

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 25/1997vp

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä marraskuuta 1997 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 207/1997 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Lauri Hollmén, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta ja ulkoasiainsihtööri Pekka Shemeikka, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö

- vanhempi hallitussihtööri Eeva-Liisa Vuolainen, työministeriö
- vanhempi oikeusasiamiehensihtööri Anne Ekblom-Wörlund, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- hallintoneuvos Timo Silenti, korkein hallinto-oikeus
- lääninoikeuden tuomari Juha Rautiainen, Uudenmaan lääninoikeus
- yksikönjohtaja Jussi Ilvesmäki, ulkomaalaisvirasto
- puheenjohtaja Ilkka Pere, turvapaikkalautakunta
- lakimies Kristina Stenman, Suomen Pakolaisneuvonta ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että turvapaikkalautakunta lakautetaan ja sille kuuluvat muutoksenhakuasiat siirretään Uudenmaan lääninoikeuteen. Ehdotuksen mukaan ulkomaalaisviraston tekemään turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta Uudenmaan lääninoikeudelta. Samalla ehdotetaan, että ulkomaalaisasioissakin muutoksenhaun osalta noudatetaan

hallintolainkäyttölain mukaista menettelyä. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että nykyisten kahden nopeutetun turvapaikkamenettelyn sijasta säädettäisiin noudatettavaksi vain yhtä nopeutettua menettelyä.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

34 §. Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus. Turvapaikkamenettelyn väärinkäyttämisenä pidetään lähtökohtaisesti sellaista turvapaikkahakemusta, jonka tekijä tulee maasta, joka tunnetaan demokraattisena ja ihmisoikeuksia kunnioittavana ja jota voidaan siten pitää turvallisenä turvapaikkamaana.

34 a §. Ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen. Pykälä koskee niin sanottua nopeutettua menettelyä turvapaikkahakemuksen käsittelyssä. Esityksen mukaan pykälän 1 momentin mukaan 34 a §:ssä tarkoitettuun päätökseen sisältyy turvapaikkahakemuksen ja siihen liittyvän oleskeluluvan hylkääminen sekä päätös käännäntämisestä. Päätöksen mistään osasta ei saisi valittaa, mutta se olisi 2 momentin mukaan alistettava kokonaisuudessaan Uudenmaan lääninoikeuden ratkaistavaksi. Pykälän 4 momentin mukaan lääninoikeuden on palautettava asia ulkomaalaisvirastolle uudelleen käsiteltäväksi, mikäli turvapaikkahakemusta ei ole pidettävä ilmeisen perusteettomana tai jos hakija on esittänyt käännäntämisen osalta uutta olennaista selvitystä.

Ulkomaalaisviraston päätös siirtyy hallituksen esityksessä ehdotetun 34 a §:n mukaan kokonaisuudessaan lääninoikeuden käsiteltäväksi alistasiana. Epäselvää sanamuodon perusteella kuitenkin on, onko tarkoitettu rajoittaa lääninoikeuden harkintavaltaa vain tiettyihin kysymyksiin vai onko sillä yhtä laaja harkintavalta kuin ulkomaalaisvirastolla. Yleensä alistusviranomaisen toimivalta on yhtä laaja kuin peruspäätöksen tehneen viranomaisen toimivalta.

Valiokunta katsoo, että on tarkoituksenmu-

kaista rajata lääninoikeuden toimivalta koskemaan vain oikeuskysymyksiä. Samalla valiokunta katsoo, että lääninoikeuden toimivaltaan pitäisi kuulua puuttua muuhunkin ulkomaalaisviraston lainvastaisuuteen kuin mitä 4 momentissa nyt ehdotetaan. Valiokunta ehdottaakin kyseisen muutosten tekemistä 34 a §:n 4 momenttiin.

Lisäksi valiokunta ehdottaa lakiteknisesti hallituksen esityksen 3 ja 4 momenttien järjestyksen muuttamista sen vuoksi, että ensin säädettäisiin päätöksen sisällöstä ja sitten asian käsittelytavasta lääninoikeudessa.

Ottaen huomioon menettelyn kiireellinen luonne hallituksen esityksen 34 a §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ulkomaalaisvirasto huolehtii hakijan kuulemisesta ennen kuin asiakirjat lähetetään lääninoikeudelle. Perustelujen mukaan ulkomaalaisvirasto hallintoviranomaisena voi suorittaa kuulemisen sujuvammin kuin lääninoikeus. Käytännössä kuuleminen tapahtuisi siten, että viranomaisen antaa viivytyksettä ulkomaalaisviraston päätöksen turvapaikanhakijalle tiedoksi.

Asiantuntijakuulemisessa on 34 a §:n 2 momentin toista virkettä pidetty epäselvänä. Valiokunta ehdottaa sanotun virkkeen kirjoittamista selkeämpään muotoon seuraavasti: ”Jos turvapaikanhakijaa ei tavoiteta, tiedoksiannon ja tilaisuuden tulla kuulluksi katsotaan tapahtuneen kahden vuorokauden kuluessa siitä, kun ulkomaalaisviraston päätös on todisteellisesti toimitettu turvapaikanhakijan ilmoittamaan osoitteeseen.”

39 §. Käännäntämisestä päättäminen. Valiokunta ehdottaa ulkomaalaisen oikeusturvan lisäämiseksi hallituksen esityksen 39 §:n 4 momentin muuttamista siten, että siihen lisätään säännös, jonka mukaan passintarkastusviranomaisen on tehtävä päätös käännäntämisessä 37 §:n 1 ja 2 momentissa mainituissa tapauksissa 3 kuukauden kuluessa siitä, kun ulkomaalainen on saapunut Suomeen.

57 §. Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen. Muutoksenhakua ulkomaalaisviraston päätökseen koskeva 57 § on kirjoitettu siten,

että valitusoikeutta ei rajata laillisuusperusteisiin. Valitus sekä lääninoikeuteen että korkeimpaan hallinto-oikeuteen voitaisiin siten tehdä sekä oikeusperusteilla että tarkoituksenmukaisuusperusteilla. Valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisena, että kaikissa 57 §:ssä tarkoitettuisa tapauksissa säädetään valitus mahdolliseksi vain laillisuusperusteella. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 57 §:n 1 ja 3 momentin muuttamista.

Hallituksen esityksen mukaan maahantulokielloa koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta aina korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Näin ollen muutoksenhaku jakautuisi käännätyksen osalta Uudenmaan lääninoikeuteen ja maahantulokiellon osalta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valiokunta ehdottaa, että muutoksenhaku maahantulokiellosta määräytyisi pääasian perusteella. Jos maahantulokiello liittyisi

käännätyspäätökseen, muutosta näihin päätöksiin haettaisiin Uudenmaan lääninoikeudelta (57 §:n 1 momentti). Jos maahantulokiello liittyisi karkottamiseen, muutosta molempiin päätöksiin haettaisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta (57 §:n 3 momentti).

62 §. *Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus.* Valiokunta ehdottaa johdonmukaisuuden vuoksi, että hallituksen esityksen 62 §:n 1 momentissa viitataan käännäyttämistä koskevan päätöksen osalta myös 37 §:n 2 momenttiin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 22 päivänä helmikuuta annetun ulkomaalaislain (378/1991) 32 §:n 3 momentti, 54, 56 ja 58 §, sellaisina kuin ne ovat, 32 §:n 3 momentti sekä 56 §:n 1 momentti laissa 639/1993 ja 54 §:n 1 ja 2 momentti sekä 58 § laissa 154/1995,

muutetaan 34 §, 39 §:n 2 ja 4 momentti, 57 ja 60 §, 62 §:n 1 momentti ja 70 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 34 §, 39 §:n 2 momentti sekä 57 § mainitussa laissa 154/1995, 39 §:n 4 momentti, 62 §:n 1 momentti sekä 70 §:n 1 momentti mainitussa laissa 639/1993 sekä

lisätään lakiin uusi 34 a § seuraavasti:

34 §
(Kuten HE)

34 a §

Ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

(1 mom. kuten HE)

Ulkomaalaisviraston 1 momentissa tarkoitettu päätös alistetaan kokonaisuudessaan Uudenmaan lääninoikeuden ratkaistavaksi. Ulkomaalaisviraston on varattava hakijalle tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin päätös alistetaan lääninoi-

keudelle. *Jos turvapaikanhakijaa ei tavoiteta, tiedoksiannon ja tilaisuuden tulla kuulluksi katsotaan tapahtuneen* kahden vuorokauden kuluessa siitä, kun ulkomaalaisviraston päätös on todisteellisesti toimitettu turvapaikanhakijan ilmoittamaan osoitteeseen.

Lääninoikeuden on palautettava asia ulkomaalaisvirastoon uudelleen käsiteltäväksi, mikäli turvapaikkahakemusta ei ole pidettävä ilmeisen perusteettomana tai jos hakija on esittänyt käännäyttämisen osalta uutta olennaista selvitystä *taikka alistettu päätös on muutoin lainvastainen.* Muussa tapauksessa lääninoikeuden on vah-

vistettava ulkomaalaisviraston päätös. (4 mom. HE:ssä)

(4 mom. kuten HE:n 3 mom.)

(5 mom. kuten HE)

39 §

Käännyttämisestä päättäminen

(2 mom. kuten HE)

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

57 §

Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen taikka ulkomaalaisviraston käännnyttämistä ja siihen liittyvää maahantuloa koskevaan päätökseen muussa kuin tämän lain 34 a §:ssä säädettyssä tapauksessa, saa valittaa päätöksestä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, Uudenmaan lääninoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

(2 mom. kuten HE)

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston päätökseen, joka koskee maasta karkottamista ja siihen liittyvää maahantuloa, muukalaispassin, pakolaisen matkustusasiakirjan, viisumin tai oleskeluluvan peruuttamista taikka pysyvän oleskeluluvan epäämistä koskevaan päätökseen, saa valittaa päätöksestä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

(4 mom. kuten HE)

60 §
(Kuten HE)

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

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

70 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Kaarina Dromberg /kok
jäs. Ulla Juurola /sd
Timo Järvilahti /kesk
Valto Koski /sd
Osmo Kurola /kok

Pehr Löw /r
Jukka Mikkola /sd
Tuija Pohjola /sd
Veijo Puhjo /va-r
Erkki Pulliainen /vihr
Aulis Ranta-Muotio /kesk.