

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2004 vp

Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esi- tyksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä kesäkuuta 2003 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp).

Eduskunta on 25 päivänä marraskuuta 2003 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä (HE 151/2003 vp).

Hallintovaliokunta on eduskunnan työjärjestyksen 31 §:n säännösten johdosta käsitellyt alkuperäisen esityksen ja sitä täydentävän esityksen toistensa yhteydessä.

Eduskunta-aloitteet

Valiokunta on käsitellyt esitysten yhteydessä seuraavat aloitteet

— LA 68/2003 vp — Rosa Meriläinen /vihr ym.: Lakialoite ulkomaalaislaiksi, joka on lähetty valiokuntaan 16.6.2003,

— LA 126/2003 vp — Eva Biaudet /r, Lakialoite ulkomaalaislaiksi: joka on lähetty valiokuntaan 13.11.2003,

— LA 163/2003 vp — Esko-Juhani Tennilä /vas ym.: Lakialoite ulkomaalaislaiksi, joka on lähetty valiokuntaan 26.2.2004 ja

— TPA 6/2003 vp — Esa Lahtela /sd ym.: Toimenpideoite turvapaikanhakijoiden käännyttämisestä, joka on lähetetty valiokuntaan 13.5.2003.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ovat antaneet asioista HE 28/2003 vp ja HE 151/2003 vp lausunnot (PeVL 4/2004 vp, TyVL 1/2004 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, yksikön päällikkö Hannu Siljamäki, neuvotteleva virkamies Esa Markkanen, neuvotteleva virkamies Tiina Sinkkanen, ylikomisario Per Ehrstén, ylitarkastaja Jutta Gras ja ylitarkastaja Tuomo Kurri, sisäasiainministeriö
- johtaja Mervi Virtanen, vanhempi hallitussihtööri Päivi Kantanen ja ylitarkastaja Olli Sorainen, työministeriö
- oikeuskansleri Paavo Nikula

- apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio
- yksikönpäällikkö Juhani Niemelä ja yksikön-päällikkö Johanna Suurpää, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leena Halila, oikeusministeriö
- budjettisihteeri Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- korkeakouluneuvos Leena Pirilä, opetusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Jorma Immonen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- hallitusneuvos Katriina Alaviuhkola ja lakimies Eeva Kangasniemi, sosiaali- ja terveysministeriö
- oikeussihteeri Reima Jussila, korkein oikeus
- hallintoneuvos Ilkka Pere, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Juha Rautiainen, Helsingin hallinto-oikeus
- talous- ja tietohallintojohtaja Kaarina Koskinen ja oikeus- ja maatietopalvelulinjan johtaja Jaana Törrönen, Ulkomaalaisvirasto
- vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalainen
- varapuheenjohtaja Daryl Taylor ja pääsihteeri Risto Laakkonen, Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO
- rehtori Ilkka Niiniluoto, Helsingin yliopisto
- yhteyspäällikkö Essi Rentola, Kansaneläkelaitos
- tulliyli tarkastaja Mika Lopmeri, Tullihallitus
- lakimies Lena Kumlin, Kirkkohallitus
- lakimies Ville Hoikkala, Helsingin kansainvälinen seurakunta
- johtaja Marja-Leena Pihlatie, Kontiolahden vastaanottokeskus
- johtaja Matti Kuosmanen, Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskus
- piiripäällikkö Markku Marjamäki, Uudenmaan työsuojelupiiri
- komisario Harri Palmu, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- yksikön esimies, lakimies Sinikka Hyypää, Vantaan työvoimatoimisto
- EU-asiain päällikkö Erja Horttanainen, Suomen Kuntaliitto
- maahanmuuttoyksikön johtaja Päivi Parkkinen, Helsingin kaupunki
- yksikön johtaja, psykiatrian erikoislääkäri Asko Rauta, Helsingin Diakonissalaitos, Kikutettujen kuntoutuskeskus
- projektipäällikkö Olivia Setkic, Kainuun monikulttuurinen toimintakeskus
- vice president, human resources Ari Lehtoranta, Nokia Oyj
- päälakimies Risto Airikkala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- tarkastaja Lauri Koivuneva, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- työvoimapoliittinen asiamies Riitta Wörn, Palvelutyönantajat ry
- lakimies Olavi Sulkunen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- talouspoliittinen asiamies Simo Pinomaa, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto ry
- pakolaiskoordinaattori Outi Lepola, Amnesty International, Suomen osasto ry
- varapuheenjohtaja Hamed Normand ja hallituksen jäsen Maritta Kivelä, ENAR-Finland ry
- suunnittelija Taina Martiskainen, Lastensuojelun Keskusliitto ry
- toimitusjohtaja Veli-Matti Rekola, Maaseudun Työnantajaliitto ry
- lakimies Thomas Bergman, Pakolaisneuvonta ry
- ohjelmajohtaja Tiina Saukkonen, Pelastakaa Lapset ry
- kriisityön johtaja Lena Bremer, Suomen Mielen terveysseura ry
- tiedottaja Minna Ahola, Suomen Pakolaisapu ry
- pakolaistyönvetäjä Leena-Kaisa Åberg, Suomen Punainen Risti
- työmarkkina-asiamies Merja Berglund, Suomen Yrittäjät ry
- kansainvälisten asioiden sihteeri Inka Leisma, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta
- puolustusministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Ilmailulaitos
- Tasa-arvoasiain neuvottelukunta
- Kunnallinen työmarkkinalaitos
- Vaisala Oyj
- Linja-autoliitto ry
- Ihmisoikeusliitto ry
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry
- Ulkomaalaisten ihmisoikeuksien puolesta ry
- UNHCR.

HALLITUKSEN ESITYKSET JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

Hallituksen esitys HE 28/2003 vp

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ulkomaalaislaki. Lailla toteutettaisiin ja edistettäisiin hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lisäksi edistettäisiin hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen. Ulkomaalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista säädettäisiin laissa entistä tarkemmin.

Lain yleisiä säännöksiä selkeytettäisiin. Maahantulon edellytyksiä koskevat säännökset säilyisivät sisällöltään pääosin ennallaan. Viisumija koskevat Schengenin säännöstön keskeiset säännökset kirjattaisiin lakiin.

Ehdotus sisältää säännöksiä menettelyistä, jotka aiemmin ovat olleet hallintokäytännön varassa. Voimassa olevasta ulkomaalaislaista ovat puuttuneet esimerkiksi riittävän yksityiskohtaiset säännökset jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä. Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös kiintiöpakolaisia koskevia säännöksiä.

Ehdotettu laki muuttaisi eräitä viranomaisten toimivaltasuhteita. Ensinnäkin oleskelulupien myöntäminen kaikille ulkomailla oleville ulkomaalaisille siirrettäisiin Suomen ulkomaan edustustoilta Ulkomaalaisvirastolle. Suomen ulkomailla olevat edustustot tekisivät vastaisuudessa ainoastaan viisumipäätöksiä. Toiseksi Suomen kansalaisen perheenjäsen voisi tulla Suomeen hakemaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Nykyään oleskelulupaa on haettava ja hakemuksen käsittelyä odoteltava ulkomailla. Oleskeluluvan Suomessa myöntäisi paikallispoliisi.

Eräitä ulkomaalaishallinnon lupamenettelyjä muutettaisiin siten, että muutokset edistäisivät sujuvuutta ja nopeuttaisivat käsittelyaikoja. Suomeen työn vuoksi tulevalta ulkomaalaiselta ehdotetaan edellytettäväksi työ- ja oleskeluluvan sijasta vain yhtä lupaa, työntekijän oleskelulupaa. Työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin kaksivaiheisesti. Työvoimatoimisto harkitsisi ensin luvan myöntämisen työvoimapuoleen liittyvät edellytykset, minkä jälkeen Ulkomaalaisvirasto myöntäisi luvan, jollei sen myöntämiselle olisi yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä esteitä. Työnteko olisi rajoitetusti mahdollista myös muulla oleskeluluvalla tai ilman oleskelulupaa.

Vuonna 2000 voimaan tulleet ulkomaalaislain säännökset turvapaikkamenettelyistä ehdotetaan säilytettäväksi sisällöltään pääosin ennallaan. Turvapaikkamenettelyjä nopeuttanut lainmuutos vähensi selvästi perusteettomien hakemusten määrää Suomessa.

Säännökset Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesta liikkumisvapaudesta ovat ulkomaalaislaissa olleet niukat. Ehdotettu laki sisältäisi oman lukunsa Euroopan unionin kansalaisen oleskelusta. Unionin kansalaisyliin rinnastetaan Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset.

Ulkomaalaisen oikeusturvaa parannettaisiin laajentamalla muutoksenhakumahdollisuus koskemaan lähes kaikkia oleskelulupapäätöksiä. Työnantaja saisi valitusoikeuden työntekijän oleskelulupa-asiassa ja Ulkomaalaisvirasto hallinto-oikeuden päätökseen, jolla Ulkomaalaisviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu.

Esityksellä pyritään myös vastaamaan Euroopan unionin sääntelystä ja eräistä kansainvälisistä sopimuksista johtuviin muutostarpeisiin. Ehdotetut säännökset liikenteenharjoittajan takaisinkuljetusvelvollisuudesta ja liikenteenharjoittajaan kohdistuvista seuraamuksista otettaisiin lakiin neuvoston direktiivin täytäntöön panemiseksi.

Esityksessä ehdotetaan myös tehtäväksi uudesta ulkomaalaislaista johtuvat muutokset rikoslakiin ja lakiin työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004.

Hallituksen esitys HE 151/2003 vp

Hallituksen esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi ulkomaisen työvoiman valvonnan tehostamistarpeita selvittäneen työministeriön työryhmän yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa valmistellut yksimieliset lainsäädäntöehdotukset. Työryhmä ehdotti muutettavaksi ulkomaalaislakia, työsopimuslakia, työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annettua lakia ja rikoslakia ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteissa noudatettavien ehtojen valvontaedellytysten parantamiseksi. Työsuhde- ja työlupavalvonnan tehostamiseen pyritään lisäämällä työsuojeluviranomaisen oikeuksia ja mahdollisuuksia valvoa myös työntekijän oleskeluluvan olemassaoloa. Kun esitykset liittyvät läheisesti ulkomaalaislakiehdotukseen, on tarkoituksenmukaista toteuttaa edellä mainitut ehdotukset täydentämällä esitystä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Työsopimuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan palkkalaskelman antamatta jättäminen työntekijälle säädettäisiin rangaistavaksi teoksi. Rikoslain työsyryntäperusteeksi ehdotetaan lisättäväksi kansalaisuus. Rikoslakiin ehdotetaan myös uutta rangaistussäännöstä kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, jossa ulkomaalaisten tietämättömyyttä tai asemaa on ilmeisesti käytetty hyväksi työsuhteen ehtoja sovitessa. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi työnantajalle uusi velvollisuus säilyttää määrääjän tiedot ulkomaalaisista työntekijöistä

ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Lisäksi ulkomaalaislaissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että myös työsuojeluviranomaiset valvovat työntekijöiden oleskelulupien noudattamista. Työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annettua lakia ehdotetaan vastaavasti täydennettäväksi. Sisäasiainministeriöön ehdotetaan perustettavaksi ulkomaisen työvoiman työsuhde- ja työntekijäin oleskelulupa-asoiden valvontaa käsittelevä neuvottelukunta edistämään yhteistyötä ja tiedonkulkua eri viranomaisten välillä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan saman aikaisesti uuden ulkomaalaislain kanssa.

Lakialoitteet

LA 68/2003 vp

Lakialoite on rinnakkaislakialoite hallituksen esitykselle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp). Ulkomaalaislain kokonaisuudistus on tarpeellinen, sillä nykyisen lain lukuisat muutokset ovat tehneet laista vaikeaselkoisen ja osin ristiriitaisen. Myös Euroopan unionin maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan harmonisaatiopyrkimykset ovat ohjanneet ulkomaalaislain kokonaisuudistusta. Aloitteessa katsotaan olevan ensiarvoisen tärkeää, että Suomeen saataisiin toimiva ulkomaalaislaki, joka takaisi ulkomaalaisille riittävän oikeusturvan ja inhimillisen kohtelun. Laki on tärkein ulkomaalaisen asemaa koskeva laki ja koskee useita keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia, kuten oikeutta kansainväliseen suojeluun ja perhe-elämän suojaan. Lakialoitteessa kiinnitetään huomiota vain muutamaa kohtiin laajassa ulkomaalaislakiesityksessä. Ihmisoikeusnäkökulmasta tärkeitä ovat erityisesti lapsen etu, turvapaikkamenettely ja turvapaikanhakijan oikeusturva. Aloitteessa esitetään muutoksia myös joihinkin oleskelulupasäännöksiin, jotka hallituksen esittämässä muodossa ovat ulkomaalaisen oikeusturvan kannalta ongelmallisia tai heikentävät ulkomaalaisen asemaa nykyisestä laista.

Lisäksi ulkomaalaisten opiskelijoiden asemaan esitetään parannuksia verrattuna hallituksen esitykseen.

LA 126/2003 vp

Aloite liittyy hallituksen esitykseen uudeksi ulkomaalaislaiksi (HE 28/2003 vp). Aloitteessa esitetään, että sosiaaliviranomaisia kuultaisiin aina ennen hylkäävän päätöksen tekemistä oleskelulupahakemuksesta, joka koskee yksin Suomeen saapunutta alle 18-vuotiasta lasta. Edelleen ehdotetaan, että alle 18-vuotiaan lapsen alaikäisiä sisarusia pidettäisiin tämän perheenjäseninä. Niin sanotun nopeutetun menettelyn mukaisesti tehty käännättämispäätös ehdotetaan voitavan panna täytäntöön vasta, kun hallinto-oikeus on ratkaissut vireille tulleen hakemuksen täytäntöönpanon kieltämisestä. Lisäksi ehdotetaan voimassa olevan ulkomaalaislain (378/1991) 16 §:n 5 momentin mukaisesti (sellaisena kuin se on laissa 640/1993), että pysyvä oleskelulupa voitaisiin myöntää silloin, kun henkilö on laillisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan. Tämän lisäksi ehdotetaan, että Ulkomaalaisvirastolla ei olisi valitus-oikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja että lain soveltamista alaikäisiin koskevan säännöksen korjaaminen olisi välttämätöntä, jotta laki olisi sopusoinnussa Suomen kansainvälisten veloitteiden kanssa.

LA 163/2003 vp

Tämä lakialoite on rinnakkaislakialoite hallituksen esityksille HE 28/2003 vp ja HE 151/2003 vp.

Lakialoitteessa esitetään, että valtakunnallisilla työmarkkinajärjestöillä olisi kannevalta tapauksissa, joissa ulkomaalaislain määräyksiä työluvista ja työehdoista epäillä rikotaan.

Toimenpidealoite

TPA 6/2003 vp

Toimenpidealoitteessa esitetään, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ottaakseen käyttöön todellisen pikakäännetyksen turvapaikkaturismin saamiseksi hallintaan.

Turvapaikkamenettelyssä on lähtökohtana, että kaikki Suomessa tehdyt turvapaikkahakemukset tulee tutkia. Tätä edellyttää myös hakijan oikeusturva. Turvapaikkamenettelyn nopeuttamiseksi ja väärinkäytön ehkäisemiseksi on ulkomaalaislaissa säädetty nopeutetuista menettelyistä. Nopeutettua menettelyä voidaan käyttää mm. silloin, jos Ulkomaalaisvirasto katsoo hakemuksen ilmeisen perusteettomaksi tai jos hakemuksen katsotaan olevan laissa tarkoitettu uusintahakemus. Nopeutetussa menettelyssä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen hakijan maastapoistamispäätös voidaan panna täytäntöön mahdollisen valituksen vireilläolosta huolimatta.

Ulkomaalaisvirastosta saadun tiedon mukaan se on käsitellyt mm. bulgariaalaisten turvapaikanhakijoiden hakemukset nopeutetussa menettelyssä. Kuitenkin keskimääräinen käsittelyaika vaihtelee kahdesta kolmeen kuukauteen niissäkin tapauksissa, joissa turvapaikanhakija on jo mahdollisesti kolmatta kertaa Suomessa ja siinä välissä asia on tutkittu jo muissa Pohjoismaissa.

Suomen "hitaasta" menettelystä lienee aloitteen mukaan tieto kiirinyt myös "turvapaikkaturismissa" harrastavien keskuuteen — muuten Suomeen suuntautuva bulgariaalaisten turvapaikkahakemusvirta ei ole selitettävissä.

Aloitteessa katsotaan, että Suomessa on otettava käyttöön todellinen pikakäännitys, jos ulkomaalaisen henkilön tilanne on jo tutkittu, selvitykset kertaalleen tehty ja hän on saanut jo kerran Suomesta kielteisen päätöksen hakemuksensa. Samaten on turvapaikka-asioissa kehitettävä pohjoismaista yhteistyötä siten, ettei tehdä turhaan päällekkäistä työtä turvapaikkaturistien taustojen selvittelyssä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Nykyinen ulkomaalaislaki (378/1991) on tullut voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1991. Lakiin on tehty sittemmin useita muutoksia seurauksin, että uudistusten ja lisäysten myötä ulkomaalaislain selkeys ja ymmärrettävyys on heikentynyt. Monet lainsäädännölliset, yhteiskunnalliset sekä Suomen kansainväliseen ympäristöön liittyvät muutokset ovat myös aiheuttaneet muutospainetta ulkomaalaislakiin.

Vastauksessaan hallituksen esitykseen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 50/1998 vp) eduskunta on edellyttänyt hallituksen käynnistävän ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen mahdollisimman selkeän ja yksiselitteisen lain säätämiseksi. Laissa tulee ottaa huomioon ulkomalaisen oikeusturva sekä muun muassa turvapaikkamenettelyn nopeuttaminen, turvapaikkamenettelyyn liittyvien väärinkäytösten estäminen, tehokkaat täytäntöönpanotoimet ja eduskunnan aseman vahvistaminen ulkomaalaispolitiikan seurannassa ja tavoitteiden asettamisessa (EV 297/1998 vp; HaVM 29/1998 vp).

Kokonaisuudistuksen tavoitteena on ollut selkeä ja yksiselitteinen ulkomaalaislaki. Pyrkimyksenä on ollut systematiikaltaan sellainen lainsäädäntö, että nykyistä helpommin voidaan hahmottaa perussäännöt maahantulolle, maassa-oleskelulle ja maasta poistamiselle. Laissa on haluttu ilmaista selkeästi eri viranomaisten toimivaltasuhteet ja harkintavallan rajat sekä oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet. Tavoitteena on edistää hallittua maahanmuuttoa kokonaisuutena, jossa otetaan huomioon niin siirtolaisuus, pakolaisuus ja muu kansainväliseen suojeluun perustuva maahanmuutto samoin kuin Suomeen oleviin siteisiin perustuva maahanmuuttokin.

Valiokunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys uudeksi ulkomaalaislaiksi on laaja kokonaisuus sisältäen yli 200 pykälää. Nykyistä yksityiskohtaisempi sääntely on ollut tarpeen erityisesti uuden perustuslain vuoksi. Lakiehdotuksen valmistelu on ollut vaativa tehtävä. Siinä on kuitenkin säädöskokonaisuus huomioon ottaen

onnistuttu hyvin, vaikka lakiehdotus ei laajuutensa vuoksi ole helposti avautuva.

Lakiehdotuksiin on asiantuntijakuulemisessa tehty monenlaisia huomautuksia. Samaan asiaan on voinut kohdistua perustellusti sekä myönteisiä että kriittisiä kannanottoja. Valiokunta on lähtenyt siitä, että lain toimivuutta on tarkkaan seurattava ja asiakokonaisuuteen liittyviä avoimeksi jääviä kysymyksiä on erikseen selvitettävä ja selvitystyön jälkeen arvioitava tarvetta uuden ulkomaalaislain muuttamiseen sekä valmisteltava tarpeen mukaan yksittäisiakin säännöksiä koskevat muutosehdotukset nopeasti eduskunnan käsiteltäväksi. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että vireillä on useita EULainsäädäntöhankkeita, joista tulee johtumaan muutostarpeita nyt säädettävänä olevaan ulkomaalaislakiin. Valiokunta pitää samalla ulkomaalaisasioissa tarpeellisena nykyistä yhtenäisemmän lainsäädännön ja soveltamiskäytäntöjen aikaan saamista unionin tasolla.

Hallituksen esityksellä parannetaan ulkomalaisen oikeusturvaa ennen kaikkea säätämällä ulkomalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista perustuslain edellyttämällä tavalla riittävän yksityiskohtaisesti. Ulkomalaisten oikeusturvan parantamiseksi ehdotetaan myös eräitä sisällöllisiä muutoksia nykyiseen ulkomaalaislakiin nähden. Tämä ilmenee muun muassa säännöksissä, jotka koskevat muutoksenhakuoikeuden laajentamista. Lisäksi voidaan mainita esimerkiksi, että kokonaisuudistus helpottaa Suomen kansalaisen ulkomalaisen perheenjäsenen oleskelun saamista niissä tapauksissa, joissa perheenjäsen on kolmannen maan kansalainen.

Kansainvälistä suojelua koskeviin säännöksiin ei hallituksen esityksessä ehdoteta merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Säännösten sanamuotoa ehdotetaan osin täsmennettäväksi ja sääntelyn rakennetta selkeytettäväksi.

Turvapaikkamenettelyjä koskeva voimassa olevan ulkomaalaislain mukainen lainmuutos on tullut voimaan 10.7.2000. Kyseisen lainmuutoksen tavoitteena on ollut nopeuttaa turvapaikkamenettelyjä siten, että perusteettomien hake-

musten määrä vähentyisi. Turvapaikkamenettelyt ehdotetaan säilytettäväksi sisällöltään pääosin samanlaisina kuin voimassaolevassa laissa.

Uudella lainsäädännöllä edistetään ulkomaalaisten mahdollisuuksia tehdä työtä Suomessa, vaikka esityksellä ei lähtökohtaisesti ole vaikutuksia työmarkkinatilanteeseen. Työn tai elinkeinonharjoittamisen perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen asian käsittelyn odotetaan helpottuvan ja nopeutuvan, koska työ- ja oleskeluluvan sijasta ulkomaalainen tarvitsee ehdotuksen mukaan ainoastaan yhden luvan, työntekijän oleskeluluvan tai elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan. Työntekijän oleskelulupa kolmannen valtion kansalaiselle myönnettäisiin edelleenkin lähtökohtaisesti työvoimapolitiittisen harkinnan perusteella. Käytännössä lupa myönnettäisiin, jos sopivaa työvoimaa ei olisi työmarkkinoilla jo saatavilla. Työlupavelvollisuudesta vapautettujen henkilöryhmien laajentaminen ei myöskään vaikuttaisi merkittävästi työmarkkinatilanteeseen.

Valiokunta korostaa sitä, että uudessa ulkomaalaislaissa kiinnitetään erityisesti huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin lasta koskevissa asioissa. Tältä osin valiokunta viittaa hallituksen esityksestä ilmenevän lisäksi mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttuun sekä valiokunnan ehdottamiin säännösmuutoksiin.

Uuden ulkomaalaislain pyrkimyksenä on ulkomaalaisasioiden käsittelyaikojen nopeuttaminen. Tässä suhteessa lisääntyvällä sähköisellä asioinnilla ja ulkomaalaisrekisterin käytöllä arvioidaan osaltaan voitavan hoitaa ulkomaalaisasioita entistä joustavammin ja sujuvammin. Tarkoitus on, että tämä koituu ulkomaalaishallinnon asiakkaiden eduksi muun muassa lyhyempinä hakemusten käsittelyaikoina. Uudistuskokonaisuuteen liittyy erillinen hallituksen esitys ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta (HE 15/2004 vp).

Ulkomaalaislain kokonaisuudistus merkitsee muun muassa sitä, että ulkomaalaisviraston on uudistettava oleskelu- ja työlupaa koskevat hakulomakkeensa ja samalla saatettava ne sähköi-

seen muotoon. Lisäksi Ulkomaalaisviraston on uusittava ulkomaalaislakia ja siinä säädettyjä menettelyjä koskevat tiedotteensa ja käännettävä ne usealle eri kielelle. Myös Ulkomaalaisviraston Internet-sivustot on uusittava. Valiokunta katsoo asianmukaista olevan, että uusi ulkomaalaislaki, hallituksen esitykset ja valiokunnan mietintö käännetään myös ainakin englannin kielelle.

Uuden ulkomaalaislain voimaantulo edellyttää henkilökunnan koulutusta. Koulutustarve koskee Ulkomaalaisviraston henkilöstön lisäksi poliisia, rajavartiolaitosta, ulkomaanedustustojen henkilökuntaa ja työvoimaviranomaisia. Valiokunta pitää tärkeänä, että koulutuksen toteuttamisessa hyödynnetään nykyaikaisia sähköisiä menetelmiä, koska tiedontarvitsijat ovat eri puolilla maata ja edustustot eri valtioissa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tavoin hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että turvapaikkahakemusten käsittelyssä sekä käsittelyä koskevassa ohjeistuksessa ja koulutuksessa kiinnitetään erityistä huomiota naiseuteen kohdistuvan erilaisen väkivallan ja väkivallan uhan tunnistamiseen sekä näistä johtuvan turvan tarpeeseen. Hallintovaliokunta toteaa, että ihmiskaupan uhrien asemaan liittyen on vireillä kokonaisuudistus. Tasavallan presidentti on hyväksynyt kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen. Oikeusministeriön ihmiskauppatyöryhmä on selvittänyt sopimukseen liittyvien ns. Palermon lisäpöytäkirjojen toimeenpanon edellyttämiä lainmuutos- ja mahdollisia muita velvoitteita, ja mietintö on parhaillaan lausuntokierroksella. Valmisteilla on myös ihmiskaupan uhrien asemaa koskeva neuvoston direktiivi, jonka johdosta ulkomaalaislakia joudutaan muuttamaan. Hallintovaliokunta toteaa, että nyt käsiteltävänä olevassa ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa ei ole otettu huomioon ihmiskaupan uhrien asemaa asioiden valmistelun ollessa niin kansallisesti kuin unioninkin tasolla kesken. Hallintovaliokunta kuitenkin korostaa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemykseen yhtyen erityisesti paritus-toimintaan puuttumista sekä parittajien rankaisemista ja ulkomaalaisten parittajien maasta

poistamista pyrittäessä prostituutitoiminnan vähentämiseen, ja valiokunta pitää samalla tärkeänä, että käännyttämisuhka ei muodostu esteeksi paritustoiminnan kohteena oleville henkilöille hakea apua tai kääntyä viranomaisten puoleen paritustoiminnan lopettamiseksi.

Valiokunta edellyttää eri hallinnonalojen toimijoiden joustavaa ja saumatonta yhteistyötä ulkomaalaisasioissa käytännön tasolla. Tarvittaessa tulee arvioida uudelleen turvapaikkahallinnon yhtenäisyys myös hallinnon tehokkuuden lisäämiseksi ja samalla turvallisuusnäkökohdat huomioden. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä aikaisemmin esitettyihin eduskunnan kannanotoihin (EVHE 293/1992 vp, HaVM 12/1993 vp; EVHE 219/1994 vp, HaVM 12/1994 vp).

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Ulkomaalaislaki

1 luku. Yleiset säännökset

4 §. Suhde muihin lakeihin. Turvapaikkapuhuttelun suorittaa 97 §:n 2 momentin nojalla Ulkomaalaisvirasto. Momentin mukaan myös poliisi voi suorittaa Ulkomaalaisviraston pyynnöstä turvapaikkapuhuttelun, jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt, tai erityisestä syystä muulloinkin.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin perusteella poliisin toimittamaan turvapaikkapuhutteluun sovelletaan hallintolakia (434/2003). Muuhun poliisin suorittamaan asian selvittämiseen sovelletaan saman momentin nojalla poliisilain (493/1995) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä.

Poliisilain 37 §:stä ilmenee, että poliisitutkinnalla tarkoitetaan muuta poliisin toimitettavaksi säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa. Kyseisen pykälän perusteella tällaista tutkintaa toimitettaessa on soveltuvin osin meneteltävä siten kuin tutkinnan suorittamisesta esitutkinnassa on säädetty. Vastavasti lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentista johtuu, että rajavartiolaitoksen ulkomaalaislain nojalla suorittamaan tutkintaan sovelletaan rajavartiolaitoksesta annetun lain (320/1999) 47 §:ää.

Mainitun 47 §:n mukaan tällaista tutkintaa toimitettaessa on soveltuvin osin meneteltävä siten kuin tutkinnan suorittamisesta esitutkinnassa säädetään. Tämän vuoksi valiokunta katsoo olevan selvää, että poliisin suorittamaan turvapaikkapuhutteluun ja rajavartiolaitoksen ulkomaalaislain nojalla suorittamaan tutkintaan sovelletaan soveltuvin osin esitutkintalakia (448/1987), jolloin esimerkiksi esitutkintalain 21 §:ssä säädettyt aikamääreet tulevat noudatettaviksi. Valiokunta pitääkin lakiehdotuksen 4 §:n viittauksia riittävinä.

6 §. Lain soveltaminen alaikäisiin. Ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa on pykälän 1 momentin mukaan erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Valiokunta pitää tällaista niin sanottuun läpäisyperiaatteeseen perustuvaa lapsen etua koskevaa sääntelyä erittäin tärkeänä ulkomaalaislaissa.

Valiokunta toteaa, että alaikäinen on lähtökohtaisesti heikoin osapuoli tilanteissa, joissa aikuisten tai yhteiskunnan edut ovat ristiriidassa lapsen edun kanssa. Viranomaisten tehtävänä onkin valvoa, että lapsen etu toteutuu. Lapsen edun periaate on nimenomaisesti kirjattu sekä lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen että keskeisiin lapsia koskeviin kansallisiin lakeihin. Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus on Suomessa voimassa olevaa oikeutta. Hallituksen esityksen 6 §:n sisältämällä sääntelyllä kiinnitetään viranomaisten huomiota siihen, että mainitun yleissopimuksen velvoitteet tulevat täytetyiksi.

Lapsen edun arvioiminen ja lapsen kuuleminen korostuu ulkomaalaislain mukaisessa päätöksenteossa erityisesti turvapaikka-asioissa ja myönnettäessä oleskelulupia perhesiteen perusteella. Lasta koskevissa ratkaisuissa on keskeistä, että päätöksentekijä selvittää, mikä ratkaisu on juuri kyseessä olevan lapsen edun mukainen. Lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon mahdollisuuksien mukaan lapsen toivomukset, mielipiteet ja yksilölliset tarpeet. Lapsen edun

toteutumisessa lapsen kuulemisella on olennainen merkitys.

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) 26 §:n mukaan ilman huoltajaa saapuneelle pakolaislapselle tai oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle alaikäiselle lapselle määrätään edustaja. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa. Hänen tehtävänä on valvoa, että lapsen etu toteutuu muun muassa ulkomaalaislakiin liittyvissä menettelyissä. Edustajalle ei ole säädetty erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, mutta käytännössä edustajina toimivat ovat usein sosiaalialan tai lastensuojelun ammattilaisia.

Valiokunta tähdentää, että lapsen edun asianmukaiseen selvittämiseen kuuluu sen varmistaminen, että aina kun turvapaikkatutkinnassa lasta kuullaan, on hänen vanhempansa, huoltajansa tai kotouttamislain 26 §:n mukainen edustajansa läsnä. Tämän lisäksi valiokunta katsoo, että lastensuojelukysymyksiin perehtynyt asiantuntija on kutsuttava mukaan puhutteluun, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Asiantuntijana voi toimia esimerkiksi kunnan sosiaalityöntekijä tai vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä. Lisäksi valiokunta katsoo jo 7 §:n mukaisen viranomaisen yleisen selvittämiselvöllisyyden edellyttävän lähtökohtaisesti, että kaikissa tilanteissa, joissa on kysymys ulkomaalaislakiin perustuvasta lasta koskevasta päätöksenteosta, on käytettävissä lastensuojelukysymyksiin perehtyneen asiantuntijan näkemys lapsen edusta.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että Ulkomaalaisviraston virkamiehet kykenevät arvioimaan ammattitaitoisesti lapsen edun ja ottamaan sen päätöksenteossa huomioon. Ulkomaalaisviraston pakolais- ja turvapaikkalinjalla onkin keskitetty kaikki yksin tulleita alaikäisiä koskevat turvapaikkahakemukset ja perhesidelpahakemukset samalle tulosalueelle, johon on muodostettu niin sanottu lapsiryhmä. Lapsiryhmän jäsenet ovat saadun tiedon mukaan kehittäneet ammattitaitoaan määrätietoisesti koulutuksen ja viranomaisverkostotyöskentelyn kautta. Lasten turvapaikkapuhuttelua varten on laadittu kasvatustieteen ja psykologian ammattilais-

ten opastuksella erityinen puhuttelulomake ja ohjeisto. Valiokunta pitää lapsen edun selvittämisen kannalta erittäin tärkeänä huolehtia ulkomaalaisviraston alaikäisten asioita käsittelevien työntekijöiden ajantasaisesta koulutuksesta ja taidoista arvioida lapsen etua.

7 §. Yleiset menettelytavat hallintomenettelyssä. Ulkomaalaislaissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan hallintolakia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Hallintolakia on siten tarkoitus soveltaa täydentävästi siltä osin kuin ulkomaalaislaissa ei ole erityissäännöksiä.

Lakiehdotuksen 7 § sääntelee yleiset ulkomaalaislain menettelytavat hallintomenettelyssä. Pykälä koskee asioita, joista säädetään hallintolain 23 (käsittelyn viivytyksettömyys), 25 (asioiden yhdessä käsitteleminen) ja 31 §:ssä (selvittämiselvöllisyys).

Hallintolain 31 §:n lähtökohtana on, että viranomaisen tulee huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi. Viranomaisen lähtökohtainen selvittämiselvöllisyys ei kuitenkaan merkitse, etteikö asianosaisen itsensä tule esittää myös selvitystä hakemuksensa tai vaatimuksensa perusteista.

Säädettävän lain 7 §:n 2 momentin tarkoituksena on selvittää viranomaisen ja asianosaisen itsensä selvittämiselvöllisyyden laajuutta ulkomaalaisasioissa. Selvittämisvastuuta koskevalla ulkomaalaislain säännöksellä pyritään esityksen perustelujen mukaan siihen, että asian selvittämiskeinot jakautuvat viranomaisen ja asianosaisen kesken oikeudenmukaisesti. Oikeudenmukaisesta selvittämiskeinojen jakautumisesta huolimatta useissa asioissa voi olla, ettei asiaan saada selvitystä lainkaan tai ettei esitettyjä väitteitä tai tietoja pystytä varmuudella vahvistamaan. Selvittämisvastuuta koskeva säännös soveltuu monentyyppisiin tilanteisiin ja korostaa asianmukaista ja oikeudenmukaista käsittelyä. Esimerkiksi turvapaikka-asioissa on tärkeää, että myös turvapaikanhakija myötävaikuttaa tosiasioiden selvittämiseen. Ottaen huomioon, että 7 §:n 2 momentin nojalla viranomaiselle asetetaan lähtökohtainen velvollisuus asian selvittä-

misestä ja että asianosaisen selvittämisvelvollisuus ulottuu niihin keinoihin, jotka hänellä ovat olosuhteet huomioon ottaen käytettävissään, valiokunta puoltaa ulkomaalaisasioiden luonne huomioon ottaen hallituksen esityksen 7 §:n hyväksymistä muuttamattomana.

3 luku. Viisumit

17 §. *Viisumiasioiden käsittelyssä sovellettavat säännökset.* Hallituksen esityksen 17 §:n mukaan viisumihakemuksen vireillepanoon, hakemuksen käsittelyyn, päätöksentekomenettelyyn, päätöksen perusteluun, päätöksen sisältöön ja päätöksestä ilmoittamiseen sovelletaan hallintolain sijasta ulkomaalaislain säännöksiä ja Schengenin säännösten mukaisen yhteisen konsuliohjeiston määräyksiä.

Yhteinen konsuliohjeisto siirrettiin muun voimassa olevan Schengenin säännösten mukana osaksi unionin säännöstöä toukokuussa 1999 (neuvoston päätös 1999/435/EY). Euroopan unionin neuvosto määritteli erillisellä päätöksellä (1999/436/EY) perustamissopimusten mukaiset oikeusperustat Schengenin säännöstölle. Yhteisen konsuliohjeiston oikeusperustaksi annettiin EY:n perustamissopimuksen 62 artikla. Lisäksi on annettu neuvoston asetus (EY) N:o 789/2001, jolla varataan neuvostolle täytäntöönpanovaltaa tiettyjen konsuliohjeiston säännösten osalta. Tiettyjä konsuliohjeiston liitteitä, jotka koskevat jäsenvaltioiden toimittamaa informaatiota, voidaan muuttaa kevennetyllä menettelyllä (jäsenvaltion ilmoitus).

Schengenin säännöstöä, mukaan lukien yhteinen konsuliohjeisto, on periaatteessa pidettävä normaalina EU:n lainsäädäntönä, jota muutetaan tavanomaisin lainsäädäntömenettelyin lukuun ottamatta tiettyjä liitteitä. Yhteisen konsuliohjeiston osalta ovat käytettävissä I pilarin lainsäädäntöinstrumentit asetus, direktiivi tai päätös. Yhteinen konsuliohjeisto, kuten muukin Schengenin säännöstö, on julkaistu konsolidoituna versiona Euroopan yhteisöjen virallisen lehden C-sarjassa, mutta lainsäädäntömuutokset julkaistaan aina L-sarjassa kuten lainsäädäntö yleensäkin.

Viisumiasioissa jäsenvaltiossa noudatettavat menettelyt ja edellytykset kuuluvat siis perustamissopimuksen 62 artiklan mukaisesti neuvoston toimivaltaan. Yhteisen konsuliohjeiston säännökset velvoittavat jäsenvaltioita sellaisinaan.

Hallintovaliokunta ehdottaa ulkomaalaislain 17 §:n hyväksymistä asiallisesti hallituksen esityksen mukaisessa muodossa muun muassa Euroopan unionin oikeuden etusijaperiaatteen vuoksi, koska yhteiseen konsuliohjeistoon sisältyvät menettelysäännökset ovat osittain ristiriidassa hallintolain kanssa. Myös sääntelyn selkeys puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä tältä osin muuttamattomana. Viisumiasioiden käsittelyyn liittyy muutoinkin erityispiirteitä, jotka puoltavat menettelyyn liittyvää ulkomaalaislain mukaista erityissääntelyä hallintolain sijaan.

Hallintovaliokunta ehdottaa kuitenkin 17 §:n täsmentämistä siten, että Schengenin säännösten mukainen yhteinen konsuliohjeisto ilmaistaan täsmällisemmin muodossa "Schengenin säännösten mukainen yhteinen konsuliohjeisto diplomaatti- ja konsuliedustustoille".

26 §. *Viisumin myöntäminen rajatarkastuksen yhteydessä.* Euroopan unionin neuvosto on antanut 27.2.2003 asetuksen (EY) N:o 415/2003 viisumien myöntämisestä rajalla, mukaan lukien tällaisten viisumien myöntäminen kauttakulkumatalla oleville merimiehille. Hallituksen esityksessä ehdotetun 26 §:n sääntely sisältyy mainittuun asetukseen. Asetus on myös eräiltä osin kyseistä esityksen pykälää tarkempi. Koska asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti, valiokunta ehdottaa 26 §:n muuttamista siten, että se sisältää vain informatiivisen viittauksen mainittuun asetukseen.

32 §. *Ilmoitus kielteisestä päätöksestä.* Kielteisestä viisumipäätöksestä laaditaan hakijalle 32 §:n mukaan kirjallinen ilmoitus. Tällaisen päätöksen perusteet ilmoitetaan hänelle pyynnöstä. Niitä ei kuitenkaan ilmoiteta, jos päätös

perustuu muun valtion viranomaiselta saatuaan tietoon tai oletukseen, että hakija saattaa vaarantaa Schengen-valtion yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta tai suhteita vieraaseen valtioon. Viisumiharkinnan ja viisumien myöntämismenettelyn erityispiirteet huomioon ottaen hallintovaliokunta katsoo, että perusteluvollisuudesta poikkeamiseen ovat olemassa hyväksyttävät syyt.

4 luku. Oleskelu

37 §. *Perheenjäsen.* Hallintovaliokunta pitää asianmukaisena, että perheenjäsenen yleinen määritelmä 37 §:ssä rakentuu voimassa olevan lain tavoin suomalaisen ydinperheen sisältöä vastaavasti. Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan perheenjäseneksi on lisäksi 154 §:ssä määritelty laajempi joukko henkilöitä kuin yleisessä määritelmässä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittaman perhe-elämän suojan kannalta on merkityksellistä, että perheenjäsenenä ei lakiehdotuksen yleisen määritelmän mukaan pidetä esimerkiksi sisarusia, vanhempia eikä 18 vuotta täyttäneitä vammaista lasta. Perustuslakivaliokunta katsoo tästä syystä olevan tärkeää, että 50 §:n 3 momentin (oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle) ja 115 §:n (oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle) nojalla oleskelulupa voidaan myöntää muullekin omaiselle.

Lakiehdotuksen 37 §:ssä alaikäisen lapsen perheenjäsenenä pidetään hänen huoltajaansa. Perustuslakivaliokunta lausuu, että tämä suppea määritelmä voi olla ongelmallinen perhe-elämän suojan kannalta esimerkiksi tapauksessa, jossa ulkomaalainen säännöllisesti tapaa Suomessa olevaa lastaan ja pitää häneen muutoinkin yhteyttä, mutta ei ole lapsensa huoltaja. Avioeron jälkeen huoltajuus liittyy vanhempien väliseen suhteeseen, kun taas tapaamisoikeus toteuttaa lapsen ja vanhemman välistä suhdetta. Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että vanhempi voi toteuttaa tapaamisoikeutensa vii-

sumilla tai muulla viisumivapaalla liikkumisoi-keudella. Oleskeluluvan myöntäminen ei ole perusteltu ratkaisu tämäntyyppiseen tilanteeseen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan, että lapsen oikeus perhe-elämään ei voi toteutua täysimääräisesti, ellei alaikäisiä sisarusia määritellä perheenjäseniksi ainakin tilanteissa, joissa he ovat asuneet yhdessä ja ovat lapsen ainoat elossa olevat läheiset.

Hallintovaliokunta toteaa tältä osin, että tilanteet, joissa Suomessa asuvan alaikäisen ulkomailla asuva alaikäinen sisarus hakee Suomesta oleskelulupaa, voivat vaihdella paljon. Lähtökohtaisesti huoltaja edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa. Alaikäisen sisaruksen puuttuminen perheenjäsenen käsitteestä kuvastaa tätä seikkaa. Lapsen luonnollinen asuinpaikka on yleensä hänen huoltajansa luona. Lisäksi on myös tilanteita, joissa alaikäisillä sisarusilla on osaksi tai kokonaan eri huoltajat.

Ilman huoltajaa olevalle lapselle määrätään Suomessa edustaja, ja hän asuu perhekodissa tai sijaiskodissa. Valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena, että Suomessa asuvan lapsen luo voi aina muuttaa hänen alaikäinen sisaruksensa, vaikka tämä tapahtuisi ulkomailla olevien huoltajien suostumuksella. Ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle voidaan 50 §:n 3 ja 115 §:n nojalla myöntää oleskelulupa, kuten edellä lausutusta ilmenee, muuna omaisena kuin perheenjäsenenä.

Saadun selvityksen mukaan sellaiset tapaukset, joissa Suomeen yksin tulleella alaikäisellä lapsella on yksinäinen sisarus toisessa maassa, ovat erittäin harvinaisia. Valiokunta lähtee siitä, että tällaisen poikkeustilanteen vuoksi ei ole syytä muuttaa ulkomaalaislain vakiintunutta, myös valiokunnan omaksumaa, perheen määritelmää. Olennaista on sen sijaan varmistaa, että yksinäisellä sisaruksella tosiasiallisesti on mahdollisuus päästä Suomeen. Valiokunta ehdottaakin hallituksen esitykseen jo sisältyvän sääntelyn täydentämistä 52 §:ssä siten, että alaikäisen sisarus voi yksilöllisestä inhimillisestä syystä saada oleskeluluvan, jos sisarukset ovat asuneet yhdessä ja lasten vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon.

39 §. *Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä.* Suomen ja Euroopan unionin lainsäädännön keskeisiä perusteita oleskelulupien myöntämisessä on se, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Tällä halutaan välttää henkilön joutuminen pian maahantulon jälkeen sosiaalihuoltojärjestelmän piiriin. Toimeentuloedellytys ei ole ehdoton, vaan siihen on lukuisia poikkeuksia (47 §:n 1 momentin 1 kohta, 48, 50, 51, 52 ja 54 § sekä 6 luvun kansainvälistä suojelua koskevat säännökset). Esimerkiksi kansainvälisen suojelun perusteella luvan saaneelta tai Suomen kansalaisen perheenjäseneltä ei edellytetä turvattua toimeentuloa. Lisäksi on otettava huomioon, että hallituksen esityksen mukaan kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuksia olisi mahdollista nauttia ilman, että se vaikuttaisi lupaharkintaan. Toimeentulovaatimus on pidettävä lähtökohtana myös vastaisuudessa. Tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen ei kuitenkaan ole jatkoluvan myöntämisen este.

Hallituksen esityksen 39 §:n 1 momentissa on lähdetty siitä, että toimeentulovaatimuksesta luopuminen yksittäisessä tapauksessa edellyttää poikkeuksellisen painavaa syytä. Perustelujen mukaan poikkeuksellisen painava syy voi olla yksin tulleen alaikäisen lapsen etu silloin, kun hänen vanhempansa hakevat oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten lapsen etuun perustuvan poikkeuksen kirjaamisesta lakitekstiin yleisemminkin kuin vain yksin tulleita alaikäisiä tarkoittaen.

Hallituksen esityksen 39 §:n 5 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi neuvotella muiden toimeentuloetuksia koskevaa lainsäädäntöä valmistelevien ministeriöiden ja sisäasiainministeriön kanssa antaa ohjeita toimeentulon edellytysten tulkinnasta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt tällaisia säännöksiä tarpeettomina, koska viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutustakin. Ohjeiden antamista tarkoittavat säännökset ovat lisäksi lausunnon mukaan omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan ministeriön asetukseen tai viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeus-

sääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Mainituista syistä hallintovaliokunta ehdottaa ohjeiden antamista koskevan 39 §:n 5 momentin poistamista.

45 §. *Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen ulkomaille olevalle henkilölle.* Pykälässä säädetään tilapäisen oleskeluluvan myöntämisestä ulkomaille olevalle henkilölle muun muassa opiskelua varten. Lupa myönnetään vuodeksi kerrallaan opintomenestyksen tarkistamiseksi. Opintomenestys puolestaan on opiskelijan oleskeluluvan olemassaolon edellytys.

46 §. *Oleskeluluvan myöntäminen opiskelua varten.* Tilapäinen oleskelulupa on tarkoitus myöntää nykyiseen tapaan pääasiallisesti tutkintoon johtavaa opiskelua varten. Myös muuhun kuin tutkintoon johtavaan opiskeluun voidaan myöntää tällainen oleskelulupa, jos ulkomaalainen voi esittää hakemuksensa tueksi erityisiä perusteita. Esimerkiksi hankitun ammattitaidon tai tutkinnon täydentäminen, lähtömaassa tehtävään työhön liittyvä lisäkoulutus, Suomesta saatava erityiskoulutus, ulkomaalaisen halu opiskella Suomen kulttuuria tai maamme virallisia kieliä ja Suomessa olevat sukujuuret voivat olla laissa tarkoitettuja tapauskohtaisesti harkittavia erityisiä syitä. Valiokunta kiinnittää hallituksen esityksen perusteluihin viitaten huomiota myös niihin opiskelumahdollisuuksiin, joita esimerkiksi kansalaisopistoilla on tarjolla.

48 §. *Oleskeluluvan myöntäminen entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle.* Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momentin 2 kohdassa sanamuodon täsmentämistä.

49 §. *Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan myöntäminen ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle.* Kyseessä on erityissäännös tilanteisiin, joissa oleskelulupaa poikkeuksellisesti voitaisiin hakea Suomesta käsin. Hallitun maahanmuuton periaate edellyttää, että maahantulijalla on pääsääntöisesti oleskelulupa jo maahan tullessaan (1 momentin 2 kohta).

50 §. *Oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle.* Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin täydentämistä siten, että siinä mainitaan myös Suomen kansalaisen perheenjäsenen alaikäiset naimattomat lapset.

52 §. *Oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä.* Valiokunta toteaa, että ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa ei ole otettu huomioon ihmiskaupan uhrien asemaa. Asian valmistelu niin kansallisesti kuin unionissakin on kesken. Valiokunta kiirehtii ulkomaalaislakiin sijoitettavien ihmiskaupan uhrien asemaa koskevien säännösten valmistelua.

Valiokunta toteaa lisäksi, että 52 §:n säännökset oleskeluluvan myöntämisestä yksilöllisestä inhimillisestä syystä voivat tulla sovellettaviksi muun muassa maahan yksin tullessiin alaikäisiin lapsiin. Tällaisen lapsen ja hänen olinpaikaltaan selvitettyjen vanhempien yhdistäminen tapahtuu hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vanhempien oleskelumaassa, jos lapsi voi palata sinne turvallisesti. Suomessa perheen yhdistäminen voisi eräin lisäedellytyksin tapahtua, jos se on lapsen edun mukaista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että näin yksiselitteinen tulkinta sen ensisijaisuudesta, että perhe yhdistetään vanhempien oleskelumaassa, ei vastaa lakitekstin velvoittavaa sanontaa ("myönnetään") eikä lapsen edun huomioon ottamista. Tulkinta ei myöskään ole hyvin sopusoinnussa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 ja 10 artiklan määräysten kanssa.

Saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta toteaa, että ehdotetun 52 §:n perusteluissa on ollut pyrkimyksenä ilmaista, että lapsen Suomeen tulo ei tarkoita sitä, että myös vanhemmat voivat automaattisesti tulla maahan. Perusteluilla on haluttu korostaa myös sitä, ettei yksioikoisesti voida katsoa lapsen edun tarkoittavan sitä, että hän asuu Suomessa vanhempiensa kanssa. Tässä yhteydessä on otettava myös huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinta, johon perustuslakivaliokuntakin lausunnossaan viittaa: "ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ei ihmisoikeustuomioistuimen mukaan

sisällä valtiolle yleistä velvoitetta kunnioittaa aviopuolisoiden tekemän asuinpaikan valintaa ja hyväksyä perheen yhdistäminen alueellaan."

Lain 6 §:ään viitaten valiokunta korostaa, että lapsen etu tulee ottaa huomioon kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa. Hallintovaliokunta katsoo, että yksin tulneiden alaikäisten lasten osalta perheen yhdistämistä koskeva ratkaisu edellyttää kokonaisvaltaista arviota lapsen edusta, perheen siteistä ja perheen siteiden painottumisesta. Tällainen ajattelutapa heijastuu muun muassa useista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuksista. Pelkästään alaikäisen perheenjäsenen lyhytaikainen oleskelu vieraassa valtiossa ei voi muodostaa perustetta perheen yhdistämiseen kyseiseen valtioon.

Lähettyessään lapsensa vieraaseen maahan vanhemmat saattavat pyrkiä turvaamaan ja suojaamaan lastensa elämää. Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota kuitenkin myös siihen, että lasten käyttöä maahanmuuton välineenä tulee ehkäistä. Tämä on myös lasten edun mukaista. Yksin liikkuvien lasten turvallisuus ja hyvinvointi ovat erityisesti matkan aikana uhattuina. Lapsikauppa, lasten salakuljetus ja lasten moninainen hyväksikäyttö ovat niin vakavia ongelmia, että yhteiskunnan tulee toiminnassaan puuttua näihin ongelmiin.

Valiokunta ehdottaa edellä 37 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttuun viitaten 52 §:ään lisättäväksi uusi 4 momentti seuraavasti: "*Jos oleskelulupa 1 momentin perusteella myönnetään Suomeen yksin tulleelle alaikäiselle lapselle, hänen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselleen myönnetään jatkuva oleskelulupa. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että sisarukset ovat asuneet yhdessä ja lasten vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskeluluvan myöntäminen on lasten edun mukaista. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.*"

54 §. *Jatkoluvan myöntäminen.* Opiskelua varten myönnetyn oleskeluluvan perusteella saa tehdä työtä rajoitetusti siten kuin 80 §:n 1 mo-

mentin 1 kohdassa säädetään. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, ettei lakiehdotuksessa ole varauduttu suomalaisesta oppilaitoksesta valmistuneiden ulkomaalaisten mahdollisuuksiin pyrkiä ottamaan täältä vastaan päätoimista työtä.

Hallintovaliokunta toteaa selvytyden vuoksi, että opiskelijan oleskelulupa ei lakkaa olemasta voimassa valmistumishetkellä, vaan silloin kun lupa päättyy. Lupa myönnetään vuodeksi kerrallaan. Valmistuminen voi sijoittua siten myös lupajakson alku- tai keskivaiheille.

Valiokunta toteaa edelleen, että lakiehdotuksen 54 §:n 5 momentin mukaan opiskelijalle, joka opintojen päätyttyä hakee oleskelulupaa uudella perusteella (esimerkiksi työntekijän oleskelulupaa 75 §:n nojalla tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa 76 §:n nojalla), myönnetään laissa säädettyjen edellytysten täytyessä oleskelulupa Suomesta haettuna. Tällaisen luvan hakeminen Suomessa oikeuttaa 40 §:n 3 momentin nojalla oleskelemaan maassa lupahakemuksen käsittelyajan. Hallituksen esityksessä on siis luovuttu periaatteesta, jonka mukaan opiskelijoiden tulee palata kotimaahansa opintojen päätyttyä. Muutokset eivät koske EU- ja ETA-maiden kansalaisia, joiden oleskeluoikeus perustuu yhteisölaainsäädäntöön.

Lakialoitteessa LA 68/2003 vp ehdotetaan säädettäväksi, että opiskelijoille voitaisiin myöntää erillinen oleskelulupa opiskelujen päätyttyä työnhakua varten. Ehdotukseen sisältyy seikkoja, joita on tarpeen vielä erikseen selvittää. Eräs kysymys liittyy siihen, miten opintonsa päättäneen opiskelijan toimeentulo turvataan työnhakujakson aikana. Edelleen on syytä arvioida erilaisten oleskeluperusteiden välistä suhdetta esimerkiksi tilanteessa, jossa on kysymys Suomessa jo työssä olevasta ulkomaalaisesta, jonka työsuhde on päättynyt.

Valiokunta toteaa, että sisäasiainministeriö on päättänyt asettaa hankkeen Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten opiskelijoiden aseman tarkastelemiseksi. Hanke keskittyy selvittämään toisaalta sitä, tarvitaanko muita kuin jo hallituksen esitykseen kirjattuja uudistuksia helpottamaan sitä, että opiskelijoilla, jotka halua-

vat opintojensa päätyttyä jäädä Suomeen, olisi paremmat mahdollisuudet päästä työelämään, ja toisaalta sitä, onko tarvetta lieventää tai mahdollisesti kokonaan poistaa EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden opintojen aikaista työnteko-oikeutta koskevat rajoitukset. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomessa koulutetulla ulkomaalaisella on mahdollisuus jäädä työhön täällä tarjolla oleviin työpaikkoihin. Kyseisen seikan merkitys korostuu niin sanottujen suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota ulkomaalaisten opiskelijoiden aseman parantamiseen. Tässä vaiheessa hallintovaliokunta puoltaa 54 §:n hyväksymistä hallituksen esityksen mukaisessa muodossa.

57 §. Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteet. Harkinnanvaraisena esteenä pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle on 57 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan mukaan se, että ulkomaalainen on syyllistynyt kahteen tai useampaan rikokseen tai on epäilty kahdesta tai useammasta rikoksesta. Perustuslakivaliokunta huomauttaa lausunnossaan korkeimman hallinto-oikeuden katsoleen, ettei syyllistymistä kahteen tai useampaan liikennerikkomukseen voitu pitää nykyisen lain tarkoittamana erityisenä syynä olla myöntämättä pysyvää oleskelulupaa. Perustuslakivaliokunta katsoo lisäksi, että päätösharkinnan tulisi joka tapauksessa perustua sellaiseen kokonaisarvioon, jossa riittävää painoa annetaan tekojen törkeyden ohella ulkomaalaisen Suomessa oleskelun pituudelle.

Hallintovaliokunta toteaa, että pysyvän oleskeluluvan epääminen ei tarkoita, että ulkomaalainen poistetaan maasta. Jo nykyisen lain voimassa ollessa hakijalle, jolta on evätty pysyvä oleskelulupa, voidaan hakemuksesta myöntää määräaikainen jatko-oleskelulupa, jollei ole olemassa ulkomaalaislaissa säädettyjä perusteita hänen karkottamiselleen Suomesta. Valiokunta pitääkin perusteltuna, että pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen liittyvät rikosperusteiset esteet ovat laajempia kuin maasta poistamisen perusteet.

Oleskeluluvalla Suomessa ollutta henkilöä ei voida käännättää, vaan hänen kohdallaan maasta poistaminen on mahdollista vain karkotusmenettelyllä. Jos pysyvän oleskeluluvan esteeksi haluttaisiin rikosepäilyn sijasta asettaa lainvoimainen rikostuomio, olisi tarpeen säätää mahdollisuudesta lykätä pysyvän oleskelulupahakemuksen käsittelyä, kunnes lainvoimainen tuomio saadaan. Käräjäoikeuden tuomion ja korkeimman oikeuden valituslupa-asiassa antaman ratkaisun välillä voi kuluja jopa useita vuosia. Ei ole perusteltua, että henkilölle, joka on käräjäoikeuden päätöksellä tuomittu rikoksesta, annettaisiin pysyvä oleskelulupa siksi, ettei valitusta asiassa ole vielä käsitelty. Esimerkkinä voidaan ajatella vakavaan rikokseen syyllistynyttä ulkomaalaista, jonka osalta näyttö on selvä ja riidaton, mutta joka valittaa rangaistuksen pituudesta ja vahingonkorvausten suuruudesta. On epätarkoituksenmukaista, että poliisin olisi myönnettävä vankilassa olevalle henkilölle pysyvä oleskelulupa, samalla kun poliisi valmistele häntä koskevaa karkotusesitystä. Jos ulkomaalainen vapautuu epäilyksistä tai päätös muuttuu valitusasteissa, esteet pysyvän oleskeluluvan myöntämisellekin poistuvat.

Pysyvän oleskeluluvan epäämisyssä on käytettävä kokonaisharkintaa. Valiokunta ehdottaa 57 §:n 2 momentin loppuun lisättäväksi kokonaisharkinnassa huomioon otettavaksi myös ulkomaalaisen oleskelun pituus.

63 §. Lausunnot oleskelulupahakemuksesta perhesiteen perusteella. Valiokunta ehdottaa, että pykälää täydennetään säännöksellä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten velvollisuudesta luovuttaa tietoja Ulkomaalaisvirastolle ja kihlakunnan poliisilaitokselle ulkomaalaislakiehdotuksen 63 §:ssä tarkoitettua lausuntoa antaessaan. Tiedonantovelvollisuuden tulee olla riittävästi yksilöity. Valiokunta ehdottaa sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten tiedonantovelvollisuutta koskevan säännöksen liittämistä 63 §:n uudeksi 2 momentiksi seuraavasti: "*Sosiaaliviranomainen tai terveydenhuoltoviranomainen on velvollinen antamaan Ulkomaalaisvirastolle tai kihlakunnan poliisilaitokselle 1*

momentissa tarkoitettussa lausunnossaan salassapitosäännösten estämättä perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta varten hallussaan olevat henkilön sosiaaliseen tai terveydelliseen tilaan liittyvät sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä tehtäessä päätöstä oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella."

Valiokunta toteaa, että ulkomaalaislain 63 §:n 2 momentin tarkoittamia välttämättömiä päätöksenteossa tarvittavia terveystietoja olisivat esimerkiksi se, että henkilö, jonka tulisi huolehtia Suomeen otettavista alaikäisistä lapsista, on itse pitempiäaikaisen laitoshoidon tarpeessa tai hänen mielenterveytensä on siinä määrin järkkynyt, ettei hän kykene huolehtimaan alaikäisestä lapsesta. Perheen yhdistämistä koskevan päätöksenteon kannalta välttämätön terveydentilaan liittyvä tieto olisi myös se, että Suomessa olevan henkilön terveydentila on sen kaltainen, että se puoltaa oleskeluluvan myöntämistä hänen läheiselleen Suomeen. Hoidon tai hoivan tarve voisi tällöin puoltaa perheen yhdistämistä.

Ulkomaalaislain 63 §:n 2 momentin tarkoittamia välttämättömiä päätöksentekoon vaikuttavia sosiaaliseen tilaan liittyviä tietoja voisivat olla esimerkiksi tiedot, jotka kuvaavat henkilöiden sosiaalista suhdetta ja läheisyyttä.

Ulkomaalaisviraston ja kihlakunnan poliisilaitoksen on yksilöitävä lausuntoa pyytäessään mahdollisimman hyvin, mistä seikoista lausunnossa on esitettävä selvitystä.

5 luku. Työnteko

Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, että lakiehdotuksen mukaan ei ole mahdollista, että samalla henkilöllä on useampia työntekijän oleskelulupia samanaikaisesti. Ulkomaalaisella voi olla vain yksi oleskelulupa kerrallaan. On myös esiintynyt väärinkäsityksiä, että esimerkiksi opiskelijalle voitaisiin myöntää opiskelun perusteella myönnetyn luvan lisäksi työntekijän oleskelulupa, jotka olisivat yhtäaikaan voimassa. Tämä ei ole mahdollista. Jos opiskelija haluaa työskennellä kokopäiväisesti, hän voi hakea työntekijän oleskelulupaa, jonka saatuaan oleskeluluvan peruste muuttuu. Tällöin opiskelun

perusteella myönnetty oleskelulupa lakkaa ole-
masta voimassa.

71 §. Yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa.
Työmarkkinaosapuolet osallistuvat 71 §:n pe-
rusteella työntekijän oleskelulupien myöntämis-
käytäntöjen seurantaan ja arviointiin. Ne osallis-
tuvat myös ulkomaisen työvoiman käytön ylei-
siä edellytyksiä koskevien valtakunnallisten ja
alueellisten linjausten laadintaan. Valtakunnalli-
set ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edelly-
tyksiä koskevat linjaukset valmistellaan käytän-
nössä työministeriön yhteydessä toimivassa työ-
politiikan neuvottelukunnassa tai sen jaostossa.
Alueelliset linjaukset valmistellaan käytännössä
työvoima- ja elinkeinokeskusten yhteydessä toi-
mivissa kolmikantaisissa neuvottelukunnissa.
Hallituksen esityksen perusteluissa on käsitelty
valtakunnallisen ja alueellisen kolmikantayh-
teistyön mahdollisia foorumeita. Perustuslakiva-
liokunnan lausunnosta ilmenee, että pykälässä
tarkoitetuista työmarkkinaosapuolten tehtävistä
valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä on lin-
jausten laadintaan osallistuminen. Nämä lin-
jaukset tulee 72 §:n 2 momentin mukaan ottaa
huomioon harkittaessa työntekijän oleskelulu-
van myöntämistä. Perustuslakivaliokunta pitää
asianmukaisena, että linjaukset annetaan viran-
omaisen päätöksellä. Hallintovaliokunta toteaa,
että ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edel-
lytyksiä koskevilla valtakunnallisilla linjauksil-
la on yhtymäkohtia myös muiden ministeriöiden
hallinnonaloihin muun muassa elinkeinopoli-
tiikkaan liittyen. Hallintovaliokunta katsookin,
että valtakunnalliset linjaukset tulee antaa val-
tioneuvoston päätöksellä kuten muutkin valta-
kunnalliset tavoitteet ja ohjelmat. Alueellisten
linjausten osalta hallintovaliokunta ehdottaa
säädetäväksi, että ne annetaan asianomaisen
työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksellä.
Lisäksi hallintovaliokunta ehdottaa tekstin joh-
donmukaisuuden vuoksi sanajärjestyksen pientä
tarkistamista.

73 §. Työnantajan velvollisuudet. Ehdotetun
pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen

työsuhteen ehtojen selvittämällä tavoitellaan
työsuhdevalvonnan toimintaedellytysten paran-
tamista, ulkomaalaisen työntekijän oikeustur-
van edistämistä sekä toimeentuloedellytyksen
arviointia. Selvitysvelvollisuus koskee myös ti-
lanteita, joissa ulkomaalainen on oikeutettu
työntekoon ilman työntekijän oleskelulupaa.
Seikka on yhteydessä siihen, että lakiehdotuk-
sessa on esitetty ulkomaalaisen luvasta vapautet-
tua työnteko-oikeutta laajennettavaksi. Tarkoi-
tuksena ei kuitenkaan ole sallia ulkomaalaisten
työntekijöiden työehtojen polkemista. Valiokun-
ta pitää hallituksen esitykseen sisältyvää ehdo-
tusta perusteltuna.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa tarkoitettu
velvollisuus toimittaa työvoimatoimistolle sel-
vitys työnteon keskeisistä ehdoista koskee työn-
antajaa aina, kun hän ottaa palvelukseensa muun
kuin unionin kansalaisen tai tähän rinnastetta-
van tai tämän perheenjäsenen. Ensisijaisesti
lainkohta kytkeytyy niihin hallituksen esityksen
ehdotuksiin, joilla nykytilaan nähden laajenne-
taan ulkomaalaisten oikeutta työntekoon ilman
työntekijän oleskelulupaa. Myös näissä tapauk-
sissa työnteon keskeiset ehdot tulevat tallenne-
tuiksi ulkomaalaisrekisteriin, jonne myös työ-
suojeluviranomaiselle annetaan käyttöoikeus.
Lainkohta koskee kuitenkin myös maassa pit-
käänkin oleskelleita ulkomaalaisia, kuten pysy-
vällä oleskeluluvalla oleskelevia. Useissa ta-
pauksissa tällöin on kyse Suomeen kotoutuneis-
ta ulkomaalaisista, jotka ovat jo varsin pitkälti
selvillä heitä työmarkkinoilla koskevista oi-
keuksista ja velvollisuuksista. Näiden ryhmien
osalta ei yleensä ole syytä asettaa työnantajille
palvelukseen ottoon liittyvää lisävelvollisuutta.
Siksi onkin tarpeen rajata momentin soveltamis-
alan ulkopuolelle maassa pysyvällä oleskelulu-
valla oleskelevat ulkomaalaiset. Valiokunta eh-
dottaakin 3 momenttiin lisättäväksi maininnan
määräaikaisella oleskeluluvalla oleskelevasta
ulkomaalaisesta. Maininta tekee tarpeettomaksi
viittauksen unionin kansalaisiin, heihin rinnas-
tettaviin sekä heidän perheenjäseniinsä, koska
näiden ryhmien maassaoleskelu ei tapahdu oles-
keluluvan perusteella.

74 §. *Toimeksiantajan velvollisuudet.* Hallituksen esityksessä viittaus lähetettyjä työntekijöitä koskevaan lakiin (1146/1999) on pyritty säilyttämään nykyisellään. Hallintovaliokunta yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnosaan esittämään käsitykseen, että säännöstä on syytä selventää lisäämällä pykälään maininta työsuhteen ehtoista, jotta ei ymmärrettäisi väärin kaikkien 73 §:ssä mainittujen velvollisuuksien järjestyvän lähetettyjä työntekijöitä koskevan lain mukaisesti. Lisäys parantaa myös rangaistusvastuuta koskevan 186 §:n 2 momentin ymmärrettävyyttä. Hallintovaliokunta ehdottaa 74 §:ää muutettavaksi seuraavasti: "Ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliuurakointityössä tai vuokratyövoimana työnantajan 73 §:n 1—3 momentissa tarkoitettuja velvollisuuksia sovelletaan Suomessa toimivaan pääurakoitsijaan tai pääteettäjään. Lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa (1146/1999) tarkoitettujen työntekijöiden työsuhteen ehtojen osalta sovelletaan kuitenkin, mitä kyseisessä laissa säädetään."

78 §. *Ennakkotieto työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä.* Ehdotetun pykälän mukaan ennakkotiedon työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä saisi pyytää työnantaja. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on launnonssaan kiinnittänyt huomiota toimeksiantajan asemaan. Toimeksiantaja, joka aikoo ostaa palveluja palveluntarjoajalta, joka suorittaisi palvelun ulkomaisella työvoimalla, voisi pyytää ennakkotiedon palvelujen tarjoajalta (työnantajalta) saamallaan valtakirjalla. Jos kuitenkin toimeksiantaja vasta suunnittelee palvelun ostamista eikä vielä esimerkiksi kilpailuttamisen takia ole valinnut palveluntarjoajaa, valtakirjan käyttömahdollisuutta ei yleensä ole. Näissäkin tapauksissa on kuitenkin tärkeää, että toimeksiantaja voi pyytää ennakkotiedon. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemykseen yhtyen hallintovaliokunta ehdottaa pykälään lisättäväksi maininnan toimeksiantajasta seuraavasti: "Työvoimatoimisto antaa työnantajan tai toimeksiantajan kirjallisesta hakemuksesta kirjalli-

sen ennakkotiedon työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä hakemuksessa tarkoitettussa asiassa. Työvoimatoimiston on annettava ennakkotieto viipymättä. Työnantajan vaatimuksesta työvoimatoimiston on työntekijän oleskelulupaa haettaessa noudatettava ennakkotietoa ajan, joka on mainittu ennakkotiedossa."

80 §. *Rajoitettu työnteko muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla.* Valiokunta toteaa, että Kansainvälisen henkilön vaihdon keskuksen CIMO:n nykyisiin työharjoitteluojelmiin ei voitaisi täysin soveltaa 1 momentin 4 tai 5 kohdan säännöstä. Säännöksen 4 kohta koskee vain valtioiden väliseen sopimukseen perustuvia ohjelmia ja kansalaisjärjestöjen ohjelmia, mutta CIMO:lla on myös muita harjoitteluojelmia. CIMO:n toimeenpanemien harjoitteluojelmien enimmäiskesto on 18 kuukautta. Elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti CIMO:n ohjelmissa ei normaalisti ole ikärajoituksia, jonka vuoksi niihin ei kaikilta osin voitaisi soveltaa myöskään 5 kohdan säännöstä. Hallintovaliokunta ehdottaa, että 80 §:n 1 momentin 4 kohta muutetaan kuulumaan seuraavasti: "4) työtä tai työharjoittelua varten, joka sisältyy valtioiden väliseen sopimukseen tai kansalaisjärjestöjen vaihto-ohjelmaan, jos työ tai harjoittelu kestää enintään 18 kuukautta, tai joka tapahtuu korkeakoulututkinnon suorittaneen ulkomaalaisen enintään vuoden kestäväenä siirtona yrityksen sisällä (poist.);". Lisäksi valiokunta ehdottaa pykälän 2 momenttiin teknistä täsmennyistä.

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että opiskeluaikana on edelleen perusteltua pääsääntöisesti rajoittaa työvoimapolitiisesta harkinnasta vapautettua työnteko-oikeutta 20 viikkotuntiin tai lomakausiin. Rajattoman työntekomahdollisuuden salliminen opiskeluaikana on ristiriidassa oleskelun päätarkoituksen kanssa. Jos opiskelija haluaa tehdä enemmän työtä, tulee asiaan soveltaa normaalia työvoimapolitiista harkintaa. Opiskelijan oleskelulupaa ei tule voida käyttää maahantulosäännösten kiertämiseen tässä mielessä. Jo tällä hetkellä on hyvin vaikea valvoa työnteon todellista määrää.

Toisaalta on huomattava, että viikkokohtainen työmäärän tarkastelu ei välttämättä ole luontevin aikajänne opiskelijoiden kohdalla.

Opiskelijoiden asemaa selvittämään ollaan perustamassa hanke, josta on mainittu edellä 54 §:n kohdalla.

81 §. *Työnteko ilman oleskelulupaa.* Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin 4 kohdan säännöstä laajennettavaksi kattamaan marjojen ja hedelmien poiminnan lisäksi myös erikoiskasvien, juuresten ja vihannesten korjuun. Myös mainitussa toiminnassa on kausityövoiman tarve eri puolilla maata suurta. Eri viljelykasvien eriaikainen kypsyminen mahdollistaa työvoiman siirtymisen lyhyen sadonkorjuukauden jälkeen sadonkorjuuvuoksi toisille tiloille. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että työnteko ilman oleskelulupaa sallitaan myös turkistarhatyössä, kun on kysymys sesonkiluonteisesta turkiseläinten nahoitustyöstä tai tarhaeläinten paritteluvaiheesta johtuvasta kiireellisestä työstä. Eläinten paritteluvaiheen työt ajoittuvat maaliskuulta ja nahoitusvaiheen työt puolestaan marras-joulukuulle.

83 §. *Toimivalta työntekijän oleskeluluvan myöntämiseksi.* Lakiehdotuksen 49 §:ssä säädetään ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisestä ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle. Ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa Suomessa, jos edellytykset tällaisen luvan myöntämiseksi ulkomailla ovat olemassa ja työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämättä jättäminen Suomesta haettuna olisi ulkomaalaisen tai työnantajan kannalta perusteeton (49 §:n 1 momentin 3 kohta).

Valiokunta toteaa, että ulkomaalaisasioissa Ulkomaalaisvirasto on lupaviranomainen, jonka toimivaltaan kuuluvat oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset. Työvoimatoimistolla on oma erityistoimivaltansa. Valiokunta lähtee siitä, että koska 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa ei sinänsä ole kysymys työvoimapolitiisesta harkinnasta, vaan siitä, pitäisikö lupa myöntää ns.

hallitun maahanmuuton periaatteesta poiketen Suomesta haettuna, toimivalta tästä harkinnasta kuuluu Ulkomaalaisvirastolle. Työvoimatoimiston erityistoimivalta ei ulotu tähän seikkaan. Valiokunta toteaa kuitenkin, että 3 kohdan arviointiin liittyy työsuhteeseen kytkeytyviä näkökohtia, joiden osalta työvoimatoimistolla on asiantuntemusta, minkä vuoksi työvoimatoimiston mielipide tulisi tässä harkinnassa ottaa huomioon.

Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi 83 §:n 2 momenttiin lisättäväksi seuraavan säännöksen: "*Ulkomaalaisvirasto päättää, onko kyse 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettusta perusteettomuudesta.*"

84 §. *Toimivalta elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämiseksi.* Ulkomaalaisviraston toimivaltaan kuuluvat oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset. Työvoima- ja elinkeinokeskuksella on oma erityistoimivaltansa. Valiokunta lähtee siitä, että koska 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa ei sinänsä ole kysymys elinkeinopoliittisesta harkinnasta, vaan siitä, pitäisikö lupa myöntää ns. hallitun maahanmuuton periaatteesta poiketen Suomesta haettuna, toimivalta tästä harkinnasta kuuluu Ulkomaalaisvirastolle. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen erityistoimivalta ei ulotu tähän seikkaan. Valiokunta toteaa, että 3 kohdan arviointiin liittyy näkökohtia, joiden osalta työvoima- ja elinkeinokeskuksella on asiantuntemusta (esimerkiksi elinkeinotoiminnan valmistelujen etenemistilanne), minkä vuoksi työvoima- ja elinkeinokeskuksen mielipide tulisi tässä harkinnassa ottaa huomioon.

Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi 84 §:n 2 momenttiin lisättäväksi seuraavan säännöksen: "*Ulkomaalaisvirasto päättää, onko kyse 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettusta perusteettomuudesta.*"

86 §. *Työsuojeluviranomainen.* Valiokunta ehdottaa jäljempänä 185 §:ään lisättäväksi uuden 2 momentin. Tämän vuoksi 86 §:n 2 momentissa ehdotetaan säännösviittauksen täsmentämistä 185 §:n 1 momenttiin.

6 luku. Kansainvälinen suojelu

97 §. *Turvapaikkatutkinta.* Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että erikseen selvitetään myös niitä eri tilanteita ja keinoja, joilla turvapaikkatutkintaa ja tietojen hankintaa voidaan salassapitovelvollisuus ja turvallisuusnäkökohdat huomioon ottaen tehdä myös turvapaikanhakijan kotimaassa, esimerkiksi siellä olevan Suomen edustuston avulla.

99 §. *Turvallinen turvapaikkamaa.* Pykälän mukaan hakijalle turvallisesti turvapaikkamaaksi voidaan hakemusta turvapaikkamenettelyssä ratkaistaessa katsoa valtio, joka ilman maantieteellistä varaumaa on liittynyt pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 8/1976) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen (SopS 60/1989) ja noudattaa niitä.

Tässä yhteydessä valiokunta saamansa selvityksen perusteella kiinnittää huomiota nopeutettuun menettelyyn Ruotsin ulkomaalaislain perusteella. Kyseisessä laissa ei ole erityisiä säännöksiä erilaisista turvapaikkamenettelyistä. Nopeuttaminen tarkoittaa sitä, että maahanmuuttoviraston määräämissä tapauksissa turvapaikanhakijan käännytyspäätös pannaan täytäntöön ilman lainvoimaa.

Ilmeisen perusteettoman hakemuksen käsite on saadun tiedon mukaan kirjattu Ruotsin ulkomaalaislain 8 luvun 8 §:ään täytäntöönpanosäännösten yhteyteen. Maahanmuuttovirasto voi kyseisen pykälän perusteella määrätä, että viraston käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön ilman lainvoimaa (*omedelbar verkställighet*), kun on ilmeistä, että hakijalla ei ole perusteita saada turvapaikkaa eikä oleskelulupaa muulla perusteella. Päätös voidaan panna välittömästi täytäntöön kaikenlaisissa tapauksissa: palautettaessa hakija turvalliseen turvapaikkamaahan tai omaan maahan (aineellinen tutkinta).

Hakemuksen ilmeisen perusteettomuuden perusteella tehdystä, välitöntä täytäntöönpanoa merkitsevistä ratkaisusta voi valittaa ulkomaala-

laislautakuntaan (Utlänningsnämnden) kolmen viikon kuluessa maahanmuuttoviraston päätöksen tiedoksisaannista. Valituksella ei ole maasta poistamista lykkäävää vaikutusta. Hakijalla on mahdollisuus pyytää täytäntöönpanon keskeyttämistä erillisellä hakemuksella samalta maahanmuuttovirastolta, joka on tehnyt päätöksen turvapaikka-asiassa. Ruotsin menettely ei vastanne Suomen perustuslakivaliokunnan edellyttämiä oikeusturvatakeita.

Suomessa niin sanotun nopeutetun turvapaikkamenettelyn vaiheet ovat nykyisin ja ehdotetun uuden ulkomaalaislain mukaan, kun sovelletaan turvallisen alkuperämaan olettamaa, seuraavat: hakemuksen jättäminen rajatarkastusviranomaiselle tai paikallispoliisille, henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen (poliisi tai rajavartiolaitos), turvapaikkapuhuttelu (uusi laki: Ulkomaalaisvirasto, voimassa oleva laki: poliisi tai rajavartiolaitos), ratkaisu turvapaikkahakemukseen (Ulkomaalaisvirasto seitsemän päivän kuluessa siitä, kun turvapaikkapuhuttelupöytäkirja on valmistunut), päätöksen tiedoksianto hakijalle (poliisi), päätöksen täytäntöönpano aikaisintaan kahdeksan päivän kuluttua päätöksen tiedoksisaannista (hakija voi hakea Helsingin hallinto-oikeudelta täytäntöönpanon kieltämistä), Helsingin hallinto-oikeuden päätös kieltöhakemukseen ja maasta poistamisen toimeenpano, ellei hallinto-oikeus ole kieltänyt täytäntöönpanoa.

Koko menettelyyn kuluu käytännössä nopeimmillaan noin neljä viikkoa. Tosiasiallisesti turvapaikanhakijan maahantulosta maastalähtöön kuluu yleensä 1—2 kuukautta. On huomattava, että esimerkiksi maasta poistamisen järjestyhihin kuluu myös oma aikansa.

Erikseen on syytä mainita, että ulkomaalaislain turvapaikkasäännöksiä ei ole rakennettu siltä pohjalta, että unionin kansalaiset isoin joukoin liikkuisivat maasta toiseen hakemassa turvapaikkaa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan turvallisen turvapaikkamaan ja turvallisen alkuperämaan käsitteiden tarkoituksena olevan määrittellä tietyt edellytykset täyttävät valtiot turvallisiksi, jolloin sellaisesta valtiosta saapu-

vat hakijat voidaan nopeasti palauttaa. Tällaisia käsitteellisiä apuvälineitä on joskus saatettu pitää Geneven pakolaissopimuksen hengen vastaisina siltä osin kuin ne merkitsisivät niin sanottua maantieteellistä varaumaa kansallisessa oikeudessa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksynyt näiden käsitteiden käytön sillä edellytyksellä, että hakemukset tutkitaan kunkin hakijan osalta riittävän yksilöllisesti (PeVL 23/1998 vp). Tämä edellytys on nimenomaisesti otettu huomioon 98 §:n 2 momentissa. Yksilölliseen arviointiin viittaavat selvästi myös 99 ja 100 §:n määritelmien muotoilut. Seikka korostuu asianmukaisesti myös säännösten perusteluissa.

Turvallisen turvapaikkamaan käsitteen osalta hallintovaliokunta toteaa, että hakija on tullut maasta, joka olisi voinut tutkia kyseisen henkilön hakemuksen ja päättää hänelle annettua suojelusta. Tällaisessa tapauksessa turvapaikkahakemuksen perusteita ei tutkita Suomessa, ainoastaan harkitaan turvallisen turvapaikkamaan turvallisuus suhteessa hakijaan. Tämän tutkinnan tulee luonnollisesti olla lakiehdotuksen mukaisesti yksilöllistä.

100 §. Turvallinen alkuperämaa. Turvalliseksi alkuperämaaksi 100 §:n 1 momentin mukaan voidaan katsoa turvapaikkamenettelyssä valtio, jossa hakijalla ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeuksien vaaraa. Pykälän 2 momentissa säädetään niistä tekijöistä, jotka otetaan erityisesti huomioon turvallisen alkuperämaan arvioinnissa. Näihin seikkoihin kuuluvat vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä, riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos sekä oikeudenkäynnin taso suhteessa oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettaviin vaatimuksiin ja valtion liittyminen keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, niiden noudattaminen ja valtiossa tapahtuneet ihmisoikeusrikkomukset. Myös turvallista alkuperämaata koskeva tutkinta tapahtuu hakijakohtaisesti yksittäistapauksin.

101 §. Ilmeisen perusteeton hakemus. Hakemus voidaan 101 §:n 1 kohdan nojalla hylätä ilmeisen perusteettomana, jos hakemuksen perus-

teeksi ei ole esitetty tietoja määrätynlaisista, esimerkiksi palautuskieltoon liittyvistä seikoista. Sääntelyyn sisältyvä hakijan selvittämisvelvollisuus huomioon ottaen hallintovaliokunta tähdentää 7 §:n 2 momenttiin kirjatun viranomaisen antaman lisäohjauksen merkitystä.

Lisäksi hallintovaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen tarkoituksena on nimenomaan se, että uskottavuuskysymysten perusteella turvapaikkahakemus on aiheellista ohjata ilmeisen perusteettomaksi vain poikkeuksellisesti ja täysin selvissä tapauksissa. Valiokunta korostaa tätä seikkaa uutta lakia sovellettaessa.

103 §. Hakemuksen tutkimatta jättäminen ja nopeutetun menettelyn käyttäminen. Hallintovaliokunta katsoo, että turvapaikkahakemusten yksilöllinen tutkiminen käy selväksi 98 §:n 2 momentista. Ehdotetun 103 §:n tarkoituksena on koota selkeyden vuoksi yhteen pykälään ne tilanteet, joissa nopeutettua menettelyä voidaan käyttää.

104 §. Menettely turvallisen turvapaikka- tai alkuperämaan ollessa kyseessä. Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että kyseiset tapaukset ovat niin selviä, että ne voidaan ratkaista seitsemän päivän kuluessa. Jos asian huolellinen ja asianmukainen selvittäminen vaatii sitä, voidaan tästä määräajasta poiketa. Nykyään ja myös ehdotuksen mukaan Ulkomaalaisvirasto voi olla ratkaisematta asian seitsemässä päivässä. Tätä ilmentää ehdotetun 101 §:n 3 kohdan poikkeussäännös, jossa on kysymys siitä, että maan turvallisuus selviää tutkimusten jälkeen vasta määräjän kuluttua. Hakemus voidaan kuitenkin käsitellä ilmeisen perusteettomana noudattaen nopeutetun menettelyn prosesseja. Toisin sanoen, jos yksittäinen asia edellyttää sellaisia selvityksiä, että ratkaisua ei voida tehdä seitsemässä päivässä, tähän on mahdollisuus ilman, että menetetään nopeutettuun menettelyyn liittyvän päätöksen nopean täytäntöönpanon mahdollisuus.

107 §. Pakolaisaseman lakkauttaminen. Lakiehdotuksen 107 §:n 5 kohta koskee pakolaisaseman lakkauttamista sillä perusteella, että henkilö ei olosuhteiden muutoksen takia ilmei-

sesti enää ole suojelun tarpeessa. Perusteluissa mainitaan tältä osin alkuperämaassa tapahtuneet muutokset. Perustuslakivaliokunta viittaa korkeimman hallinto-oikeuden verraten tuoreeseen ratkaisuun, jonka mukaan olosuhteiden muutosperusteen soveltamisessa on otettava huomioon pakolaisen yksilöllisen suojelun tarpeen mahdolliset muutokset suhteessa maatilanteen muutoksiin (KHO 2003:82).

Hallintovaliokunta toteaa pykälän perusteluihin viitaten, että harkittaessa pakolaisaseman lakkauttamista hakijaa kuullaan suorittamalla 97 §:n mukainen turvapaikkatutkinta. Tässä yhteydessä tulevat myös hakijaa koskevat yksilölliset seikat esille. Jo lakiehdotuksen 107 §:n 5 kohdan säännös edellyttää tällaisen harkinnan tekemistä. Pakolaisen yksilöllisen suojelun tarpeen mahdolliset muutokset suhteessa maatilanteen muutoksiin on otettava tämän säännöksen nojalla huomioon. Lakiehdotuksen 107 §:n 5 kohtaa vastaava säännös on myös pakolaissopimuksen 1 artiklan c kohdassa.

116 §. Ulkomaalaisviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta. Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentissa viitattavan 1 momentin 2 kohdan sijasta mainitun momentin 3 kohtaan.

118 §. Ilmoittautumisvelvollisuus. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi niistä edellytyksistä, joilla ulkomaalainen voidaan velvoittaa ilmoittautumaan poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen toimipisteessä määräajoin. Ilmoittautumisvelvollisuutta koskevaan määräykseen ei ehdotetun 3 momentin mukaan saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että ilmoittautumisvelvollisuudessa on kysymys pääasiaan nähden sillä tavoin itsenäisistä velvoitteista, että niillä on selvästi oma oikeusturvamerkityksensä. Tällaisen velvollisuuden määrittäminen koskee asianomaisen ulkomaalaisen oikeuksia ja velvollisuuksia perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Ehdotettu valituskielto on siksi vastoin perustuslakia.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen johdosta hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 118 §:n 3 momentin poistamista.

119 §. Muut velvollisuudet. Pykäläehdotuksen 1 momentti koskee niitä edellytyksiä, joilla ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun taikka ilmoittamaan poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle paikka, josta hän on tavoitettavissa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että myös matkustusasiakirjojen luovuttamisvelvollisuudessa on kysymys pääasiaan nähden sillä tavoin itsenäisistä velvoitteista, että niillä on selvästi oma oikeusturvamerkityksensä. Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten 119 §:n 3 momentin poistamista.

120 §. Vakuuden asettaminen. Ehdotetun pykälän nojalla ulkomaalainen voidaan 118 §:ssä ja 119 §:ssä tarkoitettujen velvollisuuksien sijasta velvoittaa asettamaan viranomaisen määräämä vakuus valtiolle oleskelu- ja paluukustannuksistaan. Ehdotetun 3 momentin mukaan päätökseen vakuuden asettamisesta, vapauttamisesta tai palauttamisesta ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan myös vakuuden asettamisvelvollisuutta koskevaan päätökseen liittyvän valituskiellon perustuslain 21 §:n 1 momentin vastaiseksi. Jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, hallintovaliokunta ehdottaa 120 §:n 3 momentin poistamista lakiehdotuksesta.

121 §. Säilöönottamisen edellytykset. Valiokunta toteaa, että pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, kun epäselvyys ulkomaalaisen henkilöllisyydestä vaikeuttaa asian selvittämistä. Koska säilöönottossa ei ole kysymys itse hakemuksen tutkintakeinosta, valiokunta ehdottaa 1 momentin 2 kohdan täsmentämistä seuraavasti: "2) säilöönotto

on tarpeellinen epäselvän henkilöllisyyden selvittämiseksi".

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että säilöönoton edellytyksistä on 121 §:n 1 momentin 3 kohtaa väljennetty nykytilaan verrattuna perustelematta. Hallintovaliokunta yhtyen perustuslakivaliokunnan kantaan ehdottaa, että säännöksessä säilytetään nykyinen sanonta siitä, että *on perusteltua aihetta* olettaa ulkomalaisen syyllistyvän rikokseen.

123 §. Säilöön ottamisesta päättäminen ja säilöön otetun sijoittaminen. Valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 momenttia lyhytaikaisesta säilöönottamisesta tarkennetaan rajavartiolaitoksen osalta siten, että säilöönottamisesta voi päättää rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston osastopäällikkö, vähintään majurin arvoinen rajavartiomies, raja- tai merivartioston aluepäällikkö taikka rajatarkastusosaston päällikkö.

Hallintovaliokunta ehdottaa lisäksi lakiehdotuksen 123 §:n 4 momentin täsmentämistä siten, että alaikäinen saadaan sijoittaa poliisin pidätystiloihin vain, jos myös hänen huoltajansa tai muu täysi-ikäinen perheenjäsenensä on otettu säilöön poliisin pidätystiloihin.

124 §. Säilöön ottamisesta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely. Valiokunta ehdottaa, että pykälän 4 momentissa olevaan lakiviittaukseen tehdään lain nimikkeen osalta seuraava tekninen korjaus: "Laskettaessa tässä pykälässä tarkoitettuja määräaikoja ei sovelleta, mitä säädettyjen *määräaikain* laskemisesta annetun lain (150/1930) 5 §:ssä säädetään."

129 §. Muutoksenhaku säilöön ottamisesta.

Hallintovaliokunta toteaa, että säännöstä koskevia yksityiskohtaisia perusteluja on tarpeen täsmentää. Vangitun kantelu ja oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:ssä säädetty kantelu ovat eri asioita, eikä niitä voida rinnastaa toisiinsa esityksen perusteluissa tehdyin tavoin. Tulkintaongelmien välttämiseksi valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 129 §:n säännöksen nojalla käräjäoikeuden ratkaisusta saa kannella hovioikeuteen aineellisella perusteella eli sillä perusteel-

la, ettei säilöönnotolle ole ollut laissa tarkoitettuja edellytyksiä.

133 §. Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa. Lakiehdotuksen 133 § koskee tilannetta, jossa maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja tulijoiden rekisteröinti ole mahdollista tavallisessa menettelyssä. Valtioneuvosto voi tässä tapauksessa tehdä yleisistunnossa päätöksen, jonka nojalla maahanmuuttajat voidaan toimittaa rekisteröintiä varten järjestelykeskukseen. Tällainen päätös tehdään enintään kolmen kuukauden määräajaksi, ja se on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Päätös on kumottava, jos eduskunta niin päättää.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt vastaanoton järjestämistä järjestelykeskuksessa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain käsittelyn yhteydessä. Valiokunta piti järjestelykeskusvaihetta sinänsä potentiaalisena perustuslakiongelmana, mutta näki perustuslain valossa mahdolliseksi sellaisen sääntelyn, jossa järjestelykeskusvaiheen oli tarkoitus olla lyhytaikainen, vain muutamasta päivästä viikkoon kestävä. Valiokunta katsoi, että "vastaanoton pitkittyminen järjestelykeskuksessa jossakin vaiheessa voi muodostus perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta ja muitakin perusoikeuksia koskevaksi laillisuuskysymykseksi" (PeVL 18/2001 vp).

Pykälän 4 momentista ilmenee, että järjestelykeskusvaihe rekisteröintiä varten voi kestää jopa 14 päivää. Edellä todetun kannanoton pohjalta perustuslakivaliokunta ei hyväksy lausunnossaan kyseistä ehdotusta vaan katsoo, että järjestelykeskusvaiheen tulee määräytyä voimassa olevan maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain säännösten mukaisesti. Tästä syystä kyseinen määräaika on poistettava. Tämä muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta pitää lisäksi aiheettomana, että ehdotuksessa tarkoitettu valtioneuvoston päätös säädetään eduskun-

nan jälkivalvonnan alaiseksi. Eduskunnan ja sen valiokuntien käytössä jo muutoin olevat menetetyt ovat riittäviä eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunta ehdottaa lisäksi selvitettävän, olisiko valtioneuvoston päätös laajamittaisesta maahantulosta säädettävä valmiuslain mukaiseksi toimivaltuudeksi.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten 133 §:n 4 momentista poistettavaksi viimeisen virkkeen.

Lisäksi hallintovaliokunta ehdottaa 133 §:n 2 momentista poistettavaksi toisen ja kolmannen virkkeen.

Ulkomaalaislaissa oli vuoteen 1999 saakka säännös poikkeusmääräysten antamisesta. Kumotun 72 §:n mukaan valtioneuvostolla oli sodan aikana tai sodan vaaran uhatessa taikka muulloinkin, milloin valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi harkitaan tarpeelliseksi, valta antaa ulkomaalaisen maahantulosta, maassaoleskelusta, työnteosta ja maastalähdöstä määräyksiä, jotka poikkeavat ulkomaalaislain tai sen nojalla annetuista säännöksistä tai määräyksistä. Tällaisen sääntelyn tarve saattaa olla välttämätön yhteiskunnan poikkeusolojen turvaamisessa. Hallintovaliokunta katsoo, että asiaa on syytä erikseen selvittää. Periaatteessa asian jättäminen säädettäväksi erikseen kussakin tilanteessa on vastoin varautumisen keskeistä periaatetta eli poikkeusoloissa sovellettavan lainsäädännön säätämistä jo normaalioloissa.

Hallintovaliokunta edellyttää hallituksen lisäksi selvittävän, olisiko valtioneuvoston päätös laajamittaisesta maahantulosta säädettävä valmiuslain mukaiseksi toimivaltuudeksi. Valmiuslain uudistaminen on parhaillaan meneillään. Samassa yhteydessä on selvitettävä myös esiin noussut kysymys poikkeusolojen toimivaltuuksista.

8 luku. Ulkomaalaisille Suomessa myönnettävät asiakirjat

134 §. Muukalaispassin myöntäminen. Pykäläehdotuksen 4 momentti koskee Suomen edustuston päätöstä muukalaispassin myöntämisestä ul-

komaille olevalle ulkomaalaiselle, jolla on oleskelulupa Suomessa. Hallituksen esityksen mukaan muukalaispassi voidaan myöntää Suomeen paluuta varten kadonneen tai turmeltuneen muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan tilalle.

Hallintovaliokunta katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, ettei ehdotus ole tältä osin asianmukainen, koska enintään kuukauden ajan voimassa olevan muukalaispassin myöntäminen Suomeen paluuta varten jäisi Suomen edustuston harkintaan. Hallintovaliokunta ehdottaakin 134 §:n 4 momentin muuttamista siten, että 4 momentista ilmenevien edellytysten täytyessä muukalaispassi myönnetään.

9 luku. Maasta poistaminen

Hallintovaliokunta toteaa perustuslakivaliokunnan tavoin, että lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon toteuttamisesta käytännössä. Täytäntöönpanoasiat ovat kuitenkin nousseet viime aikoina esiin. Jo tämä puoltaa asian sääntelemistä omina kokonaisuutena ulkomaalaislain yhteydessä. Kysymys on muun muassa siitä, että 51 §:ssä (terveydellinen syy) ja 52 §:ssä (yksilöllinen inhimillinen syy) mainittujen seikkojen merkitys päätöksen täytäntöönpanon kannalta osoitetaan lakitekstissä. Tärkeää on myös säännellä yhtenäisesti täytäntöönpanossa käytettävät menetelmät, pakko- ja voimakeinot mukaanluettuna. Nämä kysymykset määräytyvät asiaan liittyviä eri viranomaisia, kuten poliisia ja terveydenhoitohenkilöstöä koskevan säädösten mukaisesti. Sääntelyn olennainen osa on täytäntöönpanotoimien valvonnan ja siten oikeusturvaan vaikuttavien seikkojen selkeyttäminen. Hallintovaliokunta vaatii tällaisen kokonaisuuden selvittämistä kiireellisesti.

148 §. Käännyttämisen perusteet. Ulkomaalaisen antamat väärät tiedot henkilöllisyydestään tai matkastaan muodostavat 148 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan mukaan perusteen hänen käännyttämiselleen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan, että käännyttäminen voi kuitenkin olla hallinnossa noudatettavan suhteellisuus-

periaatteen kannalta kohtuuttoman ankara seuraus silloin, jos ulkomaalainen esimerkiksi kidutuksen uhrina tai muutoin pahasti traumatisoituneena ei kykene antamaan viranomaiselle oikeita ja täydellisiä tietoja tai ymmärrä toimia näin.

Hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen täydentämistä sillä lisäedellytyksellä, että ulkomaalainen voidaan edellä mainituilla perusteilla käännyttää, jos hän on antanut vääriä tietoja tahallaan. Tahallisuuteen liittyy tietoisuus siitä, että annettavat tiedot eivät ole oikeita. Kysymys on siitä, että ulkomaalaisen on täytynyt ymmärtää, etteivät tiedot ole kaikilta osin oikeita tietoja. Viranomaisten on syytä korostaa ulkomaalaiselle hänen velvollisuuttaan antaa oikeat ja tarkat tiedot.

149 §. Maasta karkottamisen perusteet. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan, että perusteet pakolaisen karkottamiseksi 149 §:n 3 momentissa väljentyvät voimassa olevaan lakiin verrattuna tavalla, joka sisältää ilmeisen riskin siitä, että pakolaissopimuksesta johtuvat velvoitteet saattavat tulla käytännössä rikotuksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ehdotusta on muutettava ja saatettava sääntely vastaamaan pakolaissopimuksen 32 artiklan mukaisia perusteita, jotka onkin mainittu esityksen perusteluissa.

Pakolaissopimuksen 32 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltio älköön karkottako alueellaan laillisesti oleskelevaa pakolaista muista syistä kuin kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. Artiklan 2 ja 3 kohdassa säännellään karkottamista koskevan päätöksenteon ja täytäntöönpanon menettelyistä. Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan 149 §:n 3 momentin säännös ei sisällä elementtejä, jotka ovat ristiriidassa pakolaissopimuksen 32 artiklan kanssa.

Pakolaissopimuksen 33 artikla sisältää erityisen palautuskiellon. Pakolaista ei saa karkottaa tai palauttaa sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen

mielipiteen vuoksi. Artiklan 2 kohdan mukaan palautus on kuitenkin mahdollinen, jos on perusteltua aihetta olettaa, että pakolainen on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle, tai hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja hän on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa.

Vaikka pakolaissopimuksen 33 artiklan 2 kohta sen sallisikin, ulkomaalaislain 149 §:n 3 momentin säännöksen mukaan pakolaista ei missään tilanteessa saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tämä seikka ei ole suoraan ilmennyt voimassa olevasta ulkomaalaislaista. Käsiteltävänä olevan uutta ulkomaalaislakia koskevan ehdotuksen — samoin kuin perustuslainkin — palautuskiellot menevät pidemmälle kuin pakolaissopimuksen 33 artiklan kielto. Pakolaisen karkottaminen muuhun maahan voisi tapahtua 149 §:n 1 momentin 2—4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Näiden tilanteiden ei voida katsoa olevan lievempiä kuin pakolaissopimuksen 32 artiklan mukainen tilanne "kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen perustuvista syistä". Lisäksi pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan. Ehdotetun lakiehdotuksen 149 §:n 3 momentin sääntelyn ei voida hallintovaliokunnan käsityksen mukaan katsoa sisältävän riskiä siitä, että pakolaissopimuksesta johtuvia velvoitteita rikottaisiin.

151 §. Poliisi ja rajatarkastusviranomainen.

Valiokunta huomauttaa, että esityksen perusteluihin on jäänyt virheellinen sanamuoto. Poliisin ja rajatarkastusviranomaisen antama maahantulokielto on aina Schengen-maahantulokielto.

Pykälän 2 momentin mukaan sisäasiainministeriö voi antaa poliisille ja rajatarkastusviranomaiselle tarkempia ohjeita siitä, missä tilanteissa maahantulokielto määrätään. Edellä 39 §:n 5 momentista lausuttuun viitaten hallintovaliokunta ehdottaa ohjeiden antamista koskevan virkkeen poistamista 151 §:n 2 momentista.

10 luku. Euroopan unionin kansalaisen ja hänen rinnastettavan oleskelu

172 §. Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä muun omaisensa maasta poistamisen täytäntöönpano. Valiokunta ehdottaa 172 §:n 1 ja 2 momentin selkeyttämistä siten, että niistä ilmenee hallinto-oikeuden mahdollisuus määrätä täytäntöönpanon keskeyttämistä. Vastaava sääntely sisältyy hallituksen esityksen 201 §:ään.

11 luku. Liikenteenharjoittajan velvollisuudet ja seuraamusmaksu

181 §. Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määrääminen. Lakiehdotuksen 173 §:n mukaan liikenteenharjoittajan on varmistuttava siitä, että Schengen-alueen ulkopuolelta kuljetettavalla ulkomaalaisella, joka ei ole unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, on maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja sekä vaadittava viisumi tai oleskelulupa.

Liikenteenharjoittajalle, joka rikkoo 173 §:stä ilmenevän tarkastusvelvollisuuden, määrätään 179 §:n 1 momentin nojalla suuruudeltaan 3 000 euron seuraamusmaksu kuljetettua henkilöä kohti. Pykälän 2 momentti sisältää säännökset maksun määräämättä jättämisen perusteista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että seuraamusmaksu ei ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin vero kuin maksuun, vaan lain rikkomiseen liittyvä rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Se on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Tästä näkökulmasta on oleellista, että seuraamusmaksua sääntelevä 179 § perustaa liikenteenharjoittajalle niin sanotun ankaran vastuun ja se rakentuu niin sanotun käännetyn todistustaakan varaan.

Lakiehdotuksen 181 §:n 3 momentin nojalla liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun perimiseen sovelletaan, mitä verojen ja maksujen perimisestä ulosottoihin annetussa laissa (367/1961) säädetään. Tämä tarkoittaa muun muassa maksun täytäntöönpantavuutta muutoksenhausta huolimatta.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos seuraamusmaksun perimisen edellytykseksi säädetään maksun määräämisen lainvoimaisuus. Näin luodaan muutoksenhakuteitse riittävät takeet oikeusturvajärjestelyjen asianmukaisuudesta.

Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta 181 §:n 3 momentin muuttamista siten, että liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua koskeva päätös saadaan panna täytäntöön vasta lainvoimaisena. Maksun määräämisestä tehdään hallintolain mukainen päätös, johon liitetään muutoksenhakuosoitus. Lainvoimainen päätös pannaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Viittaus lainvoimaiseen tuomioon merkitsee, että maksun täytäntöönpanoon sovelletaan ulosottolain säännöksiä (muutettu viimeksi lailla 679/2003). Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksusta tehty päätös rinnastuu tällöin riita- ja rikosasioissa annettuun tuomioon.

12 luku. Rangaistussäännökset

185 §. Ulkomaalaisrikkomus. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotettu 185 § vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 63 §:ää sillä lisäyksellä, että ulkomaalaislainsäädännön kannalta oikeudeton elinkeinonharjoittaminen on myös säädetty rangaistavaksi.

Valiokunta toteaa, että vuoden 2004 alusta on tullut voimaan rikoslain uusi 3 luku rikosoikeudellisen vastuun yleisistä edellytyksistä (515/2003). Uuden 3 luvun 5 §:n mukaan rangaistusvastuun edellytyksenä on tahallisuus tai tuottamus. Mainitun 5 §:n 3 momentin perusteella muussa kuin rikoslaisissa tarkoitettu teko on, jollei toisin säädetä, vain tahallisena rangaistava muun muassa silloin, jos tekoa koskeva rangaistussäännös on annettu rikoslain uuden 3 luvun voimaantulon jälkeen. Tällaisesta tilanteesta on kyse nyt käsillä olevassa lakiehdotuksessa.

Edellä olevaan viitaten valiokunta katsoo, että selkeyden vuoksi on tarpeen mainita säännöksessä myös syyksiluettavuuden vaatimus. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa hallituksen esi-

tyksessä ehdotetun 185 §:n 1 ja 2 kohtiin lisättäviksi sana "tahallaan".

Ehdotetun pykälän 3 kohdassa valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kohdassa tarkoitettuihin ilmoittautumis-, saapumis- ja muihin velvollisuuksiin sisältyy tietynlainen huolellisuusvelvoite ja kohdassa tarkoitettut laiminlyönnit voivat johtua esimerkiksi välinpitämättömyydestä. Rikoslain 3 luvun tuottamusta koskevan 7 §:n mukaan tekijän menettely on huolimattonta, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan. Se, pidetäänkö huolimattomuutta törkeänä, ratkaistaan kokonaisarvostelun perusteella. Arvostelussa otetaan huomioon rikotun huolellisuusvelvollisuuden merkittävyys, vaarannettujen etujen tärkeys ja loukkauksen todennäköisyys, riskinoton tietoisuus sekä muut tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet. Valiokunta pitää perusteltuna, että ehdotetun 185 §:n 3 kohdassa tarkoitettujen velvoitteiden laiminlyönti on rangaistavaa tahallisenä ja törkeänä huolimattomuutena, ja ehdottaa tätä koskevan säännöksen lisäämistä mainittuun lainkohtaan.

Lakiehdotuksen 174 §:ssä säädetään liikenteenharjoittajan ja muiden mainitussa säännöksessä tarkoitettujen henkilöiden ilmoitus- ja valvontavelvollisuudesta ja 175 §:ssä liikenteenharjoittajan takaisinkuljetusvelvollisuudesta. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole ehdotettu sanktiota säännöksissä tarkoitettujen velvoitteiden rikkomisesta.

Valiokunta pitää sanktiosäännöksen lisäämistä kuitenkin asianmukaisena. Kun 174 ja 175 §:ssä tarkoitettuihin velvoitteisiin sisältyy tietynlainen huolellisuusvelvollisuus, valiokunta pitää edellä rikoslain uudesta 3 luvusta todettuun viitaten perusteltuna, että 174 ja 175 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa rangaistusvastuun edellytyksenä on tahallisuus tai törkeä huolimattomuus. Valiokunta katsoo, että uusi säännös on lisättävissä 185 §:n uudeksi 2 momentiksi.

Edellä olevan johdosta valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 185 §:ään lisätään uusi 2 momentti seuraavasti: "*Ulkomaalaisrikkomuksesta tuomitaan myös se, joka tahallaan tai tör-*

keästä huolimattomuudesta laiminlyö 174 §:ssä tai 175 §:ssä säädetyn velvollisuutensa."

186 §. Työnantajan ulkomaalaisrikkomus. Valiokunta kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ehdotetun 186 §:n 1 momentin 1 kohdassa tahallinen tekemuoto jäisi rangaistavuuden ulkopuolelle. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että tätä ei kuitenkaan ole tarkoitettu. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa tahallisuutta koskevan säännöksen lisäämistä mainittuun lainkohtaan.

Valiokunta katsoo, että pykälässä on selkeyden vuoksi tarpeen todeta kaikkien rikkomusten osalta syyksiluettavuuden vaatimus. Valiokunnan käsityksen mukaan voi olla kohtuutonta, että pienikin virhe annetuissa tiedoissa 186 §:n 1 momentin 2 kohdan sanamuodon mukaan voi johtaa rangaistusseuraamukseen. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan 1 momentin 2 kohdan mukainen teko olisi nykytilaa vastaavasti rangaistava vain tahallisenä. Koska tietojen antamisvelvollisuuteen sisältyy kuitenkin tietynlainen huolellisuusvelvoite, valiokunta pitää edellä 185 §:n yhteydessä rikoslain 3 luvusta toteamaansa viitaten asianmukaisena, että 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu rikkomus on rangaistava tahallisenä tai törkeänä huolimattomuutena. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa tätä koskevan säännöksen lisäämistä mainittuun lainkohtaan.

Lisäksi valiokunta ehdottaa 1 momentin 2 kohdan ilmaisun "työsuhteen ehdoista" korjattavaksi ilmaisuksi "*työnteon ehdoista*", joka kattaa kaikki palvelussuhteen muodot.

Hallituksen esityksen mukaan 186 §:n 1 momentin 3 kohta on nykyiseen ulkomaalaislain säännökseen verrattuna uusi. Pykälässä on ehdotettu rangaistavaksi se, jos työnantaja tai tämän edustaja ei noudata 73 §:n 3 momentissa säädettyjä velvoitteita. Ehdotetun 73 §:n 3 momentin mukaan työnantajan, joka ottaa palvelukseensa muun kuin unionin kansalaisen tai tähän rinnastettavan taikka tämän perheenjäsenen, tulee viivytyksettä toimittaa työvoimatoimistolle selvitys työnteon keskeisistä ehdoista sekä ilmoittaa

työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus. Hallituksen esityksen mukaan teon rangaistavuus liittyy keskeisesti työntekoon oikeutettujen piirin laajentamiseen. Säännös tähdentää sitä, että säännöksessä tarkoitettut tiedot tulee antaa myös silloin, kun työnantaja palkkaa ulkomaalaisen, joka on työntekoon oikeutettu. Koska tällaiseen ilmoitusvelvollisuuteen sisältyy tietynlainen huolellisuusvelvoite, valiokunta katsoo perustelluksi, että säännöksessä tarkoitettussa tapauksessa rangaistusvastuun edellytyksenä on tahallisuus tai törkeä huolimattomuus. Lisäksi valiokunta katsoo, että säännöksen sanamuotoa on selvyiden vuoksi aiheellista yksinkertaistaa. Edellä olevan vuoksi valiokunta ehdottaa, että 186 §:n 1 momentin 3 kohta muutetaan seuraavasti: "3) *tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö* 73 §:n 3 momentissa säädetyn velvollisuuden."

187 §. *Työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytyminen.* Pykälän mukaan työvoimatoimisto voi tehdä päätöksen pidättäytyä työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaiselle työnantajalle, joka on antanut viranomaiselle harhaanjohtavia tietoja. Nykyisessä laissa vastaava pidättäytymispäätös voi koskea myös toimeksiantajaa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossaan esittämään kantaan yhtyen hallintovaliokunta pitää aiheellisena, että mahdollisuus päätöksen tekemiseen toimeksiantajan osalta säilytetään, ja valiokunta ehdottaakin, että pykälä muutetaan seuraavasti: "Työvoimatoimisto voi tehdä päätöksen, että pidättäydytään työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan *tai toimeksiantajan* palvelukseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Päätös pidättäytymisestä tehdään määräajaksi tai toistaiseksi. Päätöstä ei voida tehdä, jos teosta on tuomittu rangaistus."

13 luku. Oikeusturva

191 §. *Valituskiellot.* Hallituksen esityksen 191 §:n 1 momentin 10 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että valittamalla ei saa hakea muutosta Suomen edustuston päätökseen muukalaispassin myöntämisestä ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kyseisen valituskiellon poistaminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 191 §:n 1 momentin 10 kohdan poistamista lakiehdotuksesta.

195 §. *Ulkomaalaisviraston valitusoikeus.* Pykälän mukaan Ulkomaalaisvirastolla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Ulkomaalaisviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n 1 momentista ilmenee se pääsääntö, että hallintopäätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisella on kyseisen pykälän 2 momentin mukaan valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Valiokunta on päättänyt hyväksymään Ulkomaalaisviraston muutoksenhakuoikeuden, koska valituksen käsittelyn edellytyksenä on 196 §:n mukaan valitusluvan saaminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valitusluvan myöntäminen tulee kysymykseen ensi sijassa niin sanotulla ennakkopäätösperusteella. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluista ei käy riittävän selkeästi ilmi, että sääntelyn tavoitteena on nimenomaan oikeuskäytännön yhtenäisyys. Perusteluna toiseikkaerehdysten korjaaminen on selvästikin toissijainen. Hallintovaliokunta korostaa, että Ulkomaalaisviraston on syytä hakea valituslupaa harkitusti. Oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi on käytettävä ennen kaikkea muita menettelyjä viraston muutoksenhaun ollessa poikkeuksellinen menettely.

201 §. *Käännättämispäätöksen täytäntöönpano.* Lakiehdotuksessa ehdotettu sääntely käännättämispäätöksen täytäntöönpanosta vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, jota on viimeksi uudistettu 10 päivänä heinäkuuta 2000 voimaantulleella lailla (648/2000).

Käännättämisen perusteet ilmenevät lakiehdotuksen 148 §:stä. Pääsääntönä on, että käännättämispäätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Lakiehdotuksen 201 §:n 2 ja 3 momentti sisältävät ne tilanteet, joissa turvapaikanhakijan käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano on mahdollista muutoksenhaun estämättä. Momenteihin sisältyy sanamuoto "jollei hallinto-oikeus toisin määrää". Perustuslakivaliokunnan lausunnosta käy ilmi, ettei hallituksen esitykseen sisältyvä 201 § ole risiiridassa perustuslain kanssa.

Ulkomaalaisviraston päätöstä käännättämisestä ei saa kuitenkaan panna täytäntöön, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Käännättäminen on lakiehdotuksen 201 §:n 2 momentin mukaan mahdollinen välittömästi Ulkomaalaisviraston päätöksen jälkeen, jos on kysymys vastuuvaltion määrittämisestä annettua neuvoston asetusta soveltavasta valtiosta tulevan turvapaikanhakijan käännättämisestä tai sellaisen ulkomaalaisen käännättämisestä, joka on tehnyt 103 §:n mukaisen uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle.

Lakiehdotuksen 201 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpano on mahdollista aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi. Ennen täytäntöönpanoa on varmistuttava siitä, että mainittuun määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää. Pykälää ehdotetaan sovellettavaksi käännättämispäätökseen, joka koskee turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tullutta ulkomaalaista tai ulkomaalaista, jonka hakemus on

katsottu ilmeisen perusteettomaksi. Vastaavan sisältöinen säännös on voimassa olevan ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentissa.

Niissä tapauksissa, joissa käännättämisen täytäntöönpano sallitaan valituksesta huolimatta, ulkomaalainen voi aina hakea hallinto-oikeudelta käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä hallintolainkäyttölain nojalla. Hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaan valitusviranomaisen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Saadun tiedon mukaan hakemukset täytäntöönpanon kieltämisestä ratkaistaan Helsingin hallinto-oikeudessa lähes poikkeuksetta viimeistään hakemuksen saapumista seuraavana päivänä. Tuomioistuimen kannalta voimassa oleva sääntely ei näytä siten aiheuttavan erityisiä ongelmia. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että ulkomaalainen saa tiedon siitä, että täytäntöönpanon kieltämistä koskeva hakemus on pantava vireille mahdollisimman pian, jotta käytännössä olisi mahdollisuus saada hallinto-oikeuden päätös tähän kysymykseen ennen kuin täytäntöönpanoon on ehditty ryhtyä.

Valiokunta korostaa, että voimassa olevaan ulkomaalaislakiin ja hallituksen esitykseen sisältyvät nopeutetut menettelyt koskevat ainoastaan tilanteita, joissa ei ole epäiltävissä sitä, että henkilöt joutuisivat palautuksen vuoksi vainon, kidutuksen tai epäinhimillisen kohtelun kohteeksi. Jos epäilyjä oikeudenloukkauksista on, hakemus käsitellään normaalimenettelyssä.

Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momentin ensimmäisen säännösviittauksen 103 §:n 1 momentin 2 kohtaan korjattavaksi viittaukseksi 103 §:n 1 momentin 1 kohtaan.

14 luku. *Erinäiset säännökset*

203 §. *Tulkitseminen ja kääntäminen.* Pykälän 5 momentin mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto häntä koskevasta päätöksestä äidinkielellään tai kielellä, jota hänen voidaan olettaa ymmärtävän. Valiokunta ehdottaa pykälän 5 momentin muuttamista siten, että kysymys on kie-

lestä, jota asianosaisen voidaan "perustellusti" olettaa ymmärtävän.

206 §. Tiedoksianto ulkomailla. Valiokunta katsoo olevan syytä korostaa, että kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ei saa aiheuttaa vaaraa hakijalle tai hänen läheisilleen. Hallituksen esityksen tiedonantoa koskevat säännökset ovatkin pääosin onnistuneet tässä suhteessa. Tiedoksiantoa ulkomailla koskevaan 206 §:n 4 momenttiin on kuitenkin syytä lisätä: "*Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yleistiedoksiantoa ei kuitenkaan käytetä.*"

208 §. Tiedottaminen vähemmistövaltuutetulle. Valiokunta ehdottaa, että pykälän 2 momentissa olevaan lakiviittaukseen tehdään lain nimikkeen osalta seuraava tekninen korjaus: "*Vähemmistövaltuutetun tiedonsaantioikeudesta säädetään vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain (660/2001) 7 §:ssä.*" Lain nimikkeen muutos on tullut voimaan 1.2.2004 (laki 22/2004).

210 §. Ulkomaalaisviraston oikeus ratkaista kihlakunnan poliisilaitoksen toimivaltaan kuuluva asia. Pykälän 1 momentin mukaan Ulkomaalaisvirastolla olisi oikeus ottaa ratkaistavakseen asia, joka kuuluu kihlakunnan poliisilaitoksen ratkaistavaksi. Tämä säännös poikkeaa vakiintuneesta lähtökohdasta, jonka mukaan jokainen hallintoviranomainen käyttää päätösvaltaansa itsenäisesti noudattaen tarkoin lakia. Hallintovaliokunta ehdottaa pykälän täsmentämistä sen alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti siten, että Ulkomaalaisvirasto voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka tässä laissa säädetään kihlakunnan poliisilaitoksen ratkaistavaksi.

215 (214) §. Siirtymäsäännökset. Valiokunta ehdottaa, että 56 §:ssä säädettyä pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytystä neljän vuoden asumisajasta sovelletaan vain lain voimaantulon jälkeen alkaneeseen jatkuvaluonteiseen oleskeluun. Jos jatkuvaluonteinen oleskelu on alkanut ennen lain voimaantuloa, sovelletaan nykyisin voimassa olevan ulkomaalaislain säännöksiä. Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että nykyi-

sin laissa käytetty ilmaisu "pysyväisluonteinen" muuttuu uudessa laissa muotoon "jatkuvaluonteinen". Pysyväisluonteinen tarkoittaa oleskelua niin sanotulla A-statuksella. Oleskelun luonnetta kuvaavat statukset ilmenevät ulkomaalaisasetuksen (142/1994) liitteestä. Valiokunta pitää perusteltuna, että hallitus arvioi vielä muidenkin siirtymäsäännösten tarpeellisuutta.

2. Laki rikoslain 47 luvun muuttamisesta

Valiokunta ehdottaa, että hallituksen esityksiin HE 28/2003 vp ja HE 151/2003 vp sisältyvä 2. lakiehdotus hyväksytään asiallisesti muuttamattomana. Lakiehdotukset on kuitenkin mietinnössä teknisesti yhteensovitettu.

3. Laki työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain muuttamisesta

Valiokunta ehdottaa, että hallituksen esityksiin HE 28/2003 vp ja HE 151/2003 vp sisältyvä 3. lakiehdotus hyväksytään asiallisesti muuttamattomana. Lakiehdotukset on kuitenkin mietinnössä teknisesti yhteensovitettu.

4. Laki työsopimuslain 13 luvun 11 §:n muuttamisesta

Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen HE 151/2003 vp sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Lausumaehdotukset

Edellä yleisperusteluissa ja yksityiskohtaisissa perusteluissa lausutun perusteella valiokunta on päättänyt ehdottamaan eduskunnan hyväksyttäväksi kaksi lausumaa seuraavasti:

Eduskunta edellyttää hallituksen seuraavan tarkkaan uuden ulkomaalaislain toimivuutta ja soveltamista ottaen seurannassa huomioon muun ohella lapsen asemaan ja etuun liittyvät eri kysymykset, ulkomaalaisten opiskelijoiden ja muidenkin ulkomaalaisten työnteko-oikeuden helpottaminen ja laajentaminen, ulkomaalaisasioiden käsittelyn nopeuttaminen kokonaisuutena ja

erityisesti turvapaikkamenettelyssä selvissä tapauksissa, Ulkomaalaisviraston omaa päätöksentekoa koskevan valitusoikeuden käytön laajuus ja ulkomaalaishallinnon tehostaminen sekä seurannan ja siihen liittyvän selvitystyön perusteella valmistelevan eduskunnalle annettavaksi — tarvittaessa nopeasti ja yksittäisinäkin asioina — uutta ulkomaalaislakia koskevat muutosehdotukset.

Eduskunta edellyttää lisäksi hallituksen valmistelevan kiireellisesti eduskuntakäsittelyä varten ulkomaalaislakia täydentävinä normeina ihmiskaupan uhrien asemaa koskevat säännökset, henkilön maasta poistamisen täytäntöönpanoon liittyvät menettelytapasäännökset mukaan lukien pakko- ja voimakeinojen käyttäminen, poikkeuksellisia oloja varten tarpeelliset poikkeamismahdollisuudet ulkomaalaislain säännöksistä sekä henkilöiden laajamittaista maahantuloa koskevat säännökset valmiuslain mukaisiksi toimivaltuuksiksi.

Aloitteet

Koska valiokunta on hyväksynyt lakiehdotukset hallituksen esitysten HE 28/2003 vp ja HE 151/2003 vp pohjalta, valiokunta ehdottaa, että lakialoitteisiin LA 68/2003 vp, LA 126/2003 vp ja LA 163/2003 vp sisältyvät lakiehdotukset hylätään. Lisäksi valiokunta ehdottaa toimenpidealoitteen TPA 6/2003 vp hylkäämistä.

Sääntämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain sääntämisyjärjestyksessä, hallituksen esitykseen HE 28/2003 vp sisältyvä 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan liikenteenharjoitta-

jan seuraamusmaksun perimismahdollisuudesta maksun määräämisen lainvoimaisuuden puuttumisesta huolimatta sekä lakiehdotuksen 118 §:n 3 momentista, 119 §:n 3 momentista ja 120 §:n 3 momentista samoin kuin 133 §:n 4 momentista sekä 191 §:n 1 momentin 10 kohdasta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Hallintovaliokunta on ottanut perustuslakivaliokunnan esittämät sääntämisyjärjestyksestä koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset asianmukaisesti huomioon. Näin ollen myös 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain sääntämisyjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että hallituksen esitykseen HE 151/2003 vp sisältyvä 4. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että hallituksen esityksiin HE 28/2003 vp ja HE 151/2003 vp sisältyvien 1—3 lakiehdotuksen pohjalta hyväksytään 1—3 lakiehdotus muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset),

että lakialoitteet LA 68/2003 vp, LA 126/2003 vp ja LA 163/2003 vp hylätään,

että toimenpidealoite TPA 6/2003 vp hylätään ja

että hyväksytään kaksi lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku	26 §
Yleiset säännökset	<i>Viisumin myöntäminen rajatarkastuksen yhteydessä</i>
1—10 § (Kuten HE 28/2003 vp)	<i>Viisumin myöntämisestä rajatarkastusten yhteydessä säädetään neuvoston asetuksessa (EY) N:o 415/2003 viisumien myöntämisestä rajalla, mukaan lukien tällaisten viisumien myöntäminen kauttakulkumatalla oleville merimiehille.</i>
2 luku	
Maahantulo	
11—16 § (Kuten HE 28/2003 vp)	27—32 § (Kuten HE 28/2003 vp)
3 luku	4 luku
Viisumit	Oleskelu
17 §	<i>Yleisiä säännöksiä</i>
<i>Viisumiasioiden käsittelyssä sovellettavat säännökset</i>	33—38 § (Kuten HE 28/2003 vp)
Viisumihakemuksen vireillepanoon, hakemuksen käsittelyyn, päätöksentekomenettelyyn, päätöksen perusteluun, päätöksen sisältöön ja päätöksestä ilmoittamiseen sovelletaan hallintolain sijasta <i>tätä lakia</i> ja Schengenin säännösten mukaista yhteistä konsuliohjeistoa diplomaattija konsuliedustustoille.	39 §
18—25 § (Kuten HE 28/2003 vp)	<i>Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä</i>
	Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella. (2—4 mom. kuten HE 28/2003 vp) (5 mom. <i>poist.</i>)

Oleskelu, liikkuminen ja kauttakulku

40—44 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

Määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisen edellytykset

45—47 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

48 §

Oleskeluluvan myöntäminen entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle

(1 ja 2 momentti kuten HE 28/2003 vp)

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että:

(1 kohta kuten HE 28/2003 vp)

2) edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa hakija osallistuu lähtömaassa järjestettyyn paluumuuttovalmennukseen ja esittää Suomen viranomaisen järjestämän *kielitutkinnon* suorittamisesta todistuksen, jonka perusteella hänellä on sellainen suomen tai ruotsin kielen taito, joka vastaa Euroopan neuvoston *yhteisen eurooppalaisen* viitekehyksen mukaisen kielitaidon arviointiasteikon taitotasoa A2, jollei paluumuuttovalmennukseen tai *kielitutkintoon* osallistumista ole pidettävä hakijan olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana; ja

(3 kohta kuten HE 28/2003 vp)

(4—6 mom. kuten HE 28/2003 vp)

49 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

50 §

Oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle

Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle myönnetään perhesiteen perus-

teella jatkuva oleskelulupa Suomessa tai ulkomailla haettuna.

(2—4 mom. kuten HE 28/2003 vp)

51 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

52 §

Oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä

(1—3 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Jos oleskelulupa 1 momentin perusteella myönnetään Suomeen yksin tulleelle alaikäiselle lapselle, hänen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselleen myönnetään jatkuva oleskelulupa. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että sisarukset ovat asuneet yhdessä ja lasten vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskeluluvan myöntäminen on lasten edun mukaista. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomalaisen toimeentulo on turvattu. (Uusi 4 mom.)

53 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

Edellytykset jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi

54—56 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

57 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteet

(1 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Rikoksesta tuomitun rangaistuksen ei tarvitse olla lainvoimainen. Harkittaessa oleskeluluvan myöntämisen esteitä on otettava huomioon rikollisen teon laatu ja vakavuus sekä ulkomaalaisen Suomessa oleskelun pituus.

(3 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Oleskeluluvan peruuttaminen ja raukeaminen

58 ja 59 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

Lupamenettely ja toimivaltaiset viranomaiset

60—62 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

63 §

Lausunnot oleskelulupahakemuksesta perhesiteen perusteella

(1 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Sosiaaliviranomainen tai terveydenhuoltoviranomainen on velvollinen antamaan Ulkomaalaisvirastolle tai kihlakunnan poliisilaitokselle 1 momentissa tarkoitettussa lausunnossaan salassapitosäännösten estämättä perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta varten hallussaan olevat henkilön sosiaaliseen tai terveydelliseen tilaan liittyvät sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä tehtäessä päätöstä oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella. (Uusi 2 mom.)

64—69 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

5 luku

Työnteko*Säännökset työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvasta*

70 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

71 §

Yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa

Työmarkkinaosapuolet osallistuvat työntekijän oleskelulupien myöntämiskäytäntöjen seu-

rantaan ja arviointiin sekä ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevien *valtakunnallisten ja alueellisten* linjausten laadintaan. *Tässä pykälässä tarkoitettut valtakunnalliset linjaukset annetaan valtioneuvoston päätöksellä ja alueelliset linjaukset asianomaisen työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksellä.*

72 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

73 §

Työnantajan velvollisuudet

(1 ja 2 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Työnantajan, joka ottaa palvelukseensa *määräaikaisella oleskeluluvalla oleskelevan ulkomaalaisen*, tulee viivytyksettä toimittaa työvoimatoimistolle 1 momentissa tarkoitettu selvitys sekä ilmoittaa työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus.

(4 mom. kuten HE 151/2003 vp)

74 §

Toimeksiantajan velvollisuudet

Ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliurakointityössä tai vuokratyövoimana työnantajan 73 §:n 1—3 momentissa tarkoitettuja velvollisuuksia sovelletaan Suomessa toimivaan pääurakoitsijaan tai *pääteettäjään*. Lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa (1146/1999) tarkoitettujen työntekijöiden *työsuhteen ehtojen* osalta sovelletaan kuitenkin, mitä kyseisessä laissa säädetään.

75—77 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

78 §

Ennakkotieto työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä

Työvoimatoimisto antaa työnantajan tai toimiksiantajan kirjallisesta hakemuksesta kirjallisen ennakkotiedon työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä hakemuksessa tarkoitettussa asiassa. Työvoimatoimiston on annettava ennakkotieto viipymättä. Työnantajan vaatimuksesta työvoimatoimiston on työntekijän oleskelulupaa haettaessa noudatettava ennakkotietoa ajan, joka on mainittu ennakkotiedossa.

Työnteko ilman työntekijän oleskelulupaa

79 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

80 §

Rajoitettu työnteko muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jonka oleskelulupa on myönnetty:

(1—3 kohta kuten HE 28/2003 vp)

4) työtä tai työharjoittelua varten, joka sisältyy valtioiden väliseen sopimukseen tai kansalaisjärjestöjen vaihto-ohjelmaan, jos työ tai harjoittelu kestää enintään 18 kuukautta, tai joka tapahtuu korkeakoulututkinnon suorittaneen ulkomaalaisen enintään vuoden kestävässä siirtona yrityksen sisällä (*poist.*);

(5 ja 6 kohta kuten HE 28/2003 vp)

Tähän pykälään perustuvasta työnteko-oikeudesta on tehtävä merkintä ulkomaalaisen oleskeluluvan yhteyteen. Jos työnteko ylittää 1 momentin 1—5 kohdassa tarkoitettuja aikarajat tai jos 6 kohdassa säädetty aika ei ole täyttynyt, ulkomaalaiselta edellytetään työntekijän oleskelulupa.

81 §

Työnteko ilman oleskelulupaa

Oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa on ulkomaalaisella, joka:

(1—3 kohta kuten HE 28/2003 vp)

4) tulee (*poist.*) marjojen, (*poist.*) hedelmien, erikoiskasvien, juuresten ja vihannesten poimintaan tai korjuuseen taikka turkistarhatyöhön enintään kolmen kuukauden ajaksi;

(5 ja 6 kohta kuten HE 28/2003 vp)

(2 ja 3 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Menettely ja toimivaltaiset viranomaiset

82 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

83 §

Toimivalta työntekijän oleskeluluvan myöntämiselle

(1 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Ulkomaalaisvirasto myöntää työvoimatoimiston 1 momentin mukaan tekemän myönteisen ratkaisun jälkeen ulkomaalaiselle ensimmäisen työntekijän oleskeluluvan, jollei 75 §:n 2 kohdasta muuta johdu. *Ulkomaalaisvirasto päättää, onko kyse 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua perusteettomuudesta.*

(3 mom. kuten HE 28/2003 vp)

84 §

Toimivalta elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämiselle

Työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetussa laissa (23/1997) tarkoitettu työvoima- ja elinkeinokeskus ratkaisee elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämiselle 76 §:n 1 kohdassa säädettyjen edellytysten täyttymisen. Työvoima- ja elinkeinokeskus ratkaisee, onko elinkeinonharjoittaminen tilapäistä vai jatkuvaa.

Ulkomaalaisvirasto myöntää työvoima- ja elinkeinokeskuksen 1 momentin mukaan tekemän myönteisen ratkaisun jälkeen ulkomaalai-

selle ensimmäisen elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan, jollei 76 §:n 2 kohdasta muuta johdu. *Ulkomaalaisvirasto päättää, onko kyse 49 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettusta perusteettomuudesta.*

(3 mom. kuten HE 28/2003 vp)

85 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

86 §

Työsuojeluviranomainen

(1 mom. kuten HE 151/2003 vp)

Jos työsuojeluviranomaisella on todennäköisiä perusteita epäillä rikoslain (39/1889) 47 luvun 6 a §:ssä säädetyn luvattoman ulkomaisen työvoiman käytön, tämän lain 185 §:n 1 momentissa säädetyn ulkomaalaisrikkomuksen tai 186 §:ssä säädetyn työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen tapahtuneen, työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava asiasta poliisille.

(3 ja 4 mom. kuten HE 151/2003 vp)

6 luku

Kansainvälinen suojelu

Edellytykset kansainvälisen suojelun antamiselle

87—93 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

Turvapaikkamenettelyt

94—105 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

Pakolaisuus

106—108 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

Tilapäinen suojelu

109—111 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

Oleskeluluvan myöntäminen ja toimivalta

112—115 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

116 §

Ulkomaalaisviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta

(1 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Ulkomaalaisvirasto päättää 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua asiasta saatuaan suojelupoliisin lausunnon. Asiaa valmistellaan muutoin yhteistoiminnassa työministeriön kanssa.

117 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

7 luku

Turvaamistoimet

118 §

Ilmoittautumisvelvollisuus

(1 ja 2 mom. kuten HE 28/2003 vp)
(3 mom. *poist.*)
(3 mom. kuten HE 28/2003 vp:n 4 mom.)

119 §

Muut velvollisuudet

(1 ja 2 mom. kuten HE 28/2003 vp)
(3 mom. *poist.*)

120 §

Vakuuden asettaminen

(1 ja 2 mom. kuten HE 28/2003 vp)
(3 mom. *poist.*)

121 §

Säilöön ottamisen edellytykset

Ulkomaalainen voidaan 118—120 §:ssä tarkoitettujen turvaamistoimien sijasta määrätä otettavaksi säilöön, jos:

(1 kohta kuten HE 28/2003 vp)

2) *säilöönotto on tarpeellinen epäselvän henkilöllisyyden selvittämiseksi*; taikka

3) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olot huomioon ottaen *on perusteltua aihetta olettaa hänen syyllistyvän rikokseen Suomessa*.

(2 mom. kuten HE 28/2003 vp)

122 §

(Kuten HE 28/2003 vp)

123 §

Säilöön ottamisesta päättäminen ja säilöön otetun sijoittaminen

Säilöön ottamisesta päättää kihlakunnan poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin tai liikkuvan poliisin päällystöön kuuluva virkamies. Lyhytaikaisesta, korkeintaan 48 tuntia kestävästä säilöön ottamisesta voi päättää myös *rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston osastopäällikkö*, vähintään majurin arvoinen *rajavartiomies, raja- tai merivartioston aluepäällikkö taikka rajatarkastusosaston päällikkö*. Säilöön otetulle tai hänen lailliselle edustajalleen on ilmoitettava säilöön ottamisen peruste.

(2 ja 3 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Alle 18-vuotias voidaan sijoittaa poliisin pidätystiloihin vain, *jos myös hänen huoltajansa tai muu täysi-ikäinen perheenjäsenensä on otettu säilöön poliisin pidätystiloihin*.

(5 mom. kuten HE 28/2003 vp)

124 §

Säilöön ottamisesta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely

(1—3 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Laskettaessa tässä pykälässä tarkoitettuja määräaikoja ei sovelleta, mitä säädettyjen *määräaikain* laskemisesta annetun lain (150/1930) 5 §:ssä säädetään.

125—132 §

(Kuten HE 28/2003 vp)

133 §

Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa

(1 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Valtioneuvoston päätös tehdään määräajaksi, enintään kuitenkin kolmeksi kuukaudeksi. (*Poist.*)

(3 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Rekisteröinti on suoritettava viipymättä. (*Poist.*)

8 luku

Ulkomaalaisille Suomessa myönnettävät matkustusasiakirjat

134 §

Muukalaispassin myöntäminen

(1—3 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle, jolla on oleskelulupa Suomessa, *myönnetään* muukalaispassi Suomeen paluuta varten kadonneen tai turteltuneen muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan tilalle.

(5 mom. kuten HE 28/2003 vp)

135—141 §

(Kuten HE 28/2003 vp)

9 luku

Maasta poistaminen*Määritelmät*142—144 §
(Kuten HE 28/2003 vp)*Maasta poistamista koskevat yhteiset säännökset*145—147 §
(Kuten HE 28/2003 vp)*Maasta poistamisen perusteet ja maahantulo-kielto*

148 §

Käännättämisen perusteet

Ulkomaalainen voidaan käännättää, jos:

(1 kohta kuten HE 28/2003 vp)

2) hän kieltäytyy antamasta tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa *tahallaan* näistä vääriä tietoja;3) hän on viisumia tai oleskelulupaa hakieksaan antanut *tahallaan* henkilöllisyyttään tai matkaansa koskevia, viisumin tai oleskeluluvan myöntämiseen vaikuttaneita vääriä tietoja;

(4—11 kohta kuten HE 28/2003 vp)

(2 mom. kuten HE 28/2003 vp)

149 ja 150 §
(Kuten HE 28/2003 vp)*Toimivaltaiset viranomaiset*

151 §

Poliisi ja rajatarkastusviranomainen

(1 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon enintään kahdeksi vuodeksi käännättäessään hänet

148 §:n 1 momentin 5—8 kohdassa säädetyllä perusteella. (*Poist.*)

(3 mom. kuten HE 28/2003 vp)

152 §

(Kuten HE 28/2003 vp)

10 luku

Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelu153—171 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

172 §

*Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä muun omaisensa maasta poistamisen täytäntöönpano*Käännättämistä koskeva päätös voidaan panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, *jollei hallinto-oikeus toisin määrää*, jos joku käännytetään 167 §:n 1 kohdan tai 169 §:n 1 momentin perusteella ja jos asia on perustellusti kiireellinen.Jos joku käännytetään 167 §:n (*poist.*) 2 tai 3 kohdan perusteella, käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu käännetyille tiedoksi. Jos 167 §:n 3 kohdan perusteella tehty päätös perustuu siihen, että sen, jota päätös koskee, katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ja asia on perustellusti kiireellinen, päätös voidaan heti panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, *jollei hallinto-oikeus toisin määrää*.

(3—5 mom. kuten HE 28/2003 vp)

11 luku

Liikenteenharjoittajan velvollisuudet ja seuraamusmaksu173—180 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

181 §

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määrääminen

(1 ja 2 mom. kuten HE 28/2003 vp)
Maksu määrätään päätöksessä. Lainvoimainen päätös pannaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

182—184 §
 (Kuten HE 28/2003 vp)

12 luku

Rangaistussäännökset

185 §

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka

1) *tahallaan* oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa,

2) *tahallaan* oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa, taikka

3) *tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta* jättää noudattamatta 118 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden, 119 §:n nojalla määrätyn muun velvollisuuden tai 130 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan,

on tuomittava *ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon.

Ulkomaalaisrikkomuksesta tuomitaan myös se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö 174 §:ssä tai 175 §:ssä säädetyn velvollisuutensa. (Uusi 2 mom.)

186 §

Työnantajan ulkomaalaisrikkomus

Työnantaja tai tämän edustaja, joka

1) *tahallaan tai huolimattomuudesta* pitää palveluksessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen,

2) *tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta* antaa viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen *työnteon* ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista, taikka

3) *tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö* 73 §:n 3 momentissa säädetyn velvollisuuden,

on tuomittava *työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta* sakkoon, jollei teosta muualla ole säädetty ankarampaa rangaistusta.

(2 mom. kuten HE 28/2003 vp)

187 §

Työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytyminen

Työvoimatoimisto voi tehdä päätöksen, että pidättäydytään työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan *tai toimeksiantajan* palvelukseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle 186 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Päätös pidättäytymisestä tehdään määräjäksi tai toistaiseksi. Päätöstä ei voida tehdä, jos teosta on tuomittu rangaistus.

188 ja 189 §
 (Kuten HE 28/2003 vp)

13 luku

Oikeusturva

190 §
 (Kuten HE 28/2003 vp)

191 §

Valituskiellot

Seuraaviin tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla:

(1—8 kohta kuten HE 28/2003 vp)

9) työvoimatoimiston 78 §:n nojalla antama ennakkotieto.

(10 kohta *poist.*)
(2 mom. kuten HE 28/2003 vp)

192—200 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

201 §

Käännättämispäätösten täytäntöönpano

(1 ja 2 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaik-
kamaasta tulleen ulkomaalaisen käännättämises-
tä 103 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla, turval-
lisesta alkuperämaasta tulleen ulkomaalaisen
käännättämisestä 103 §:n 2 momentin 1 kohdan
nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännättämi-
sestä 103 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla, jon-
ka hakemus on katsottu ilmeisen perusteetto-
maksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan
kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös
on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oi-
keus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on
varmistauduttava siitä, että määräaikaan on si-
sältynyt vähintään viisi arkipäivää.

202 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

14 luku

Erinäiset säännökset

203 §

Tulkitseminen ja kääntäminen

(1—4 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Asianosaisella on oikeus saada häntä koske-
vasta päätöksestä tieto äidinkielellään tai kielel-
lä, jota hänen *perustellusti* voidaan olettaa ym-
märtävän. Tieto päätöksestä annetaan tulkitse-
malla tai kääntämällä.

204 ja 205 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

206 §

Tiedoksianto ulkomailla

(1—3 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei
saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi
Suomessa yleistiedoksiannolla siten kuin siitä
säädetään hallintolain 62 §:ssä. *Kansainvälistä
suojelua koskevassa asiassa yleistiedoksiantoa
ei kuitenkaan käytetä.*

207 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

208 §

Tiedottaminen vähemmistövaltuutetulle

(1 mom. kuten HE 28/2003 vp)

Vähemmistövaltuutetun tiedonsaantioikeu-
desta säädetään vähemmistövaltuutetusta ja syr-
jintälautakunnasta annetun lain (660/2001)
7 §:ssä.

209 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

210 §

*Ulkomaalaisviraston oikeus ratkaista kihla-
kunnan poliisilaitoksen toimivaltaan kuuluva
asia*

Ulkomaalaisvirasto voi ottaa ratkaistavak-
seen asian, joka *tässä laissa säädetään kuulu-
vaksi* kihlakunnan poliisilaitoksen ratkaistavak-
si.

(2 mom. kuten HE 28/2003 vp)

211 § (Uusi)
(Kuten HE 151/2003 vp)

212 ja 213 (211 ja 212) §
(Kuten HE 151/2003 vp:n 212 ja 213 §)

15 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset214 (213) §
(Kuten HE 151/2003 vp:n 214 §)

215 (214) §

Siirtymäsäännökset(1—3 mom. kuten HE 28/2003 vp:n 214 §:n
1—3 mom.)*Edellä 56 §:ssä säädettyä pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytystä 4 vuoden asumisajasta sovelletaan tämän lain voimaantulon jälkeen alkaneeseen jatkuvaluonteiseen oleskeluun. Jos jatkuvaluonteinen oleskelu on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. (Uusi 4 mom.)***2.****Laki****rikoslain 47 luvun (poist.) muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 47 luvun 3 §, sellaisena kuin se on laissa 578/1995 ja 6 a §, sellaisena kuin se on laissa 563/1998, *sekä lisätään* 47 lukuun uusi 3 a § seuraavasti:

47 luku

Työrikoksista3 ja 3 a §
(Kuten HE 151/2003 vp)

6 a §

(Kuten HE 28/2003 vp)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE 28/2003 vp)**3.****Laki****työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain (poist.) muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa 16 päivänä helmikuuta 1973 annetun lain (131/1973) 1 §:n 1 momentti ja 4 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohta, sellaisena kuin niistä on 1 §:n 1 momentti laissa 29/1987, *sekä lisätään* (poist.) 24 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 689/1995 ja 700/1997, uusi 3 ja 4 momentti, seuraavasti:

1 ja 4 §
(Kuten HE 151/2003 vp)

24 §
(Kuten HE 28/2003 vp)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE 28/2003 vp)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää hallituksen seuraavan tarkkaan uuden ulkomaalaislain toimivuutta ja soveltamista ottaen seurannassa huomioon muun ohella lapsen asemaan ja etuun liittyvät eri kysymykset, ulkomaalaisten opiskelijoiden ja muidenkin ulkomaalaisten työntekooikeuden helpottaminen ja laajentaminen, ulkomaalaisasioiden käsittelyn nopeuttaminen kokonaisuutena ja erityisesti turvapaikkamenettelyssä selvissä tapauksissa, Ulkomaalaisviraston omaa päätöksentekoa koskevan valitusoikeuden käytön laajuus ja ulkomaalaishallinnon tehostaminen sekä seurannan ja siihen liittyvän selvitystyön perusteella valmistelevan eduskunnalle annettavaksi — tarvittaessa no-*

peasti ja yksittäisinäkin asioina — uutta ulkomaalaislakia koskevat muutosehdotukset.

2. *Eduskunta edellyttää lisäksi hallituksen valmistelevan kiireellisesti eduskuntakäsittelyä varten ulkomaalaislakia täydentävinä normeina ihmiskauppan uhrien asemaa koskevat säännökset, henkilön maasta poistamisen täytäntöönpanoon liittyvät menettelytapasäännökset mukaan lukien pakko- ja voimakeinojen käyttäminen, poikkeuksellisia oloja varten tarpeelliset poikkeamismahdollisuudet ulkomaalaislain säännöksistä sekä henkilöiden laajamittaista maahantuloa koskevat säännökset valmiuslain mukaisiksi toimivaltuuksiksi.*

HaVM 4/2004 vp — HE 28/2003 vp, HE 151/2003 vp

Helsingissä 2 päivänä huhtikuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Rosa Meriläinen /vihr
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Heli Paasio /sd
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok (osittain)	Juha Rehula /kesk
	Nils-Anders Granvik /r	Satu Taiveaho /sd
	Lasse Hautala /kesk (osittain)	Tapani Tölli /kesk (osittain)
	Rakel Hiltunen /sd	Ahti Vielma /kok
	Hannu Hoskonen /kesk (osittain)	Tuula Väättäinen /sd
	Esko Kurvinen /kok	vjäs. Pertti Hemmilä /kok (osittain)
	Lauri Kähkönen /sd (osittain)	Aulis Ranta-Muotio /kesk (osittain)
	Kari Kärkkäinen /kd (osittain)	Petri Salo /kok (osittain)
		Kimmo Tiilikainen /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Ulkomaalaislain kokonaisuudistus on merkittävä ja pitkään kestänyt prosessi. Laki on aiheuttanut paljon keskustelua myös julkisuudessa. Ulkomaalaislain tärkeänä uudistuksena voidaan pitää menettelyiden selkeyttämistä niin, että saavutetaan mahdollisimman sujuva käsittely ja lyhyet käsittelyajat.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että nykyisenlainen menettely käännyttämispäätösten täytäntöönpanosta selkeästi perusteettomien hakemusten ja turvallisesta alkuperämaasta tulevien hakijoiden osalta jatkuisi edelleen. Esityksen mukaan käännytyspäätös voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi. Todellisuudessa menettelyyn käytetty aika on ollut kokonaisuudessaan huomattavasti tätä pidempi. Selkeästi perusteettomienkin hakemusten käsittely ja päätöksen toimeenpano on voinut kestää useita viikkoja, jopa kuukausia.

Kaikkien etu on se, että selkeästi perusteettomasti turvapaikkaa hakeneet voitaisiin käännyttää mahdollisimman pian jo lentokentällä tai muulla rajanylityspaikalla. Nämä turvapaikanhakijat ovat usein joutuneet jo lähtömaassaan harhaan johdetuiksi ja menettäneet suuria summia rahaa matkaa varten. Suomesta ei tule antaa sellaista viestiä, että laki ja käytäntö täällä poikkeavat turvapaikkamenettelyissä muista Euroopan maista siten, että turvapaikanhakijat suuntaavat järjestelmällisesti Suomeen. Lain muutoksella voitaisiin ennaltaehkäistä turvapaikka-järjestelmämme väärinkäyttöä.

Esimerkiksi Ruotsissa on mahdollista suorittaa käännyttäminen jo heti rajalla tilanteissa, joissa on ilmeistä, ettei hakijalla ole perusteita saada turvapaikkaa eikä oleskelulupaa muulla perusteella. Myös Suomessa samanlaisen käytännön tulisi olla mahdollista. Ruotsi on sitoutunut samoihin kansainvälisiin sopimuksiin kuin Suomikin, joten menettelyn muuttamisella ei voi olla näitä sopimuksia rikkovaa vaikutusta.

Helsinki-Vantaan lentokentälle perustetaan uusi Ulkomaalaisviraston toimipiste. Helsinki-Vantaan toimipisteessä on tarkoitus seuloa ne turvapaikanhakijat, joiden hakemusten käsittely kuuluu jollekin toiselle maalle. Toimipisteessä olisi jatkossa mahdollista tehdä päätös myös tilanteissa, joissa turvallisesta turvapaikkamaasta tulleen ulkomaalaisen hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi. Näin käsittelyä voitaisiin nopeuttaa ja yksinkertaistaa.

Turvapaikanhakija voi aina hakea hallinto-oikeudelta käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä. Hallinto-oikeus ratkaisee lähes poikkeuksetta nämä hakemukset viimeistään hakemuksen saapumista seuraavana päivänä. Hallinto-oikeuden ratkaistua asian ei siis ole perusteita odottaa käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa kahdeksaa päivää.

Oleellista on, että hakemukset käsitellään edelleen yksilöllisesti. Nopeutettu menettely koskee ainoastaan tapauksia, joissa ei ole epäiltävissä henkilön joutuvan palautuksen vuoksi vainon, kidutuksen tai epäinhimillisen kohtelun kohteeksi. Kaikki epäselvät tilanteet käsitellään aina normaalimenettelyssä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 1. lakiehdotuksen 201 § hyväksytään muutettuna seuraavasti:

201 §

Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

(1 ja 2 mom. kuten HaVM)

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikkamaasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla, turval-

lisesta alkuperämaasta tulleen ulkomaalaisen käännättämisestä 103 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännättämisestä 103 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla, jon-

ka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön (*poist.*) sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. (*Poist.*)

Helsingissä 2 päivänä huhtikuuta 2004

Esko Kurvinen /kok
Ahti Vielma /kok

Pertti Hemmilä /kok
Petri Salo /kok

VASTALAUSE 2

Perustelut*1. Yleisiä huomioita*

Ulkomaalaisen oikeusasemaa on viime vuosina pyritty lainsäädäntöteitse lähentämään Suomen kansalaisten oikeusasemaan. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä perusoikeussäännösten suojaa laajennettiin koskemaan myös maassa oleskelevia ulkomaalaisia, mistä poikkeuksena ovat vain vaalioikeudet ja ulkomaalaisen oikeus oleskella maassa, josta säädetään lailla. Hallitusmuodon II luvun säännökset siirrettiin sellaisenaan vuonna 2000 voimaan tulleeseen uuteen perustuslakiin.

Perustuslaki edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Lailla tulisi säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Vain vähäisistä yksityiskohdista asetuksen antaja voitaisiin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä. Valtuuttavan lain tulisi olla täsmällinen ja tarkkarajainen.

Myös eduskunta on viime vuosina kiinnittänyt huomiota ulkomaalaisten oikeusturvakysymyksiin, ja ulkomaalaislain kokonaisuudistusta on pidetty tarpeellisena erityisesti perustuslain ja perusoikeuksia koskevien säännösten toteuttamiseksi.

Ulkomaalaisten perusoikeussuojan ja oikeusturvan kannalta uusi laki on vanhaan nähden varovainen askel parempaan suuntaan.

Uuden lain mukaan Suomen kansalaisten perheenjäsenet voisivat tulla Suomeen hakemaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella, mikä on selvä parannus nykyiseen oikeustilaan, jossa oleskelulupaa on haettava ja hakemuksen käsittelyä odoteltava ulkomailla.

Työ- ja oleskeluluvan yhdistäminen yhdeksi luvaksi (oleskelulupa työntekoa varten) helpottaa ulkomailta Suomeen töihin pyrkivän hakuprosessia.

Kiintiöpakolaiset mainitaan nyt omassa pykälässään. Monet asetukseen sisältyneet yksityiskohdat on nyt nostettu kansainvälisen suojelun (6 luku) osalta lakitasolle. Monista Suomen ulkomaalaispolitiikan yksityiskohdista on käyty eduskunnan valiokunnissa vilkas keskustelu ja kuultu valtava määrä asiantuntijoita.

Valiokunnan mietinnössä on säilytetty hallituksen esitykseen sisältyneet, kansainvälistä suojelua rajaavat käsitteet "turvallinen turvapaikkamaa" ja "turvallinen alkuperämaa". Uudessa laissa turvallisena alkuperämaana pidetään turvapaikkamenettelyssä valtiota, jossa turvapaikkaa hakevalla ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa. Käsitteiden käyttäminen turvapaikkaharkinnassa on ongelma, johon valiokunnan mietinnössä ei ole paneuduttu.

Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt käsitteiden käytön turvapaikkaharkinnassa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, mikäli hakemukset tutkitaan kunkin hakijan osalta riittävän yksilöllisesti. Valitettavasti valiokunnan mietinnössä tähän perustuslakivaliokunnan huoleen ei haluttu kiinnittää huomiota. Ulkomaalaislakiehdotuksen 104 §:n mukaan turvallisesta turvapaikkatai alkuperämaasta saapuneiden hakemukset on ratkaistava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun puhuttelupöytäkirja on valmistunut ja se on rekisteröity.

Perustuslakivaliokunta katsoi omassa lausunnossaan, että seitsemän päivän aikaraja ei ole hyvin sopuoinnussa yksilöllisen tutkimuksen vaatimuksen kanssa ja että se on hyvin kaavaomainen. Perustuslakivaliokunta epäili, ettei aikarajaa ole mahdollista noudattaa tinkimättä selvittämisen huolellisuudesta.

Omasta puolestani olisin toivonut, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt huomautukset olisi otettu huomioon. Nyt on mahdollista sellaisen tilanteen muodostuminen, että korkein hallinto-oikeus havaitsee jossakin yksittäisessä valitusasiassa, että uuden ulkomaalais-

lain jokin sovellutus on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tässä tilanteessa lain perustuslainmukaista tulkintaa korkein hallinto-oikeus joutuisi hakemaan perustuslakivaliokunnan lausunnon huomautuksista, jotka hallintovaliokunta on nyt sivuuttanut.

Aikarajojen ohella olen esittänyt turvallisen alkuperämaan määritelmään muutosta siten, että mikään maa ei ole turvallinen alkuperämaa, jos hakija joutuu kokemaan siellä vainoa tai häneen kohdistuu sellaiset uhat, että hän olisi niiden perusteella oikeutettu ainakin tilapäiseen oleskelulupa suojelun perusteella. Valiokunnan mietinnön hyväksymässä mallissa ehtona katsoa maa turvalliseksi alkuperämaaksi on, ettei siellä joudu vainon kohteeksi tai ettei siellä johdu hakijalle vakavaa ihmisoikeusloukkausten vaaraa. Myös sisällissotaa käyviä maita voitaisiin mietinnön mukaan pitää turvallisina alkuperämaina.

2. Oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä

52 §:n 1 momenttiin ja perusteluihin muutosesitys. Yksin Suomeen tulleiden alaikäisten oleskelulupahakemuksen käsittelyssä nousee esille lapsen edun punnitseminen. Esitin säännöksen 1 momenttiin LA 126/2003 vp:n mukaista lisäystä, jonka mukaan ennen kuin hylkäävä päätös tehdään asiassa, joka koskee alle 18-vuotiasta yksin maahan tullutta lasta, on sosiaaliviranomaisia kuultava siitä, mikä on lapsen edun mukaista.

Hallituksen ehdottamassa ja valiokunnan mietinnössä hyväksytyssä ulkomaalaislain 52 §:ssä säädetään jatkuvan oleskeluluvan myöntämisestä Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi.

Valiokunnan mietinnön perusteluissa todetaan, että säännös voi erityisesti tulla kyseeseen tapauksissa, joissa alaikäiset lapset ovat tulleet yksin maahan. Lisäksi mietinnössä todetaan, että tällaisen lapsen ja olinpaikaltaan selvitettyjen vanhempien yhdistäminen tapahtuu hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vanhempien oleskelumaassa, jos lapsi voi

palata sinne turvallisesti, ja Suomessa perheen yhdistäminen voisi valiokunnan enemmistön mielestä tapahtua eräin lisäedellytyksin, jos se on lapsen edun mukaista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä näin yksiselitteinen tulkinta sen ensisijaisuudesta, että perhe yhdistetään vanhempien oleskelumaassa, ei vastaa lakitekstin velvoittavaa sanontaa ("myönnetään") eikä lapsen edun huomioon ottamista. Perustuslakivaliokunnan mukaan tulkinta ei myöskään ole sopusoinnussa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 ja 10 artiklan määräysten kanssa.

Hallintovaliokunnan enemmistö on sivuuttanut mietintönsä perusteluissa nämä perustuslakivaliokunnan huomautukset ja on päinvastoin vahvistanut hallituksen esityksen perusteluiden ongelmalliseksi todetut lain tulkintaohjeet. Hallintovaliokunnan menettely asiassa on jälleen esimerkki siitä, miten kevyesti perustuslakivaliokunnan perus- ja ihmisoikeushuomautukset voidaan sivuuttaa lainsäädäntötyössä. Hallintovaliokunnan enemmistö lähtee siitä, että vain perustuslakivaliokunnan lausunnon ponsiosassa tehdyt perus- ja ihmisoikeushuomautukset ovat hallintovaliokuntaa sitovia muutosvaatimuksia ("vain ponsi velvoittaa"). Tätä kantaa en hyväksynyt. Myös perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteluteksteissä olevat perus- ja ihmisoikeuspohjaiset huomautukset olisi tullut ottaa huomioon.

Jos valiokunnan mietinnön pykäläperusteluissa pohdittaisiin ainoastaan lyhytaikaisesti Suomessa olleita lapsia, pohdiskelu lasten turvallisuuden osalta tai heidän välinearvostaan perheen yhdistämisessä Suomeen olisi paremmin perusteltavissa. Itse pykäläteksti kuitenkin tarkoittaa täällä jo pidempäänkin olleita ulkomaalaisia ja muun muassa heidän siteitään Suomeen tai muita inhimillisiä syitä oleskeluluvulle.

3. Jatkoluvan myöntäminen

54 §:n 5 mom. Kannatin lain 54 §:n 5 momenttiin LA 68/2003 vp:n mukaisesti lisättäväksi, että ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa opiskelua varten, voidaan

myöntää oleskelulupa opiskelijan päätyttyä sillä perusteella, että henkilö hakee töitä Suomesta.

Hallituksen esityksessä ja valiokunnan mietintöön sisältyvässä 54 §:ssä säädetään edellytyksistä jatkoluvan myöntämiselle. Pykälän 5 momentissa säädetään uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisestä uudella perusteella. Opiskelijan oleskelulupa lakkaa olemasta voimassa valmistumishetkellä. Tässä vaiheessa valmistuneen opiskelijan on haettava uuden lain mukaista työntekijän oleskelulupaa (75 §) tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa (76 §). Valiokunnan mietinnön mukaan tällaisen luvan hakeminen Suomessa oikeuttaa 40 §:n 3 momentin nojalla oleskelemaan maassa lupahakemuksen käsittelyajan. Tästä muutoksesta huolimatta esitetty järjestely on kankea eikä takaa opiskelijalle mahdollisuutta jäädä Suomeen.

Valiokunnan mietinnössä kannattamastani ehdotuksesta on todettu, että siihen "sisältyy seikkoja, joita on tarpeen vielä erikseen selvittää". Mietinnössä päällimmäiseksi huolenaiheeksi nostetaan se, miten opintojensa päättäneen opiskelijan toimeentulo turvataan työnhakujakson aikana. Esitetyt perustelut hylätä valmistuneen opiskelijan työnhakuun perustuva oleskelulupa ovat keinotekoisia ja lyhytnäköisiä. Suomi tarvitsee opiskelijansa kansallisuudesta ja ihonväristä riippumatta.

4. Jatkoluvan pituus

55 §:n uusi 4 mom. Kannatin lain 55 §:ään lisättäväksi uuden 4 momentin LA 68/2003 vp mukaisesti. Tämän mukaan, jos oleskelulupa myönnetään sillä perusteella, että henkilö Suomessa käytyjen opiskelijan päätyttyä etsii töitä Suomesta, myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloaika ei saa olla lyhyempi kuin kuusi kuukautta.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä 55 §:ssä säädetään myönnettävän jatkoluvan pituudesta. Vastavalmistuneelle opiskelijalle työnhakujakso on usein ehdoton edellytys sille, että opiskelija todella voi jäädä Suomeen töihin.

Nykyinen tilanne, jossa Suomi tarjoaa ensin ulkomaalaiselle opiskelijalle useiden kymmenien tuhansien eurojen koulutuksen ja häätää tä-

män sitten vastavalmistuneena maasta, on sekä kulttuurinen että taloudellinen tappio koko suomalaiselle yhteiskunnalle.

5. Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

56 §. Kannatin nykyiseen lakiin sisältyvän kahden vuoden oleskeluajan kriteerin säilyttämistä pysyvän oleskeluluvan saamisen ehtona 56 §:ssä (kaikkien 3 momentin osalta) LA 68/2003 vp:n mukaisesti.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa nykyisen kahden (2) vuoden oleskeluajakriteerin pidentämistä neljään (4) vuoteen perustellaan EU-direktiivin harmonisointivaatimuksella. Perustelu ei vakuuta.

Euroopan unionin säännökset ovat minimistandardeja, jotka sallivat jäsenvaltioille oikeuden poiketa kansallisessa lainsäädännössä niitä edullisempaan suuntaan. Lisäksi EU:ssa lainsäädäntötyö oleskelulupien osalta on kesken, mikä puhuu pikemminkin Suomen kansallisen lainsäädännön kiristämistä vastaan.

Oleskeluluvan muuttuminen pysyväksi merkitsee oleskeluoikeuden vakiintumista. Ajan pituudella on oleellinen merkitys ulkomaalaisen kotoutumiselle Suomeen. Luvan määräaikaisuus taas aiheuttaa ulkomaalaiselle käytännön ongelmia lupahallinnon kanssa. Määräaikaisen luvan hakuvaiheessa, joka kestää kuukausia, hakijan matkustusasiakirjat makaavat poliisin hallussa ja matkustaminen tuona aikana on mahdollonta. Määräajan muutos on tämän lainuudistuksen selkeä heikennys nykyiseen lakiin nähden.

6. Pysyvän oleskeluluvan esteet

57 §:n 1 momentti. Kannatin muutosehdotusta LA 68/2003 vp:n mukaisesti, jonka mukaan pysyvä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalainen on saanut lainvoimaisen tuomion rikoksesta, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta.

Valiokunnan mietinnössä esitetyssä muodossa 57 §:ssä ehdotetaan pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteeksi myös hakijan olemista epäiltynä rikoksesta, josta saattaa seurata vankeutta. Rikoslakirikoksista suurin osa on tällaisia rikoksia.

Hallituksen ja valiokunnan esityksen säännösehdotuksen mukaan pysyvä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen rikokseen tai hän on epäilty rikoksesta, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta. Tästä hallituksen esityksen perustelujen mukaan todetaan, että vireillä oleva rikosasia olisi este pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi niin kauan, kunnes poliisi on esitutkintalain (449/1987) mukaan päättänyt olla saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi tai syyttäjä on tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen tai tuomioistuin on hylännyt syytteen tai jättänyt ulkomaalaisen rangaistukseen tuomitsematta.

Lisäksi perusteluissa mainitaan esimerkkinä, että ulkomaalaisen syyllistyminen esimerkiksi varkauteen tai liikenteen vaarantamiseen olisi este pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle. Sen sijaan syyllistyminen näpistykseen tai liikennerikkomukseen ei olisi tällainen este. Jos ulkomaalainen olisi toistuvasti tuomittu rangaistukseen rikoksesta, rikostunnusmerkistössä määrättyllä rangaistuslajilla ei olisi merkitystä. Näissä tapauksissa ei olisi merkitystä myöskään sillä, onko rangaistus tuomittu tuomioistuinkäsittelyssä tai rangaistusvaatimusmenettelyssä.

Lopputulos on kohtuuton niin ulkomaalaisen oikeusturvan kuin perhe-elämän suojan kannalta. Pykälää olisikin tullut muuttaa niin, että pysyvä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalainen on saanut lainvoimaisen tuomion rikoksesta, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta.

7. Työnteko ilman oleskelulupaa

81 §:n 1 momentin uusi 6 kohta. Esitin 81 §:n 1 momenttiin uuden 6 kohdan (valiokunnan mietinnön 6 kohta siirtyisi 7 kohdaksi), jonka mukaan oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa olisi ulkomaalaisella, joka "haettuaan oleskelulupaa ei kuuden kuukauden kuluessa ole saanut lainvoimaista päätöstä".

Ehdotukseni koskee muutoin kuin kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskelulupaa hakevien joukkoa, jotka joutuvat usein odottamaan ratkaisua jopa yli kaksi vuotta ennen kuin

oleskelulupa myönnetään. Tällaisia ryhmiä ovat muun muassa ne, jotka hakevat oleskelulupaa perhesyiden perusteella.

Heidän ongelmansa on se, että heillä ei ole odotusaikana oikeutta työntekoon eikä oikeutta sosiaalilainsäädännön etuuksiin. Ainoat elättäjät ovat heidän läheisensä ja tuttavansa. Työnteko-oikeuden puuttuminen saattaa pakottaa heidät harmaille työmarkkinoille. Lainsäädäntömme ja oikeustilamme johtaa järjestelmämme kaksinaamaisuuteen: toisaalta yleinen mielipide pitää näitä ihmisiä työtä vieroksuvina ja toisaalta lainsäädäntö estää työn hakemisen.

8. Suojelun tarve

88 §:n uusi 2 momentti. Esitin säännökseen uuden 2 momentin, jonka mukaan maassa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa myös tilanteissa, joissa lapsen identiteetti on kehittynyt pääasiallisesti Suomessa, hakijaan kohdistuu edellisessä momentissa mainittu uhka yksityisten henkilöiden toimesta eikä viranomaisilta voi saada apua tai hakija joutuisi asevelvollisena tai muutoin osallistumaan aseelliseen selkkaukseen tai sotatoimiin omaa kansaansa vastaan.

Ehdotukseni perusteluiksi voidaan todeta, että valiokunnan hyväksymässä muodossa säännös ns. toissijaisesta suojelusta (oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella) on sanamuotonsa osalta sikäli puutteellinen, että erilaiset oikeudenloukkaukset, jotka kohdistuvat heihin muiden kuin viranomaisten taholta heidän omassa asuin- tai kotimaassaan, eivät välttämättä ole samalla tavalla vahvoja perusteita, kuten kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhka taikka muu epäinhimillinen taikka halventava kohtelu viranomaisten taholta.

Esimerkkinä yksityisten aikaansaamasta epäinhimillisestä ja halventavasta kohtelusta voidaan mainita uskonnollisiin syihin perustuva pakollinen nuorten tyttöjen ympärileikkaus, miesten patriarkaalisiin tapoihin tai sääntöihin nojautava perheväkivalta, avioliittoon pakottaminen ja siihen liittyvät kunniamurhat, pakkosterilisatiot, omantunnon vastainen pakottaminen armeijaan esimerkiksi sisällissotaa käyvässä maassa

taikka puolisolitaallisten joukkojen harjoittama väkivalta.

9. Turvallinen alkuperämaa

100 §:n 1 mom. Esitin 100 §:n 1 momentin muutosta, jonka mukaan hakijalle turvalliseksi alkuperämaaksi voidaan hakemusta turvapaikamenettelyssä ratkaistaessa katsoa valtio, jossa hänellä ei ole vainon vaaraa tai vaaraa joutua edellä 88 §:ssä tarkoitettua rangaistuksen tai kohtelun taikka aseellisen selkkauksen tahi ympäristökatastrofin uhriksi.

Ehdotus poikkeaa valiokunnan mietinnössä olevasta säännöksestä sikäli, että ehdotuksessa ni mitkään sellaiset maat, joissa ihminen saattaa joutua kuolemanrangaistuksen ja kidutuksen lisäksi epäinhimillisen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun uhriksi tai joihin hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi palata, eivät olisi myöskään ns. turvallisia alkuperämaita.

Valiokunnan mietinnössä turvallisena alkuperämaana voisivat olla nekin maat, joissa ihmiset esimerkiksi pakenevat sisällissotaa eikä maissa olisi osoitettavissa ns. "vakavia ihmisoikeusloukkauksia" (yleisarvio).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin antamassaan lausunnossa (PeVL 23/1998 vp, s. 4/II) hyväksynyt perus- ja ihmisoikeuksien kannalta muun muassa turvallisen alkuperämaan käsitteen sillä edellytyksellä, että hakemukset tutkitaan kunkin hakijan osalta riittävän yksilöllisesti.

Nyt antamassaan lausunnossa (PeVL 4/2004 vp, s. 5/II—6/I) perustuslakivaliokunta toteaa, että kansainvälisen suojelun saamista tarkoittavia hakemuksia ei pitäisi ratkaista pelkästään hakijan alkuperämaassa vallitsevan yleisen tilanteen perusteella. Myös yleensä turvallisissa demokraattisissa maissa saattaa olla alueita ja esiintyä tilanteita, joissa jotkut yksilöt tai ihmisryhmät eivät ole välttämättä turvassa. Valtio saattaa esimerkiksi olla kykenemätön tarjoamaan suojaa toisten yksityisten tai ryhmien väkivaltaisista tekoista, kuten etniseen alkuperään tai sukupuoliseen suuntautumiseen taikka naiseuteen perustuvaa väkivaltaa, vastaan. Tästä syys-

tä pelkästään valtion toimien tutkiminen ei riitä arvioitaessa, onko kyseinen maa hakijalle turvallinen.

Sen harkinnassa, onko jokin valtio ns. turvallinen alkuperämaa, tulee hakijan yksilöllisen tilanteen arvioinnin lisäksi kiinnittää huomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontakäytäntöön, jossa kidutuksen sekä epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto ei rajoitu tekoihin, joilla henkilölle tuotetaan tarkoituksellisesti kipua tai kärsimystä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua on esimerkiksi myös sellainen kohtelu, joka karkeasti nöyryyttää henkilöä muiden edessä tai saattaa hänet toimimaan vasten tahtoaan tai omaatuntoaan. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että myös sairaan henkilön karkottaminen voi aiheuttaa epäinhimillistä kohtelua vastaavaa kärsimystä. Ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua saattaa olla sekin, että henkilö ei alkuperämaassaan saa välttämätöntä hoitoa (PeVL 4/2004 vp, s.6/I).

Perustuslakivaliokunta korostaa, että kansainvälistä suojelua hakevalle pitää tarjota tilaisuus tulla sellaisen asiantuntevan virkamiehen haastateltavaksi, joka tietää, mikä voi olla perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksessa kiellettyä kidutusta taikka epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua ja millä tavoin tällaisen kohtelun mahdollisia uhreja on haastateltava.

Nämä perustuslakivaliokunnan mainitsemat turvallisen alkuperämaan arviointiin liittyvät tulkintaohjeet hallintovaliokunnan mietintö sivuuttaa tyystin. Hallintovaliokunnan mietinnön koko pykäläperusteluiden osuus 97—104 §:n kohdalla on kirjoitettu täysin eri lähtökohdista kuin mitä perustuslakivaliokunnan lähestymistapa olisi edellyttänyt.

10. Hakemuksen tutkimatta jättäminen ja nopeatuettujen menettelyn käyttäminen

103 §:n 2 momentin 1 kohdan poistaminen. Kannatin LA 68/2003 vp:n mukaista ehdotusta, jonka mukaan säännöksestä poistetaan 2 momentin 1 kohta.

Kannatin ehdotusta 103 §:n 2 momentin 1 kohdan poistamisesta. Valiokunnan mietinnön

103 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan, jos hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, käsitellään hakemus nopeutetussa menettelyssä. Jos hakemusta ei ole katsottu perusteettomaksi sillä perusteella, että hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta (101 §), tulisi hakemus käsitellä normaalissa menettelyssä. Normaalin menettelyn tulisi turvapaikanhakijan oikeusturvan suojelemiseksi olla pääsääntö, joten pykälän 2 momentin 1 kohta tulisi poistaa.

Perustuslakivaliokunta totesi omassa lausunnossaan, että on lisäksi aihetta harkita yksilöllisen vaatimuksen toistamista myös 103 ja 104 §:ssä. Seikan toistaminen näyttää erityisen aiheelliselta 103 §:n 1 momentissa, koska 98 §:n 2 momentti arvioinnin yksilöllisyydestä ei ainakaan muodollisesti ulotu mainitun momentin säännöksiin hakemuksen tutkimatta jättämisestä.

11. Menettely turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaan ollessa kyseessä

104 §:n 1 mom. Ehdotin, että nykyiseen lakiin sisältyvä seitsemän päivän määräaika ratkaista turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulleiden turvapaikkahakemukset pidennettäisiin neljään päivään.

Perustuslakivaliokunta totesi omassa lausunnossaan (PeVL 4/2004 vp), että päätöksen tekemisen sitominen 104 §:ssä seitsemän päivän aikarajaan ei ole hyvin sopusoinnussa yksilöllisen tutkinnan vaatimuksen kanssa. Tämä aikaraja sisällytettiin lakiin vuoden 2000 uudistuksessa. Valiokunta ei kiinnittänyt sääntöön erikseen huomiota (PeVL 16/2000 vp, s. 3) Aikaraja liittyi kuitenkin valiokunnan suorittaman arvioinnin aikaan sellaiseen sääntelyyn, jossa ulkomaalaisviraston hylkäävät päätökset oli lakiehdotuksen mukaan alistettava Helsingin hallinto-oikeudelle. Alistusmenettelystä sittemmin luovuttiin kyseisessä uudistuksessa (HaVM 13/2000 vp, s. 8/I).

Lisäksi perustuslakivaliokunta piti seitsemän päivän määräaikaan kaavamaisena ja katsoi, että aikarajaa voi tapauksittain olla mahdollista noudattaa vain tinkimällä selvittämisen huolellisuu-

desta ja asianmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunta esitti tutkimuksen yksilöllistä luonnetta tähdentävän vaatimuksen vuoksi sääntelyn väljentämistä (PeVL 4/2004 vp). Hallintovaliokunnan enemmistö sivuutti perustuslakivaliokunnan tämänkin huomautuksen, koska siihen ei viitata perustuslakivaliokunnan ponnassa.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Gil-Robles on korostanut Suomen ulkomaalaislakia koskevissa huomioissaan, että turvallisen maan arvioinnille asetettua seitsemän vuorokauden määräaikaan tulisi pidentää, jotta voitaisiin tutkia kaikki hakemukseen sisältyvät asiat.

12. Tilapäistä suojelua saavan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely

111 §:n 2 momentin poistaminen. Esitin, että kyseinen momentti poistetaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyvän huomautuksen johdosta.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 4/2004 vp), että ongelmallista...on, että tilapäisen suojelun päätyttyä turvapaikkahakemuksen käsittely 111 §:n 2 momentin perusteella raukeaa, jollei hakija ulkomaalaisviraston tiedustelusta nimenomaan ilmoita haluavansa hakemuksen käsittelyä, ja että valituskielto koskee tätä raukeamispäätöstä.

13. Käännyttämisen perusteet

148 §:n 1 momentin 3 kohta. Esitin kohtaan "...oleskeluluvan myöntämiseen oleellisesti vaikuttaneita vääriä tietoja" lisättäväksi sanan oleellisesti. Muutos teroittaa harkinnassa sitä, että jos pakolaisasemaa hakevan kertomuksessa on kieli- ym. vaikeuksien vuoksi epä johdonmukaisuuksia, ne eivät automaattisesti muodostuisi käännyttämisperusteiksi. Esimerkkinä kurdipariskunta turvapaikan hakijoina, vaimo kertoo kotikylän nimen kurdin kielellä, kun taas mies käyttää omassa kertomuksessaan samasta kylästä arabiankielistä nimitystä. Tällaiset tilanteet saattavat valiokunnan mietinnössä hyväksytyyn säännöksen takia muodostua käännytysperusteiksi.

14. Ulkomaalaisviraston valitusoikeus

195 §:n poistaminen. Ehdotin ulkomaalaisviraston valitusoikeuden poistamista. Valiokunnan enemmistö valitusoikeuden kuitenkin hyväksyi sillä perusteella, että näin turvattaisiin oikeuskäytännön yhtenäisyys. Ulkomaalaisviraston valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on varsin poikkeuksellinen hallintolainkäyttäjärjestelmässä. Kuten mietinnössäkkin todetaan, hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n 1 momentin mukaan pääsääntönä on, että hallintopäätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Pääsääntö on siis, että ulkomaalaisella on valitusoikeus, koska hallintopäätös kohdistuu juuri häneen. Viranomaisella on valitusoikeus vain, jos laissa niin säädetään.

Valiokunnan enemmistön päätöksellä on syntymässä ensi kertaa varsin erikoinen tilanne, kun Ulkomaalaisvirasto saa valittaa siitä, että viraston oma päätös on kumottu. Näin ei ole muiden virastojen kohdalla, vaikka ne kokisivatkin päätöksiensä kumoamiset vääriksi. Esimerkkinä voi mainita, ettei verottaja voi hakea muutosta, jos hallinto-oikeus lieventää veroa, eikä Kansaneläkelaitos voi hakea muutosta siihen, että sen päätöstä on muutettu asiakkaalle edullisempaan suuntaan.

Valiokunta ei ole ottanut huomioon, että perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotusta on perusteltu lähinnä mahdollisuudella korjata hallinto-oikeuden päätöksen tosiseikkaerehdyksiä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen avulla. Perustuslakivaliokunnan mielestä tämä käsitys on jossain määrin ristiriidassa lain mukaisten valituslupaperusteiden kanssa.

Ulkomaalaisviraston yleinen muutoksenhakuoikeus saattaa muodostua ongelmaksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin virasto saatettaisiin nähdä ulkomaalaisen muodolliseksi vastapuoleksi.

15. Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

201 §:n 3 momentti. Hallituksen esitykseen ja valiokunnan mietintöön sisältyvän 201 §:n mukaan käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta joko heti tai kahdeksantena päivänä päätöksen tiedoksiantamisesta, ellei hallinto-oikeus kiellä täytäntöönpanoa. Hallintovaliokunnan mietinnössä lakia ei ole korjattu niin kuin perustuslakivaliokunta edellytti.

Tein esityksen, joka osittain perustuu perustuslakivaliokunnan esitykseen, mutta säilytin omassa ehdotuksessani 8 päivän määräajan.

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla, turvallisesta alkuperämaasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on valittajan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan ratkaissut kysymyksen valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanosta. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

Mietinnön mukaisessa pykälässä muutoksenhakuoikeus, joka ei lykkää täytäntöönpanoa, jää teoreettiseksi. Vain menettely, jossa valittajaa ei saa poistaa maasta ennen kuin Helsingin hallinto-oikeus on tosiasiallisesti ehtinyt ottaa kantaa valitukseen ja täytäntöönpanokelpoisuuteen, turvaisi valittajan oikeuden tehokkaaseen muutoksenhakuun. Lakiesityksen 201 §:n 3 momenttia tulisi muuttaa niin, että päätös maasta poistamisesta voidaan panna täytäntöön vasta, kun hallinto-oikeus on ratkaissut täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen.

16. Valvonta

211 §:n uusi 3 momentti valtakunnallisten työmarkkinajärjestöjen kanneoikeudesta. Esitin säännökseen uuden 3 momentin, jonka mukaan oikeus tässä laissa tarkoitettuihin oikeuksiin ja

velvollisuuksiin perustuvan kanteen nostamiseen on valtakunnallisilla työmarkkinajärjestöillä siltä osin kuin kyse on ulkomaisen työvoiman käytöstä ja ulkomaalaisten työntekijöiden työehdoista.

Työmarkkinajärjestöjen kanneoikeuden liittäminen ulkomaalaislakiin on tärkeä ulkomaalaisen työvoiman edunvalvonnan kannalta. Työntekijäasemassa ulkomaalainen on selvästi alisteisemmassa asemassa työnantajaan nähden kuin kantaväestön vastaavat työntekijät. Heidän mahdollisuutensa omien oikeuksiensa ajamiseen ovat hyvin rajalliset.

Uuteen perustuslakiimme sisältyy oleellisena uudistuksena se, että muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta perusoikeussuoja kuuluu kaikille kansalaisuudesta riippumatta. Työmarkkinajärjestöjen kanneoikeus on tärkeä ulkomaalais-

ten työntekijöiden perus- ja ihmisoikeuksien valvontamekanismi.

Pimeiden työmarkkinoiden valvonnan kannalta työmarkkinajärjestöjen kanneoikeus työvoiman käyttöön ja työehtoihin liittyen olisi erittäin tärkeä mekanismi. Tässä asiayhteydessä on kysymys siitä, että pimeän työvoiman käytössä ensisijassa työnantaja rikkoo Suomen lainsäädäntöä. Tällaisten rikkomusten oikeudellinen käsittely ja pelkästään tietoisuus sellaisten oikeudenkäyntien mahdollisuudesta rajoittaisi pimeiden työmarkkinoiden toimintaehtoja.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisina paitsi 1. lakiehdotus näin kuuluvana:

1.

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku	4 luku
Yleiset säännökset	Oleskelu
1—10 § (Kuten HaVM)	<i>Yleisiä säännöksiä</i>
2 luku	33—39 § (Kuten HaVM)
Maahantulo	<i>Oleskelu, liikkuminen ja kauttakulku</i>
11—16 § (Kuten HaVM)	40—44 § (Kuten HaVM)
3 luku	<i>Määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisen edellytykset</i>
Viisumit	45—51 § (Kuten HaVM)
17—32 § (Kuten HaVM)	

52 §

Oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. *Ennen kuin hylkäävä päätös tehdään asiassa, joka koskee alle 18-vuotiasta yksin maahan tullutta lasta, on sosiaaliviranomaisia kuultava siitä, mikä on lapsen edun mukaisinta.*

(2—4 mom. kuten HaVM)

53 §

(Kuten HaVM)

Edellytykset jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi

54 §

Jatkoluvan myöntäminen

(1—4 mom. kuten HaVM)

Uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään uudella perusteella, jos ulkomaalaiselle voitaisiin myöntää ensimmäinen oleskelulupa tällä uudella perusteella. Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa perhesiteen perusteella, voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen päätyttyä sillä perusteella, että henkilöllä on kiinteät siteet Suomeen. *Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa opiskelua varten, voidaan myöntää oleskelulupa opiskelujen päätyttyä sillä perusteella, että henkilö etsii töitä Suomesta.*

55 §

Jatkoluvan pituus

(1—3 mom. kuten HaVM)

Jos oleskelulupa myönnetään sillä perusteella, että henkilö Suomessa käytyjen opiskelujen päätyttyä etsii töitä Suomesta, myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloaika ei saa olla lyhyempi kuin kuusi kuukautta. (Uusi 4 mom.)

56 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, ovat olemassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä. Oleskelua pidetään yhtäjaksoisena, jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta.

Kahden vuoden määräaika lasketaan maahan-tulopäivästä, jos ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ollut oleskelulupa jatkuvaa maassa oleskelua varten. Jos oleskelulupaa on haettu Suomessa, kahden vuoden määräaika lasketaan ensimmäistä jatkuvaa maassa oleskelua varten myönnetyn määräaikaisen oleskeluluvan alkamis-päivästä.

Jos henkilö on saanut oleskeluluvan pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteella, kahden vuoden määräaika lasketaan maahan-tulopäivästä.

57 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteet

Pysyvä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalainen on saanut lainvoimaisen tuomion rikoksesta, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta.

(2 ja 3 mom. kuten HaVM)

Oleskeluluvan peruuttaminen ja raukeaminen

58 ja 59 §
(Kuten HaVM)

<i>Lupamenettely ja toimivaltaiset viranomaiset</i>	88 §
60—69 § (Kuten HaVM)	<i>Suojelun tarve</i>
5 luku	(1 mom. kuten HaVM)
Työnteko	<i>Maassa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa myös tilanteissa, joissa lapsen identiteetti on kehittynyt pääasiallisesti Suomessa, hakijaan kohdistuu edellisessä momentissa mainittu uhka yksityisten henkilöiden toimesta eikä viranomaisilta voi saada apua tai hakija joutuisi asevelvollisena tai muutoin osallistumaan aseelliseen selkkaukseen tai sotatoimiin omaa kansaansa vastaan. (Uusi 2 mom.)</i>
<i>Säännökset työntekijän ja elinkeinoharjoittajan oleskeluluvasta</i>	(3 mom. kuten HaVM:n 2 mom.)
70—78 § (Kuten HaVM)	
<i>Työnteko ilman työntekijän oleskelulupaa</i>	89—93 § (Kuten HaVM)
79 ja 80 § (Kuten HaVM)	<i>Turvapaikkamenettelyt</i>
81 §	94—99 § (Kuten HaVM)
<i>Työnteko ilman oleskelulupaa</i>	
Oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa on ulkomaalaisella, joka: (1—5 kohta kuten HaVM	100 §
6) haettuaan oleskelulupaa ei kuuden kuukauden kuluessa ole saanut lainvoimaista päätöstä (uusi); (7 kohta kuten HaVM:n 6 kohta) (2 ja 3 mom. kuten HaVM)	<i>Turvallinen alkuperämaa</i>
<i>Menettely ja toimivaltaiset viranomaiset</i>	Hakijalle turvallisiksi alkuperämaaksi voidaan hakemusta turvapaikkamenettelyssä ratkaistaessa katsoa valtio, jossa hänellä ei ole vainon (poist.) vaaraa tai vaaraa joutua edellä 88 §:ssä tarkoitetun rangaistuksen tai kohtelun taikka aseellisen selkkauksen tahi ympäristökatastrofin uhriksi. (2 mom. kuten HaVM)
82—86 § (Kuten HaVM)	101 ja 102 § (Kuten HaVM)
6 luku	
Kansainvälinen suojele	103 §
<i>Edellytykset kansainvälisen suojele antamiselle</i>	<i>Hakemuksen tutkimatta jättäminen ja nopeutetun menettelyn käyttäminen</i>
87 § (Kuten HaVM)	(1 mom. kuten HaVM)

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, kun:

(1 kohta *poist.*)

(1 ja 2 kohta kuten HaVM:n 2 ja 3 kohta)

104 §

Menettely turvallisen turvapaikka- tai alkuperämaan ollessa kyseessä

Jos katsotaan, että hakija on saapunut turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta, hakemus on ratkaistava *neljäntoista* päivän kuluessa siitä, kun puhuttelupöytäkirja on valmistunut ja tieto sen valmistumisesta rekisteröity ulkomaalaisrekisteriin.

(2 mom. kuten HaVM)

105 §
(Kuten HaVM)

Pakolaisuus

106—108 §
(Kuten HaVM)

Tilapäinen suojelu

109 ja 110 §
(Kuten HaVM)

111 §

Tilapäistä suojelua saavan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely

(1 mom. kuten HaVM)

(2 mom. *poist.*)

(2 mom. kuten HaVM:n 3 mom.)

Oleskeluluvan myöntäminen ja toimivalta

112—117 §
(Kuten HaVM)

7 luku

Turvaamistoimet

118—133 §
(Kuten HaVM)

8 luku

Ulkomaalaiselle Suomessa myönnettävät matkustusasiakirjat

134—141 §
(Kuten HaVM)

9 luku

Maasta poistaminen

Määritelmät

142—144 §
(Kuten HaVM)

Maasta poistamista koskevat yhteiset säännökset

145—147) §
(Kuten HaVM)

Maasta poistamisen perusteet ja maahantulo-kielto

148 §

Käännyttämisen perusteet

Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos:

(1 ja 2 kohta kuten HaVM)

3) hän on viisumia tai oleskelulupaa hakieksaan antanut tahallaan henkilöllisyyttään tai matkaansa koskevia, viisumin tai oleskeluluvan myöntämiseen *oleellisesti* vaikuttaneita vääriä tietoja;

(4—11 kohta kuten HaVM)

(2 mom. kuten HaVM)

<p>149 ja 150 § (Kuten HaVM)</p> <p><i>Toimivaltaiset viranomaiset</i></p> <p>151 ja 152 § (Kuten HaVM)</p> <p>10 luku</p> <p>Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelu</p> <p>153—172 § (Kuten HaVM)</p> <p>11 luku</p> <p>Liikenteenharjoittajan velvollisuudet ja seuraamusmaksu</p> <p>173—184 § (Kuten HaVM)</p> <p>12 luku</p> <p>Rangaistussäännökset</p> <p>185—189 § (Kuten HaVM)</p> <p>13 luku</p> <p>Oikeusturva</p> <p>190—194 § (Kuten HaVM)</p> <p>195 § (Poist.)</p> <p>195—199 (196—200) § (Kuten HaVM)</p>	<p>200 (201) §</p> <p><i>Käännättämispäätösten täytäntöönpano</i></p> <p>(1 ja 2 mom. kuten HaVM)</p> <p>Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikasta tulleen ulkomaalaisen käännättämisestä 103 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla, turvalisesta alkuperämaasta tulleen ulkomaalaisen käännättämisestä 103 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännättämisestä 103 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun <i>hallinto-oikeus on valittajan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan ratkaissut kysymyksen valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanosta</i>. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.</p> <p>201 (202) § (Kuten HaVM)</p> <p>14 luku</p> <p>Erinäiset säännökset</p> <p>202—210 (203—211) § (Kuten HaVM)</p> <p>211 (212) §</p> <p><i>Valvonta</i></p> <p>(1 ja 2 mom. kuten HaVM)</p> <p><i>Oikeus tässä laissa tarkoitettuihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuvan kanteen nostamiseen on valtakunnallisilla työmarkkinajärjestöillä siltä osin kuin kyse on ulkomaisen työvoiman käytöstä ja ulkomaalaisten työntekijöiden työehdoista. (Uusi 3 mom.)</i></p> <p>212 (213) § (Kuten HaVM)</p>
---	---

15 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

213 ja 214 (214 ja 215) §
(Kuten HaVM)

Helsingissä 2 päivänä huhtikuuta 2004

Veijo Puhjo /vas

VASTALAUSE 3

Perustelut

Ulkomaalaislaki on tärkein ulkomaalaisen asemaa määrittävä laki ja koskee useita keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia, kuten oikeutta kansainväliseen suojeluun ja perhe-elämän suojaan. Olisi ensiarvoisen tärkeää, että laki olisi toimiva ja takaisi ulkomaalaisille riittävän oikeusturvan ja inhimillisen kohtelun.

Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp) sekä siihen liittyvä täydennysesitys (HE 151/2003 vp) on vaativa lakipaketti. Esitys ulkomaalaislaiksi valmisteltiin sisäasiainministeriössä jo edellisellä vaalikaudella. Esitystä myös ehdittiin käsitellä eduskunnassa, ennen kuin se raukesi vaaleihin. Esityksen puutteellisuuksia ja ongelmia kritisoitiin monelta eri taholta. Ministeriöllä olisikin ollut hyvä mahdollisuus ottaa viime kaudella annettu kritiikki huomioon ja korjata esitystä tarvittavilta osin, ennen kuin tuo sen uudelleen eduskunnan käsittelyyn. Myös valtioneuvoston vähemmistövaltuutetulta pyytämä pikakäännytysten soveltamista koskeva selvitys, joka valmistuu tämän vuoden aikana, olisi ollut tarpeellinen lainvalmistelun ja eduskuntakäsittelyn kannalta. Esitys kuitenkin tuotiin eduskuntaan kiireellä samansisältöisenä kuin edellisellä vaalikaudella. Esitystä onkin jouduttu täydentämään eduskunnalle antamisen jälkeen.

Hallintovaliokunta on joutunut käsittelemään hallituksen esitykset asiantuntijakuulemisten jälkeen ennätysvauhdilla. Esityksessä on puutteita ja ongelmia, ja vaikka joihinkin hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota, on tarkennuksia tullut lähinnä pelkästään perustelujen tasolle. Itse lakiehdotusta valiokunta on muuttanut vain hyvin vähäisessä määrin. Valiokunta edellyttää useita jatkoselvityksiä ja lainsäädännön toimivuuden seuraamista sekä tarvittaessa muutosesitysten valmistelua. Valiokunnan lausuman laajuus kuvaa osaltaan hallituksen esitykseen sisältyviä ongelmia ja puutteita.

Vastalauseessa kiinnitetään rinnakkaislakialoitteen (LA 68/2003 vp) tavoin huomiota vain muutamiin tärkeimpiin kohtiin laajassa ulkomaalaislakiesityksessä ja sen 1. lakiehdotuksessa. Ihmisoikeusnäkökulmasta tärkeitä ovat erityisesti lapsen etu, turvapaikkamenettely ja turvapaikanhakijan oikeusturva. Vastalauseessa esitetään muutoksia myös joihinkin oleskelulupasäännöksiin, jotka valiokunnan esittämässä muodossa ovat ulkomaalaisen oikeusturvan kannalta ongelmallisia tai heikentävät ulkomaalaisen asemaa voimassa olevaan lakiin verrattuna. Lisäksi käsitellään ulkomaalaisten opiskelijoiden asemaa ja ulkomaalaisten työntekijöiden asemaan esitetään parannuksia verrattuna valiokunnan mietintöön.

Lapsen etu

Lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen tulisi läpäistä koko ulkomaalaislaki. Näin ei ole hallituksen esityksessä kaikilta osin.

Lapsen edun ensisijaisuus lasta koskevassa päätöksenteossa

Hallituksen esitykseen sisältyy periaate kansainvälisten ihmisoikeussopimusten soveltamisesta ulkomaalaislain mukaisissa asioissa. Tämän mukaisesti myös yksittäisten säännösten tulisi olla yhdenmukaiset kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kanssa. Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin sanamuoto lapsen edun erityisestä huomioimisesta poikkeaa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan sanamuodosta, jonka voidaan katsoa olevan velvoittavampi. Hallintovaliokunta onkin mietinnössään 6 §:ää koskevissa perusteluissa esittänyt tarkennuksia lakipykälän soveltamisohjeisiin niin, että lapsen etu lasta koskevassa päätöksenteossa on lakia sovellettaessa ensisijainen lähtökohta. Valiokunta toteaa muun muassa, että viranomaisen tehtävänä on valvoa, että lapsen etu toteutuu. Se myös muistuttaa, että lapsen edun periaate on kirjattu

lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, joka on Suomessa voimassa olevaa oikeutta, ja lisäksi keskeisiin kansallisiin lakeihin. Valiokunta huomauttaa, että 6 §:n sisältämällä sääntelyllä on tarkoitus kiinnittää huomiota siihen, että mainitun yleissopimuksen velvoitteet tulevat täytetyiksi. Vaikka valiokunnan kirjaukset lapsen edusta ovat varsin onnistuneet, olisi ollut selkeämpää, jos lapsen edun ensisijaisuuden huomioon ottaminen olisi kirjattuna lakipykälään samoin sanamuodoin kuin lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

Lapsen etu perheen yhdistämisessä

Valiokunnan mietinnön 52 §:ää koskevissa perusteluissa käsitellään mm. ilman vanhempia tulleiden lasten perheen yhdistämistä. On tärkeää, että myös perheen yhdistämisessä lapsen etu on ensisijainen lähtökohta. Hallituksen esityksen mukaan yksin tulleen lapsen ja hänen olinpaikaltaan selvitettyjen vanhempiensa yhdistäminen tapahtuu vanhempien oleskelumaassa, jos lapsi voi palata sinne turvallisesti. Suomessa perheen yhdistäminen voisi eräin lisäedellytyksin tapahtua, jos se on lapsen edun mukaista. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 4/2004 vp) todennut, että näin yksiselitteinen tulkinta sen ensisijaisuudesta, että perhe yhdistetään vanhempien oleskelumaassa, on ristiriidassa lakitekstin velvoittavan sanonnan ("myönnetään") kanssa ja lapsen edun huomioon ottamisen kanssa. Tulkinta ei myöskään ole hyvin sopusoinnussa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kanssa. Lapsen edun tuleekin olla aina ehdoton lähtökohta myös perheen yhdistämisessä, ja lain perustelujen ei tulisi olla ristiriidassa tämän kanssa.

Lapsen ja vanhemman kuuleminen ulkomaalaisista maasta poistettaessa

Myös lapsen kuuleminen lasta koskevassa asiassa on tärkeä osatekijä lapsen edun toteutumisessa. Lapsen kuulemisesta lasta koskevassa asiassa säädetään esityksen 6 §:ssä. Kuitenkaan määräys lapsen kuulemisesta silloin, kun tämän vanhempaa ollaan poistamassa maasta, ei sisälly lakiin. Tämä tulisi mainita lain 144 §:ssä. Lisäksi

kuulemisvelvollisuuden tulisi ulottua ulkomaalaisen maassa oleskeleviin vanhempiin.

Oleskelulupa

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 luvussa säädelään ulkomaalaisen oleskelusta ja erilaisista oleskeluluvista.

Toimeentulovaatimuksesta poikkeaminen

Lakiehdotuksen 39 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Tällainen toimeentulovaatimus saattaa tiukasti sovellettuina johtaa lopputulokseen, jossa oleskeluluvan myöntämistä tukevat muut merkittävät syyt, keskeisimpinä perhesyyt tai humanitaariset syyt, sivuutetaan. Hallintovaliokunta onkin lisännyt lapsen etuun perustuvan poikkeuksen pykälään. Lainkohdan mukainen mahdollisuus yksittäistapauksissa poiketa pääsäännöstä vain, mikäli siihen on *poikkeuksellisen* painava syy, on kuitenkin liian tiukka ja saattaa edelleen sivuuttaa esimerkiksi humanitaariset syyt. Sana poikkeuksellinen tulisi poistaa ja voimassa oleva pykälämuotoilu säilyttää tältä osin.

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Hallituksen esityksen 56 §:ssä ehdotetaan EU:n harmonisaatioon viitaten pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi neljän vuoden asumisaikaa nykyisen kahden vuoden sijaan. Kyse on kuitenkin EU:n minimisäännöksistä, joten jäsenvaltioille jää oikeus poiketa niistä edullisempaan suuntaan. Muutos hidastaisi ulkomaalaisten kotoutumista Suomeen, koska epävarmuus oleskeluoikeuden jatkumisesta pitkittyisi. Tällaiseen ulkomaalaisen aseman heikentämiseen nykyisestä käytännöstä ei ole esitetty riittäviä perusteita. Voimassa oleva kahden vuoden määräaika tulisi säilyttää.

Jatko-oleskeluluvan saaminen avioeron jälkeen

Jatko-oleskeluluvan saaminen on usein vaikeaa tilanteissa, joissa ulkomaalaisen ja suomalaisen välinen avioliitto purkautuu puolison väkivaltai-

suuden vuoksi. Käytännössä monet ulkomaalaiset naiset joutuvat sietämään parisuhde- tai perheväkivaltaa turvatakseen mahdollisuutensa pysyvän oleskeluluvan saamiseen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan (TyVL 1/2004 vp) katsonut, että tämä ei ole sopusoinnussa ihmisoikeuksia kunnioittavan oikeusvaltion periaatteiden kanssa ja asettaa vaatimuksia säännöksen tulkintakäytännölle. Hallintovaliokunta ei ole kuitenkaan kyseistä tulkintaohjetta mietintöönsä sisällyttänyt.

On erittäin tärkeää, että säännöksiä sovelletaan siten, että jatkoluvan saaminen edellä mainituissa tilanteissa turvataan.

Opiskelijat

Hallituksen esitys ei tarjoa keinoja vastata työvoiman tarpeeseen Suomessa kaikilta osin. Ulkomaalaisten opiskelijoiden oleskelulupaongelmien ratkaiseminen opintojen loputtua ei olisi ristiriidassa ulkomaalaislain tavoitteiden tai muiden poliittisten tavoitteiden kanssa, mutta riittäviin muutoksiin ei ole tässäkään hallituksen esityksessä ryhdytty. Esityksessä ei ole varauduttu suomalaisista oppilaitoksista valmistuneiden ulkomaalaisten mahdollisuuksiin pyrkiä ottamaan täältä vastaan päätoimista työtä. Ulkomaalaiset opiskelijat kuitenkin voisivat valmistuttuaan koulutettuina, kielitaitoisina ja pitkään Suomessa asuneina vastata työvoiman tarpeeseen.

Opiskelijan mahdollisuus jäädä Suomeen töihin opintojen päätyttyä

Tilanne paranee ulkomaalaisten opiskelijoiden osalta siinä suhteessa, että hallituksen esityksessä on luovuttu periaatteesta, jonka mukaan opiskelijoiden tulisi palata aina kotimaahansa heti opintojen päätyttyä, vaan jatkossa heillä on mahdollisuus tietäen edellytyksin jäädä opintojen jälkeen Suomeen odottamaan jatko-oleskelulupahakemuksen käsittelyä. Järjestely on kuitenkin kankea, eikä takaa läheskään aina tätä mahdollisuutta käytännössä. Vaikka opiskelijalla olisi työpaikka, työperusteisen oleskeluluvan käsittely kestää niin kauan, että käytännössä

opiskelija ei voi yleensä jäädä suoraan Suomeen työskentelemään valmistumisensa jälkeen. Laki ei myöskään aina mahdollista työnhakua Suomesta käsin valmistumisen jälkeen. Opiskelijan oleskelulupa myönnetään vuodeksi kerrallaan. Työnhakujakso on kuitenkin usein ehdoton edellytys sille, että opiskelija todella voisi jäädä Suomeen töihin.

Olisi tärkeää, että lainsäädäntö mahdollistaisi menettelyn, jonka mukaisesti ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa opiskelujen päätyttyä sillä perusteella, että henkilö etsii töitä Suomesta. Lisäksi olisi tärkeää, että tällaisen myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloaika voisi olla ainakin kuuden kuukauden pituinen. Vihreät ovat esittäneet rinnakkaislakialoitteessaan näitä mahdollisuuksia kirjattavaksi ulkomaalaislakiin. Hallintovaliokunta toteaa mietinnössään, että ehdotuksia on tarpeen vielä erikseen selvittää, kuten sitä, miten opintonsa päättäneen opiskelijan toimeentulo turvataan työnhakujakson aikana ja mikä on tällaisen luvan suhde Suomessa jo työssä olevaan ulkomaalaiseen, jonka työsuhde on päättynyt.

Opiskelijan työntekomahdollisuus opintojen aikana

Opiskelijan oleskelulupa rajoittaa opiskelijan työnteon muina kuin loma-aikoina 20 tuntiin viikossa. Työnteko kuitenkin tukee opiskelijoiden sopeutumista suomalaisille työmarkkinoille ja siitä saatava palkka opiskelujen etenemistä. Suurin osa ulkomaalaisista opiskelijoista ei saa opintotukea, vaan he opiskelevat säästöjen, apurahojen ja palkan turvin. Työnteko ei syrjäytä ulkomaalaisten opiskelijoiden kohdalla opiskelua, sillä ulkomaalaisten opiskelijoiden opintomenestystä seurataan, ja näyttö opintojen etenemisestä on yksi jatkoluvan saannin edellytyksistä. Olisi tarkoituksenmukaista, että työnteon rajoitukset poistettaisiin laista opiskelijoiden osalta.

Hallintovaliokunta katsoo mietinnössään, että rajaton työntekomahdollisuus opiskeluaikana olisi ristiriidassa oleskelun päätarkoituksen kanssa, mutta huomauttaa, että viikkokohtainen

työmäärän tarkastelu ei kuitenkaan välttämättä ole luonteivin aikajänne.

Sisäasiainministeriön hanke

Hallintovaliokunta on kirjannut mietintöönsä useita ulkomaisten opiskelijoiden asemaa koskevia selvitysvaatimuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomessa koulutetulla ulkomaalaisella on mahdollisuus jäädä työhön täällä tarjolla oleviin työpaikkoihin. Seikan merkitys korostuu suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoo lausunnossaan, että Suomessa opiskelevien ulkomaalaisten merkitystä tulee korostaa suomalaisen yhteiskunnan tuntevana ja mahdollisesti jopa kotimaisia kieliä osaavana työvoimaresursina ja että valmistumisvaiheessa olevien opiskelijoiden oleskelulupien muuttamisen työntekijän oleskeluluviksi tulisi olla mahdollisimman joustavaa. Hallintovaliokunnan mietinnön lausumassa edellytetään hallituksen seuraavan tarkkaan uuden ulkomaalaislain toimivuutta ja soveltamista ottaen seurannassa huomioon mm. ulkomaalaisten opiskelijoiden työnteko-oikeuden helpottaminen ja laajentaminen.

On huomattava, että sisäasiainministeriö on päättänyt asettaa hankkeen, jossa selvitetään, onko tarvetta lisätoimenpiteille helpottamaan ulkomaalaisten opiskelijoiden Suomeen töihin jäämistä opiskelujen jälkeen ja opintojen aikaista työnteko-oikeutta koskevien rajoitusten lieventämiselle tai mahdollisesti kokonaan poistamiselle. Selvitys tulee toteuttaa pikaisesti ja siinä tulee ottaa edellä esitetyt seikat huomioon.

Ulkomaalaisen työntekijän asema

Työlupamenettelyn uudistaminen

Ulkomaalaisten osuus suomalaisesta työvoimasta kasvaa koko ajan. Suomi myös tarvitsee ulkomaista työvoimaa vuosi vuodelta yhä enemmän. Hallituksen työlupamenettelyn uudistusesitykset ovat suurimmalta osin perusteltuja ja helpottavat ulkomaalaisen työntekijän oleskelulupamenettelyä sekä selkiyttävät ja tarkentavat viranomaisten toimivaltaa. Esityksessä on kuitenkin kohtia, joihin mm. työelämä- ja tasa-arvo-

liokunta on kiinnittänyt huomiota. Olisi tärkeää, että ensimmäinen määräaikainen työntekijän oleskelulupa voitaisiin myöntää nykyistä ulkomaalaislakia vastaavasti vähintään yhdeksi vuodeksi ja mahdollisuutta myöntää lupa kahdeksi vuodeksi ei kytkettäisi määräaikaiseen työhön. Työnteko-oikeus olisi lisäksi järkevää mahdollistaa ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa perheenjäsenyyden perusteella, sekä ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa tilapäisen oleskeluluvan nojalla työskentelevän ulkomaalaisen perheenjäsenenä. Hallintovaliokunta edellyttää mietintöön sisältyvässä lausumassaan, että valtioneuvosto seuraa ulkomaalaislain toimivuutta ottaen huomioon ulkomaalaisten työnteko-oikeuden helpottaminen ja laajentaminen. Tässä seurannassa ja täydennysesitysten valmistelussa tulee ottaa mm. yllä esitetyt seikat huomioon.

Valtakunnallisten työmarkkinajärjestöjen kanneoikeus

Työlainsäädännön ja työehtojen noudattamisen valvonta on ulkomaalaisen työvoiman osuuden kasvaessa aikaisempaa suurempi haaste. Valvonnan tehostaminen on ensiarvoisen tärkeää. Varsin tavallista on edelleen esimerkiksi se, että ulkomaalaiselle työntekijälle maksetaan matalampaa palkkaa kuin suomalaiselle työtoverilleen. Myös suoranaista ulkomaisen työvoiman väärinkäyttöä esiintyy. On tullut ilmi, että työtä tehdään ja teetetään ilman laillisia lupia ja sopimuksia. Työntekijän oikeusturva on tällaisessa tilanteessa mitätön ja työntekijä on erilaisen painostuksen ja mielivallan helppo kohde. Työntekijät eivät alistetussa asemassaan ole käytännössä vieneet esim. alipalkkausasioita oikeuskäsittelyyn. Toisaalta viranomaisten valvontamahdollisuudet ovat rajatut resurssien ollessa niukka.

Tulee muistaa, että työvoiman halu tulla Suomeen riippuu aina mm. siitä, minkälaista työsuhdeturvaa, sosiaalista turvaverkkoa ja henkilöstöpolitiikkaa täällä pystytään tulijalle tarjoamaan. Jo nyt on EU:n jäsenmaissa havaittavissa kilpailua varsinkin korkeasti koulutetusta työvoimasta.

Työmarkkinajärjestöt ovat yhteisessä kannanotossaan 27.4.2001 todenneet, että työntekijöitä tulee kohdella työmarkkinoilla tasavertaisesti heidän kansalaisuudestaan riippumatta ja että suomalaisilla työmarkkinoilla noudatetaan suomalaisia työehtoja kaikilla työpaikoilla ja kaikissa työsuhteissa työnteon muodoista riippumatta. SAK on esittänyt kanneoikeutta valtakunnallisille työntekijäjärjestöille (ja työnantajajärjestöille). Lainsäädännön kehittämistä pohtinut työministeriön työryhmä on todennut muistiossaan, että järjestöjen kanneoikeus voisi helpottaa valvontaviranomaisten resurssipulaa.

Kanneoikeutta koskeva muutos tulisi lisätä edustaja Tennilän esittämän aloitteen (LA 163/2003 vp) mukaisesti ulkomaalaislain 212 §:ään siten, että valtakunnallisille työmarkkinajärjestöille annetaan oikeus kanteen nostamiseen siltä osin kuin kyse on oikeuksista tai velvollisuuksista, jotka liittyvät ulkomaisen työvoiman käyttöön tai ulkomaalaisten työntekijöiden työehtoihin.

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteet ja maasta poistaminen

Rikosepäily ja -tuomio pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteenä

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 57 §:ssä ehdotetaan säänneltäväksi pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteistä. Esteiden sääntely vaikuttaa yksilön perusoikeuksiin muun muassa rajoituksena liikkumisvapautteen ja perhe-elämän suojaan, minkä vuoksi säännösten tulisi olla täsmällisiä. Esitetty sääntely on liian ankara: pysyvä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty vankeutta, ja jopa niissä tapauksissa, joissa ulkomaalainen on pelkästään epäiltynä tällaisesta rikoksesta. Tämä mahdollistaa muun muassa jo parin liikennenerikkomuksen johdosta pysyvän oleskeluluvan epäämisen. Jopa useita vuosia Suomessa asuneelta perheen Suomeen perustaneelta henkilöltä voitaisiin evätä pysyvä oleskelulupa tällaisella perusteella. Rikoksesta tuomitun rangaistuksen ei tarvitse olla edes lainvoimainen.

Lopputuloksena on kohtuuton niin ulkomaalaisen oikeusturvan kuin perhe-elämän suojan kannalta. Säännöksen soveltaminen voi myös johtaa ristiriitaan suhteellisuusperiaatteen kannalta. Korkein hallinto-oikeus onkin palauttanut tämänkaltaisia päätöksiä suhteellisuusperiaatteen vastaisina Ulkomaalaisvirastoon uudelleen käsiteltäväksi, koska se on katsonut, että syyllistymistä edellämainitunlaisiin rikoksiin ei voida pitää nykyisen ulkomaalaislain 16.5 §:n mukaisena "erityisenä syynä", jota kyseisessä lainkohdassa tarkoitetaan (ks. mm. KHO 26.10.1999/2862). Hallintovaliokunta esittää mietinnössään pykälään lisättäväksi kokonaisuutensa vaatimuksen. Pykälää tulisi lisäksi muuttaa niin, että pysyvä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalainen on saanut lainvoimaisen tuomion rikoksesta, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta.

Rikosepäily ja -tuomio maasta käännyttämisen tai karkottamisen perusteena

Lakiehdotuksen 148 §:ssä säädetään käännyttämisen perusteista. Pykälän 1 momentin 8 kohdassa käännyttämisen edellytykseksi riittäisi pelkkä perusteltu syy epäillä ulkomaalaisen syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty Suomessa vankeusrangaistus, tai perusteltu syy epäillä ulkomaalaisen syyllistyneen toistuvasti rikoksiin. Saman momentin 9 kohdassa ehdotetaan säänneltäväksi mahdollisuus käännyttää ulkomaalainen sillä perusteella, että hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen. Tämä säännös mahdollistaa jälleen esimerkiksi erilaisten liikennenerikkomuksien johdosta tapahtuvan käännyttämisen. Myös nämä lainkohdat tulisi muuttaa edellä esitetyllä tavalla niin, että vaatimukseksi on lainvoimainen tuomio rikoksesta, josta säädetty enimmäisrangaistus on yksi vuosi vankeutta. Edellä esitetyin perustein samalla tavoin tulisi muuttaa lisäksi 149 §:n 1 momentin 2 kohta, jossa säädetään ulkomaalaisen karkottamisesta rikosperusteella. Myös nykyinen laki tältä kohdin edellyttää, että rikostuomio on lainvoimainen, perustelujen lainkohdan muuttamiselle ei esitetä.

Turvallinen turvapaikkamaa ja alkuperämaa sekä hakemusten edellytysten yksilöllinen arviointi

Käsitteet turvallinen turvapaikkamaa ja turvallinen alkuperämaa ovat ongelmallisia. Tällaisia käsitteellisiä apuvälineitä on usein pidetty Geneven pakolaissopimuksen hengen vastaisina. Turvapaikkamenettelyn peruseräite on ulkomaalaislakiehdotuksen 98 §:n 2 momentin mukaisesti yksilöllinen tutkinta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan hyväksynyt näiden käsitteiden käytön perus- ja ihmisoikeuksien kannalta vain sillä edellytyksellä, että hakemusten edellytykset tutkitaan kunkin hakijan osalta riittävän yksilöllisesti. Se on lisäksi todennut, että hakemuksia ei pidä ratkaista pelkästään hakijan alkuperämaassa vallitsevan yleisen tilanteen perusteella. Myös yleensä turvallisessa demokraattisessa maassa saattaa esiintyä tilanteita, joissa jotkut yksilöt tai ihmisryhmät eivät ole välttämättä turvassa. Valtio saattaa olla esimerkiksi kykenemätön tarjoamaan suojaa etniseen alkuperään tai naiseuteen perustuvaa väkivaltaa vastaan. Tästä syystä pelkästään valtion toimien tutkiminen ei koskaan riitä arvioitaessa sitä, onko maa hakijalle turvallinen. Päätöksenteossa tulisi soveltaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontakäytäntöä, jonka mukaisesti kidutuksen sekä epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto ulottuu myös tekoihin, jotka ovat ihmisarvoa loukkaavia esimerkiksi niin, että karkeasti nöyryytetään henkilöä muiden edessä tai henkilöltä evätään oikeus välttämättömään hoitoon.

Turvallisen alkuperämaan käsitettä sovellettiin Slovakian romanien hakemuksia käsiteltäessä. Hallintovaliokunta toteaa mietinnössään, että turvapaikkasäännöksiä ei ole rakennettu siltä pohjalta, että unionin kansalaiset isoin joukoin liikkuisivat maasta toiseen hakemassa turvapaikkaa. On kuitenkin huomattava, että tuoreiden kansainvälisten raporttien (mm. YK:n ihmisoikeuskomitea) perusteella on mahdollista, että joukossa on saattanut olla turvapaikan tar-

peessa olevia pakkosteriloituja tai pakkosteriloinnin uhan alla eläviä naisia.

Jotta turvapaikkahakemuksen edellytysten yksilöllinen tutkinta voidaan turvata, tulee turvallisen turvapaikka- ja alkuperämaan arvioinnin lähteä aina yksilö- ja tapauskohtaisesta harkinnasta. Mikään maa ei ole aina kaikissa tapauksissa kaikille turvallinen. Esityksessä turvallisen alkuperämaan ja turvapaikkamaan kriteerit ovat yleisiä ja niiden perusteella luonnehditaan maan yhteiskuntajärjestystä hyvin yleisellä tasolla. Vaikka lakiehdotuksen perusteluissa näkyy ajatus siitä, että turvallinen alkuperämaa määritetään jokaisen hakijan kohdalla yksilöllisesti ja jokainen hakemus käsitellään tapauskohtaisesti, tulisi tämä vaatimus lisätä myös lainkohtiin. Lakiehdotuksen 99 ja 100 §:n 1 momentin loppuun tulisi lisätä, että maan tulee noudattaa ihmisoikeussopimuksia niin, ettei hakijalla ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa. Lisäksi 99 ja 100 §:ään tulisi lisätä toinen momentti, jonka mukaan mitään maata ei tule määritellä yleisesti kaikille turvallisesti turvapaikkamaaksi, vaan turvapaikkamaan turvallisuus tulee arvioida aina yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti. Ehdotuksen 100 §:n 3 momentiksi siirtyvän 2 momentin alkua tulisi uudelleen muotoilla niin, että siitä käy ilmi, että yksilöllisen ja tapauskohtaisen arvioinnin lisäksi turvallisuutta tulee arvioida momentissa kirjatulla maata koskevilla yleisillä kriteereillä. Näin turvapaikkahakemuksen edellytysten yksilöllinen ja tapauskohtainen arviointi olisi paremmin turvattu lakia sovellettaessa.

Turvapaikkamenettely

Turvapaikkahakemusten käsittelyaikojen pituuteen voidaan puuttua mm. resursseja ja koulutusta lisäämällä sekä turhaa byrokratiaa vähentämällä. Jo pelkästään näillä toimilla viranomais-toiminnan tehostaminen johtaisi Suomessa toteutuneiden käsittelyaikojen haluttuun lyheneemiseen ilman, että vaarannetaan yksilöllinen turvapaikkahakemuksen edellytysten arviointi ja hakijan oikeusturva.

Hakemuksen perusteettomuus ja epäuskottava väite

Lakiehdotuksen 101 §:ssä säädetään siitä, milloin hakemus voidaan hylätä ilmeisen perusteettomana. Pykälän 1 kohdan mukaan hakemus voidaan katsoa perusteettomaksi myös silloin, jos hakemuksen perusteeksi esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia. Tällainen mahdollisuus ei sisälly voimassa olevaan lakiin. Kestäviä perusteluita lainkohdan muuttamiselle ei esitetä. Epäuskottava väite ei määritelmänä perustu faktaan, ja se tulisi poistaa laista.

Nopeutettu menettely

Laki edellyttää myös nopeutetussa menettelyssä hakemuksen edellytysten yksilöllistä arviointia. Jos hakemus hylätään ilmeisen perusteettomana, käsitellään se hallituksen esityksen mukaan 103 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti nopeutetussa menettelyssä. Lakiehdotuksen 103 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan myös silloin, jos hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, käsitellään hakemus nopeutetussa menettelyssä. Normaali menettely on turvapaikanhakijan oikeusturvan suojelemiseksi pääsääntö lain mukaan. Näistä syistä, jos hakemusta ei ole katsottu perusteettomaksi sillä perusteella, että hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta (101§), tulisi hakemus käsitellä normaalissa menettelyssä. Pykälän 2 momentin 1 kohta tulisi poistaa.

7 päivän menettely

Hallituksen esitykseen sisältyvässä 104 §:ssä säädetään menettelystä, jonka mukaan hakemus on ratkaistava seitsemän päivän kuluessa puhuttelepöytäkirjasta, jos hakijan katsotaan saapuneen turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta. Tulee huomata, että vuonna 2000 säädetty pykälä liittyi sellaiseen uudistusesitykseen, jossa Ulkomaalaisviraston hylkäävät päätökset esitettiin alun perin alistettavaksi Helsingin hallinto-oikeudelle. Alistusmenettelystä kuitenkin luovuttiin. Menettely tarkoittaa käytännössä sitä, että viranomaisen on pakotettu mekaaniseen käsittelyyn eikä yksilöllinen käsittely ole mahdollista. Pykälä on näin ristiriidassa lain

98 §:n 2 momentin velvoitteen kanssa ja tulisi poistaa.

Turvapaikanhakijan muutoksenhakumahdollisuus turvapaikkapäätökseen

Nopeutettuun menettelyyn liittyy olennaisesti ns. pikakäännytysmahdollisuus. Nopeutettu menettely pikakäännytysmahdollisuuksineen on saanut voimakasta kritiikkiä sekä suomalaisilta alan asiantuntijoilta että myös kansainvälisesti Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaiselta komissiolta (ECRI) ja YK:n pakolaisjärjestöltä (UNHCR). Nykyistä nopeutettua menettelyä on kritisoitu monimutkaiseksi ja sen on katsottu selkeästi heikentäneen turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. ECRI onkin suosittanut Suomelle nopeutetun menettelyn uudelleentarkastelua.

Kansainvälistä suojelua hakevilla henkilöillä on korostunut oikeussuojan tarve heidän valitusasiansa koskiessa perustavaa laatua olevia perus- ja ihmisoikeuksia saada suojaa vainoa, kidutusta ja epäinhimillistä kohtelua vastaan. Jos nopeutettu menettely sallitaan, tulee turvapaikanhakijan muutoksenhakumahdollisuus taata ja oikeusturvan toteutumisesta huolehtia. Laki esityksen 201 §:n mukaan käännytyspäätös kyseisissä tapauksissa voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta joko heti tai kahdeksantena päivänä päätöksen tiedoksiantamisesta, ellei hallinto-oikeus kiellä täytäntöönpanoa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa käsiteltävien tapausten valossa (mm. Jabari v. Turkki, 11.7.2000, EIT) valituksella tulee myös nopeutetussa menettelyssä olla täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus, jos siinä esitetään perusteltu väite valittajan ihmisoikeuksien loukkaamisesta maasta poistamisen seurauksena. EIT on katsonut maasta poistamisen voivan rikkoa Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen 13 artiklan oikeutta tehokkaaseen muutoksenhakuineen. Myös perustuslakivaliokunta on katsonut yksittäistapauksissa olevan mahdollista, että maasta käännäminen ennen valituksen ratkaisemista on ristiriidassa sopimuksen kanssa.

Nopeutettu turvapaikkamenettely on menettelynä vaativa, joten oikeusturvan tulee olla toimiva. Muutoksenhakuoikeus, joka ei lykkää täytäntöönpanoa, jää teoreettiseksi. Käytännössä hakijan tulisi lyhyen ajan, kahdeksan vuorokauden sisällä kyetä hankkimaan oikeusavustaja ja tulkki sekä keräämään vastaanäyttöä esimerkiksi väitteelle hakemuksen ilmeisestä perusteettomuudesta. Lisäksi Helsingin hallinto-oikeuden tulisi ehtiä antaa asiassa ratkaisu. Onkin tärkeää, että myös nopeutetussa menettelyssä valitus lykkää maasta käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanoa. Menettely, jossa valittajaa ei saa poistaa maasta ennen kuin Helsingin hallinto-oikeus on tosiasiallisesti ehtinyt ottaa kantaa valitukseen ja täytäntöönpanokelpoisuuteen, turvaa ensisijaisen tärkeän valittajan oikeuden tehokkaaseen muutoksenhakukeinoon. Kun asia ulkomaalaislain 199 §:n nojalla voidaan ratkaista esittelystä yhden tuomarin ko-

koonpanolla, ei asian käsittely vaadi kohtuuttoman pitkää aikaa. Myös perustuslakivaliokunta on todennut, että käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon kiirehtiminen vaikuttaa aiheettomalta verrattuna käsittelyn vaatimaan kokonaisaikaan. Ehdotuksen 201 § tulisi muuttaa niin, että päätös voidaan panna täytäntöön vasta sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on ratkaissut täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Vastalauseen muutosehdotukset) ja

että 1. lakiehdotuksen 52 ja 54 §:n perustelut hyväksytään muutettuina (Vastalauseen perusteluehdotukset).

Vastalauseen muutosehdotukset

1.

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku	3 luku
Yleiset säännökset	Viisumit
1—10 § (Kuten HaVM)	17—32 § (Kuten HaVM)
2 luku	4 luku
Maahantulo	Oleskelu
11—16 § (Kuten HaVM)	<i>Yleisiä säännöksiä</i>
	33—38 § (Kuten HaVM)

39 §

Toimeentulo vaatimus oleskelulupaa myönnettäessä

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on (*poist.*) painava syy (*poist.*). Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella.

(2—4 mom. kuten HaVM)

Oleskelu, liikkuminen ja kauttakulku

40—44 §
(Kuten HaVM)

Määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisen edellytykset

45—53 §
(Kuten HaVM)

Edellytykset jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi

54 ja 55 §
(Kuten HaVM)

56 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, ovat olemassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä. Oleskelua pidetään yhtäjaksoisena, jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta.

Kahden vuoden määräaika lasketaan maahantulopäivästä, jos ulkomaalaisella on maahan saa-

puessaan ollut oleskelulupa jatkuvaa maassa oleskelua varten. Jos oleskelulupaa on haettu Suomessa, kahden vuoden määräaika lasketaan ensimmäistä jatkuvaa maassa oleskelua varten myönnetyn määräaikaisen oleskeluluvan alkamispäivästä.

Jos henkilö on saanut oleskeluluvan pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteella, kahden vuoden määräaika lasketaan maahantulopäivästä.

57 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteet

Pysyvä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalainen on saanut lainvoimaisen tuomion rikoksesta, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta.

(2 ja 3 mom. kuten HaVM)

Oleskeluluvan peruuttaminen ja raukeaminen

58 ja 59 §
(Kuten HaVM)

Lupamenettely ja toimivaltaiset viranomaiset

60—69 §
(Kuten HaVM)

5 luku

Työnteko*Säännökset työntekijän ja elinkeinoharjoittajan oleskeluluvasta*

70—78 §
(Kuten HaVM)

Työnteko ilman työntekijän oleskelulupaa

79—81 §
(Kuten HaVM)

Menettely ja toimivaltaiset viranomaiset

82—86 §
(Kuten HaVM)

6 luku

Kansainvälinen suojele*Edellytykset kansainvälisen suojele
antamiselle*

87—93 §
(Kuten HaVM)

Turvapaikkamenettelyt

94—98 §
(Kuten HaVM)

99 §

Hakijan turvallinen turvapaikkamaa

Hakijalle turvalliseksi turvapaikkamaaksi voidaan hakemusta turvapaikkamenettelyssä ratkaistaessa katsoa valtio, joka ilman maantieteellistä varaumaa on liittynyt pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 8/1976) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen (SopS 60/1989) ja noudattaa niitä *niin, ettei hakijalla ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa.*

Mitään maata ei tule määritellä yleisesti kaikille turvalliseksi turvapaikkamaaksi, vaan turvapaikkamaan turvallisuus tulee arvioida aina yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti. (Uusi 2 mom.)

100 §

Alkuperämaan turvallisuuden arviointi

(1 mom. kuten HaVM)

Mitään maata ei tule määritellä yleisesti kaikille turvalliseksi alkuperämaaksi, vaan alkuperämaan turvallisuus tulee arvioida aina yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti. (Uusi 2 mom.)

Turvallisen alkuperämaan arvioinnissa tulee ottaa yksilöllisen ja tapauskohtaisen arvioinnin lisäksi huomioon:

(1—3 kohta kuten HaVM:n 2 mom. 1—3 kohta)

101 §

Ilmeisen tarpeeton hakemus

Hakemus voidaan hylätä ilmeisen perusteetomana, jos:

1) perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin (*poist.*);

(2 kohta kuten HaVM)

3) hakija on saapunut turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa (*poist.*).

102 §

(Kuten HaVM)

103 §

Hakemuksen tutkimatta jättäminen ja nopeutetun menettelyn käyttäminen

(1 mom. kuten HaVM)

Kansainvälistä suojeleä koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, kun:

(1 kohta *poist.*)

(1 ja 2 kohta kuten HaVM:n 2 mom. 2 ja 3 kohta)

104 §

(*Poist.*)

104 (105) §
(Kuten HaVM)

<p><i>Pakolaisuus</i></p> <p>105—107 (106—108) § (Kuten HaVM)</p> <p><i>Tilapäinen suojelu</i></p> <p>108—110 (109—111) § (Kuten HaVM)</p> <p><i>Oleskeluluvan myöntäminen ja toimivalta</i></p> <p>111—116 (112—117) § (Kuten HaVM)</p> <p>7 luku</p> <p>Turvaamistoimet</p> <p>117—132 (118—133) § (Kuten HaVM)</p> <p>8 luku</p> <p>Ulkomaalaiselle Suomessa myönnettävät matkustusasiakirjat</p> <p>133—140 (134—141) § (Kuten HaVM)</p> <p>9 luku</p> <p>Maasta poistaminen</p> <p><i>Määritelmät</i></p> <p>141—143 (142—144) § (Kuten HaVM)</p> <p><i>Maasta poistamista koskevat yleiset säännökset</i></p> <p>144 (145) §</p> <p><i>Kuuleminen</i></p> <p>Ulkomaalaiselle, hänen Suomessa olevalle aviopuolisolleen tai tähän rinnastettavalle, vanhemmille sekä lapsille, jotka täyttävät lain</p>	<p>6 §:ssä säädetyn kuulemisedellytyksen, on varattava tilaisuus tulla kuulluksi häntä koskevassa käännyttämistä, karkottamista tai maahantuloikiellon määräämistä koskevassa asiassa.</p> <p>145 ja 146 (146 ja 147) § (Kuten HaVM)</p> <p><i>Maasta poistamisen perusteet ja maahantuloikielto</i></p> <p>147 (148) §</p> <p><i>Käännyttämisen perusteet</i></p> <p>Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos:</p> <p>(1 kohta kuten HaVM)</p> <p>2) hän kieltäytyy antamasta tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa (<i>poist.</i>) näistä vääriä tietoja;</p> <p>3) hän on viisumia tai oleskelulupaa hakieksaan antanut (<i>poist.</i>) henkilöllisyyttään tai matkansa koskevia, viisumin tai oleskeluluvan myöntämiseen vaikuttaneita vääriä tietoja;</p> <p>(4—7 kohta kuten HaVM)</p> <p>8) hänen voidaan tuomitun vankeusrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikokseen, josta on Suomessa säädetty <i>enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta</i>;</p> <p>9) hän on Suomessa oleskelunsa aikana saanut lainvoimaisen tuomion rikoksesta, josta on säädetty <i>enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta</i>;</p> <p>(10 ja 11 kohta kuten HaVM) (2 mom. kuten HaVM)</p> <p>148 (149) §</p> <p><i>Maasta karkottamisen perusteet</i></p> <p>Maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen:</p> <p>(1 kohta kuten HaVM)</p> <p>2) joka on saanut lainvoimaisen tuomion rikoksesta, josta on säädetty <i>enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta</i>, taikka jon-</p>
---	---

ka tuomioistuim on todennut syyllistyneen toistuvasti rikoksiin;

(3 ja 4 kohta kuten HaVM)
(2 ja 3 mom. kuten HaVM)

149 (150) §
(Kuten HaVM)

Toimivaltaiset viranomaiset

150 ja 151 (151 ja 152) §
(Kuten HaVM)

10 luku

Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelu

152—171 (153—172) §
(Kuten HaVM)

11 luku

Liikenteenharjoittajan velvollisuudet ja seuraamusmaksu

172—183 (173—184) §
(Kuten HaVM)

12 luku

Rangaistussäännökset

184—188 (185—189) §
(Kuten HaVM)

13 luku

Oikeusturva

189—199 (190—200) §
(Kuten HaVM)

200 (201) §

Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

(1 mom. kuten HaVM)

Jos päätös käännyttämisestä on tehty 103 §:n 1 momentin tai pykälän 2 momentin 2 kohdan nojalla, päätös voidaan panna täytäntöön *vasta, kun hallinto-oikeus on ratkaissut täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen.*

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 1 momentin (*poist.*) nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla (*poist.*), jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön *vasta* sen jälkeen, *kun hallinto-oikeus on ratkaissut täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen. (Poist.)*

201 (202) §
(Kuten HaVM)

14 luku

Erinäiset säännökset

202—210 (203—211) §
(Kuten HaVM)

211 (212) §

Valvonta

(1 ja 2 mom. kuten HaVM)

Oikeus tässä laissa tarkoitettuihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuvan kanteen nostamiseen on valtakunnallisilla työmarkkinajärjestöillä siltä osin kuin kyse on ulkomaisen työvoiman käytöstä ja ulkomaalaisten työntekijöiden työehdoista. (Uusi 3 mom.)

212 (213) §
(Kuten HaVM)

15 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

213 ja 214 (214 ja 215) §
(Kuten HaVM)

Vastalauseen perusteluehdotukset

1. Ehdotan, että 52 §:n perustelujen toisen kappaleen loppuun lisätään seuraava virke: *"Koska perheen yhdistämisessä lapsen etu on ensisijainen lähtökohta, hallintovaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan käsitykseen."*

Lisäksi ehdotan perustelujen kaksi seuraavaa kappaletta poistettaviksi.

2. Ehdotan, että 54 §:n perustelujen loppuun lisätään uusi kappale: *"Jatko-oleskeluluvan saaminen on usein vaikeaa tilanteissa, joissa ulko-*

maalaisen ja suomalaisen välinen avioliitto purkautuu puolison väkivaltaisuu- den vuoksi. Käytännössä monet ulkomaalaiset naiset joutuvat sietämään parisuhde- tai perheväkivaltaa turvatakseen mahdollisuutensa pysyvän oleskeluluvan saamiseen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan (TyVL 1/2004 vp) katsonut, että tämä ei ole sopusoinnussa ihmisoikeuksia kunnioittavan oikeusvaltion periaatteiden kanssa, ja vaatii, että säännöksiä tulkitaan siten, että jatkoluvan saaminen edellä mainituissa tilanteissa turvataan. Hallintovaliokunta yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan käsitykseen."

Helsingissä 2 päivänä huhtikuuta 2004

Rosa Meriläinen /vihr