

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia puutteita.

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 143/2002 vp Torstai 13.2.2003 kello 09.30

4. HE 265/2002 vp ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen perustuslakivaliokunnalle seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2002 vp.).

1. Yleistä

Hallitus on tehnyt Eduskunnalle esityksen laiksi ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä yhtenäistetään useiden vuosien ajan muutospaineiden alla ollut ja usein yksityiskohdiltaan muutettu ulkomaalaislaki. Hallitus katsoo uudella lailla toteutettavan ja edistettävän hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lisäksi katsotaan edistettävän hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen. Lähtökohtaisesti esitetty kokonaisuudistus on monin osin parannus nykytilaan. Kuitenkin esitys vaikuttaa massiivisuudessaan osin heikosti valmistellulta, systematiikaltaan sekavalta ja se myös sisältää hyvistä ja kannatettavista lähtökohdistaan huolimatta useita huomattavia ulkomaalaisten oikeusturvaa heikentäviä kiristyksiä.

Perusoikeuskannalta esitys on mielestäni problemaattinen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten osalta (erityisesti tarkkarajaisuus- ja täsmällisyys) sekä yksityiselämän suojan, yhdenvertaisuuden sekä oikeusturvan suhteen. Esityksestä käy myös selkeästi esiin useidenerillisten muutosten aiheuttama erilaisten kategorisointien ja luokittelujen paljous, joka on ongelmallista ulkomaalaisten yhdenmukaisen kohtelun kannalta.

2. Ehdotuksen vaikutuksista yksityiselämän suojaan

Yksityiselämän suoja on sekä perus- että ihmisoikeutena suojattu oikeushyvä (PL 10 §, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla). Yksityiselämän suojaan on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa koskeva oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan myös ulkomaalaisoikeudellisten toimenpiteiden vaikutuksia koskevat ongelmat, koska usein mainitunlaisten toimenpiteiden kohteeksi joutuneet henkilöt väittävät perhe-elämänsä suojaa loukatun näiden toimenpiteiden yhteydessä. Sopimus ei sinällään tunnusta sen enempää ulkomaalaisen maahantulo- kuin maassaolo-oikeuttakaan ihmisoikeudeksi.

Yksityis- ja perhe-elämän suojan sekä yhdenvertaisuuden (PL 6 §) kannalta esityksestä nousee ongelmallisia piirteitä erilaisten ulkomaalaisryhmien kategorisoinnin suhteen. Laajamittainen kategorisointiapparaatuuri on myös omalta osaltaan varmasti aiheuttanut esityksen paisumisen kaikkiaan yli 300-sivuiseksi ja 214 pykäläiseksi, mikä on lainsäädäntö teknisestikin kritiikille altista. Ulkomaalaisryhmiä kategorisoidaan mm. suomalaisten sukujuurten mukaan kahteen eri ryhmään,

unionin alueen kansalaisiin ja muihin ulkomaalaisryhmiin. Heidän perheenjäseniinsä sovelletaan mm. erilaisia ikärajoja ja toimeentulovaatimuksia. Tämä voi johtaa lain soveltamisen, ulkomaalaisten ja lasten yhdenmukaisen kohtelun ja oikeusturvan kannalta epätoivottaviin tilanteisiin.

Suhde muihin lakeihin

Perusoikeusnäkökulmasta on kiitettävää, että ulkomaalaislain mukaisten asioiden käsittelyyn sovellettaisiin hallintolakia, jollei laissa erikseen tai toisin säädettäisi. Kuitenkin yhä ehdotetun 4 §:n 2 momentin mukaan poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sekä turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovellettaisiin poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Voimassaolevan lain mukaan turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittäminen on poliisilain mukaista poliisitutkintaa. Jaottelu voi joissakin tapauksissa johtaa erilaisten toimivaltuuksien johdosta tulkinnallisiin tilanteisiin.

Poliisitutkinnalla tarkoitetaan poliisilain 4 luvussa poliisin suorittamaa muuta kuin epäillyn rikoksen johdosta suorittamaa tutkintaa. Tärkeimmät poliisivaltuudet poliisitutkinnassa ovat kuulustelu-oikeus, pääsy tutkintakohteeseen, oikeus tarkastaa esineitä ja asiakirjoja, oikeus suorittaa tarvittavia kokeita ja oikeus ottaa tarvittavia näytteitä. Näiden toimenpiteiden edellytyksenä on myös se, että voidaan perustellusti olettaa, että siten hankittavalla selvityksellä on tärkeä merkitys asiassa. Poliisitutkintaa varten voidaan myös poliisilain 18 §:n 1 momentin nojalla tutkimuspaikka eristää yleisöltä. Mielestäni rajaamattomina poliisitutkintatoimivaltuudet kyseessä oleviin tapauksiin ovat liian laajat, ja olisikin syytä miettiä ovatko ne tässä laajuudessa tarpeellisia vai tulisiko niitä rajata ulkomaalaisasioiden erilaisten asiakokonaisuuksien osalta (mm. PolL 18.1 §:n soveltamisen suhteen).

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteet

Esityksen 57 §:ssä ehdotetaan säänneltäväksi pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteistä. Lakitasoinen yksityiskohtainen sääntely on tarpeen nykyisen lain epätasällisuuden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Kuitenkin esitetty sääntely on melkoisen ankara: pysyvä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty vankeutta ja jopa niissä tapauksissa, joissa ulkomaalainen on epäiltyä tällaisesta rikoksesta. Rikoksesta tuomitun rangaistuksen ei edes tarvitse olla lainvoimainen.

Näin laajalti formuloituna lakiehdotus mahdollistaa mm. toistuvien liikenne rikkomusten johdosta henkilöltä pysyvän oleskeluluvan epäämisen. Tilanteessa ei ole väliä, onko rangaistus tuomittu tuomioistuinkäsittelyssä vai rangaistusvaatimusmenettelyssä. Lopputulosta voinee hyvällä syyllä pitää kohtuuttomana niin ulkomaalaisen oikeusturvan kuin perhe-elämän suojan kannalta. Säännöksen soveltaminen voi myös johtaa ristiriitaan suhteellisuusperiaatteen kannalta. Jopa useita vuosia Suomessa asuneelta perheen Suomeen perustaneelta henkilöltä voitaisiin evätä pysyvä oleskelulupa. Mm. Korkein hallinto-oikeus on palauttanut useita esimerkin kaltaisia Ulkomaalaisviraston päätöksiä suhteellisuusperiaatteen vastaisina Ulkomaalaisvirastoon uudelleen käsiteltäväksi katsoen, että syyllistymistä kyseisenlaisiin rikoksiin ei voida pitää nykyisen ulkomaalaislain 16.5 §:n mukaisena "erityisenä syyinä", jota kyseisessä lainkohdassa tarkoitetaan (ks. mm. KHO 26.10.1999/2862).

3. Ehdotuksen vaikutuksista oikeusturvaan (PL 21 §)

Ulkomaalaisviraston valitusoikeus

Valtiosääntöoikeudellisesti mielestäni suurin yksilöiden oikeusturvaan liittyvä ongelma liittyy ehdotettuun Ulkomaalaisviraston valitusoikeuteen (195 §). Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Ulkomaalaisviraston valitusoikeudesta, kun kysymys on hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Ulkomaalaisviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Ulkomaalaisviraston valitusoikeus edellyttäisi hallintolainkäyttölain mukaista valitusluvan saamista. Nähdäkseni hallituksen esityksessä esitetty näkökanta on tältä osin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatiman oikeusturvan turvaamisen kannalta kestävä.

Hallituksen esityksessä katsotaan mainitunlainen oikeus tarpeelliseksi Ulkomaalaisvirastolle, koska näin estettäisiin "ne tilanteet, joissa Ulkomaalaisvirasto joutuisi käsittelemään asian uudestaan, vaikka hallintotuomioistuimen päätös saattaisikin perustua esimerkiksi *virheellisiin tietoihin*. Käytännössä Ulkomaalaisvirastolle jäisi mahdollisuus ratkaista asia uudestaan *itse oikeina pitämiensä seikkojen perusteella*, jolloin asia jouduttaisiin käsittelemään uudestaan hakijan valituksesta hallinto-oikeudessa, (ks. s. 238). Esitetty käsitys Ulkomaalaisviraston erehtymättömydestä edellä mainittujen kriteerien mukaisesti oman tietotasonsa ja arviointikykyensä suhteen herättää lievästi sanoen hämmennystä.

Hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momenttiin sisältyvä yleinen säännös viranomaisen valitusoikeudeksi voi perustua kolmeen seikkaan: asianosaisasemaan, lain nimenomaiseen säännökseen tai se voi olla johdettavissa viranomaisen valvottavana olevasta julkisesta intressistä. Myös viranomainen saattaa olla asianosaisen asemassa. Tällöin valitusoikeus määräytyy saman pykälän 1 momentin perusteella. Säännös on kuitenkin yleissäännös, jonka ei voida lähtökohtaisesti katsoa soveltuvan sovellettavaksi Ulkomaalaisvirastoon viranomaisena ("Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.") Viranomaisen valitusoikeus voi perustua myös viranomaisen valvottavana olevaan julkiseen etuun. Kyseessä on yleislauseke, jota soveltaen viranomaisen valitus voidaan tutkia, vaikka se ei olisikaan asianosaisen asemassa eikä valitusoikeudesta ole nimenomaisia säädöksiä. Valituslupia on mainitunlaisissa asioissa lähinnä myönnetty ympäristöasioita valvoville viranomaisille (ongelmajätteen sijoittamisasiat etc. ks. esim. KHO 1988 A 88).

Hallituksen esityksessä ei ole mainittu erityisempiä perusteluja sille, miksi Ulkomaalaisviraston valtion viranomaisena tulisi saada poikkeuksellisen suuri valitusoikeus lain tasoisena yksittäistä ulkomaalaista henkilöä koskevassa päätöksenteossa. Mainitunlaisissa hallinnollisissa asioissa Ulkomaalaisvirasto ei käsittäkseni voi olla asianosaisasemassa eikä Ulkomaalaisvirasto myöskään edusta käsittäkseni sellaista julkista intressiä, josta se valvovana viranomaisena voisi johtaa valitusoikeutensa. Hallituksen esityksessä laintasoisen säädöksen perusteluksi on esitetty edellä mainittua Ulkomaalaisviraston erehtymättömyyteen perustuvaa lauseketta. Mainita voi vastaavanlaisista lakitasoisista viranomaisen valitusoikeussäännöksistä, että ympäristömenettelylain 14.2. §:n mukaan lupapäätöksestä on valitusoikeus asianosaisen lisäksi sekä kunnanhallituksella että viranomaisilla, joiden tehtävänä on valvoa yleistä etua. Ulkomaalaislain soveltamisen suhteen on vaikea vetää yhtäläisyyttä mainittuihin julkisoikeudellisiin poikkeustilanteisiin. Erityisesti tilannetta

hämmentää se, että mainitun lakiesityksen 197 § 2 momentin mukaan (perusteluissa tosin puhutaan 1 momentista, ks. s. 239) Ulkomaalaisvirastolla ei olisi velvoitetta informoida hallinto-oikeutta turvapaikka-asioiden suhteen olevasta tiedosta lausunnoin - pelkät asiakirjat riittäisivät. Toisin sanoen Ulkomaalaisvirasto voisi pidättää keräämäänsä yleistietoa itsellään ja vedota kenties erehtymättömyyteensä viitaten siihen myöhemmin itsenäisenä Ulkomaalaisviraston valitusperusteena.

Turvallinen alkuperämaa ja turvapaikkamaa sekä hakemuksen tutkimatta jättäminen ja nopeutetut menettelyt

Turvallisen alkuperämaan ja turvapaikkamaan määritelmistä ja niiden soveltamisesta (99-100 §:t) voi todeta edelleen, että käsitteinä ne ovat ongelmallisia. Turvallinen alkuperämaa synnyttää helposti käsitteenä mielikuvan Geneven pakolaissopimuksen vastaisen ns. maantieteellisen varauman aikaan saamisesta valtiosisäisen oikeuden tasolla. Vaikkakin hallituksen esityksen perusteluosassa lähdetään siitä, että jokainen hakemus käsitellään yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti (ks. mm. s. 187), kyseisenlaisten luetteloiden laatiminen tosiasiallisesti ohjaa voimallisesti hallintotoimintaa.

Turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta on tilannetta vaikeuttaa lisäksi mahdollisuus 103 §:n nojalla jättää hakemus tutkimatta ja ns. nopeutetun menettelyn käyttäminen. Käytännössä tämä johtaa siihen, että tutkittaessa turvallisiksi luokitellusta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulleen hakijan hakemusta hallituksen esityksessä korostettua yksilöllistä harkintaa ei materiaalisesti suoritettane lainkaan. Nopeutettuun menettelyyn liittyy myös olennaisesti ns. pikakäännytysmahdollisuus: esityksen 201 §:n mukaan käännyttämispäätös kyseisissä tapauksissa voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus ole tehnyt hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaista kielto- tai keskeyttämispäätöstä asiassa. Ulkomaalaisen tosiasiallinen oikeusturva jää lähes hypoteettiseksi.

Kokonaisuutena katsottuna luotu hallinnollinen sääntelymekanismi pikakäännytysmahdollisuuksineen saattaa johtaa yksittäisten turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyvin ongelmallisiin tilanteisiin. Esim. Euroopan Unioniin on myös hyväksytty uusiksi jäsenvaltioiksi sellaisia valtioita, joiden nykyistä ihmisoikeustilannetta ei voida pitää vielä ideaalina. Mikäli ns. turvallisten maiden listoja todella katsotaan tarvittavan, tulisi kiinnittää vakavaa huomiota siihen, miten ihmisoikeussopimuksia todella noudatetaan niitä ratifioineissa maissa. Pelkästään kansallisten ulkoministeriöiden harjoittama tiedonhankinta tai Euroopan Unionin jäsenvaltioiden keskenään tekemä tietojenvaihto ei välttämättä anna oikeaa kuvaa kolmannen maan ihmisoikeustilanteesta.

Vähemmistövaltuutetun asema

Turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta ehdotettu vähemmistövaltuutetun tiedonsaantioikeuden vähentäminen (209 §) on erittäin huolestuttavaa. Vähemmistövaltuutettu on tärkeä ulkomaalaisten oikeusturvaa valvova viranomainen, ja hallituksen esityksessä kavennetaan vähemmistövaltuutetun kuulemista turvapaikka-asioiden käsittelyssä prosessiekonomisiin syihin vedoten: vähemmistövaltuutetulla olisi oikeus pyynnöstään tulla kuulluksi yksittäisessä tapauksessa, joka koskee turvapaikanhakijan tai ulkomaalaisen maasta karkottamista. Vähemmistövaltuutettua ei säännönmukaisesti kuultaisi näissä asioissa, (ks. s. 249). Näin ollen heräekin helposti kysymys, kuinka vähemmistövaltuutettu voi ylipäätään valvoa yksittäisen ulkomaalaisen oikeuksien toteutumista

hänelle tulevan informaation vähentyessä, mikäli yksittäinen ulkomaalainen ei ota oma-aloitteisesti yhteyttä häneen.

4. Lopuksi

Hallituksen esitys uudeksi ulkomaalaislaiksi kunnianhimoisesti pyrkii saamaan ulkomaalaislakiin useaan otteeseen tehdyt muutokset systematisoitua. Tavoite on erittäin kannatettava. Valitettavasti lopputulos on kokonaisuutena erittäin massiivinen ja osin kritiikille altis. Esityksen lähtökohtana on ollut siirtää useita asetuksentasoisia sääntelyjä lakitasolle, ja se on johtanut 214 §:n suuruiseen lakipakettiin. Osa lakitasolle siirretyistä pykälistä olisi varsin hyvin voinut olla asetustasoisia (ks. mm. 34 §: oleskelulupamerkintä).

Perusoikeuksien rajoitusten tarkkarajaisuuden ja riittävän täsmällisyyden näkökulmasta on lakiehdotuksessa myös vielä hiottavaa: esim. puhuttaessa määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisestä lakitekstissä (§. 268 ss.) säännellään useista erilaisista oleskeluluvista. Olisikin jatkopohdintien arvoista, ovatko kaikki esityksen esittämät oleskelulupakategorisoinnit todella tarpeellisia vai voisiko niitä kenties yhdistää (mm. tilapäinen oleskelulupa, määräaikainen oleskelulupa, jatkuva oleskelulupa, oleskelulupa entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle, pysyvä oleskelulupa). Luotu systematiikka on sekava ja epäselkeä sekä lukijalleen vaikeasti ymmärrettävissä. Esityksestä ei mielestäni mm. avaudu se, mikä ero on tilapäisellä ja määräaikaisella oleskeluluvalla. Myös esimerkiksi pykälät 45-46 voisi jotenkin yhdistää.

Esitys sisältää myös huolestuttavalla tavalla piilotettuja lainsäädännön tiukennuksia. Ehdotetussa lain 148 §:ssä säädetään käännättämisen perusteista. 1 momentin 8 kohdassa käännättämisen edellytykseksi riittäisi pelkkä perusteltu syy epäillä ulkomaalaisen syyllistyvän rikokseen, josta on säädetty Suomessa vankeusrangaistus tai perusteltu syy epäillä ulkomaalaisen syyllistyvän toistuvasti rikoksiin. Saman momentin 9 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuus käännättää ulkomaalainen sillä perusteella, että tämä on syyllistynyt Suomessa rikokseen, josta rikokseen, josta on tuomittu rangaistus. Tämä säännös mahdollistaa tässä muodossaan esimerkiksi erilaisten liikenneriikkomuksien johdosta tapahtuvan käännättämisen.

Lain 214 §:n siirtymäsäännöksestä voi todeta, että esitetynlainen siirtymäsäännös ei ole mielestäni mm. hyvän hallinnon edellyttämän luottamuksensuojan periaatteen mukainen ja sen soveltaminen voi johtaa myös legaliteettiperiaatteen vastaisiin seuraamuksiin yksittäisissä tilanteissa. Ottaen huomioon mm. edellä esitetyt ulkomaalaisen oikeusasemaan voimakkaasti vaikuttavat muutokset hallituksen esityksen perusteluissa ei ole esitetty riittäviä perusteluja ennen lain voimaantuloa vireillä olevien hakemusten käsittelyyn uuden lain mukaisesti.

Helsingissä, 13.2.2003

Kirsi Neiglick

Johanna Niemi-Kiesiläinen
Prosessioikeuden dosentti, tutkija

Lausunto HE 265/2002 ulkomaalaislaiksi

Perustuslakivaliokunnalle

Lakiehdotus vaikuttaa perustuvan asiantuntevaan valmisteluun. Positiivista on myös ulkomaalaisasioiden kokoaminen yhteen lakiin ja säännösten systematiikan kehittäminen. Eräistä keskeisistä ulkomaalaisten oikeuksia koskevista asioista on tähän asti säädetty alemman tasoisin säännöksin, ja tältä osin keskeisten oikeuksien nostaminen lain tasolle on tärkeä uudistus.

Pääosa uudistuksista vaikuttaa myös hyvin perustelluilta. Erityisesti ulkomaalaisten oikeusturvaa kohentavat uudistukset ovat myönteisiä. Keskustelun taso on noussut huikeasti sen jälkeen, kun kirjoitin kirjani pakolaisoikeudesta 1980-luvun lopussa.

Yleiset periaatteet

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Tämän sinänsä itsestään selvän periaatteen toteaminen laissa on myönteistä. Sen lisäksi jää kaipaamaan muita yleisiä hallinnonalalla noudatettavia periaatteita. Välttämättömyyden lisäksi oikeuksien rajoittamisen suhteellisuus suhteessa hallintotoimen tavoitteeseen olisi esimerkki tällaisesta yleisestä periaatteesta. Samoin ratkaisujen kohtuullisuus yksittäisen ulkomaalaisen kohdalla voitaisiin ehkä korottaa yleisen periaatteen asemaan. Kohtuullisuus otetaan eräitä ratkaisuja tehtäessä huomioon, mutta silti saattaa jäädä tilanteita, joissa lain säännöksen noudattaminen voi johtaa yksittäistapauksessa kohtuuttomaan lopputulokseen.

Pysyvä oleskelulupa

Kaikkia ns. maahanmuuttajia (invandrare, imtnigrants) koskeva suuri uudistus on sen ajan pidentäminen, jonka jälkeen voi saada pysyvän oleskeluluvan. Lähinnä muiden Euroopan maiden esimerkkiin vedoten aika ehdotetaan muutettavaksi kahdesta vuodesta neljään vuoteen.

Ajan pidentäminen voi joissakin tapauksissa johtaa vaikeisiin tilanteisiin. Niitä lieventää se, että uusi määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää uudelle perusteella näiden neljän vuoden kuluessa (54 § 5 mom). Aivan erityinen ongelmatilanne ovat perheväkivaltatapaukset. Esiintyy tapauksia, joissa ulkomaalainen nainen muuttaa Suomeen avioituttuaan suomalaisen miehen kanssa ja jonkin ajan mies alkaa pahoinpidellä häntä. Nainen saattaa olla eristetty, eikä kunnollisia siteitä suomalaiseen yhteiskuntaan synny. Toisaalta hän on kotimaasta lähtiessään tehnyt suuria uhrauksia uuden elämän eteen, esimerkiksi sanoutunut irti työpaikastaan. Kotimaassa ei ehkä hyväksytä avioeroakaan. Käy helposti niin, että nainen ei uskalla kertoa väkivallasta kenellekään niin kauan kuin hänellä on määräaikainen oleskelulupa. Monesti mies uhkailee maastapoistamisella, jos nainen soittaa poliisille. Lakiehdotus antaa mahdollisuuden hakea uutta oleskelulupaa perhesiteen katkeamisen jälkeen sillä perusteella, että henkilöllä on kiinteät siteet Suomeen. Lainkohta on erittäin tarpeellinen. Sitä olisi

kuitenkin syytä täydentää erityisellä kohtuusharkintamahdollisuudella tai viittauksella 52 §:ään, jossa säädetään oleskeluluvasta yksilöllisestä inhimillisestä syytä.

Jatkossa saattaisi olla hyvä harkita, pitäisikö oleskelulupaa koskevaa väärinkäytön kieltä (36 § 2 mom), joka tällä hetkellä kohdistuu pelkästään ulkomaalaiseen, täydentää myös Suomen kansalaista koskevalla väärinkäytön kiellolla perheenyhdistämistapauksissa. Mainituissa perheväkivaltatapauksissa ei nimittäin ulkomaalaisen naisen taholla yleensä ole väärinkäytön ajatusta; he tulevat näissä tapauksissa Suomeen suurin odotuksin perhe-elämän suhteen. Sen sijaan poliisilla ja sosiaaliviranomaisilla (joita 63 §:n nojalla voidaan kuulla) saattaa olla tietoa suomalaisen aiemmasta perheväkivallasta.

Lapsen etu

Lakia valmisteltaessa on tiedostettu, että lapsen etu pitää arvioida erikseen. Lapsen kuulemisesta lasta koskevassa asiassa säädetään 6 §:ssä. Määräys lapsen kuulemisesta silloin, kun tämän vanhempaa ollaan poistamassa maasta, ei kuitenkaan sisälly 145 §:ään, jossa edellytetään aviopuolison kuulemista näissä tilanteissa. Näin tulisi 6 §:n oikealla tulkinnalla menetellä, mutta aiheellista olisi mainita lapsen kuuleminen myös 145 §:ssä.

Esityksessä ei kuitenkaan säädetä sitä, miten lapsen kuuleminen tapahtuu. Perusteluissa viitataan sosiaaliviranomaisten rooliin lapsen mielipiteen ja edun selvittämisessä. Tämä on yksi mahdollisuus. Tulisi harkita myös erityisen lapsen edustajan määräämistä ainakin lapsille, jotka ovat Suomessa ilman huoltajia, samoin kuin lapsiperheen karkotusasiassa, sillä viimeksi mainituissa lapsen ja vanhemman etu voi olla ristiriidassa.

Sekä lapsen kuulemista että lapsen edunvalvontaa koskeva lainsäädäntö kaipaa kipeäsi kehittämistä. Useita eri mahdollisuuksia on olemassa, mm. ulkomaalaislakiehdotuksen avustajaa koskevaa 9 §:ää voitaisiin täydentää, säätää erikseen lapsen edunvalvonnasta jne. (Holhouslainsäädännön mukainen edunvalvoja, joka alaikäiselle tulee määrätä tämän ollessa vailla huoltajaa, sitä vastoin ei oikein auta, sillä edunvalvojan tehtäviin kuuluu lähinnä varallisuudesta huolehtiminen.)

Perhekäsité

Lakiehdotuksessa on sitouduttu suomalaiseen ydinperhekäsitteeseen (s. 141). Ydinperhekäsité on kuitenkin lasten osalta määritelty laissa suppeasti, sillä siihen kuuluu vain Suomessa asuvan henkilön lapsi, jonka huoltaja ko. henkilö on (37 §). Yleensä suomalaiseen ydinperheeseen kuuluvaksi katsotaan myös puolison lapsi, jonka huoltaja ko. puoliso on. Käytännössä näin lienee myös meneteltyä lakia tulisi korjata sen mukaisesti.

Edellä mainitun perhekäsitteen suppeus tulee esiin, kun sitä verrataan Euroopan unionin kansalaista koskevaan perhekäsitteeseen, johon sisältyvät sekä hakijan että puolison alle 21-vuotiaat lapset ja lisäksi vielä kummankin huollettavat vanhemmat (154 §).

Suomen kansalaisen kohdalla lienee niin, että häneen sovelletaan Euroopan unionin kansalaista koskevaa perhekäsitettä. Jos näin on, siihen olisi lakiteknisesti aiheellista viitata 50 §:ssä, jossa säädetään Suomen kansalaisen perheenjäsenen tai muun omaisen oikeudesta saada oleskelulupa. Nykyisellään 50 § voi olla harhaanjohtava.

Suomessa asuvan ulkomaalaisen ja hänen puolisonsa kohdalla suppea perhekäsité voi olla kohtuuton, jos puolison lapsi ei saa oleskelulupaa.

Ongelmallista voi olla myös perhekäsitteen sitominen huoltajuuteen. Jos alaikäisen toisessa maassa asuva vanhempi on tämän huoltaja, ei tarvetta oleskeluluvan myöntämiseen Suomeen liene ellei huoltoa siirretä Suomessa olevalle vanhemmalle. Jos tällaista toista vanhempaa ei ole, lähtökohtana tulisi olla lapsen etu eikä muodollinen huoltajuus.

Perheen yhdistäminen

On ymmärrettävää, ettei ulkomaalaisille haluta antaa yhtä laajaa oikeutta perheen yhdistämiseen kuin suomalaisille ja Euroopan unionin kansalaisille. Kansainvälistä suojelua saavien kohdalla tämä voi joissakin tapauksissa kuitenkin johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin. Sen vuoksi kohtuullisuusperiaatteen soveltamista toivoisi mm. juuri näissä asioissa eli 115 §:n kohdalla. Ajatellaanpa esimerkiksi tilannetta, jossa perheen lapset on saatu lähetettyä pois sisällisodassa olevasta maasta ja he saavat suojelua Suomessa. Vanhemmat ovat sodan keskellä. Sen sijaan isoäiti, joka on paennut toisesta osasta maata, on pakolaisleirillä Saksassa. Eikö olisi kohtuullista, että isoäiti saa tulla Suomeen, vaikka hän ei ole asunut lasten kanssa yhdessä eikä ole heistä riippuvainen (koska he ovat alaikäisiä eivätkä pysty elättämään ketään)? Entä vastaava tilanne, jossa sisarukset ovat samalla tavoin joutuneet eri maihin?

Ilmeisesti oikeus perheenyhdistämiseen olisi näissä tapauksissa aivan liian radikaalia, mutta yleinen kohtuusharkinta viranomaisilla tulisi näiden tilanteiden varalta olla.

Pakolaisuus ja suojelun tarve

Palestiinalaispakolaiset

Lakiehdotukseen on otettu erityinen Pakolaissopimuksen I art D kohtaa vastaava säännös, jonka ajatuksena on se, että palestiinalaispakolaiset kuuluvat ensisijaisesti Lähi-idässä toimivan UNRWA:n vastuulle. Tällaista säännöstä ei ulkomaalaislakiin ole aikaisemmin sisällytetty. Käytännön tarvetta sille ei ole ilmoitettu olevan. Periaatteellinen kysymys on, miksi palestiinalaispakolaiset pitäisi asettaa eri asemaan kuin muut pakolaiset. Olosuhteet nyky maailmassa ovat sellaiset, ettei ole mitään syytä edellyttää palestiinalaispakolaisten turvautuvan vain Lähi-idässä oleviin pakolaisleireihin, joiden olosuhteet edelleenkin 50 vuotta toisen maailmansodan päättymisen jälkeen ovat sitä, mitä ne ovat eli leirejä, ei pysyvään asumiseen tarkoitettuja.

Lakitekkinen ongelma on se, että 87,3 §:n sanamuoto ei ollenkaan vastaa perusteluissa sanottuja tarkoituksia. Siinä puhutaan yleisesti YK:n muiden järjestöjen kuin Pakolaiskomissaarin suojelusta ja avusta. Tällaisia järjestöjä voi olla moniakin, kuten UNICEF ja UNESCO, mutta niitä ei perustelujen mukaan tarkoiteta eivätkä ne pysty antamaan läheskään pakolaissopimukseen verrattavaa turvaa. Momentin viimeinen lause, jonka mukaan pakolaisleiriltä vapaaehtoisesti lähteneen hakemus tutkitaan "tämän lain mukaan", voidaan tulkita siten, että tällainen henkilö voi hakea Suomesta turvapaikkaa, mutta perustelujen mukaan (s. 179) lauseella tarkoitetaan juuri päinvastaista. Johtopäätökseni on, että jättämällä 87 §:n 3 momentti pois laista ei hävitä mitään, mutta vältetään kummallisilta tulkintaongelmilta.

Pakolaismääritelmä ja naisten ihmisoikeudet

Viime vuosikymmenellä on enenevässä määrin kiinnitetty huomiota siihen, että naisten ihmisoikeuksia poljetaan erinäisissä maailman maissa. Muutamissa arabimaissa naisilla ei ole edes äänioikeutta, mikä lienee jäänyt vähäiselle huomiolle sen takia, ettei niissä miestenkään äänioikeudella ole kovin suurta merkitystä. Enemmän huomiota on saanut osakseen naisten sukuelinten työstäminen (klitoridektomia), Afganistanin naisten ihmisoikeuksien totaalinen riistäminen, aviottomien äitien kivittäminen sekä naisten liikkumisen, koulutuksen ja pukeutumisen rajoittaminen eräissä islamilaisissa maissa.

Pakolaissopimus mainitsee vainon perusteina alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen ja poliittisen mielipiteen, mutta ei sen sijaan sukupuolta.

Tämä ilmeinen epäkohta johtunee siitä, että naisiin kohdistuvista ihmisoikeusloukkauksista ei juurikaan tiedetty sopimuksen solmimisajankohtana 1951. Se, että pahimmat naisiin kohdistuvat vainon muodot jäävät pakolaissopimuksen ulkopuolelle, on selvästikin naisia syrjivä tilanne.

Tämän epäkohdan havaitseminen on johtanut siihen, että länsimaaisessa keskustelussa naisia on alettu pitää yhteiskunnallisena ryhmänä (esim. HE s. 178), jolloin he voisivat saada pakolaissopimuksen mukaista suojelua. Tulkinta on aika erikoinen, vaikkakin kovasti sympaattinen yritys sopeuttaa vanha sopimus nykyisiin vaatimuksiin.

Ehdottaisin ensinnäkin sopimuksen hieman rohkeampaa tulkintaa, jossa tunnistettaisiin sopimuksen poliittisen vainon tulkinnan sukupuolisidonnaisuus. Tällöin naisten käyttäytymisen poliittisuus tulisi tunnistaa. Kieltäytyminen noudattamasta syrjiviä yhteisöllisiä tapoja, kuten hunnun käyttö tai liikkuminen julkisella paikalla ilman miessaattajaa, voidaan tulkita poliittiseksi toiminnaksi. Tällöin sellaiseen käyttäytymiseen perustuva vaino ilman muuta kuuluu pakolaissopimuksen soveltamisalaan ja oikeuttaa turvapaikkaan. Toisin sanoen, naisten toiminta pitäisi tunnistaa poliittiseksi silloinkin, kun se tapahtuu kapeasti ymmärretyn poliittisen forumin ulkopuolella.

Tätä tulkintatapaa on vaikeaa ulottaa niihin vainon muotoihin, jotka perustuvat vain siihen, että henkilö on nainen. Kuitenkin nämä vainon muodot eli klitoridektomia, Afganistan ja kivittäminen ovat kaikkein vakavimpia. Ne oikeuttavat nykyisinkin oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, joskaan tätä asiaa ei perusteluissa mainita, mikä on vakava epäkohta. Suojelun tarpeen perusteella annettu oleskelulupa ei kuitenkaan anna yhtä vahvaa suojaa kuin pakolaisstatus. Näin ollen ulkomaalaislaki toimii syrjivästi naisia kohtaan. Sen vuoksi en näe muuta mahdollisuutta kuin lisätä Suomen ulkomaalaislain pakolaismääritelmään (87 § 1 momentti) vainon perusteisiin sukupuolen.

Turvallinen alkuperämaa

Käsite turvallinen alkuperämaa lisättiin lakiin vuonna 1999. Käsite on syvästi ristiriitainen. Lakiehdotuksen perusteluissa näkyy ajatus siitä, että turvallinen alkuperämaa määritetään jokaisen hakijan kohdalla yksilöllisesti ja jokainen hakemus käsitellään yksilöllisesti. Lakitekstissä tämä ajatus ei näy. Turvallisen alkuperämaan kriteerit ovat yleisiä ja niiden perusteella luonnehditaan alkuperämaan yhteiskuntajärjestystä hyvin yleisellä tasolla. Ehdotuksen 104 §:n mukaan hakijalle jopa annetaan paperi siitä, että hänen hakemustaan ei ole aineellisesti tutkittu. Myös menettely - ratkaisu seitsemässä päivässä turvapaikkapuhuttelun valmistumisesta ja täytäntöönpano kahdeksan päivän kuluttua - tarkoittaa, ettei yksilöllinen käsittely ole mahdollista.

Tarve turvallisen alkuperämaan määrittelemiseen on ymmärrettävä. Esityksessä mainittu esimerkki - Puolan, Tsekin ja Slovakian romanit - osoittaa, että tavoitteena on ottaa kantaa tiettyyn ihmisryhmän asemaan. Tässä esimerkkitapauksessa jokainen kansainvälistä lehdistöä seurannut tietää, että

ainakin eräissä mainituista maista romaanien ihmisoikeuksia loukataan. Se kannanotto, joka Suomessa ja muissakin länsimaissa on otettu, on lähinnä se, että nuo loukkaukset kohdistuvat lähinnä yhteisöllisiin sosiaalisiin, sivistyksellisiin ja taloudellisiin oikeuksiin eivätkä sinänsä riitä pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteeksi. Toisaalta on otettava huomioon, että tuollaiset olosuhteet helposti johtavat siihen, että vähemmistön oikeuksien puolesta toimivaan voi kohdistua myös yksilökohtaista poliittista tai rodullista vainoa. Sen vuoksi hakemuksen yksilöllinen tutkinta on tarpeen.

Kun kysymys on pohjimiltaan hakemusten käsittelyn priorisoinnista, termi turvallinen alkuperämaa on varsin epäonnistunut. Myös hakemusten hylkääminen ilmeisen perusteettomina esim. mainittujen romaanien kohdalla (101 § 3 kohta) oudoksuttaa, varsinkin maassa, joka profiloitui Euroopan perusoikeuskirjan laadinnassa vähemmistöjen oikeuksien puolustajana.

Kaiken kaikkiaan, hakemusten priorisointi on hyvä tavoite, mutta epäilyksiä herää sen suhteen, pystytäänkö tällä toteutuksella turvaamaan lakien tunnistaman suojan tarpeessa olevien oikeusturva.

Pakolainen ja perheside

Pakolaisuus ja oikeus suojeluun on pakolaissopimuksessa lähtökohtaisesti määritelty yksilön oikeutena. Todellisuudessa pakolaisella on usein perhe joko mukanaan tai lähtömaassa, ja perheen jäsenet joko ovat tai eivät ole vainon kohteena.

Mikäli olen oikein ymmärtänyt, yleinen käytäntö on se, että yhdessä pakolaisen kanssa maahan saapuneet perheenjäsenet saavat pakolaisstatuksen. Näin siis esimerkiksi pakolaisen alaikäisen lapsen osalta ei erikseen edellytetä näyttöä siitä, että hän olisi poliittisen

vakaumuksensa vuoksi vainottu - tuskin hänellä edes sellaista on. Lakiehdotuksesta puuttuu nyt selkeä säännös siitä, että pääsääntö on pakolaisaseman myöntäminen myös perheenjäsenille. Perusteluissa mainitaan joitakin erikoistapauksia, joissa pakolaisstatusta ei annettaisi puolisolle, kuten puolison kolmannen maan kansalaisuus ja maahan saapumisen jälkeen solmittu avioliitto. Säännös tulisi pikemminkin muotoilla siten, että siitä näkyisi pääsäännön ja poikkeusten välinen suhde. Esimerkiksi:

106 § I momentti 3 kohta:

3) pakolaisen perheenjäsen ellei ole erityisiä syitä katsoa, ettei hän ole suojelun tarpeessa. Myös 3 §:n 12 kohdan määritelmää voitaisiin täsmentää:

12) pakolaisasemalla asemaa, joka myönnetään pakolaiseksi tunnustetulle ulkomaalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen,

Säilöönottomenettely

i 8 Säilöönottomenettely on säännelty varsin yleispiirteisesti. Esimerkki merkittävästä kysymyksestä, joka on sääntelemättä, on säilöönötetyn ulkomaalaisen oikeus olla läsnä, kun asiaa käsitellään uudestaan kahden viikon välein. Toinen esimerkki koskee 129 §:n perusteluja, joissa virheellisesti viitataan tuomiovirhekanteluun (OK 31:1), josta säilöönottokantelussa ei ole ollenkaan kysymys.

Ehdottaisin, että sääntelyn puutteet hoidettaisiin siten, että säilöönottoasiassa noudatettaisiin soveltuvin osin mitä pakkokeinolaissa on säädetty vangitsemisasian käsittelystä. Tätä koskeva säännös voitaisiin lisätä 125 §:n 4 momentiksi.

Vastaavasti toimivalta henkilöntarkastuksen tekemiseksi muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan poisottamiseksi (141 §) on sääntelemättä. Kyseessä on henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuminen. Esimerkiksi pakkokeinolain mukainen henkilöntarkastus edellyttää perustapauksessa pidättämiseen oikeutetun virkamiehen (poliisipäällystö) määrystä, joskin käytännössä tavallisissa kiireisissä tapauksissa poliisimies voi tehdä sen ilman määrystäkin (PKL 5:12 ja 5:3). Toimivalta tulisi säännellä tarkemmin.

Ulkomaalaisviraston valitusoikeus

Ulkomaalaisviraston valitusoikeus hallinto-oikeuden toisena asteena tekemään päätökseen silloin, kun ulkomaalaisvirasto on ollut ensimmäisen asteen päätöksentekijä, on

oikeusjärjestyksessämme poikkeuksellinen ratkaisu (195 §). Kannattaisi vielä harkita, tarvitaanko muutoksenhakua hallinto-oikeuden myönteisistä päätöksistä ollenkaan. Samoin voisi olla hyvä harkita, voitaisiinko muutoksenhakuoikeus antaa jollekin poliisiviranomaiselle.

Terminologiasta ja kielestä

Muutamassa kohdin mm. 36 §:ssä puhutaan edellytyksistä oleskeluluvan myöntämiselle (po. Oleskeluluvan myöntämisen edellytykset), kun tarkoitetaan myöntämisen esteitä. Juuri mainitussa kohdin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisen mainitseminen oleskeluluvan edellytyksenä saa parhaassa tapauksessa aikaan koomisen vaikutelman, pahimmassa se tekee tekstin käsittämättömäksi (esim. s. 85).

Oleskelulupien jaottelu määräaikaisiin, pysyviin, tilapäisiin ja jatkuviin näiden eri kombinaatioissa luo sekavan ja vaikeasti ymmärrettävän kokonaisuuden. Esimerkiksi tilapäinen määräaikainen oleskelulupa ja jatkuva määräaikainen oleskelulupa kuulostavat melko ristiriitaisilta käsitteiltä. Selkeintä olisi, että oleskelulupia olisi kolmea lajia; tilapäinen, määräaikainen ja jatkuva (pysyvä) oleskelulupa.

Maasta poistamisen perusteluissa käytetään termiä "todettu syyllistyneen rikokseen" (57 § ja 149 §), kun tarkoitetaan, että "tuomioistuimien on todennut syyllistyneen rikokseen". Myös syyttäjä voi tehdä syyksilukevan päätöksen jättäessään rikoksen syyttämättä, mutta sitä ei tässä tarkoiteta.

Lakiehdotuksessa käytetään sanaa "tulkitseminen" (10 ja 203 §), kun tarkoitetaan tulkkauksista.

Yhteisöosakon vähimmäismäärä (s. 230) on nykyisin 850.000 euroa ja enimmäismäärä 850.000 euroa (laki 9.11.2001/971).

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2002 vp).

Lähtökohtia

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan (PeVL 23/1998 vp ja 16/2000 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että ulkomaalaislaista on lukuisten yksittäisten muutosten tuloksena tullut luonteeltaan hajanainen ja vaikeaselkoinen ja korostanut tarvetta lain kokonaisuudistukseen. Hallituksen esitys sisältääkin ehdotuksen kokonaan uudeksi ulkomaalaislaiksi. Esitys on luonteeltaan pitkälti vain voimassa olevaa oikeustilaa selkeyttävä. Samalla sääntelytaso on pyritty saattamaan vastaamaan uuden perustuslain, erityisesti sen 80 §:n, vaatimuksia. Niinpä ehdotuksen mukaan esimerkiksi työlupaa koskevaa sääntelyä nostettaisiin asetuksesta lakiin. Uudessa laissa otettaisiin niin ikään voimassa olevaan lakia kattavammin huomioon EY-säädöksistä aiheutuvat sääntelyn selkeyttämisen ja täydentämisen tarve.

Ulkomaalaislakia on viime vuosina muutettu varsin usein, ja muutosehdotuksista on myös säännönmukaisesti eduskuntakäsittelyssä pyydetty perustuslakivaliokunnan lausunto. Niinpä lausunnossa 23/1998 vp arvioitiin muun muassa maahantuloa ja käännyttämistä sekä turvallista turvapaikkamaata koskevia säännösehdotuksia; lausunnossa 7/1999 vp DNA-näytteen ottamista perheen yhdistämisasioiden käsittelyssä; lausunnossa 16/2000 vp nopeutettuja turvapaikkahakemusten käsittelymenettelyjä ja niihin liittyviä oikeusturvajärjestelyjä; lausunnossa 17/2001 vp tilapäisen suojelun antamista koskevia säännösehdotuksia; sekä lausunnossa 54/2001 ulkomaalaisten säilöönottamista.

Ulkomaalaislakiehdotuksen säännöksillä on runsaasti perusoikeuskytkentöjä. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 251) on todettu, että merkityksellisiä ovat ainakin perustuslain 6-10, 19 ja 21 §. Näihin voi lisätä ainakin työnteon ja elinkeinonvapautta koskevan 18 §:n. Lisäksi lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon perustuslain 80 §:n sääntelytasolle ja delegointisäännöksille asettamat vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan aikaisempiin lausuntoihin viitaten pyrin seuraavassa keskittymään sellaisiin perusoikeuksien tai sääntelytason kannalta merkityksellisiin säännösehdotuksiin, jotka merkitsivät muutosta nykyiseen oikeustilaan tai joissa ei muutoin voida tukeutua valiokunnan aikaisempaan kannanottoon.

1 luku ja 3 luvun 17 §

Lakiehdotuksen 1 lukuun on otettu säännöksiä, jotka vain toistavat hallintolakiehdotuksessa olevia säännöksiä. Säännösten tarpeellisuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi, kun 4 §:n 1 momentissa on

yleisviittaus hallintolakiin. Voi myös kysyä, millä perusteella on valittu säännökset, joita ehdotetaan toistettavaksi ulkomaalaislaissa.

Lakiehdotuksen 3 luvun 17 §:n mukaan viisumiasioissa sovellettaisiin hallintolain sijasta ulkomaalaislain säännöksiä ja Schengenin säännöstön mukaisia yhteisen konsuliohjeiston määräyksiä. Säännös olisi syytä muotoilla siten, että se sulkee viisumiasiat hallintolain ulkopuolelle vain niiltä osin kuin siinä tarkoitetuissa normistoissa on toisin säädetty tai määrätty. Tällä vaatimuksella on perustuslain 21 §:n välityksellä myös perusoikeuskenttä.

4 luvun 39 §

Lakiehdotuksen 39 §:ssä on säännökset toimeentulo vaatimuksesta oleskelulupaa myönnettäessä. Sinänsä on pidettävä myönteisenä, että ulkomaalaislaissa (18 §) nykyisin vain yleisesti muotoiltua vaatimusta pyritään täsmentämään. Ongelmallisena on kuitenkin pidettävä, että oleskeluluvan myöntäminen sidottaisiin vaatimukseen, jonka mukaan ulkomaalainen ei saisi joutua tilanteeseen, jossa hänellä olisi perustuslaissa (lähinnä 19.1-12 §:ssä) tarkoitettuja sosiaalisia perusoikeuksia: perusoikeuksien käyttämismahdollisuus voisi ehdotuksen mukaan olla esteenä oleskeluluvan myöntämiselle. Ehdotettuja 39 §:n 2 ja 3 momentin säännöksiä olisi nähdäkseni muutettava siten, että niistä poistetaan maininnat toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen.

4 luvun 57 §

Säännökset perusteista, joilla pysyvä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, ovat niin ikään uusia. Näiltäkin osin pyrkimystä nykyisen ulkomaalaislain yleisen säännöksen (16.4 §) täsmentämiseen on sinänsä pidettävä myönteisenä. Säännösehdotukseen on kuitenkin jäänyt liiallista väljyyttä. Rikosepäilyä koskevissa kohdissa ilmaus "epäiltynä" olisi syytä muuttaa muotoon "on perusteltua syytä epäillä". Kahta tai useampaa rikosta koskevissa kohdissa edellytyksen täyttävälle rikokselle tulisi asettaa joitain täsmentäviä kriteereitä.

5 luvun säännökset työnteosta ilman työntekijän oleskelulupaa

Lakiehdotuksen 5 luvun 79-81 §:n säännökset rajoittavat maassa laillisesti oleskelevan ulkomaalaisen oikeutta tehdä ansiotyötä. Säännöksiä on arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentin sekä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

6 luvun 87 §

Ehdotuksen 6 luvun 87.2 §:n 3) kohdan mukaan turvapaikka jätetään antamatta ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aiheuttaa epäillä tehneen Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituserien ja periaatteiden vastaisen teon. Tämä peruste turvapaikan myöntämättä jättämiselle on asian perus- ja ihmisoikeuskyskennän huomioon ottaen liian väljä ja tulkinnanvarainen.

6 luvun 98-100 §

Ehdotuksen 98.2 §:n mukaan oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksiköllisesti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 4 artiklan määräys joukkokarkotuksen kieltämisestä edellyttääkin yksilöllistä käsittelyä. Voidaan kuitenkin katsoa, että turvallista turvapaikka- ja alkuperämaata koskevat säännökset ovat tarkoituspäätään ristiriidassa yksilöllisen käsittelyn kanssa, varsinkin, kun otetaan huomioon mahdollisuus käsitellä tällaiseksi katsotusta maasta tulevan hakijan hakemus erityisessä nopeutetussa menettelyssä. Ehdotettuun 98.2 §:ään ei jostain syystä ole otettu nykyisen ulkomaalaislain 33c.2 §:n lisäsäännöstä, jonka mukaan "viranomaisen on selvitettävä hakijalta erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi tämä katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen". Turvallisen turvapaikka- ja alkuperämaan käsitteiden ongelmana on myös se, miten yleisiä ja hakijakohtaisia kriteereitä tulisi painottaa keskenään.

7 luvun turvaamistoimia koskevat valituskiellot

Ehdotuksen 7 luvun 118-120 §:n säännöksiin turvaamistoimista on sisällytetty myös valituskiellot. Ajatuksena ilmeisesti on, että oikeusturvan tarvetta ei ole, koska valitus voitaisiin tehdä pääasiasa koskevan valituksen yhteydessä. Oikeusturvan tarve voi kuitenkin syntyä esimerkiksi silloin, kun ulkomaalainen on määrätty luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa ja hän esimerkiksi haluaisi poistua maasta jäämättä odottamaan maahantulon edellytysten selvittämistä taikka poistamista koskevaa päätöstä tai sen täytäntöönpanoa. Myös vakuuden asettamista koskevaan päätökseen liittyy itsenäinen oikeusturvatarve. Säännös antaa aihetta arvosteluun myös siinä suhteessa, että sen mukaan vakuutta voitaisiin käyttää ulkomaalaisen oleskelu- tai paluukustannusten kattamiseen. Vakuuden tämän kaltainen käyttäminen kuitenkin edellyttäisi säännöstä, jossa ulkomaalaiselle olisi asetettu velvollisuus osallistua tällaisten kustannusten korvaamiseen.

7 luvun 121 §

5 Ehdotettu 7 luvun 121 § merkitsisi säilöön ottamisen edellytysten väljentämistä erältä osin tavalla, jota ei voida pitää toimenpiteen perusoikeuskytkennän huomioon ottaen valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä. Erityisen epämääräinen on 1 momentin 3 kohdan muotoilu.

7 luvun 133 §

Ehdotuksen 7 luvun 133 §:n otsikkona on Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa. Otsikointi on harhaan johtava, koska pykälän säännösehdotusten olennaisena sisältönä on vapaudenriistoon oikeuttava toimivalta. Säännösehdotusta on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Ongelmia on ainakin seuraavissa kohdin:

- vapaudenriiston edellytysten lakitasoisen sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus,
- rajoitusperusteen hyväksyttävyyys ja suhteellisuus (laajamittainen ja kestoaltaan epämääräinen vapaudenriisto "rekisteröintiä" varten),

- oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja siihen liittyen sopusointu Suomen ihmisoikeusveloitteiden kanssa (tuomioistuinkäsittelyn viivästyminen, mitä on arvioitava EIS 5 artiklan ja sen soveltamiskäytännön valossa

9 luvun käännättämistä ja maasta karkottamista koskevat säännökset

Nykyisen ulkomaalaislain säännökset jättävät käännättämisen ja karkottamisen välisen rajanvedon jossain määrin epäselväksi. Ehdotetut säännökset näyttäisivät kuitenkin siirtävän tätä rajaa siten, että käännättämisen ala laajenisi karkottamisen kustannuksella. Tätä osoittaa muun muassa se, että käännättämisen perusteeksi on ehdotuksessa (148.1 §:n 4) kohta) otettu se, että ulkomaalainen "on lyhyen Suomessa oleskelunsa aikana saattanut itsensä kykenemättömäksi huolehtimaan itsestään". Rajan siirtäminen voi olla ulkomaalaisten oikeusturvan kannalta ongelmallista sikäli, että käännättämisen edellytykset ovat ymmärrettävistä syistä väljemmät kuin karkottamisen. Karkottamisedellytyksistä on todettava, että ehdotus (149.3 §) merkitsisi pakolaisen karkottamisedellytysten lieventämistä nykyisestään (UlkomL 40.2 §).

11 luvun säännökset liikenteenharjoittajan seuraamusmaksusta

Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan 2 kohta edellyttää, että sopimuspuolet ottavat perustuslakiansa noudattaen käyttöön seuraamuksia sellaisia liikenteenharjoittajia kohtaan, jotka kuljettavat kolmannesta maasta ilma- tai meriteitse niiden alueelle ulkomaalaisia, joilla ei ole sopimuspuolten alueelle pääsemiseksi vaadittavia matkustusasiakirjoja. Liikenteenharjoittajien vastuudirektiivin 4 artiklassa on täsmennetty seuraamuksen sisältöä.

Rikoslakiimme on otettu erityinen säännös (17:8) laittoman maahantulon järjestämisestä. Oikeushenkilölle rangaistus voidaan tuomita yhteisösakkona, jonka määrästä on säädetty rikoslain 9 luvussa.

Rikoslain selostettujen säännösten vuoksi voi pitää kyseenalaisena, ovatko seuraamusmaksua koskevat säännökset yhteisöoikeudellisesti välttämättömiä. Jos tällaisia säännöksiä kuitenkin katsotaan tarvittavan, niiden muotoilussa on otettava huomioon perustuslain ja ihmisoikeussopimusten määräykset. Sekä perustuslain 21 §:n että EIS 6 artiklan mukaisen syyttömyysolettaman kannalta on ongelmallista, että rikosoikeudelliseen sanktioon verrattavan hallinnollisen seuraamuksen määräämisessä noudatettaisiin käännettyä todistustaakkaa (179.2 §:n 1 kohta).

Porthaniassa 13.2.2003

Kaarlo Tuori