

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 27 hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 29 päivältä lokakuuta 1981 lähettänyt edellä mainitun hallituksen esityksen n:o 186 (1981 vp.) ulkoasiainvaliokuntaan. Eduskunnan päätöksen mukaisesti lakivaliokunta on antanut asiasta tämän mietinnön liitteenä olevan lausunnon.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina ministeri Mikko Jokela sekä valtiosihteeri Matti Tuovinen, neuvotteleva virkamies Juhani Suomi ja apulaisosastopäällikkö Eero Kekomäki ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Nurmi oikeusministeriöstä, poliisiylijohtaja Erkki J. Korhonen ja toimistopäällikkö Eila Kännö sisäasiainministeriöstä, hallitusneuvos Heimer Sundberg ja hallitusneuvos Antti Seppälä sosiaali- ja terveysministeriöstä, poliisi-neuvos Seppo Tiitinen ja apulaispäällikkö Seppo Nevala suojelupoliisista, apulaispäällikkö, kenraaliluutnantti Ilmari Kirjavainen rajavarti-

laitoksen esikunnasta, toimistopäällikkö Antti Marttila lääkintöhallituksesta, hallintoylilääkäri Riitta-Liisa Kantero ja liittohallituksen sihteeri Marja Seppälä Helsingin yliopistollisesta keskussairaalaista, lääketieteen tohtori Dietrich Schlenzka Invalidisäätiöstä, lakimies Olavi Sulkunen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, pääsihteeri Kai Warras Suomen Punaisesta Rististä, oikeustieteen kandidaatti Soile Pohjonen-Karhunen Amnesty Internationalin Suomen osastosta, valtiotieteen maisteri Ahti Tolvanen ja Alexander Sannemann Suomen ulkomaalaisten opiskelijoiden yhdistyksestä, puheenjohtaja Luis Herrera ulkomaalais-toimikunnasta, professori Bengt Broms, professori Allan Rosas ja apulaisprofessori Lars D. Eriksson.

Käsiteltyään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

YLEISPERUSTELUT

Hallituksen esityksen tavoitteena on toteuttaa ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuudistus saattamalla ulkomaalaisia koskevat säännökset sen kehityksen vaatimalle tasolle, mitä on tapahtunut käsityksissä ulkomaalaisten ja omien kansalaisten oikeuksien erosta sekä ulkomaalaisten oikeusturvasta. Voimassa oleva ulkomaalaisasetus sisältää säännöksiä, jotka nykyisen oikeuskäsityksen mukaan tulee antaa lailla kuten ulkomaalaisten maasta passittaminen ja karkottaminen sekä säilöönottaminen samoin kuin työnantajan ja eräiden yksityisten velvollisuudet ulkomaalaisia koskevissa asioissa.

Kansainvälisen oikeuden mukaan ulkomaalaisella ei ole ehdotonta oikeutta päästä vieraaseen valtioon eikä oleskeluun ja työntekoon siellä.

Ulkomaalaislainsäädännön keskeisenä toiminta-ajatuksena tulee olla Suomen kansainvälisten ja ulkopoliittisten etujen turvaaminen

ulkomaalaisia koskevissa asioissa sekä maassa oleskelevien ulkomaalaisten oikeusturvan järjestäminen Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tavalla. Samalla kun ulkomaalaisten oikeusturvasta on riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla huolehdittava, on säilytettävä viranomaisilla riittävät valtuudet kansainvälisen terrorismin ja rikollisuuden leviämisen ja Suomen suhteita vieraisiin valtioihin vahingoittavan toiminnan estämiseksi. Näiden molempien tavoitteiden kannalta on erityisen merkittävää ulkomaalaisia koskevien kysymysten nopean ja oikeudenmukaisen käsittelyn ja täytäntöönpanon aikaansaaminen. Kansainvälisesti tarkasteltuna on tärkeää, että ulkomaalaisia koskevan lainsäädännön uudistamisen jälkeen Suomi voi peruuttaa varaumat, jotka on jouduttu tekemään muun muassa vuoden 1966 kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopi-

mukseen (SopS 8/76) ja vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/68).

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy lakivaliokunnan lausunnossaan esittämiin näkemyksiin siitä, että ulkomaalaisen suojaksi ehdotetun oikeusturvajärjestelmän osalta lakiehdotusta perusteluineen ei voida pitää kaikilta osiltaan tyydyttävänä. Vaikka kansainvälisyyden osalta on hyväksytty valtion oikeus sisäisesti säädellä ulkomaalaisen maahan tuloa ja maassa oleskelua, on ulkoasiainvaliokunnan mielestä tarpeellista ja tarkoituksenmukaista, että maassa pitempään laillisesti oleskelleille ulkomaalaisille pyritään turvaamaan tasavertainen kohtelu oman maan kansalaisten rinnalla tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että tämä periaate otetaan huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa ja tulevassa lainsäädäntötyössä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy myös lakivaliokunnan näkemykseen siitä, etteivät hallituksen esitykseen sisältyvät säilöönottoa koskevat säännökset, jotka koskevat myös pakolaisia, vastaa kaikilta osiltaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen velvoitteita. Lakivaliokunnan perusteluihin tältä osin yhtyen ulkoasiainvaliokunta ehdottaakin näiden säännösehdoitusten muuttamista lakivaliokunnan ehdottamalla tavalla mainitun kansainvälisen sopimuksen mukaisiksi.

Eräitä ulkomaalaisen oikeusasemaan liittyviä erilliskysymyksiä

Lakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että lakiehdotukseen sisältyvien ulkomaalaisen maahan saapumista, maassa oleskelua ja oikeutta työntekoon koskevien perussäännösten ohella maassa pitempään asuvan ulkomaalaisen oikeusasemaan vaikuttavat merkittävästi eräät muutkin säännökset, jotka tasa-arvoisen kohtelun periaatteesta poiketen tarpeettomasti rajoittavat ulkomaalaisen toimintamahdollisuuksia.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttääkin tältä osin lakivaliokunnan lausuntoon yhtyen, että tulevassa lainsäädäntötyössä on pyrittävä tarkoituksenmukaisessa laajuudessa ottamaan huomioon maassa pidempään asuvien ulkomaalaisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen vaatimukset siten, että ulkomaalaisten toimintamahdollisuuksia tarpeettomasti rajoittavat määräykset koskien ulkomaalaisen oikeutta muodostaa yhdistyksiä ja osallistua yhdistystoimintaan sekä mahdollisuutta hankkia itselleen ja perheelleen toimeentulo ja oikeutta sosiaaliturvaan asianmukaisella tavalla tarkistetaan.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy samoin lakivaliokunnan lausunnossaan virkavalan tai sitä vastaavan vakuutuksen osalta lausuttuun ja esittää omalta osaltaan näiden säännösten tarkistamista kuitenkin ottaen myös huomioon Suomen kansalaisten oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Hallituksen esityksen perustelujen, lakivaliokunnan lausunnon ja saatujen selvitysten perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä ilmenevin perustein ja tavoin muutettuna.

2 §. *Viranomaiset.* Koska ulkomaalaiskuraattori ja häntä avustava henkilökunta joutuvat tekemisiin valtakunnan turvallisuudelle merkityksellisten asioiden kanssa, turvallisuusnäkökohdat on otettava huomioon sekä säädettäessä kuraattorin ja avustavan henkilökunnan kelpoisuusehdoista että toiminnan järjestämisestä yleensä. Kuraattorilla on oltava käytettävissään riittävät henkilöstölliset voimavarat, jotta hän voi asianmukaisesti huolehtia hänelle kuuluvien tehtävien hoitamisesta.

4 §. *Passi.* Lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn viitaten ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen tulee kuulua voimassa olevan passin kelpoisuusalueeseen, mikäli se ei ole yleinen. Lisäksi ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että säännösehdoituksen soveltamisessa otetaan huomioon sopimuksen passintarkastuksen poistamisesta Pohjoismaiden välisillä rajoilla (SopS 10/58), jäljempänä passintarkastussopimus, Suomea velvoittavat määräykset.

8 §. *Rajalta käännyttämisen perusteet.* Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten ulkoasiainvaliokunta ehdottaa säännösehdoituksen 1 momentin 6 ja 7 kohtaa muutettavaksi lakivaliokunnan esittämällä tavalla sekä lisäksi momentin 3 kohtaa selvennettäväksi.

Lakivaliokunnan lausunnossa tältä osin esi-

tettyyn viitaten ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että säännöshdotuksen soveltamisessa otetaan huomioon passintarkastussopimuksen Suomea velvoittavat määräykset.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, ettei hallituksen esityksen perustelujen mainintaa, että maasta poistumisen aiheuttamien kustannusten suuruuden arviointiin vaikuttaa myös ulkomaalaisen matkustustapa, saa tulkita siten, että ulkomaalaisella tulee olla varoja palata kotimaahansa samaa matkustustapaa käyttäen kuin hän on maahan saapunut.

9 §. *Rajalta käännätyt.* Kolmen kuukauden määräaika on sama kuin Ruotsin ulkomaalaislaissa ja sitä puoltavat myös käytännön syyt ja yhdenmukaisen kohtelun periaate. Viisumivollisuus määräajan perusteena asettaa ulkomaalaiset eriarvoiseen asemaan.

11 §. *Oleskeluluvan antaminen.* Lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn viitaten ulkoasiainvaliokunta ehdottaa säännöshdotuksen 2 momentin muuttamista lakivaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla.

Oleskelulupakäytännön on oltava joustava siten, ettei maassa moitteettomasti pitempään oleskelleen ulkomaalaisen oleskelua ja hänen mahdollisen perheensä yhtenäisyyttä tarpeettomasti vaikeuteta hallinnollisten menettelytapojen tai viranomaiskäytännön vaatimuksilla, joiden noudattamisesta ei ole välittömästi säädetty laissa tai asetuksessa.

12 §. *Pakolainen.* Lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn viitaten ulkoasiainvaliokunta ehdottaa säännöshdotukseen lisättäväksi pakolaisselvitystä koskevan uuden 4 momentin.

Samalla ulkoasiainvaliokunta korostaa, että pakolaisen asemassa olevan ulkomaalaisen turvapaikkapyyntöä käsittelevä edellyttää jatkuvasti huolellista ja kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottavaa kantaa.

13 §. *Turvapaikkapyyntöä ratkaiseminen.* Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että ulkomaalaiskuraattori on asianomaisten ministeriöiden apuna toimivan, asioita valmistelevan ns. turvapaikkatyöryhmän jäsen.

Säännöshdotuksen 2 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi lakivaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla.

15 §. *Työluvan antaminen ja peruuttaminen.* Lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn viitaten ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että työluvan peruuttamisen syynä eivät saa olla työllisyysnäkökohdat. Ulkoasiainvaliokunta pi-

tää samoin perusteltuna, että ulkomaalainen voi valittaa työluvan peruuttamista koskevasta sisäasiainministeriön tai ulkoasiainministeriön päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lakivaliokunnan lausunnossa mukaisesti ulkoasiainvaliokunta ehdottaa säännöshdotuksen 2 momenttia muutettavaksi samoin kuin edellä on esitetty 11 ja 13 §:n osalta.

Työlupakäytännön on oltava joustava siten, ettei maassa moitteettomasti pitempään oleskelleen ulkomaalaisen toimeentuloa ja hänen mahdollisen perheensä yhtenäisyyttä tarpeettomasti vaikeuteta hallinnollisten menettelytapojen tai viranomaiskäytännön vaatimuksilla, joiden noudattamisesta ei ole välittömästi säädetty laissa tai asetuksessa.

18 §. *Maasta karkottamisen perusteet.* Ulkoasiainvaliokunta ehdottaa säännöshdotuksen 1 momentin 5 ja 6 kohtaa muutettavaksi lakivaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla. Lisäksi ulkoasiainvaliokunta ehdottaa tarkennettavaksi 3 kohdan sanontaa.

19 §. *Maasta karkottamisesta päättäminen.* Ulkoasiainvaliokunta ehdottaa säännöshdotuksen 2 momentin muuttamista lakivaliokunnan lausunnossa esitetyllä perusteella ja tavoin. Lakivaliokunnan lausuntoon yhtyen ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että asianomaisen ulkomaalaisen itsensä ja ulkomaalaiskuraattorin kuulemisen tulee muodostua pääsäännöksi, josta poiketaan vain pakottavista syistä.

21 §. *Maahantulokielto.* Lakivaliokuntaan yhtyen ulkoasiainvaliokunta korostaa, että mahdollisten tulkintavirheiden välttämiseksi on suotavaa, että maahantulokieltopäätökseen merkitään sen tarkka päättymispäivämäärä.

23 §. *Säilöönotto.* Lakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin perusteluihin viitaten ulkoasiainvaliokunta ehdottaa, että säännöshdotusta muutettaisiin siten kuin lakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt.

30 §. *Poikkeusmääräysten antaminen.* Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että voimassa olevat ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset koskevat tämän säännöshdotuksen nojalla tehtäviä poikkeuksia niitä rajoittaen. Toisaalta on huomattava, että esim. kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ottaa kaikissa tapauksissa huomioon eri valtioiden omat turvallisuusedut sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaatimukset sen artikloihin sisältyvillä poikkeuksilla ja lievennyksillä.

33 §. *Muutoksenbaku.* Lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn viitaten ulkoasiainvaliokunta ehdottaa säännösehdotuksen 1 momentin muuttamista lakivaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla.

34 §. *Poikkeukset julkisuusperiaatteesta.* Ulkoasiainvaliokunta esittää myöskin tässä säännösehdotuksessa käytettäväksi sanontaa *vieraaseen valtioon*.

35 §. *Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus.* Lakivaliokunnan lausunnossaan esittämään viitaten ulkoasiainvaliokunta ehdottaa säännösehdotuksen 1 momentin muutettavaksi lakivaliokunnan esittämällä tavalla.

Rajaltakäännyttämispäätöksen toimeenpanon osalta on edellytettävä, että toimivallan jaosta passintarkastajien rajaltakäännyttämismahdollisuuden ja niiden tapausten välillä, jotka on aina alistettava sisäasiainministeriöön eli joissa rajaltakäännyttämispäätös tehdään sisäasiainministeriössä, annetaan selvät ohjeet. Sisäasiainministeriölle alistettavissa tapauksissa rajalta käännättämistä ei saa toimeenpanna ennen kuin sisäasiainministeriö on asian ratkaissut.

38 §. *Tiedottaminen ulkomaalaiskuraattorille.* Ulkoasiainvaliokunnan mielestä on tärkeää, että ulkomaalaiskuraattorille annetaan tosiasiallinen mahdollisuus seurata ja vaikuttaa viranomaiskäytäntöön, paitsi maasta karkottamisesta päätettäessä, myös ratkaistaessa turvapaikkapyyntöä ja rajalta käännättämistä koskevia asioita. Ulkoasiainvaliokunta pitää myös tärkeänä, että ulkomaalaiselle varataan tilaisuus ottaa yhteyttä maansa Suomessa toimivaan diplomaatti- tai konsuliedustajaan, vastaanottajaan tai ulkomaalaiskuraattoriin. Ulkomaalaiskuraattorilla olisi oltava mahdollisuus tavata säilöön otettuja ulkomaalaisia, mikäli tämä säilöönottoajan puitteissa on mahdollista.

39 §. *Ulkomaalaisrikkomus.* Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten ulkoasiainvaliokunta ehdottaa säännösehdotuksen ja sen otsikon muuttamista lakivaliokunnan esittämällä tavalla.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Kansainvälisen työjärjestön sopimuksen n:o 143 6 artikla edellyttää, että siirtotyöläisten laittoman työllistämisen ja laitton siirtolaisuuden järjestämisen estämiseksi järjestetään hallinnolliset sekä siviili- ja rikosoikeudelliset pakotteet, joihin jälkimmäisiin tulee kuulua myös mahdollisuus vankeusrangaistuksen käyttämiseen. Ulkoasiainvaliokunta ha-

luaa tässä yhteydessä kiinnittää huomiota tarpeeseen saattaa Suomen lainsäädäntö tässä suhteessa mainitun sopimuksen ratifioinnin edellyttämälle tasolle. Tässä yhteydessä tulee harkita ovatko kysymyksen järjestämiseksi tarpeelliset säännökset sopivimmin sijoitettavissa ulkomaalaislakiin vai muuhun lainsäädäntöön.

41 §. *Voimaantulo.* Lakivaliokunnan lausunnossaan esittämään viitaten ulkoasiainvaliokunta toteaa säännösehdotuksen 2 momentin osalta, että Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten sisältö ja lainsäädännön sisältö ovat toisistaan erilliset. Näiden säännösten syntymistapa, muuttamismahdollisuus ja niistä poikkeamisvalta ovat oikeudellisesti eri tasolla. Merkittävää on myös, että Suomen sisäisen lainsäädännön säännösten tulkinta ja soveltaminen on yksinomaan Suomen omien valtiotelinten asia. Toisaalta sen ratkaiseminen mitä on pidettävä Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten oikeana tulkintana ja soveltamisena ei pääsääntöisesti ole yksinomaan Suomen omien valtiotelinten asia, vaan sopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa on otettava huomioon muun ohella muiden sopimuspuolten sekä sopimusten tulkintaan tai soveltamiseen vaikuttavien tai osallistuvien kansainvälisten elinten näkemykset ja kannanotot samoin kuin asiaan vaikuttava valtiokäytäntö eli kansainvälinen soveltamiskäytäntö. Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten oikean tulkinnan ja soveltamisen muuttuessa niitä koskevan kansainvälisen soveltamiskäytännön kehittyessä tai muusta syystä taikka tulkinnan ja soveltamisen ollessa riittävän kansainvälisen käytännön puuttuessa epäselvä seuraa tästä muun ohella, ettei Suomen sisäisen lainsäädännön täyttää ristiriidattomuutta Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten kaikkien määräysten kanssa voida säätämismahdollisuudessa täydellisesti ja aukottomasti varmistaa. Tästä riippumatta jonkin säännöksen ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee kuitenkin aina mainitun kansainvälisen velvoitteen rikkomista. Aktiivista, rauhantahtoista puolueettomuuspolitiikkaa harjoittavana maana Suomen on kaikissa olosuhteissa pyrittävä ja kyettävä noudattamaan niitä kansainvälisiä velvoitteita, joihin Suomi on sitoutunut. Tämän vuoksi ulkoasiainvaliokunta pitää tarpeellisenä tämän säännösehdotuksen 2 momentin määräystä ottaen erityisesti huomioon sen jo edellä yleisperusteissa todetun seikan, että ulkomaalaisiin ja

erityisesti pakolaisiin liittyvät kysymykset saatavat olla ulkopoliittisesti merkittäviä. Laki-valiokunnan lausunnossa tältä osin tarkoitettuihin asianmukaisiin toimenpiteisiin solmittujen kansainvälisten sopimusten sisällön muuttamiseksi säädettävän ulkomaalaislain hengen ja säännösten mukaiseksi on syytä Suomen käytettävissä olevien mahdollisuuksien rajoissa pyrkiä edellyttämään, että se on Suomen ulko-

politiikan peruslinjan sekä yleisten perusteiden ja tavoitteiden kannalta asianmukaista.

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—7 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

8 §

Rajalta käännättämisen perusteet

Rajalta voidaan käännyttää ulkomaalainen:

(1 ja 2 kohta kuten hallituksen esityksessä.)

3) joka kieltäytyy antamasta *passintarkastuksessa tarpeellisia* tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa niistä tahallaan vääriä tietoja;

(4 ja 5 kohta kuten hallituksen esityksessä.)

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

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

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

9 §

Rajalta käännättäminen

Rajalta käännättäminen on suoritettava viivyttelemättä passintarkastuspaikalla tai muualla, missä ulkomaalaisen maahantulon edellytykset ensiksi on voitu tarkistaa. *Päätös rajalta käännättämisestä on kuitenkin tehtävä viimeistään kolmen kuukauden kuluttua maahan saapumisesta.*

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

10 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

11 §

Oleskeluluvan antaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Oleskelulupa annetaan määräajaksi tai *olemaan voimassa ilman määräaikaa*.

12 §

Pakolainen

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Kun turvapaikan tarpeessa olevalle pakolaiselle myönnetään oleskelulupa, on lupaan liitettävä selvitys, että kysymyksessä on turvapaikan tarpeessa oleva pakolainen (pakolaisselvitys). Pakolaisselvitys voidaan antaa myös erillisenä asiakirjana.

13 §

Turvapaikkapyyntöjen ratkaiseminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

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

14 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

15 §

Työluvan antaminen ja peruuttaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Työlupa annetaan määräajaksi tai *olemaan*

voimassa ilman määräaikaa ja siihen voidaan liittää tarpeellisia ehtoja. Työlupa on voimassa vain, milloin myös viisumi tai oleskelulupa on voimassa.

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

16 ja 17 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

18 §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa ulkomaalainen:

(1 ja 2 kohta kuten hallituksen esityksessä.)

3) *joka tahallaan tai olennaisesti jättää täyttämättä vero- tai muun laissa säädetyn velvollisuutensa yhteiskuntaa kohtaan;*

(4 kohta kuten hallituksen esityksessä.)

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

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

(2—4 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

19 §

Maasta karkottamisesta päättäminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

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

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

20—22 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

23 §

Säilöönotto

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Säilöönottoa koskeva päätös saadaan tehdä vain, jos henkilökohtaiset tai muut olosuhteet huomioon ottaen on olemassa vaara, että ulkomaalainen aikoo piileskellä tai tehdä rikoksia täällä tai jos hänen henkilöllisyytensä on epäselvä taikka säilöönottoa tutkinnallisista syistä on pidettävä tärkeänä.

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

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

24—32 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

33 §

Muutoksenhaku (poist.)

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön *säilöön-*
ottoajan pidentämistä tai maasta karkottamista koskevaan sisäasiainministeriön päätökseen *taikka* työluvan peruuttamista koskevaan sisäasiainministeriön tai ulkoasiainministeriön päätökseen, voi valittaa siitä korkeimpaan hallinto-oikeuteen neljäntoista päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta niin kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) on säädetty. Valitus on käsiteltävä kiireellisenä.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

34 §

Poikkeukset julkisuusperiaatteesta

Korkein hallinto-oikeus voi päättää, että 33 §:ssä tarkoitettun asian suullinen käsittely tapahtuu suljetuin ovin, jos julkinen käsittely saattaisi vaarantaa Suomen suhteita vieraaseen valtioon. Korkein hallinto-oikeus voi myös samasta syystä päättää, että oikeudenkäyntiaineisto sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmia lukuun ottamatta on pidettävä salassa määrääjän, kuitenkin enintään 25 vuotta määräksen antamisesta.

35 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

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

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

36—38 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

39 §

Ulkomaalaislain rikkominen

Joka rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava *ulkomaalaislain rikkomisesta*

sakkoon, jollei muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta.

40 ja 41 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

Helsingissä 21 päivänä tammikuuta 1983

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Liikanen, varapuheenjohtaja Zilliacus, jäsenet Aaltonen, Almgren, Juvela, Kanerva, Kangas (osittain),

Karhuvaara, Laine, Lehtinen, Miettinen (osittain), Saarinen, Sillantaus, Uusitalo, P. Venamo ja Väyrynen sekä varajäsen Pursiainen,

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä,

23 päivänä kesäkuuta 1982

Lausunto n:o 3

Ulkoasiainvaliokunnalle

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

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

Lakivaliokunta esittää lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaisten maahantuloa, maastalähtöä, oleskelua ja työntekoa koskevat perussäännökset annettaisiin lailla, jota täydentäisi lain kanssa sa-

manaikaisesti voimaan tuleva asetus. Uudella lailla korvattaisiin vuodelta 1958 peräisin oleva ulkomaalaisasetus. Kysymyksessä olisi näin ollen ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuudistus. Ehdotuksen keskeisin tavoite on ulkomaalaisen oikeusturvan parantaminen. Samalla on huolehdittava kansainvälisen terrorismin ja entistä liikkuvammaksi muodostuneen rikollisuuden estämisestä.

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

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

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

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

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

YLEISPERUSTELUT

Valiokunta pitää lakiehdotusta myönteisenä uudistuksena. Lakiehdotus sisältää useita tarpeellisia, ulkomaalaisen oikeusasemaa parantavia säännöksiä.

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

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

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

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

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

Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tarkistuksin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Lakiehdotuksen yksityiskohtien osalta valiokunta esittää seuraavaa.

2 §. *Viranomaiset.* Valiokunta pitää ehdotusta ulkomaalaiskuraattorin viran perustamisesta myönteisenä, mutta kiinnittää samalla huomiota eräisiin asioita koskeviin näkökohtiin. Ehdotuksen mukaan ulkomaalaiskuraattorin tehtävät jakaantuisivat toisaalta ulkomaalaisten yleisestä neuvonnasta ja opastuksesta huolehtimiseen ja toisaalta turvapaikkaa ja karkottamista koskevien päätösten valmisteluun. Nämä tehtävät huomioon ottaen näyttää siltä, että hallituksen esityksessä aliarvioidaan tarvittavan henkilökunnan määrä. Tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi on välttämätöntä, että ulkomaalaiskuraattorilla on käytettävissään ainakin omaa kansliahenkilökuntaa. Olisi vielä tarkkaan harkittava, onko ehdotettu ratkaisu hallinnollisesti paras mahdollinen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Neuvonta- ja opastustehtävien erottaminen turvapaikka- ja karko-

tusasioiden valmistelusta saattaa ainakin ajan mittaan osoittautua tarpeelliseksi. On myös otettava huomioon, että ulkomaalaiskuraattorin osallistuessa karkotuspäätösten valmisteluun hänen saattaa olla vaikea neuvoa asianomaista ulkomaalaista. Tätä varten tulisikin varata tarpeelliset määrärahat, jotta ulkomaalaiset voisivat tarvittaessa saada apua ulkopuolisilta oikeusavustajilta.

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

4 §. *Passi.* Koska useat valtiot käytännössä rajoittavat passinsa kelpoisuusalueetta, valiokunta toteaa hallituksen esityksen perustelujen täydennykseksi, että Suomen tulee luonnollisesti

kuulua vaaditun voimassa olevan passin kelpoisuusalueeseen.

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

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa käytetyn sanonnan ”epärehellisin keinoin” osalta valiokunta toteaa hallituksen esityksen perustelujen täydennykseksi, että kysymyksessä voivat olla myös hyvien tapojen vastaiset tai siveellisesti hylättävät keinot.

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

Lakiehdotuksessa on käytetty epäjohdonmukaisesti sanontoja ”toinen valtio” ja ”vieras valtio”. Valiokunta ehdottaa, että rikoslain 12 luvussa maanpetoksesta käytettyjen tunnusmerkistöjen mukaisesti lakiehdotuksessa käytettäisiin pelkästään sanontaa ”vieras valtio”. Tällä perusteella tulisi pykälän 1 momentin 7 kohtaa korjata.

9 §. *Rajalta käännättäminen.* Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että tämä säännös asettaa viisumivelvolliset ja viisumipakosta vapautetut ulkomaalaiset eriarvoiseen asemaan siten, että viisumilla matkustavan henkilön käännättämisaika on yleensä huomattavasti lyhyempi kuin sellaisen, joka ei tarvitse viisumia. Tätä on pidetty ulkomaalaisten tasapuolista kohtelua loukkaavana. Valiokunta toteaa, että Suomen viranomaisten suhteet sellaiseen maahan, jonka kanssa on sovittu viisumivapaudesta, ovat yleensä tiiviimmät ja paremmat kuin sellaiseen maahan, jonka kanssa sopimusta ei ole tehty. Jo tästä seuraa, että kontrollin on oltava tiukempaa silloin, kun ei ole sovittu viisumivapaudesta.

11 §. *Oleskeluluvan antaminen.* Valiokunta toteaa, ettei oleskelulupaa voi lakiehdotuksen mukaan peruuttaa. Pykälän 2 momentissa käy-

tetty sana ”toistaiseksi” voi kuitenkin johtaa harhaan luvan peruuttamisen suhteen. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa käytettäväksi sanontaa ”olemaan voimassa ilman määräaika”.

Itsestään selvää on kuitenkin, ettei oleskelulupaa voi myöntää pidemmäksi ajaksi kuin ulkomaalaisen passi tai muu matkustusasiakirja on voimassa.

12 §. *Pakolainen.* Useimpien Länsi-Euroopan maiden lainsäädäntöön sisältyy säännös pakolaisselvityksestä, erityisestä asiakirjasta, joka osoittaa, että asianomainen henkilö on pakolainen. Vaikka tällaista säännöstä ei Suomessa noudatetun asiakirjojen laatimistavan vuoksi voi pitää ehdottoman välttämättömänä, valiokunta ehdottaa kansainvälisen käytännön yhtenäisyyden aikaansaamiseksi, että 12 §:ään lisätään pakolaisselvitystä koskeva uusi 4 momentti.

13 §. *Turvapaikkapyyntöjen ratkaiseminen.* Valiokunnan huomiota on kiinnitetty ulkomaalaiskuraattorin asemaan turvapaikkapyyntöjen ratkaisemisessa. Lakiehdotuksen mukaan ulkomaalaiskuraattorille annettaisiin tieto turvapaikkaa koskevasta päätöksestä, millä ei enää asian käsittelyn kannalta ole merkitystä. On esitetty harkittavaksi, olisiko ulkomaalaiskuraattorille varattava nimenomainen tilaisuus tulla kuulluksi turvapaikkapyyntöä koskevassa asiassa samoin kuin tehdään karkottamista koskevassa asiassa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on, että ulkomaalaiskuraattori olisi asianomaisten ministeriöiden apuna toimivan, asioita valmistelevan turvapaikkatyöryhmän jäsen ja siten voisi aina ilmaista mielipiteensä asiasta. Valiokunta pitää tätä riittävänä.

Valiokunta, viitaten 11 §:n 2 momentin kohdalla esittämäänsä sanamuototarkistukseen, ehdottaa, että myös 13 §:n 2 momentissa oleva sana ”toistaiseksi” muutetaan sanonnaksi ”olemaan voimassa ilman määräaika”.

14 §. *Työlupa.* Perustelujen mukaan työluvien myöntäminen säilyisi pääpiirteissään ennallaan. Suunnitellut muutokset, ensimmäisen työluvan myöntäminen aikaisempaa pidemmäksi ajaksi, työluvan uusimisen helpottaminen sekä niiden ammattien ja tehtävien määrän laajentaminen, joihin työ lupaa ei tarvittaisi, ovat valiokunnan mielestä kaikki myönteisiä uudistuksia. Juuri näiltä osin noudatettu työ lupakäytäntö on osoittautunut käytännössä hankalaksi.

Esimerkiksi korkeakoulujen vieraiden kielten opetusta on hankaloittanut se, ettei lukuvuo-

deksi kutsutulle vierailijalle ei ole voitu myöntää kerralla riittävän pitkän ajan voimassa olevaa työ lupaa. Hallituksen esitykseen liittyvän asetusluonnoksen tarkoituksena lieene helpottaa korkeakoulujen asemaa tässä suhteessa. Ehdotettu säädösteksti on sanonnaltaan tältä osin kuitenkin liian tulkinnanvarainen.

15 §. *Työluvan antaminen ja peruuttaminen.* Työluvalla on keskeinen merkitys ulkomaalaisen oikeudellisen ja tosiasiallisen aseman kannalta. Tämän vuoksi valiokunta toteaa työluvan peruuttamisen osalta hallituksen esityksen perustelujen täydennykseksi nykyisin vallitsevaan käytäntöön viitaten, että työluvan peruuttamisen syynä eivät saa olla työllisyysnäkökohdat.

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

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

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

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

18 §. *Maasta karkottamisen perusteet.* Valiokunnan mielestä pykälän 1 momentin 5 kohdan säännöstä tulisi tiukentaa siten, että vähäisen rikoksen perusteella karkottamista ei voisi suorittaa paitsi, milloin ulkomaalainen toistuvasti on syyllistynyt täällä rikoksiin ja hänen jatkuvaa maassaoleskeluaan ei tämän vuoksi voida pitää oikeana. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon edellä 8 §:n 1 momentin 6 kohdan yhteydessä ilmaistun kannan valiokunta ehdot-

taa, että puheena oleva säännös kuuluisi: "joka on syyllistynyt rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai joka on toistuvasti syyllistynyt rikoksiin".

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

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

Pykälän 3 momentin säännöksessä käytettyjen sanojen "varataan tilaisuus tulla kuulluksi" johdosta valiokunta huomauttaa nykyisinkin ulkomaalaisen osalta vallitsevaan käytäntöön viitaten, että niin ulkomaalaisen kuin ulkomaalaiskuraattorin kuulemisen tulee muodostua pääsäännöksi, josta poiketaan vain pakottavista syistä.

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

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

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

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

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

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

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

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota 24 §:n säännökseen, jonka mukaan säilönoton sijasta voidaan käyttää lievempää menettelyä, ilmoittautumista poliisille.

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

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

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

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

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

ERÄITÄ ULKOMAALAISEN OIKEUSASEMAAN LIITTYVIÄ ERILLISKYSYMYKSIÄ

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

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

— Eräät lainsäädännökset rajoittavat tarpeetomasti ulkomaalaisten mahdollisuuksia hankkia itselleen ja perheelleen toimeentulo. Ulkomaalaisten työttömyysturva on järjestämättä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että asia kor-

jataan mm. työttömyyskassalakea muuttamalla.

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

Edellä lausutun perusteella lakivaliokunta kunnioittaen esittää lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—7 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

8 §

Rajalta käännättämisen perusteet

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

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

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

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

9 ja 10 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

11 §

Oleskeluluvan antaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Oleskelulupa annetaan määräajaksi tai olemaan voimassa ilman määräaikaa.

12 §

Pakolainen

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Kun turvapaikan tarpeessa olevalle pakolaiselle myönnetään oleskelulupa, on lupaani liitetävä selvitys, että kysymyksessä on turvapaikan tarpeessa oleva pakolainen (pakolaisselvitys). Pakolaisselvitys voidaan antaa myös erillisenä asiakirjana.

13 §

Turvapaikkapyyntöjen ratkaiseminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

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

14 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

15 §

Työluvan antaminen ja peruuttaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

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

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

16 ja 17 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

18 §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa ulkomaalainen:

(1—4 kohta kuten hallituksen esityksessä.)

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

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

(2—4 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

19 §

Maasta karkottamisesta päättäminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

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

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

20—22 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

23 §

Säilöönotto

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

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

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

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

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

24—32 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

33 §

Muutoksenhaku (poist.)

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

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

34 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

35 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

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

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

36—38 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

39 §

Ulkomaalaislain rikkominen

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

40 ja 41 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

Lakivaliokunnan puolesta:

Ingvar S. Melin

Kaisa Vuorisalo

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

Jaakonsaari, Kuoppa, Mäkyne, Nieminen, Pesälä, Petäjäniemi, Pohjo, Pukkio, Rautiainen, Rytönen, Skinnari, Starast ja Torikka.

Eriävä mielipide

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

Tämän perusteella katsomme,

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

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—11 §
(Kuten valiokunnan lausunnossa.)

12 §
Pakolainen

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

vapaikkaa ja esittää pyyntönsä tueksi todennäköisiä syitä pakolaisuudestaan, *häneltä ei ilman erityisen painavia syitä saa evätä turvapaikkaa.* (2—4 mom. kuten valiokunnan lausunnossa.)

13—41 §
(Kuten valiokunnan lausunnossa.)

Helsingissä 23 päivänä kesäkuuta 1982

Toivo Mäkynen

Urho Pohto

Jalmari Torikka

