

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 30 hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 22 päivältä toukokuuta 1990 lähettänyt hallituksen edellä mainitun esityksen n:o 47 ulkoasiainvaliokuntaan.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lakivaliokunta on antanut asiasta liitteenä olevan lausunnon.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina sisäasiainministeri Jarmo Rantanen, kansliapäällikkö Juhani Perttunen, johtaja Risto Veijalainen ja ylitarkastaja Pentti Visanen sisäasiainministeriöstä, oikeusasiamies Jacob Söderman, lakivaliokunnan puheenjohtaja Gustav Björkstrand, apulaisosastopäällikkö Pertti Harvola ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen oikeusministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Juhani Lönnroth ja neuvotteleva virkamies Risto Laakkonen työministeriöstä, ulkomaalaiskuraattori Tarja Summa sosiaali- ja terveysministeriöstä, poliisineuvos Eero Kekomäki ja apulaispäällikkö Seppo Pykkänen suojelupoliisista, toimistonjohtaja Harri Palmu Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalais-toimistosta, apulaispääsihteeri Ilkka Uusitalo Suomen Punaisesta Rististä, pakolaisjuristi Johanna Suurpää Pakolaisneuvonta ry:stä, toiminnanjohtaja Marianne Tillman Suomen pakolaisapu ry:stä, oikeustieteen kandidaatti Pekka Kemppainen Amnesty Internationalin Suomen osastosta, puheenjohtaja Finn Nielsen ja hallituksen jäsen Daryl Taylor Suomen ulkomaalaisyhdistys ry:stä sekä aluejohtaja George Gordon-Lennox ja hänen sijaisensa Pieter van Krieken YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun Pohjoismaiden aluetoimistosta.

Ulkoasiainvaliokunta on saanut hallitukselta myös selonteon Suomen ulkomaalaispolitiikan päälinjoista ja ajankohtaisten ongelmien ratkaisupyrkimyksistä.

Käsiteltyään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys

Hallituksen esitys n:o 47. 18.5.1990 annetussa esityksessä ehdotetaan voimassa olevan ulkomaalaislain kumoamista ja korvaamista uudella ulkomaalaislailla. Laki on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

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 pakolaisasioihin.

Turvapaikkamenettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että turvapaikkahakemusten ratkaisua varten perustettaisiin uusi valtioneuvoston asettama toimielin, turvapaikkalautakunta. Sen 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.

Sisäasiainministeriön muutosesitys 7.11.1990. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen sisäasiainministeriö on lakivaliokunnalle esittänyt, että ulkomaalaislakiesitystä (n:o 47) muu-

tettaisiin eduskunnassa turvapaikkahakemusten ratkaisua ja muutoksenhakua turvapaikkapäätökseen koskevilta osiltaan.

Turvapaikan antamisesta ja sen epäämisestä päättäisi sisäasiainministeriö. Valitusasteena toimisi turvapaikkalautakunta, johon kuuluisi vähintään kahdeksan jäsentä. Heistä vähintään puolet tulisi määrätä oikeusministeriön, ulkoasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön 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

Yleistä

Hallituksen esityksessä todetaan, että maamme kansainvälistyminen sekä muu kansainvälinen kehitys ja ihmisten liikkuvuuden lisääntyminen 1980-luvulla ovat olleet nopeita. Esityksen mukaan Suomessa on noin 20 000 ulkomaalaista, joista vajaa 10 % on pakolaisia. Kiintiöpakolaisten määrä on tasaisesti noussut. Sekä vuoden 1989 että vuoden 1990 kiintiö oli 500 henkilöä. Myös turvapaikan hakijoiden määrän todetaan vähitellen kasvaneen, ja heitä ennustettiin olevan vuonna 1990 noin tuhat. Hakijoiden määrä nousi kuitenkin vuonna 1990 yli kaksinkertaiseksi arvioituun verrattuna.

Valiokunnan hallitukselta lokakuussa 1990 saamassa selonteossa maahanmuuton muutostekijöinä mainittiin maastamuuton helpottuminen Itä-Euroopassa, paluumuutto, ETA-järjestelyt sekä muuttohalukkuuden selvä kasvu Pohjois-Afrikan ja Kaukoidän maista Eurooppaan. Selonteossa todetaan, että Suomeen ei ole aktiivisesti hankittu ulkomaista työvoimaa. Tähän asti ulkomaalaiset eivät ole muuttaneet suurina ryhminä vaan yksittäin ja henkilökohtaisista syistä. Työministeriön vuonna 1985 tekemässä päätöksessä suhtaudutaan pidättyvästi ulkomaisen työvoiman käyttöön.

Pakolaispolitiikan osalta selonteossa toistetaan sen toimintamuodot: 1) pakolaisuuden syiden poistaminen, 2) YK:n pakolaistoiminnan taloudellinen tukeminen ja 3) pakolaisten vastaanottaminen. Selonteosta ilmenee myös, miten hallitus on näitä toimintamuotoja käyt-

tännössä soveltanut. Selonteossa tarkastellaan lisäksi ulkomaalaisten perusoikeuksia Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja valtionsisäisen oikeuden valossa.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että hallituksen tulisi pikaisesti määrittellä Suomen ulkomaalaispolitiikan perusteet kaikilla sen osa-alueilla. Valiokunta pitää tällaista määrittelyä tarpeellisena nykyisin nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. Selkeämpi ulkomaalaispolitiikan linjamaääritys olisi ollut hyödyksi myös ulkomaalaislakia koskevan esityksen käsittelyssä. Ulkomaalaispolitiikka on myös tärkeä hajanaisen ulkomaalaishallinnon yhdistävä ja sopeuttava väline.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy lakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin näkemyksiin siitä, että hallituksen esitys merkitsee monelta osin parannusta sekä ulkomaalaisasioiden käytännön hoitoon että oikeusturvaan. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy lakivaliokunnan kantaan myös siinä, että esityksen päätöksentekoa ja muutoksenhakua koskevissa säännöksissä toimivallan jako hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen kesken jää epäselväksi.

Ulkomaalaislain soveltamisessa noudatettavat periaatteet

Lakivaliokunta on lausunnossaan käsitellyt ulkomaalaislain soveltamisessa noudatettavista periaatteista suhteellisuusperiaatetta, tasa-arvoisen kohtelun vaatimusta, perheen yhteyttä ja hallintomenettelylain soveltamista. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy lakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin näkökohtiin ja korostaa lisäksi perheen yhdistämistä koskevan periaatteen yleistä sovellettavuutta.

Lakiehdotuksen 1 §:ään esitetään voimassa olevaan lakiin verrattuna uutta säännöstä, jonka mukaan ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa sovelletaan ulkomaalaislain ohella Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia. Säännös selventää sitä, että ulkomaalaislain nojalla tehtävien päätösten tulee olla myös sopimusvelvoitusten mukaisia. Tällä seikalla on erityinen merkitys ulkomaalaislain poikkeusmääräysten antamista koskevan pykälän suhteen (lakiehdotuksen 70 §).

Uusi 1 §:n säännös korostaa myös sitä, että ulkomaalaisasioiden käsittelyssä on otettava huomioon niitä sivuavat kansainväliset yleisso-

pimukset. Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää erityisesti huomiota Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin ja niihin sisältyviin syrjäntäkieltoa koskeviin määräyksiin. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että hallitusmuodon perusoikeusluvun soveltamisalan laajentaminen lähtökohtaisesti myös ulkomaalaisiin on ollut vireillä olevan perusoikeuksien kokonaisuudistuksen tausta-ajatuksia.

Oikeus turvapaikkaan

Lakiehdotuksen 30 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi turvapaikan myöntämisedellytyksistä. Perusteluissa korostetaan kansainvälisen oikeuden periaatetta, ettei pakolaisella ole oikeutta turvapaikkaan, vaan sen antaminen riippuu valtion harkinnasta. Lakiehdotuksen 31 §:ssä luetellaan tapauksia, joissa turvapaikka voitaisiin jättää antamatta. Perustelujen mukaan luettelo ei ole tyhjentävä. Lakiehdotuksen 58 §:n perusteluissa täydennetään vielä 30 ja 31 §:n perusteluja.

Esityksen perustelut osoittavat tarkoituksena olevan, että turvapaikan saamista koskeva asia säädetään ratkaistavaksi ensi kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen. Tämä merkitsee sitä, että ratkaisuvälillä turvapaikka-asiaa jätetään viime kädessä hallintoviranomaiselle eikä tuomioistuimelle. Lakiehdotuksen 30 ja 31 §:n säännösten sanamuoto ei kuitenkaan selvästi osoita, miltä osin turvapaikka-asian käsittelyyn enää voisi sisältyä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kun lakiteksti ei näin ollen vastaa hallituksen esityksen tarkoitusta, lakivaliokunta on esittänyt, että 30 ja 31 § yhdistettäisiin yhdeksi pykäläksi, johon tehtäisiin vielä eräitä tarkennuksia.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy lakiehdotuksen 30 §:n perusteluissa esitettyyn kantaan, että kansainvälisen oikeuden mukaan pakolaisella ei ole ehdotonta oikeutta turvapaikkaan. Valiokunta edellyttää, että harkintaa käytetään niin, että turvapaikkaa hakevan asiaa käsiteltäessä noudatetaan YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun hyväksymiä periaatteita. Valiokunta katsoo lakivaliokunnan korjanneen lakitekstin vastaamaan sen perusteluja. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että valtio voi lainsäädännössään myöntää turvapaikan hakijalle subjektiivisen oikeuden turvapaikkaan pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleis-sopimuksen edellytysten täyttyessä. Esimerkik-

si Ruotsissa ja Norjassa on säädetty subjektiivinen oikeus turvapaikkaan ja Tanskassa oleskelulupa. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että vastaisessa lainsäädännössä tämä mahdollisuus olisi Suomenkin osalta perusteellisesti selvitetävä.

Turvapaikan myöntämismenettely

Hallituksen esityksen mukaan turvapaikkahakemuksen ratkaisisi sisäasiainministeriö, käytännössä sen ulkomaalaiskeskus. Sisäasiainministeriön olisi siirrettävä ratkaisu turvapaikkalautakunnalle, jos se päättyy hakijalle kielteiseen ratkaisuun. Turvapaikkalautakunnan päätöksestä olisi valitusoikeus valtioneuvostoon (lakiehdotuksen 34, 35 ja 58 §). Ratkaisua vastaan on esitetty useita periaatteellisia huomautuksia, ja sen on katsottu vaarantavan hakijan oikeusturvaa.

Sisäasiainministeriö onkin todennut, ettei esitetty järjestelmä pysty selviytymään kasvavasta hakemusmäärästä ilman käsittelyaikojen huomattavaa pidentymistä. Tämän vuoksi ministeriö on esittänyt menettelyn muuttamista siten, että ministeriö ratkaisisi ensimmäisenä asteena kaikki turvapaikkahakemukset ja kielteisen päätöksen saanut voisi hakea muutosta turvapaikkalautakunnalta. Lisäksi ministeriö ottaisi hakemuskäsittelyssä käyttöön ns. nopeutetun menettelyn.

Lakivaliokunta pitää asianmukaisena ehdotusta, että sisäasiainministeriö ratkaisee ensimmäisenä asteena kaikki turvapaikkahakemukset. Lakivaliokunta hyväksyy myös nopeutetun menettelyn käyttöönoton. Lakivaliokunta edellyttää kuitenkin, että nopeutetussa menettelyssä noudatetaan YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimeenpanevan komitean suosituksia ja asetuksella annetaan tätä koskevat säännökset, joilla asianmukainen ja riittävän perusteellinen käsittely turvataan.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy lakivaliokunnan kantaan hakemusmenettelystä ja nopeutetun menettelyn käyttöönotosta. Valiokunta katsoo kuitenkin, että nopeutettua menettelyä koskevien perussäännösten tulisi sisältyä lakiin. Valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen turvapaikkahakemusten ratkaisemista koskevan 34 §:n jälkeen lakiin otetaan uusi ilmeisen perusteettomia hakemuksia koskeva pykälä. Se sisältäisi säännökset siitä, milloin hakemus on ilmeisen perusteeton, ja päätöksen tarkastamis-menettelystä.

Hakemus on ilmeisen perusteeton, jos turvapaikkahakemuksen tekijä on oleskellut ennen Suomeen saapumistaan ns. turvallisessa maassa. Turvallisena maana pidetään pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen allekirjoittajavaltioista niitä, jotka eivät ole tehneet sopimukseen varautua turvapaikanhakijan lähtömaan suhteen. Lisäksi hallitus voi erikseen todeta jonkin valtion olevan turvallinen maa neuvoteltuaan siitä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun kanssa. Muu ilmeisen perusteeton hakemus on kysymyksessä muun muassa silloin, kun turvapaikkasäännöksiä selvästi väärinkäytetään.

Sisäasiainministeriön päätöksessä on mainittava ne syyt, joiden vuoksi ministeriö katsoo hakemuksen olevan ilmeisen perusteeton. Jotta hakijan oikeusturva toteutuisi nopeutettussakin menettelyssä, valiokunta ehdottaa, että ministeriön on pyydettävä asiasta vielä lausunto turvapaikkalautakunnan puheenjohtajalta tai varapuheenjohtajalta, jonka on annettava lausuntonsa kiireellisesti. Jos lausunnossa katsotaan hakemus ilmeisen perusteettomaksi, ei hakemuksen hylkäämisestä ole valitusmahdollisuutta turvapaikkalautakuntaan.

Valiokunta katsoo, että lausunto on annettava viimeistään viikon kuluessa, mutta se ei ehdota määrääjän ottamista pykälään, koska määräaika voidaan joutua poikkeuksellisesti ylittämään. Toisaalta menettelyn tarkoituksen saavuttamiseksi lausunto tulisi pääsääntöisesti antaa jo kahden tai kolmen vuorokauden kuluessa.

Nopeutetussa menettelyssä on edellytettävä turvapaikanhakijan yksilöllistä puhuttelua ja asian tutkintaa. Käytännössä nopeutettu menettely hoidettaisiin pakolaisten vastaanottoasemilla tai rajanylityspaikoilla, missä paikallispoliisi suorittaa tulkin avulla ja avustajan tai ulkomaalaisvaltuutetun läsnä ollessa yksilöllisen puhuttelun. Jos perusteita nopeutettuun käsittelyyn on, ulkomaalaiskeskuksen toimivaltainen virkamies ratkaisee asian esittelystä.

Jos hakemus todetaan myös turvapaikkalautakunnan puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lausunnossa ilmeisen perusteettomaksi, tehdään rajalta käännyttämispäätös lakiehdotuksen 41 §:n nojalla. Lakiehdotuksen 41 §:n 3 momenttia on nopeutetun käsittelyn käyttöön oton johdosta syytä tarkistaa.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että jos turvapaikkahakemus hylätään eikä hakijalle myönnetä myöskään oleskelulu-

paa, sisäasiainministeriön on tehtävä vielä erikseen päätös maastakarkotuksesta, jos hakija ei vapaaehtoisesti poistu. Järjestelmää on perusteltu oikeusturvanäkökohdilla: oleskelulupaa koskevasta päätöksestä ei voi valittaa kuten karkotuspäätöksestä. Valtion on myös korvattava maasta karkotetun matkakustannukset. Valiokunta katsoo, että hallituksen tulisi vielä selvittää mahdollisuutta järjestelmän yksinkertaistamiseen seuraten olosuhteiden ja käytännönkin kehitystä.

Sisäasiainministeriö on esittänyt, että ulkomaalaislakiehdotusta muutettaisiin siten, että turvapaikkaa koskevasta päätöksestä voisi valittaa turvapaikkalautakuntaan. Lautakunnan asiassa antama päätös olisi lopullinen. Turvapaikkalautakunnan kokoonpanoa ja jäsenten asemaa ehdotetaan myös muutettavaksi.

Lakivaliokunta esittää, että lautakunnan puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana olisi aina lakimiesjäsen ja muilta jäseniltä edellytettäisiin perehtyneisyyttä kansainväliseen oikeuteen, pakolaisasioihin tai ulkomaalaisasioihin. Näin muotoiltuna muiden jäsenten pätevyysvaatimus varmistaa lautakunnan asiantunteumuksen ja sen, että asiaan perehtyneet ministeriöt ja muut tahot voivat olla monipuolisesti edustettuina. Lakivaliokunta pitää tarpeellisenä säännöstä siitä, että lautakunta voi toimittaa suullisen käsittelyn, ja esittää lisäksi, että lakiehdotuksen 35 § siirrettäisiin uudelleen kirjoitettuna muutoksenhakua koskevaan 8 lukuun.

Lakivaliokunnassa on harkittu muutoksenhaun järjestämistä siten, että lautakunnan päätöksestä voisi valittaa oikeuskysymyksissä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos tämä myöntää valitusluvan ns. ennakkopäätösperusteella. Kun turvapaikkahakemuksen ratkaisemiseen aina sisältyy tarkoituksenmukaisuusharkintaa, valiokunta ei tässä tilanteessa esitä jatkovalitusjärjestelmän luomista. Asiaa on kuitenkin seurattava ja jos epäkohtia ilmenee, esim. ulkomaalaisasioissa uhkaa muodostua muusta hallintolainkäytöstä keskeisiltä periaatteiltaan poikkeavaa käytäntöä, on lakia viipymättä esitettävä muutettavaksi.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy lakivaliokunnan esittämiin näkökohtiin turvapaikkalautakunnan kokoonpanosta ja lautakunnassa noudatettavasta menettelystä. Valiokunta pitää tärkeänä, että humanitaaristen järjestöjen jäsenyys lautakunnassa taataan. Valitusmahdollisuudesta lautakunnan päätöksistä korkeim-

paan hallinto-oikeuteen ennakkopäätösperusteella valiokunta yhtyy lakivaliokunnan esittämään kantaan. Valiokunta viittaa kuitenkin edellä tässä mietinnössä subjektiivisesta turvapaikkaoikeudesta esittämiinsä näkökohtiin. Subjektiivisen turvapaikkaoikeuden omaksuminen tekisi myös valitusmahdollisuuden tarpeelliseksi.

Lakiehdotuksen henkilöstö- ja rahoitustarpeet

Hallituksen esityksen mukainen uudistus edellyttää muutoksia sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskuksen virkarakenteeseen, jotta tehtävät voitaisiin suorittaa tarkoituksenmukaisesti. Henkilöstön lisäystarpeeseen vaikuttaa eniten pakolaisasioiden määrän kehittyminen, joka on tällä hetkellä vaikeasti ennakoitavissa. Myös paikallispoliisissa sekä ulkoasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön hallinnonaloille tulee lisähenkilöstön tarvetta lakiehdotuksen toteuttamisesta. Arviota henkilöstömäärän lisäyksestä ei ole esitetty. Esityksen mukaan lakiehdotuksen toimeenpanosta aiheutuu valtiolle runsaasti muitakin kuin lisähenkilöstöstä johtuvia kustannuksia. Näidenkään määrää ei ole arvioitu.

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

Lakivaliokunnan saama arvio osoittaa, että turvapaikkalautakunnan palkkioista, henkilökunnan palkoista ja palkkioista, toimitilojen vuokrista ja viraston toimistomenoista aiheutuu vuosittaisia kustannuksia noin 3,5 miljoonaa markkaa. Lisäksi toiminnan aloittamisvuonna toimitilojen, kalusteiden ja laitteiden hankinnasta seuraa noin miljoonan markan kertameno.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että uuden ulkomaalaislain toteuttamiseen myönnetään riittävät voimavarat, jotta ulkomaalaiskeskuksen ruuhka saadaan puretuksi ja hakemukset käsitellyiksi kohtuullisen lyhyessä ajassa. Li-

säksi valiokunta edellyttää, että hallitus kehittää ulkomaalaisten neuvonta- ja tietopalveluja. Myös turvapaikkalautakunnalle on heti alusta alkaen taattava riittävät voimavarat, jotta lautakunnan toiminta pääsee kunnolla käyntiin ja lautakunta voi uutena muutoksenhakuelimenä keskittyä tehtäviinsä. Valiokunta kiinnittää myös huomiota nopeutetun menettelyn lautakunnan puheenjohtajalta ja varapuheenjohtajalta vaatimaan työpanokseen.

Yksityiskohtaiset muutosehdotukset ja perustelut

1 luku. Yleiset säännökset

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

Pykälässä säädetään oikeudesta käyttää avustajia ja tulkkia. Siinä ei oteta kantaa siihen, kuka hankkii avustajan ja tulkin ja kuka maksaa kulut. Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että kustannusten korvaamista ja tulkitsemisen järjestämisestä koskevat säännökset otettaisiin 10 luvun erinäisiin säännöksiin.

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

Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta pitää säännöksiä perusteltuina, mutta korostaa johdonmukaisuutta merkintöjen tekemisessä. Valiokunnan saaman tiedon mukaan kansainvälinen työryhmä antaa touko- tai kesäkuussa suosituksia merkintöjen tekemisestä. Valiokunta katsoo, että suositusten noudattamista tulisi Suomesakin harkita.

10 §. Pohjoismaiden kansalaisten maahan-tulo, oleskelu ja työnteko. Pykälässä on viittaussäännös pohjoismaiseen passintarkastusoppimukseen. Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta on täsmentänyt pykälän sanamuotoa.

2 luku. Matkailu

11 §. Viisumi, 12 §. Viisumilajit ja 13 §. Viisumin myöntäminen. Lakiehdotuksen 11 §:ssä määritellään viisumin käsite ja 12 §:ssä säännellään eri viisumilajit. Kumpaan-kin pykälään sisältyy säännös paluuviusumista. Lakiehdotuksen 13 § sisältää säännökset viisumien myöntämisestä.

Paluuviusumi on osoittautunut käytännössä hankalaksi. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa, että paluuviusumia koskevia säännöksiä muutettaisiin ja menettelyä yksinkertaistettaisiin. Paluuviusumilla tarkoitettaisiin kertaviisumin saaneelle ulkomaalaiselle myönnettävää lupaa palata maahan. Paluuviusumin myöntäisi paikallispoliisi.

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.

Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta katsoo, että suomalaisessa käytännössä tulee muunkin vakuuden kuin pankkitalletuksen riittää.

4 luku. Työnteko

24 §. Työlupavelvollisuus. Ulkoasiainvaliokunnassa on ollut esillä kysymys määräaikaisen työluvan myöntämisestä turvapaikan hakijalle. Kysymys on tullut ajankohtaiseksi hakijoiden määrän kasvaessa ja hakemusten käsittelyaikaisten pidentyessä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työluvia ei ole myönnetty, koska ne voivat antaa hakijalle väärän kuvan mahdollisuudesta jäädä maahan. Työstä syntyneiden siteiden katkaiseminen saattaa myös olla vaikeata, jos turvapaikkaa tai oleskelupaa ei myöhemmin

myönnetäkään. Lisäksi työn järjestäminen voi hakijan kieli- ja ammattitaidon puutteen johdosta olla käytännössä hankalaa.

Valiokunta katsoo, että kysymys työluvien myöntämisestä turvapaikan hakijoille menettää merkitystään, jos hakemukset voidaan uuden ulkomaalaislain johdosta käsitellä nykyistä oleellisesti lyhyemmässä ajassa. Jos käsittelyaikoja ei voitaisi lyhentää, on kysymystä harkittava uudelleen ottaen huomioon myös muiden pohjoismaiden käytäntö ja niiden saamat kokemukset.

25 §. Työlupavelvollisuudesta vapautetut. Pykälän mukaan työ lupaa 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 ulkomaalainen ei tarvitse työ lupaa. Valiokunta yhtyy lakivaliokunnan esittämiin näkökohtiin työ lupakäytännössä.

26 §. Työluvan myöntäminen. Pykälässä on säännökset siitä, miten toimivalta työluvan myöntämisessä jakautuu Suomen edustustojen, työviranomaisen, sisäasiainministeriön ja paikallispoliisin kesken. Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälän kirjoitustavan muuttamista.

27 §. Työluvan voimassaoloaika ja työluvan tehtävät rajoitukset. Pykälän 2 momentin mukaan työ lupa myönnetään määrätulle alalle, mutta siihen voidaan tehdä eräitä rajoituksia. Valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 3 momentti. Se sisältäisi säännöksen, jonka mukaan työ lupa voidaan myöntää myös ilman 2 momentin rajoituksia, mikäli siihen työviranomaisen kannan perusteella on painava syy. Säännöksen perusteella voitaisiin työ lupa antaa myös ilman alaa koskevia rajoituksia.

28 §. Työ lupaa varten vaadittavat selvitykset. Pykälän mukaan työ lupahakemukseen voidaan edellyttää selvitys siitä, onko hakijaa aikaisemmin rangaistu rikoksesta. Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa säännöksen muuttamista.

29 §. Työnantajan velvollisuudet. Pykälän 2 momentin mukaan työnantajan tulee antaa työsuhteen ehtojen osalta vakuutus siitä, että ne vastaavat suomalaisiin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä. Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta katsoo, että pykälään tulisi lisätä uudeksi 3 momentiksi viittaus säännös.

5 luku. Suoja vainoa vastaan

30 §. *Turvapaikan antaminen.* Valiokunta viittaa lakivaliokunnan lausuntoon ja kannanottoonsa edellä tässä mietinnössä. Lakivaliokunnan pykälän 2 momentin johtolauseeseen lisäämä sana ”erityisesti” korostaa sitä, että 2 momentissa on kysymyksessä esimerkkiluettelo. Kun lakivaliokunta on lisäksi muuttanut momentin 5 kohdan yleiseen muotoon, valiokunta ehdottaa 5 kohdan poistamista tarpeettomana.

31 §. *Turvapaikan epääminen.* Valiokunnan edellä 30 §:n kohdalla omaksumasta kannasta seuraa, että 31 § on poistettava lakiehdotuksesta. Pykälän poistaminen johtaa siihen, että jäljempänä seuraavien pykälien numerointi ja lakiehdotuksessa olevat pykäläviittaukset muuttuvat. — 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.

Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että 31 (32) §:n viimeistä lausetta täydennetään.

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

Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 2 momentti.

34 (uusi) §. *Ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset.* Valiokunta viittaa perustelujen osalta edellä tässä mietinnössä esittämänsä kannanottoon.

35 §. *Turvapaikkalautakunta.* Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälän poistamista 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.

Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että pykälä kirjoitettaisiin uu-

delleen ja siirrettäisiin 10 luvun erinäisiin säännöksiin.

35 (37) §. *Pakolainen.* Valiokunta korostaa sitä, että pykälässä ei ole tarkoitus poiketa pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen pakolaisen määritelmästä. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että perheen yhdistämisperiaatetta sovelletaan pykälän yhteydessä.

36 (38) §. *Pakolaisuuden lakkaaminen.* Pykälässä on pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen perustuva säännös pakolaisaseman lakkaamisesta. Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 2 momentti.

6 luku. Maahantulon estäminen ja maasta poistuminen

37 (39) §. *Rajalta käännättämisen perusteet.* Pykälän 7 kohdan mukaan rajalta voidaan käännättää mm. ulkomaalainen, jonka voidaan perustellusti olettaa ryhtyvän Suomessa luvattomaan tiedustelutoimintaan. Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa 7 kohdan tarkistamista.

39 (41) §. *Rajalta käännättämisestä päättäminen.* Edellä tässä mietinnössä on todettu, että turvapaikkahakemusten ns. nopeutetun menettelyn käyttöönotto edellyttää pykälän 3 momentin loppuosan tarkistamista. Valiokunta ehdottaa tämän mukaisesti, että 3 momentin toinen virke muutetaan niin, että pakolaisen osalta käännättämis päätös edellyttää lainvoimaista ratkaisua. Nopeutetussa menettelyssä sisäasiainministeriön on 34 §:n mukaisesti ennen päätöksen tiedoksiantamista hakijalle pyydettävä turvapaikkalautakunnan puheenjohtajalta tai varapuheenjohtajalta lausunto hakemuksen ilmeisestä perusteettomuudesta.

40 (42) §. *Maasta karkottamisen perusteet.* Pykälän 5 kohdan mukaan maasta voidaan karkottaa ulkomaalainen, joka on ryhtynyt tai jonka voidaan perustellusti olettaa ryhtyvän luvattomaan tiedustelutoimintaan. Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa 5 kohdan muuttamista.

7 luku. Turvaamistoimet

46 (48) §. *Säilöön otto.* Pykälässä on säännökset siitä, millaisten edellytysten vallitessa ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön. Säännöksiä muutettiin keväällä 1990, ja ne on lähes sellaisenaan otettu lakiehdotukseen.

Hallituksen esityksestä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä antamaansa mietintöön n:o 24 viitaten valiokunta katsoo, että hallinnollisin ohjein tulisi pykälän 2 momenttia pyrkiä käytännössä soveltamaan sopimuksen 37 artiklan määräysten mukaisesti: säilöön otettu lapsi on pidettävä erillään aikuisista, paitsi jos katsotaan olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota mahdollisuuteen turvautua lastensuojelulain mukaisiin toimiin.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että maksuttomasta oikeudenkäynnistä annettua lakia esitetään tarkistettavaksi niin, että myös ulkomaalaisen säilöön ottamista koskevat asiat yksiselitteisesti kuuluisivat lain piiriin.

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

Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että 2 momentin maininta määräaajojen laskemisesta poistettaisiin ja pykälään lisättäisiin uudeksi 4 momentiksi 1 ja 2 momenttia koskeva yhteinen määräaika viitatus.

8 luku. Muutoksenhaku

56 § (uusi). *Turvapaikkalautakunta.* Lakivaliokunnan lausuntoon ja edellä mietinnössä esitettyyn viitaten valiokunta ehdottaa, että turvapaikkalautakuntaa koskeva uusi pykälä sijoitetaan lakiehdotuksen 56 §:ksi. Valiokunta on tarkentanut lakivaliokunnan ehdotusta sen varalta, että lautakunnan jäsen tai sihteeri joudutaan ottamaan tilapäiseksi virkamieheksi tahi lautakunnan päätoimiset jäsenet saavat virkavapauden mahdollisesta nykyisestä päätoimisesta virastaan.

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

Edellä mietinnössä valiokunta on yhtyen lakivaliokunnan lausuntoon puoltanut sisäasiainministeriön muutosesitystä, jonka mukaan mi-

nisteriö ratkaisee turvapaikkahakemuksen ja sen päätöksestä on valitusoikeus turvapaikkalautakuntaan. Tätä muutoksenhakupykälää on tämän periaateratkaisun mukaisesti tarkistettava.

Edelleen valiokunta on edellä 36 (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. Valiokunta ehdottaa, että pykälä ja sen otsikko muutettaisiin kuulumaan lakivaliokunnan lausunnon mukaisesti. Lisäksi pykälästä tulisi ilmetä 34 §:n mukaista ilmeisen perusteetonta hakemusta koskeva valituskielto.

61 §. *Valitusmenettely.* Pykälään sisältyvät mm. säännökset siitä, miten valittajien on toimitettava valituskirja viranomaiselle. Pykälän perustelujen mukaan valituskelpoisiin päätöksiin tulisi liittää valitusosoitus. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole tätä koskevaa säännöstä.

Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan niihin sisäasiainministeriön päätöksiin, joista saa valittaa, on liitettävä valitusosoitus. Lakiehdotuksen systematiikan mukaan säännös sopisi parhaiten omaksi pykäläkseen heti muutoksenhakua sisäasiainministeriön päätöksestä koskevan 58 (59) §:n jälkeen.

63 §. *Tiedoksianto.* Pykälässä on säännökset siitä, miten ulkomaalaislain nojalla tehdyt päätökset annetaan tiedoksi ulkomaalaiselle. Viitaten lakivaliokunnan lausuntoon valiokunta ehdottaa pykälän siirtämistä 10 lukuun.

64 §. *Vieraan kielen käyttö.* Pykälän mukaan ulkomaalaisella on oikeus saada tieto häntä koskevasta päätöksestä vieraalla kielellä. Viitaten lakivaliokunnan lausuntoon valiokunta ehdottaa myös tämän pykälän siirtämistä 10 luvun erinäisiin säännöksiin.

9 luku. Rangaistussäännökset

63 (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 sellai-

sia rikosoikeudellisia rangaistuksia, joiden piiriin kuuluu myös vankeusrangaistus. Vaikka Suomi ei ole liittynyt sopimukseen, lakivaliokunta on esittänyt pykälän muuttamista jo sopimuksen mukaiseksi. Ulkoasiainvaliokunta katsoo kuitenkin, että sopimuksen ratifiointiedellytyksiä ei ole vielä riittävästi selvitetty ja että lakiehdotuksen 63 § tulisi hyväksyä hallituksen esittämässä muodossa.

10 luku. Erinäiset säännökset

65 § (uusi). *Salassapidettävät tiedot.* Valiokunta viittaa edellä 36 §:n kohdalla lausumaansa ja ehdottaa, että salassapidettäviä tietoja koskeva uusi pykälä otettaisiin tähän lakivaliokunnan esittämässä muodossa.

66 (63) §. *Tiedoksianto.* Valiokunta viittaa edellä 63 §:n kohdalla lausumaansa ja ehdottaa, että hallituksen esityksen 63 § sijoitettaisiin lakiehdotuksen 66 §:ksi.

67 § (uusi). *Yleinen oikeusapu.* Viitaten lakivaliokunnan lausuntoon valiokunta esittää, että lakiin otettaisiin kustannusten jakoa koskeva uusi pykälä.

68 § (uusi). *Tulkitseminen.* Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että lakiin otetaan tulkittamista koskeva uusi pykälä, joka sisältää myös 64 §:ään ehdotetun säännöksen.

70 (68) §. *Tiedottaminen ulkomaalaisvaltuutetulle.* Pykälässä luetellaan ne päätökset, joista on viipymättä tiedotettava ulkomaalaisvaltuutetulle. Valiokunta ehdottaa, että pykälää muutettaisiin lakivaliokunnan lausunnon mukaisesti ottaen kuitenkin huomioon uudesta 34 §:stä johtuvat muutokset. Ulkomaalaisvaltuutetun tietoon on viipymättä saatettava mm. 33 §:n mukaiset turvapaikkahakemuksia koskevat päätökset. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan selvyiden vuoksi lisättäväksi myös 34 §:ssä tarkoitetut päätökset.

72 (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, mutta poikkeusmääräysten antamisen edellytyksiä on tarkistettu ihmisoikeussopimusten vaatimusten johdosta.

Valiokunta katsoo, että tehtyjen tarkistusten johdosta 72 (70) § ei laajuudeltaan enää vastaa voimassa olevan lain 30 §:ää. Valiokunnan mielestä esitetyt tarkistukset eivät ole välttämättömiä kansainvälisten sopimusten takia ottaen huomioon, että lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaisesti poikkeusmääräyksiä annettaessa on sovellettava myös Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi, että voimassa olevan lain 30 § siirretään sellaisenaan uuteen lakiin.

75 (73) §. *Voimaantulo.* Pykälässä on lain voimaantulosäännös avonaisena. Valiokunta katsoo, että lain pikainen voimaantulo edesauttaisi ulkomaalaiskeskuksessa olevan ruuhkan purkamista. Myös turvapaikkahakemuksia koskevan nopeutetun menettelyn käyttöönotto voi aikaa myöten helpottaa ulkomaalaiskeskuksen työtilannetta. Laki olisi tämän takia pyrittävä saamaan voimaan niin pian kuin mahdollista.

Koska eri lupien myöntäminen jakaantuisi ulkomaalaiskeskuksen ohella useammalle eri viranomaiselle, on näille varattava mahdollisuus valmistautua uuteen järjestelmään. Uudesta laista tulisi myös ilmetä, miten sitä sovelletaan jo vireillä oleviin asioihin. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 3 ja 4 momentti, jotka sisältävät säännökset vireillä olevien lupien käsittelystä ja täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin ryhtymisestä ennen lain voimaantuloa.

Valiokunta ehdottaa, että tulo- ja menoarvioon liittyvistä syistä turvapaikkalautakunnan jäseniä ensimmäistä kertaa nimitettäessä tai otettaessa olisi heidän toimikautensa normaalia lyhyempi ja päättyisi 31 päivänä joulukuuta 1992. Vaikka lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin voidaan ryhtyä jo ennen lain voimaantuloa, saattaa lautakunnan toiminnan aloittaminen lain voimaantuloajankohtana tuottaa ylivoimaisia vaikeuksia. Sen johdosta valiokunta ehdottaa, että lautakunnan on aloitettava lainkäyttötoimintansa viimeistään kuu-kauden kuluttua lain voimaantulosta. Lautakuntaa koskevat säännökset sisältyisivät uuteen 5 momenttiin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1—5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 §

Pakolaisen matkustusasiakirja

Sisäasiainministeriö myöntää 35 §:ssä tarkoitettulle pakolaiselle pakolaisen matkustusasiakirjan.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

7—9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 §

Pohjoismaiden kansalaisten maahantulo, oleskelu ja työnteko

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. Paluuviiisumilla tarkoitetaan kuitenkin *kerta-viisumin* saaneelle ulkomaalaiselle myönnettävää lupaa palata maahan.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

12 §

Viisumilajit

(1—4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(5 mom. *poist.*)

(5 mom. kuten hallituksen esityksen 6 mom.)

13 §

Viisumin myöntäminen

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Paluuviiisumin myöntää paikallispoliisi. (uusi 4 mom.)

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 35 §:ssä tarkoitettulle pakolaiselle myönnetään määräaikainen oleskelulupa.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

21 ja 22 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Työnteko

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 35 §:ssä tarkoitettu pakolainen tai oleskeluluvan suojelun tarpeen vuoksi saanut ulkomaalainen.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

26 §

Työluvan myöntäminen

Ulkomailla työluvan myöntää 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 §

Työluvan voimassaoloaika ja työlupaan tehtävät rajoitukset

(1—2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Työlupa voidaan myöntää myös ilman 2 momentissa mainittuja rajoituksia, mikäli siihen työviranomaisen kannan perusteella on painava syy. (uusi 3 mom.)

(4 momentti kuten hallituksen esityksen 3 mom.)

28 §

Työlupaa varten vaadittavat selvitykset

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

29 §

Työnantajan velvollisuudet

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Työsuhteessa, jolla on liittymiä 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; tai

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. (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.)

34 § (uusi)

Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus

Jos sisäasiainministeriö turvapaikkahakemuksen hylkäävässä päätöksessään toteaa, että hakija on ennen hakemuksen esittämistä oleskellut turvallisessa maassa, johon hän voi palata, tai että hakemus on muuten ilmeisen perusteeton, sen on pyydyttävä 56 §:ssä tarkoitetun turvapaikkalautakunnan puheenjohtajalta tai varapuheenjohtajalta lausunto hakemuksen ilmeisestä perusteettomuudesta.

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

35 ja 36 §

(Poist.)

35 §

(Kuten hallituksen esityksen 37 §)

36 (38) §

Pakolaisuuden lakkaaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Pakolaisuuden lakkaamisesta päättää sisäasiainministeriö. (uusi 2 mom.)

6 luku

Maahantulon estäminen ja maasta poistaminen

37 (39) §

Rajalta käännyttämisen perusteet

Rajalta voidaan käännyttää 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)

38 §

(Kuten hallituksen esityksen 40 §)

39 (41) §

Rajalta käännyttämisestä päättäminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos passintarkastusviranomaisen käsiteltävänä olevalla rajalta käännyttämistä koskevalla asialla on merkitystä 37 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa, voi passintarkastusviranomaisen saattaa asian sisäasiainministeriön ratkaistavaksi.

Päätös rajalta käännyttämisestä on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ulkomaalainen on saapunut maahan. Jos ulkomaalainen on hakenut turvapaikkaa Suomessa, päätöstä ei kuitenkaan saa tehdä ennen kuin turvapaikkahakemus on lainvoimaisesti ratkaistu.

40 (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)

41 (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 40 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa myös rikoksen tai rikosten laatu.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

42—44 §

(Kuten hallituksen esityksen 44—46 §)

7 luku

Turvaamistoimet

45 §

(Kuten hallituksen esityksen 47 §)

46 (48) §

Säilöönotto

Jos 45 §:n 1 momentissa tarkoitettujen olosuhteiden vallitessa ulkomaalaisen henkilökohdaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän piileskelee tai tekee rikoksia täällä, taikka jos ulkomaalaisen henkilöllisyys on selvittämättä, voidaan ulkomaalainen 45 §:ssä mainittujen valvontakeinojen käyttämisen asemesta ottaa säilöön.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

47 §

(Kuten hallituksen esityksen 49 §)

48 (50) §

Säilöönotosta ilmoittaminen ja tuomioistuin-käsittely

(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.)

49 (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 47 §:ssä mainittuun säilytyspaikkaan.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

50—54 §

(Kuten hallituksen esityksen 52—56 §)

8 luku

Muutoksenhaku

55 §

(Kuten hallituksen esityksen 57 §)

56 § (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 tai ottaa jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Jos lautakunnan jäsenen paikka vapautuu tai jos lautakunnan jäsenen määrää lisätään kesken toimikauden, nimitetään tai otetaan uusi jäsen jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Jäsenten oikeudesta pysyä tehtävässään on muutoin voimassa, mitä tuomarinviran haltijoista säädetään. Jos päätoimiseksi jäseneksi nimitetty tai otettu on ennestään nimitetty tai siirretty valtion virkaan, hän on virkavapaana tästä virasta sen ajan, jonka hän on jäsenenä.

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

Tarkemmat säännökset turvapaikkalautakunnasta annetaan asetuksella.

57 (58) §

Muutoksenhaku turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevaan sisäasiainministeriön päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön sisäasi-

ainministeriön 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.) Valituskiellosta eräisiin turvapaikkapäätöksiin säädetään 34 §:ssä.

58 §

(Kuten hallituksen esityksen 59 §)

59 § (uusi)

Valitusosoitus

Sisäasiainministeriön päätökseen, josta saa valittaa, on liitettävä valitusosoitus.

60 §

Valitusoikeuden rajoitukset

Muissa kuin 55, 57 ja 58 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa ei tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla.

61 ja 62 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

63 ja 64 §

(Poist.)

9 luku

Rangaistussäännökset

63 (65) §

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) jättää noudattamatta 45 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden tai 53 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietojansa oleskelustaan, on tuomittava ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon.

64 §

(Kuten hallituksen esityksen 66 §)

10 luku

Erinäiset säännökset

65 § (uusi)

Salassapidettävät 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.

66 §

(Kuten hallituksen esityksen 63 §)

67 § (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.

68 § (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.

69 §

(Kuten hallituksen esityksen 67 §)

70 (68) §

Tiedottaminen ulkomaalaisvaltuutetulle

Tämän lain 31, 33, 34, 39, 42, 43, 47, 49, 51,

54, 55, 57 ja 58 §:ssä tarkoitetut päätökset on viipymättä saatettava ulkomaalaisvaltuutetun tietoon. Ulkomaalaisvaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava 21, 26, 63 ja 64 §:ssä tarkoitetut päätökset.

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

71 §

(Kuten hallituksen esityksen 69 §)

72 (70) §

Poikkeusmääräysten antaminen

Valtioneuvostolla on sodan aikana tai sodanvaaran uhatessa taikka *muulloinkin, milloin valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi harkitaan tarpeelliseksi*, valta antaa ulkomaalaisen maahantulosta, maassa oleskelusta, työnteosta ja maasta lähdöstä määräyksiä, jotka poikkeavat tämän lain tai sen nojalla annetuista säännöksistä tai määräyksistä.

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 1991

73 ja 74 §

(Kuten hallituksen esityksen 71 ja 72 §)

75 (73) §

Voimaantulo

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Lain voimaan tullessa sisäasiainministeriössä vireillä olevaan oleskelulupa- ja työlupahakemukseen sovelletaan aiemmin voimassa ollutta ulkomaalaislakia. Muihin lain voimaan tullessa vireillä oleviin asioihin sovelletaan tätä lakia. (uusi 3 mom.)

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin. (uusi 4 mom.)

Turvapaikkalautakunnan jäsenet nimitetään tai otetaan ensimmäisellä kerralla 31 päivänä joulukuuta 1992 päättyväksi toimikaudeksi. Lautakunnan on aloitettava lainkäyttötoimintansa viimeistään kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta. (uusi 5 mom.)

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Aaltonen, varapuheenjohtaja Melin ja jäsenet Aittoniemi, Almgren, Björklund, Elo, Hilpelä, Jaa-

konsaari, Juhantalo (osittain), Järvenpää, Kuuskoski-Vikatmaa, Paakkinen, Perho, Särkijärvi, Wahlström, Väyrynen ja Väänänen sekä varajäsen Donner (osittain)

Vastalauseet

I

Hallituksen esitys uudeksi ulkomaalaislaiksi sisältää huomattavia parannuksia ulkomaalaisten ja pakolaisten oikeusturvaan Suomessa. Tämä on ollutkin lakiuudistuksen keskeinen lähtökohta. Perustelujen mukaan ulkomaalaisen oikeusasema on vallalla olevan käsityksen mukaan saatettava mahdollisimman lähelle maan omien kansalaisten asemaa.

Suomi on ratifioinut YK:n vuonna 1966 hyväksymät molemmat ihmisoikeussopimukset, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja taloudellisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen. Näitä sopimuksia täydentävät YK:n erityisjärjestöjen sopimukset. Pohjoismaiden välisten sopimusten lisäksi on olemassa kah-

denvälisten sopimusten verkko. Kansallisen lainsäädäntömme hengen ja kirjaimen tulee olla sopusoinnussa kansainvälisten velvoitteittemme kanssa.

Suomen tulee päättää oman ulkomaalaispolitiikkansa perusteista vastuullisen kansainvälisyyden pohjalta. Tämä merkitsee sitä, että me kannamme oman vastuamme heikompiaisista ja vainotuista. Suomalainen yhteiskunta on rakennettu lailla yksilön oikeuksia kunnioittaen. Mielestämme ulkomaalaislaki ulkoasiainvaliokunnan hyväksymässä muodossa ei riittävästi painota yksittäisen ihmisen oikeusturvaa eikä Suomen kansainvälistä vastuuta. Viranomaisille annettu rajaton oikeus tarkoituksenmukaisuusharkintaan saattaa johtaa yksilöön kohdistuvaan mielivaltaan.

Oikeus turvapaikkaan

Pakolainen on lakiehdotuksen mukaan henkilö, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. Määritelmä ei hyväksy pakolaiseksi ainoastaan parempaa elintasoja tavoittelevaa maastamuuttajaa.

Turvapaikkaharkinnan tulee olla poliittisista suhdanteista riippumatonta oikeusharkintaa. Turvapaikka tulee myöntää, jos hakija täyttää Geneven pakolaissopimuksen edellytykset. Tämä on selvästi sanottava laissa. Ruotsin, Norjan ja Tanskan ulkomaalaislaissa lähdetään siitä, että pakolaisella on subjektiivinen turvapaikkaoikeus tai ainakin oleskelupaikkaoikeus silloin kun pakolaissopimuksen edellytykset täyttyvät. Pohjoismaainen oikeuskäsitys on yhteneväinen ja suuri osa lainsäädännöstämme on valmisteltu yhteistyössä. Yhteispohjoismaisen linjan noudattaminen on erityisen tärkeää pakolaisten osalta. Turvapaikkapäätöshän tehdään siinä Pohjoismaassa, johon pakolainen ensi kerran saapuu.

Valiokunnan mietinnön mukaan turvapaikkaoikeus olisi harkinnanvarainen. Tämä saattaa johtaa linjaratkaisuihin, joiden mukaan turvapaikan saantiin vaikuttavat ensisijaisesti pakolaisen kotimaata ja sieltä saapuvan pakolaisryhmän koko. Ryhmiä koskevat linjapäätökset eivät sovellu ratkaisuihin, joiden peruste on yksilöllinen suojantarve. Lakiin tulee syrjinnän estämiseksi ottaa säännös, joka velvoittaa pakolaisten samanarvoiseen kohteluun.

Turvapaikan epääminen

Kun turvapaikkaharkinta on oikeusharkintaa, tulee myös rajoitussäännöksessä tyhjentävästi luetella ne perusteet, joilla turvapaikka voidaan evätä. Valiokunnan mietinnössä on 30 §:ssä lueteltu ne erityiset syyt, jotka mahdollistavat turvapaikan epäämisen. Nämä perusteet ovat pakolaissopimuksen mukaisia ja riittäviä.

Turvapaikan epäämisen perusteena ei voi olla ulkomaalaiskeskuksen työruuhka. Myöskään se, että joku on taloudellisesti hyötynyt pakolaisten kustannuksella, ei ole peruste epäämiselle. Siellä missä on hätää on aina myös niitä, jotka häikäilemättä käyttävät hyväkseen tilannetta.

Ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset

Pakolaisen oikeusturvasta huolehtiminen ei tarkoita rajojen valvomatonta avaamista. Väärinkäytöksen vaara on turvapaikkamenettelysakin olemassa. Nämä lieveilmiöt on syytä eliminoida kehittämällä ulkomaalaishallintoa siten, että ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset voidaan käsitellä viivytyksettä. Samalla on huolehdittava perusoikeusturvasta UNHCR:n hyväksymien periaatteiden mukaisesti.

Turvapaikkahakemusta voidaan pitää ilmeisen perusteettomana, jos hakija tulee turvallisesta maasta, joka on allekirjoittanut YK:n pakolaissopimuksen, ja jos hän on siellä jo saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen. Samoin hakemus on ilmeisen perusteeton, jos Suomessa pitkään asunut tällaisen maan kansalainen hakee turvapaikkaa, kun häntä ollaan karkottamassa esim. rikoksen perusteella.

Valiokunnan olisi tullut korostaa mietinnössään nopeutetun menettelyn poikkeusluonnetta. Tällöinkin päätöksen tulee perustua perusteelliseen henkilökohtaiseen puhutteluun. Turvapaikan hakijalla tulee olla käytössään tulkkaus- ja oikeusapua. Hänellä on oikeus esittää hakemuksensa perusteet. Päätöksen tekävän viranomaisen on todettava hakemuksen olevan ilmeisen perusteeton, ja turvapaikkalautakunnan puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan on hyväksyttävä päätös ennen turvapaikan hakijan maasta poistamista.

Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

Ulkomaalaisvaltuutetulla pitää olla oikeus tulla kuulluksi aina kun hän katsoo sen tarpeelliseksi. Tämä tulisi laissa sanoa selvästi, koska käytäntö on osoittanut, että viranomaisen keskinäisessä yhteistyössä on ollut hankaluuksia.

Maasta poistaminen

YK:n pakolaissopimuksen allekirjoittaneet valtiot ovat sitoutuneet olemaan palauttamatta pakolaismäärityksen täyttävää henkilöä. Palautuskieltoperiaatteen vuoksi Suomi ei voi palauttaa pakolaismäärityksen täyttävää henkilöä maasta takaisin kotimaahansa. Koska yleensä mikään muukaan maa ei ole valmis vastaanottamaan pakolaista, joudutaan hänelle joka tapauksessa myöntämään oleskelulupa.

Lakiehdotuksen mukaan ketään ei saa karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua epäinhimillisen kohtelun tai vainon kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Turvapaikan hakija voidaan palauttaa vain maahan, joka on sitoutunut pakolaissopimukseen tai joka antaa takeet siitä, että pakolaista ei lähetetä sieltä edelleen. Lisäksi on varmistauduttava siitä, että maassa toimii pakolaishuolto.

Säilöönotto

Lakiehdotus mahdollistaa myös alle 18-vuotiaan säilöönoton ulkomaalaislain nojalla. Lastensuojelulain mukaiset toimenpiteet mahdollistavat lapsen väliaikaisen huostaanoton ja mahdollistavat tarvittavat järjestelyt perheyhteyden säilyttämiseksi. Tämän vuoksi alle 18-vuotiaista ei tulisi ottaa säilöön, jos sosiaaliviranomainen tai ulkomaalaisvaltuutettu sitä vastustaa. Asiassa tulee kiinnittää huomiota lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen.

Turvapaikkalautakunta

Turvapaikkalautakunnalla on valiokunnan esityksen mukaan itsenäinen asema. Lautakunnan siirto oikeusministeriöön on perusteltu, onhan kyseessä oikeudellista harkintaa koske-

va päätöksenteko. Lautakunnan kaikkien jäsenien asiantuntemusta on korostettava. Lautakunnan jäsenet on valittava eri tahojen esittämistä henkilöistä monipuolisen asiantuntemuksen ja edustuksen varmistamiseksi. Jäsenet tulee kuitenkin olla riippumattomia pakolaiskysymysten ja kansainvälisen oikeuden asiantuntijoita. Lakivaliokunta onkin korostanut lautakunnan tuomioistuimen kaltaista roolia.

Hallituksen esityksen mukaan turvapaikan hakijalla olisi ollut oikeus valittaa turvapaikkalautakunnan päätöksestä valtioneuvostolle. Nyt tämä valitustie on katkaistu ja valiokunnan ehdotuksen mukaan lautakunnan päätös olisi lopullinen. Mielestämme turvapaikkalautakunta ei saisi olla normaalin lainkäytön valvonnan ulkopuolella, vaan korkeimman hallinto-oikeuden tulisi olla lautakunnan työtä ohjaava tuomioistuin. Jottei muutoksenhakua käytettäisi väärin asian käsittelyn pitkittämiseksi, tulisi kysymyksen valituslupaa edellyttävä muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO voisi myöntää valitusluvan sillä perusteella, että kyseessä on ennakkotapaus tai siihen on muutoin erityisen painavia syitä.

Valitusoikeus korostaisi päätösten oikeudellista luonnetta. Mikäli valitusoikeutta ei oteta lakiin, se merkitsee sitä, että valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat joutua kantelujen perusteella tutkimaan menettelyn lainmukaisuutta.

Poikkeusmääräysten antaminen

Hallituksen esityksessä on valtioneuvoston oikeus antaa laista poikkeavia säännöksiä rajattu erittäin vakaviin, sodankaltaisiin poikkeustilanteisiin, kuten ilmeiseen terrorismin uhkaan. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännös on tarkistettu vastaamaan Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vaatimuksiin. Hallituksen esityksen muotoilu vastaa paremmin tämän päivän tarpeita eikä ole esitetty mitään perusteluita, minkä vuoksi tulisi palata vanhan lainsäädännön sanamuotoon.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön kuuluva lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Tätä lakia sovellettaessa ei ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan kuin muut rodun, ihonvärin, syntyperän, sukupuolen, kielen, kansallisuuden, uskonnon, iän, poliittisen tai muun mielipiteen taikka muun näihin verrattavan syyn vuoksi.

2—10 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2, 3 ja 4 luku

11—29 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

5 luku

Suoja vainoa vastaan

30 §

Turvapaikan antaminen

Ulkomaalaiselle *annetaan* turvapaikka, jos hän oleskelee kansalaisuusvaltionsa tai pysyvän oleskeluvaltionsa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun valtion suojeluun.

Turvapaikka voidaan jättää antamatta (*poist.*), jos

(1—4 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

31 ja 32 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

33 §

Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Ulkomaalaisvaltuutetulle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi turvapaikkahakemuksen käsittelyssä, *aina kun hän katsoo sen tarpeelliseksi.*

34—36 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

6 luku

Maahantulon estäminen ja maasta poistaminen

37—44 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

7 luku

Turvaamistoimet

45 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

46 §

Säilöönotto

(1 momentti kuten valiokunnan mietinnössä)

Alle 18-vuotiaasta ei saa ottaa säilöön, *jos sosiaaliviranomainen tai ulkomaalaisvaltuutettu sitä vastustaa.*

(3 momentti kuten valiokunnan mietinnössä)

47—54 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

8 luku

Muutoksenhaku

55—59 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

60 §

Muutoksenhaku turvapaikkalautakunnan päätökseen

Ulkomaalaisen, joka tahtoo hakea muutosta turvapaikkalautakunnan päätökseen, on pyydettyävä siihen lupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta 14 vuorokauden kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Valituslupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi taikka jos siihen on erityistä aihetta asiassa asian käsittelyssä tapahtuneen virheen takia, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava, tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

61 ja 62 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

9 luku

Rangaistussäännökset

63 ja 64 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

10 luku

Erinäiset säännökset

65—71 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

72 §

Poikkeusmääräysten antaminen

Valtioneuvostolla on sodan aikana tai sodanvaaran uhatessa taikka muiden näihin verrattavissa olevien poikkeusolojen vallitessa valta antaa ulkomaalaisen maahantulosta, maassa oleskelusta, työnteosta ja maasta lähdöstä määräyksiä, jotka poikkeavat tämän lain tai sen nojalla annetuista säännöksistä tai määräyksistä.

73—75 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 1991

Eeva Kuuskoski-Vikatmaa

Jarmo Wahlström

Yhdyn edellä olevaan vastalauseeseen niiden lainkohtien osalta, joiden käsittelyyn osallis-

tuin (1—29 §), sekä perustelujen osalta, joiden käsittelyyn myös olen osallistunut.

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 1991

Jörn Donner

II

Kun ulkoasiainvaliokunnassa käsiteltiin hallituksen esitystä ulkomaalaislaiksi, paneuduttiin erityisesti lain 30 §:ään ja nimenomaan siihen, kuinka pykälän ensimmäinen momentti tulee kirjoittaa. Valiokunnan jäsenten enemmistö yhtyi hallituksen esitykseen, jonka mukaan ulkomaalaiselle *voidaan* esitetyin perustein antaa turvapaikka. Vähemmistöön jääneet valiokunnan jäsenet kannattivat sanamuotoa, jonka mukaan turvapaikka esitetyin perustein *annetaan*. Valiokunnan kannanotto merkitsee sitä, ettei turvapaikan hakijalle myönnetä subjektiivista oikeutta turvapaikan saamiseen.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintöön sisältyy kuitenkin lausuma, jossa Ruotsin, Norjan ja Tanskan esimerkkiin viitaten esitetään selvitetäväksi sitä, että Suomenkin lainsäädännössä turvapaikan hakijoille myönnettäisiin subjektiivinen oikeus turvapaikkaan. Katsomme, ettei Suomen tule muuttaa pakolaisspolitiikkansa periaatteita eikä omaksua muiden pohjoismaiden

lainsäädännössä noudatettua subjektiivisen oikeuden periaatetta.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta ei hyväksyisi seuraavaa ulkoasiainvaliokunnan mietintöön sisältyvää kannanottoa:

”Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että valtio voi lainsäädännössään myöntää turvapaikan hakijalle subjektiivisen oikeuden turvapaikkaan pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen edellytysten täytyessä. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa on säädetty subjektiivinen oikeus turvapaikkaan ja Tanskassa oleskelulupaan. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että vastaisessa lainsäädännössä tämä mahdollisuus olisi Suomenkin osalta perusteellisesti selvitettävä.”

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 1991

Paavo Väyrynen
Esko Almgren

Marjatta Väänänen
Kauko Juhantalo

III

Kuukausia kestävä odotus ja epävarmuus luovat turvapaikan hakijassa turvattomuutta ja pitkä odotusaika monia ongelmia. Yleisesti odotetaan, että Suomi ratkaisee pakolaiskysymykset nopeasti. Nopea käsittely ja ratkaisu ovat sekä oman maamme että turvapaikkaa hakevien pakolaisten etu. Turvapaikkahakemusten nopea mutta samalla tarkka käsittely antaa kaikille osapuolille takeet siitä, että tasapuolisesti otetaan huomioon sekä voimassa oleva lainsäädäntö että Suomen allekirjoitta-

mat kansainväliset sopimukset. Valiokunnan olisikin tullut kappaleessa ”Lakiehdotuksen henkilöstö- ja rahoitustarpeet” lausua seuraavaa: ”Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että uuden ulkomaalaislain toteuttamiseen myönnetään riittävät voimavarat, jotta ulkomaalaiskeskuksessa oleva hakemusruuha saadaan puretuksi ja hakemukset vastaisuudessa käsiteltyksi pääsääntöisesti yhden kuukauden määräajassa.”

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 1991

Esko Almgren
Marjatta Väänänen

Paavo Väyrynen
Kauko Juhantalo

IV

Valiokuntakäsittelyt ovat merkittävästi muuttaneet hallituksen alkuperäistä esitystä ulkomaalaislaiksi. Tämä johtuu siitä, että tähänastisen eduskuntakäsittelyn aikana pakolaisuuteen ja turvapaikkahakemuksia koskeviin ongelmiin on saatu uusia kokemuksia, jotka on osin otettu huomioon lakitekstiä käsiteltäessä. Erityisenä esimerkkinä tästä on mainittava lakiin otetut ilmeisen perusteettomia turvapaikkahakemuksia ja niihin liittyvää nopeutettua käsittelyä koskevat säännökset.

Ulkoasiainvaliokunnan hyväksymässä lakitekstissä ei ole kuitenkaan mielestäni menty riittävän pitkälle turvapaikkahakemuksiin liittyvän kokonaiskäsittelyn nopeuttamiseksi. On otettava huomioon, että turvapaikkahakemuksen käsittelyprosessin lisäksi käsittely saattaa jatkua vielä karkotusmenettelyssä, joka on kaksivaiheinen. Jos turvapaikkahakemus on hylätty eikä oleskelulupaa ole muulla perusteella myönnetty, käsittely karkotusmenettelyn osalta jatkuu vielä sisäasiainministeriössä, jonka päätöksestä on oikeus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Aika siitä kun turvapaikanhakija on tullut maahan ja jättänyt turvapaikkapyyntönsä, siihen kun karkottamisesta on lainvoimaisesti päätetty, saattaa kestää runsaasti yli vuoden. Kun turvapaikka yleensä myönnetään vain vähäiselle osalle hakijoista (ehkä 5 prosenttia) ja jos merkittävä määrä käyttää mahdollisuutta lainvoimaisen karkotuspäätöksen odottamiseen, kustannukset valtiolle tulevat kohtuuttomiksi.

Tästä syystä olen tehnyt omat ehdotukseni ulkomaalaislain 33 ja 34 §:ään. Ensiksi mainittu lainkohta poikkeaa valiokunnan mietinnöstä sikäli, että siinä lueteltaisiin ne viranomaiset, jotka sisäasiainministeriössä ovat oikeutettuja turvapaikkapäätösten ratkaisemiseen. Jälkimmäiseen lainkohtaan olen taas tehnyt oman esitykseni, jotta *ilmeisen perusteettomien turvapaikkahakemusten* käsittely saataisiin mahdollisimman nopeaksi ja joustavaksi.

Tämän lisäksi olen tehnyt ehdotuksen lainkohdaksi *turvapaikkaa hakeneen maasta karkottamisesta*. Tämä ei koskisi sellaisia turvapaikanhakijoita, joita koskeva lainvoimainen turvapaikkahakemuksen hylkäyspäätös olisi tehty 34 §:n nopeutetussa käsittelyssä, vaan niitä, joiden osalta turvapaikkalautakunta on

valituksen jälkeen vahvistanut sisäasiainministeriön hylkäävän päätöksen tai jotka eivät ole valitusoikeudesta huolimatta lainkaan valittaneet sisäasiainministeriön päätöksestä ja päätös on tätä kautta saanut lainvoiman. 34 §:n mukaisesti hylättyjen osalta kun voidaan käsitakseni mukaan käyttää 39 §:n mukaista rajalta käännättämistä. Esittämäni ja ulkomaalaislain 40 §:ään sijoittamani lainkohdan hyväksyminen merkitsisi sitä, että ulkomaalainen, jonka turvapaikkahakemus on lainvoimaisella päätöksellä hylätty muussa kuin tuossa nopeutetussa käsittelyssä ja jolle ei oleskelulupaa ole muusta syystä myönnetty, joutuisi karkotusmenettelyn kohteeksi ilman eri karkotuspäätöstä. Ajatus on mielestäni looginen, koska karkottamisesta luopumiselle ei olisi enää perusteita edellä mainittujen hylkäävien päätösten jälkeen. Sisäasiainministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden kautta kulkeva prosessi olisi ajan ja rahan tuhlausta.

Ehdotukseni hyväksyminen olisi merkinnyt sitä, että valiokunnan mietinnössä oleva lainkohta 40 § olisi muuttunut 40 a §:ksi.

Muut muutosehdotukset:

Olen ehdottanut, että *turvapaikan antamista* koskeva 30 § olisi hyväksytty kokonaisuudessaan lakivaliokunnan ehdottamassa muodossa. Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 2 momentin 5 kohta on kuitenkin jätetty äänestyksen jälkeen pois. Tämän kohdan mukaan turvapaikka voidaan jättää muiden aikaisemmin lainkohdassa esitettyjen syiden lisäksi myöntämättä myös, jos ”siihen muuten harkitaan olevan erittäin painavia syitä”. Mielestäni kohta olisi pitänyt säilyttää laissa lakivaliokunnan esityksen mukaisena.

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnön perustelutekstin osalta en voi hyväksyä kappaletta ”Oikeus turvapaikkaan” kolmatta kappaletta siten muotoiltuna kuin se tuli valiokunnan mietinnössä hyväksytyksi. Perusteluteksti vesittää tietyllä tavoin hyväksytyn 30 §:n sisällön tai ainakin kuvastaa tietynlaista epävarmuutta viittauksineen muihin maihin sekä ulkopuolisiin kannanottoihin. Kyseinen lainkohta on mietinnössä hyväksytty kansainvälisten säännösten edellyttämällä tavalla.

Edellä esitettyyn viitaten ulkomaalaislaki olisi pitänyt hyväksyä seuraavan sisältöisenä:

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—29 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

30 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
(2 momentin 1—4 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

(5 kohta kuten lakivaliokunnan lausunnossa)

31 ja 32 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

33 §

Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

Turvapaikkahakemus ratkaistaan sisäasiainministeriössä, jossa päätöksentekoon oikeutetuja ovat ministerin lisäksi kansliapäällikkö, ulkomaalaiskeskuksen johtaja, apulaisjohtaja ja ylitarkastaja sekä asetuksella siihen erikseen määrätyt.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

34 §

Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus

Jos sisäasiainministeriö turvapaikan hylkäävässä päätöksessään toteaa, että hakija on ennen hakemuksen esittämistä oleskellut turvallisessa maassa, johon hän voi palata, ei päätökseen voi hakea muutosta turvapaikkalautakunnalta. Jos sisäasiainministeriö katsoo hakemuksen ilmeisen perusteettomaksi sillä perusteella, että sitä on pidettävä turvapaikka-oikeuden väärinkäyttönä tai hakemus on muuten ilmeisesti perusteeton, on sen ennen päätöksen tiedoksiantamista pyydettävä asiasta lausunto 56 §:ssä mainitun turvapaikkalautakunnan pu-

heenjohtajalta tai varapuheenjohtajalta hakemuksen ilmeistä perusteettomuutta koskien.

Lausunto on annettava kiireellisenä ja viimeistään viidentenä päivänä lausuntopyynnön jättämisestä. Jos myös lausunnossa katsotaan hakemus ilmeisen perusteettomaksi, sisäasiainministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Jos tällaista hakemusta voidaan pitää ilmeisen perusteettomana jo turvapaikan hakijan alustavan puhuttelun perusteella, voidaan asiaan liittyvä tutkinta suorittaa suppeana suullisena tai kirjallisena selvityksenä.

35—39 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

40 §

Turvapaikkaa hakeneen maasta karkottaminen

Ulkomaalainen, jonka turvapaikkahakemus on lainvoimaisella päätöksellä hylätty ja jolle ei ole myönnetty oleskelulupaa, karkotetaan maasta ilman eri päätöstä. Karkottamisen paa-nee täytäntöön sisäasiainministeriö.

Jos turvapaikkahakemus on hylätty 34 §:n perusteella, noudatetaan 39 §:ssä mainittua menettelyä.

40 a §

Muut maasta karkottamisen perusteet

(Kuten 40 § valiokunnan mietinnössä)

41—75 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Mietinnön perustelut

Kohta *Oikeus turvapaikkaan* kolmas kappale:

”Ulkoasiainvaliokunta yhtyy lakiehdotuksen 30 §:n perusteluissa esitettyyn kantaan, että kansainvälisen oikeuden mukaan pakolaisella

ei ole ehdotonta oikeutta turvapaikkaan. Valiokunta katsoo lakivaliokunnan korjanneen lakitekstin vastaamaan sen perusteluja. Valiokunnan mielestä lakia sovellettaessa on huolehdittava siitä, että se tapahtuu maamme hyväksymien kansainvälisten sopimusten pohjalta.”

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 1991

Sulo Aittoniemi

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Liite

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 terveysministeriöstä, hallintoneuvos Timo Silenti korkeimmasta hallinto-oikeudesta, apulaispäällikkö Seppo Pylkkänen suojelupoliisista, rikosylikomisario Reijo Hyytiäinen keskusrikospoliisista, ulkomaalaistomiston 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.

Käsiteltävään 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 kieltä 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 terveysministeriön 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-asioden käsittelyä delegoimalla näitä alemmille viranomaisille tai vähentämällä ylipäättään käsiteltävien lupa-asioden 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 vanhempiansa 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 syntymässä oleva lapsi.

Aikaisemmin on ollut jossain määrin epätie-toista, 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 epääminen (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 täydennetään 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 pykälän 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 pelkästään hakijana olevaan ulkomaalaiseen kohdistuviin erittäin painaviin syihin. Hallituksen esityksen perusteluissa mainittu ulkomaalaisen vaarallinen väkivaltaisuus täyttäisi kuitenkin edelleen 5 kohdan kriteerit samoin kuin esimerkiksi tahallinen väärien 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 pakolaiseten 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.”

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 epätarkoitukseenmukaisena 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 pakolaisasian 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 asetuksella 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 valituskirjelmien tekoon sekä turvapaikkapäätökseen ja rajalta käännättämispäätökseen. Jos hän ei välittömästi valita, valituskirjelmä 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 nauttivat tuomarin erottamattomuutta.

— Lautakunnalle tulisi määrätä päätoiminen sihteeri. 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 lautakuntatyypille 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 noudetaan 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 laillisuuskysymyksen 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 lisästarpeeseen tulee eniten vaikuttamaan pakolaisasioiden määrän kehittyminen, mikä ei tällä hetkellä ole täysin ennakoitavissa. Myös paikallispoliisissa sekä ulkoasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön hallinnonaloille tulee lisähenkilöstön tarvetta lakiehdotuksen toteuttamisesta. Mitään arviota henkilöstön määrän lisästarpeesta 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. Näitä 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, hakemukset 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 muutoshakuelimenä 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 erillisen 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.* Pykälän mukaan sekä muukalaispassiin että pakolaisen matkustusasiakirjaan voidaan tehdä merkintä siitä, että haltijan henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan.

Useissa valiokunnan saamista 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 paluuviiusmista.

Paluuviiisumi on osoittautunut käytännössä hankalaksi ja myös tarpeettomaksi. Sen vuoksi lakivaliokunta esittää, että paluuviiisumia 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 epävanomainen Suomen oikeusjärjestelmässä. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan talletuksen vaatiminen perustuu kansainväliseen käytäntöön. Lakivaliokunta katsoo, että suomalaisessa käytännössä muunkin vakuuden kuin pankkitalletuksen tulee riittää.

4 luku. Työnteke

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 ulkomaalainen ei tarvitse työlupaa.

Valiokunta pitää työlupabyrokratian vähentämistä myönteisenä. Valiokunta korostaa kuitenkin, että työlupakäytännössä on pyrittävä nykyistä parempaan johdonmukaisuuteen ja yhdenmukaisuuteen. Esimerkiksi opiskelijoiden osa-aikaisen ja loma-aikaisen työn määrittelyssä on ollut jatkuvasti vaikeasti ymmärrettäviä eroavaisuuksia, samoin tulkinnassa siitä, ketkä kuuluvat asetuksella työluvasta vapautettujen ammattien piiriin.

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

luluvan yhteydessä. Tällöin tulee ennen työluvan myöntämistä hankkia työviranomaisen lausunto.

28 §. *Työlupaa varten vaadittavat selvitykset.* Pykälän mukaan työlupahakemukseen voidaan edellyttää selvitys siitä, onko hakijaa aikaisemmin rangaistu rikoksesta.

Pykälän perustelujen mukaan selvityksenä voidaan esittää suomalaista rikosrekisterinotetta vastaava selvitys. Hakija ei yleensä voi saada tällaista virallista paperia haltuunsa. Näin ollen valiokunta katsoo, että hakijan hakemuksessaan antamaa vakuutusta on pidettävä riittävänä varsinkin, kun viranomaisilla on mahdollisuuksia selvittää asia viran puolesta. Rangaistuslajit, -tapa ja -taso vaihtelevat maasta toiseen, mutta vapausrangaistusta pidetään yleisesti sellaisena seikkana, että sillä voi olla vaikutusta työluvan myöntämiseen. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää säännöksen muuttamista niin, että hakijalta voidaan vaatia tietoa siitä, onko hänet tuomittu vapausrangaistukseen.

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

Työsuhteella voi kuitenkin olla liittymiä useampaan 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 useampaan valtioon, noudatetaan, mitä siitä on erikseen säädetty.”

5 luku. Suoja vainoa vastaan

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

31 §. *Turvapaikan epäminen.* Lakivaliokunnan edellä 30 §:n kohdalla omaksumasta kannasta seuraa, että 31 § on poistettava lakiehdotuksesta.

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 tiettyin 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 muutosesityksen, 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 viranomaisien, 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 salassapitoa 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 määräaika viittaus 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 valitetaan 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 lakkaamisesta koskevaan sisäasiainministeriön päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön sisäasiainministeriön turvapaikkaa tai pakolaisuuden lakkaamisesta 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 muutoksenhakua 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 tehtyt päätökset annetaan tiedoksi ulkomaalaiselle.

Pykälä on luonteeltaan yleinen ja koske 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 tarpeellisena 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 § sijoitettisiin 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 viranomaisen voi erityisesti syystä huolehtia tulkitsemisesta. Tätä sääntöä tulisi kuitenkin täydentää sillä, että turvapaikka-asiassa viranomaisen 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 pyritävä 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 viranomaisen voi huolehtia tulkitsemisesta muussakin kuin 1 momentissa tarkoitetussa 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 hyväksyttyä otettaisiin huomioon edellä esitetyt huomautukset.

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

Jäätteenmäki, 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 yksityiskohtaiset 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 tarkoitava ”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 käsiteltyiksi pääsääntöisesti yhden kuukauden määräajassa. Lisäksi valiokunta edellyttää, että hallitus kehittää ulkomaalaisten neuvonta- ja informaatiopalveluja.”

Matti Väistö
Mirja Rynänen

LAKIVALIOKUNTA

LIITE

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 työnteko

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 §

Työnantajien velvollisuudet

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Työsuhteessa, jolla on liittymiä 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.

6 210158H

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 oleskeluluvan 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 tieto- ja oleskelustaan,

on tuomittava *ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon.

63 (66) §

Työnantajan ulkomaalaisrikos

Työnantaja tai tämän edustaja, joka ottaa palvelukseen tai pitää palveluksessa ulkomaalaisen, 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 tarkoitetussa 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 tarkoitetut päätökset on viipymättä saatettava ulkomaalaisvaltuutetun tietoon. Ulkomaalaisvaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava 21, 26, 62 ja 63 §:ssä tarkoitetut päätökset.

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

70 §

(Kuten hallituksen esityksen 69 §)

71 (70) §

Poikkeusmääräysten antaminen

72—74 §

(Kuten hallituksen esityksen 71—73 §)

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