

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

20 päivänä joulukuuta 1990

Lausunto n:o 4

Ulkoasiainvaliokunnalle

Ulkoasiainvaliokunta on 23 päivänä toukokuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt laki-valiokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 47 ulkomaalaislaiksi.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina sisäasiainministeri Jarmo Rantanen, kansliapäällikkö Juhani Perttunen, johtaja Risto Veijalainen ja ylitarkastaja Pentti Visanen sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Arto Kosonen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen oikeusministeriöstä, osastopäällikkö Eero Kekomäki ulkoasiainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Juhani Lönnroth työministeriöstä, ulkomaalaiskuraattori Tarja Summa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, hallintoneuvos Timo Silenti korkeimmasta hallinto-oikeudesta, apulaispäällikkö Seppo Pylkkänen suojelupoliisista, rikosylikomisario Reijo Hyytiäinen keskusrikospoliisista, ulkomaalaistoimiston päällikkö Harri Palmu Helsingin poliisilaitokselta, apulaisprofessori Matti Pellonpää Helsingin yliopistosta, apulaispääsihteeri Ilkka Uusitalo Suomen Punaisesta Rististä, pakolaisavustaja Johanna Suurpää Pakolaisneuvon työstä, oikeustieteen kandidaatti Pekka Kempainen Amnesty Internationalin Suomen osastosta, puheenjohtaja, filosofian maisteri Finn Nielsen ja varapuheenjohtaja, valtiotieteen maisteri Ahti Tolvanen Suomen ulkomaalaisyhdistyksestä, johtaja Leena Bremer Suomen Mielenterveysseuran ulkomaalaisten kriisikeskuksesta sekä toiminnanjohtaja Jaakko Eleenius Suomen Herättäjäyhdistyksestä.

Käsittelyään asian valiokunta esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Hallituksen esitys n:o 47/18.5.1990. Esityksessä ehdotetaan, että voimassa oleva ulkomaalaislaki kumottaisiin ja korvattaisiin uudella ulkomaalaislailla.

Ulkomaalaislain lupajärjestelmä ehdotetaan uusittavaksi. Lupahallinto siirrettäisiin lähes kokonaan paikallistasolle ja Suomen ulkomaanedustustoille annettaisiin nykyistä itsenäisempi oikeus myöntää viisumeita sekä oleskelu- ja työlupia. Matkailutarkoitukseen annettava viisumi ja pysyväisempää maassa oleskelua varten annettava oleskelulupa erotettaisiin toisistaan. Muutoksenhakuoikeutta lisättäisiin.

Ulkomaalaiskeskuksen tehtävät painottuisivat uuden lain mukaan lausuntojen antamiseen, valitusasioiden käsittelyyn, linjaratkaisujen valmisteluun, koulutukseen ja pakolaisasioiden.

Turvapaikkamenettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että turvapaikkahakemusten ratkaisua varten perustettaisiin uusi valtioneuvoston asettama elin, turvapaikkalautakunta, jonka päätöksestä saisi valittaa valtioneuvostoon.

Rajalta käännättämistä ja maasta karkottamista koskeviin säännöksiin sisällytettäisiin kielto lähettää ketään alueelle, jolla saattaisi joutua epäinhimillisen kohtelun tai vainon kohteeksi.

Ulkomaalaislain säilöön ottamista koskevia säännöksiä muutettiin keväällä 1990 Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteita vastaaviksi. Nämä säännökset ehdotetaan otettaviksi pääosin sellaisinaan uuteen lakiin.

Laki on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Sisäasiainministeriön muutosesitys 7.11. 1990. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen sisäasiainministeriö on, asian oltua valmisteluvasti käsiteltävänä hallituksen iltakoulussa, esittänyt, että ulkomaalaislakiesitystä (47/1990 vp.) muutettaisiin eduskunnassa turvapaikkahakemusten ratkaisua ja muutoksenhakua turvapaikkapäätökseen koskevilta osiltaan.

Turvapaikan antamisesta ja sen epäämisestä päättäisi sisäasiainministeriö. Valitusasteena toimisi turvapaikkalautakunta, johon kuuluisi vähintään kahdeksan jäsentä, joista vähintään puolet tulisi määrätä oikeusministeriön, ulkoasiainministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden sekä Suomen Punaisen Ristin ehdottamista henkilöistä. Päätökset tehtäisiin lautakunnan jaostoissa tai täysistunnossa. Lautakunnan päätös olisi lopullinen eikä valtioneuvosto näin ollen toimisi muutoksenhakuasteena turvapaikka-asioissa.

Valiokunnan kannanotot

1. Valiokunnan lähtökohdat

Hallituksen esitys merkitsee monelta osin parannusta sekä ulkomaalaisasioiden käytännön hoitoon että oikeusturvaan. Käytännön toimia helpottavat uudistukset, jotka rationalisoivat erilaisten lupa-asioiden käsittelyä delegoimalla näitä alemmille viranomaisille tai vähentämällä ylipäättään käsiteltävien lupa-asioiden määrää. Nämä uudistukset edesauttavat osaltaan sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskuksen sietämättömäksi käyneen ruuhkan purkamista.

Oikeusturva kohenee ennen muuta sillä, että yhä useammat ulkomaalaislain nojalla tehtävät päätökset tulevat valituskelpoisiksi. Valitusmahdollisuus kattaa merkittävimmät ulkomaalaislain nojalla tehtävät päätökset ja valitusasteita on yksi, mitä tällaisissa tapauksissa on yleensä pidettävä riittävänä. Tähän kehitykseen ovat vaikuttaneet ennen kaikkea Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset, joiden huomioon ottamista korostetaan lakiehdotuksen 1 §:ssä. Kehitys on myös sopusoinnussa hallinnon muun oikeusturvajärjestelmän kanssa, joka rakentuu yleisen valitusoikeuden periaatteelle.

Muutoksenhaun kohteena olevat päätökset on hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu tehtäväksi osaksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja osaksi oikeusharkintaa käyttäen. Tuomioistuinkontrollin piiriin pitää yleensä voida saattaa oikeusharkinnalla ratkaistavat kysymykset sekä kysymys siitä, onko tarkoituksenmukaisuusharkintaa käytetty lain säätämissä rajoissa ja tarkoituksessa. Tätä laajemmin tuomioistuimen ei yleensä kuulu puuttua hallintoviranomaisen toimivaltaan. Tuomiois-

tuin ratkaisee siten vain laillisuus- eli oikeuskysymyksiä. Hallintoviranomainen taas käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa lain sallimissa rajoissa tuomioistuimen siihen puuttumatta.

Näiden lähtökohtien vuoksi on tärkeää, että päätöksentekoa ja muutoksenhakua koskevat säännökset kirjoitetaan niin selkeiksi, että toimivallanjako toimeenpanovaltaa käyttävän viranomaisen ja tuomioistuimen kesken ei jää epäselväksi. Tältä kannalta hallituksen esitys ei ole riittävän tarkka ja huolellisesti valmisteltu.

Lakivaliokunta on käsitellyt asiaa toimialansa mukaan lähinnä oikeusturvakysymysten kannalta. Samalla lakivaliokunta on kuitenkin joutunut puuttumaan myös perusteluiden ja lakitekstin keskinäiseen vastaavuuteen sekä useisiin lakitekniisiin seikkoihin.

2. Ulkomaalaislain soveltamisessa noudatettavat periaatteet

Lakiehdotuksen 1 §:ään esitetään voimassa olevaan lakiin verrattuna uutta säännöstä, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Säännös heijastaa hallinnossa yleensä noudatettavaa *suhteellisuusperiaatetta* ja sisältää tärkeän ohjeen lain soveltajalle.

Suhteellisuusperiaatteen rinnalla lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös *tasa-arvoisen kohtelun vaatimukseen*. Tällä tarkoitetaan sitä, että maahamme pysyvästi asettuneille ja muillekin laillisesti oleskeleville on turvattava tasa-arvoinen kohtelu oman maan asukkaiden rinnalla. Tähän periaatteeseen on kiinnitetty vakavaa huomiota jo voimassa olevaa ulkomaalaislakia säädettäessä ja katsottu, että se tulee kaikessa viranomaistoiminnassa ottaa ohjeellisenä huomioon (UaVM n:o 27/1982 vp. ja siihen liittyvä LaVL n:o 3). Tasa-arvoisen kohtelun periaate sisältyy myös kesällä 1990 valmistuneeseen ehdotukseen YK:n yleissopimukseksi, joka koskee siirtolaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia.

Useissa lakiehdotuksen pykälissä ja niiden perusteluissa (mm. 20, 25 ja 43 §) viitataan *perhekäsitteeseen* ja perhesiteisiin. Tarkoituksena on suojata perheen yhteisyyttä. Tällöin on otettava huomioon paitsi puolisoitten keskinäiset suhteet sekä alle 18-vuotiaan lapsen ja hänen vanhempiensa suhde myös poikkeavat perhetilanteet, esimerkiksi sellaiset, joissa lapsi

on yli 18-vuotias, mutta on vammaisuutensa takia jatkuvasti vanhempiensa huollettavana, taikka ulkomaalaisella on suomalaisen kanssa syntynyt tai syntyvässä oleva lapsi.

Aikaisemmin on ollut jossain määrin epäietoista, noudatetaanko voimassa olevan ulkomaalaislain (400/83) soveltamisen rinnalla ulkomaalaisasioissa *hallintomenettelylakia* (598/82). Eduskunnan oikeusasiamies on nyttemmin päätöksessään 14.4.1989 lausunut muun ohessa, että ulkomaalaisasioiden käsittelyssä on noudatettava lähtökohtaisesti hallintomenettelylakia. Ulkomaalaislaki ei siten sulje pois kokonaisuudessaan hallintomenettelylain soveltamista ulkomaalaisasioissa, ja sen säännökset tulevat täydentävästi sovellettaviksi. Ehdotettu uusi ulkomaalaislaki ei tule muuttamaan edellä selostettua tilannetta, joten lakivaliokunta tähdentää hallintomenettelylain soveltamista ulkomaalaislain ohella.

3. Oikeus turvapaikkaan

Lakiehdotuksen turvapaikkaa koskevien säännösten sisältö on noussut valiokuntakäsittelyssä korostetusti esille, koska muutokset ovat olleet niin nopeita. Tilanteiden muuttumista kuvaa hyvin se, että keväällä 1990 annettussa hallituksen esityksessä kerrotaan turvapaikan hakijoita olleen vuonna 1984 15 henkilöä, vuonna 1988 64 ja vuonna 1989 179 henkilöä. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että kuluvana vuonna noin tuhat henkilöä pyytää turvapaikkaa Suomessa. Marraskuun alussa, jolloin sisäasiainministeriö esitti lakiehdotuksen muuttamista, turvapaikan hakijoita oli yli 2 000 ja joulukuun 15 päivänä hakijoita oli jo 2 311.

Turvapaikan antaminen ja epäminen (30 ja 31 §). Lakiehdotuksen 30 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi niistä edellytyksistä, joiden tulee täytyä, jotta turvapaikka voidaan myöntää. Pykälän perusteluissa korostetaan kansainvälisen oikeuden periaatetta, ettei pakolaisella ole oikeutta saada turvapaikkaa, vaan turvapaikan antaminen riippuu valtion harkinnasta.

Lakiehdotuksen 31 §:ssä luetellaan tapauksia, joissa turvapaikka voitaisiin jättää antamatta. Perustelujen mukaan luetteloa ei ole pidettävä tyhjéntävänä.

Edelleen lakiehdotuksen 58 §:n perusteluissa tähdennetään 30 ja 31 §:n perusteluja. Tässä yhteydessä todetaan, että "se, annetaanko tur-

vapaikka 30 §:n mukaan vai evätäänkö se 31 §:n mukaan, on oikeusharkintaa. Kun turvapaikan antaminen kuitenkin riippuu valtion harkinnasta, eikä pakolaisella ole subjektiivista oikeutta saada turvapaikkaa, perustuu turvapaikan antaminen viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan."

Esityksen perustelut osoittavat siis selvästi tarkoituksena olevan, että turvapaikan saamista koskeva asia säädetään ratkaistavaksi viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen. Tämä merkitsee samalla sitä, että ratkaisulta turvapaikka-asiaa tarkoitetaan jättää viime kädessä toimeenpanovaltaa käyttävälle viranomaiselle eikä tuomioistuimelle.

Lakiehdotuksen 30 ja 31 §:n säännökset on kuitenkin laadittu sellaiseen muotoon, että on vaikea nähdä, miltä osin turvapaikka-asian käsittelyyn enää voisi sisältyä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Pykälätekstejä lukemalla päädytään siihen, että 30 §:ssä säädetään tietyt laillisuusperusteet, mutta sen lisäksi hakemuksen käsittelevä viranomainen voi käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Ehdotettu 31 § puolestaan näyttäisi osoittavan tilanteita, jolloin turvapaikka saadaan olla myöntämättä, vaikka 30 §:n edellytykset täyttyisivät. Näin pykälien yhteinen tarkastelu johtaa siihen, että 30 §:n selkeä periaate tarkoituksenmukaisuusharkinnasta hämärtyy. Hallituksen esityksen perustelut ja lakiteksti ovat siten tältä osin ristiriidassa keskenään.

Kun lakiteksti ei näin ollen vastaa hallituksen esityksen tarkoitusta, lakivaliokunta on etsinyt vaihtoehtoja, joilla säännökset saataisiin kirjoitetuiksi tarkoitustaan vastaaviksi. Lakivaliokunta esittää, että

— 30 ja 31 §:n säännökset yhdistettäisiin samaan pykälään, jolloin niiden liittyminen toisiinsa tulee aikaisempaa selvemmin esiin ja pykälän 1 momentiksi muodostuva 30 § nousisi selväksi pääsäännöksi,

— pykälän 2 momentiksi tulevan 31 §:n johtolause muutettaisiin kuulumaan "Turvapaikka voidaan jättää antamatta *erityisesti*, jos:". Sana "erityisesti" ilmaisee sen, että kysymyksessä on esimerkkiluettelo, jolloin tarkoituksenmukaisuusharkinta jää selkeäksi pääsäännöksi,

— 2 momentin 3 kohtaan lisättäisiin säännösten taustalla oleva ajatus siitä, että vieraalla valtiolla ei tarkoiteta mitä hyvänsä valtiota vaan sellaista valtiota, joka on liittynyt pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimuk-

seen, tai muuta turvallista valtiota. Sanonta "saanut turvapaikan" olisi samalla tarkistettava kuulumaan "hakenut turvapaikkaa", sekä

— 2 momentin 5 kohdasta poistettaisiin sanat "ulkomaalaisesta saatujen tietojen perusteella". Tällöin 5 kohta ei ole sidoksissa pelkääjän hakijana olevaan ulkomaalaiseen kohdistuviin erittäin painaviin syihin. Hallituksen esityksen perusteluissa mainittu ulkomaalaisen vaarallinen väkivaltaisuus täyttäisi kuitenkin edelleen 5 kohdan kriteerit samoin kuin esimerkiksi tahallinen väärin henkilö- ym. tietojen antaminen. Näiden lisäksi turvapaikka voitaisiin evätä esimerkiksi määrällisillä perusteilla.

Edellä lausutun perusteella lakivaliokunta esittää, että 30 ja 31 § yhdistettäisiin yhdeksi pykäläksi, joka kuuluisi näin:

"30 §

Turvapaikan antaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksen 30 §)

Turvapaikka voidaan jättää antamatta erityisesti, jos:

1) siihen Suomen turvallisuuden johdosta on erityistä syytä;

2) ulkomaalainen on tehnyt kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisen rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan taikka törkeän muun rikoksen kuin poliittisen rikoksen;

3) ulkomaalainen on oleskellut pakolaisten oikeusasemaa koskevaan sopimukseen liittyneessä tai muussa turvallisuudessa valtiossa, jossa hän on hakenut turvapaikkaa tai jossa hänellä olisi oleskelunsa aikana ollut tilaisuus hakea turvapaikkaa;

4) Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä passintarkastuksen poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla tehdyn sopimuksen (SopS 10/58) mukaan toinen sopimusvaltio on velvollinen ottamaan takaisin ulkomaalaisen; tai

5) siihen muutoin harkitaan olevan erittäin painavia syitä."

4. Turvapaikan myöntämismenettely

Hallituksen esityksen mukaan turvapaikkahakemuksen ratkaisisi sisäasiainministeriö,

käytännössä sen ulkomaalaiskeskus. Sisäasiainministeriön olisi siirrettävä ratkaisu turvapaikkalautakunnalle, mikäli se päättyy turvapaikka-asiassa hakijalle kielteiseen ratkaisuun. Turvapaikkalautakunnan päätöksestä olisi valitusoikeus valtioneuvostoon. (Lakiehdotuksen 34, 35 ja 58 §)

Hallituksen esitykseen sisältyvää myöntämismenettelyä on voimakkaasti arvosteltu. Kolmiportaista menettelyä on pidetty epätarkoituksenmukaisena ja toimimattomana. Ratkaisua vastaan on esitetty useita periaatteellisia huomautuksia ja sen on katsottu vaarantavan hakijan oikeusturvaa.

Sisäasiainministeriö on ottanut arvostelun varteen todeten, että turvapaikkahakemusten määrän moninkertaistuminen antaa aiheen olettaa, ettei esitetty järjestelmä pysty selviytymään kasvavista asiämääristä ilman, että hakemusten käsittelyajat huomattavasti pitenevät. Turvapaikanhakijan oikeusturvan ja valtion edun kannalta on kuitenkin tärkeää, että turvapaikkahakemukset voidaan käsitellä nopeasti, tehokkaasti ja riittävällä varmuudella. Tämän vuoksi sisäasiainministeriö on esittänyt menettelyn muuttamista siten, että sisäasiainministeriö ratkaisisi ensimmäisenä asteena kaikki turvapaikkahakemukset ja kielteisen päätöksen saanut voisi hakea muutosta turvapaikkalautakunnalta. Lisäksi sisäasiainministeriössä otettaisiin käyttöön ns. hakemusten nopeutettu menettely.

Lakivaliokunta on ottanut sisäasiainministeriön muutosesityksen käsittelynsä pohjaksi ja esittää sen johdosta seuraavaa.

Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen (34 §). Lakivaliokunta pitää asianmukaisena ehdotusta, että sisäasiainministeriö ratkaisee ensimmäisenä asteena kaikki turvapaikkahakemukset. Asetukseen tai työjärjestykseen on sisäasiainministeriön suunnitelmien mukaisesti otettava säännökset tai määräykset, joilla taataan ratkaisun pohjautuminen riittävän perusteelliseen harkintaan.

Turvapaikkahakemusten nopeutettu käsittely. Osa turvapaikkahakemuksista on selvästi perusteettomia. Tämä voidaan usein havaita jo turvapaikkakuulustelun alkuvaiheessa. Länsimaissa onkin selvästi perusteettomien hakemusten osalta omaksuttu YK:n pakolaissian päävaltuutetun hyväksymä nopeutetun menettelyn käytäntö, jonka mukaisesti hakemus voidaan käsitellä. Nopeutetussa menettelyssä ei hakemusta tarvitse tutkia niin perusteellisesti

kuin muissa tapauksissa. Näissäkin tapauksissa edellytetään kuitenkin turvapaikanhakijan yksilöllistä puhuttelua ja asian tutkintaa, jotta vältettäisiin mahdollinen virheellinen päätöksenteko. Yksilöllisen puhuttelun tulisi näissä tapauksissa olla yksinkertaistettua ja nopeaa. Kun päätös on tehty, turvapaikan hakija, jonka hakemus on hylätty selvästi perusteettomana, voidaan käännättää.

Nopeutettuun menettelyyn on katsottu olevan syytä silloin, kun on kyse turvapaikkasäännösten selvästä väärinkäytöstä ("clearly abusive") tai kun hakemus on selvästi perusteeton ("manifestly unfounded"), tehty selvästi petollisessa mielessä tai hakijan esittämät perusteet eivät ole pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen mukaisia turvapaikan myöntämisen edellytyksiä.

Edellisiin rinnastettavissa on turvapaikkahakemus, jonka tekijä on oleskellut ennen Suomeen saapumistaan ns. turvallisessa maassa (ensimmäisen turvapaikkamaan periaate). Turvallisena maana pidetään pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen allekirjoittajavaltioista niitä, jotka eivät ole tehneet sopimukseen maantieteellistä varaumaa turvapaikanhakijan lähtömaan suhteen. Lisäksi hallitus voi erikseen todeta jonkin valtion olevan turvallinen maa neuvoteltuaan siitä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun kanssa.

Lakivaliokunta hyväksyy nopeutetun menettelyn käyttöönoton länsimaissa omaksutun käytännön mukaisena. Näin ollen valiokunta edellyttää, että nopeutetussa menettelyssä noudatetaan YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimeenpanevan komitean suosituksia ja aseuksella annetaan tätä koskevat säännökset, joilla asianmukainen ja riittävän perusteellinen käsittely turvataan.

Käytännössä nopeutettu menettely hoidettaisiin pakolaisten vastaanottoasemilla tai rajanylityspaikoilla, missä paikallispoliisi suorittaa tulkin avulla ja mahdollisesti avustajan, ulkomaalaisvaltuutetun tms. läsnä ollessa alustavan ja yksilöllisen puhuttelun. Jos perusteita nopeutettuun käsittelyyn on, asia annetaan ulkomaalaiskeskuksen esittelijän tutkittavaksi. Jos hän pitää asiaa selvänä, ulkomaalaiskeskuksen toimivaltainen virkamies ratkaisee asian esittelystä. Hylkäävään turvapaikkapäätökseen annetaan valitusosoitus. Sen jälkeen tehdään rajalta käännättämispäätös lakiehdotuksen 41 §:n nojalla, joka voidaan lakiehdotuksen 62 §:n nojalla panna muutoksenhaun estämät-

tä täytäntöön. Turvapaikan hakijalle varataan ennen maasta passittamista kohtuullinen aika valituskieltojen tekoon sekä turvapaikkapäätökseen ja rajalta käännättämispäätökseen. Jos hän ei välittömästi valita, valituskielto on mahdollista toimittaa ulkomailla Suomen edustustoon. — Lakiehdotuksen 41 §:n 3 momenttia on kuitenkin nopeutetun käsittelyn käyttöönoton johdosta syytä tarkistaa siten, että käännättämispäätös voidaan tehdä, vaikka sisäasiainministeriön päätökseen on haettu muutosta.

Muutoksenhaku turvapaikkapäätökseen (35 ja 58 §). Sisäasiainministeriö esittää, että ulkomaalaislakiesitystä muutettaisiin siten, että turvapaikkaa koskevasta päätöksestä voisi valittaa turvapaikkalautakuntaan. Lautakunnan asiassa antama päätös olisi lopullinen. Turvapaikkalautakunnan kokoonpanoa ja jäsenten asemaa ehdotetaan myös muutettavaksi seuraavasti:

— Turvapaikkalautakunta toimisi sisäasiainministeriön yhteydessä. Lautakuntaan kuuluisi yhteensä vähintään kahdeksan jäsentä.

— Puolet lautakunnan jäsenistä määrättäisiin ulkoasiainministeriön, oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Suomen Punaisen Ristin esittämistä henkilöistä. Jäsenistä yksi määrättäisiin puheenjohtajaksi ja yksi varapuheenjohtajaksi. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulisi olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita ja tuomarin tehtäviin perehtyneitä. Lautakunnan jäsenet voisivat olla päätoimisia ja he nauttisivat tuomarin erottamattomuutta.

— Lautakunnalle tulisi määrätä päätoiminen sihteerin. Sihteerin tulisi olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut.

— Turvapaikkalautakunta toimisi jaostoihin jakautuneena. Ainoastaan jaoston tärkeäksi katsomat asiat käsiteltäisiin lautakunnan täysistunnossa. Täysistunto olisi päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja vähintään neljä jäsentä. Jaosto olisi päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtaja ja vähintään kaksi jäsentä. Jäsenet jaostoihin määräisi valtioneuvosto.

Lakivaliokunta on tarkastellut esitystä kansainvälisen oikeuden asettamien vaatimusten, oikeusturvanäkökohtien sekä käytännön toimivuuden kannalta. Tältä pohjalta valiokunta lausuu seuraavaa.

Sisäasiainministeriön muutosesityksen mukaan *turvapaikkalautakunta* toimisi ainoana

valitusasteena. Lautakuntatyyppejä järjestelyjä on tai on suunnitteilla eräissä muissa maissa. Näissä järjestelyissä on korostettu lautakunnan tuomioistuinmaisuutta. Kansainväliset sopimukset eivät edellytä, että turvapaikka-asia tulisi voida saattaa varsinaiseen tuomioistuin-kontrolliin. Suomen oikeusjärjestelmässä valitusasioiden käsittely on poikkeuksellisesti annettu lautakuntatyypiselle toimielimelle esimerkiksi eläkeasioissa sekä työttömyysturvasioissa. Arvioitu valitusmäärä on painava näkökohta lautakuntatyypisen toimielimen hyväksymiselle valitusasteeksi, joten turvapaikkalautakunta valitusasteena on perusrakenteeltaan hyväksyttävissä oleva ratkaisu. Lautakunnan itsenäisen aseman ja lainkäyttöjärjestelmän yleisten periaatteiden kannalta on esitykseen kuitenkin tehtävä seuraavat tarkistukset:

— Turvapaikkalautakunnan tulee olla oikeusministeriön yhteydessä. Tällä turvataan lautakunnan toiminnan itsenäisyys varsinaiseen hallintoon nähden sekä vahvistetaan lautakunnan tuomioistuinluonnetta.

— Valitusta käsittelevän kokoonpanon puheenjohtajana tulee olla aina lakimiesjäsen. Lakimiesjäsenen puheenjohtajuus on yksi tällaisen lainkäyttöelimen minimiedellytyksistä. Samalla taataan kokoonpanojen yhdenmukaisuus tältä osin.

— Lautakunnan jaostojen kokoonpanon määrääminen ei voi kuulua valtioneuvostolle. Lainkäyttöelimen riippumattomuuteen ei sovi se, että hallintoviranomainen päättää tällaisesta työskentelyn sisäisestä järjestelystä. Lain säännöksillä voidaan järjestää riittävät yleiset rajat siihen, minkälaisia kokoonpanoja lainkäyttöelimestä voi olla.

Sisäasiainministeriön muutosesityksen mukaan turvapaikkalautakunnassa olisi kolmenlaisia *jäseniä*:

— lakimiesjäsenet eli puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, joiden tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita ja tuomarin tehtävään perehtyneitä,

— määrätyn tahon ehdotuksesta nimitettävät jäsenet eli ulkoasiainministeriön, oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Punaisen Ristin ehdottamat henkilöt, joille ei ole asetettu muodollisia kelpoisuusvaatimuksia, sekä

— muut jäsenet (”maallikkojäsenet”), joita lautakuntaan voidaan nimittää, mutta joiden kelpoisuusvaatimuksista ja vähimmäismäärästä ei olisi nimenomaisia säännöksiä.

Lakivaliokunnassa on käytännön laskuesimerkkien avulla todettu, että esitettyjen kokoonpanovaatimusten yhteensovittaminen tuo hankaluuksia lautakunnan asettamiseen ja sen työskentelyn käytännölliseen järjestämiseen. Sen vuoksi lakivaliokunta esittää vaatimusten muuttamista siten, että lautakunnan puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana olisi aina lakimiesjäsen ja muilta jäseniltä edellytettäisiin perehtyneisyyttä kansainväliseen oikeuteen, pakolaisasioihin tai ulkomaalaisasioihin. Näin muotoiltuna muiden jäsenten pätevyysvaatimus ei aiheuta nimittämistilanteissa turhia vaikeuksia, mutta varmistaa lautakunnan asian-tuntemuksen ja sen, että asiaan perehtyneet ministeriöt ja muut tahot voivat olla monipuolisesti edustettuina.

Lakivaliokunta pitää tarpeellisena säännöstä siitä, että lautakunta voi toimittaa *suullisen käsittelyn*. Tähän voitaisiin liittää viittaus siihen, että muilta osin sovelletaan laillista oikeudenkäyntijärjestystä soveltuvin osin.

Tarkemmat säännökset turvapaikkalautakunnasta voidaan antaa asetuksella. Asetuksessa tulisi olla säännökset turvapaikkalautakunnan täysistunnosta, joka tekisi periaatteellisesti tärkeät linjanvetoratkaisut ja huolehtisi jaostojen päätösten riittävästä yhdenmukaisuudesta. Jaostolla tulisi myös olla oma-aloitteisesti mahdollisuus siirtää periaatteellisesti tärkeäksi katsomansa asia täysistunnon käsiteltäväksi.

Kaiken edellä lausutun perusteella lakivaliokunta esittää, että lakiehdotuksen 35 § siirretäisiin uudelleen kirjoitettuna muutoksenhakua koskevaan 8 lukuun näin kuuluvana pykälänä:

”55 §

Turvapaikkalautakunta

Turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevissa asioissa on muutoksenhaku elimenä turvapaikkalautakunta. Lautakunta toimii oikeusministeriön yhteydessä.

Lautakunnassa on puheenjohtaja sekä vähintään kaksi varapuheenjohtajaa ja viisi muuta jäsentä. Jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. He voivat olla päätoimisia. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita ja tuomarin tehtäviin perehtyneitä. Muiden jäsenten tulee olla

kansainväliseen oikeuteen, pakolaisasioihin tai ulkomaalaisasioihin perehtyneitä.

Valtioneuvosto nimittää jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Jos lautakunnan jäsenen paikka vapautuu tai jos lautakunnan jäsenten määrää lisätään kesken toimikauden, nimitetään uusi jäsen jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Jäsenten oikeudesta pysyä tehtävässään on muutoin voimassa, mitä tuomarinviran haltijoista säädetään.

Lautakunta on päätösvaltainen, kun läsnä on vähintään puolet jäsenistä ja joista puheenjohtajana toimii lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja. Lautakunta voi toimia jaostoihin jakaantuneena. Jaosto on päätösvaltainen, kun läsnä on vähintään kolme jäsentä ja joista puheenjohtajana toimii lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja.

Lautakunta voi asian selvittämiseksi toimittaa suullisen käsittelyn, jossa voidaan kuulla asianosaisia, todistajia, asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä. Asian käsittelyssä lautakunnassa noudatetaan muutoin soveltuvin osin laillista oikeudenkäyntijärjestystä.

Turvapaikkalautakunnalla on päätoiminen sihteeri, jonka tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut. Sihteerin nimittää oikeusministeriö.

Tarkemmat säännökset turvapaikkalautakunnasta annetaan asetuksella."

Lakivaliokunnassa on myös pohdittu muutoksenhaun järjestämistä siten, että lautakunnan päätöksestä voisi valittaa oikeuskysymyksissä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ns. ennakkopäätöspäätöksellä. Korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta olisi tällöin hyvin rajoitettu ja koskisi laillisuuskyseksen kannalta vain sellaisia seikkoja, joista huolehtiminen kuuluu erityisesti ylimmän oikeusasteen tehtäviin. Tätä puoltaisi lainkäyttöjärjestelmämme perusteiden kannalta se, että ylin oikeusaste voisi ulkomaalaisasioissakin viime kädessä ratkaista ainakin sellaiset oikeuskysymykset, joilla on merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa asioissa, sekä huolehtia oikeuskäytännön yhtenäisyydestä.

Kun turvapaikkahakemuksen ratkaisemiseen aina sisältyy tarkoituksenmukaisuusharkintaa, minkä ratkaiseminen ei kuulu eikä sovellu

korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviin, valiokunta ei tässä tilanteessa esitä jatkovalitusjärjestelmän luomista. Valiokunta katsoo, että ulkomaalaiskeskuksen työruuhka on saatava puretuksi ja turvapaikkalautakunnan työ kunnolla käyntiin. Asiaa on kuitenkin seurattava ja mikäli epäkohtia ilmenee, esimerkiksi ulkomaalaisasioissa uhkaa muodostua muusta hallintolainkäytöstä keskeisiltä periaatteiltaan poikkeavaa käytäntöä, on lakia viipymättä esitettävä muutettavaksi.

5. Lakiehdotuksen henkilöstö- ja rahoitustarpeet

Hallituksen esityksen mukaan uudistus aiheuttaa muutostarpeita sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskuksen virkarakenteeseen, jotta työt voitaisiin järjestää ja suorittaa tarkoituksenmukaisesti. Henkilöstön lisäystarpeeseen tulee eniten vaikuttamaan pakolaisasioiden määrän kehittyminen, mikä ei tällä hetkellä ole täysin ennakoitavissa. Myös paikallispoliisissa sekä ulkoasiainministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ja työministeriön hallinnonaloille tulee lisähenkilöstön tarvetta lakiehdotuksen toteuttamisesta. Mitään arviota henkilöstön määrän lisäystarpeesta ei ole esitetty.

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksen toimeenpanosta aiheutuu valtiolle runsaasti muitakin kustannuksia kuin lisähenkilöstöstä aiheutuvia. Näidenkään määrää ei ole arvioitu.

Sisäasiainministeriön muutosehdotuksen mukaan uusi turvapaikkalautakunta aiheuttaa lisäkustannuksia, kun se tarvitsee päätoimisen sihteerin, tarvittaessa päätoimisia jäseniä ja kirjausjärjestelmän. Mitään arviota turvapaikkalautakunnan kustannuksista ei ole esitetty. Nämä kustannuksia ei ole myöskään sisällytetty vuoden 1991 tulo- ja menoarvioon. Sen sijaan on laskettu säästö, johon päästään, mikäli turvapaikkahakemusten käsittelyaikaa pystytään lyhentämään.

Lakivaliokunnan saama nykytilanteen pohjalta tehty arvio osoittaa, että turvapaikkalautakunnan palkkioista, henkilökunnan (10 henkilöä) palkoista ja palkkioista, toimitilojen vuokrista ja viraston toimistomenoista aiheutuu vuosittaisia kustannuksia noin 3,5 milj. markkaa. Lisäksi toiminnan käynnistämisenä vuonna toimitilojen, kalusteiden ja laitteiden hankinnasta aiheutuu noin 1 miljoonan markan kertameno.

Lakivaliokunta pitää välttämättömänä, että uuden ulkomaalaislain toteuttamiseen myönnetään riittävät voimavarat, jotta ulkomaalaiskeskuksen ruuhka saadaan puretuksi, hakeemukset käsitellyiksi kohtuullisessa ajassa ja ulkomaalaisten neuvonta- ja informaatiopalvelut toimiviksi. Myös turvapaikkalautakunnalle on heti alusta alkaen taattava riittävät voimavarat, jotta lautakunnan työ pääsee kunnolla käyntiin ja lautakunta voi uutena muutoksenhakuelimenä keskittyä tehtäviinsä ja luomaan uutta turvapaikkakäytäntöä.

6. Yksittäiset pykälä koskevat huomautukset

1 luku. Yleiset säännökset

2 §. *Avustajan ja tulkin käyttö.* Pykälän mukaan ulkomaalaisella on oikeus käyttää avustajia ja tulkkia tämän lain mukaisissa asioissa. Pykälän perusteluissa viitataan hallintomenettelylain 6 ja 22 §:ssä oleviin yleissääntöihin avustajien ja tulkin käyttämisessä sekä todetaan, että ulkomaalaisasioiden erityisluonteen takia lakiin ehdotetaan otettavaksi erillinen säännös avustajan ja tulkin käytöstä.

Pykälässä säädetään vain oikeudesta käyttää avustajia ja tulkkia. Siinä ei oteta kantaa siihen, kuka hankkii avustajan ja tulkin ja kuka maksaa kulut.

Lakivaliokunta toteaa, että ulkomaalaisella on oikeus yleiseen oikeusapuun yleisestä oikeusaputoiminnasta annetun lain nojalla. Sen sijaan kustannusten korvaamista on selkeytettävä. Lakivaliokunta esittää, että sitä koskeva säännös otettaisiin 10 luvun erinäisiin sääntöksiin.

Myös tulkitsemisen järjestämisestä on tarpeen erillinen säännös. Lakivaliokunta esittää, että sekin sijoitettaisiin 10 luvun erinäisiin sääntöksiin.

5 §. *Muukalaispassi ja 6 §. Pakolaisen matkustusasiakirja.* Pykälien mukaan sekä muukalaispassiin että pakolaisen matkustusasiakirjaan voidaan tehdä merkintä siitä, että haltijan henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan.

Useissa valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa tällaista merkintää on pidetty henkilön yksityisyyttä loukkaavana ja liikkumisvapautta rajoittavana. Lisäksi on viitattu siihen, ettei asiaa ole perusteltu muutoin kuin

maininnalla ”on tärkeätä, että merkintä voidaan tehdä”. Näissä asiantuntijalausunnoissa on esitetty säännösten poistamista lakiehdotuksesta.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää sääntöksiä perusteltuina. Ne ovat välttämättömiä kansainvälisen rikollisuuden torjumiseksi ja valtion turvallisuuden takia. Säännösten sanamuodon ”voidaan tehdä” vuoksi valiokunta kuitenkin korostaa pitäväänsä tärkeänä suurta johdonmukaisuutta merkintöjen tekemisessä.

10 §. *Pohjoismaiden kansalaisten maahantulo, oleskelu ja työnteke.* Pykälässä on viittaus säännös pohjoismaiseen passintarkastussopimukseen.

Valiokunta toteaa, että pykälän lopussa oleva sana ”kesken” pitää olla ”kanssa” niin kuin voimassa olevassakin laissa. Muutoin säännöksestä saa sen kuvan, että muut pohjoismaat voisivat sopia keskenään Suomea koskevasta asiasta.

2 luku. Matkailu

11 §. *Viisumi ja 12 §. Viisumilajit.* Lakiehdotuksen 11 §:ssä määritellään viisumin käsite ja 12 §:ssä säännellään eri viisumilajit. Kumpaankin pykälään sisältyy säännös paluuviusmista.

Paluuviusumi on osoittautunut käytännössä hankalaksi ja myös tarpeettomaksi. Sen vuoksi lakivaliokunta esittää, että paluuviusumia koskevat säännökset poistettaisiin lakiehdotuksesta.

3 luku. Oleskelu

18 §. *Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla.* Pykälän 2 kohdan mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää ulkomaalaiselle, joka tulee opiskelemaan Suomessa olevaan oppilaitokseen, jos hänen toimeentulonsa on turvattu. Pykälän perustelujen mukaan opiskelijalta voidaan edellyttää elinkustannusten kattamisen vakuudeksi suomalaista pankkitalletusta. Rahatalletusta ei kuitenkaan vaadittaisi, jos opiskelija on opiskeluun varten saanut stipendin tai apurahan tai osallistuu sopimukseen perustuvaan opiskelijavaihtoon.

Pankkitalletusta koskeva vaatimus on epäta-
vanomainen Suomen oikeusjärjestelmässä. La-
kivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tal-
letuksen vaatiminen perustuu kansainväliseen
käytäntöön. Lakivaliokunta katsoo, että suo-
malaisessa käytännössä muunkin vakuuden
kuin pankkitalletuksen tulee riittää.

4 luku. Työnteko

25 §. *Työlupavelvollisuudesta vapautetut.* Pykälän mukaan työlupaa ei vaadita pysyvän
oleskeluluvan saaneilta, tietyiltä määräaikaisen
työluvan saaneilta eikä oleskeluluvan saaneilta
opiskelijoilta osa-aikaiseen tai loma-aikaiseen
työntekoon. Lisäksi asetuksella säädetään,
missä ammatissa, toimessa tai tehtävässä ulko-
maalainen ei tarvitse työlupaa.

Valiokunta pitää työlupabyrokratian vähen-
tämistä myönteisenä. Valiokunta korostaa kui-
tenkin, että työlupakäytännössä on pyrittävä
nykyistä parempaan johdonmukaisuuteen ja
yhdenmukaisuuteen. Esimerkiksi opiskelijoi-
den osa-aikaisen ja loma-aikaisen työn määrit-
telystä on ollut jatkuvasti vaikeasti ymmärret-
täviä eroavaisuuksia, samoin tulkinnassa siitä,
ketkä kuuluvat asetuksella työluvasta vapautet-
tujen ammattien piiriin.

26 §. *Työluvan myöntäminen.* Pykälässä on
säännökset siitä, miten toimivalta työluvan
myöntämisessä jakautuu Suomen edustustojen,
työviranomaisen, sisäasiainministeriön ja pai-
kallispoliisin kesken.

Pykälä on osoittautunut vaikealukaiseksi.
Säännösten selkeyttämiseksi valiokunta esittää
pykälän kirjoitustavan muuttamista niin, että
se asiasisältöä muuttamatta jaetaan kolmeen
momenttiin seuraavasti:

”Ulkomailla työluvan myöntää 17 §:n 1
momentissa mainittu edustusto. Edustus-
ton tulee ennen työluvan myöntämistä
hankkia työviranomaisen lausunto. Mil-
loin edustusto pyytää sisäasiainministeriöl-
tä lausunnon oleskeluluvasta, sisäasiain-
ministeriö hankkii työviranomaisen lau-
sunnon.

Maassa olevalle ulkomaalaiselle, jolla
on määräaikainen oleskelulupa, työluvan
myöntää työviranomainen. (Poist.)

Maassa olevalle ulkomaalaiselle, jolla ei
ole oleskelulupaa, työluvan myöntää sisä-
asiainministeriö tai paikallispoliisi oleske-

lulun yhteydessä. Tällöin tulee ennen
työluvan myöntämistä hankkia työviran-
omaisen lausunto.

28 §. *Työlupaa varten vaadittavat selvityk-
set.* Pykälän mukaan työlupahakemukseen voi-
daan edellyttää selvitys siitä, onko hakijaa
aikaisemmin rangaistu rikoksesta.

Pykälän perustelujen mukaan selvityksenä
voidaan esittää suomalaista rikosrekisterinotet-
ta vastaava selvitys. Hakija ei yleensä voi
saada tällaista virallista paperia haltuunsa.
Näin ollen valiokunta katsoo, että hakijan
hakemuksessaan antamaa vakuutusta on pidet-
tävä riittävänä varsinkin, kun viranomaisilla
on mahdollisuuksia selvittää asia viran puoles-
ta. Rangaistuslajit, -tapa ja -taso vaihtelevat
maasta toiseen, mutta vapausrangaistusta pide-
tään yleisesti sellaisena seikkana, että sillä voi
olla vaikutusta työluvan myöntämiseen. Tä-
män vuoksi lakivaliokunta esittää säännöksen
muuttamista niin, että hakijalta voidaan vaatia
tieto siitä, onko hänet tuomittu vapausrangais-
tukseen.

29 §. *Työnantajan velvollisuudet.* Pykälän 2
momentin mukaan työnantajan tulee antaa
työsuhteen ehtojen osalta vakuutus siitä, että
ne vastaavat suomalaisiin työntekijöihin nou-
datettavaa käytäntöä.

Työsuhteella voi kuitenkin olla liittymiä use-
ampaan valtioon. Tätä ei ole otettu huomioon
2 momentin säännöksissä eikä perusteluissa.
Lakivaliokunta katsoo, että selkeyden vuoksi
pykälään tulisi lisätä uudeksi 3 momentiksi
viittaussäännös seuraavasti:

”Työsuhteeseen, jolla on liittymä use-
ampaan valtioon, noudatetaan, mitä siitä
on erikseen säädetty.”

5 luku. Suoja vainoa vastaan

30 §. *Turvapaikan antaminen.* Lakivalio-
kunnan kannanotto pykälän perusteluihin ja
esitys pykälän korjaamiseksi on esitetty edellä
jaksossa 3. Oikeus turvapaikkaan.

31 §. *Turvapaikan epääminen.* Lakivalio-
kunnan edellä 30 §:n kohdalla omaksumasta
kannasta seuraa, että 31 § on poistettava la-
kiesityksestä.

Pykälän poistaminen johtaa siihen, että jäljempänä seuraavien pykälien numerointi muuttuu. Myös lakiehdotuksessa olevat pykäläviitaukset on tarkistettava. — Valiokunta esittää jäljempänä muitakin pykälien numerointiin vaikuttavia muutoksia.

31 (32) §. *Oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi.* Pykälän mukaan ulkomaalaiselle, jolle ei anneta turvapaikkaa, voidaan kuitenkin tietyn edellytyksin myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi.

Lakiehdotuksen säännöksistä ei selkeästi ilmene, mikä viranomainen myöntää oleskeluluvan tämän pykälän nojalla. Tarkoitus on, että luvan myöntää 19 §:n pääsäännön mukaisesti sisäasiainministeriö. Lakivaliokunta esittääkin, että 31 (32) §:n viimeistä lausetta täydennetään seuraavasti:

”... sisäasiainministeriö voi myöntää oleskeluluvan Suomessa suojelun tarpeen vuoksi.”

33 (34) §. *Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen.* Lakivaliokunta on edellä esittänyt hyväksyttäväksi sisäasiainministeriön muutostietoksen, jonka mukaan turvapaikkahakemuksen ratkaisee sisäasiainministeriö. Tämän vuoksi pykälän toinen virke on poistettava.

Voimassa olevien säännösten mukaan ulkomaalaiskuraattorille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi turvapaikkahakemuksen valmistavassa käsittelyssä. Lakiehdotukseen ei ole eikä myöskään erilliseen hallituksen esitykseen n:o 169 laiksi ulkomaalaisvaltuutetusta ole otettu ulkomaalaisvaltuutettua koskevaa vastaavaa säännöstä, koska tarkoituksena on ollut, että ulkomaalaisvaltuutettu voisi olla sosiaali- ja terveysministeriön edustajana turvapaikkalautakunnassa. Kun turvapaikkalautakunnasta ollaan nyt muodostamassa muutoksenhakuelintä, ei kaavailtu järjestely ulkomaalaisvaltuutetun osalta ole mahdollinen. Jotta ulkomaalaisvaltuutetun toimiala ei kapenisi nykyisestäään, lakivaliokunta esittää, että pykälään lisätään uusi 2 momentti seuraavasti:

”Ulkomaalaisvaltuutetulle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi turvapaikkahakemuksen käsittelyssä, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.”

35 §. *Turvapaikkalautakunta.* Edellä jaksossa 4. Turvapaikan myöntämismenettely esitetyn mukaisesti pykälä on poistettava lakiehdotuksesta.

36 §. *Turvapaikkahakemusta koskevien asiakirjojen salassapito.* Pykälän mukaan turvapaikkahakemusta koskevat asiakirjat ja asiassa annettu päätös on pidettävä salassa, jollei turvapaikanhakija anna suostumusta tai sisäasiainministeriö erittäin painavasta syystä lupaa niitä koskevien tietojen antamiseen julkisuuteen.

Säännösehdotus on poikkeus hallinnossa noudatettavasta julkisuusperiaatteesta. Vastavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa laissa eikä lakiehdotuksen perusteluissa ole selvitetty, miksi säännös olisi tarpeen. Ilmeisesti pyrkimyksenä on suojata turvapaikanhakijaa.

On tulkinnanvaraista, mitä asiakirjoja säännös on tarkoitettu kattamaan. Turvapaikkahakemuksen lisäksi turvapaikka-asiassa kertyy eri viranomaisten, kuten ulkoasiainministeriön ja suojelupoliisin, lausuntoja, jotka voivat olla salassapidettäviä kokonaan muista syistä kuin turvapaikan hakijan suojaamisen vuoksi. Tällaisten asiakirjojen julkisuuteen saattaminen ei voi olla turvapaikanhakijan tahdon varassa.

Luvan tietojen antamiseen voi säännösehdotuksen mukaan antaa myös sisäasiainministeriö. Sen sijaan muutoksenhakuviranomainen ei voisi päättää oman päätöksensä ja sen asiakirja-aineiston julkisuudesta.

Turvapaikanhakija saatetaan joutua ottamaan säilöön, jolloin oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain säännökset tulevat noudatettaviksi. Tällöin säilöönnotetun turvapaikanhakijan nimi ja asiassa annetun ratkaisun päätöslauselma sovellettuine lainkohtineen tulevat julkisiksi. Pykälän yhteydessä ei ole lainkaan harkittu asian tätä puolta.

Säännösehdotus ei edellä esitetyn perusteella ole onnistunut. Valiokunta katsoo, että yleisten salassapitoa koskevien säännösten täydennykseksi tarvitaan säännös, joka kattaa ainoastaan turvapaikan hakijan, hänen lähiomaisensa tai muun vastaavan henkilön turvallisuuden. Lakivaliokunta esittääkin, että pykälä kirjoitettaisiin uudelleen niin, että turvapaikkaa, pakolaisuuden lakkaamista tai turvapaikan hakijan säilöönottoa koskevan asian käsittelyssä saadut tiedot on, sen lisäksi mitä muutoin säädetään salassapidosta, pidettävä salassa, jos

tiedon julkistaminen saattaisi vaarantaa turvapaikan hakijan tai hänen läheisensä turvallisuutta.

Näin korjattuna pykälä ei enää kuulu 5 lukuun, vaan se olisi yleisenä salassapittoa koskevana säännöksenä siirrettävä 10 luvun erinäisiin säännöksiin.

35 (38) §. Pakolaisuuden lakkaaminen. Pykälässä on pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen sisältyvä säännös pakolaisaseman lakkaamisesta.

Lakiehdotus ei sisällä säännöstä siitä, miten pakolaisaseman lakkaaminen todetaan — mikä viranomainen päättää asiasta ja onko päätöksestä valitusoikeus. Perustelujen mukaan pakolaisaseman lakkaaminen olisi itsestään vaikuttava tosiseikka, josta ei tehtäisi erillistä päätöstä ja joka voitaisiin todeta jonkin lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä.

Pakolaisen oikeusturvan kannalta on kuitenkin tärkeää, että häneltä ei voida mielivaltaisesti riistää hänen pakolaisasemaansa ja että hänellä on tieto siitä, milloin hänen mainittuun asemaansa perustuvat oikeudet ovat lakanneet olemasta olemassa. Säännös, jossa määriteltäisiin erityinen menettely pakolaisaseman lakkaamisesta päättämiseksi, on siten tarpeellinen. Päätöksestä tulisi olla myös valitusoikeus turvapaikkalautakuntaan. Tästä valiokunta esittää säädettäväksi jäljempänä 56 (58) §:ssä.

Valiokunta esittää, että 35 (38) §:ään lisätään uusi 2 momentti seuraavasti:

”Pakolaisuuden lakkaamisesta päättää sisäasiainministeriö.”

6 luku. Maahantulon estäminen ja maasta poistuminen

36 (39) §. Rajalta käännättämisen perusteet. Pykälän 7 kohdan mukaan rajalta voidaan mm. käännättää ulkomaalainen, jonka voidaan perustellusti olettaa ryhtyvän Suomessa luvattomaan tiedustelutoimintaan.

Luvanvaraista tiedustelutoimintaa vieraassa maassa ei ole olemassa. Valiokunta esittää, että voimassa olevassakin laissa käytetty sanonta ”luvaton tiedustelutoiminta” muutettaisiin sanonnaksi ”laiton tiedustelutoiminta”.

38 (41) §. Rajalta käännättämisestä päättäminen. Edellä jaksossa 4. Turvapaikan myön-

tämismenettely on todettu, että turvapaikkahakemusten ns. nopeutetun käsittelyn käyttöönotto edellyttää pykälän 3 momentin loppuosan tarkistamista. Lakivaliokunta esittää, että 3 momentin toinen virke muutetaan näin kuuluvaksi:

”... Jos ulkomaalainen on hakenut turvapaikkaa Suomessa, päätöstä ei kuitenkaan saa tehdä ennen kuin sisäasiainministeriö on ratkaissut turvapaikkahakemuksen ja sen, onko edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiselle 20 §:n nojalla.”

39 (42) §. Maasta karkottamisen perusteet. Pykälän 5 kohdan mukaan maasta voidaan karkottaa ulkomaalainen, joka on ryhtynyt tai jonka voidaan perustellusti olettaa ryhtyvän luvattomaan tiedustelutoimintaan.

Lakivaliokunta viittaa edellä 36 (39) §:n kohdalla esitettyyn ja esittää sanan ”luvaton” muuttamista sanaksi ”laiton”.

7 luku. Turvaamistoimet

45 (48) §. Säilöönotto. Pykälässä on säännökset siitä, millaisten edellytysten vallitessa ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön.

Säännöksiä muutettiin keväällä 1990 ja ne on lähes sellaisenaan otettu tähän lakiehdotukseen. Näin ollen lakivaliokunta viittaa mietinnössään n:o 4 esittämiinsä kannanottoihin korostaen ja täydentäen niistä seuraavia:

— Säännöksiä käytäntöön sovellettaessa tulee aina ensisijaisesti selvittää muiden vaihtoehtojen kuin säilöönoton käyttämistä ja turvautua säilöönottoon vasta kun muita keinoja ei voi pitää riittävinä.

— Lasten säilöönoton erityismenettelyä koskeva ikäraja on nyt ehdotettu korotettavaksi 18 vuoteen, mikä vastaa YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen säännöksiä.

Tällä kohdin pykälän perusteluissa on selostettu yleissopimuksen 37 artiklan määräystä, jonka mukaan vapaudenriiston kohteeksi joutunut lapsi tulee pitää erillään aikuisista, paitsi silloin kun katsotaan olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin. Jokaisella lapsella on tämän artiklan mukaan oikeus pitää yhteyttä perheeseensä. Tästä luonnollisesti seuraa, että jos koko perhe otetaan säilöön, perhe on pyrittävä pitämään yhdessä.

Lakivaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnan harkittavaksi, tulisiko 45 (48) §:ää vielä täydentää em. 37 artiklan määräyksen johdosta siten, että säilöön otettu lapsi on pidettävä erillään aikuisista, paitsi silloin kun katsotaan olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin.

— Säilöönottoasioissa on huolehdittava siitä, että säilöön otetulla henkilöllä on mahdollisuus asianmukaiseen oikeusapuun. Kun oikeuskäytäntö on osoittautunut horjuvaksi, lakivaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle, että se edellyttäisi hallituksen huolehtivan siitä, että maksuttomasta oikeudenkäynnistä annettua lakia esitetään tarkistettavaksi niin, että myös ulkomaalaisen säilöön ottamista koskevat asiat yksiselitteisesti kuuluisivat lain piiriin.

47 (50) §. Säilöön otosta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely. Pykälässä on säännökset määräajoista, joilla turvataan ihmisoikeussopimusten edellyttämä säilöönottopäätöksen pikainen saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Valiokuntakäsittelyssä on havaittu, että myös 1 momentin määräaikoja laskettaessa olisi tarpeen 2 momentissa oleva säännös, ettei säädettyjen määräaikojen laskemisesta annetun lain 5 §:ää sovelleta. Epäkohdan korjaamiseksi valiokunta esittää, että 2 momentin maininta määräaikojen laskemisesta poistettaisiin ja pykälään lisättäisiin uudeksi 4 momentiksi 1 ja 2 momenttia koskeva yhteinen määräaikaviittaus näin kuuluvana:

”Laskettaessa 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja määräaikoja ei sovelleta säädettyjen määräaikojen laskemisesta annetun lain (150/30) 5 §:ää.”

8 luku. Muutoksenhaku

55 § (uusi). Turvapaikkalautakunta. Lakivaliokunta viittaa edellä jaksossa 4. Turvapaikan myöntämismenettely lausuttuun ja esittää, että turvapaikkalautakuntaa koskeva uusi pykälä sijoitetaan lakiehdotuksen 55 §:ksi.

56 (58) §. Muutoksenhaku turvapaikkalautakunnan päätökseen. Pykälässä on säännökset siitä, miten turvapaikkahakemusta koskevasta ensimmäisen asteen ratkaisusta voi valittaa (eli miten turvapaikkalautakunnan päätöksestä valitaan valtioneuvostoon).

Edellä jaksossa 4. Turvapaikan myöntämismenettely lakivaliokunta on puoltanut sisäasiainministeriön muutosesitystä, jonka mukaan sisäasiainministeriö ratkaisee turvapaikkahakemuksen ja sen päätöksestä on valitusoikeus turvapaikkalautakuntaan. Tätä muutoksenhakupykälää on tämän periaateratkaisun mukaisesti tarkistettava.

Edelleen valiokunta on edellä 35 (38) §:n kohdalla esittänyt lakia täydennettäväksi niin, että pakolaisuuden lakkaamisesta päättäisi sisäasiainministeriö, jonka päätöksestä voisi valittaa turvapaikkalautakuntaan. Myös tätä valitusta koskevat säännökset olisi otettava pykälään.

Lakivaliokunta esittääkin, että pykälä ja sen otsikko muutettaisiin kuulumaan näin:

”56 §

Muutoksenhaku turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevaan sisäasiainministeriön päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön sisäasiainministeriön turvapaikkaa tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätöksen, voi valittaa päätöksestä turvapaikkalautakuntaan 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta niin kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) säädetään. (Poist.)”

59 (61) §. Valitusmenettely. Pykälään sisältyy mm. säännökset siitä, miten valittajien on toimitettava valituskirja viranomaiselle.

Pykälän perustelujen mukaan valituskelpoisiin päätöksiin tulisi liittää valitusosoitus. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole tätä koskevaa säännöstä.

Muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) 12 §:n mukaan ministeriöiden päätöksiin on liitettävä valitusosoitus ainoastaan silloin, kun niin on erikseen säädetty. Tästä syystä lakivaliokunta esittää, että lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan niihin sisäasiainministeriön päätöksiin, joista saa valittaa, on liitettävä valitusosoitus. Lakiehdotuksen systematiikan mukaan säännös sopisi parhaiten omaksi pykäläkseen heti muutoksenhaku sisäasiainministeriön päätöksestä koskevan 57 (59) §:n jälkeen. Uusi pykälä voisi kuulua näin:

”58 §

Valitusosoitus

Sisäasiainministeriön päätökseen, josta saa valittaa, on liitettävä valitusosoitus.”

63 §. *Tiedoksianto.* Pykälässä on säännökset siitä, miten ulkomaalaislain nojalla tehdyt päätökset annetaan tiedoksi ulkomaalaiselle.

Pykälä on luonteeltaan yleinen ja koskee siten kaikkia lain perusteella tehtäviä päätöksiä. Näin ollen se ei kuulu muutoksenhakua koskevaan 8 lukuun, vaan 10 luvun erinäisiin säännöksiin. Valiokunta esittääkin pykälän siirtämistä 10 lukuun.

64 §. *Vieraan kielen käyttö.* Pykälän mukaan ulkomaalaisella on oikeus saada tieto häntä koskevasta päätöksestä vieraalla kielellä.

Pykälä on samoin kuin edellinen 63 § luonteeltaan yleinen, kaikkia ulkomaalaislain nojalla tehtäviä päätöksiä koskeva. Näin ollen säännös on syytä poistaa 8 luvusta ja siirtää 10 luvun erinäisiin säännöksiin.

9 luku. *Rangaistussäännökset*

62 (66) §. *Työnantajan ulkomaalaisrikkomus.* Pykälän mukaan työnantajalle, joka ottaa palvelukseensa ulkomaalaisen, jolla ei ole vaadittavaa työlupaa, voidaan tuomita sakko-rangaistus.

Kansainvälisen ILO:n yleissopimuksen n:o 143 mukaan ulkomaalaisten työntekijöiden laittomaan työhönottoon on sovellettava sellaisia rikosoikeudellisia rangaistuksia, joiden piiriin kuuluu myös vankeusrangaistus. Suomi ei ole liittynyt sopimukseen, koska Suomen lainsäädäntö ei ole vastannut sopimuksen vaatimuksia. Eduskunnan ja hallituksen hyväksymän suosituksen mukaan tavoitteena on kuitenkin noudattaa sopimusta tulevassa lainsäädäntötyössä. Näin ollen valiokunta esittää pykälän muuttamista niin, että rikkomus muutetaan työnantajan *ulkomaalaisrikkokseksi*, josta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen *enintään kuudeksi kuukaudeksi*.

Rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksutun systematiikan mukaan kaikki vapausrangaistuksen sisältävät säännökset sijoitetaan rikoslakiin. Kun kokonaisuudistus etenee työrikkoksiin, on po. pykälä syytä siirtää rikoslakiin ja muuttaa ulkomaalaislain säännös viittaussäännökseksi.

10 luku. *Erinäiset säännökset*

64 § (uusi). *Salassapidettävät tiedot.* Lakivaliokunta viittaa edellä 36 §:n kohdalla lausumaansa ja esittää, että tarpeellisenä pidettävä salassapidettäviä tietoja koskeva uusi pykälä otettaisiin tähän näin kuuluvana:

”64 §

Salassa pidettävät tiedot

Turvapaikkaa, pakolaisuuden lakkaamista tai turvapaikan hakijan säilöönottoa koskevan asian käsittelyssä saadut tiedot on, sen lisäksi mitä muutoin säädetään salassapidosta, pidettävä salassa, jos tiedon julkistaminen saattaisi vaarantaa turvapaikan hakijan tai hänen läheisensä turvallisuutta.”

65 (63) §. *Tiedoksianto.* Lakivaliokunta viittaa edellä 63 §:n kohdalla lausumaansa ja ehdottaa, että hallituksen esityksen 63 § sijoitetaisiin lakiehdotuksen 65 §:ksi.

66 § (uusi). *Yleinen oikeusapu.* Lakivaliokunta on edellä 2 §:n kohdalla todennut, että yleisestä oikeusavusta aiheutuneiden kustannusten korvaamista valtion ja kuntien kesken on tarpeen selkeyttää. Yleisten periaatteiden mukaista on, että valtio vastaa turvapaikka-asiassa annetusta yleisestä oikeusavusta aiheutuneista kustannuksista. Lakivaliokunta esittää, että lakiin otettaisiin kustannusten jakoa koskeva uusi pykälä seuraavasti:

”66 §

Yleinen oikeusapu

Jos ulkomaalaiselle on turvapaikka-asiassa annettu yleistä oikeusapua, suoritetaan valtion varoista kunnalle korvaus oikeusavusta aiheutuneista kustannuksista. Korvauksen määrää laskettaessa perusteena käytetään oikeusministeriön yleisestä oikeusaputoiminnasta annetun lain 27 a §:n nojalla vahvistamia laskentaperusteita.”

67 § (uusi). *Tulkitseminen.* Lakivaliokunta on edellä 2 §:n kohdalla todennut, että tulkitsemisen järjestämisestä on tarpeen ottaa säännös lakiin.

Lakivaliokunta katsoo, että tulkitsemista koskevan säännöksen tulisi vastata hallintomenettelylain 22 §:n periaatetta, että viranomaisen vastaa tulkitsemisesta silloin, kun asia voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, ja että muussa tapauksessa viranomainen voi erityisesti syystä huolehtia tulkitsemisesta. Tätä sääntöä tulisi kuitenkin täydentää sillä, että turvapaikka-asiassa viranomainen huolehtisi aina tulkitsemisesta.

Lakivaliokunta on edellä esittänyt 64 §:n vieraan kielen käyttöä koskevan säännöksen siirtämistä 10 lukuun. Se on osittainen poikkeus hallintomenettelylain tulkitsemissäännöksestä. Kokonaiskuvan saamiseksi lakivaliokunta esittää tämän säännöksen liittämistä yhteen ulkomaalaislain muun tulkitsemissäännöksen kanssa.

Lakivaliokunta katsoo, että tavoitteena pitäisi olla, että ulkomaalaisella on oikeus saada häntä koskevasta päätöksestä tieto sellaisella kielellä, jota hän ymmärtää. Tähän on pyrittävä tulkkipalveluja hyväksi käyttämällä.

Lakivaliokunta esittää, että lakiin otetaan tulkitsemista koskeva uusi pykälä, joka sisältää myös 64 §:ään ehdotetun säännöksen, näin kuuluvana:

”67 §

Tulkitseminen

Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta, jos ulkomaalainen turvapaikka-asiassa tai tämän lain mukaisessa asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, ei osaa viranomaisessa kielilain (148/22) mukaan käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi.

Erityisestä syystä viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta muussakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa tämän lain mukaisessa asiassa.

Ulkomaalaisella on oikeus saada häntä koskevasta päätöksestä tieto vieraalla kielellä siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.”

69 (68) §. *Tiedottaminen ulkomaalaisvaltuutetulle.* Pykälässä luetellaan ne päätökset, joista on viipymättä tiedotettava ulkomaalaisvaltuutetulle.

Pykälän luettelosta on havaittu puuttuvan viittaus 33 ja 38 §:ään. Viittaus 56 §:ään on kahteen kertaan. Valiokunta esittää näiden virheiden korjaamista 1 momentissa.

Valiokunnan mielestä olisi asianmukaista, että sisäasiainministeriö neuvottelisi sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tavasta, jolla päätökset saatetaan ulkomaalaisvaltuutetun tietoon. Valiokunta esittää tätä koskevan lisäyksen tekemistä pykälän 2 momenttiin.

71 (70) §. *Poikkeusmääräysten antaminen.* Pykälän mukaan valtioneuvostolla on sodan aikana tai sodan vaaran uhatessa taikka muiden näihin verrattavissa olevien poikkeusolojen vallitessa valta antaa ulkomaalaislain säännöksistä ja sen nojalla annetuista määräyksistä poikkeavia määräyksiä.

Pykälän perustelujen mukaan pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 30 §:ää, joskin poikkeusmääräysten antamisen edellytyksiä on tarkistettu ihmisoikeussopimusten vaatimusten johdosta.

Lakivaliokunta katsoo, että tehtyjen tarkistusten johdosta po. 71 (70) § ei laajuudeltaan enää vastaa voimassa olevan lain 30 §:ää, vaan on olennaisesti suppeampi. Lakivaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle, että se tutkisi, ovatko esitetyt tarkistukset välttämättömiä kansainvälisten sopimusten takia, vai voitaisiinko voimassa oleva 30 § siirtää sellaisenaan uuteen lakiin.

74 (73) §. *Voimaantulo.* Pykälässä on lain voimaantulosäännös avonaisena.

Lakivaliokunta katsoo, että lain pikainen voimaantulo edesauttaisi ulkomaalaiskeskuksessa olevan ruuhkan purkamista, kun eri lupien myöntäminen jakaantuisi useammalle viranomaiselle. Myös turvapaikkahakemusten nopeutetun käsittelyn käyttöönotto voi aikaa myöten tuoda helpotusta ja tasapainottaa ulkomaalaiskeskuksen työtilannetta. Lakivaliokunta katsoo, että laki olisi pyrittävä saamaan voimaan jo maaliskuun 1 päivänä 1991.

Korjattu lakiteksti. Lakivaliokunta on edellä esittänyt useita sellaisia muutoksia, poistoja ja uusia pykäläiä, joiden takia lakiehdotuksen pykälien numerointia on muutettava. Tämä johtaa siihen, että myös pykälissä olevat viittaukset on tarkistettava kauttaaltaan ja avattava sellaisiakin pykäläiä, joihin ei esitetä varsinaisia muutoksia. Jotta tämän lausunnon sisältämät

muutosehdotukset ja niiden aiheuttamat heijastusvaikutukset näkyisivät selvästi, lakivaliokunta liittää lausuntoonsa ulkomaalaislakiehdotuksen lakitekstin, johon on kirjattu kaikki lakivaliokunnan esittämät muutokset heijastusvaikutuksineen.

Edellä lausutun perusteella lakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotusta hyväksyttäessä otettaisiin huomioon edellä esitetyt huomautukset.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Björkstrand, varapuheenjohtaja Urpilainen ja jäsenet Hacklin (osittain), Häkämies, Jokinen,

Jätteenmäki, Linnainmaa, Moilanen, Niinistö, Paloheimo, Pohjola, Ryyänen, Taina, Tykkyläinen, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö.

Eriäviä mielipiteitä

I

Lakivaliokunta on esittänyt lausunnossaan ulkoasiainvaliokunnalle lukuisia muutoksia hallituksen esitykseen ulkomaalaislaiksi. Valiokunnan esittämät muutokset ovat perusteltuja ja parantavat toteutuessaan lakiehdotusta merkittävästi, sekä lähentävät sitä olemassa olevaa pakolaistilannetta paremmin vastaavaksi. Hallituksen esittämässä muodossa lakiehdotus ei enää vastannut tämän päivän muuttuneita tarpeita.

Lakivaliokunnan lausunnosta ulkoasiainvaliokunnalle jää kuitenkin puuttumaan eräitä tärkeitä pitämiäni muutoksia. Tämän takia en katso voivani yhtyä kaikilta osin valiokunnan lausuntoon, vaan haluan korostaa lisäksi seuraavia asioita:

Käsitykseni mukaan lakivaliokunnan olisi tullut poistaa lain 1 §:n 3 momentti, sillä normaalissakaan lain soveltamisessa ei rajoiteta kenenkään oikeuksia tarpeettomasti.

Valiokunta ei ole esittänyt hyväksymäänsä ”nopeutettua menettelyä” säädettäväksi lakitasoisella säädöksellä, vaan on lausunnossaan todennut: ”Nopeutetussa menettelyssä noudetaan YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimeenpanevan komitean suosituksia ja asetuksella annetaan tätä koskevat säännökset, joilla asianmukainen ja riittävän perusteellinen käsittely turvataan.”

En voi hyväksyä sitä, että näin merkityksellisissä asioissa käsittelyyn sisältyvät yksityiskohdalliset määräykset annettaisiin pelkästään asetuksen tasoisella säädöksellä, jonka sisältöön eduskunnalla ei ole mahdollisuutta puuttua.

Käsitykseni mukaan valiokunnan olisi tullut muuttaa valiokunnan numeroimaa 38 §:ää siten, että pykälään olisi sisällytetty lain tasoisella säännöksellä nopeutettua menettelyä tarkoittava ”välitön toimeenpano”, joka sisältyy lakialoitteeseeni n:o 131. Tämä takaisi suuremmalla todennäköisyydellä yhtenäisen menettelyn ja sen kautta myös samantasoisien kohtelun kaikille maahamme pyrkiville turvapaikan hakijoille.

Valiokunta on lain perusteluissa pitänyt välttämättömänä, että turvapaikka- ym. hakemukset käsitellään sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskuksessa kohtuullisessa ajassa ja että ruuhkat saadaan puretuiksi. Lakivaliokunnan olisi käsitykseni mukaan tullut edellyttää, että lain voimaantulon jälkeen muun muassa ulkomaalaiskeskuksen riittävällä voimavarojen lisäämisellä turvattaisiin se, että hakemukset pystyttäisiin käsittelemään pääsääntöisesti noin yhden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä.

Helsingissä 20 päivänä joulukuuta 1990

Raimo Vistbacka

II

Uusi ulkomaalaislaki antaa hyvät lainsäädännölliset edellytykset ulkomaalaisten oleskelu- ja työlupien käsittelyyn sekä turvapaikan hakijoiden aseman selvittämiseen. On myönteistä, että uudistus on saatu aikaan laajan yhteisymmärryksen vallitessa. Järjestelmä ei kuitenkaan toimi tehokkaasti ellei ulkomaalaiskeskuksen voimavaroja tuntuvasti lisätä.

Kuukausia kestävä päätöksen odottaminen ja epävarman tilanteen pitkittyminen aiheuttaa turvapaikan hakijalle turvattomuutta ja mielenterveydellisiä ongelmia. Hakemuksen käsittelyaikana pakolainen aiheuttaa yhteiskunnalle huomattavia kuluja, koska hän ei saa tehdä työtä elättääkseen itsensä ja perheensä. Odotusajan pitkittyminen on kaikkien osapuolten etujen vastaista ja se osaltaan ruokkii ulkomaalaisvastaisia ennakkoluuloja.

Helsingissä 20 päivänä joulukuuta 1990

Anneli Jäätteenmäki
Eeva-Liisa Moilanen

Edellä esitetyn perusteella katsomme,

että lakivaliokunnan lausunnossa olisi tullut esittää seuraavaa lausumaa:

”Lakivaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle, että se mietinnössään edellyttäisi hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin riittävien voimavarojen turvaamiseksi uuden ulkomaalaislain tarkoituksen saavuttamiseksi, jotta ulkomaalaiskeskuksen ruuhka saadaan puretuksi ja hakemukset käsitellyiksi pääsääntöisesti yhden kuukauden määräajassa. Lisäksi valiokunta edellyttää, että hallitus kehittää ulkomaalaisten neuvonta- ja informaatiopalveluja.”

Matti Väistö
Mirja Ryyänen

20.12.1990

LaV:n lausuntoon n:o 4 liittyvä lakiteksti

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1—5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 §

Pakolaisen matkustusasiakirja

Sisäasiainministeriö myöntää 34 §:ssä tarkoitetulle pakolaiselle pakolaisen matkustusasiakirjan.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

7—9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 §

Pohjoismaiden kansalaisten maahantulo, oleskelu ja työnteke

Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisella on oikeus saapua maahan ilman passia suoraan näistä valtioista ja oleskella täällä ilman oleskelulupaa sekä tehdä työtä ilman työlupaa siten kuin näiden valtioiden kanssa on sovittu.

2 luku

Matkailu

11 §

Viisumi

Viisumilla tarkoitetaan ulkomaalaiselle matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävää maahantulolupaa. (Poist.)

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

12 §

Viisumilajit

Viisumeja ovat kertaviisumi, toistuvaisviisumi ja kauttakulkuviisumi (poist.)

(2—4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(5 mom. poist.)

(5 mom. kuten hallituksen esityksen 6 mom.)

13 ja 14 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Oleskelu

15—19 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

20 §

Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle Suomessa

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Turvapaikan Suomessa saaneelle ja muulle 34 §:ssä tarkoitetulle pakolaiselle myönnetään määräaikainen oleskelulupa.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

21 ja 22 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Työnteke

23 ja 24 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

25 §

Työlupavelvollisuudesta vapautetut

Työlupaa ei tarvitse ulkomaalainen:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)
2) joka on saanut määräaikaisen oleskeluluvan ja:

a) joka on ollut Suomen kansalainen tai jonka vanhemmista ainakin toinen on tai on ollut Suomen kansalainen;

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

c) joka on 34 § :ssä tarkoitettu pakolainen tai oleskeluluvan suojelun tarpeen vuoksi saanut ulkomaalainen.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

26 §

Työluvan myöntäminen

Ulkomailla työluvan myöntää (poist.) 17 §:n 1 momentissa mainittu edustusto. Edustuston tulee ennen työluvan myöntämistä hankkia työviranomaisen lausunto. Milloin edustusto pyytää sisäasiainministeriöltä lausunnon oleskeluluvasta, sisäasiainministeriö hankkii työviranomaisen lausunnon.

Maassa olevalle ulkomaalaiselle, jolla on määräaikainen oleskelulupa, työluvan myöntää työviranomainen. (Poist.)

Maassa olevalle ulkomaalaiselle, jolla ei ole oleskelulupaa, työluvan myöntää sisäasiainministeriö tai paikallispoliisi oleskeluluvan yhteydessä. Tällöin tulee ennen työluvan myöntämistä hankkia työviranomaisen lausunto. (uusi 3 mom.)

27 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

28 §

Työlupaa varten vaadittavat selvitykset

Työlupahakemukseen voidaan edellyttää liitettäväksi selvitys hakijan terveydentilasta, ammattitaidosta, koulutuksesta ja työkokemuksesta sekä tieto siitä, onko hänet tuomittu vapausrangaistukseen.

29 §

Työnantajan velvollisuudet

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Työsuhteessa, jolla on liittymä useampaan valtioon, noudatetaan, mitä siitä on erikseen säädetty. (uusi 3 mom.)

5 luku

Suoja vainoa vastaan

30 §

Turvapaikan antaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksen 30 §)

Turvapaikka voidaan jättää antamatta erityisesti, jos:

1) siihen Suomen turvallisuuden johdosta on erityistä syytä;

2) ulkomaalainen on tehnyt kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisen rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan taikka törkeän muun rikoksen kuin poliittisen rikoksen;

3) ulkomaalainen on oleskellut pakolaisten oikeusasemaa koskevaan sopimukseen liittyneessä tai muussa turvallisessa valtiossa, jossa hän on hakenut turvapaikkaa tai jossa hänellä olisi oleskelunsa aikana ollut tilaisuus hakea turvapaikkaa;

4) Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä passintarkastuksen poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla tehdyn sopimuksen (SopS 10/58) mukaan toinen sopimusvaltio on velvollinen ottamaan takaisin ulkomaalaisen; tai

5) siihen muutoin harkitaan olevan erittäin painavia syitä. (uusi 2 mom.)

31 §

(Poist.)

31 (32) §

Oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi

Ulkomaalaiselle, jolle ei anneta turvapaikkaa mutta jonka ei katsota voivan turvallisesti palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, sisäasiainministeriö voi myöntää oleskeluluvan Suomessa suojelun tarpeen vuoksi.

32 §

(Kuten hallituksen esityksen 33 §)

33 (34) §

Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

Turvapaikkahakemuksen ratkaisee sisäasiainministeriö. (Poist.)

Ulkomaalaisvaltuutetulle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi turvapaikkahakemuksen käsittelyssä, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. (uusi 2 mom.)

35 ja 36 §

(Poist.)

34 §

(Kuten hallituksen esityksen 37 §)

35 (38) §

Pakolaisuuden lakkaaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Pakolaisuuden lakkaamisesta päättää sisäasiainministeriö. (uusi 2 mom.)

6 luku

Maahantulon estäminen ja maasta poistaminen

36 (39) §

Rajalta käännättämisen perusteet

Rajalta voidaan käännättää ulkomaalainen: (1—6 kohta kuten hallituksen esityksessä)

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

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

37 §

(Kuten hallituksen esityksen 40 §)

38 (41) §

Rajalta käännättämisestä päättäminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos passintarkastusviranomaisen käsiteltävänä olevalla rajalta käännättämistä koskevalla asialla on merkitystä *36 §:n* soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa, voi passintarkastusviranomainen saattaa asian sisäasiainministeriön ratkaistavaksi.

Päätös rajalta käännättämisestä on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ulkomaalainen on saapunut maahan. Jos ulkomaalainen on hakenut turvapaikkaa Suomessa, päätöstä ei kuitenkaan saa tehdä ennen kuin *sisäasiainministeriö on ratkaissut turvapaikkahakemuksen ja sen, onko edellytyksiä oleskeluvan myöntämiselle 20 §:n nojalla.*

39 (42) §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa ulkomaalainen: (1—4 kohta kuten hallituksen esityksessä)

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

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

40 (43) §

Maasta karkottaminen

Maasta karkottamista harkittaessa on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Näitä ovat ainakin ulkomaalaisen oleskelun pituus, lapsen ja vanhemman suhde, perhesiteet ja muut siteet Suomeen sekä *39 §:n* 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa myös rikoksen tai rikosten laatu.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

41—43 §

(Kuten hallituksen esityksen 44—46 §)

7 luku

Turvaamistoimet

44 §

(Kuten hallituksen esityksen 47 §)

45 (48) §

Säilöönotto

Jos *44 §:n* 1 momentissa tarkoitettujen olosuhteiden vallitessa ulkomaalaisen henkilökohdaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aiheuttaa olettaa, että hän piileskelee tai tekee rikoksia täällä, taikka jos ulkomaalaisen henkilöllisyys on selvittämättä, voidaan

ulkomaalainen 44 §:ssä mainittujen valvontakeinojen käyttämisen asemesta ottaa säilöön.

(2 mom. Jää ulkoasiainvaliokunnan harkittavaksi, tulisiko momenttia täydentää YK:n lasten oikeuksia koskevan sopimuksen 37 artiklan C-kohdan määräyksellä)

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

46 §

(Kuten hallituksen esityksen 49 §)

47 (50) §

Säilöönnotosta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tuomioistuimen on otettava säilöön ottamista koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta siinä järjestyksessä kuin vangitsemisvaatimuksen käsittelystä säädetään. (Poist.)

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Laskettaessa 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja määräaikoja ei sovelleta säädettyjen määräaikojen laskemisesta annetun lain (150/30) 5 §:ää. (uusi 4 mom.)

48 (51) §

Päätös säilöön ottamista koskevassa asiassa

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos tuomioistuin määrää säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä, sen on määrättävä säilöön otettu passitettavaksi 46 §:ssä mainittuun säilytyspaikkaan.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

49—53 §

(Kuten hallituksen esityksen 52—56 §)

8 luku

Muutoksenhaku

54 §

(Kuten hallituksen esityksen 57 §)

55 § (uusi)

Turvapaikkalautakunta

Turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevissa asioissa on muutoksenhakuelimenä turvapaikkalautakunta. Lautakunta toimii oikeusministeriön yhteydessä.

Lautakunnassa on puheenjohtaja sekä vähintään kaksi varapuheenjohtajaa ja viisi muuta jäsentä. Jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. He voivat olla päätoimisia. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita ja tuomarin tehtäviin perehtyneitä. Muiden jäsenten tulee olla kansainväliseen oikeuteen, pakolaisasioihin tai ulkomaalaisasioihin perehtyneitä.

Valtioneuvosto nimittää jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Jos lautakunnan jäsenen paikka vapautuu tai jos lautakunnan jäsenten määrää lisätään kesken toimikauden, nimitetään uusi jäsen jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Jäsenten oikeudesta pysyä tehtävässään on muutoin voimassa, mitä tuomarinvirran haltijoista säädetään.

Lautakunta on päätösvaltainen, kun läsnä on vähintään puolet jäsenistä ja joista puheenjohtajana toimii lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja. Lautakunta voi toimia jaostoihin jakaantuneena. Jaosto on päätösvaltainen, kun läsnä on vähintään kolme jäsentä ja joista puheenjohtajana toimii lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja.

Lautakunta voi asian selvittämiseksi toimittaa suullisen käsittelyn, jossa voidaan kuulla asianosaisia, todistajia, asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä. Asian käsittelyssä lautakunnassa noudatetaan muutoin soveltuvin osin laillista oikeudenkäyntijärjestystä.

Turvapaikkalautakunnalla on päätoiminen sihteeri, jonka tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut. Sihteerin nimitää oikeusministeriö.

Tarkemmat säännökset turvapaikkalautakunnasta annetaan asetuksella.

56 (58) §

Muutoksenhaku turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevaan sisäasiainministeriön päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön sisäasiainministeriön turvapaikkaa tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen, voi valittaa päätöksestä turvapaikkalautakuntaan 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta niin kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) säädetään. (Poist.)

57 §

(Kuten hallituksen esityksen 59 §)

58 § (uusi)

Valitusosoitus

Sisäasiainministeriön päätökseen, josta saa valittaa, on liitettävä valitusosoitus.

59 (60) §

Valitusoikeuden rajoitukset

Muissa kuin 54, 56 ja 57 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa ei tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla.

60 ja 61 §

(Kuten hallituksen esityksen 61 ja 62 §)

63 ja 64 §

(Poist.)

9 luku

Rangaistussäännökset

62 (65) §

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) jättää noudattamatta 44 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden tai 52 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan,

on tuomittava *ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon.

63 (66) §

Työnantajan ulkomaalaisrikos

Työnantaja tai tämän edustaja, joka ottaa palvelukseen tai pitää palveluksessa ulkomalaisen, jolla ei ole vaadittavaa työlupaa, on tuomittava *työnantajan ulkomaalaisrikkoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

10 luku

Erinäiset säännökset

64 § (uusi)

Salassa pidettävät tiedot

Turvapaikkaa, pakolaisuuden lakkaamista tai turvapaikan hakijan säilöönottoa koskevan asian käsittelyssä saadut tiedot on, sen lisäksi

mitä muutoin säädetään salassapidosta, pidettävä salassa, jos tiedon julkistaminen saattaisi vaarantaa turvapaikan hakijan tai hänen läheisensä turvallisuutta.

65 §

(Kuten hallituksen esityksen 63 §)

66 § (uusi)

Yleinen oikeusapu

Jos ulkomaalaiselle on turvapaikka-asiassa annettu yleistä oikeusapua, suoritetaan valtion varoista kunnalle korvaus oikeusavusta aiheutuneista kustannuksista. Korvauksen määrää laskettaessa perusteena käytetään oikeusministeriön yleisestä oikeusaputoiminnasta annetun lain 27 a §:n nojalla vahvistamia laskentaperusteita.

67 § (uusi)

Tulkitseminen

Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta, jos ulkomaalainen turvapaikka-asiassa tai tämän lain mukaisessa asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, ei osaa viranomaisessa kielilain (148/22) mukaan käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi.

Erityisestä syystä viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta muussakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa tämän lain mukaisessa asiassa.

Ulkomaalaisella on oikeus saada häntä koskevasta päätöksestä tieto vieraalla kielellä siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

68 §

(Kuten hallituksen esityksen 67 §)

69 (68) §

Tiedottaminen ulkomaalaisvaltuutetulle

Tämän lain 31, 33, 38, 41, 42, 46, 48, 50, 53, 54, 56 ja 57 §:ssä tarkoitettut päätökset on viipymättä saatettava ulkomaalaisvaltuutetun tietoon. Ulkomaalaisvaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava 21, 26, 62 ja 63 §:ssä tarkoitettut päätökset.

Sisäasiainministeriö antaa sosiaali- ja terveysministeriötä kuultuaan ohjeet tavasta, jolla päätökset saatetaan ulkomaalaisvaltuutetun tietoon.

70 §

(Kuten hallituksen esityksen 69 §)

71 (70) §

Poikkeusmääräysten antaminen

*(Jää ulkoasiainvaliokunnan selvitettäväksi,
voidaanko pykälän sanamuotoa laventaa)*

72—74 §

(Kuten hallituksen esityksen 71—73 §)