

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 12 hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunta on 24 päivänä marraskuuta 1992 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 293/1992 vp.

Ulkoasiainvaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut valiokunnalle lausuntonsa. Lausunto (UaVL 1) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 7 päivänä kesäkuuta 1991 valiokuntaan lähettämän ed. Aittoniemen toivomusaloitteen n:o 166/1991 vp ulkomaalaiskeskuksen henkilöresurssien lisäämisestä ja eduskunnan 14 päivänä huhtikuuta 1993 valiokuntaan lähettämän ed. Mäkelän ym. toivomusaloitteen n:o 49 turvapaikan hakemiseen liittyvien väärinkäytösten estämisestä.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina sisäasiainministeri Mauri Pekkarinen, osastopäällikkö Risto Veijalainen, poliisiylijohtaja Olli Urponen, osastopäällikkö, kenraalimajuri Hannu Ahonen, yksikönjohtaja Pentti Visanen ja poliisiylitarkastaja Hannu Siljamäki sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist ja lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Risto Laakkonen työministeriöstä edustaen myös pakolais- ja siirtolaisuusasiain neuvottelukuntaa, lähetystöneuvos Marcus Laurent ulkoasiainministeriöstä, toimistopäällikkö Mervi Virtanen ja ulkomaalaisvaltuutettu Antti Seppälä sosiaali- ja terveysministeriöstä, osastopäällikkö Juhani Uusitalo rajavartiolaitoksen esikunnasta, lääninpoliisineuvos Jorma Ahonen Kymen lääninhallituksesta, toimistopäällikkö Lauri Ervola tullilaitoksesta, vt. esittelijäneuvos Tapio Kuosma korkeimmasta hallinto-oikeudesta, tietosuojavaltuutettu Jorma Kuopus, puheenjohtaja Ilkka Pere turvapaikkalautakunnasta, apulaispäällikkö Seppo Pylkkänen suojelupoliisista, rikoskomisario Lars Henriksson ja rikosylikonstaapeli Seija Havukainen keskusrikospoliisista, lakimies Antero Jaakkola Suomen Kaupunkilii-

tosta edustaen myös Suomen Kunnallisliittoa ja Finlands svenska kommunförbundia, komisario Lasse Vaaraniemi Tornion nimismiespiiristä, toimistonjohtaja Harri Palmu Helsingin poliisilaitoksesta, rikoskomisario Pauli Pitkäkoski Tampereen poliisilaitoksesta, Kaakkois-Suomen rajavartioston komentaja, eversti Juhani Paakkinen, Muonion rajavartioalueen päällikkö, majuri Esko Seppänen, toimistopäällikkö Marja Nylund-Oja Tampereen kaupungista, puheenjohtaja K. J. Lång Ihmisoikeuksien ja kansalaisvapauksien liitosta, aluejohtaja George Gordon-Lennox YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun Pohjoismaiden aluetoimistosta, vastaava lakimies Kyösti Suokas Rakennusliitosta, hallituksen jäsen Daryl Taylor Suomen ulkomaalaisyhdistyksestä, pakolaisasiamies Jari Pirjola Suomen Punaisesta Rististä, lakimies Pertti Rauhio Suomen Pakolaisapu ry:stä, lakimies Kristina Stenman ja lakimies Kirsi Tarvainen Suomen pakolaisneuvonta ry:stä, pakolaistyönsihtööri Eeva Kemppi-Repo Kirkon ulkomaanavusta, puheenjohtaja Jari Luoto Amnesty International Suomen osastosta, professori Allan Rosas Åbo Akademista, johtaja Satu Kurri Valkealan vastaanottoasemalta, oikeustieteen tohtori Matti Pellonpää, oikeustieteen tohtori Martin Scheinin ja asianajaja Markku Fredman.

Hallituksen esitys ja toivomusaloitteet

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi siten, että päätösvaltaa matkustusasiakirjoja koskevissa asioissa siirretään paikallistasolle. Viisumia ja oleskelulupaa koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi. Valtioneuvostolle ehdotetaan oikeutta päättää, miten ja millaisin perustein Suomeen muuttaminen on mahdollista. Turvapaikkamenettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että toisesta Pohjoismaasta tai muusta turvallisesta maasta tulevan hakemus voitaisiin heti hylätä, jollei ole perustei-

ta myöntää ulkomaalaiselle oleskelulupaa Suomessa. Myös lausuntonmenettelyä turvapaikka-asioissa ehdotetaan selvennettäväksi. Rajalta käännättäminen ehdotetaan muutettavaksi käännättäminen-nimiseksi säännöstöksi, jota voitaisiin käyttää maasta poistamismenettelynä määräajasta riippumatta silloin, kun ulkomaalaisella ei maahan saapuessaan ole ollut oleskelulupaa eikä hänelle ole myöskään Suomessa selasta myönnetty. Rikosperusteisen karkotussäännöksen vähimmäisrangaistusta koskeva edellytys ehdotetaan korjattavaksi. Esitykseen sisältyy myös ehdotus henkilötuntemerkkien ottamista ja maahantulossäännösten rikkomista koskeviksi kokonaan uusiksi säännöksiksi.

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

Toivomusaloitteessa n:o 166/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi välittömästi toimenpiteisiin sisäasiainministeriön alaisen ulkomaalaiskeskuksen turvapaikkahakemuksia käsittelevän henkilökunnan lisäämiseksi.

Toivomusaloitteessa n:o 49 ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus tutkisi, yrittävätkö samat henkilöt useampaan kertaan saada turvapaikkaa Suomesta, ja että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin kyseisen turvapaikkakäytännön väärinkäytösten lopettamiseksi.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleistä

Valiokunta toteaa, että ulkomaalaisasioiden määrällinen kasvu ja etenkin nykyinen turvapaikkamenettely pitkinä käsittelyaikoina ovat muodostuneet yhä suuremmaksi ongelmaksi. Saadun selvityksen mukaan turvapaikkamenettelyn piiriin on tullut entistä enemmän turvapaikanhakijoita, joiden ei voida katsoa tarvitsevan turvapaikkaa eikä suojelua muidenkaan pakotavien humanitaaristen syiden vuoksi. Ulkomaalaislain muuttaminen on tärkeää turvapaikkasäännösten väärinkäytön ehkäisemiseksi, selvästi perusteettomien hakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi ja samalla erityisesti todellisen suojelun ja turvapaikan saamisen tarpeessa olevien henkilöiden aseman ja samalla oikeusturvan parantamiseksi. Nykytilanteen voidaan myös arvioida lainsäädännöstä johtuvine epäkohti-

neen turhauttavan ja työllistävän kohtuuttomasti viranomaisia sekä vahvistavan kansalaisissa pakolais- ja ulkomaalaisvastaisia mielipiteitä. On pelättävissä, että väärinkäyttäjät leimaavat koko järjestelmän ja samalla perusteetta myös turvapaikan ja suojelun tarpeessa olevat.

Ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta toteaa, että ulkomaalaislaista saatujen kokemusten pohjalta voimassa oleva laki edellyttäisi laajempaakin uudistamista. Sanoitu koskee eri lupa-, turvapaikka-, maastapoistamis- ja muutoksenhakumenettelyjen selkiyttämistä ja yhteensovittamista. Tämän kokonaisuuden osalta hallituksen esityksessä on ehdotettu vain yksittäisiä tarkistuksia. Nyt käsitellyssä olevaa hallituksen esitystä onkin pidettävä lähinnä ulkomaalaislain osittaisuudistuksena. *Valiokunta edellyttää hallituksen ryhtyvän valmistelemaan laaja-alaista ulkomaalaislain uudistamista ainakin lupa-, turvapaikka- ja maastapoistamismenettelyjen osalta. Samalla valiokunta edellyttää selvitetäväksi, onko turvapaikkalautakunnalle tarpeen vastaisuudessa sallia ottaa kantaa turvapaikan ja suojelun tarpeen lisäksi myös oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiin humanitaarisin syin turvapaikanhakijoiden osalta.*

Lakiehdotuksen mukaan ns. turvallisesta maasta tulevan hakijan hakemus voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä hylätä varsin nopean käsittelyn jälkeen, mikäli hakemus on selvästi perusteeton. Asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä on syntynyt osin sellainen kuva, että lakiin otettaisiin täysin uusi turvallisen maan käsite, joka on muualla Länsi-Euroopassa lähes tuntematon. Valiokunta toteaa, että nykyisen ulkomaalaislain nopeutetussa menettelyssä käsiteltäviä ns. ilmeisen perusteettomia turvapaikkahakemuksia koskevassa 34 §:n 1 momentissa on selvästi lakitekstissä todettu oleskeleminen turvallisessa maassa ennen Suomeen saapumista erääksi hakemuksen hylkäämisen perusteeksi. Voimassa olevaa ulkomaalaislakia koskevassa ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä n:o 30/1990 vp todetaan muun muassa, että hakemus on ilmeisen perusteeton, jos turvapaikkahakemuksen tekijä on oleskellut ennen Suomeen saapumistaan ns. turvallisessa maassa. Turvallisena maana pidetään mainitun mietinnön mukaan pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleis-sopimuksen allekirjoittajavaltioista niitä, jotka eivät ole tehneet sopimukseen varaumaa turvapaikanhakijan lähtömaan suhteen. Lisäksi hallitus voi erikseen todeta jonkin valtion olevan turvallinen maa neuvoteltuaan siitä YK:n pako-

laisiasiain päävaltuutetun kanssa. Voimassa olevaa ulkomaalaislain 34 §:n 1 momenttia olisi-kin hallintovaliokunnan käsityksen mukaan ehkä voitu soveltaa laajemmin ja tehokkaammin turvallisesta maasta saapuvien hakijoiden kohdalla.

Lisäksi on todettava, että useissa Länsi-Euroopan maissa sovelletaan turvallisen maan käsitettä, joka ilmenee suoraan laista tai sitä käytetään muutoin tosiasiallisesti turvapaikkamenettelyn apuvälineenä.

Mitä tulee ehdotettuun uuteen nopeaan turvapaikkamenettelyyn, valiokunta toteaa, että jokaisen ns. turvallisesta maasta tulevan henkilön hakemus on tutkittava yksilöllisesti ja sallittava hakijan esittää ne seikat, jotka puhuvat hakijan kohdalla yleistä turvallisuusolettamaa vastaan. Sisäasiainministeriön vastuulla on ratkaista asianmukaisen ja riittävän laajan tutkinnan perusteella, onko hakemus niin selvästi perusteton, että hakemus voidaan heti hylätä. Tällöin on pidettävä huolta siitä, että jokainen todellisessa turvapaikan tai suojelun tarpeessa oleva saa hakemuksensa käsiteltyksi normaalissa menettelyssä. Tältä osin valiokunta viittaa tarkemmin lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteissa lausuttuun.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että lakiehdotus ei ole ristiriidassa Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitovien sekä valtion sisäisesti niin hallintoviranomaisia kuin hallintotuomioistuimia velvoittavan pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen taikka muiden kansainvälisten sopimusten kanssa.

Viimeaikainen kehitys Euroopassa ja maapal- lolla laajemminkin on lisännyt Länsi-Euroopan maihin suuntautuvia pakolais- ja siirtolaisvirto- ja. Valiokunta ei näe perusteita sille, että Suomen ulkomaalaispolitiikka ratkaisevasti poikkeaisi Länsi-Euroopassa omaksutuista linjoista. Valio- kunta toteaa, että lakiehdotuksen hyväksyminen ei tässä suhteessa aiheuta erityisiä ongelmia otta- en huomioon Länsi-Euroopan viimeaikaisen ke- hityksen, mukaan lukien uuden lainsäädännön ja turvapaikkamenettelyyn muutoinkin liittyvät seikat, vaikka yksittäisiä menettelytapaan liitty- viä eroja eri maiden välillä saattaakin olla.

Suomen osalta voidaan huomauttaa yleisesti, että maamme tilanne poikkeaa maantieteellisen asemamme vuoksi muista pakolaisia vastaanot- tavista Länsi-Euroopan maista. Tämä tulee ko- rostumaan entisestään henkilöiden vapaan liikk- uvuuden toteutuessa Euroopan talousalueella ja Euroopan yhteisöjen alueella.

Valiokunta on edellä todennut, että hallituk- sen esitystä on pidettävä eräitä keskeisiä ulko- maalaislain epäkohtia koskevana osittaisuudis- tuksena. Valiokunta kiinnittää huomiota tässä yhteydessä siihen, että Suomessa ei ole varsinais- ta julkilausuttua pakolais- ja siirtolaispoliittista ohjelmaa. ETA-sopimus ja Pohjoismaiden välil- lä solmitut sopimukset vahvistavat näiden valti- oiden kansalaisten oikeuksia ja asemaa Suomes- sa. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneu- vosto ottaen huomioon muun muassa ehdotetun lain 18 §:n 2 momentin säännöksen laatisi koko- naisvaltaisen maahanmuuttopolitiittisen ohjel- man, jossa korostetaan muun ohella maahan- muuttajille suunnattavien palvelujen merkitystä ja maahanmuuton myönteisiä kansantaloudelli- sia, kulttuuri- ja muita vaikutuksia. Edellä tode- tun ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yh- teydessä on perusteltua painottaa ulkomaalais- lainsäädännön lupa- ja valvontanäkökulman ohella maahanmuuttopolitiikkaa, joka muodos- taa eri näkökulmat huomioon ottavan kokonai- suuden.

Valiokunta kiinnittää huomiota nykyisen ulko- maalaishallinnon hajanaisuuteen ja edellyttää, että sitä kootaan yhteen.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota poliis- sin, passintarkastajien ja muiden ehdotetun lain mukaiseen uuteen turvapaikkamenettelyyn osal- listuvien viranomaisten koulutukseen, jotta voi- daan luottaa lainsäädännön asianmukaiseen so- veltamiseen.

Valiokunta toteaa, että sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskuksen henkilöstövoimavaroja on lisätty tilapäisesti 20 henkilöllä maaliskuun 1993 alusta lukien vuoden 1994 loppuun saakka. Valtionhallinnon henkilöstösupistuksia koske- vien päätösten mukaan henkilöstöä supistettais- siin vuonna 1993 ja 1994 yhteensä 23 henkilöllä. Hallintovaliokunta katsoo, että henkilöstövoi- mavaroja ei tulisi leikata ulkomaalaiskeskukse- ta. Uudistuksen toteuttaminen ja voimavarojen säilyttäminen parantavat turvapaikanhakijoiden ja suojelun tarpeessa olevien henkilöiden asemaa edellyttäen, että hakemusten määrä pysyy nykyi- sellä tasolla. Samalla on myös huolehdyttävä turvapaikkatutkintaan perehtyneiden poliisi- miesten työskentelyvalmiuksien tehostamisesta sekä tarpeellisten tulkkipalvelujen saatavuuden turvaamisesta.

Valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen salli- maa säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamista yleiseen vankilaan tai poliisin säilöönottotiloihin tulisi pitää ainoastaan väliaikaisena ratkaisuna.

Muilta osin valiokunta viittaa jäljempänä 2 kohdassa ehdotettuihin muutoksiin perusteluihin sekä hallituksen esitystä täydentäviin lakiehdotuksen perusteluihin muutoinakin.

2. Pykäläkohtaiset kannanotot ja muutosehdotukset

16 §. Oleskelulupalajit. Ehdotetun 16 §:n 4 momentin mukaan pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on oleskellut luvallisesti maassa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan, jollei hänen maassa oleskelunsa tarkoituksesta muuta johdu tai jollei luvan myöntämistä vastaan ole erityisiä syitä. Valiokunta katsoo, että säännöstekstin perusteella jää epäselväksi perusteluissa ilmaistu tarkoitus siitä, miten luvallisen oleskelun aika lasketaan eri tilanteissa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 16 §:n 4 momentin täydentämistä siten, että kahden vuoden määräaika lasketaan oleskeluluvan alkamispäivästä ja että pakolaisen osalta luvallisen oleskelun aika lasketaan kuitenkin maahantulopäivästä.

29 §. Työnantajan velvollisuudet. Lakiehdotuksen 29 §:n 3 momentissa käytetään käsitettä ”vuokrattu työntekijä”. Viitaten jäljempänä 64 §:n ja 64 a §:n kohdalla ehdotettuun sanamuotoon valiokunta ehdottaa yhdenmukaisuuden vuoksi käytettäväksi käsitettä ”vuokratyövoima”.

31 §. Oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi. Valiokunta toteaa viitaten kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen (SopS 60/89) sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 19/90), että henkilön ei voida katsoa voivan palata turvallisesti kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, mikäli hän saattaisi siellä joutua esimerkiksi kidutuksen tai muun epäinhimillisen, julman tai halventavan kohtelun kohteeksi.

32 §. Turvapaikkahakemus. Eräissä asiantuntijalausunnoissa on esitetty, että ehdotettu 32 §:n 3 momentti saattaa olla ristiriidassa pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen ja eräiden muiden Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Mainituissa lausunnoissa katsotaan ehdotetun sääntelyn saattavan merkitä muun muassa sitä, että ns. turvallisesta maasta saapuvaa hakijaa ei puhuteltaisi eikä hänen hakemustaan lainkaan otettaisi yksilöllisen käsitellyn kohteeksi ja että säännösehdoitus tosiasiallisesti merkitsisi pakolaisten oikeusasemaa

koskevan yleissopimuksen 42 artiklan kieltämän maantieteellisen varauman tekemistä sopimuksen 1 artiklaan.

Valiokunta katsoo, että yhtään hakemusta ei voida ehdotetun 32 §:n 3 momentin nojalla jättää tutkimatta, vaan jokainen hakemus on käsiteltävä tapauskohtaisesti ja siten yksilöllisesti. Edellytyksenä turvapaikkahakemuksen hylkäämiselle on ehdotuksen sanamuodonkin mukaan, että edellytyksiä myöntää oleskelulupaa hakijalle ei olisi lain 20 §:n nojalla olemassa. Voimassa olevan ulkomaalaislain 20 §:n mukaan oleskelulupa voidaan Suomessa myöntää muun muassa silloin, jos oleskeluluvan myöntämistä puoltaa suojelun tarve tai painava humanitaarinen tai muu erityinen syy taikka jos oleskeluluvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Valiokunta toteaa, että pelkästään näiden seikkojen selvittäminen edellyttää, että hakija saa esittää perusteet hakemukselleen joko kirjallisesti taikka suullisesti ja että kussakin tapauksessa suoritetaan riittävän laaja ja asianmukainen tutkinta.

Hakemuksen ratkaisee 33 §:n mukaan sisäasiainministeriö. Turvapaikkatutkinnan suorittanut viranomainen toimittaa ministeriölle hakemuksen ja tutkinnassa syntyneen pöytäkirjan koskien sitä, onko perusteita oleskeluluvan myöntämiselle 20 §:n nojalla. Selvityksen perusteella ministeriö tekee jo hallituksen esityksen mukaisessa muodossa olevan 32 §:n 3 momentin nojalla arvion siitä, tulisiko hakemus heti hylätä vai onko hakija esittänyt 20 §:n mukaisia syitä oleskeluluvan saamiseksi.

Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) toimeenpanevan komitean päätöslauselmien mukaisesti UNHCR suosittelee ilmeisen perusteettomien ja muiden nopeutetusti käsiteltävien turvapaikkahakemusten osalta meneteltäväksi siten, että kielteisen päätöksen tekijän tulisi olla viranomainen, jonka toimivaltaan yleensäkin kuuluu pakolaisaseman ratkaiseminen, ja että toimivaltaisen viranomaisen pitäisi tehdä turvapaikanhakijan kattava henkilökohtainen haastattelu. Lisäksi UNHCR suosittelee, että kielteisen päätöksen saaneella hakijalla tulisi olla mahdollisuus saada päätös uudelleen tutkittavaksi ennen käännyttämistä tai maastapoistamista. Uudelleen tutkiminen voi tapahtua yksinkertaisemmin kuin normaalissa menettelyssä. Esityksen mukaan suosituksen edellyttämällä tavalla päätöksentekijänä on sisäasiainministeriö. Myös hakemuksen tutkinta henkilökohtaisine haastatteluineen tapahtuu suosituksen vaatimusten mukaisesti.

Yleisenä huomiona koskien niitä asiantuntijalausuntoja, joissa esitetään epäilyksiä hallituksen esitystä kohtaan, voidaan todeta, että ehdotettua 32 §:n 3 momenttia pidetään hyväksyttävänä, mikäli on takeet kunkin hakemuksen yksilö- ja tapauskohtaisesta käsittelystä, 38 §:n 2 momentin mukaisen palauttamiskiellon (non refolement -säännön) noudattamisesta ja oleskeluluvan edellytysten asianmukaisesta harkinnasta. Valiokunta pitää luonnollisena ja välttämättömänä lähtökohtana sitä, että hallintoviranomaiset soveltavat lakia asianmukaisesti kaikki säännökset huomioon ottaen.

Valiokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että ulkomaalaislain muutosesitys ei ole ristiriidassa pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen eikä muidenkaan Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Esitys ei sen sijaan ole kaikilta osin yhdenmukainen UNHCR:n suosituksen kanssa koskien ilmeisen perustettomien ja muiden nopeutetusti käsiteltävien turvapaikkahakemusten käsittelyä.

Jotta todellisessa turvapaikan ja suojelun tarpeessa olevien oikeusturva ei missään tilanteessa joutuisi uhatuksi, valiokunta ehdottaa 32 §:n 3 momenttia täydennettäväksi siten, että oleskeluluvan edellytysten tutkimisen lisäksi erityisellä henkilökohtaiseen olosuhteeseen perustuvalla syyllä voidaan kumota kyseisen henkilön osalta turvallista maata koskeva oletamus.

Valiokunnan ehdottama lisäys merkitsee selkeästi lakitekstissä lausuttuna sitä jo hallituksen esityksestä välillisesti ilmenevää seikkaa, että turvapaikkamenettelyssä jokainen hakija voi esittää ne seikat, joiden perusteella kyseinen maa, josta hän saapuu, ei ole hänelle turvallinen. Sisäasiainministeriön tehtävänä ja vastuulla on 32 §:n 3 momentin nojalla arvioida jokaisessa tapauksessa suoritettun riittävän laajan ja asianmukaisen yksilöllisen tutkinnan perusteella, ottaen samalla huomioon muun muassa 38 §:n 2 momentin palauttamiskielto ja 30 §:ssä tarkoitettua vainon uhka, voidaanko hakemus heti hylätä. Missään tapauksessa ei ole kysymys hakemuksen tutkimatta jättämisestä, vaan jokaisen hakemuksen tutkimisesta siinä laajuudessa, että kyetään oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen ratkaisemaan, onko hakemus niin selvästi perusteeton, että se voidaan heti hylätä.

Ellei turvapaikkahakemus ole niin selvästi perusteeton, että se voidaan heti hylätä, on mahdollista, että hakemus katsotaan 34 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi, jolloin hakemus käsitellään ns. lausuntomenettelyssä. Hakemuk-

set, jotka eivät myöskään ole ilmeisen perusteettomia, joutuvat normaaliin turvapaikkakäsittelyyn. Näin ollen turvapaikkamenettelyyn muodostuu kaikkiaan kolme eri "tasoa". Nopeassa ehdotetun 32 §:n 3 momentin mukaisessa menettelyssä voitaneen enimmillään muutamassa päivässä ratkaista, onko hakemus niin selvästi perusteeton, että se voidaan heti hylätä. Heti hylkääminen ei siis välttämättä kaikissa tapauksissa tapahdu välittömästi turvapaikkahakemuksen tekemisen jälkeen, vaan asia saattaa vaatia selvitystyötä, joka voi kestää jonkin aikaa. Nopeutettu 34 §:n mukainen lausuntomenettelyssä tapahtuva ilmeisen perusteettomia hakemuksia koskeva käsittely kestää valiokunnan saaman selvityksen mukaan normaalisti noin kuukauden. Tavalinen turvapaikkamenettely valituksineen ja karotuksineen kestää nykyisin varsin tavallisesti toista vuotta.

Valiokunta korostaa, että ehdotettua 32 §:n 3 momentin säännöstä voidaan pitää oikeusturvan kannalta hyväksyttävänä nimenomaan sillä edellytyksellä, että säännöksen mukaista menettelyä sovelletaan huolellista ja tarkkaa harkintaa noudattaen.

Turvallisiksi maiksi voidaan ainakin lähtökohtaisesti katsoa Pohjoismaiden lisäksi ne Euroopan neuvoston jäsenmaat, jotka ilman maantieteellistä varaumaa ovat liittyneet pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, edellyttäen, että nämä maat myös noudattavat pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten periaatteita. Valiokunta toteaa, kuten edellä lausutustakin ilmenee, että maan arvioimista turvallisiksi ei ole pidettävä yksittäistapauksellisessa päätöksenteossa oikeudellisesti sitovana siten, ettei turvapaikkaa voitaisi myöntää. Valtioneuvoston ja myös ulkomaalaisyhallinnon on tarkkaan seurattava kehitystä turvallisiksi katsotun maan oloissa. On selvää, että mikäli oloissa ilmenee yllättävää ja nopeaa muutosta, on tähän 32 §:n 3 momentin mukaisessa menettelyssä viranomaisistaholla oma-aloitteisesti reagoitava välittömästi, vaikka maata ei olisi vielä ehditty poistaa turvallisten maiden joukosta. Sanottu koskee tietysti myös tilannetta, missä turvapaikanhakija ei ole osannut esittää maan turvallisuustilanteen nopeaa muuttumista perusteena hakemukselleen.

Valiokunta toteaa vielä selvyiden vuoksi, että voimassa olevan ulkomaalaislain 72 §:n mukaan voidaan sodan aikana, sodanvaaran uhatessa taikka muuten poikkeuksellisissa oloissa poiketa

ulkomaalaislain säännöksistä. Lain 72 § ei sen sijaan oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä, joten muun muassa joukkokarkotuksen kieltoa ja muita ihmisoikeussopimusten määräyksiä jouduttaisiin myös poikkeuksellisissa oloissa noudattamaan.

53 a §. *Henkilötuntemerkkien ottaminen.* Valiokunta katsoo, että 53 a §:ää on tulkittava siten, että valokuvalla tarkoitetaan perinteistä valokuvaustekniikkaa hyväksi käyttäen otetun kuvan lisäksi myös muulla teknisellä tallennemenetelmällä otettua henkilön kuvaa, joka voidaan muun muassa siirtää uusimman automaattisen tietojenkäsittelyn keinoin.

57 §. *Muutoksenhaku turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevaan sisäasiainministeriön päätökseen.* Valiokunta ehdottaa 57 §:n 2 momentin virheellisen 32 §:n 2 momenttiin kohdistuvan viittauksen korjaamista 32 §:n 3 momentiksi.

64 §. *Työnantajan työluvarikos, ja 64 a §. Työnantajan ulkomaalaisrikkomus.* Valiokunta toteaa, että ehdotettu uusi 29 §:n 3 momentti on tarkoitettu sellaisia tilanteita varten, missä Suomessa toimiva urakan tai aliurakan antaja taikka työn teettävä Suomessa teettää ulkomaalaisella yrittäjällä työtä ulkomaalaisilla työntekijöillä. Ulkomailta toimivan urakoitsijan tai aliurakoitsijan taikka työvoimaa vuokraavan yrittäjän saaminen vastuuseen siitä, ettei ulkomaalaisen työvoiman osalta noudateta voimassa olevan ulkomaalaislain 29 §:n 1 ja 2 momentin työnantajan velvollisuuksia, on käytännössä vaikeaa. Näitä velvollisuuksia ovat muun muassa velvollisuus varmistua ulkomaalaisen työluvasta sekä velvollisuus antaa työviranomaiselle vakuutus siitä, että ulkomaalaisen palkka- ja muut työehdot ovat voimassa olevien työehtosopimusten mukaiset.

Suomessa toimivaa yrittäjää koskevat työlaainsäädännön työnantajalle asettamat velvoitteet. Tästä syystä ei ole ulkomaalaislaissa tarpeen asettaa toimeksiantajalle velvollisuutta huolehtia palveluksessaan olevien ulkomaalaisten työluvista Suomessa toimivan urakoitsijan, aliurakoitsijan tai vuokratyövoimaa käyttävän yrityksen osalta.

Ehdotetussa uudessa 29 §:n 3 momentissa mainittuja velvollisuuksia ehdotetaan hallituksen esityksessä tehostettavaksi 64 ja 64 a §:n rangaistussäännöksillä. Ehdotetut rangaistussäännökset on kuitenkin kirjoitettu epätarkasti, vaikka tarkoituksena näyttäisi olleen 29 §:n 3 momentin mukaisten velvollisuuksien sanktioin-

ti kattavasti. Tästä syystä valiokunta ehdottaa 64 §:n ja 64 a §:n 2 momentin muuttamista siten, että ne koskevat myös Suomessa toimivaa urakan ja aliurakan antajaa sekä vuokratyövoimana työskentelevien osalta myös työn teettäjää, milloin ulkomaalaista työvoimaa työskentelee ulkomailta käsin ulkomaalaisen työnantajan palveluksessa.

On syytä todeta, että esityksessä ei ehdoteta muutosta 29 §:n nykyiseen 3 momenttiin, joka siirtyy 4 momentiksi ja jonka mukaan työsuhteessa, jolla on liittymä useampaan valtioon, noudatetaan, mitä siitä on erikseen säädetty.

Valiokunta toteaa, että ehdotetut 64 ja 64 a § vahvistavat viranomaisen edellytyksiä valvoa työlaainsäädännön ja sopimusten noudattamista. Lisäksi pykälillä voidaan katsoa olevan ennalta estävää vaikutusta.

64 b §. *Laittoman maahantulon järjestäminen.* Valiokunta toteaa, että 64 b ja 64 c §:ssä ehdotetut rangaistussäännökset eivät kaikilta osin täytä rikosoikeudellisille tunnusmerkistöille kohtuudella asetettavia vaatimuksia. Hallituksen esityksen mukaiset 64 b ja 64 c § ovat osittain päällekkäisiä, silti niillä on eri rangaistusasteikot. Kummassakin pykälässä on myös sellaisia epämääräisiä tunnusmerkistön osia, jotka eivät täytä rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta johtuvia täsmällisyysvaatimuksia. Lisäksi 64 c §:n 2 momentti on sikäli puutteellinen, että siinä säännellään vain tuomitsematta jättäminen, mutta ei syyttämättä jättämistä.

Edelleen on syytä todeta, että ehdotetun 64 c §:n perustelut voidaan ymmärtää siten, että myös kuljetusyhtiö voitaisiin tuomita rangaistukseen maahantulosäännösten rikkomisesta. Suomen oikeusjärjestys ei kuitenkaan tunne oikeushenkilön rangaistusvastuuta.

Valiokunta ehdottaa 64 b ja 64 c §:n yhdistämistä edellä mainitut seikat huomioon ottaen 64 b §:ään ja samalla pykälän otsikon muuttamista "laittoman maahantulon järjestämiseksi".

Valiokunnan ehdotuksen mukaan laittoman maahantulon järjestämisestä voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Rangaistus voidaan tuomita sille, joka hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä tuo tai yrittää tuoda Suomeen ulkomaalaisen tietoisena siitä, ettei tällä ole maahantuloon vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa. Lisäksi rangaistusuhan alaista olisi järjestää tai välittää edellisessä virkkeessä tarkoitettulle ulkomaalaiselle kuljetus Suomeen taikka luovuttaa toiselle väärä tai väärennetty passi, viisu-

mi tai oleskelulupa käytettäväksi maahantulon yhteydessä.

Lisäksi valiokunta ehdottaa 64 c §:n 2 momentista ilmenevän rangaistuksen tuomitsematta jättämistä koskevan säännöksen ottamista 64 b §:n uudeksi 2 momentiksi. Samalla ehdotetaan koko tuomitsematta jättämistä koskevan momentin kirjoittamista uudelleen ja että momentti koskisi myös syyttämättä jättämistä. Valiokunta korostaa, että rankaisemisen kohtuuttomuutta ja siten teon anteeksiannettavuutta on tarkasteltava nimenomaan rikoksentehtijän ja hänen motivaatioonsa vaikuttaneiden tekijöiden näkökulmasta. Hallituksen esityksessä tämä näkökulma on hämärtyneet, koska siinä puhutaan kohtuuttomuudesta ylipäänsä.

Valiokunta ehdottaa, että syyte laittoman maahantulon järjestämisestä voidaan jättää nostamatta ja rangaistus tuomitsematta, jos tekoa on pidettävä rikokseen johtaneet olosuhteet ja tekijän syyllisyys huomioon ottaen anteeksi annettavana. Rikoksen anteeksiannettavuutta arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon tekijän vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen koti- tai vakinaisessa asuinmaassaan.

64 c §. Menettämisseuraamus. Valiokunta on päättänyt ehdottaa hallituksen esityksen mukaisen 64 b ja 64 c §:n yhdistämistä 64 b §:ään. Tämän johdosta valiokunta ehdottaa 64 c §:ään otettavaksi uuden, hallituksen esitykseen sisällyttämättömän menettämisseuraamusta koskevan säännöksen. Valiokunta ehdottaa, että laitton maahantulon järjestämiseen käytetty kuljetusväline tai sen arvo voidaan tuomita valtiolle menetetyksi ottaen huomioon, mitä rikoslain 46 luvun 9—11 §:ssä säädetään.

Kuljetusvälineen tai sen arvon tuomitsemisen menetetyksi valtiolle olisi aina tuomioistuinten harkinnassa, jolloin olisi otettava huomioon rikoslain säännökset omaisuuden menettämisen rajoitusten, arvokonfiskaation ja konfiskaation kohdistumisen osalta. Todettakoon, että rikoslain 46 luvun 11 §:n mukainen menettämisseuraamuksen kohtuullistaminen tulee kysymykseen, jos menettämisseuraamus olisi rikoksen laatu ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuuton. Tällöin seuraamusta ei tuomita tai se määrätään koskemaan omai-

suuden arvoa taikka vain osaa omaisuudesta tai sen arvosta.

70 §. Tiedottaminen ulkomaalaisvaltuutetulle. Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisällyttämättömän voimassa olevan 70 §:n 1 momentin muuttamista siten, että ehdotetussa 32 §:ssä tarkoitetut päätökset on viipymättä saatettava ulkomaalaisvaltuutetun tietoon.

Voimaantulosäännös. Ehdotetun siirtymäsäännöksen 3 momentin mukaan lakia olisi sovellettava myös asioihin, jotka ovat tulleet vireille ennen lain voimaantuloa. Valiokunta ehdottaa momenttia täydennettäväksi siten, ettei sitä voida ymmärtää niin, että myös rangaistussäännöksiä olisi sovellettava taannehtivasti. Taannehtivat rangaistussäännökset olisivat ristiriidassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 15 artiklan 1 kappaleen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen kanssa. Rangaistussäännösten osalta mitään varsinaista siirtymäsäännöstä ei välttämättä tarvita, koska tällainen kaikkea rikoslainsäädäntöä koskeva säännös on rikoslain voimaantuloa annettuna asetuksen 3 §:ssä (770/90). Selvyyden vuoksi valiokunta ehdottaa kuitenkin voimaantulosäännöksen täydentämistä siten, että rangaistussäännöksiä ei sovelleta tekoihin, jotka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.

3. Muut kannanotot

Toivomusaloitteiden n:ot 166/1991 vp ja 49 osalta valiokunta viittaa hallituksen esityksessä ja tässä mietinnössä lausuttuun. Edellä olevan johdosta ja koska valiokunta on hyväksynyt lakiehdotuksen hallituksen esityksen pohjalta, valiokunta ehdottaa toivomusaloitteiden hylkäämistä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/91) 7 §, 11 §:n 1 momentti, 12 §:n 5 momentti, 16 §:n 4 momentti, 18 §, 26 §:n 1 momentti, 31 §, 32 §:n 1 momentti, 34 §, 35 §:n 1 momentin 3 kohta, 37—39 §, 40 §:n 1 momentin 3 kohta, 43 §:n 1 momentti, 44 §:n 1 ja 2 momentti, 45 §:n 1 momentti, 47 §:n 2 momentti, 55 §, 56 §:n 1 momentti, 57 ja 58 §, 61 §:n 1 momentti, 62 §:n 1 momentti, 64 §, 70 §:n 1 momentti ja 73 §:n 1 momentti sekä

lisätään 5 §:ään uusi 5 momentti, 6 §:ään uusi 4 momentti, lakiin uusi 7 a § ja 7 b §, 13 §:ään uusi 5 momentti, 14 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 19 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, 21 §:ään uusi 3 momentti, 29 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 32 §:ään uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 53 a, 64 a—64 c ja 72 a § seuraavasti:

5—7, 7 a, 7 b ja 11—14 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

16 §

Oleskelulupalajit

Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on oleskellut luvallisesti maassa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan, jollei hänen maassa oleskelunsa tarkoituksesta muuta johdu tai jollei luvan myöntämistä vastaan ole erityisiä syitä. *Kahden vuoden määräaika lasketaan oleskeluluvan alkamispäivästä. Pakolaisen osalta luvallisen oleskelun määräaika lasketaan kuitenkin maahantulopäivästä.*

18, 19, 21 ja 26 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

29 §

Työnantajan velvollisuudet

Milloin kyse on ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskentelystä urakointi- tai aliurakointityössä taikka *vuokratyövoimana*, 1 ja 2 momentissa säädettyjä työnantajan velvollisuuksia sovelletaan urakan tai aliurakan antajaan taikka työn teettäjään.

31 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

32 §

Turvapaikkahakemus

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos turvapaikkaa Suomesta hakeva ulkomaa-lainen saapuu toisesta Pohjoismaasta tai maasta, johon hänet 38 §:n 2 momentin säännös huomioon ottaen voidaan palauttaa, eikä perusteita oleskeluluvan myöntämiselle Suomessa 20 §:n säännökset huomioon ottaen ole olemassa *eikä hakija myöskään esitä erityistä perustetta, jonka mukaan kyseinen maa ei ole hänelle turvallinen*, hakemus voidaan heti hylätä.

34, 35, 37—40, 43—45, 47, 53 a, 55 ja 56 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

57 §

Muutoksenhaku turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevaan sisäasiainministeriön päätökseen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valituskiellosta eräisiin turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksiin säädetään 34 §:ssä. Valittaa ei myöskään saa 32 §:n 3 momentin nojalla tehdystä sisäasiainministeriön päätöksestä eikä päätöksestä, jossa asian on todettu raukeavan sen johdosta, että hakija on peruuttanut hake-muksensa tai että hakija on todennäköisesti poistunut Suomesta.

58, 61 ja 62 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

64 §

Työnantajan työluparikos

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Työnantajan työluparikoksesta tuomitaan myös *urakan tai aliurakan antaja taikka työn teettäjä, jonka ulkomaiselle yritykselle antamassa*

urakointi- tai aliurakointityössä taikka ulkomaisen yrityksen käyttöönensä asettamana vuokratyövoimana työskentelevillä työntekijöillä ei ole vaadittavia työolupia.

64 a §

Työnantajan ulkomaalaisrikkomus

Työnantaja, *urakan tai aliurakan antaja taikka työn teettäjä*, joka antaa viranomaisille virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja *palvelukseensa, ulkomaiselle yritykselle antamaansa urakointi- tai aliurakointityöhön taikka ulkomaisen yrityksen käyttöönensä asettamana vuokratyövoimana työhön tulevan ulkomaalaisen työntekijän palkka- ja työehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista*, on tuomittava *työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon, jollei teosta muualla (*poist.*) ole säädetty ankarampaa rangaistusta.

Työviranomainen voi määrätä, että työolupien myöntämisestä sellaisen työnantajan, *urakan tai aliurakan antajan taikka työn teettäjän ulkomaiselle yritykselle antamaan urakointi- tai aliurakointityöhön taikka ulkomaisen yrityksen vuokraamalla työvoimalla teettämään työhön*, jonka on todettu toistuvasti antaneen 1 momentissa tarkoitettuja virheellisiä tai *harhaanjohtavia* tietoja, voidaan pidättäytyä määräaikaaisesti taikka toistaiseksi.

64 b §

Laittoman maahantulon järjestäminen

Joka hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä

1) tuo tai yrittää tuoda Suomeen ulkomaalaisen tietoisena siitä, ettei tällä ole maahantuloon vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa,

2) järjestää tai välittää edellisessä kohdassa tarkoitettulle ulkomaalaiselle kuljetuksen Suomeen tai

3) luovuttaa toiselle väärän tai väärennetyn passin, viisumin tai oleskeluluvan käytettäväksi maahantulon yhteydessä,

Lisäksi hallintovaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 1993

on tuomittava *laittoman maahantulon järjestämisestä* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Syyte *laittoman maahantulon järjestämisestä* voidaan jättää nostamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos tekoa on pidettävä rikokseen johtaneet olosuhteet ja tekijän syyllisyys huomioon ottaen anteeksiannettavana. Rikoksen anteeksiannettavuutta arvioitaessa on otettava erityisesti huomioon tekijän vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen koti- tai vakinaisessa asuinmaassaan. (uusi 2 mom.)

64 c §

Menettämisseuraamus

Kuljetusväline, jota on käytetty 64 b §:ssä tarkoitetun rikoksen tekemiseen, voidaan tuomita valtiolle menetetyksi. Menettämisseuraamukseen sovelletaan, mitä rikoslain 46 luvun 9—11 §:ssä säädetään.

(2 mom. *poist.*)

70 § (uusi)

Tiedottaminen ulkomaalaisvaltuutetulle

Tämän lain 31, 32, 33, 34, 39, 42, 43, 47, 49, 51, 54, 55, 57 ja 58 §:ssä tarkoitettut päätökset on viipymättä saatettava ulkomaalaisvaltuutetun tietoon. Ulkomaalaisvaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava 21, 26, 63 ja 64 §:ssä tarkoitettut päätökset.

72 a ja 73 §
(Kuten hallituksen esityksessä)*Voimaantulosäännös*

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tätä lakia sovelletaan myös asioihin, jotka ovat tulleet vireille ennen lain voimaantuloa. Rangaistussäännöksiä ei kuitenkaan sovelleta tekoihin, jotka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.

että toivomusaloitteet n:ot 166/1991 vp ja 49 hylättäisiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo (osittain), jäsenet R. Aho, Enestam, Järvilahti, Korva, Laakkonen,

Markkula, Metsämäki (osittain), Näsi, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen, Vehkaoja ja Vähänäkki (osittain) sekä varajäsenet Muttilainen (osittain) ja Röntynen (osittain).

Vastalause

Yleistä

Katsomme, että hallituksen esitys ulkomaalaislain uudistamiseksi on tietyin osin erittäin tarpeellinen. Ulkomaalaishallintoa tulee tehostaa ja päätöksenteon joutuisuutta tulee voida lisätä. Lisäksi turvapaikkainstituution väärinkäyttömahdollisuus ja väärinkäytöstä aiheutuva hyöty tulee voida minimoida. Kuitenkin katsomme, että hallituksen esitys, johon valiokunta on eräissä peruskysymyksissä ehdottanut vain näennäisiä parannuksia, on erityisesti turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kannalta kyseenalainen. Ulkomaalaisille, erityisesti turvapaikanhakijalle, annettavan suojan ja oikeusturvan ehdottomana vähimmäistasona tulee olla pakolaisten asemaa koskevien Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten määräykset.

Katsomme, että hallituksen esitys on monilta osiltaan näiden sopimusten periaatteiden ja jopa kirjaimen vastainen. Kaikkein ongelmallisin on mielestämme ollut hallituksen lakiehdotukseen sisältyvä nopeutettu turvapaikkamenettely, jota ehdotetaan lisättäväksi lain 32 §:n 3 momenttiin. Säännösehdotuksen ja sen perusteluiden mukaan tausta-ajatuksena on luopua tietyistä maista tulevien turvapaikanhakijoiden kohdalla tapaus- ja yksilökohtaisesta harkinnasta ja siirtyä summaariseen maakohtaiseen harkintaan.

Valiokunnalle toimitettujen asiantuntijalausuntojen sekä ulkoasiainvaliokunnan lausunnon mukaan pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus ja sitä täydentävä kansainvälinen ihmisoikeusnormisto edellyttävät yksilökohtaista käsittelyä. Valiokunnan säännökseen tekemä lisäys on mielestämme lähinnä kosmeettinen ja sisältyy jo itse turvapaikkapyyntöä käsitteeseen: jokaisen turvapaikkaa pyytävän on voitava esittää todennäköiset syyt sille, että hänen koti- tai lähtömaansa ei ole hänelle turvallinen.

Hallituksen esityksen taustalla on Suomeen kohdistuva lisääntynyt turvapaikanhakijoiden määrä ja se seikka, että hakijoiden joukossa on

myös lisääntyvässä määrin ns. ilmeisen perusteettomien turvapaikkahakemusten tekijöitä, jotka tällä tavoin pyrkivät saamaan maahantulo-oikeuden tai välttämään oleskeluluvan päättymisen ja maastakarkotuksen.

Ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset ovat ongelma, ei vähiten aidosti turvapaikan tarpeessa olevien kannalta. Hallituksen esitys ja valiokunnan enemmistön siihen tekemä vähäinen muutos eivät kuitenkaan tuo varsinaiseen ongelmaan hyväksyttäviä ratkaisuja, joista tärkein olisi riittävien resurssien varaaminen turvapaikkahakemusten käsittelyyn tarpeettomien viiveiden poistamiseksi.

Katsomme, että hallituksen esitykseen sisältyy tärkeitä ehdotuksia näiden epäkohtien korjaamiseksi. Näitä ovat muun muassa uuden käännäysmenettelyn käyttöön ottaminen ja mahdollisuus turvapaikanhakijoiden henkilötuntomerkkien ottamiseen. Näin ilmeisiä väärinkäyttötapauksia pystytään tehokkaasti valvomaan ja maastapoistamismenettelyä nopeuttamaan. Kuitenkin haluamme painottaa sitä, että oikeusvaltiona Suomen tulee taata kaikille sen oikeudenkäyttöpiirissä oleville riittävä oikeusturva. Turvapaikkamenettelyn liiallinen yksinkertaistaminen saattaa johtaa vakaviin oikeudenloukkauksiin ja ristiriitaan Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Lisäksi olemme käsittelyn yhteydessä pitäneet erittäin oleellisena sitä, että turvapaikkalautakunnan toimivaltaa laajennettaisiin kattamaan myös humanitaarisista ja muista erityisistä syistä myönnettäviä oleskelulupia koskevat asiat. Tällä hetkellä lautakunta voi tutkia valitusasian vain siltä kannalta, voidaanko hakijalle myöntää turvapaikka vai ei. Nyt tehtävällä uudistuksella toimivaltaa hieman laajennetaan. Kuitenkin suurin osa turvapaikkaa hakevista saa Suomessa oleskeluluvan humanitaaristen syiden vuoksi. Jos lupa evätään, ei valitusasteessa tällaista lupaa voida edelleenkaan myöntää. Tämä puute olisi tullut korjata esitystä käsiteltäessä.

Valiokunnan mietinnössä otetaan kantaa myös ulkomaalaishallinnon kehittämiseen. Sen mukaan ulkomaalaishallinto tulisi koota yhteen. Tämä on mielestämme oikeansuuntainen pyrkimys. On kuitenkin muistettava, että ulkomaalaisasiat liittyvät monen eri ministeriön toimialaan, kuten sisäasiainministeriön, työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviin. Ulkomaalaispolitiikkaan liittyy myös monia ulkopoliittisesti ja kansainvälisten sopimusten kannalta tärkeitä asioita. Näin ulkomaalaisasioiden käsittely kuuluu myös ulkoasiainministeriölle ja oikeusministeriölle.

Hajanainen ulkomaalaishallinto on kieltämättä aiheuttanut tiettyjä ongelmia. Hallinnon kokoamiseksi on tehty aikaisemminkin lukuisia ehdotuksia. Missään tapauksessa ei kuitenkaan ole selvää, että ulkomaalaishallinto kokonaisuutena kuuluisi juuri sisäasiainministeriön hallinnonalalle.

Sisäasiainministeriön tehtävänä on vastata erityisesti maamme yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta. Sen vuoksi ulkomaalaisasioiden käsittely sisäasiainministeriössä voisi tarpeettomalla tavalla korostaa vain ulkomaalaishallinnon kontrolloivaa ja repressiivistä puolta. Ulkomaalaisasiat eivät kuitenkaan ole vain poliisiasioita, kuten edellä todettiin. Asiasta käytiin maassamme keskustelua 1980-luvun lopulla, jolloin liiallinen poliisihallinnollinen painotus havaittiin useassa yhteydessä ongelmaksi. Siksi siihen ei tulisi palata. On myös todettava, että asiasta ei ole valiokunnassa riittävällä tavalla keskusteltu.

Hallituksen tulisi selvittää, millä tavoin nykyisestä hallinnosta voitaisiin siirtyä ulkomaalaisasioiden osalta tavanomaisempaan asioiden käsittelytapaan ja laatia esitys ulkomaalaishallinnon tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi yhden hallinnonalan puitteisiin.

Yksityiskohtaiset kannanotot

32 §. Hallituksen esityksessä ehdotetaan turvapaikkamenettelyä muutettavaksi siten, että toisesta Pohjoismaasta tai muusta turvallisesta maasta tulevan hakemus voitaisiin heti hylätä, jollei ole perusteita myöntää ulkomaalaiselle oleskelulupaa Suomessa. Valiokunta on päättänyt muuttaa säännöstä siten, että myös tässä tilanteessa voisi esittää erityisiä perusteita sille, että kyseinen maa ei ole asianomaiselle turvallinen. Mielestämme tämä kuitenkin sisältyy jo itse

turvapaikkapyyntöä käsitteeseen ja edellyttää yksilökohtaista tutkintaa.

Esitetyn uuden 32 §:n 3 momentin säätäminen kuitenkin mahdollistaisi ns. turvallisista maista tulevien turvapaikanhakijoiden hakemusten hylkäämisen ilman yksilöllistä turvapaikkatutkintaa ja ilman muutoksenhakumahdollisuutta. Menettely olisi huomattavasti suppeampi kuin EY-maissa yhteisesti sovittu minimitaso turvapaikkamenettelylle.

Turvallisen maan käsite sisältyy jo voimassa olevan lain 34 §:ään, jossa säädetään ilmeisen perusteettomista turvapaikkahakemuksista. Sitä on sovellettu lähinnä Pohjoismaista saapuviin turvapaikanhakijoihin. Hallituksen esityksen mukaan käsitteen käyttö laajenisi huomattavasti. Valtioneuvosto voisi laatia luettelon ns. turvallisista maista. Tämä voisi aiheuttaa ensinnäkin ulkopoliittisia ongelmia. Lisäksi käsitteen käyttö siten, että sillä suljetaan osa turvapaikanhakijoista pois yksilöllisestä käsittelystä, on pakolaissopimuksen vastainen. Valiokunnan esittämässä korjatussakaan muodossa säännökseen sisältyvät ongelmat eivät poistu.

Valiokunnan esittämä muotoilu, jossa ns. turvallisesta maasta tulevan henkilön tulee esittää erityisiä perusteita sille, että kyseinen maa ei ole hänelle turvallinen, voi johtaa jopa täysin päinvastaiseen tulokseen kuin on tarkoitettu. Turvapaikkamenettelyn hyvin tunteva väärinkäyttäjä voi lyhyessä kuulustelussa esittää hakemuksensa tueksi parempia perusteita kuin todellinen pakolainen, joka on kielitaidoton, pelokas ja onnettomuudekseen ns. turvallisesta maasta saapuva. On siis kohtuullista, että hylkäävä päätös vähintään tarkistetaan jonkin toisen viranomaisen toimesta.

Edellä olevan perusteella katsomme, että lakiehdotuksessa olevaa nopeutettua turvapaikkamenettelyä ei tulisi voida soveltaa turvapaikanhakijoiden lähtömaan perusteella. Myös ns. ensimmäisen turvapaikkamaan kautta tulevien kohdalla tulisi hakemuksia hylätä vain hyvin varovaisesti ja selkeästi määritellyissä tilanteissa. YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun UNHCR:n asettamat edellytykset ensimmäiseen turvapaikkamaan käännättämiselle on täytettävä. Sen vuoksi katsomme, että 32 §:n 3 momentin mukaista menettelyä voitaisiin soveltaa korkeintaan Pohjoismaiden kautta tuleviin turvapaikanhakijoihin.

Lisäksi viittaamme ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon liitettyyn eriävään mielipiteeseen, jossa todetaan nyt hyväksyttävän menettelyn

olevan mahdollisesti ristiriidassa useamman Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen kanssa.

34 §. Lausuntomenettely on osoittautunut joustavaksi ja nopeaksi tavaksi ratkaista ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset. Turvapaikkalautakunnan puheenjohtajan lausunto on voitu saada muutamassa päivässä. Nopeimmillaan tässä menettelyssä asiat voitaisiin käsitellä parissa viikossa. Lausuntomenettelyssä ratkaistaan huomattava määrä kaikista hakemuksista. Ilmeisen perusteettomien hakemusten määrittely on tämän vuoksi muodostunut merkittäväksi osaksi turvapaikkakäytäntöä. Tämän vuoksi oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että koko turvapaikkalautakunnan asian- tuntemusta käytetään hyväksi lausuntoasian käsittelyssä. Lautakunnan sisäisillä järjestelyillä ratkaisuvaltaa voitaisiin delegoida lautakunnan puheenjohtajalle, varapuheenjohtajille taikka lautakunnan jaostolle.

Valiokuntakäsittelyssä ehdotimme kuitenkin säännöksen muuttamista siten, että ennen asian ratkaisemista sisäasiainministeriön tulisi pyytää turvapaikkalautakunnan lausunto hakemuksen ilmeisestä perusteettomuudesta. Vasta tämän jälkeen asia voitaisiin lopullisesti ratkaista, ja jos hakemus hylätään, ei siitä voisi valittaa. Tämän menettelyn uskomme nopeuttavan ilmeisen perusteettomien hakemusten käsittelyä entisestään.

39 §. Maastapoistamismenettelyn uudistaminen merkitsee huomattavaa muutosta ulkomaalaislakiin. Se merkitsee kuukausien ajansäästöä kielteisten turvapaikkapäätösten täytäntöönpanossa. Maasta poistuvalla ulkomaalaisella tulisi myös varata tilaisuus vapaaehtoiseen maasta poistumiseen ennen käännnytykseen ryhtymistä. Käännnyttävän ulkomaalaisen turvallisuuden ja oikeusturvan kannalta on paikallaan, että maa, johon hakija ehdotetaan käännnyttäväksi, ottaa ulkomaalaisen vastaan. Lähtökohtaisesti käännnytyksen tulisi tapahtua kotimaahan, ellei olosuhteista tai ulkomaalaisen toivomuksesta muuta johdu. Ehdotamme pykälään lisättäväksi uutta 5 momenttia, jossa säädetään sisäasiainministeriölle velvollisuus huolehtia tästä.

40 §. Katsomme, että hallituksen esityksen mukainen karkotusperusteiden väljentäminen on tarpeetonta, koska jo nykyinen laki on varsin ankara. Ulkomaalaisen tekemän rikoksen ”ylimääräinen” rankaiseminen karkotuksella on rikosoikeudellisten sanktiokumulaation kieltävien periaatteiden vastainen. Vain sellainen ulkomaalainen, joka on selkeästi vakavia rikoksia teke-mällä osoittanut olevansa vaarallinen, tulisi voida karkottaa.

47 §. Hallitus esittää, että jo vuoden 1983 ulkomaalaislaissa mainittu periaate säilöön otettujen sijoittamisesta erityisesti tähän tarkoitukseen varattuihin tiloihin poistetaan. UNHCR:n toimeenpanevan komitean vuoden 1986 päätöslauselmassa n:o 44 (XXXVII) tämä periaate nimenomaan vahvistetaan. Suomen pitäisi siis nimenomaan toimia päinvastoin, kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan: nykyinen lainsäädäntö tulisi säilyttää ja käytäntö siirtää lainmukaiselle tasolle.

56 ja 57 §. Humanitaariset syyt ovat määrällisesti merkittävän peruste myönteisten oleskelulupapäätösten saamiselle. Vastaavasti tämän kategorian ulkopuolelle jääminen on käytännössä turvapaikanhakijan kannalta kaikkein huonoin tilanne. Jotta valitustiellä sisäasiainministeriöstä turvapaikkalautakunnalle olisi todellista merkitystä, tulisi turvapaikkalautakunnalla olla mahdollisuus lausua myös humanitaarisista perusteista oleskeluluvan myöntämiselle. Erityisen tärkeää tämä on, jos uuden käännnytsmenettelyn käyttöönotolla rajoitetaan valitusmahdollisuuksia, jotka koskevat maastapoistamispäätöksiä.

62 §. Katsomme, että korkeimmalla hallinto-oikeudella tulisi olla mahdollisuus keskeyttää turvapaikkaa hakeneen ulkomaalaisen käännnyttäminen. Oikeuskäytäntö tukee tätä käsitystä, sillä useita sisäasiainministeriön maastapoistamispäätöksiä on kumottu valituksen johdosta.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/91) 7 §, 11 §:n 1 momentti, 12 §:n 5 momentti, 16 §:n 4 momentti, 18 §, 26 §:n 1 momentti, 31 §, 32 §:n 1 momentti, 34 §, 35 §:n 1 momentin 3 kohta, 37—39 §, 40 §:n 1 momentin 3 kohta, 43 §:n 1 momentti, 44 §:n 1 ja 2 momentti, 45 §:n 1 momentti, 47 §:n 2 momentti, 55 §, 56 §:n 1 momentti, 57 ja 58 §, 61 §:n 1 momentti, 62 §:n 1 momentti, 64 §, 70 §:n 1 momentti ja 73 §:n 1 momentti sekä

lisätään 5 §:ään uusi 5 momentti, 6 §:ään uusi 4 momentti, lakiin uusi 7 a ja 7 b §, 13 §:ään uusi 5 momentti, 14 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 19 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, 21 §:ään uusi 3 momentti, 29 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 32 §:ään uusi 3 momentti, 62 §:ään uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 53 a, 64 a—64 c ja 72 a § seuraavasti:

5—7, 7 a, 7 b, 11—14, 16, 18, 19, 21, 26, 29 ja 31 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

32 §

Turvapaikkahakemus

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Jos turvapaikkaa (poist.) hakeva ulkomaalainen on matkustanut Suomeen toisen Pohjoismaan kautta ja hänet voidaan pohjoismaisen passintarkastussopimuksen perusteella sinne palauttaa eikä perusteita oleskeluluvan myöntämiselle (poist.) 20 §:n säännökset huomioon ottaen ole olemassa (poist.), sisäasiainministeriö voi heti hylätä hakemuksen.

34 §

Lausuntomenettelyssä käsiteltävä turvapaikkahakemus

Sisäasiainministeriö voi heti hylätä turvapaikkahakemuksen, jos hakemus 30 §:n säännökset huomioon ottaen on ilmeisen perusteeton. Hakemuksen ilmeisestä perusteettomuudesta on kuitenkin ensin pyydyttävä turvapaikkalautakunnan lausunto.

Turvapaikkalautakunnan (poist.) on annettava lausuntonsa kiireellisesti. Jos myös lausunnossa hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi, ei sisäasiainministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

35, 37 ja 38 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

39 §

Käännyttämisestä päättäminen

(1—4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Tehdessään päätöstä turvapaikanhakijan käännättämisestä sisäasiainministeriön tulee varmistua siitä, että maa, johon hakijaa ehdotetaan käännettäväksi, ottaa ulkomaalaisen vastaan. Käännytyksen tulisi ensisijaisesti tapahtua turvapaikanhakijan kotimaahan. (uusi 5 mom.)

40 §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa ulkomaalainen:

3) joka on syyllistynyt rikokseen, josta on määrätty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta (poist.) tai joka on toistuvasti syyllistynyt rikoksiin, joista olisi voitu tuomita vankeuteen;

43—45 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

47 §

Säilöön otosta päättäminen

Säilöön otettu ulkomaalainen on toimitettava tähän tarkoitukseen varattuun tai muuhun sopivaan säilytyspaikkaan. Säilöön otetun käsittelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä tutkintavangin käsittelystä säädetään.

53 a ja 55 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

56 §

Turvapaikkalautakunta

Turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella tai humanitaarisin tai erityisin

perustein myönnettävää oleskelulupaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevista asioista on muutoksenhakuelimenä turvapaikkalautakunta. Lautakunta toimii oikeusministeriön yhteydessä.

57 §

Muutoksenhaku turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevaan sisäasiainministeriön päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön sisäasiainministeriön turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella tai humanitaarisiin perustein tai muista erityisistä syistä myönnettävää oleskelulupaa tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen, voi valittaa päätöksestä turvapaikkalautakuntaan 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta niin kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) säädetään.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 1993

Kari Urpilainen
Jan-Erik Enestam

Raila Aho
Lauri Metsämäki

Erkki Pulliainen
Marjatta Vehkaoja

58 ja 61 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

58 §:n mukaisen valituksen yhteydessä tehdyn hakemuksen perusteella korkein hallinto-oikeus voi asettaa käännytyspäätöksen täytäntöönpanokieltoon. Korkeimman hallinto-oikeuden tulee ratkaista hakemus kiireellisenä. Käännytyspäätöstä ei panna täytäntöön ennen hakemuksen ratkaisemista. (uusi 3 mom.)

64, 64 a—64 c, 70, 72 a ja 73 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

EDUSKUNNAN
ULKOASIAINVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

27 päivänä huhtikuuta 1993

Lausunto n:o 1

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 24 päivänä marraskuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 293/1992 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että ulkoasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina sisäasiainministeri Mauri Pekkari-nen, ylijohtaja Risto Veijalainen sekä ylitarkas-tajat Hannu Siljamäki ja Pentti Visanen sisäasi-ainministeriöstä, lähetystöneuvokset Antti Kois-tinen ja Marcus Laurent ulkoasiainministeriöstä, ylijohtaja K. J. Lång ja lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen oikeusministeriöstä, toimisto-päällikkö Mervi Virtanen sosiaali- ja terveysto-ministeriöstä, ylitarkastajat Jouni Lemola ja Tapa-ni Tuomiharju työministeriöstä, puheenjohtaja Ilkka Pere turvapaikkalautakunnasta, ulkomaal-aisvaltuutettu Antti Seppälä, puheenjohtaja Risto Laakkonen Pakolais- ja siirtolaisasiain neuvottelukunnasta, pakolaisasiamies Jari Pirjo-la Suomen Punaisesta Rististä, asianajaja Mark-ku Fredman ja lakimies Kristina Stenman Pako-laisneuvonta ry:stä, puheenjohtaja Jari Luoto Amnesty Internationalin Suomen osasto ry:stä, lakimies Pertti Rauho Pakolaisapu ry:stä, vara-puheenjohtaja Bat-Sheva Myllys ja sihteeri Da-ryl Taylor Suomen ulkomaalaisyhdistys ry:stä sekä aluejohtaja George Gordon-Lennox YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun Pohjoismaiden aluetoimistosta. Lisäksi turvapaikkalautakun-nan sihteeri Johanna Suurpää on jättänyt kirjal-lisen asiantuntijalausunnon.

Käsiteltyään asian ulkoasiainvaliokunta esit-tää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi siten, että päätösvaltaa matkus-tusasiakirjoja koskevissa asioissa siirretään pai-

kallistasolle. Viisumia ja oleskelulupaa koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi. Val-tioneuvostolle ehdotetaan oikeutta päättää, mi-ten ja millaisin perustein Suomeen muuttaminen on mahdollista.

Turvapaikkamenettelyä ehdotetaan muutet-tavaksi siten, että toisesta Pohjoismaasta tai muusta turvallisesta maasta tulevan hakemus voitaisiin heti hylätä, jollei ole perusteita myön-tää ulkomaalaiselle oleskelulupaa Suomessa. Myös lausuntomenettelyä turvapaikka-asioissa ehdotetaan selvennettäväksi.

Rajalta käännätyminen ehdotetaan muutet-tavaksi käännätyminen-nimiseksi säännöstöksi, jota voitaisiin käyttää maastapoistamismenette-lynä määräajasta riippumatta silloin, kun ulko-maalaisella ei maahan saapuessaan ole ollut oleskelulupaa eikä hänelle ole myöskään Suo-messa sellaista myönnetty. Rikospäätösten kar-kotussäännöksen vähimmäisrangaistusta koske-va edellytys ehdotetaan korjattavaksi.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus henkilötun-tomerkkien ottamista ja maahantulosäännösten rikkomista koskeviksi kokonaan uusiksi sään-nöksiksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mah-dollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväk-sytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot*Yleistä*

Lupa- ja turvapaikka-asoiden määrän jatku-va kasvu sekä käsitelyaikaisten pitkeytyminen eri-tyisesti turvapaikkamenettelyssä ovat luoneet tosiasiallisen paineen voimassa olevan ulkomaal-aislain (378/91) tarkistamiseen. Saadun selvityk-sen mukaan turvapaikkamenettelyn piiriin on tullut myös yhä useampia turvapaikan hakijoita, joiden ei voida katsoa tarvitsevan turvapaikkaa eikä suojelua muidenkaan pakottavien humanis-

taaristen syiden vuoksi. Valiokunnan käsityksen mukaan turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöpauksien lisääntyminen on omiaan vaikeuttamaan koko turvapaikkainstituution toimivuutta.

Ulkoasiainvaliokunta pitää nykyisen lain tarkistamista tarpeellisenä siltä osin kuin tehtävillä tarkistuksilla pyritään yksinkertaistamaan ja tehostamaan ulkomaalaishallinnon lupa-, turvapaikka- ja maastapoistamismenettelyjä heikentämättä samalla ulkomaalaisten oikeusturvaa. Ulkoasiainvaliokunta korostaa erityisesti sitä, että ulkomaalaislain tarkistusten on oltava sopu-soinnussa kansainvälisen ihmis- ja pakolaisoikeuden periaatteiden kanssa.

Ulkomaalaislaista saatujen kokemusten pohjalta voimassa oleva laki edellyttäisi eräin osin laajempaa uudistusta kuin hallituksen esityksessä on tehty. Tämä koskee erityisesti eri lupa-, turvapaikka-, maastapoistamis- ja muutoksenhakumenettelyjen selkiyttämistä ja yhteensovittamista. Tämän kokonaisuuden osalta hallituksen esityksessä on ehdotettu vain yksittäisiä tarkistuksia. Asian periaatteellisen ja suuren käytännön merkityksen vuoksi valiokunta ehdottaa harkittavaksi, että hallitus aloittaisi ulkomaalaislain turvapaikka-, lupa- ja maastapoistumismenettelyn laaja-alaisen uudistamisen.

Vaikka hallituksen esitystä on pidettävä lähinnä ulkomaalaislain osittaisuudistuksena, johon on sisällytetty vain välttämättömmiksi koetut tarkistukset, ehdotetut muutokset ovat erityisesti turvapaikanhakijoiden oikeusaseman kannalta merkittäviä. Hallituksen esitykseen sisältyy sekä ulkomaalaisten oikeusturvaa parantavia että sitä selkeästi kaventavia muutoksia. Valiokunta toteaa, että ulkomaalaisten oikeusturvan kannalta hallituksen esityksen periaatteellisesti ongelmallisimmat kysymykset liittyvät ns. turvallisten maiden käsitteeseen, uuteen käännätyissä äänneostöön sekä muutoksenhakumenettelyyn.

Valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä muutettavaksi ehdotetut pykälät on osittain kirjoitettu niin väljästi, että tosiasiallinen ulkomaalais- ja pakolaispolitiikan linjan määrittely uhkaa jäädä ulkomaalaishallinnon tulkintakäytännön varaan. Vaikka tietty joustavuus on perusteltua, valiokunta pitää tärkeänä, että keskeisimmät ulkomaalaispolitiikan linjat määritellään mahdollisimman selkeästi lakitekstissä.

Vaikka viimeaikainen kehitys Euroopassa ja koko maailmassa on lisännyt Länsi-Euroopan maihin suuntautuvia pakolais- ja siirtolaisvirtoja, valiokunta ei näe perusteita sille, että Suomen

ulkomaalaispolitiikka ratkaisevasti poikkeaisi muiden pohjoismaiden ja Länsi-Euroopan maiden omaksumista linjoista. Valiokunta katsoo, että ulkomaalais- ja pakolaispolitiikkamme vähimmäistason tulee olla Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukainen.

Valiokunta toistaa jo voimassa olevaa ulkomaalaislakia käsitelleessä mietinnössään n:o 30/1990 vp esittämänsä näkemyksen, että hallituksen tulisi pikaisesti määritellä Suomen ulkomaalaispolitiikan perusteet kaikilla sen osa-alueilla. Samoin valiokunta toistaa kyseisessä mietinnössä esittämänsä kannan, että selkeämpi ulkomaalaispolitiikan linjamäärittely olisi ollut hyödyksi myös ulkomaalaislakia koskevan esityksen käsittelyssä.

Hallituksen 2. syyskuuta 1992 hyväksymä hallituksen ulkomaalaispoliittinen linja -niminen asiakirja, joka on toimitettu valiokunnalle tiedoksi lain käsittelyn aikana, olisi valiokunnan käsityksen mukaan hyvin voitu tuoda eduskuntaan selonteon muodossa jo ennen lakiesityksen antamista. Näin eduskunnalla olisi ollut paremmat edellytykset arvioida hallituksen ulkomaalaispoliittisia tavoitteita ja sitä, kuinka hyvin nyt käsittelyssä oleva lakiesitys vastaa asetettuja poliittisia linjauksia.

Siirtolaispolitiikka

Ehdotetun 18 §:n 2 momentin perustelujen mukaan valtioneuvosto voisi päättää, missä tapauksissa oleskelulupa voidaan myöntää ulkomailla. Yksityiskohtaisissa perusteluissa momenttia ei lähemmin perustella. Sen sijaan yleisperusteluissa todetaan, että valtioneuvostolle ehdotetaan annettavaksi valtuudet määritellä, minkälaisin perustein Suomeen muuttaminen voi olla mahdollista.

Lakitekstistä tai esityksen perusteluista ei selviä, onko tarkoitus, että valtioneuvosto voisi säännöksen nojalla laatia jonkinlaisen siirtolaispoliittisen ohjelman, vai onko kysymyksessä nimenomainen norminantovallan delegointi, jossa valtioneuvosto voisi antaa poikkeusmääräyksiä 18 §:n 1 momentista. Jos tarkoitus on ensiksi mainittu, valiokunta ei pidä tällaista säännöstä tarpeellisenä ainakaan ehdotetussa muodossa. Jos taas tarkoituksena on säädösvallan delegointi, valiokunta katsoo, että säännösehdotus ja sen perustelut vaatisivat täsmentämistä. Erityisesti säännösehdotukseen sisältyvän valtuuden olisi syytä olla yksityiskohtaisempi.

Kuten jo edellä tässä lausunnossa on todettu, valiokunta katsoo, että hallituksen olisi määriteltävä Suomen ulkomaalaispolitiikan perusteet kaikilla sen osa-alueilla. Valiokunta korostaa siirtolaispoliittisen ohjelman tarvetta, kun ihmisten liikkuvuuden esteitä ollaan poistamassa Suomen yhdentymisratkaisujen yhteydessä ja kun siirtolaispaine erityisesti Itä- ja Keski-Euroopan maista on ilmeisesti edelleen lisääntymässä.

Ns. turvallisen maan käsite ja käyttö

Ulkoasianvaliokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyvistä muutosehdotuksista periaatteellisesti ongelmallisimpana uutta 32 §:n 3 momenttia, joka mahdollistaisi ns. turvallisista maista tulevien turvapaikanhakijoiden hakemusten hylkäämisen ilman yksilöllistä turvapaikkatutkintaa ja ilman minkäänlaista mahdollisuutta saatua kielteistä päätöstä uudelleen tutkittavaksi. Esityksen perusteluiden mukaan ko. pykälän mukainen turvallisen maan käsite kattaisi paitsi ns. turvalliset ensimmäiset turvapaikkamaat myös ns. turvalliset lähtömaat.

Valiokunta katsoo, että ulkomaalaislaissa ja sen soveltamisessa tulee tehdä selkeämpi ero ns. turvallisen lähtömaan ja ns. turvallisen ensimmäisen turvapaikkamaan välillä.

Saadun selvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta katsoo, että etenkin turvallisten lähtömaiden osalta ehdotettu menettely on mahdollisesti jopa ristiriidassa vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimuksen (SopS 77/68) kanssa. Pakolaissopimuksen vallitsevan tulkinnan mukaan allekirjoittajamaalla on velvollisuus tutkia yksilöllisesti jokainen turvapaikkahakemus ilman kansallisuuteen perustuvaa syrjintää. Tämän lisäksi ehdotettu menettely saatetaan katsoa yleissopimuksen 1 A (2) artiklan soveltamista rajoittavaksi tosiasialliseksi maantieteelliseksi varaukseksi, jollaiset saman sopimuksen 42 artikla kieltää.

Lakiesityksen perusteluissa ehdotettu menettely, jonka mukaan valtioneuvoston päätöksellä vahvistettaisiin turvallisten maiden luetteloja, asettaa turvapaikanhakijat riippuvaisiksi hyvin monimutkaisista poliittisista ja diplomaattisista suhdanteista. Jonkin valtion ottaminen pois turvallisten maiden listalta saattaa käytännössä olla niin arkaluontoinen ja aikaa vievä poliittinen prosessi, että kyseisten maalistojen pohjalta toteutettu pikamenettely voisi johtaa pahimmassa tapauksessa myös pakolaisten oikeusasemaa

koskevan yleissopimuksen 33 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaisen palautuskiellon rikkomiseen.

Asiaa on viimeksi laajemmin arvioitu Euroopan yhteisön siirtolais- ja sisäasiainministerien viime joulukuussa pidetyssä kokouksessa Lontoossa, jossa päästiin yhteisymmärrykseen muun muassa ns. turvallisista maista tulevien turvapaikanhakijoiden kohtelusta. Lontoon kokouksen päätökset vahvistettiin myös Eurooppa-neuvoston Edinburghin kokouksessa 12. joulukuuta 1992.

Tehdyissä päätöksissä EY lähtee siitä, että sellaistenkin turvapaikanhakijoiden hakemukset on tutkittava, jotka ovat kotoisin maista, joissa ei yleisesti ottaen ole vakavaa vainon uhkaa. Tutkimisvelvollisuus voidaan toteuttaa nopeutetulla menettelyllä, jonka yhteydessä hakija voi esittää ne mahdolliset erityiset seikat, jotka puhuvat yleistä turvallisuusolettamusta vastaan. Saadun selvityksen mukaan myös Saksan uusi turvapaikkalaki, johon hallituksen esityksen perusteluissa viitataan, täyttää edellä mainitut nopeutetulle tutkintamenettelylle asetetut edellytykset.

Valiokunta katsoo, ettei lakiesityksen 32 §:n 3 momentin mukainen menettely täytä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimiston (UNHCR) toimeenpanevan komitean asettamia ja mm. Euroopan yhteisön hyväksymiä vähimmäisvaatimuksia turvapaikkatutkinnalle. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että seuraavia UNHCR:n suosittelemia oikeusturvatakeita voitaisiin soveltaa myös niihin menettelytapoihin, joita käytetään ns. turvallisista maista tulevien hakijoiden turvapaikkahakemusten käsittelyssä:

— hylkäämispäätöksen tekee viranomainen, joka on normaalisti toimivaltainen päättämään pakolaisasemasta;

— hakijoiden olisi saatava mahdollisuus täydelliseen henkilökohtaiseen haastatteluun toimivaltaisen virkamiehen toimesta;

— hylätylle hakijalle olisi tehtävä mahdolliseksi saada kielteinen päätös uuteen käsittelyyn ylemmän viranomaisen toimesta ennen rajalta käännättämistä tai pakkokeinoin maasta poistamista; uusi käsittely voi olla muodoiltaan yksinkertaisempi kuin tavanomainen menettely.

Valiokunta toteaa, että voimassa olevan ulkomaalaislain mukainen menettely ilmeisen perusteettomien hakemusten käsittelemiseksi on edellä olevien suositusten mukainen, kun taas lakiesitykseen sisältyvä 32 §:n 3 momentti ei täysin vastaa niitä.

Ns. turvallisen ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteen soveltamiseen olisi valiokunnan käsityksen mukaan liitettävissä myös vastaavansalaisia menettelytapaan liittyviä oikeusturvatakeita, joita valiokunta on edellä selostanut ns. turvallisen lähtömaan osalta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, ettei lakiesityksestä selvästi ilmene, miten suhtaudutaan turvapaikanhakijoihin, jotka tulevat Suomeen sellaisen ns. turvallisen ensimmäisen turvapaikkamaan läpi, johon heillä ei voida katsoa olevan mitään siteitä.

Ns. turvallisen ensimmäisen turvapaikkamaan käsitettä sovellettaessa on valiokunnan käsityksen mukaan varmistettava, että UNHCR:n suositusten mukaisesti turvapaikanhakijat:

— saavat siellä tehokasta suojelua, johon ennen kaikkea sisältyy suojelu palauttamista vastaan;

— päästetään sinne ja heidän sallitaan jäädä sinne turvapaikanhakijoina tai pakolaisina ja heitä kohdellaan inhimillisten perusvaatimusten mukaisesti siihen saakka, kunnes pysyvä ratkaisu saadaan aikaan.

Valiokunta katsoo myös, ettei turvapaikanhakijan läpikulkua jonkin toisen ns. turvallisen ensimmäisen turvapaikkamaan läpi saa käyttää yksinomaisena hakemuksen hylkäämisen perusteena. Mikäli turvapaikanhakija kuitenkin on todistettavasti oleskellut kyseisessä maassa kauemmin kuin läpikulku edellyttää tai hänellä olisi ollut mahdollisuus esittää turvapaikkahakemus ao. maan viranomaisille, valiokunnan mukaan hänet voidaan palauttaa tähän ns. turvalliseen ensimmäiseen turvapaikkamaan, mikäli hakijalla ei ole siteitä Suomeen ja mikäli edellisessä kappaleessa mainitut palauttamisen vähimmäisedellytykset täyttyvät.

Ulkoasiainvaliokunta pitää sinänsä hyvänä tavoitteena luoda mahdollisimman selkeät säännöt siitä, mikä maa on ensisijaisesti velvollinen tutkimaan turvapaikkahakemukset. Turvallisen maan käsite on kuitenkin vielä avoin ja kehitysvaiheessa oleva kysymys kansainvälisessä turvapaikkapolitiikassa.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että turvallisiksi maiksi voidaan katsoa Pohjoismaiden lisäksi ne Euroopan neuvoston jäsenmaat, jotka ilman maantieteellistä varaumaa ovat liittyneet pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen. Arvioitaessa ns. turvallisista ensimmäisistä turvapaikkamaita olisi valiokunnan käsityksen mukaan lisäksi ehdottomasti

edellytettävä, että ko. maa myös tosiasiallisesti noudattaa pakolaissopimusta ja että se on sitoutunut ottamaan vastaan Suomesta palautettavat turvapaikanhakijat.

Valiokunta katsoo, että kysymystä ns. turvallisisista ensimmäisistä turvapaikkamaita olisi edelleen kehitettävä laajemman alueellisen yhteistyön puitteissa. Yksi vartenotettava mahdollisuus jatkossa olisi Suomen liittyminen Euroopan yhteisön Dublinin konventioon, jossa määritellään sopimuksen allekirjoittamaiden kesken, mikä maa on velvollinen käsittelemään jossakin sopijamaassa esitetyn turvapaikkahakemuksen. Muun muassa Ruotsi, Norja, Yhdysvallat ja Kanada ovat ilmaisseet kiinnostuksensa liittyä Dublinin konventioon sen jälkeen, kun EY-maat ovat ratifioineet sopimuksen.

Lausuntomenettelyssä käsiteltävä turvapaikkahakemus

Lakiesityksen 34 §:n mukainen lausuntomenettely vastaa nykyisin voimassa olevaa säännöstä, jonka mukaan turvapaikkalautakunnan puheenjohtaja antaa lausunnon sisäasiainministeriön päätöksistä, joilla ilmeisen perusteettomiksi katsottavat hakemukset hylätään. Pykälää esitetään muutettavaksi siten, että siitä poistetaan viittaus ns. turvallisista maista tuleviin turvapaikanhakijoihin ja siihen lisättäisiin kohta, jonka perusteella turvapaikkalautakunnan puheenjohtaja voisi arvioida myös hakijan suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytyksiä. Turvapaikanhakijoilla ei ole mahdollista valittaa näin annetuista päätöksistä.

Saadun selvityksen perusteella tätä menettelyä on käytetty varsin paljon. Turvapaikkalautakunnan puheenjohtaja antoi 345 lausuntoa vuonna 1991 ja 953 lausuntoa vuonna 1992. Valtaosassa tapauksia lautakunnan puheenjohtaja on yhtynyt sisäasiainministeriön päätökseen.

Kun ilmeisen perusteettomiksi katsottujen hakemusten käsittelystä on muodostunut keskeinen osa Suomen turvapaikkapolitiikkaa, valiokunta katsoo, että hakijoiden oikeusturvan takaamiseen on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota.

Valiokunta toistaa eräiden entisen Jugoslavian kansalaisten turvapaikkahakemusten poikkeuskäsittelyä koskeneesta laista antamassaan lausunnossa n:o 2/1992 vp esitetyn huomion siitä, että turvapaikkahakemusten käsittely sisä-

asiainministeriön ulkomaalaiskeskuksessa viehän kohtuuttomasti aikaa ja sitä kautta sekä heikentää turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa että aiheuttaa valtiolle tarpeettomia kustannuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkomaalaishallinnon toimintaa tehostetaan erityisesti 34 §:n mukaisen nopeutetun käsittelyn osalta.

Käännyttämis- ja karkotussäännökset

Hallituksen esitykseen sisältyvissä käännyttämistä ja karkottamista koskeissa säännöksissä ehdotetaan varsin merkittävää muutosta maastapoistamismenettelyyn. Sen mukaan ilman oleskelulupaa maahan saapuvat, joita ovat mm. turvapaikanhakijat, voitaisiin karkotusmenettelyn sijasta käännyttää. Ulkoasiainvaliokunta pitää esitettyä muutosta ongelmallisena siksi, että karkottamisen yhteydessä tulee perusteellisemmin ja monipuolisemmin arvioiduksi palauttamisen edellytykset ulkomaalaisen oikeusturvan näkökulmasta.

Käännyttämisen käyttöedellytysten laajentaminen nykyisestä merkitsisi turvapaikanhakijoiden osalta sitä, että yli kolme kuukautta maassa olleella turvapaikanhakijalla ei olisi enää käytössään sellaista valitusmahdollisuutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jolla olisi mahdollisen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon lykkäävä vaikutus. Toinen heikennys olisi se, ettei käännyttämistilanteiden osalta laissa olisi vastaavaa säännöstä kuin karkottamisen osalta, joka mahdollistaa siteitä Suomeen ja muita humanitaarisia syitä koskevien seikkojen huomioon ottamisen ja jotka seikat puolestaan saattavat estää maasta karkottamisen.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä on sinänsä perusteltua nopeuttaa maastapoistamismenettelyä niissä tapauksissa, joissa oleskelulupaa ei ole myönnetty. Mutta kun käännytyspäätöksestä tehdyllä valituksella ei ole täytäntöönpanon lykkäävää vaikutusta, ulkomaalaisen oikeusturva olisi entistä enemmän riippuvainen lupa- ja turvapaikkamenettelyn perusteellisuudesta. Ehdotettu muutos ei liene kovin ongelmallinen turvapaikka- ja suojelutarveharkinnassa huomioon otettavien seikkojen osalta. Sen sijaan ongelmia aiheutuu niiden seikkojen suhteen, jotka tulisi ottaa huomioon palauttamisen edellytyksiä arvioitaessa, mutta joita ei ole voitu ottaa huomioon turvapaikkalautakunnan tai sen puheenjohtajan harkinnassa.

Tältä osin valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, luovatko lakiesityksen 32 §:n 3 momentin ja 34 §:n mukaiset nopeutetut menettelyt riittäviä takeita pikakäännytyksessä mahdollisesti tapahtuvia oikeudenloukkauksia vastaan. Kyseessä olevien menettelyjen yhteydessään ei ole mahdollista arvioida palauttamisen edellytyksiä samassa laajuudessa kuin voimassa olevan lain mukaisessa karkotusmenettelyssä.

Takaisin kuljettaminen ja maahantulossäännösten rikkominen

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiesityksen 44 §:n mukainen liikenteenharjoittajan valvontavastuu ja kustannusvastuu on liian laaja tapauksissa, joissa käännyttäminen tapahtuu harkinnanvaraisin perustein. Jos liikenteenharjoittajan tulee voida todeta ja oikein tulkita kaikkia 37 §:ssä mainittuja käännytysperusteita vapautuakseen takaisinkuljetusvastuusta, se johtaa kohtuuttomiin liikkumisvapauden rajoituksiin.

Rangaistusseuraamusten määrääminen liikenteenharjoittajille, jotka kuljettavat ilman asianmukaisia matkustusasiakirjoja olevia matkustajia, voi valiokunnan käsityksen mukaan muodostaa uhan pakolaissuojelun peruseriaateille. Rangaistusuhka voi pahimmassa tapauksessa johtaa siihen, että suojelua tarvitsevat pakolaiset eivät voi sitä saada. Olettaessa käyttöön liikenteenharjoittajiin kohdistuvia rangaistus-seuraamuksia on valiokunnan mukaan varmistettava, että niitä määrätään vain sellaisissa tapauksissa, joissa liikenteenharjoittaja on syyllistynyt laiminlyöntiin matkustusasiakirjojen tarkastamisessa, ja ettei turvapaikanhakijaa ole myöhemmin katsottu pakolaiseksi tai hänen ole sallittu jäädä maahan muista humanitaarisista syistä. Vaikka ulkomaalaislain muutosesitys yleisesti ottaen tekee mahdolliseksi tällaisten poikkeusten tekemisen, valiokunta katsoo, että ulkomaalaislaissa olisi nimenomaisesti todettava tällaiset poikkeukset sallituiksi.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin huomioon ottaen edellä esitetty huomautukset.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Paasio, varapuheenjohtaja Donner, jäsenet Aittoniemi, Haavisto, Jaakonsaari, Juhantalo, Kalliomäki,

Kemppainen, Kuuskoski, Laurila, Miettinen, Särkijärvi, Tuomioja ja Wahlström sekä varajäsenet Korkea-aho, Moilanen ja Zyskowitz.

Eriäviä mielipiteitä

I

Ulkoasiainvaliokunta on äänestysten jälkeen hyväksynyt hallituksen esityksen pykäläkohtaiset muutokset ulkomaalaislakiin. Tämän johdosta itse lausunto on liian pitkä ja monisanainen, sekä hallituksen hyvää tarkoitusta ainakin jossain määrin vesittävä. Ulkoasiainvaliokunnan olisi tullut lyhyesti todeta, että hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamisesta on oikeasuhteinen ja olemassa olevat olosuhteet sekä tulevaisuuden visiot riittävästi huomioiva.

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 1993

Sulo Aittoniemi

II

Hallituksen esityksessä n:o 293/1992 vp ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi tavalla, joka tekisi Suomen ulkomaalaispolitiikasta yhden Länsi-Euroopan tiukimmista. Emme näe perusteita sille, että ulkomaalaispolitiikkamme merkittävällä tavalla eroaa muiden pohjoismaiden ja Länsi-Euroopan maiden omaksumasta linjasta. Ulkomaalaisille annettavan suojan ja oikeusturvan ehdottomana vähimmäistasona tulee olla pakolaisten asemaa koskevien, Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten määräykset.

Katsomme, että hallituksen esitys on monilta osiltaan näiden sopimusten periaatteiden ja jopa kirjaimen vastainen. Erityisesti emme ole voineet yhtyä niihin esityksiin, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämisen perusteita, ns. turvallisista maista lähteneitä tai niiden kautta tulevia turvapaikanhakijoita, turvapaikkahakemusten nopeuttamista käsittelyä ja maasta karkottamista sekä tiettyjen päätösten täytäntöönpanokelpoi-

Lausunnossa olisi tullut ainoastaan korostaa sitä, että ulkomaalaislain 20 §:ää tulisi humanitaarisin ym. perustein tapahtuvaa oleskeluoikeuden myöntämistä koskien tulkita suppeasti siten, ettei siitä muodostu käytännössä tietynlaista kaatopykälää silloin, kun turvapaikkahakemus muuten hylätään perusteettomana.

suutta. Lisäksi emme ole pitäneet tarkoituksenmukaisena laajentaa ulkomaalaislainsäädäntöön liittyviä kriminalisointeja.

Hallituksen esityksen taustalla on myös Suomeen kohdistuva lisääntynyt turvapaikanhakijoiden määrä ja se seikka, että hakijoiden joukossa on myös lisääntyvässä määrin ns. ilmeisen perusteettomien turvapaikkahakemusten tekijöitä, jotka tällä tavoin pyrkivät saamaan maahan-tulo-oikeuden tai välttämään oleskeluluvan päättymisen ja maastakarkotuksen.

Ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset ovat ongelma, ei vähiten aidosti turvapaikan tarpeessa olevien kannalta. Hallituksen esitys ei kuitenkaan tuo varsinaiseen ongelmaan hyväksyttäviä ratkaisuja, joista tärkein olisi riittävien resurssien varaaminen turvapaikkahakemusten käsittelyn tarpeettomien viipeiden poistamiseksi.

31 §. Maastapoistamismenettelyn muuttaminen merkitsee sitä, että turvapaikanhakijat voi-

daan käännäyttää ennen kuin valitus käännäytyspäätöksestä on ratkaistu. Tällöin olisi välttämätöntä, että ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät palautuskiellot otetaan huomioon turvapaikkahakemusta tutkittaessa. Pakolaissopimuksen 33 artiklan ohella näitä kieltoja sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan ja kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklaan. Tästä syystä pidämme tarpeellisena hallituksen esityksen täydentämistä.

32 §. Hallituksen esityksessä ehdotetaan turvapaikkamenettelyä muutettavaksi siten, että toisesta pohjoismaasta tai muusta turvallisesta maasta tulevan hakemus voitaisiin heti hylätä, jollei ole perusteita myöntää ulkomaalaiselle oleskelulupaa Suomessa. Esitetyt uuden 32 §:n 3 momentin säätäminen merkitsisi ns. turvallisista maista tulevien turvapaikanhakijoiden hakemusten hylkäämistä ilman yksilöllistä turvapaikkatutkintaa ja ilman muutoksenhakumahdollisuutta.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa korostetaan aivan oikein, että ulkomaalaislain tarkistusten on oltava kaikin puolin sopusoinnussa kansainvälisen ihmis- ja pakolaisoikeuden periaatteiden kanssa. Lisäksi valiokunta katsoo, että etenkin turvallisten lähtömaiden osalta ehdotettu menettely on mahdollisesti jopa ristiriidassa vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen kanssa.

Katsomme, että valiokunnan enemmistön kanta, jonka mukaan hallituksen esityksen mukaisen 32 §:n 3 momentin säätäminen on mahdollista, on ristiriidassa valiokunnan julkituomien periaatteiden, sen omien kannanottojen ja valiokunnassa saatujen kansainvälistä ihmis- ja pakolaisoikeutta koskevien selvitysten kanssa. Järjestelmä olisi ristiriidassa ainakin pakolaissopimuksen 3 artiklan syrjintäkiellon kanssa ja mainitun sopimuksen 33 artiklan kannalta arveluttava. Lisäksi valiokunnan saaman selvityksen mukaan menettely voisi olla tietyissä tapauksissa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 4 artiklan kannalta arveluttava (joukkokarkotusten kieltö).

Valiokuntakäsittelyssä ehdotimme johdonmukaisuuden vuoksi, että valiokunnan lausuntoon olisi kirjattu seuraavat kannanotot:

”Valiokunnan mielestä ns. turvallisen lähtömaan käsitettä ei tulisi lainkaan ottaa käyttöön ilman asiaa koskevan kansainvälisen yhteistoinnin täsmentymistä.”

”Valiokunnan käsityksen mukaan on vaikea osoittaa sellaista valtiota, josta voidaan täysin

varmasti todeta, ettei sen alueella voi esiintyä ihmisoikeusrikkomuksia. Jo tästä syystä kaava- maisten turvallisten maiden listojen käyttämi- seen liittyy riskejä, vaikka kaikki ihmisoikeusrik- komukset eivät ole niin vakavia, että ne täyttäi- sivät Geneven pakolaisyleissopimuksen mukai- sen pakolaissstatuksen myöntämisen edellytyk- siä. Se, onko valtio turvallinen asianomaiselle turvapaikanhakijalle, on valiokunnan käsityk- sen mukaan tutkittava kussakin yksittäistapauk- sessa erikseen.” Lisäksi voidaan todeta, että valtioiden jakaminen ”turvallisiin” ja muihin tulisi käytännössä johtamaan luonteeltaan ulko- poliittisiin vaikutuksiin, ts. Suomi joutuisi otta- maan kantaa ”turvallisten maiden” listaa laaties- saan muiden maiden ihmisoikeustilanteeseen. Tästä saattaa olla se seuraus, että turvapaikkaa hakevat joutuvat ulkopoliittikan pelinappuloiksi, jos Suomi ei ulkopoliittisista syistä katso mah- dolliseksi nimetä (epäsuorasti) jotain valtiota ei- turvalliseksi maaksi.

Valiokunnan lausunnossa todetaan, että voi- massa olevan ulkomaalaislain mukainen menet- tely ilmeisen perusteettomien hakemusten käsit- telemiseksi on YK:n pakolaisasiain päävaltuute- tun toimiston toimeenpanevan komitean päätös- lauselmien — esim. vuoden 1982 päätöslauselma n:o 28 (XXXIII) ja vuoden 1983 päätöslauselma n:o 30 (XXXIV) — ja Euroopan yhteisön hyväk- symien oikeusturvaa koskevien vähimmäisvaati- musten mukainen. Siksi ehdotimme, että valio- kunta olisi lausunnossaan todennut seuraavaa:

”Valiokunta ehdottaa, että voimassa olevan lain 34 §:n mukainen nopeutettu tutkintamenet- tely säilytettäisiin ns. turvallisista lähtömaista tulevien turvapaikanhakijoiden osalta.”

Ns. turvallisen ensimmäisen turvapaikka- maan käsitteen soveltamisen osalta valiokunnan lausunnossa viitataan vastaavanlaisiin menette- lyyn liittyviin oikeusturvatakeisiin, joita on eh- dotettu sovellettavaksi ns. turvallisen lähtömaan osalta. Ehdotimme, että lausunnossa olisi tämän lisäksi todettu seuraavaa: ”Valiokunta katsoo, että ennen turvapaikanhakijan palauttamista ns. turvalliseen ensimmäiseen turvapaikkamaahan on edellytettävä ko. maan etukäteen antamaa suostumusta uudelleen maahan päästämiseen.”

Koska hallituksen esityksessä ehdotettu 32 §:n 3 momentti on erityisen ongelmallinen kansain- välisen ihmis- ja pakolaisoikeuden periaatteiden kannalta, ehdotimme valiokunnan lausunnossa todettavaksi myös seuraavaa: ”Ulkoasiainvalio- kunnan näkemyksen mukaan ns. turvallisen en- simmäisen turvapaikkamaan määrittelyn tulisi

vielä tässä vaiheessa pääsääntöisesti tapahtua 34 §:n mukaisen lausuntomenettelyn kautta.”

Ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa todetaan, että arvioitaessa ns. turvallisia ensimmäisiä turvapaikkamaita olisi ehdottomasti edellytettävä, että kyseessä oleva maa myös tosiasiallisesti noudattaa pakolaissopimusta ja että se on sitoutunut ottamaan vastaan Suomesta palautettavat turvapaikanhakijat. Edellä lausuttujen periaatteiden mukaisesti katsoimme, että valiokunnan lausunnossa olisi tullut ottaa selkeä kanta siihen, että ehdotettu 32 §:n 3 momentti voisi tulla kyseeseen vain Pohjoismaiden kautta Suomeen matkustaneiden osalta.

34 §. Lausuntomenettely on osoittautunut joustavaksi ja nopeaksi tavaksi ratkaista ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset. Oikeusturva kuitenkin edellyttää, että koko turvapaikkalautakunnan asiantuntemusta käytetään hyväksi lausuntoasian käsittelyssä. Näkemyksen puolesta puhuu hiljattain annettu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, jossa KHO totesi, että lausuntomenettelyssä ilmeisen perusteettomiksi turvapaikanhakijoiksi määriteltujen kurdien hakemus ei ollut ilmeisen perusteeton vaan olisi edellyttänyt perusteellisempaa käsittelyä.

39 §. Käännyttävän ulkomaalaisen turvallisuuden ja oikeusturvan kannalta on paikallaan, että maa, johon käännytetään, ottaa ulkomaalaisen vastaan. Ehdotamme pykälään lisättäväksi uutta 5 momenttia, jossa säädetään sisäasiainministeriölle velvollisuus huolehtia tästä.

40 §. Katsomme, että hallituksen esityksen mukainen karkotussäännösten väljentäminen on tarpeetonta, koska jo nykyinen laki on varsin ankara. Ulkomaalaisen tekemän rikoksen ”ylimääräinen” rankaiseminen karkotuksella on rikosoikeudellisten sanktiokumulaation kieltävien periaatteiden vastainen. Vain sellainen ulkomaalainen, joka on selkeästi vakavia rikoksia tekemällä osoittanut olevansa vaarallinen, tulisi voida karkottaa.

47 §. Hallitus esittää, että jo vuoden 1983 ulkomaalaislaissa mainittu periaate säilöön otettujen sijoittamisesta erityisesti tähän tarkoitukseen varattuihin tiloihin poistetaan. UNHCR:n toimeenpanevan komitean vuoden 1986 päätöslauselmassa n:o 44 (XXXVII) tämä periaate

nimenomaan vahvistetaan. Suomen pitäisi siis nimenomaan toimia päinvastoin, kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan: nykyinen lainsäädäntö tulisi säilyttää ja käytäntö siirtää lainmukaiselle tasolle.

56 ja 57 §. Humanitaariset syyt ovat määrällisesti merkittävien peruste myönteisten oleskelulupapäätösten saamiselle. Vastaavasti tämän kategorian ulkopuolelle jääminen on käytännössä turvapaikanhakijan kannalta kaikkein huonoin tilanne. Jotta valitustiellä sisäasiainministeriöstä turvapaikkalautakunnalle olisi todellista merkitystä, tulisi turvapaikkalautakunnalla olla mahdollisuus lausua myös humanitaarisista perusteista oleskeluluvan myöntämiselle. Erityisen tärkeää tämä on, jos uuden käännytysmenettelyn käyttöön otolla rajoitetaan valitusmahdollisuuksia, jotka koskevat maastapoistamispäätöksiä.

62 §. Katsomme, että korkeimmalla hallinto-oikeudella tulisi olla mahdollisuus keskeyttää turvapaikkaa hakeneen ulkomaalaisen käännytäminen. Oikeuskäytäntö tukee tätä käsitystä: useita sisäasiainministeriön maastapoistamispäätöksiä on kumottu valituksen johdosta.

64 b ja 64 c §. Näiden rangaistussäännösten tarpeellisuus ei selviä hallituksen esityksestä. Kyse lienee siitä, että säännöksillä pyritään privatisoimaan viranomaisten suorittama maahan-tulokontrolli lentoyhtiöiden ja muiden matkustajia kuljettavien tahojen tehtäväksi. Kun yksityisten liikenteenharjoittajien kyky pohtia henkilön pakolaisstatusta on ymmärrettävästi olematon, näillä säännöksillä voidaan tosiasiallisesti estää henkilöiden pääsy pois omasta maastaan hakemaan turvapaikkaa. Vainotun ihmisen hengen pelastaminen ei voi olla rikos. Jos tällaisiin pykälämuotoiluihin kuitenkin päädytään, olisi parempi poistaa 64 c §:n 2 momentti kokonaan ja soveltaa sen sijasta yleistä rangaistukseen tuomitsematta jättämistä koskevaa säännöstä (RL 3:5).

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ulkoasiainvaliokunta esittäisi lakiesityksen hyväksymistä näin kuuluvana:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/91) 7 §, 11 §:n 1 momentti, 12 §:n 5 momentti, 16 §:n 4 momentti, 18 §, 26 §:n 1 momentti, 31 §, 32 §:n 1 momentti, 34 §, 35 §:n 1 momentin 3 kohta, 37—39 §, 40 §:n 1 momentin 3 kohta, 43 §:n 1 momentti, 44 §:n 1 ja 2 momentti, 45 §:n 1 momentti, 47 §:n 2 momentti, 55 §, 56 §:n 1 momentti, 57 ja 58 §, 61 §:n 1 momentti, 62 §:n 1 momentti, 64 § ja 73 §:n 1 momentti sekä

lisätään 5 §:ään uusi 5 momentti, 6 §:ään uusi 4 momentti, lakiin uusi 7 a ja 7 b §, 13 §:ään uusi 5 momentti, 14 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 19 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, 21 §:ään uusi 3 momentti, 29 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 32 §:ään uusi 3 momentti, 39 §:ään uusi 5 momentti, 62 §:ään uusi 2 momentti sekä lakiin uusi 53 a, 64 a (poist.) ja 72 a § seuraavasti:

5, 6, 7—7 b, 11—14, 16, 18, 19, 21, 26 ja 29 §
(Kuten valiokunnan lausunnossa)

31 §

Oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi

Ulkomaalaiselle, jolle ei anneta turvapaikkaa mutta joka saattaisi kotimaassaan joutua kidutuksen tai epäinhimillisen, julman tai halventavan kohtelun kohteeksi tai jonka muutoin ei katsota voivan palata turvallisesti kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, voidaan myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella.

32 §

Turvapaikkahakemus

(1 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

Jos turvapaikkaa hakeva ulkomaalainen on matkustanut Suomeen toisen Pohjoismaan kautta ja hän voi tässä Pohjoismaassa saada hakemuksensa tutkituksi, eikä perusteita oleskeluluvan myöntämiselle Suomessa 20 §:n säännökset huomioita ottaen ole olemassa, sisäasiainministeriö voi heti hylätä hakemuksen.

34 §

Lausuntomenettelyssä käsiteltävä turvapaikkahakemus

Jos sisäasiainministeriö turvapaikkahakemuksen hylkäävässä päätöksessään toteaa, että hakemus on ilmeisen perusteeton, sen on pyydetävä 56 §:ssä tarkoitettulta turvapaikkalautakun-

nalta lausunto hakemuksen ilmeisestä perusteettomuudesta.

Turvapaikkalautakunnan on annettava lausuntonsa kiireellisesti. Jos myös lausunnossa hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi, ei sisäasiainministeriön päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla.

35, 37 ja 38 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

39 §

Käännytyksestä päättäminen

(1—4 momentti kuten valiokunnan lausunnossa)

Tehdessään päätöstä turvapaikanhakijan käännäytämisestä sisäasiainministeriön tulee varmistua siitä, että maa, johon hakijaa ehdotetaan käännäytettäväksi, ottaa ulkomaalaisen vastaan. Käännytyksen tulisi ensisijaisesti tapahtua turvapaikanhakijan kotimaahan. (uusi mom.)

40 §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa ulkomaalainen:

3) joka on syyllistynyt rikokseen, josta on määrätty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta tai joka on toistuvasti syyllistynyt rikoksiin, joista olisi voitu tuomita vankeuteen.

43—45 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

47 §

Säilöönotosta päättäminen

Säilöön otettu ulkomaalainen on toimitettava tähän tarkoitukseen varattuun tai muuhun sopivaan säilytyspaikkaan. Säilöön otetun käsittelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä tutkintavangin käsittelystä säädetään.

53 a ja 55 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

56 §

Turvapaikkalautakunta

Turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella tai humanitaarisin tai erityisin perustein myönnettävää oleskelulupaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevissa asioissa on muutoksenhakuelimenä turvapaikkalautakunta. Lautakunta toimii oikeusministeriön yhteydessä.

57 §

Muutoksenhaku turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevaan sisäasiainministeriön päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön sisäasiainministeriön turvapaikkaa, turvapaikanhaki-

jalle suojelun tarpeen perusteella tai humanitaarisin perustein tai muista erityisistä syistä myönnettävää oleskelulupaa tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen, voi valittaa päätöksestä turvapaikkalautakuntaan 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta niin kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) säädetään.

(2 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

58 ja 61 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

(1 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

Tämän lain 58 §:n mukaisen valituksen yhteydessä tehdyn hakemuksen perusteella korkein hallinto-oikeus voi asettaa käännytyspäätöksen täytäntöönpanokieltoon. Korkeimman hallinto-oikeuden tulee ratkaista hakemus kiireellisenä. Käännytyspäätöstä ei panna täytäntöön ennen hakemuksen ratkaisemista. (uusi mom.)

64 ja 64 a §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

64 b ja 64 c §

(Poist.)

72 a ja 73 § sekä voimaantulosäännös
(Kuten valiokunnan lausunnossa)

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 1993

Erkki Tuomioja
Jörn Donner

Liisa Jaakonsaari
Jarmo Wahlström
Eeva Kuuskoski

Antti Kalliomäki
Pertti Paasio

Olen ottanut osaa valiokunnan lausunnon tekstin toiseen käsittelyyn ja yhdyn edellä olevaan eriävään mielipiteeseen.

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 1993

Pekka Haavisto