

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
23 päivänä kesäkuuta 1982
Lausunto n:o 3

Ulkoasiainvaliokunnalle

Ulkoasiainvaliokunta on 10 päivänä marraskuuta 1981 päivätyllä kirjeellään eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt lakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 186 (1981 vp.) ulkomaalaislaiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina poliisiylijohtaja Erkki J. Korhonen ja toimistopäällikkö Eila Kännö sisäasiainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Eero Kekomäki ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvokset Pekka Nurmi ja Lauri Tarasti oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Antti Seppälä sosiaali- ja terveystieteiden osastopäällikkö Ilse Koli ja ylitarkastaja Tapani Tuomiharju työvoimaministeriöstä, hallintoneuvos Pekka Hallberg korkeimmasta hallinto-oikeudesta, päällikkö, poliisineuvos Seppo Tiitinen suojelupoliisista, päällikkö, poliisineuvos Toivo Laento keskusrikospoliisista, poliisitarkastaja Teuvo Ikonen Kymen lääninhallituksesta, osastonjohtaja Kari Tolvanen ja valvontatoimiston johtaja Harri Palmu Helsingin poliisilaitokselta, lentopäällikkö Matti Wikman Helsinki—Vantaan lentoasemalta, ylikomisario Kauko Karhuviita liikkuvan poliisin Helsinki—Vantaan lentoaseman komennuskunnasta, professori Bengt Broms ja vt. apulaisprofessori Lars D. Eriksson Helsingin yliopistosta, apulaispääsihteeri Gunnar Rosén Suomen Punaisesta Rististä, valtiotieteen maisteri Ahti Tolvanen ja valtiotieteen ylioppilas Enrique Tessieri Suomen ulkomaisten opiskelijoiden liitosta sekä järjestösihteeri Soile Pohjonen Amnesty International-nimisen järjestön Suomen osastosta.

Lakivaliokunta esittää lausuntonaan seuraa-

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaisten maahantuloa, maastalähtöä, oleskelua ja työntekoa koskevat perussäännökset annettaisiin lailla, jota täydentäisi lain kanssa samanaikaisesti voimaan tuleva asetus. Uudella lailla korvattaisiin vuodelta 1958 peräisin oleva ulkomaalaisasetus. Kysymyksessä olisi näin ol-

len ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuudistus. Ehdotuksen keskeisin tavoite on ulkomaalaisten oikeusturvan parantaminen. Samalla on huolehdittava kansainvälisen terrorismin ja entistä liikkuvammaksi muodostuneen rikollisuuden estämisestä.

Lakiehdotuksen mukaan ulkomaalaisella olisi oikeus hakea muutosta ulkomaalaislain nojalla tehtäviin keskeisiin päätöksiin. Eräissä asioissa ulkomaalainen saisi hakea sisäasiainministeriöltä tavanomaista muutoksenhakua vapaa-uoitoisempaa oikaisua poliisin tai passitarkastajan tekemään päätökseen. Ulkomaalaisten rajalta käännättämis- ja karkottamisedellytyksiä tarkennettaisiin. Valtionhallintoon perustettaisiin erityinen ulkomaalaiskuraattorin virka ulkomaalaisten ja pakolaisten opastus- ja neuvontatehtäviä varten. Työlupien myöntäminen säilyisi pääpiirteissään ennallaan, joskin työlupien uusimista helpotettaisiin.

Hallituksen esitys on rakennettu siten, että sen hyväksyminen mahdollistaisi Suomen osalta eräiden kansainvälisten sopimusten hyväksymisen yhteydessä tehtyjen varaumien poistamisen.

Lakivaliokunta on toimialansa perusteella tarkastellut hallituksen esitystä ensi sijassa oikeussuojakysymysten kannalta. Tältä osalta valiokunta pitää tärkeänä,

1) että säädettävä laki antaa viranomaisille riittävät toimintavaltuudet järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja

2) että lakiin ulkomaalaisen suojaksi ehdotettu oikeusturvajärjestelmä täyttää Suomen ratifioimien kansainvälisten sopimusten asettamat velvoitteet.

Yleisperustelut

Valiokunta pitää lakiehdotusta myönteisenä uudistuksena. Lakiehdotus sisältää useita

tarpeellisia, ulkomaalaisen oikeusasemaa parantavia säännöksiä.

Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen esitykseen sisältyvät säännökset täyttävät ne yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaatimukset, jotka ovat tarpeen kansainvälisen rikollisuuden torjumiseksi.

Ulkomaalaisen suojaksi ehdotetun oikeusturvajärjestelmän osalta lakiehdotusta perusteluineen ei sen sijaan, useista parannuksista huolimatta, voi pitää kaikilta osilta riittävänä.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin on todettu, käsitykset ulkomaalaisten ja omien kansalaisten oikeuksien erosta ovat muuttuneet. Vaikka kansainvälisoikeudellisesti on hyväksytty valtion oikeus sisäisesti säädellä ulkomaalaisen maahantuloa ja maassa oleskelua, on maassamme yleistymässä käsitys, että maassa laillisesti oleskeleville ulkomaalaisille on turvattava tasavertainen kohtelu oman maan kansalaisten rinnalla. Valiokunta katsookin, että tämä tasavertaisen kohtelun periaate tulisi kaikessa viranomaistoiminnassa ottaa ohjeellisena huomioon.

Hallituksen esitykseen sisältyvät säilöönottoa koskevat säännökset, jotka koskevat myös pakolaisia, eivät nykyisen käsityksen mukaan vastaa Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen velvoitteita. Valiokunta, katsoen että Suomen tulee täyttää kansainväliset velvollisuutensa oikeusvaltiolle kuuluvalla tavalla, ehdottaa yksityiskohtaisista perusteluista tarkemmin ilmenevällä tavalla näiden säännösten muuttamista mainittua kansainvälistä sopimusta vastaavaksi.

Valiokunta on myös vertaillut lakiehdotusta muiden Pohjoismaiden vastaaviin säädöksiin. Tällöin on havaittu, ettei ulkomaalaislain suhteen näytä pyrityn muutoin tavanmukaiseen lainsäädännön yhtenäisyyteen. Vaikka tällainen menettely onkin tässä asiassa ymmärrettävää, saattaa eroavaisuuksista aiheutua vaikeuksia mm. sellaisille ulkomaalaisille, jotka liikkuvat muissakin Pohjoismaissa.

Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tarkistuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

Lakiehdotuksen yksityiskohtien osalta valiokunta esittää seuraavaa.

2 §. *Viranomaiset.* Valiokunta pitää ehdotusta ulkomaalaiskuraattorin viran perustamisesta myönteisenä, mutta kiinnittää samalla huomiota eräisiin asioita koskeviin näkökohtiin. Ehdotuksen mukaan ulkomaalaiskuraattorin tehtävät jakaantuisivat toisaalta ulkomaalaisten yleisestä neuvonnasta ja opastuksesta huolehtimiseen ja toisaalta turvapaikkaa ja karkottamista koskevien päätösten valmisteluun. Nämä tehtävät huomioon ottaen näyttää siltä, että hallituksen esityksessä aliarvioidaan tarvittavan henkilökunnan määrä. Tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi on välttämätöntä, että ulkomaalaiskuraattorilla on käytettävissään ainakin omaa kansliahenkilökuntaa. Olisi vielä tarkkaan harkittava, onko ehdotettu ratkaisu hallinnollisesti paras mahdollinen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Neuvonta- ja opastustehtävien erottaminen turvapaikka- ja karkotusasioiden valmistelusta saattaa ainakin ajan mittaan osoittautua tarpeelliseksi. On myös otettava huomioon, että ulkomaalaiskuraattorin osallistuessa karkotuspäätösten valmisteluun hänen saattaa olla vaikea neuvoa asianomaista ulkomaalaista. Tätä varten tulisikin varata tarpeelliset määrärahat, jotta ulkomaalaiset voisivat tarvittaessa saada apua ulkopuolisilta oikeusavustajilta.

Koska ulkomaalaiskuraattori ja avustava henkilökunta joutuvat tekemisiin valtakunnan turvallisuudelle merkityksellisten asioiden kanssa, on turvallisuusnäkökohdat otettava huomioon sekä säädettäessä kuraattorin ja avustavan henkilökunnan kelpoisuusehdoista että toiminnan järjestämisestä yleensä.

4 §. *Passi.* Koska useat valtiot käytännössä rajoittavat passinsa kelpoisuusalueetta, valiokunta toteaa hallituksen esityksen perustelujen täydennykseksi, että Suomen tulee luonnollisesti kuulua vaaditun voimassa olevan passin kelpoisuusalueeseen.

8 §. *Rajalta käännyttämisen perusteet.* Yhteispohjoismaisesta passintarkastusalueesta johtuu, että maahantulokieltoa myös valvotaan yhteisesti. Tätä varten on mm. Ruotsin ulkomaalaislain puheena olevan pykälän 1 momentin 4 kohtaa vastaavassa säännöksessä nimenomaan säädetty, että tarvittavien varojen määrää arvioitaessa on otettava huomioon myös muut Pohjoismaat, joihin asianomainen aikoo matkustaa. Valiokunnan mielestä olisi asianmukaista, että Suomessakin säännöstä sovellettaisiin muut Pohjoismaat huomioon ottaen.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa käytetyn

sanonnan "epärehellisin keinoin" osalta valio-kunta toteaa hallituksen esityksen perustelujen täydennykseksi, että kysymyksessä voivat olla myös hyvien tapojen vastaiset tai siveellisesti hylättävät keinot.

Pykälän 1 momentin 6 kohdan osalta valio-kunta ehdottaa rikosoikeudellisessa normistossa noudatettuun vakiintuneeseen tapaan viitaten, että lakitekstin sanonnan "rikos, joka ei ole vähäinen" sijasta käytettäisiin tarkkaa ilmaisua "rikos, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta".

Lakiehdotuksessa on käytetty epäjohdonmu-kaisesti sanontoja "toinen valtio" ja "vieras valtio". Valiokunta ehdottaa, että rikoslain 12 luvussa maanpetoksesta käytettyjen tunnusmer-kistöjen mukaisesti lakiehdotuksessa käytettäi-siin pelkästään sanontaa "vieras valtio". Tällä perusteella tulisi pykälän 1 momentin 7 kohtaa korjata.

9 §. *Rajalta käännättäminen.* Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että tämä sään-nös asettaa viisumivelvolliset ja viisumipakosta vapautetut ulkomaalaiset eriarvoiseen asemaan siten, että viisumilla matkustavan henkilön käännättämisaika on yleensä huomattavasti ly-lyempi kuin sellaisen, joka ei tarvitse viisumia. Tätä on pidetty ulkomaalaisten tasapuolista koh-telua loukkaavana. Valiokunta toteaa, että Suo-men viranomaisten suhteet sellaiseen maahan, jonka kanssa on sovittu viisumivapaudesta, ovat yleensä tiiviimmät ja paremmat kuin sellaiseen maahan, jonka kanssa sopimusta ei ole tehty. Jo tästä seuraa, että kontrollin on oltava tiu-kempaa silloin, kun ei ole sovittu viisumiva-paudesta.

11 §. *Oleskeluluvan antaminen.* Valiokunta toteaa, ettei oleskelulupaa voi lakiehdotuksen mukaan peruuttaa. Pykälän 2 momentissa käy-tetty sana "toistaiseksi" voi kuitenkin johtaa harhaan luvan peruuttamisen suhteen. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa käytettäväksi sanon-taa "olemaan voimassa ilman määräaika".

Itsestään selvää on kuitenkin, ettei oleskelu-lupaa voi myöntää pidemmäksi ajaksi kuin ul-komaalaisen passi tai muu matkustusasiakirja on voimassa.

12 §. *Pakolainen.* Useimpien Länsi-Euroo-pan maiden lainsäädäntöön sisältyy säännös pa-kolaisenselvityksestä, erityisestä asiakirjasta, joka osoittaa, että asianomainen henkilö on pakolai-nen. Vaikka tällaista säännöstä ei Suomessa noudatetun asiakirjojen laatimistavan vuoksi voi pitää ehdottoman välttämättömänä, valio-

kunta ehdottaa kansainvälisen käytännön yhte-näisyyden aikaansaamiseksi, että 12 §:ään lisä-tään pakolaisenselvitystä koskeva uusi 4 mo-mentti.

13 §. *Turvapaikkapyyntöön ratkaiseminen.* Valiokunnan huomiota on kiinnitetty ulkoma-laiskuraattorin asemaan turvapaikkapyyntöön ratkaisemisessa. Lakiehdotuksen mukaan ulko-maalaiskuraattorille annettaisiin tieto turvapaik-kaa koskevasta päätöksestä, millä ei enää asian käsittelyn kannalta ole merkitystä. On esitetty harkittavaksi, olisiko ulkomaalaiskuraattorille varattava nimenomainen tilaisuus tulla kuulluk-si turvapaikkapyyntöä koskevassa asiassa sa-moin kuin tehdään karkottamista koskevassa asiassa. Valiokunnan saaman selvityksen mu-kaan tarkoituksena on, että ulkomaalaiskuraat-tori olisi asianomaisten ministeriöiden apuna toimivan, asioita valmistelevan turvapaikkatyö-ryhmän jäsen ja siten voisi aina ilmaista mieli-piteensä asiasta. Valiokunta pitää tätä riittävä-nä.

Valiokunta, viitaten 11 §:n 2 momentin koh-dalla esittämänsä sanamuototarkistukseen, eh-dottaa, että myös 13 §:n 2 momentissa oleva sana "toistaiseksi" muutetaan sanonnaksi "ole-maan voimassa ilman määräaika".

14 §. *Työlupa.* Perustelujen mukaan työlu-pien myöntäminen säilyisi pääpiirteissään en-nallaan. Suunnitellut muutokset, ensimmäisen työluvan myöntäminen aikaisempaa pidemmäksi ajaksi, työluvan uusimisen helpottaminen sekä niiden ammattien ja tehtävien määrän laajenta-minen, joihin työ lupaa ei tarvittaisi, ovat valio-kunnan mielestä kaikki myönteisiä uudistuksia. Juuri näiltä osin noudatettu työ lupakäytäntö on osoittautunut käytännössä hankalaksi.

Esimerkiksi korkeakoulujen vieraiden kielten opetusta on hankaloittanut se, ettei lukuvuo-deksi kutsutulle vierailijalle ei ole voitu myön-tää kerralla riittävän pitkän ajan voimassa ole-vaa työ lupaa. Hallituksen esitykseen liittyvän asetusluonnoksen tarkoituksena lienee helpottaa korkeakoulujen asemaa tässä suhteessa. Ehdo-tettu säädösteksti on sanonnaltaan tältä osin kuitenkin liian tulkinnanvarainen.

15 §. *Työluvan antaminen ja peruuttaminen.* Työluvalla on keskeinen merkitys ulkomaalai-sen oikeudellisen ja tosiasiallisen aseman kan-nalta. Tämän vuoksi valiokunta toteaa työluvan peruuttamisen osalta hallituksen esityksen pe-rustelujen täydennykseksi nykyisin vallitsevaan käytäntöön viitaten, että työluvan peruuttami-sen syynä eivät saa olla työllisyysnäkökohdat.

Lisäksi valiokunta pitää välttämättömänä, että työluvan peruuttamisen varalta ulkomaalaisella on käytettävissään riittävät oikeusturvan takeet. Näin ollen on perusteltua, että sisäasiainministeriön ja ulkoasiainministeriön työluvan peruuttamista koskevista päätöksistä myönnetään muutoksenhakuoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tätä varten on 33 §:ää täydennettävä.

Vielä valiokunta, viitaten 11 §:n 2 momentin kohdalla esittämäänsä, ehdottaa, että 2 momentissa oleva sana "toistaiseksi" muutetaan sanonnaksi "olemaan voimassa ilman määräaikaa".

16 §. *Työnantajan velvollisuudet.* Yleisperusteluissa todetun tasa-arvoisen kohtelun periaatteen johdosta valiokunta lausuu kantanaan, että niin työnantajan kuin työntekijän velvollisuuksien tulee olla samat kuin suomalaisen kanssa työsopimusta tehtäessä. Myös työehtosopimusten määräyksiä tulee noudattaa tehtäessä työsopimuksia ulkomaalaisten kanssa.

17 §. *Pohjoismaiden kansalaisten maahan-tulo, oleskelu ja työnteko.* Hallituksen esityksen antamisen jälkeen Islanti on liittynyt kuluvana vuonna allekirjoitettuun uuteen pohjoismaiseen työmarkkinasopimukseen, joten nyttemmin kaikkia Pohjoismaiden kansalaisia koskevat samat sopimukset.

18 §. *Maasta karkottamisen perusteet.* Valiokunnan mielestä pykälän 1 momentin 5 kohdan säännöstä tulisi tiukentaa siten, että vähäisen rikoksen perusteella karkottamista ei voisi suorittaa paitsi, milloin ulkomaalainen toistuvasti on syyllistynyt täällä rikoksiin ja hänen jatkuvaa maassaoleskeluaan ei tämän vuoksi voida pitää oikeana. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon edellä 8 §:n 1 momentin 6 kohdan yhteydessä ilmaistun kannan valiokunta ehdottaa, että puheena oleva säännös kuuluisi: "joka on syyllistynyt rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai joka on toistuvasti syyllistynyt rikoksiin".

Pykälän 1 momentin 6 kohdan osalta valiokunta, viitaten 8 §:n 1 momentin 7 kohtaan, ehdottaa sanonnan "toiseen valtioon" muuttamista sanonnaksi "vieraaseen valtioon".

19 §. *Maasta karkottamisesta päättäminen.* Valiokunta ehdottaa tämänkin pykälän 2 momentissa käytetyn sanonnan "toiseen valtioon" muuttamista sanonnaksi "vieraaseen valtioon".

Pykälän 3 momentin säännöksessä käytettyjen sanojen "varataan tilaisuus tulla kuulluksi"

johdosta valiokunta huomauttaa nykyisinkin ulkomaalaisen osalta vallitsevaan käytäntöön viitaten, että niin ulkomaalaisen kuin ulkomaalaiskuraattorin kuulemisen tulee muodostua pääsäännöksi, josta poiketaan vain pakottavista syistä.

21 §. *Maahantulokielt.* Mahdollisten tulokintavirheiden välttämiseksi valiokunta pitää suotavana, että maahantulokieltopäätökseen merkitään sen tarkka päättymispäivämäärä.

23 ja 24 §. *Säilöönotto.* Säilöönottoa koskevia säännösehdotuksia on valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa arvosteltu voimakkaasti ja pidetty niitä Suomen ratifioiman Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleis-sopimuksen vastaisina.

Esitetyt arvostelut johdosta valiokunta toteaa seuraavaa. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 artiklan 4 kohdan mukaan jokaisella, jolta on riistetty hänen vapautensa pidättämällä tai vangitsemalla, on oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistämisenä laillisuus viipymättä tutkitaan ja että hänet vapautetaan, mikäli toimipide ei ole laillinen. Suomessa sopimuksen tätä kohtaa on tähän asti tulkittu siten, että se koskisi lähinnä rikosoikeudellista pidättämistä ja vangitsemista, mutta ei hallinnollista vapaudenriistoa. Uudemman näkemyksen mukaan sopimuksessa on tarkoitettu mitä tahansa vapaudenriistoa, lyhytaikaista kiinniottoa lukuun ottamatta. Näin ollen ulkomaalaislakiehdotuksen 23 §:ssä tarkoitettu säilöönotto on vapaudenriistoa.

Säilöönottoa koskevien säännösten saattamiseksi sopusointuun kansainvälisten sopimusten kanssa valiokunta ehdottaa seuraavia muutoksia.

— Lakiin lisätään ehdotettua tarkemmat säännökset siitä, millä edellytyksillä ja perusteilla ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön. Tätä varten valiokunta ehdottaa 23 §:ään uutta 2 momenttia, jolloin hallituksen esityksen 2 ja 3 momentti siirtyisivät 3 ja 4 momentiksi.

— Säilöönoton enimmäisaika lyhennetään seitsemäksi päiväksi. Erityisestä syystä sisäasiainministeriö voi pidentää säilöönottoaikaa samoin enintään seitsemän päivää kerrallaan.

— Sisäasiainministeriön säilöönoton pidentämistä koskevasta päätöksestä sallitaan muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä toteutetaan 33 §:ää muuttamalla.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota

24 §:n säännökseen, jonka mukaan säilöönnoton sijasta voidaan käyttää lievempää menettelyä, ilmoittautumista poliisille.

33 §. *Muutoksenhaku.* Edellä 15 ja 23 §:n kohdalla valiokunta on esittänyt kantanaan, että yhtäältä työluvan peruuttamisesta ja toisaalta säilöönottopäätöksen pidentämisestä tulee sallia muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näiden kannanottojen johdosta puheena olevaa pykälää on täydennettävä ja sen otsikkoa muutettava.

35 §. *Eräiden päätösten täytäntöönpanokehpoisuus.* Edellä 33 §:n kohdalla tehtyjen muutosten takia on selvyiden vuoksi täydennettävä myös 35 §:n 1 momenttia.

36 §. *Vieraan kielen käyttö.* Ulkomaalaisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että ulkomaalaisasioissa käytettävät lomakkeet ja ohjeet laaditaan yleisimmin käytössä olevilla kielillä. Lisäksi valiokunta korostaa ulkomaalaisen oikeutta käyttää omaa kieltään, mikäli tulkin apu on kohtuullisin kustannuksin järjestettävissä.

39 §. *Ulkomaalaisrikkomus.* Koska tämän pykälän nojalla voidaan rangaista sekä ulkomaalaista että Suomen kansalaista, on ehdotettu rikosnimike jossain määrin harhaanjohtava. Valiokunta ehdottaakin sen muuttamista nimikkeeksi "ulkomaalaislain rikkominen". Tällöin on myös pykälän otsikko tarkistettava.

41 §. *Voimaantulo.* Valiokunta esittää, että ulkoasiainvaliokunta edellyttäisi hallituksen ryhtyvän pykälän 2 momentin säännöksestä huolimatta asianmukaisiin toimenpiteisiin niin, että solmitut kansainväliset sopimukset saadaan sisällöltään muutetuiksi tämän lain hengen ja säännösten mukaisiksi.

Eräitä ulkomaalaisen oikeusasemaan liittyviä erilliskysymyksiä

Ehdotettuun ulkomaalaislakiin sisältyvät, kuten edellä on todettu, perussäännökset ulko-

maalaisen maahan saapumisesta, maassa oleskelusta ja oikeudesta työntekoon. Maassa pidempään asuvan ulkomaalaisen oikeusasemaan vaikuttavat eräät muutkin säännökset, usein rajoittavasti. Tämän vuoksi valiokunta, edellä yleisperusteluissa lausumaansa tasa-arvoisen kohtelun periaatteeseen viitaten, kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

— Ulkomaalaisten oikeus muodostaa yhdistyksiä ja osallistua yhdistystoimintaan on tiukoin säädöksin rajoitettu. Valiokunta katsoo, että vireillä olevassa yhdistyslainsäädännön uudistamistyössä olisi selvitettävä, onko mahdollista lisätä ulkomaalaisten oikeuksia osallistua yhdistystoimintaan.

— Eräät lainsäädännökset rajoittavat tarpeetomasti ulkomaalaisten mahdollisuuksia hankkia itselleen ja perheelleen toimeentulo. Ulkomaalaisten työttömyysturva on järjestämättä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että asia korjataan mm. työttömyyskassalakia muuttamalla.

— Ulkomaalainen voidaan hallitusmuodon mukaan tietyissä tapauksissa nimittää valtion virkaan. Tällöin häneltä vaaditaan virantoimitukseen ryhdyttäessä virkavala tai sitä vastaava vakuutus, jossa on mm. luvattava hengellä ja verellä puolustaa maan (Suomen) laillista esivaltaa. Useat ulkomaalaiset ovat kokeneet tämän kohtuuttomaksi kotimaataan kohtaan ja eräiden valtioiden lainsäädännön mukaan tällaisen valan vannomisella syyllistyy jopa maanpetokseen. Myös valiokunnan mielestä nykyinen virkavalasäännöstö on ulkomaalaisen viranhaltijan osalta epäasianmukainen. Valiokunta esittää näiden säädösten pikaista muuttamista.

Edellä lausutun perusteella lakivaliokunta kunnioittaen esittää lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—7 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

8 §

Rajalta käännättämisen perusteet

Rajalta voidaan käännättää ulkomaalainen: (1—5 kohta kuten hallituksen esityksessä.)

6) jonka voidaan tuomitun rangaistuksen tai aikaisemman toimintansa perusteella taikka muutoin perustellusti olettaa syyllistyneen Suomessa rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta; tai

7) jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa ryhtyvän Suomessa sabotaasiin, vakoiluun, luvattomaan tiedustelutoimintaan tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

9 ja 10 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

11 §

Oleskeluluvan antaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Oleskelulupa annetaan määräajaksi tai olemaan voimassa ilman määräaika.

12 §

Pakolainen

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Kun turvapaikan tarpeessa olevalle pakolaiselle myönnetään oleskelulupa, on lupaan liitettävä selvitys, että kysymyksessä on turvapaikan tarpeessa oleva pakolainen (*p a k o l a i s s e l v i t y s*). Pakolaisselvitys voidaan antaa myös erillisenä asiakirjana.

13 §

Turvapaikkapyyntöjen ratkaiseminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Turvapaikan saaneelle sisäasiainministeriö antaa oleskeluluvan joko määräajaksi tai olemaan voimassa ilman määräaika.

14 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

15 §

Työluvan antaminen ja peruuttaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Työlupa annetaan määräajaksi tai olemaan voimassa ilman määräaika ja siihen voidaan liittää tarpeellisia ehtoja. Työlupa on voimassa vain, milloin myös viisumi tai oleskelulupa on voimassa.

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

16 ja 17 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

18 §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa ulkomaalainen:

(1—4 kohta kuten hallituksen esityksessä.)

5) joka on syyllistynyt rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai joka on toistuvasti syyllistynyt rikoksiin; tai

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

(2—4 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

19 §

Maasta karkottamisesta päättäminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Sisäasiainministeriö voi päättää maasta karkottamisesta valtion turvallisuutta tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavan toiminnan perusteella ilman poliisin esitystäkin.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

20—22 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

23 §

Säilöönotto

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Säilöönottoa koskeva päätös saadaan tehdä vain, jos henkilökohtaiset tai muut olosuhteet

huomioon ottaen on olemassa vaara, että ulkomaalainen aikoo piileskellä tai tehdä rikoksia täällä tai jos hänen henkilöllisyytensä on epäselvä taikka säilöönottoa tutkinnallisista syistä on pidettävä tärkeänä.

Säilöönoton enimmäisaika on seitsemän päivää. Erityisestä syystä sisäasiainministeriö voi pidentää säilöönottoaikaa enintään seitsemän päivää kerrallaan.

(4 mom. kuten 3 mom. hallituksen esityksessä.)

24—32 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

33 §

Muutoksenhaku (poist.)

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön säilöönottoajan pidentämisestä tai maastakarkottamista koskevaan sisäasiainministeriön päätökseen taikka työluvan peruuttamista koskevaan sisäasiainministeriön tai ulkoasiainministeriön päätökseen, voi valittaa siitä korkeimpaan hallinto-oikeuteen neljäntoista päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta niinkuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) on säädetty. Valitus on käsiteltävä kiireellisenä.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

34 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

35 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Rajalta käännättämistä, säilöönottamista ja väliaikaista maastapoistumiskieltoa koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että asia on saatettu sisäasiainministeriön käsiteltäväksi, samoin kuin säilöönottoajan pidentämistä koskeva päätös sen estämättä, että siitä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

36—38 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

39 §

Ulkomaalaislain rikkominen

Joka rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, on tuomitettava *ulkomaalaislain rikkomisesta* sakkoon, jollei muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta.

40 ja 41 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

Lakivaliokunnan puolesta:

Ingvar S. Melin

Kaisa Vuorisalo

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Melin, varapuheenjohtaja Elo ja jäsenet Eenilä, Hirvelä,

Jaakonsaari, Kuoppa, Mäkynen, Nieminen, Pesälä, Petäjäniemi, Pohto, Pukkio, Rautiainen, Rytkönen, Skinnari, Starast ja Torikka.

Eriävä mielipide

Yhdymme valiokunnan enemmistön näkemykseen ulkomaalaislain sisällöstä lukuun ottamatta 12 §:n 1 momenttia. Hallituksen esityksen mukaan, jonka valiokunnan enemmistö on hyväksynyt, ulkomaalaisella on todistusvelvollisuus pyytäessään turvapaikkaa. Käsitksemme mukaisesti turvapaikan epääminen pakolaiselta vaatii todistustaakan sälyttämisen viranomaiselle eikä pakolaiselle itselleen.

Tämän perusteella katsomme,

että valiokunnan olisi tullut lausuntoon esittää hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä näin kuuluvana:

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—11 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa.)

12 §

Pakolainen

vapaikkaa ja esittää pyyntönsä tueksi todennäköisiä syitä pakolaisuudestaan, *häneltä ei ilman erityisen painavia syitä saa evätä turvapaikkaa.*

(2—4 mom. kuten valiokunnan lausunnossa.)

Jos ulkomaalainen maahan saapuessaan tai kohta maahan saapumisensa jälkeen pyytää tur-

13—41 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa.)

Helsingissä 23 päivänä kesäkuuta 1982

Toivo Mäkyinen

Urho Pohto

Jalmari Torikka