

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 29/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä toukokuuta 1998 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 50/1998 vp).

Toivomusaloitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

— toivomusaloite TA 64/1997 vp (ed. Sulo Aittoniemi /kesk) ulkomaalaislain uudistamisesta ja
— toivomusaloite TA 66/1997 vp (ed. Sulo Aittoniemi /kesk) maastakarkotuksia koskevan käytännön yhdenmukaistamisesta.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 23/1998 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Annikki Vanamo-Alho, rajavartiolaitoksen esikunnan osastopäällikkö Juhani Uusitalo, ylitarkastaja Jorma Kantola, ylitarkastaja Keijo Siiskonen ja komisario Kari Koivuniemi, sisäasiainministeriö
- yksikönjohtaja Juhani Hyytiäinen ja ulkoasiainsihteeri Pekka Shemeikka, ulkoasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Mielikki Tenhunen, työministeriö
- ylimääräinen hallintoneuvos Ilkka Pere, Korkein hallinto-oikeus
- lääninoikeuden tuomari Juha Rautiainen, Uudenmaan lääninoikeus
- ylitarkastaja Outi Salminen, Ulkomaalaisvaltuutetun toimisto
- yksikönjohtaja Anita Honkanen, Ulkomaalaisvirasto
- komisario Harri Palmu, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- johtaja Veikko Pyykkönen, Helsingin kaupungin sosiaalivirasto
- lakimies Kristina Stenman, Suomen Pakolaisneuvonta ry
- puheenjohtaja Daryl Taylor, Suomen Ulkomaalaisyhdistys ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Tullihallitus, Poliisin lääninjohtajan viranhaltijat ry, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjän ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Rajan ammattiliittojen neuvottelukunta RANE ja Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry ovat antaneet kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS JA TOIVOMUSALOITTEET

Hallituksen esitys

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

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

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

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

Lisäksi ehdotetaan turvallisten turvapaikkamaiden edellytysten määrittämistä laissa.

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

Toivomusaloitteet

Toivomusaloitteessa TA 64/1997 vp ehdotetaan, että hallitus muutaman vuoden ajalta saatujen kokemusten perusteella antaisi eduskunnalle esityksen uudeksi ulkomaalaislaiksi, jossa korjattaisiin ne kohdat, jotka pahimmin haittaavat asioiden nopeaa ja nopeaan lopputulokseen johtavaa käsittelyä pakolaishakemuksissa.

Toivomusaloitteessa TA 66/1997 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin yhdenmukaisen ja pitävän käytännön aikaansaamiseksi karkotusmenettelyyn.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä ehdotetuin muutoksin ja esitetyn kannanoton.

Näkökohtia turvapaikkamenettelyyn liittyvistä kysymyksistä

Valiokunta kiinnittää huomiota nykyisen turvapaikkamenettelyn ongelmiin, erityisesti sen hitauteen ja sen aiheuttamiin kustannuksiin. Nykyinen tilanne ei ole turvapaikanhakijoiden eikä yhteiskunnan edun mukainen.

Turvapaikkatutkinnan suorittaa poliisi tai rajavartiolaitos. Turvapaikkatutkintapöytäkirja liitteineen toimitetaan ulkomaalaisvirastolle, joka antaa asiassa ensimmäisenä asteena päätöksen. Ulkomaalaisvaltuutetulle varataan tilaisuus

tulla kuulluksi turvapaikkahakemuksen käsittelyssä, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Niin kutsutussa normaalimenettelyssä tehdystä turvapaikkapäätöksestä on valitusoikeus Uudenmaan lääninoikeuteen, jonka päätöksestä voi edelleen hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, mikäli se myöntää valitusluvan.

Niin kutsutussa nopeutetussa menettelyssä ulkomaalaisviraston päätös alistetaan lääninoikeudelle. Mikäli päätös on kokonaan kielteinen, päätös sisältää myös käännytyspäätöksen. Ennen alistusta ulkomaalaisviraston on varattava hakijalle tilaisuus tulla kuulluksi. Lääninoikeus palauttaa asian uudelleen ulkomaalaisviraston käsiteltäväksi, mikäli se katsoo, ettei turvapaikkahakemus ole ilmeisen perusteeton, tai jos hakija on esittänyt käännättämisen osalta uutta olennaista selvitystä, tai alistettu päätös on muuten lainvastainen. Mikäli lääninoikeus vahvistaa ulkomaalaisviraston päätöksen, siihen ei ole oikeutta hakea muutosta valittamalla. Mikäli hakija määrätään käännytettäväksi Suomesta, poliisi huolehtii päätöksen täytäntöönpanosta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika ensimmäisen asteen päätökseen saakka oli viime vuonna noin yksi vuosi. Koko turvapaikkaprosessin kesto hakemuksen tekemisestä viimeisen valitusasteen kautta mahdolliseen käännytyspäätöksen täytäntöönpanoon saakka on tämän hetken arvion mukaan noin neljä ja puoli vuotta.

Nopeutetussa menettelyssä ulkomaalaisviraston päätös saadaan keskimäärin puolessa vuodessa. Koko nopeutetun turvapaikkamenettelyn kesto mukaan lukien kaikissa tapauksissa pakollinen lääninoikeuskäsittely mahdollisine käännytyspäätöksen täytäntöönpanoineen kestää keskimäärin vuoden ja kuukauden.

Valiokunnan käsityksen mukaan turvapaikkamenettelyä on muun muassa sekä inhimillisistä että taloudellisista syistä tarpeen nopeuttaa. Suurimpana ongelmana on ulkomaalaisvirastossa tapahtuvan käsittelyn kesto. Myös nopeutetussa menettelyssä käsittelyajat ovat varsin pitkiä, kun sitä verrataan esimerkiksi aiempaan nopeutettuun menettelyyn, johon liittyi myös tur-

vapaikkalautakunnassa tapahtunut käsittely (HE 293/1992 vp ja HaVM 12/1993 vp).

Edellä lausutun ohella valiokunta kiinnittää saamansa selvityksen perusteella huomiota siihen, että turvapaikkamenettelyn väärinkäyttäminen on lisääntynyt. Pyrkimyksenä tulee luonnollisesti olla se, ettei väärinkäyttämistä esiinny.

Ulkomaalaislain kokonaisuudistus tarpeellinen

Hallintovaliokunta toteaa, että ulkomaalaislain yksittäisiä säännöksiä on useaan otteeseen muutettu, mikä on heikentänyt lain selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Nyt esillä olevassa osittaisuudistuksessa voidaan pyrkiä korkeintaan siihen, että lain sovellettavuus olisi vielä näiden muutosten jälkeen edes kohtuullisesti mahdollista. Nykyinen tilanne on varsin epätydyttävä sekä ulkomaalaisten oikeusturvan että hyvän hallinnon kannalta.

Valiokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy mahdollisimman pian laatimaan esityksen kokonaan uudeksi ulkomaalaislaiksi. Pyrkimyksenä tulee olla mahdollisimman selkeä, johdonmukainen ja yksiselitteinen laki, jossa otetaan huomioon ulkomaalaisen oikeusturvan ohella erityisesti muun muassa turvapaikkamenettelyn nopeuttaminen sekä niin sanotussa normaalissa että nopeutetussa menettelyssä. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota turvapaikkamenettelyn väärinkäyttämisen estämiseen. Täytäntöönpanotoimenpiteiden on luonnollisesti oltava riittävän tehokkaita.

Edellä lausutun lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnan asemaa ulkomaalaispolitiikassa vahvistetaan. Esillä olevan hallituksen esityksen mukaan valtioneuvosto asettaa yleiset tavoitteet Suomen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle. Nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 2 momentin selvitysmenettely asianomaiselle ministeriölle annettavine lausuntoineen ei ole tässä suhteessa riittävä, kun lausuntoa ei osoiteta valtioneuvostolle.

Valiokunta ehdottaa edellä lausuttuja seikkoja koskevan lausuman hyväksymistä.

Yksityiskohtaiset perustelut

1 a §. Suhde muihin lakeihin. Hallintovaliokunta viittaa eduskunnan äskettäin hyväksymään ehdotukseen laiksi rajavartiolaitoksesta (HE 42/1998 vp) ja valiokunnan siitä antamaan mietintöön (HaVM 25/1998 vp) koskien rajavartiolaitoksesta annettavan lain 47 §:n 1 momenttia. Tämän johdosta hallintovaliokunta ehdottaa nyt esillä olevan lakiehdotuksen 1 a §:n 3 momentin loppuun lisättäväksi viittauksen rajavartiolaitoksesta annettavan lain 47 §:ään, jossa säädetään rajavartiolaitoksen suorittamasta tutkinnasta koskien turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämistä.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan muun muassa turvapaikkamenettelyn väärinkäyttö on viime vuosina lisääntynyt. Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä koskevan tutkinnan säilyttäminen poliisitutkintana on perusteltua pyrittäessä ehkäisemään turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä. Poliisilla tulee tältä osin olla käytettävissään poliisitutkintaan kuuluvat keinot. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen. Lisäksi valiokunta korostaa turvapaikanhakijan velvollisuutta pysyä totuudessa.

13 §. Viisumin myöntäminen. Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen perusteluissa lausutusta poiketen lakiehdotukseen lisätään 7 momentin sijasta uusi 6 momentti. Sanottu on myös otettava huomioon johtolauseessa.

13 a §. Edellytykset viisumin myöntämiselle. Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin täsmentämistä siten, että siihen otetaan maininta vakuutuksen myöntävän yhtiön tai laitoksen vakavaraisuudesta. Lisäksi valiokunta ehdottaa viisumin myöntämisen edellytysten osalta, että vakuutuksen tulee koskea myös tapaturman aiheuttamia kuluja hallituksen esityksessä mainittujen sairauskulujen lisäksi.

Jotta vakuutuksella olisi merkitystä, vakuutuksen myöntäneen vakuutusyhtiön tulee valiokunnan käsityksen mukaan olla vakavarainen. Lisäksi vakuutuksen tulee kattaa sairauksien ja

tapaturmien aiheuttamat kulut mukaan lukien myös henkilön takaisin kuljettamisesta aiheutuvat kulut.

Edellä lausutun lisäksi valiokunta ehdottaa 13 a §:n 1 momentin loppuun otettavaksi viittauksen kahdenvälisiin sosiaaliturvasopimuksiin ja muihin kansainvälisiin sopimuksiin. Momentissa tarkoitettua vakuutusta ei voida edellyttää sellaisilta viisuminhakijoilta, joiden sairaus- ja muut kulut Suomessa korvataan Suomen solmiman kansainvälisen sopimuksen perusteella.

18 b §. Perheenjäsen. Lakiehdotuksen 18 b §:n 2 momentin mukaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt rinnastetaan aviopuolisoihin. Valiokunta pitää asianmukaisena, että tällaiselta suhteelta edellytetään vähintään kahden vuoden yhdessä asumista, ellei avioliitonomaisissa olosuhteissa elävillä henkilöillä ole yhteistä lasta. Nykyistä lakia sovellettaessa on edellytetty vähintään yhden vuoden kestänyttä yhdessä asumista ennen kuin oleskelulupa perhe-elämän perusteella on myönnetty. Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus antaa viranomaisille paremmat mahdollisuudet varmistua siitä, että kyseessä on vakiintunut ja sen laatuinen suhde, että se voidaan rinnastaa avioliittoon.

Suomessa ei valiokunnan käytettävissä olevan tiedon perusteella ole samaa sukupuolta olevien henkilöiden yhdessä asumista koskevaa erityistä lainsäädäntöä. Tällaista suhdetta ei valiokunnan käsityksen vuoksi ole muutoinkaan lainsäädännössä tunnustettu. Valiokunta katsoo, ettei ulkomaalaislain tulkinnalla voida samaa sukupuolta olevia henkilöitä rinnastaa aviopuolisoihin. Tämä on otettava kauttaaltaan ulkomaalaislain vastaisessa soveltamisessa huomioon.

18 c §. Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla olevalle henkilölle perhesiteen perusteella. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että 18 c §:n 1 momentin perusteluissa mainitaan yhtenä keskeisenä kokonaisarvion perusteella tehtävässä ratkaisussa huomioon otettavana näkökohtana olevan "täällä jo luvallisesti asuvan henkilön

mahdollisuus muuttaa takaisin kotimaahansa tai johonkin kolmanteen maahan viettämään perhe-elämää, jos perhesiteiden voidaan kokonaisuudessaan katsoa painottuvan sinne". Lakitekstin mukaiset luvan epäämisperusteet eivät perustuslakivaliokunnan mielestä viittaa lainkaan tällaiseen syyhyn. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa hallituksen esityksen perusteluista ilmenevän tarkoituksen mukaisesti 18 c §:n 1 momentin muuttamista.

18 d §. Menettely haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Valiokunta pitää asianmukaisena, että henkilötuntomerkkien ottaminen on mahdollista henkilöstä, joka hakee oleskelulupaa perheen yhdistämismenettelyn yhteydessä, jotta oleskeluluvan hakijoiden henkilöllisyydestä voidaan varmistua. Henkilötuntomerkkien ottamisesta säädetään ulkomaalaislain 53 a §:ssä, mihin sanottu täydennys ehdotetaan jäljempänä otettavaksi. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että erikseen arvioidaan mahdollisuutta käyttää DNA-testejä perheen yhdistämisasiossa henkilöllisyyden varmistamiseksi.

31 §. Suojelun tarve. Lakiehdotuksen 30 § koskee turvapaikan antamista ja tähän liittyvän oleskeluluvan myöntämistä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että ehdotuksessa valitun sanamuodon muutoksen tarkoituksena on ilmentää Suomen pyrkimystä kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti taata tarvitseville pakolaisille riittävää suojaa. Perustuslakivaliokunta pitää sanonnan uudistamista hyvin aiheellisenä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Samanlaisen sanamuodon muutoksen tekeminen lakiehdotuksen 31 §:ään on perustuslakivaliokunnan mielestä välttämätöntä hallitusmuodon 7 §:n 4 momentista ilmenevien tarkoitusten kannalta, sillä säännösehdoituksen loppuosa kuitenkin osoittaa kysymyksen olevan ehdottomasta palauttamiskiellosta. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan esitä tältä osin huomautusta koskien säätämisyjärjestystä.

Hallintovaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen 31 §:ssä ehdotetaan kahden oleskelu-

lupakategorian yhdistämistä siten, että voimassa olevan lain 18 §:n 4 kohdan perusteella myönnettävä oleskelulupa painavasta humanitaarisesta syystä yhdistetään nykyisen ulkomaalaislain 31 §:n suojelun tarpeen vuoksi myönnettävään oleskelulupaan. Pykälä sisältää maininnan aseellisesta selkkauksesta ja ympäristökatastrofista, jotka on nykyisin katsottu sisältyvän painavan humanitaarisen syyn piiriin. Valiokunta toteaa lisäksi, että nämä perusteet eivät ole kuitenkaan sellaisia, joita saadun selvityksen mukaan kansainvälisten sopimusten mukaiset ehdottomat palautuskiellot koskisivat, vaan niiden huomioon ottaminen oleskelulupaharkinnassa on vapaampaa kuin pykälän alkuosassa mainittujen kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, epäinhimillisen kohtelun tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun uhan, joiden kohdalla palautuskielto on ehdoton.

Valiokunta katsoo, että 31 §:n soveltamiseen sisältyy kaiken kaikkiaan tietynasteista harkintavallan käyttöä. Tämän vuoksi valiokunta ei ehdota 31 §:n muuttamista, vaikka harkintavalta tosiasiallisesti on hyvin vähäinen, jos pykälässä mainitut kriteerit täyttyvät.

Lisäksi valiokunta toteaa, että nykyiseen 31 §:ään hallituksen esityksessä ehdotetulla lisäyksellä "maassa oleskelevalle" korostetaan, että oleskelulupaa voidaan hakea vain Suomessa. Ulkomaille Suomen rajojen ulkopuolella olevalle henkilölle ei siten voida antaa turvapaikkaa tai myöntää oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella, esimerkiksi Suomen ulkomaanedustustoon tehtävällä hakemuksella.

33 a §. Turvallinen turvapaikkamaa. Hallituksen esityksen 33 a §:n 1 momentissa on ehdotettu lakiin otettavaksi säännös niistä perusteista, joilla valtio voidaan määritellä turvalliseksi turvapaikkamaaksi. Turvallisten maiden luettelosta on ehdotettu säädettäväksi asetuksella. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että turvallisten maiden luettelosta säätäminen asetuksella edellyttäisi lain säätämistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä olisi asetuksen anto valtuus mahdollinen vain, jos asetuksen antajan harkin-

tavalta rajataan hyvin vähäiseksi tai teknisluonteiseksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan asetusluonnoksen mukainen luettelo voitaisiin siirtää lakiin tai jättää tällaisten maiden sääntely pelkästään 33 a §:n 1 momentin varaan.

Hallintovaliokunta katsoo, että käytännössä vain jälkimmäinen vaihtoehto voi tässä yhteydessä tulla kyseeseen. Koska turvallisten turvapaikkamaiden ihmisoikeustilanteen jatkuva seuranta on tarpeen ja mahdollinen tilanteen muuttuminen on kyettävä ottamaan nopeasti huomioon, ei luettelosta säätäminen, ainakaan ilman erillistä valmistelua, lain tasolla ole perusteltua. Tässä yhteydessä ei myöskään ole selvitetty lopullisesti, mitkä valtiot luetteloon tulisi ottaa eli mitkä valtiot täyttävät 33 a §:ssä määritellyt kriteerit. Näin ollen hallintovaliokunta ehdottaa pykälän 2 momentin poistamista.

Samalla valiokunta pitää lakiin jäävää 33 a §:n 1 momenttia tärkeänä, koska siinä tunnustetaan turvallisen turvapaikkamaan käsite ja maiden tosiasiallinen luokittelu turvallisiin turvapaikkamaihin. Hallituksen esityksen liitteenä olevassa asetusluonnoksessa turvallisten turvapaikkamaiden luettelo on varsin suppea. On selvää, että ainakin asetusluonnoksessa mainitut Euroopan unionin jäsenvaltiot, Euroopan talousalueen jäsenvaltiot, Sveitsi, Amerikan Yhdysvallat, Australia, Kanada, Japani ja Uusi-Seelanti kuuluvat turvallisiin turvapaikkamaihin hallituksen esityksen 33 a §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä.

37 §. Käännyttämisen perusteet. Lakiehdotuksen 37 §:n 1 momentin 4 kohdassa ehdotetaan liittäväksi käännyttämisperusteisiin se seikka, että henkilön voidaan perustellusti epäillä hankkivan tuloja epärehellisin keinoin tai myyvän seksuaalipalveluja.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan seksuaalipalveluilla tarkoitetaan ryhtymistä sukupuoliyhteyteen tai muuhun sellaiseen seksuaaliseen tekoon, jolla tavoitellaan seksuaalista kiihotusta tai tyydytystä ja joka tekijä ja kohteena oleva henkilö sekä teko-olosuhteet huomioon ottaen on seksuaalisesti olennainen. Seksuaali-

palveluiden edellytetään sanottujen perustelujen mukaan tapahtuvan maksua tai muuta korvausta vastaan. Henkilön ei edellytetä elättävän itsensä mainitulla toiminnalla, vaan perustelujen mukaan yksittäistakin tulojen hankkimista on pidettävä riittävänä käännyttämisen perusteena. Edelleen perusteluissa todetaan, että käsitettä prostituutio ei ole käytetty sen vuoksi, että prostituutiolle katsotaan olevan ominaista irrallisten suhteiden toistuvuus, jota ei nyt ehdoteta edellytettävän. Valiokunta katsoo kuitenkin, että asiallisesti lakiehdotuksessa on tältä osin kuitenkin kysymys prostituutiosta. Näin ollen esimerkiksi ravintolassa tai sen yhteydessä tapahtuva show- tai muu sellainen esitys ei merkitse lakiehdotuksessa tarkoitettua seksuaalipalvelujen myymistä.

Ehdotetun lain sanamuodon mukaan seksuaalipalveluiden myymisestä täytyy olla perusteltu epäily. Hallituksen esityksen mukaan perustelun epäilyn voidaan katsoa olevan esimerkiksi siinä tapauksessa, että henkilön tiedetään aiemmin hankkineen tuloja myymällä seksuaalipalveluja. Henkilön pyrkiessä maahan on tilannetta arvioitava muun ohella ottaen huomioon, paljonko seksuaalipalvelujen myynnistä on kulunut aikaa. Seuraavassa lausuttuun viitaten valiokunta korostaa, että seksuaalipalvelujen myynnistä on oltava riittävä näyttö. Tässä suhteessa ei voida tehdä johtopäätöksiä pelkästään ulkoisen olemuksen perusteella.

Hallintovaliokunta toteaa edellä lausuttua täydentäen, että lakiehdotuksen arvioinnissa seksuaalipalvelujen myymisen osalta on otettava huomioon hallitusmuodon 5 §, jossa säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellosta. Tältä osin on huomattava, ettei täysikäisen henkilön toimesta tapahtuvaa seksuaalipalvelujen myymistä ole Suomessa kielletty. Sen sijaan paritus on rangaistavaa. Yhdenvertaisuuteen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan laki voi olla ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kanssa, jos se ilman hyväksyttävää perustetta, siis mielivaltaisesti, asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia

edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta säännös ei aseta tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Lisäksi on kuitenkin otettava huomioon perusoikeusmyönteinen lain tulkinnan periaate.

53 a §. Henkilötuntomerkkien ottaminen (Uusi). Edellä 18 d §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttuun viitaten valiokunta ehdottaa, että henkilötuntomerkit saadaan ottaa myös ulkomaalaisesta, joka on hakenut oleskelulupaa perhesiiteen perusteella. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältymättömän voimassa olevan lain 53 a §:n 1 momentin muuttamista.

55 §. Muutoksenhaku passintarkastusviranomaisen tai poliisin päätökseen. (Uusi) Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain säännös koskee lähtökohtaisesti myös maassa oleskelevia ulkomaalaisia, joten ulkomaalaislain muutoksenhaksäännöksiä on hallintovaliokunnan käsityksen mukaan muutettava siten, että ne nykyistä laajemmin kattavat erilaiset lupa- ja muut päätökset. Tämä kanta ilmenee perustuslakivaliokunnan lausunnosta siten, että valiokunta on lausunnossaan ottanut käsittelyn pohjaksi sisäasiainministeriön valiokunnalle toimittamasta muistiosista ilmenevän lakiehdotuksen, joka on myös perustuslakivaliokunnan lausunnon liitteenä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon huomioon ottamiseksi hallintovaliokunta ehdottaa, että muutoksenhaksäännökset säädetään mainitun lausunnon liitteenä olevan lakiehdotuksen mukaisesti.

Hallintovaliokunta toteaa, että viisumiasioissa tehdään päätöksiä, joissa viranomaisen käyttää laajaa harkintavaltaa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esitykseen Scheng-

enin sopimukseen liittyväksi lainsäädännöksi (PeVL 13/1998 vp - HE 20/1998 vp) todetaan, että valta päättää siitä, kuka saa tulla maahan, kuuluu valtiosuverenisuuden keskeisiin asioihin. Viisumin myöntäminen tai myöntämättä jättäminen sisältää tuollaisen vallan käyttämistä yksittäistapauksessa.

Ulkomailla oleskelevien henkilöiden oleskelulupa- tai työlupapäätökset voidaan rajata hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin edellyttämän Suomen oikeusturvajärjestelmän ulkopuolelle, sillä henkilöt oleskelevat Suomen perusoikeusjärjestelmän ja oikeudenkäyttövallan ulkopuolella, eikä heillä voida katsoa olevan sellaista oikeutta oleskelulupaan tai työlupaan, että Suomen perustuslaki edellyttäisi muutoksenhakuoikeuden myöntämistä. Tämä liittyy valtion suverenisuuteen ja valtaan päättää siitä, kuka saa tulla maahan.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 55 §:n mukaan passintarkastusviranomaisen tai poliisin tekemistä päätöksistä muutoksenhakuoikeus on vain käännättämisestä tai oleskeluluvan peruuttamisesta. Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvät 55 §:ää muutettavaksi siten, että muutoksenhakuoikeus koskisi kaikkia passintarkastusviranomaisen tai poliisin ulkomaalaislain nojalla tekemiä päätöksiä lukuun ottamatta viisumiasioissa tehtäviä päätöksiä. Muutoksenhaun piiriin tulisivat siten kaikki poliisin tekemät oleskelulupa- ja työlupapäätökset. Muutoksenhaun ulkopuolelle jäisivät poliisin tekemistä päätöksistä ainoastaan ulkomaalaislain 13 §:n mukaiset viisumia koskevat päätökset. Myöskään passintarkastusviranomaisen päätöksestä, joka koskee viisumin myöntämistä ilman viisumia maahan saapuvalle, ei saisi valittaa. Tältä osin valitusoikeus käännättämispäätöksestä olisi oikeusturvan takeena. Kokonaan muutoksenhaun ulkopuolelle jäisivät edelleen kaikki Suomen edustustojen tekemät viisumi- ja muut päätökset sekä ulkoasiainministeriön ulkomaalaislain 19 §:n 4 momentin nojalla tekemät päätökset oleskeluluvan myöntämisestä Suomessa olevan diplomaattisen edustuston tai lähetetyn konsulin viraston henkilökuntaan kuuluvalla ja hänen perheenjäsenellään. Viimeksi mainittui-

hin ulkoasiainministeriön päätöksiin liittyy selaista tarkoituksenmukaisuus- ja poliittista harkintaa, että muutoksenhakuoikeus hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin perusteella ei ole perusteltua.

Valiokunta on päätenyt siihen, että lääninoikeuden päätöksiin ei saisi hakea muutosta valittamalla. Vastaava periaate sisältyy voimassa olevaan pykälään. Valiokunta pitää muutoksen hakutien avaamista lääninoikeuteen edellä mainitun tavoin riittävänä oikeussuojan kannalta. Lääninoikeuteen valittaminen tapahtuisi siten kuin hallintolainkäyttölaisissa (586/1996) säädetään, kuitenkin niin, että valitusaika olisi 14 päivää.

56 §. Muutoksenhaku Euroopan talousalueen valtion kansalaisen oleskelulupapäätökseen.

Hallituksen esityksen 56 § ehdotetaan poistettavaksi, koska tällainen erityissäännös ei enää ole tarpeen, kun oleskelulupapäätöksiin tulee yleinen muutoksenhakuoikeus.

57 §. Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen. Edellä 55 §:ssä lausuttuun viitaten valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta koko nykyisen 57 §:n muuttamista. Muutoksenhakuoikeus ulkomaalaisviraston päätöksiin ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan kaikkia muita päätöksiä paitsi 13 §:n 3 momentin mukaista päätöstä viisumin myöntämisestä ilman viisumia maahan saapuvalle.

Ulkomaalaisviraston päätöksestä saisi valittaa alueelliseen lääninoikeuteen. Lisäksi pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi päätöksistä, joista saisi valittaa Uudenmaan lääninoikeuteen. Uudenmaan lääninoikeus toimii voimassa olevan lain mukaan valituselimenä ulkomaalaisviraston turvapaikkaa, suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskeissa päätöksissä sekä ulkomaalaisviraston käännyttämistä koskeissa päätöksissä muussa kuin tämän lain 34 a §:ssä säädettyssä tapauksessa. Valiokunta ehdottaa, että tämä menettely tiettyjen asiaryhmien keskittämisestä Uudenmaan lääninoikeuteen säilytetään laissa edelleen. Pakolais- ja turvapaik-

ka-asoiden ratkaiseminen edellyttää pakolaisoikeuden ja ihmisoikeusasioihin liittyvää erityistietämystä, kansainvälisten ihmisoikeuselinten oikeuskäytännön tuntemusta sekä myös hyvän yleisen maatietouden omaamista turvapaikanhakijoiden lähtömaiden olosuhteista. Keskittäminen on perusteltua oikeuskäytännön yhtenäisyyden ja hakijoiden oikeusturvan kannalta.

Pykälän 1 momentin säännös ehdotetaan kirjoitettavaksi uudelleen siten, että valittaja voi olla muukin kuin lain tarkoittama ulkomaalainen. Perheen yhdistämisasioissa valittajana saattaa olla myös hakemuksen Suomessa vireille pannut Suomen kansalainen, jolla on perusteltua olla valitusoikeus. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:ssä on perussäännös siitä, kenellä on valitusoikeus hallintotuomioistuimissa. Pykälän 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Suomessa oleva perheenjäsen perheen yhdistämishakemuksen vireillepanijana voidaan tulkita sellaiseksi henkilöksi, jonka oikeuteen päätös välittömästi vaikuttaa, joten hänen valitusoikeutensa lienee perusteltu. Myös käytännössä valittaminen Suomesta käsin on helpompaa kuin ulkomailta.

Voimassa olevan lain 2 momenttia vastaava säännös ehdotetaan siirrettäväksi pykälän 4 momentiksi. Valiokunta ehdottaa, että 57 §:n 4 momentissa säädetään, että pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin lääninoikeuden päätöksiin saa hakea muutosta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Voimassa olevan lain 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi, sillä uudistettaessa ulkomaalaislain muutoksenhakujärjestelmää tavoitteena on sen yhtenäistäminen. Ei ole enää perusteltua säilyttää voimassa olevassa laissa olevaa yleisestä muutoksenhakutiestä poikkeavaa säännöstä siitä, että korkein hallinto-oikeus toimisi ensimmäisenä ja ainoana valitusasteena joissakin tämän lain mukaisissa asioissa. Voimassa olevan lain 3 momentissa mainituista päätöksistä voisi valittaa alueellisiin lääninoikeuksiin ehdotettavan 1 momentin nojalla ja edelleen valituslvala korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Voimassa olevan lain 4 momentin säännöksen, joka sisältää valituskiellon eräissä tapauksissa, valiokunta ehdottaa siirrettäväksi pykälän 3 momentiksi. Momentti sopii lakiteknisesti paremmin heti 1 ja 2 momentin jälkeen, sillä kysymys on valituskiellosta ensimmäisen asteen päätökseen. Muutoksenhausta toiseen valitusasteeseen säädetään tämän jälkeen 4 momentissa.

Pykälän 4 momentissa on säännös valitusluvan hakemisesta korkeimmalta hallinto-oikeudelta lääninoikeuden 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen. Turvapaikka-asioissa on nykyisin valituslupajärjestelmä haettaessa korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutosta Uudenmaan lääninoikeuden päätöksiin turvapaikka-asioissa. Eduskunta on hyväksynyt säännöksen runsas vuosi sitten ja se on tullut voimaan 1.1.1998. Turvapaikka-asioissa on keskeisesti kysymys päätöksen perustaksi asetettävien toiseikkojen selvittämisestä ja vahvistamisesta eli siis näyttökysymyksestä, eikä näiden saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ole valiokunnan mielestä tässä kohdin tarvetta.

59 §. Valitusosoitus (Uusi). Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisällyttämättömän 59 §:n muuttamista siten, että pykälätekstistä poistetaan sana ulkomaalaisvirasto. Kaikkiin valituskelpoihin päätöksiin on liitettävä valitusosoitus. Tästä yleisestä periaatteesta on säädetty myös hallintolainkäyttölaissa.

60 §. Valitusoikeuden rajoitukset. Hallituksen esityksessä oleva 60 §:n muutosehdotus on tarpeeton, kun 56 §:ää ei enää ehdoteta otettavaksi lakiin. Pykälä voi jäädä voimassa olevan lain mukaiseksi.

62 §. Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus. Voimassa olevaa 37 §:ää on ehdotettu hallituksen esityksessä muutettavaksi, minkä vuoksi 62 §:ää on myös tarkistettava. Voimassa olevassa laissa oleva periaate, että käännättämisspätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta, ehdotetaan säilytettäväksi laissa. Tämä koskee kaikkia passintarkastusviranomaisen tai poliisin tekemiä käännättämisspätöksiä ja ulkomaalaisviraston muiden kuin turvapaikkahakemusten tehneiden henkilöiden käännätyksiä. Ei ole perusteltua, että viisumilla maahan saapunut henkilö voisi viisumin umpeuduttua jatkaa oleskeluaan maassa valitukseen kuluvan ajan. Muutoksenhakusäännöksiä uudistettaessa valitusmäärät lääninoikeuksiin lisääntyvät ja valitusten käsittelyajatin saattavat pidentyä. Jos käännättämisspätöstä ei voida panna täytäntöön ennen valituksen ratkaisemista, käännätettävät henkilöt saattavat oleskella Suomessa pitkähkökin ajan Suomen sosiaaliturvan varassa. Tällainen tilanne saattaa kannustaa laittomia maahanmuuttajia saapumaan maahan, mikä on omiaan vaikeuttamaan hallitun maahanmuuttopolitiikan toteuttamista. Henkilöllä on joka tapauksessa mahdollisuus hakea tuomioistuimelta käännättämisspätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä, jos muutoksenhaun ajaminen ulkomailta käsin ei ole mahdollista.

Poikkeuksena ehdotetusta pääsäännöstä olisivat ulkomaalaisviraston tekemät turvapaikanhakijan käännättämisspätöksiä koskevat päätökset, joissa käännättämisspätöksiä ei voitaisi panna täytäntöön ennen kuin asiassa on tehty lainvoimainen päätös. Nykyisen pykälän mukaan turvapaikanhakijaa, joka on päätetty käännättää 37 §:n 1 tai 2 momentissa mainituilla perusteilla, käännättämisspätös periaatteessa voitaisiin lain mukaan panna täytäntöön, vaikka hänellä on oikeus valittaa lääninoikeuteen tai valitus olisi lääninoikeudessa vireillä. Turvapaikanhakijan kohdalla kysymys on sen laatuudesta hänen henkilöään koskevasta ratkaisusta, että maasta poistaminen ennen lainvoimaista päätöstä ei ole asianmukaista.

Voimassa olevan lain 57 §:n 2 momentissa, joka ehdotetaan nyt siirrettäväksi muutettuna uudeksi 4 momentiksi, säädetään poikkeus hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentissa säädettyyn periaatteeseen, että jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Valiokunta toteaa, että hallituksen esitykseen ja perustuslakivaliokunnan lausunnon liitteeseen sisältyy epäjohtonmukaisuus. Jos 62 § kirjoitetaan hallituksen esityksessä ehdotettuun muotoon, muita kuin turvapaikanhakijoita koskevien ulkomaalaisviraston käännätyspätösten (ul-

komaalaislain 37 §:n 2 momentti) täytäntöönpano on mahdollista lääninoikeuteen tehdyn valituksen estämättä. Haettaessa samassa asiassa edelleen valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus estää lääninoikeuden päätöksen täytäntöönpanon. Käännytyspäätös on siten voitu panna täytäntöön jo ennen lääninoikeuden päätöstä, joten täytäntöönpanon lykkäävä vaikutus valitusluvan yhteydessä saattaa jäädä vaille merkitystä.

Valiokunnan ehdottama uusi muotoilu merkitsee, että jatkovalitus muun kuin turvapaikanhakijan käännyttämistä koskevaan lääninoikeuden päätökseen ei lykkäisi päätöksen täytäntöönpanoa. Sen sijaan maasta karkottamisasiassa valitusluvan hakeminen lääninoikeuden päätökseen lykkäisi päätöksen täytäntöönpanon. Tämä on perusteltua sen vuoksi, että henkilö on oleskellut maassa laillisesti oleskeluluvalla ja oleskelu on saattanut kestää pitkänkin ajan. Maasta poistamisen täytäntöönpanolle lähtökohteisesti ennen asian käsittelyä loppuun ei ole valiokunnan käsityksen mukaan riittävän vahvoja perusteita.

Aloitteet

Valiokunta on hyväksynyt lakiehdotuksen muutettuna hallituksen esityksen pohjalta. Valiokun-

ta ehdottaa lisäksi lausumaa ulkomaalaislain uudistamisesta, mikä lausumaehdotus ainakin osittain ottaa huomioon toivomusaloitteen TA 64/1997 vp. Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa toivomusaloitteiden hylkäämistä.

Säättämisjärjestys

Hallintovaliokunta on ottanut perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset asianmukaisesti huomioon, minkä vuoksi lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus) ,

että toivomusaloitteet TA 64/1997 vp ja TA 66/1997 vp hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus) .

Valiokunnan muutosehdotus

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

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

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

muutetaan 3 ja 8 §, 12 §:n 7 momentti, 13 §:n 3 ja 5 momentti, 18 §, 19 §:n 2 momentti, 20 §, 25 §:n 1 momentin 2 kohdan b alakohta, 26 §:n 2 momentti, 5 luvun otsikko, 30 §:n 1 momentti, 31 §, 34 §:n 4 kohta, 35 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohta, 37—39 §, 40 §:n 1 momentti, 41 §:n 2 momentti, 44 §:n 3 momentti, 47 §:n 2 momentti, *53 a §:n 1 momentti*, 55 § , 57 § , 59 § (*poist.*) sekä 62 §:n 1 momentti ja 73 §,

sellaisina kuin niistä ovat 8 ja 20 § osaksi laissa 640/1993, 12 §:n 7 momentti laissa 606/1997, 13 §:n 3 momentti, 19 §:n 2 momentti ja 59 § mainitussa laissa 154/1995, 13 §:n 5 momentti, 18 ja 31 §, 35 §:n 1 momentin 3 kohta, 37 ja 38 § ja 47 §:n 2 momentti, *53 a §:n 1 momentti ja 55 §* laissa

639/1993, 34 §:n 4 kohta, 57 § (*poist.*) ja 62 §:n 1 momentti laissa 1269/1997, 39 § mainituissa laeissa 639/1993, 154/1995 ja 1269/1997, 40 §:n 1 momentti osaksi mainitussa laissa 639/1993 ja 73 § osaksi mainitussa laissa 154/1995, sekä

lisätään lakiin uusi 1 a—1 c, 8 a §, 13 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainituissa laeissa 639/1993 ja 154/1995, uusi 6 momentti, lakiin uusi 13 a ja 18 b—18 d §, 19 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 154/1995, uusi 5 momentti, 25 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 640/1993, uusi 5 momentti ja lakiin uusi 33 a § (*poist.*), seuraavasti:

1 a §

Suhde muihin lakeihin

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Poliisin suorittamaan turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain (493/1995) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. *Rajavartiolaitoksen suorittamaan turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan rajavartiolaitoksesta annetun lain (/) 47 §:n säännöksiä.*

1 b ja 1 c, 3, 8, 8 a, 12 ja 13 §
(Kuten HE)

13 a §

Edellytykset viisumin myöntämiselle

Viisumi voidaan myöntää, jos ulkomaalainen täyttää 8 §:n 1 momentin 1 ja 3—5 kohdassa säädetyt maahantulon edellytykset. Hakijalta voidaan edellyttää *luotettavan ja vakavaraisen yhtiön tai laitoksen myöntämä vakuutus sairauden ja tapaturman aiheuttamien kulujen varalta siten kuin asianomainen ministeriö tarkemmin päättää, ellei kahdenvälisestä sosiaaliturvasopimuksesta tai muusta Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.*

(2 mom. kuten HE)

18 ja 18 b §
(Kuten HE)

18 c §

Edellytyksen oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla olevalle henkilölle perhesiteen perusteella

Suomessa asuvan ulkomaalaisen, joka on saanut oleskeluluvan pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteella, tai Suomessa asuvan Suomen tai muun pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa, jollei luvan myöntämistä vastaan ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia taikka muita painavia syitä. Oleskeluluvan myöntäminen ratkaistaan ottaen huomioon kaikki asiassa ilmenevät seikat kokonaisuudessaan. *Kokonaisharkinnassa on otettava myös huomioon Suomessa jo luvallisesti asuvan henkilön mahdollisuus muuttaa takaisin kotimaahansa tai johonkin kolmannen maahan viettämään perhe-elämää, jos perhesiteiden voidaan kokonaisuudessaan katsoa painottuvan sinne.*

(2—5 mom. kuten HE)

18 d, 19, 20, 25 ja 26 §
(Kuten HE)

5 luku

Kansainvälisen suojelun antaminen

30 ja 31 §
(Kuten HE)

33 a §

Turvallinen turvapaikkamaa

(1 mom. kuten HE)

(2 mom. poist.)

34, 35, 37—41, 44 ja 47 §
(Kuten HE)

53 a § (Uusi)

Henkilötuntomerkkien ottaminen

Poliisimies ja passintarkastaja saa *tunnistamista ja rekisteröintiä varten* ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta:

- 1) joka on hakenut turvapaikkaa;
- 2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella;
- 3) joka on määrätty käännytettäväksi tai maasta karkotettavaksi; tai
- 4) jonka henkilöllisyys on epäselvä.

55 § (Uusi)

Muutoksenhaku passintarkastusviranomaisen tai poliisin päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön passintarkastusviranomaisen tai poliisin tämän lain nojalla muussa kuin viisumiasiassa tekemään päätökseen, saa valittaa päätöksestä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, lääninoikeuteen. Valitukseen sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996) kuitenkin niin, että valitusaika on 14 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Lääninoikeuden päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

56 §
(Poist.)

57 §

Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen

Ulkomaalaisviraston tämän lain nojalla muussa kuin 2 momentissa tai tämän lain 13 §:n

3 momentissa tarkoitetussa asiassa tekemästä päätöksestä saa valittaa lääninoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. (Uusi 1 mom.)

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston turvapaikkaa, suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa (poist.) tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen taikka ulkomaalaisviraston päätökseen turvapaikanhakijan käännytettävyydestä muussa kuin 34 a §:ssä säädettyssä tapauksessa, saa valittaa päätöksestä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, Uudenmaan lääninoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. (2 mom. kuten HE:n 1 mom.)

Päätöksestä, jolla viisumi tai oleskelulupa on peruutettu ennen kuin ulkomaalainen on saapunut maahan, ei kuitenkaan saa valittaa. Valittaa ei myöskään saa päätöksestä, jossa asian on todettu raukeavan sen johdosta, että hakija on peruuttanut hakemuksensa tai todennäköisesti poistunut Suomesta. (Uusi 3 mom . kuten voimassa olevan 57 §:n 4 mom.)

Lääninoikeuden 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy. (Uusi 4 mom . kuten voimassa olevan 57 §:n 2 mom.)

59 § (Uusi)

Valitusosoitus

Päätökseen , josta saa valittaa, on liitettävä valitusosoitus.

60 §
(Poist.)

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Tämän lain 37 §:n nojalla tehty käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. Ulkomaalaisviraston päätöstä turvapaikanhakijan käännättämisestä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Valitus *turvapaikanhakijan käännättä-*

mistä koskevaan lääninoikeuden päätökseen ja maasta karkottamista koskevaan lääninoikeuden päätökseen lykkää päätöksen täytäntöönpanon, kunnes asia on ratkaistu.

73 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää hallituksen käynnistävän mahdollisimman pian ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen siten, että voidaan säätää mahdollisimman selkeä, johdonmukainen ja yksiselitteinen laki, jossa otetaan huomioon ulko-

maalaisen oikeusturva sekä muun muassa erityisesti turvapaikkamenettelyn nopeuttaminen, turvapaikkamenettelyyn liittyvien väärinkäytösten estäminen, tehokkaat täytäntöönpanotoimenpiteet ja eduskunnan aseman vahvistaminen ulkomaalaispolitiikan seurannassa ja tavoitteiden asettamisessa.

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Kaarina Dromberg /kok
jäs. Timo Järvilahti /kesk
Toimi Kankaanniemi /skl
Juha Karpio /kok
Valto Koski /sd
Pehr Löf /r

Hannes Manninen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Iivo Polvi /vas
Veijo Puhjo /va-r
Erkki Pulliainen /vihr
Aulis Ranta-Muotio /kesk.