevat rajavartiolaitoksen valvontatehtävät ehdotetaan kirjoitet-

tavaksi näkyviin tähän valvontaa koskevaan pykälään. Ulkomaalaislain osittaisuudistusten seurauksena lain 13 §:n 3 momentissa ja 39 §:ssä sekä toisaalta 53 a §:n 1 momentissa on käytetty passintarkastusviranomaisen ja passintarkastajan käsitteitä osittain tarkoittamaan asiallisesti samaa seikkaa. Sanotuilla käsitteillä on passintarkastajista annetun asetuksen (1532/1994) 1 ja 2 §:ssä eri sisältö. Ulkomaalaislain kannalta käsitteiden sisällöllinen ero asetuksessa ei aiheuta tulkintavaikeutta, jos lain noudattamisen valvontaa koskevassa säännöksessä luetellaan molemmat käsitteet rinnakkain.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun 33 a §:n nojalla annettaisiin asetus turvallisista turvapaikkamaista. Asetus sisältäisi turvallisten turvapaikkamaiden luettelon. Asetustusehdotus on esityksen liitteenä.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/1991) 26 §:n 3 momentti, 32 §:n 4 momentti, 35 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohta ja 72 §,

sellaisena kuin niistä ovat 26 §:n 3 momentti laissa 154/1995 ja 32 §:n 4 momentti laissa 1183/1997,

muutetaan 3 ja 8 §, 12 §:n 7 momentti, 13 §:n 3 ja 5 momentti, 18 §, 19 §:n 2 momentti, 20 §, 25 §:n 1 momentin 2 kohdan b alakohta, 26 §:n 2 momentti, 5 luvun otsikko, 30 §:n 1 momentti, 31 §, 34 §:n 4 kohta, 35 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohta, 37—39 §, 40 §:n 1 momentti, 41 §:n 2 momentti, 44 §:n 3 momentti, 47 §:n 2 momentti, 57 §:n 1 momentti, 60 §, 62 §:n 1 momentti ja 73 §,

sellaisina kuin niistä ovat 8 ja 20 § osaksi laissa 640/1993, 12 §:n 7 momentti laissa 606/1997, 13 §:n 3 momentti ja 19 §:n 2 momentti mainitussa laissa 154/1995, 13 §:n 5 momentti, 18 ja 31 §, 35 §:n 1 momentin 3 kohta, 37 ja 38 § ja 47 §:n 2 momentti laissa 639/1993, 34 §:n 4 kohta, 57 §:n 1 momentti, 60 § ja 62 §:n 1 momentti laissa 1269/1997, 39 § mainituissa laeissa 639/1993, 154/1995 ja 1269/1997, 40 §:n 1 momentti osaksi mainitussa laissa 639/1993 ja 73 § osaksi mainitussa laissa 154/1995, sekä

lisätään lakiin uusi 1 a—1 c, 8 a §, 13 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainituissa laeissa 639/1993 ja 154/1995, uusi 7 momentti, lakiin uusi 13 a ja 18 b—18 d §, 19 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 154/1995, uusi 5 momentti, 25 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 640/1993, uusi 5 momentti, lakiin uusi 33 a § ja lakiin siitä lailla 1269/1997 kumotun 56 §:n tilalle uusi 56 § seuraavasti:

1 a §

Suhde muihin lakeihin

Tässä laissa tarkoitettujen asioiden käsitelystä noudatetaan hallintomenettelylakia (598/1982), jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Poliisin suorittamaan turvapaikkakuulusteluun, jossa selvitetään turvapaikkahakemuksen perusteet, sovelletaan hallintomenettelylain säännöksiä sen estämättä, mitä hallintomenettelylain 1 §:n 2 momentissa säädetään.

Poliisin suorittamaan turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain (493/1995) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä.

1 b §

Yleiset tavoitteet

Valtioneuvosto asettaa yleiset tavoitteet Suomen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle.

1 c §

Lain soveltaminen alaikäisiin

Tämän lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee 18 vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Ennen 12 vuotta täyttäneeltä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava hallintomenettelylain 15 §:n mukaisesti, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, mikäli hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.

3 §

Rajanylityspaikat

Ulkomaalaisen maahantulo ja maastalähtö on sallittu vain rajanylityspaikkojen kautta, jollei Suomea sitovasta kansainvälisestä so-

pimuksesta muuta johdu.

Passintarkastusviranomainen voi, siten kuin asianomainen ministeriö tarkemmin päättää, antaa luvan maahantuloon ja maastalähtöön muualtakin kuin rajanylityspaikan kautta.

8 §

Maahantulon edellytykset

Ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että:

1) hänellä on voimassa oleva, rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja;

2) hänellä on voimassa oleva viisumi tai oleskelulupa, jollei Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu;

3) hän esittää tarvittaessa asiakirjat, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset, ja että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat, kun otetaan huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu, tai että hän pystyy laillisesti hankkimaan nämä varat;

4) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon; ja

5) hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Käännyttämisen perusteista säädetään 37 §:ssä.

Viisumivapaudesta säädetään asetuksella.

8 a §

Euroopan talousalueen valtion kansalaisen maahantulon edellytykset

Euroopan talousalueen valtion kansalaisen maahantulo edellyttää, että hän esittää voimassa olevan henkilötodistuksen tai passin ja että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Euroopan talousalueen valtion kansalainen ei tarvitse oleskelulupaa, jos hänen maassa oleskelunsa kestää enintään kolme kuukautta. Työnhakijana oleva Euroopan talousalueen valtion kansalainen saa oleskella tämän jälkeenkin kohtuullisen ajan maassa ilman oleskelulupaa, jos hän edelleen on työnhauksa ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä.

12 §

Viisumilajit

Viisumiin merkitään, kuinka monta päivää se voimassaoloaikansa puitteissa oikeuttaa oleskelemaan, sekä toistuvaisviisumiin sen lisäksi maahantulokertojen enimmäismäärä tai tiedot siitä, että viisumi on voimassa useita matkoja varten. Viisumi voidaan myöntää olemaan voimassa enintään siihen asti, kun passin voimassaoloaika päättyy.

13 §

Viisumin myöntäminen

Viisumin ilman viisumia maahan saapuvalle myöntää ulkomaalaisvirasto tai maahantulopaikan passintarkastusviranomainen siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Paikallispoliisi voi pidentää viisumiin merkittyä oleskeluaikaa. Viisumiin merkitty oleskeluaika ei pidennettynäkään saa ylittää sen päättymispäivää eikä 12 §:ssä säädettyjä enimmäisaikoja.

Kielteisestä viisumipäätöksestä annetaan kirjallinen ilmoitus.

13 a §

Edellytykset viisumin myöntämiselle

Viisumi voidaan myöntää, jos ulkomaalainen täyttää 8 §:n 1 momentin 1 ja 3—5 kohdassa säädettyt maahantulon edellytykset. Hakijalta voidaan edellyttää vakuutus sairauksien varalta siten kuin asianomainen ministeriö tarkemmin päättää.

Ilman viisumia maahan saapuvalla ulkomaalaisella voidaan Suomessa myöntää viisumi, jos hän esittää painavan syyn, miksi viisumia ei ole hankittu ennen maahan saapumista.

18 §

Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla olevalle henkilölle

Määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää:

1) jos ulkomaalaisella on suomalainen syn-

typerä tai muu side Suomeen;

2) jos ulkomaalainen tulee opiskelemaan Suomessa olevaan oppilaitokseen ja hänen toimeentulonsa on turvattu;

3) jos ulkomaalaiselle voidaan myöntää työ lupa tai hänen toimeentulonsa Suomessa on muutoin turvattu;

4) jos painava humanitaarinen syy puoltaa luvan myöntämistä; tai

5) jos muu erityinen syy puoltaa luvan myöntämistä ja ulkomaalaisen toimeentulo Suomessa on turvattu.

18 b §

Perheenjäsen

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, perheenjäsen on hänen huoltajansa.

Jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt rinnastetaan aviopuolisoihin. Tällaisen rinnastuksen edellytyksenä on, että he ovat asuneet vähintään kaksi vuotta yhdessä, paitsi jos heillä on yhteinen lapsi.

Euroopan talousalueen valtion kansalaisen perheenjäsenistä säädetään 16 §:n 4 momentissa. Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (SopS 44/1991) liittyneiden valtioiden kansalaisten perheenjäsenistä on voimassa, mitä sopimuksessa on sovittu.

18 c §

Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla olevalle henkilölle perhesiteen perusteella

Suomessa asuvan ulkomaalaisen, joka on saanut oleskeluluvan pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteella, tai Suomessa asuvan Suomen tai muun pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa, jollei luvan myöntämistä vastaan ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia taikka muita painavia syitä. Oleskeluluvan myöntäminen ratkaistaan ottaen huomioon kaikki asiassa ilmenevät seikat kokonaisuudessaan.

Muun kuin edellä 1 momentissa tai 18 a §:n 1 momentissa tarkoitetun pysyväs-

luonteisella tai pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevan ulkomaalaisen perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa edellyttäen 1 momentissa säädetyn lisäksi, että hänen toimeentulonsa on turvattu.

Oleskelulupa voidaan myöntää 1 momentissa mainitun henkilön muulle omaiselle, jos oleskeluluvan epäminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on tarkeus Suomessa jatkaa aikaisemmin viettämänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta henkilöstä. Lisäksi edellytetään, että luvan myöntämistä vastaan ei ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia taikka muita painavia syitä.

Maassa tilapäisluonteisesti vähintään vuoden ajan oleskelevan henkilön perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa, jollei ole erityisiä syitä poiketa aikavaatimuksesta. Lisäksi edellytetään, että perheenjäsenen toimeentulo on turvattu ja että luvan myöntämistä vastaan ei ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia taikka muita painavia syitä.

Suomessa oleskelevaan henkilöön rinnastetaan tässä pykälässä tarkoitetuissa asioissa sellainen ulkomaalainen, joka on saanut oleskeluluvan Suomeen muuttamista varten, vaikka hän ei vielä asukaan Suomessa, ellei tätä rinnastusta vastaan ole erityisiä syitä.

18 d §

Menettely haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Oleskelulupaa perhesiteen perusteella voi hakea ulkomailla oleskelulupaa vailla oleva ulkomaalainen (hakija) tai asian voi panna vireille hakijan Suomessa jo laillisesti oleskeleva perheenjäsen.

Oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi on 1 momentissa mainittuja asianosaisia kuultava. Hakija voidaan kuulemista varten velvoittaa henkilökohtaisesti saapumaan Suomen edustustoon, jollei sitä asian selvitettyyn tilaan nähden ole pidettävä tarpeettomana.

Asian ratkaisemista ei estä se, että hakija ei ole saapunut henkilökohtaisesti kuultavaksi tai häntä ei ole muullakaan tavalla voitu kuulla.

19 §

Oleskeluluvan myöntäminen Suomessa

Oleskeluluvan 18 §:n 4 kohdassa tarkoitetun painavan humanitaarisen syyn ja 18 c §:ssä tarkoitetun perhesiteen perusteella myöntää ulkomaalaisvirasto. Oleskeluluvan pakolaiskiintiön puitteissa Suomeen otettavalle henkilölle myöntää ulkomaalaisvirasto.

Oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella säädetään 5 luvussa.

20 §

Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle Suomessa olevalle henkilölle

Ilman oleskelulupaa maahan saapuvalle voidaan määräaikainen oleskelulupa myöntää Suomessa, jos:

1) ulkomaalainen on ollut Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen;

2) ulkomaalainen on jo ennen Suomeen saapumistaan asunut yhdessä Suomessa asuvan aviopuolisonsa kanssa tai elänyt jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa Suomessa asuvan henkilön kanssa; taikka

3) oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

Ilman oleskelulupaa muussa kuin matkailutarkoituksessa maahan saapuvalle 16 §:n 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle myönnetään määräaikainen oleskelulupa.

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä säädetään 16 §:n 5 momentissa.

25 §

Työlupavelvollisuudesta vapautetut

Työlupaa ei tarvitse ulkomaalainen:

2) joka on saanut määräaikaisen oleskeluluvan ja:

b) joka on Suomen kansalaisen tai Suomessa pysyvällä oleskeluvalla asuvan ulkomaalaisen aviopuoliso, hänen kanssaan

jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävä henkilö tai alle 18-vuotias naimaton lapsi; taikka

Ulkomaalainen, joka on turvapaikanhakijana oleskellut Suomessa kolme kuukautta, saa tehdä työtä ilman työlupaa siten kuin asianomainen ministeriö tarkemmin päättää.

26 §

Työluvan myöntäminen

Maassa olevalle ulkomaalaiselle työluvan myöntää ulkomaalaisvirasto tai paikallispoliisi oleskeluluvan yhteydessä. Maassa olevalle ulkomaalaiselle, jolla on määräaikainen oleskelulupa, työluvan myöntää paikallispoliisi. Ennen työluvan myöntämistä tulee hankkia työviranomaisen lausunto, jollei asianomainen ministeriö toisin päättää.

5 luku

Kansainvälisen suojelun antaminen

30 §

Turvapaikan antaminen

Ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka ja myönnetään oleskelulupa, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

31 §

Suojelun tarve

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella silloin, kun häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taik-

ka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi sinne palata.

33 a §

Turvallinen turvapaikkamaa

Turvallisia turvapaikkamaita ovat valtiot, jotka ilman maantieteellistä varaumaa ovat liittyneet pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968) ja noudattavat sitä sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (SopS 8/1976) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaista yleissopimusta (SopS 60/1989).

Turvallisista turvapaikkamaista säädetään asetuksella.

34 §

Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus

Ilmeisen perusteettomana pidetään turvapaikkahakemusta;

4) jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on Dublinin yleissopimuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

35 §

Pakolainen

Pakolainen on ulkomaalainen, joka on:

2) saanut oleskeluluvan kiintiön puitteissa Suomeen otettuna pakolaisena;

3) perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun ulkomalaisen perheenjäsen, jos hänet on olosuhteet huomioon ottaen katsottava pakolaiseksi.

37 §

Käännyttämisen perusteet

Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos:

1) hän ei täytä 8 §:ssä säädettyjä maahan-tulon edellytyksiä;

2) hänellä ei ole vaadittavaa työ lupaa;

3) hän kieltäytyy antamasta passintarkastuksessa tarpeellisia tietoja henkilöllisyydes-

tään tai matkastaan taikka antaa tahallansa näitä koskevia vääriä tietoja;

4) hänen voidaan perustellusti epäillä hankkivan tuloja epärehellisin keinoin tai myyvän seksuaalipalveluja;

5) hänen voidaan tuomitun vapausrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusti olettaa syyllistyvän Suomessa tai muussa pohjoismaassa rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta; tai

6) hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa ryhtyvän Suomessa sabotasiin, vakoiluun, laittomaan tiedustelutoimintaan tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan.

Käännyttää voidaan myös ulkomaalainen, jonka oleskelun jatkaminen maassa edellyttäisi oleskelulupaa mutta jolle sitä ei ole myönnetty.

Ulkomaalaisen, jolla on Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen perustuva oleskeluoikeus, saa käännyttää vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvasta syystä.

38 §

Käännyttämisen

Ulkomaalainen on käännyttävä niin pian kuin on voitu selvittää, että hänen maahan-tuloaan tai maassa oleskeluaan ei voida sallia. Käännyttämistä harkittaessa on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Näitä ovat ainakin ulkomaalaisen oleskelun pituus, lapsen ja vanhemman suhde, perhesiteet ja muut siteet Suomeen.

Ketään ei saa käännyttää alueelle, jolla hän voi joutua 30 tai 31 §:ssä tarkoitetun kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

39 §

Käännyttämisestä päättämisen

Passintarkastusviranomainen tai poliisi päättää käännyttämisestä asianomaisen ministeriön antamien ohjeiden mukaan. Jos käännyttäminen tapahtuu 37 §:n 2 momentin nojalla tai jos ulkomaalainen on hakenut turvapaikkaa Suomessa, käännyttämisestä päättää kuitenkin ulkomaalaisvirasto.

Passintarkastusviranomainen tai poliisi voi saattaa asian ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi, jos käännättämistä koskevalla asialla on merkitystä 37 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. Ulkomaalaisvirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa käännättämistä koskevan asian ratkaistavakseen.

Jos käännytettävällä on viisumi tai Suomen edustuston myöntämä määräaikainen oleskelulupa ja käännättäminen tapahtuu 37 §:n 1 momentissa säädetyillä perusteilla, käännätyspäätöksen tekijä peruuttaa viisumin tai oleskeluluvan.

Passintarkastusviranomaisen tai poliisin on tehtävä päätös käännättämisestä 37 §:n 1 momentissa mainituissa tapauksissa kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ulkomaalainen on saapunut Suomeen. Ulkomaalaisvirasto voi päättää käännättämisestä kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen yhteydessä.

40 §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen:

1) joka oleskelee maassa ilman vaadittavaa passia tai oleskelulupaa;

2) joka lyhyen maassa oleskelun aikana on saattanut itsensä kykenemättömäksi huolehti-
maan itsestään;

3) joka on syyllistynyt rikokseen, josta on säädetty rangaistuksena yksi vuosi vankeutta tai sitä ankarampi rangaistus, taikka joka on toistuvasti syyllistynyt rikoksiin;

4) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; tai

5) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa ryhtyvän sabotaasiin, vakoiluun, laittomaan tiedustelutoimintaan taikka Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan.

41 §

Maasta karkottaminen

Ketään ei saa karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua 30 tai 31 §:ssä tarkoitetun kohte-

lun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

44 §

Takaisin kuljettaminen ja erinäiset kustannukset

Jos ulkomaalainen on jäänyt ilman vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa maahan aluksesta, aluksen päällikkö sekä laivanisäntä ja tämän käyttämä laivanselvitysliike ovat velvolliset yhteisvastuullisesti korvaamaan ne kustannukset, joita valtiolle on aiheutunut ulkomaalaisen maassa oleskelusta ja käännättämisestä.

47 §

Säilöön otosta päättäminen

Säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian toimitettava erityisesti tähän tarkoitukseen varattuun paikkaan. Säilöön otetun käsittelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä tutkintavangin käsittelystä säädetään.

56 §

Muutoksenhaku Euroopan talousalueen valtion kansalaisen oleskelulupapäätökseen

Euroopan talousalueen valtion kansalainen tai hänen perheenjäsenensä, joka on tyytymätön oleskeluluvan epäämistä koskevaan päätökseen, saa valittaa päätöksestä Uudenmaan lääninoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

57 §

Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston turvapaikkaa, suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa, 18 c §:n nojalla perhesiteen perusteella myönnettävää oleskelulupaa tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen taik-

ka ulkomaalaisviraston käännättämistä koskevaan päätökseen muussa kuin 34 a §:ssä säädetyssä tapauksessa, saa valittaa päätöksestä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, Uudenmaan lääninoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

60 §

Valitusoikeuden rajoitukset

Muissa kuin 55, 56 ja 57:ssä tarkoitetuissa tapauksissa ei tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla.

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Tämän lain 37 §:n nojalla tehty käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. Ulkomaalaisviraston päätöstä turvapaikanhakijan käännättämisestä ei kuiten-

kaan saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Valitus 57 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa lykkää päätöksen täytäntöönpanon, kunnes asia on ratkaistu.

73 §

Valvonta

Tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovat ulkomaalaisvirasto ja poliisi. Ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä koskevien säännösten ja määräysten noudattamista valvoo rajavartiolaitos ja sen lisäksi tulliviranomaiset toimiessaan passintarkastusviranomaisena. Ulkomaalaisten työntekoa koskevien säännösten ja määräysten noudattamista valvoo myös työviranomainen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta .

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Sisäasiainministeri *Jan-Erik Enestam*

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/1991) 26 §:n 3 momentti, 32 §:n 4 momentti, 35 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohta ja 72 §, sellaisena kuin niistä ovat 26 §:n 3 momentti laissa 154/1995 ja 32 §:n 4 momentti laissa 1183/1997,

muutetaan 3 ja 8 §, 12 §:n 7 momentti, 13 §:n 3 ja 5 momentti, 18 §, 19 §:n 2 momentti, 20 §, 25 §:n 1 momentin 2 kohdan b alakohta, 26 §:n 2 momentti, 5 luvun otsikko, 30 §:n 1 momentti, 31 §, 34 §:n 4 kohta, 35 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohta, 37—39 §, 40 §:n 1 momentti, 41 §:n 2 momentti, 44 §:n 3 momentti, 47 §:n 2 momentti, 57 §:n 1 momentti, 60 §, 62 §:n 1 momentti ja 73 §,

sellaisina kuin niistä ovat 8 ja 20 § osaksi laissa 640/1993, 12 §:n 7 momentti laissa 606/1997, 13 §:n 3 momentti ja 19 §:n 2 momentti mainitussa laissa 154/1995, 13 §:n 5 momentti, 18 ja 31 §, 35 §:n 1 momentin 3 kohta, 37 ja 38 § ja 47 §:n 2 momentti laissa 639/1993, 34 §:n 4 kohta, 57 §:n 1 momentti, 60 § ja 62 §:n 1 momentti laissa 1269/1997, 39 § mainituissa laeissa 639/1993, 154/1995 ja 1269/1997, 40 §:n 1 momentti osaksi mainitussa laissa 639/1993 ja 73 § osaksi mainitussa laissa 154/1995, sekä

lisätään lakiin uusi 1 a—1 c ja 8 a §, 13 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainituissa laeissa 639/1993 ja 154/1995, uusi 7 momentti, lakiin uusi 13 a ja 18 b—18 d §, 19 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 154/1995, uusi 5 momentti, 25 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 640/1993, uusi 5 momentti, lakiin uusi 33 a § ja lakiin siitä lailla 1269/1997 kumotun 56 §:n tilalle uusi 56 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 a §

Suhde muihin lakeihin

Tässä laissa tarkoitettujen asioiden käsitte-lyssä noudatetaan hallintomenettelylakia (598/1982), jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Poliisin suorittamaan turvapaikkakuulusteluun, jossa selvitetään turvapaikkahakemuksen perusteet, sovelletaan hallintomenettelylain säännöksiä sen estämättä, mitä hallintomenettelylain 1 §:n 2 momentissa säädetään.

Poliisin suorittamaan turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain (493/1995) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 b §

Yleiset tavoitteet

Valtioneuvosto asettaa yleiset tavoitteet Suomen maahanmuutto- ja pakolaishallinnolle.

1 c §

Lain soveltaminen alaikäisiin

Tämän lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee 18 vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Ennen 12 vuotta täyttäneen lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava hallintomenettelylain 15 §:n mukaisesti, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, mikäli hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.

3 §

Maahantulo- ja maastalähtöpaikat

Ulkomaalaisen maahantulo ja maastalähtö on sallittu vain vahvistettujen passintarkastuspaikkojen kautta, jollei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.

Sisäasiainministeriö voi antaa luvan maahantuloon ja maastalähtöön muualtakin kuin passintarkastuspaikan kautta.

8 §

Lupa maahan saapumiseen ja maassa oleskeluun

Ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ja maassa oleskellessaan oltava viisumi tai oleskelulupa, jollei Suomea velvoittavasta

3 §

Rajanylityspaikat

Ulkomaalaisen maahantulo ja maastalähtö on sallittu vain rajanylityspaikkojen kautta, jollei Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.

Passintarkastusviranomaisen voi, siten kuin asianomainen ministeriö tarkemmin päättää, antaa luvan maahantuloon ja maastalähtöön muualtakin kuin rajanylityspaikan kautta.

8 §

Maahantulon edellytykset

Ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että:
1) *hänellä on voimassa oleva, rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja;*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.

2) hänellä on voimassa oleva viisumi tai oleskelulupa, jollei Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu;

3) hän esittää tarvittaessa asiakirjat, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset, ja että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat, kun otetaan huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu, tai että hän pystyy laillisesti hankkimaan nämä varat;

4) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon; ja

5) hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Käännyttämisen perusteista säädetään 37 §:ssä.

Euroopan talousalueen valtion kansalainen ei tarvitse oleskelulupaa, jos hänen maassa oleskelunsa kestää enintään kolme kuukautta. Työnhakijana oleva Euroopan talousalueen valtion kansalainen saa oleskella tämän jälkeenkin kohtuullisen ajan maassa ilman oleskelulupaa, jos hän edelleen on työnhaussa ja hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä.

Ilman viisumia maahan saapuvalle ulkomaalaiselle voidaan Suomessa myöntää viisumi, jos hän esittää painavan syyn, miksi viisumia ei ole hankittu ennen maahan saapumista.

Ilman oleskelulupaa maahan saapuvalle ulkomaalaiselle voidaan Suomessa myöntää oleskelulupa 20 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Viisumivapaudesta säädetään asetuksella.

(ks. 13 a §:n 2 mom.)

Viisumivapaudesta säädetään asetuksella.

8 a §

Euroopan talousalueen valtion kansalaisen maahantulon edellytykset

Euroopan talousalueen valtion kansalaisen maahantulo edellyttää, että hän esittää voimassa olevan henkilötodistuksen tai passin ja että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Euroopan talousalueen valtion kansalainen

Voimassa oleva laki

Ehdotus

ei tarvitse oleskelulupaa, jos hänen maassa oleskelunsa kestää enintään kolme kuukautta. Työnhakijana oleva Euroopan talousalueen valtion kansalainen saa oleskella tämän jälkeenkin kohtuullisen ajan maassa ilman oleskelulupaa, jos hän edelleen on työnhauksa ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä.

12 §

Viisumilajit

Viisumiin merkitään se enimmäisaika, jonka se oikeuttaa oleskelemaan maassa, sekä toistuvaisviisumiin sen lisäksi maahantulokertojen enimmäismäärä tai tiedot siitä, että viisumi on voimassa useita matkoja varten. Viisumi voidaan myöntää enintään siksi, kunnes passin voimassaolo päättyy.

Viisumiin merkitään, *kuinka monta päivää se voimassaoloaikansa puitteissa oikeuttaa oleskelemaan, sekä toistuvaisviisumiin sen lisäksi maahantulokertojen enimmäismäärä tai tiedot siitä, että viisumi on voimassa useita matkoja varten. Viisumi voidaan myöntää olemaan voimassa enintään siihen asti, kun passin voimassaoloaika päättyy.*

13 §

Viisumin myöntäminen

Viisumin ilman viisumia maahan saapuvalla myöntää ulkomaalaisvirasto tai sen ohjeiden mukaan maahantulopaikan passintarkastusviranomainen.

Viisumin ilman viisumia maahan saapuvalla myöntää ulkomaalaisvirasto tai maahantulopaikan passintarkastusviranomainen *siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.*

Paikallispoliisi voi pidentää viisumin voimassaoloaikaa. Viisumin voimassaoloaika ei pidennettynäkään saa ylittää 12 §:ssä tarkoitettuja enimmäisaikoja.

Paikallispoliisi voi pidentää *viisumiin merkittyä oleskeluaikaa. Viisumiin merkitty oleskeluaika ei pidennettynäkään saa ylittää sen päättymispäivää eikä 12 §:ssä säädettyjä enimmäisaikoja.*

Kielteisestä viisumipäätöksestä annetaan kirjallinen ilmoitus.

13 a §

Edellytykset viisumin myöntämiselle

Viisumi voidaan myöntää, jos ulkomaalainen täyttää 8 §:n 1 momentin 1 ja 3—5 kohdassa säädetyt maahantulon edellytykset.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

18 §

Edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla

Määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää:

- 1) jos *ulkomaalaisen lähiomainen asuu Suomessa taikka jos* ulkomaalaisella on suomalainen syntyperä tai muu side Suomeen;
- 2) jos ulkomaalainen tulee opiskelemaan Suomessa olevaan oppilaitokseen ja hänen toimeentulonsa on turvattu;
- 3) jos ulkomaalaiselle voidaan myöntää työlupa tai hänen toimeentulonsa Suomessa on muutoin turvattu; *tai*
- 4) jos painava humanitaarinen tai muu erityinen syy puoltaa luvan myöntämistä.

Valtioneuvosto voi päättää, missä muissa tapauksissa oleskelulupa voidaan myöntää ulkomailla.

18 §

*Edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla **olevalle henkilölle***

Määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää:

- 1) jos ulkomaalaisella on suomalainen syntyperä tai muu side Suomeen;
- 2) jos ulkomaalainen tulee opiskelemaan Suomessa olevaan oppilaitokseen ja hänen toimeentulonsa on turvattu;
- 3) jos ulkomaalaiselle voidaan myöntää työlupa tai hänen toimeentulonsa Suomessa on muutoin turvattu;
- 4) jos painava humanitaarinen syy puoltaa luvan myöntämistä; *tai*
- 5) jos muu erityinen syy puoltaa luvan myöntämistä *ja ulkomaalaisen toimeentulo Suomessa on turvattu.*

18 b §

Perheenjäsen

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, perheenjäsen on hänen huoltajansa.

Jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt rinnastetaan aviopuolisoihin. Tällaisen rinnastuksen edellytyksenä on, että he ovat asuneet vähintään kaksi vuotta yhdessä, paitsi jos heillä on yhteinen lapsi.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

Euroopan talousalueen valtion kansalaisen perheenjäsenistä säädetään 16 §:n 4 momentissa. Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (SopS 44/1991) liittyneiden valtioiden kansalaisten perheenjäsenistä on voimassa, mitä sopimuksessa on sovittu.

18 c §

Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla olevalle henkilölle perhesiteen perusteella

Suomessa asuvan ulkomaalaisen, joka on saanut oleskeluluvan pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteella, tai Suomessa asuvan Suomen tai muun pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa, jollei luvan myöntämistä vastaan ole yleisteen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia taikka muita painavia syitä. Oleskeluluvan myöntäminen ratkaistaan ottaen huomioon kaikki asiassa ilmenevät seikat kokonaisuudessaan.

Muun kuin edellä 1 momentissa tai 18 a §:n 1 momentissa tarkoitetun pysyväisluonteisella tai pysyvällä oleskeluluvalla oleskelevan ulkomaalaisen perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa edellyttäen 1 momentissa säädetyn lisäksi, että hänen toimeentulonsa on turvattu.

Oleskelulupa voidaan myöntää 1 momentissa mainitun henkilön muulle omaiselle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on tarkoitus Suomessa jatkaa aikaisemmin viettämänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta henkilöstä. Lisäksi edellytetään, että luvan myöntämistä vastaan ei ole yleisteen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia taikka muita painavia syitä.

Maassa tilapäisluonteisesti vähintään vuoden ajan oleskelevan henkilön perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa, jollei ole erityisiä syitä poiketa aikavaatimuksesta. Lisäksi edellytetään, että perheenjäsenen toimeentulo on turvattu ja että luvan myöntämistä vastaan ei ole yleisteen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia taikka muita painavia syitä.

Suomessa oleskelevaan henkilöön rinnas-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tetaan tässä pykälässä tarkoitetuissa asioissa sellainen ulkomaalainen, joka on saanut oleskeluluvan Suomeen muuttamista varten, vaikka hän ei vielä asukaan Suomessa, ellei tätä rinnastusta vastaan ole erityisiä syitä.

18 d §

*Menettely haettaessa oleskelulupaa
perhesiteen perusteella*

Oleskelulupaa perhesiteen perusteella voi hakea ulkomailla oleskelulupaa vailla oleva ulkomaalainen (hakija) tai asian voi panna vireille hakijan Suomessa jo laillisesti oleskeleva perheenjäsen.

Oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi on 1 momentissa mainittuja asianosaisia kuultava. Hakija voidaan kuulemista varten velvoittaa henkilökohtaisesti saapumaan Suomen edustustoon, jollei sitä asian selvitettyyn tilaan nähden ole pidettävä tarpeettomana.

Asian ratkaisemista ei estä se, että hakija ei ole saapunut henkilökohtaisesti kuultavaksi tai häntä ei ole muullakaan tavalla voitu kuulla.

19 §

Oleskeluluvan myöntäminen Suomessa

Ulkomaalaisvirasto voi myöntää oleskeluluvan Suomessa asuvan 35 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun pakolaisen taikka oleskeluluvan suojelun tarpeen vuoksi tai humanitaarisista syistä saaneen henkilön ulkomailla oleskelevalle 35 §:n 1 momentin 3, 4 tai 5 kohdassa tarkoitetulle perheenjäsenelle tämän Suomessa olevan omaisen hakemuksesta.

Oleskeluluvan 18 §:n 4 kohdassa tarkoitetun painavan humanitaarisen syyn perusteella ja 18 c §:ssä tarkoitetun perhesiteen perusteella myöntää ulkomaalaisvirasto. Oleskeluluvan pakolaiskiintiön puitteissa Suomeen otettavalle henkilölle myöntää ulkomaalaisvirasto.

Oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella säädetään 5 luvussa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

20 §

Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle Suomessa

Ilman oleskelulupaa maahan saapuvalle voidaan määräaikainen oleskelulupa myöntää Suomessa, jos:

1) ulkomaalainen on ollut Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistään on tai on ollut Suomen kansalainen;

2) ulkomaalainen on jo ennen Suomeen saapumistaan asunut yhdessä Suomessa asuvan aviopuolisonsa kanssa tai elänyt avioliitonomaisissa olosuhteissa Suomessa asuvan henkilön kanssa;

3) oleskeluluvan myöntämistä puoltaa suojelun tarve tai painava humanitaarinen tai muu erityinen syy; taikka

4) oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

Ilman oleskelulupaa muussa kuin matkailutarkoituksessa maahan saapuvalle 16 §:n 4 momentissa tarkoitettulla henkilölle myönnetään määräaikainen oleskelulupa.

Turvapaikan Suomessa saaneelle ja muulle 35 §:ssä tarkoitettulle pakolaiselle myönnetään määräaikainen oleskelulupa

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä säädetään 16 §:n 4 momentissa.

20 §

*Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle Suomessa **olevalle henkilölle***

Ilman oleskelulupaa maahan saapuvalle voidaan määräaikainen oleskelulupa myöntää Suomessa, jos:

1) ulkomaalainen on ollut Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistään on tai on ollut *syntyperäinen* Suomen kansalainen;

2) ulkomaalainen on jo ennen Suomeen saapumistaan asunut yhdessä Suomessa asuvan aviopuolisonsa kanssa tai *elänyt jatkuvasti yhteisessä taloudessa* avioliitonomaisissa olosuhteissa Suomessa asuvan henkilön kanssa; taikka

3) oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

Ilman oleskelulupaa muussa kuin matkailutarkoituksessa maahan saapuvalle 16 §:n 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle myönnetään määräaikainen oleskelulupa.

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä säädetään 16 §:n 5 momentissa.

25 §

Työlupavelvollisuudesta vapautetut

Työlupaa ei tarvitse ulkomaalainen:

2) joka on saanut määräaikaisen oleskeluluvan ja:

b) joka on Suomen kansalaisen tai Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen aviopuoliso tai lapsi; taikka

Työlupaa ei tarvitse ulkomaalainen:

2) joka on saanut määräaikaisen oleskeluluvan ja:

b) joka on Suomen kansalaisen tai Suomessa *pysyvällä oleskeluluvalla* asuvan ulkomaalaisen aviopuoliso, hänen kanssaan *jatkuvasti yhteisessä taloudessa* avioliitonomaisissa olosuhteissa *elävä henkilö* tai *alle 18-vuotias naimaton lapsi*; taikka

Ulkomaalainen, joka on turvapaikanhakijana oleskellut Suomessa kolme kuukautta,

Voimassa oleva laki

Ehdotus

saa tehdä työtä ilman työlupaa siten kuin asianomainen ministeriö tarkemmin päättää.

26 §

Työluvan myöntäminen

Maassa olevalle ulkomaalaiselle, *jolla on määräaikainen oleskelulupa*, työluvan myöntää *työviranomaisena*.

Maassa olevalle ulkomaalaiselle työluvan myöntää ulkomaalaisvirasto tai paikallispoliisi oleskeluluvan yhteydessä. Maassa olevalle ulkomaalaiselle, jolla on määräaikainen oleskelulupa, työluvan myöntää *paikallispoliisi*. Ennen työluvan myöntämistä tulee hankkia työviranomaisen lausunto, *jollei asianomainen ministeriö toisin päättää.*

Maassa olevalle ulkomaalaiselle, *jolla ei ole oleskelulupaa*, työluvan myöntää ulkomaalaisvirasto tai paikallispoliisi oleskeluluvan yhteydessä. *Tällöin* tulee ennen työluvan myöntämistä hankkia työviranomaisen lausunto.

5 luku

Suoja vainoa vastaan

30 §

Turvapaikan antaminen

Ulkomaalaiselle *voidaan* antaa turvapaikka, jos hän oleskelee kansalaisuusvaltionsa tai pysyvän oleskeluvaltionsa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun valtion suojeluun.

31 §

Oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi

Ulkomaalaiselle, jolle ei anneta turvapaikkaa mutta jonka ei katsota voivan turvalli-

5 luku

Kansainvälisen suojelun antaminen

30 §

Turvapaikan antaminen

Ulkomaalaiselle *annetaan* turvapaikka ja *myönnetään oleskelulupa*, jos hän oleskelee *kotimaansa* tai pysyvän *asuinmaansa* ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun *maan* suojeluun.

31 §

Suojelun tarve

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen

Voimassa oleva laki

sesti palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, voidaan myöntää oleskelulupa Suomessa suojelun tarpeen vuoksi.

32 §

Turvapaikkahakemus

Turvapaikkahakemus voidaan myös heti hylätä, jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on Dublinin yleissopimuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Ehdotus

perusteella silloin, kun häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi sinne palata.

32 §

Turvapaikkahakemus

(4 mom. kumotaan)

33 a §

Turvallinen turvapaikkamaa

Turvallisia turvapaikkamaita ovat valtiot, jotka ilman maantieteellistä varaumaa ovat liittyneet pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968) ja noudattavat sitä sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (SopS 8/1976) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaista yleissopimusta (SopS 60/1989). Turvallisista turvapaikkamaista säädetään asetuksella.

34 §

Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus

Ilmeisen perusteettomana pidetään turvapaikkahakemusta;

4) jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn yleissopimuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Ilmeisen perusteettomana pidetään turvapaikkahakemusta;

4) jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on Dublinin yleissopimuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

35 §

Pakolainen

Pakolainen on ulkomaalainen, joka on:

2) otettu Suomeen *Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun hyväksymänä* pakolaisena;

3) perheen yhdistämisen johdosta oleskeluluvan saanut 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun ulkomaalaisen aviopuoliso tai hänen kanssaan avioliitonomaisissa olosuhteissa elävä henkilö;

4) oleskeluluvan saanut 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun ulkomaalaisen alaikäinen lapsi;

5) oleskeluluvan saanut alaikäisen 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun ulkomaalaisen isä, äiti, alaikäinen sisar tai veli.

37 §

Käännyttämisen perusteet

Ulkomaalainen voidaan käännättää:

1) jos hänellä ei ole maahantuloon vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa;

2) jos hänellä ei ole vaadittavaa työlupaa;

3) jos hän kieltäytyy antamasta passintarkastuksessa tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa tahallansa näitä koskevia vääriä tietoja;

4) jos hän tarvittavien varojen puuttumisen vuoksi on kykenemätön huolehtimaan maassa oleskelustaan ja kotimatkastaan ja jos hänellä ei ole maassa oleskelu- ja kotimatkakustannuksistaan vastaavaa vastaanottajaa;

5) jos hänen voidaan perustellusti arvioida elättävän itseään epärehellisin keinoin;

6) jos hänen voidaan tuomitun vapausrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusti olettaa syyllistyneen Suomessa tai muussa Pohjoismaassa rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta; tai

7) jos hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa ryhtyvän Suomessa sabotaasiin, va-

Pakolainen on ulkomaalainen, joka on:

2) saanut oleskeluluvan kiintiön puitteissa Suomeen otettuna pakolaisena;

3) *perhesiteen perusteella* oleskeluluvan saanut 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun ulkomaalaisen perheenjäsen, jos hänet on olosuhteet huomioon ottaen katsottava pakolaiseksi.

(4 kohta kumotaan)

(5 kohta kumotaan)

37 §

Käännyttämisen perusteet

Ulkomaalainen voidaan käännättää, jos:

1) hän ei täytä 8 §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä;

2) hänellä ei ole vaadittavaa työlupaa;

3) hän kieltäytyy antamasta passintarkastuksessa tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa tahallansa näitä koskevia vääriä tietoja;

4) hänen voidaan perustellusti epäillä hankkivan tuloja epärehellisin keinoin tai myyvän seksuaalipalveluja;

5) hänen voidaan tuomitun vapausrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusti olettaa syyllistyneen Suomessa tai muussa pohjoismaassa rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta; tai

6) hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa ryhtyvän Suomessa sabotaasiin, vakoiluun,

Voimassa oleva laki

koiluun, laittomaan tiedustelutoimintaan tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan.

Ulkomaalainen, joka on määrätty maahan-tulokieltoon Suomessa tai muussa Pohjois-maassa, on käännytettävä, jollei hänelle myönnetä viisumia tai oleskelulupaa.

Käännyttää voidaan myös viisumin perusteella tai viisumivapaasti maahan saapunut ulkomaalainen, jonka oleskelun jatkaminen maassa edellyttäisi oleskelulupaa mutta jolle ei ole sitä myönnetty

38 §

Käännättäminen

Ulkomaalainen on käännytettävä niin pian kuin on voitu selvittää, että hänen maahan-tuloaan tai maassa oleskeluaan ei voida sallia.

Ketään ei saa käännättää alueelle, jolla hän voi joutua epäinhimillisen kohtelun tai 30 §:ssä tarkoitetun vainon kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

39 §

Käännättämisestä päättäminen

Käännättämisestä päättää sisäasiainministeriön antamien ohjeiden mukaan passintarkastusviranomainen. Jos käännättäminen tapahtuu 37 §:n 3 momentin nojalla tai jos ulkomaalainen on hakenut turvapaikkaa Suomessa, käännättämisestä päättää kuitenkin ulkomaalaisvirasto.

Passintarkastusviranomainen voi saattaa asian ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi, jos käännättämistä koskevalla asialla on merkitystä 37 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. Ulkomaalais-

Ehdotus

laittomaan tiedustelutoimintaan tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan.

Käännyttää voidaan myös ulkomaalainen, jonka oleskelun jatkaminen maassa edellyttäisi oleskelulupaa mutta jolle sitä ei ole myönnetty.

Ulkomaalaisen, jolla on Euroopan talous-alueesta tehtyyn sopimukseen perustuva oleskeluoikeus, saa käännättää vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvasta syystä.

38 §

Käännättäminen

Ulkomaalainen on käännytettävä niin pian kuin on voitu selvittää, että hänen maahan-tuloaan tai maassa oleskeluaan ei voida sallia. Käännättämistä harkittaessa on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Näitä ovat ainakin ulkomaalaisen oleskelun pituus, lapsen ja vanhemman suhde, perhesiteet ja muut siteet Suomeen.

Ketään ei saa käännättää alueelle, jolla hän voi joutua 30 tai 31 §:ssä tarkoitetun kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

39 §

Käännättämisestä päättäminen

Passintarkastusviranomainen tai poliisi päättää käännättämisestä asianomaisen ministeriön antamien ohjeiden mukaan. Jos käännättäminen tapahtuu 37 §:n 2 momentin nojalla tai jos ulkomaalainen on hakenut turvapaikkaa Suomessa, käännättämisestä päättää kuitenkin ulkomaalaisvirasto.

Passintarkastusviranomainen tai poliisi voi saattaa asian ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi, jos käännättämistä koskevalla asialla on merkitystä 37 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. Ulko-

Voimassa oleva laki

virasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa käännättämistä koskevan asian ratkaistavakseen..

Jos käännytettävällä on viisumi tai Suomen edustuston myöntämä määräaikainen oleskelulupa ja käännättäminen tapahtuu 37 §:n 1 tai 2 momentissa mainituilla perusteilla, käännytyspäätöksen tekijä peruuttaa viisumin tai oleskeluluvan.

Passintarkastusviranomaisen on tehtävä päätös käännättämisestä 37 §:n 1 ja 2 momentissa mainituissa tapauksissa kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ulkomaalainen on saapunut Suomeen. Ulkomaalaisvirasto päättää käännättämisestä kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen yhteydessä.

40 §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa ulkomaalainen:

- 1) joka oleskelee maassa ilman vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa;
- 2) joka lyhyen maassa oleskelun aikana on saattanut itsensä kykenemättömäksi huolehtimaan itsestään;
- 3) joka on syyllistynyt rikokseen, josta on säädetty rangaistuksena yksi vuosi vankeutta tai sitä ankarampi rangaistus, taikka joka on toistuvasti syyllistynyt rikoksiin;
- 4) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; tai
- 5) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa ryhtyvän sabotaasiin, vakoiluun, laittomaan tiedustelutoimintaan taikka Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan.

Ehdotus

maalaisvirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa käännättämistä koskevan asian ratkaistavakseen.

Jos käännytettävällä on viisumi tai Suomen edustuston myöntämä määräaikainen oleskelulupa ja käännättäminen tapahtuu 37 §:n 1 momentissa *säädettyillä* perusteilla, käännytyspäätöksen tekijä peruuttaa viisumin tai oleskeluluvan.

Passintarkastusviranomaisen tai poliisin on tehtävä päätös käännättämisestä 37 §:n 1 momentissa mainituissa tapauksissa kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ulkomaalainen on saapunut Suomeen. Ulkomaalaisvirasto voi päättää käännättämisestä kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen yhteydessä.

40 §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa *oleskeluluvalla oleskellut* ulkomaalainen:

- 1) joka oleskelee maassa ilman vaadittavaa passia tai oleskelulupaa;
- 2) joka lyhyen maassa oleskelun aikana on saattanut itsensä kykenemättömäksi huolehtimaan itsestään;
- 3) joka on syyllistynyt rikokseen, josta on säädetty rangaistuksena yksi vuosi vankeutta tai sitä ankarampi rangaistus, taikka joka on toistuvasti syyllistynyt rikoksiin;
- 4) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; tai
- 5) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa ryhtyvän sabotaasiin, vakoiluun, laittomaan tiedustelutoimintaan taikka Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan.

41 §

Maasta karkottaminen

Ketään ei saa karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua epäinhimillisen kohtelun tai

Ketään ei saa karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua 30 tai 31 §:ssä tarkoitetun kohte-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

30 §:ssä tarkoitetun vainon kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

lun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

44 §

Takaisin kuljettaminen ja erinäiset kustannukset

Jos ulkomaalainen on jäänyt ilman vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa maahan aluksesta, ovat aluksen päällikkö, laivanisäntä ja tämän käyttämä laivanselvitysliike velvolliset yhteisvastuullisesti korvaamaan ne kustannukset, joita valtiolle on aiheutunut ulkomaalaisen maassa oleskelusta ja *rajalta käännättämisestä tai karkottamisesta*.

Jos ulkomaalainen on jäänyt ilman vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa maahan aluksesta, aluksen päällikkö sekä laivanisäntä ja tämän käyttämä laivanselvitysliike ovat velvolliset yhteisvastuullisesti korvaamaan ne kustannukset, joita valtiolle on aiheutunut ulkomaalaisen maassa oleskelusta ja käännättämisestä.

47 §

Säilöönnotosta päättäminen

Säilöön otettu ulkomaalainen on toimitettava tähän tarkoitukseen soveltuvaan säilytyspaikkaan. Säilöön otetun käsittelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä tutkintavangin käsittelystä säädetään.

Säilöön otettu ulkomaalainen on *mahdollisimman pian* toimitettava *erityisesti* tähän tarkoitukseen *varattuun* paikkaan. Säilöön otetun käsittelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä tutkintavangin käsittelystä säädetään.

56 §

Muutoksenhaku Euroopan talousalueen valtion kansalaisen oleskelulupapäätökseen

Euroopan talousalueen valtion kansalainen tai hänen perheenjäsenensä, joka on tyytymättömän oleskeluluvan epäämistä koskevaan päätökseen, saa valittaa päätöksestä Uudenmaan lääninoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

57 §

Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymättömän ulkomaalaisviraston turvapaikkaa, *turvapaikan*

57 §

Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymättömän ulkomaalaisviraston turvapaikkaa, suojelun tar

Voimassa oleva laki

hakijalle suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen taikka ulkomaalaisviraston käännättämistä koskevaan päätökseen muussa kuin tämän lain 34 a §:ssä säädettyssä tapauksessa, saa valittaa päätöksestä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, Uudenmaan lääninoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586 /1996) säädetään.

60 §

Valitusoikeuden rajoitukset

Muissa kuin 55 ja 57:ssä tarkoitetuissa tapauksissa ei tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla.

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Tämän lain 37 §:n 1 tai 2 momentin nojalla tehty käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. *Valituslupan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta* 57 §:ssä tarkoitettussa tapauksessa lykkää päätöksen täytäntöönpanon kunnes asia on ratkaistu.

72 §

Poikkeusmääräysten antaminen

Valtioneuvostolla on sodan aikana tai sodanvaaran uhatessa taikka muulloinkin, milloin valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi harkitaan tarpeelliseksi, valta antaa ulkomaalaisen maahantulosta, maassa oleskelusta, työnteosta ja maasta lähdöstä määräyksiä, jotka poikkeavat tämän lain tai sen nojalla annetuista säännöksistä tai määräyksistä.

Ehdotus

peen perusteella myönnettävää oleskelulupaa, 18 c §:n nojalla perhesiteen perusteella myönnettävää oleskelulupaa tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen taikka ulkomaalaisviraston käännättämistä koskevaan päätökseen muussa kuin 34 a §:ssä säädettyssä tapauksessa, saa valittaa päätöksestä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, Uudenmaan lääninoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

60 §

Valitusoikeuden rajoitukset

Muissa kuin 55, 56 ja 57:ssä tarkoitetuissa tapauksissa ei tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla.

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Tämän lain 37 §:n nojalla tehty käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. *Ulkomaalaisviraston päätöstä turvapaikanhakijan käännättämisestä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Valitus* 57 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa lykkää päätöksen täytäntöönpanon, kunnes asia on ratkaistu.

72 §

Poikkeusmääräysten antaminen

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

73 §

Valvonta

Tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovat *sisäasiainministeriö*, ulkomaalaisvirasto ja poliisi. Ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä koskevien säännösten ja määräysten noudattamista valvovat myös passintarkastajat. Ulkomaalaisten työntekoa koskevien säännösten ja määräysten noudattamista valvoo myös työviranomainen.

Rajavartiolaitoksen, tullilaitoksen ja muun viranomaisen tehtävistä ulkomaalaisia koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnassa säädetään erikseen.

73 §

Valvonta

Tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovat ulkomaalaisvirasto ja poliisi. Ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä koskevien säännösten ja määräysten noudattamista valvoo *rajavartiolaitos ja sen lisäksi tulliviranomaiset toimiessaan passintarkastusviranomaisena*. Ulkomaalaisten työntekoa koskevien säännösten ja määräysten noudattamista valvoo myös työviranomainen.

Tämä laki tulee voimaan kuuta .

Asetus

turvallisista turvapaikkamaista

Sisäasiainministerin esittelystä säädetään 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/1991) 33 a §:n nojalla, sellaisena kuin se on laissa (/):

1 §

Luettelo turvallisista turvapaikkamaista

Ulkomaalaislain (378/1991) 33 a §:n nojalla turvallisista turvapaikkamaita ovat:

- 1) Euroopan unionin jäsenvaltiot,
- 2) Euroopan talousalueen jäsenvaltiot
- 3) Sveitsi
- 4) Amerikan Yhdysvallat
- 5) Australia
- 6) Kanada
- 7) Japani
- 8) Uusi-Seelanti

2 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 1998 ja on voimassa päivään kuuta 1999.