

EDUSKUNNAN
ULKOASIAINVALIOKUNTA

Helsingissä

27 päivänä huhtikuuta 1993

Lausunto n:o 1

Hallintovaliokunnalle

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

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

Käsiteltyään asian ulkoasiainvaliokunta esit-tää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys

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

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

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

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

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

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

Valiokunnan kannanotot*Yleistä*

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

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

Ns. turvallisen maan käsite ja käyttö

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lausuntomenettelyssä käsiteltävä turvapaikkahakemus

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

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

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

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

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

Käännyttämis- ja karkotussäännökset

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

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

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

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

Takaisin kuljettaminen ja maahantulosäännösten rikkominen

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

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

Edellä esitetyn perusteella valiokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

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

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

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

Eriäviä mielipiteitä

I

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

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 1993

Sulo Aittoniemi

II

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

varmasti todeta, ettei sen alueella voi esiintyä ihmisoikeusrikkomuksia. Jo tästä syystä kaava- maisten turvallisten maiden listojen käyttäminen liittyy riskejä, vaikka kaikki ihmisoikeusrikkomukset eivät ole niin vakavia, että ne täyttäisivät Geneven pakolaisyleissopimuksen mukaisen pakolaistatutuksen myöntämisen edellytyksiä. Se, onko valtio turvallinen asianomaiselle turvapaikanhakijalle, on valiokunnan käsityksen mukaan tutkittava kussakin yksittäistapauksessa erikseen.” Lisäksi voidaan todeta, että valtioiden jakaminen ”turvallisiin” ja muihin tulisi käytännössä johtamaan luonteeltaan ulkopolitiisiin vaikutuksiin, ts. Suomi joutuisi ottamaan kantaa ”turvallisten maiden” listaa laatiessaan muiden maiden ihmisoikeustilanteeseen. Tästä saattaa olla se seuraus, että turvapaikkaa hakevat joutuvat ulkopolitiikan pelinappuloiksi, jos Suomi ei ulkopolitiisista syistä katso mahdolliseksi nimetä (epäsuorasti) jotain valtiota eiturvalliseksi maaksi.

Valiokunnan lausunnossa todetaan, että voimassa olevan ulkomaalaislain mukainen menettely ilmeisen perusteettomien hakemusten käsittelemiseksi on YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimiston toimeenpanevan komitean päätöslauselmien — esim. vuoden 1982 päätöslauselma n:o 28 (XXXIII) ja vuoden 1983 päätöslauselma n:o 30 (XXXIV) — ja Euroopan yhteisön hyväksymien oikeusturvaa koskevien vähimmäisvaatimusten mukainen. Siksi ehdotimme, että valiokunta olisi lausunnossaan todennut seuraavaa:

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

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

Koska hallituksen esityksessä ehdotettu 32 §:n 3 momentti on erityisen ongelmallinen kansainvälisten ihmis- ja pakolaisoikeuden periaatteiden kannalta, ehdotimme valiokunnan lausunnossa todettavaksi myös seuraavaa: ”Ulkoasiainvaliokunnan näkemyksen mukaan ns. turvallisen ensimmäisen turvapaikkamaan määrittelyn tulisi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ulkoasiainvaliokunta esittäisi lakiesityksen hyväksymistä näin kuuluvana:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

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

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

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

31 §

Oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi

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

32 §

Turvapaikkahakemus

(1 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

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

34 §

Lausuntomenettelyssä käsiteltävä turvapaikkahakemus

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

nalta lausunto hakemuksen ilmeisestä perusteettomuudesta.

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

35, 37 ja 38 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

39 §

Käännytyksestä päättäminen

(1—4 momentti kuten valiokunnan lausunnossa)

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

40 §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa ulkomaalainen:

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

43—45 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

47 §

Säilöönnotosta päättäminen

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

53 a ja 55 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

56 §

Turvapaikkalautakunta

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

57 §

Muutoksenhaku turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevaan sisäasiainministeriön päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön sisäasiainministeriön turvapaikkaa, turvapaikanhaki-

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

(2 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

58 ja 61 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

(1 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

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

64 ja 64 a §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

64 b ja 64 c §

(Poist.)

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

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 1993

Erkki Tuomioja
Jörn Donner

Liisa Jaakonsaari
Jarmo Wahlström
Eeva Kuuskoski

Antti Kalliomäki
Pertti Paasio

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

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 1993

Pekka Haavisto