

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä marraskuuta 2009 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 240/2009 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 16/2010 vp, TyVL 1/2010 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, ylitarkastaja Tiina Nuutinen, ylitarkastaja Elina Immonen ja ylitarkastaja Martti Ant-Wuorinen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Camilla Busck-Nielsen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Tiina Oinonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallinto-oikeustuomari Juha Rautiainen, Helsingin hallinto-oikeus
- ylijohtaja Jorma Vuorio, Maahanmuuttovirasto
- professori Helena Ranta, Helsingin yliopisto, Hjelt-instituutti, oikeuslääketieteen osasto

- ylikomisario Sakari Harju, Helsingin poliisilaitos
- johtava lakimies Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry
- professori Juha Raitio
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- lapsiasiavaltuutettu
- korkein hallinto-oikeus
- Lapsiasianeuvottelukunta
- Vähemmistövaltuutettu
- Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun Baltian maiden ja Pohjoismaiden aluetoimisto (UNHCR, Regional Office)
- Suomen Kuntaliitto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Lastensuojelun Keskusliitto
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Suomen Nimismiesyhdistys ry, edustaen myös Poliisi-, ulosotto-, syyttävä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry:tä
- Suomen Pakolaisapu ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- Suomen Punainen Risti
- Suomen Yrittäjät ry
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin liittäväksi säännökset iän selvittämisestä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla. Poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Maahanmuuttovirastolle ehdotetaan annettavaksi mahdollisuus pyytää Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitokselta oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemistä oleskelulupaa hakevan tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi, jos asianomainen suostuu tutkimukseen.

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa ulkomaalaislain säännöstä niin, että perheenjäsenen oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä, jos perheenkokoaja on antanut henkilöllisyyttään ja perhesuhteitaan koskevia vääriä tietoja, joiden perusteella hän on saanut oman oleskelulupansa Suomeen. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenyhdistäminen edellyttäisi jatkossa riittävää toimeentuloa, jos perhe on muodostettu vasta ulkomaalaisen Suomeen tulon jälkeen. Esityk-

sessä ehdotetaan säädettäväksi myös niistä edellytyksistä, joiden perusteella kasvattilapsi voitaisiin katsoa perheenjäseneksi. Esityksessä ehdotetaan myös, että oleskelulupa perhesiteen perusteella myönnettäisiin vain silloin, kun lapsi on edelleen alaikäinen hakemuksen ratkaisuhetkellä. Perhesiteen perusteella tehtyjen hakemusten yhteydessä tapahtuvaa kuulemismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, ettei kuulemisvelvoitetta olisi silloin, kun hakemus hylätään heti perusteettomana.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kansainvälistä suojelua hakeneiden ulkomaalaisten työnteko-oikeutta rajoitettaisiin, jos he eivät pysty esittämään rajanylitykseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa. Voimassa olevan vaadittavan matkustusasiakirjan olemassaolo antaisi mahdollisuuden työntekoon kolmen kuukauden maassa oleskelun jälkeen kuten nykyisin, mutta ilman tällaista asiakirjaa työnteko-oikeuden saisi kuuden kuukauden kuluttua.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Oikeuslääketieteellisen iän selvittäminen

Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi voidaan lakiehdotuksen 6 a §:n 1 momentin mukaan tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus, jos se on tarpeen hänen iästään antamiensa tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi. Lakiehdotuksen 6 b §

sisältää säännöksiä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemisestä.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hakijan ikää selvitetään ensisijaisesti asiakirjojen ja rekistereiden sekä hakijan kuulemisen avulla. Lähtökohtana pidetään hakijan ilmoittamaa ikää, jollei hakijan iästä ole luotettavaa näyttöä tai jollei muutoin ole aivan ilmeistä, että hakijan todellinen ikä ei voi olla sama kuin hänen ilmoittamansa ikä. Jos iän selvittäminen ei näillä keinoin ole mahdollista, voi oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen tekeminen olla tarpeen.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksen johdosta antamassaan lausunnossa (PeVL 16/2010 vp) katsonut, että lakiehdotuksen 6 a §:n muotoilu, jonka mukaan tutkimus voi-

daan tehdä, "jos se on tarpeen hänen iästään antamiensa tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi", on liian väljä. Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos pykälä muotoillaan siten, että tutkimus voidaan tehdä vain, "jos on olemassa ilmeisiä perusteita epäillä annettujen tietojen luotettavuutta".

Hallintovaliokunta katsoo, että lakisääteinen mahdollisuus tehdä oikeuslääketieteellinen ikätutkimus on tarpeen silloin, kun henkilö vaikuttaa selvästi yli 18-vuotiaalta. Lähtökohtana on kuitenkin aina pidettävä hakijan ilmoittamaa ikää. Oikeuslääketieteellisestä tutkimuksesta ei pidä tehdä automaattista käytäntöä. Tutkimukseen on ryhdyttävä vain, jos on ilmeisiä perusteita epäillä, että ilmoitettu ja todellinen ikä poikkeavat toisistaan ratkaisevasti.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tutkimuksella ei saada täysin luotettavaa selvitystä hakijan iästä. Kun otetaan huomioon iänmäärittäykseen liittyvä normaali 1—2 vuoden vaihteluväli, kyettäisiin kuitenkin hyvin suurella todennäköisyydellä osoittamaan alaikäisinä väärin perustein esiintyvät noin 20-vuotiaat ja sitä vanhemmat hakijat. Valiokunta korostaa kuitenkin sitä, että oikeusturvan kannalta on ehdottoman välttämätöntä, että viranomaiset epäselvissä tapauksissa ratkaisevat asian hakijan eduksi.

Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi voidaan ehdotuksen perusteella tehdä vain viranomaisen aloitteesta. Tutkimuksesta aiheutuvat kustannukset suoritetaan niin ikään valtion varoista. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että oikeusturvan takaamisen ja lapsen edun huomioon ottamisen kannalta olisi tärkeää, että ikä voitaisiin perustellusta syystä selvittää oikeuslääketieteellisin keinoin myös hakijan tai tämän huoltajan taikka laillisen edustajan pyynnöstä, jolloin myös tutkimuksesta aiheutuneet kustannukset suoritettaisiin valtion varoista.

Hallintovaliokunta toteaa, että turvapaikanhakijoiden vastaanotossa iän selvityksellä pyritään siihen, että hakijoille voidaan antaa heidän tarpeitaan vastaavat vastaanottopalvelut. Mikäli hakijalle annettaisiin mahdollisuus vaatia tutkimuksen tekemistä valtion varoilla, saattaisi tämä

pitkittää turvapaikapaikka- ja oleskelulupapäätösten käsittelyä tarpeettomasti. Vaikka ikätutkimuksen tekemisestä päättäminen onkin tämän vuoksi syytä säilyttää viranomaisaloitteisena, tulee viranomaisen valiokunnan mielestä epäselvissä tapauksissa kuitenkin suhtautua myönteisesti hakijan tai tämän huoltajan taikka laillisen edustajan pyyntöön tutkimuksen tekemisestä. Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asianomainen voi tosin teettää tutkimuksen myös omalla kustannuksellaan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pohtinut, voiko iänmäärittäyksen tuloksella tai esimerkiksi sen pohjalta mahdollisesti tehdyllä syntymäaikaa koskevalla rekisterimerkinnällä olla hakijan kannalta merkitystä hänen muidenkin kuin oleskelulupaan liittyvien oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa kannalta.

Hallintovaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että maahanmuuttoviranomaisella on tarve selvittää, onko henkilö alaikäinen vai täysi-ikäinen. Kun siis vain tämä seikka on selvityksen kohteena, on esityksessä lähdetty siitä, että oikeuslääketieteellisen tutkimuksen perusteella annettavasta lausunnosta ei ole erillistä valitusoikeutta. Tutkittava voi kuitenkin kyseenalaistaa oikeuslääketieteellisen tutkimuksen perusteella annetun lausunnon osana häntä koskevaa turvapaikka- tai oleskelulupapäätöstä tehtävää valitusta siten kuin ulkomalaislaissa säädetään. Suomessa ei ole yleistä lainsäädäntöä siitä, miten sellaisen Suomessa oleskelevan henkilön syntymäaika määritellään, jonka syntymäaika on epäselvä.

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemisen edellytyksenä on lakiehdotuksen 6 a §:n 2 momentin mukaan se, että tutkittava on antanut tietoon ja vapaaseen tahtoon perustuvan kirjallisen suostumuksensa siihen. Toisaalta tutkimuksesta kieltäytymisestä seuraa, että asianomaista kohdellaan täysi-ikäisenä, jollei kieltäytymiselle ole hyväksyttävää syytä. Hyväksyttävänä syynä voidaan esityksen perustelujen mukaan pitää esimerkiksi henkilön fyysiseen tai psyykkiseen terveyteen liittyviä seikkoja tai hänen aiempia traumatisoivia kokemuksiaan, joi-

den vuoksi hän voi perustellusti tuntea pelkoa tutkimusta kohtaan.

Joissakin asiantuntijalausunnoissa on katsottu, että lakiehdotuksen 6 a §:n 3 momentissa tarkoitettuja hyväksytyjä syitä kieltäytymiselle pitäisi täsmentää itse laissa. Hallintovaliokunta katsoo, että hyväksyttäviä syitä ei voida eikä ole syytäkään rajata tarkasti, koska tapaukset ovat yksilöllistä harkintaa vaativia. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että säännöksiä sovelletaan perusoikeusmyönteisesti. Erikseen on syytä todeta, että uskottava kieltäytyminen ionisoivalle säteilylle altistavasta tutkimusmenetelmästä ei saa automaattisesti johtaa oletamaan täysi-ikäisyydestä etenkin, jos henkilö on suostuvainen tutkimuksiin, joissa sovelletaan muita menetelmiä. Tutkimuksesta kieltäytyminen ei myöskään lakiehdotuksen mukaan voi yksinään olla peruste hakemuksen hylkäämiselle.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että 6 b §:n 3 momentissa olevaa asetuksenantovaltuutta on aiheellista täsmentää siten, että siinä viitataan pykälän 1 ja 2 momenttiin.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan asetustenantovaltuudella on nimenomaisesti tarkoitettu jättää mahdolliseksi säätää asetuksella tarkemmin 6 b §:n mukaisesta prosessista, ei itse oikeuslääketieteellisestä tutkimusmenetelmästä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotukseen olisi syytä lisätä ainakin yleiset säännökset tutkimuksen toimittamistavoista. Tämä johtuu erityisesti siitä, että tutkimusmenetelmänä on tarkoitus käyttää röntgenkuvausta. Hallintovaliokunta katsoo, että koska kyseessä on kehittyvä tutkimusala, ei tutkimusmenetelmien tarkempi sääntely lain tasolla ole järkevää, koska se rajaisi tutkimuksen tekemiseen käytettävät menetelmät niihin, jotka laissa olisi lueteltu. Tutkimusmenetelmien kehittyessä kysymyseen voivat tulla myös muut kuin röntgenkuvauksen ja kliinisen tutkimuksen avulla tehtävät ikätutkimukset.

Perheenyhdistäminen

Väärrien tietojen antamisen merkitys

Oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan lakiehdotuksen 36 §:n 3 momentin mukaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan. Ehdotuksen perustelujen mukaan perheenkokoajan oleskelulupaa ei 36 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa välttämättä peruutettaisi.

Asiantuntijakuulemisissa on todettu, että jos perheenkokoajan oleskelulupaa ei peruuteta, on vaikeata perustella, miksi perhesiteen perusteella haettavia lupia ei myönnettäisi, varsinkin jos perhesiteen aitoutta ei sinänsä kyseenalaisteta. Henkilö, jolle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella, ei välttämättä ole tietoinen perheenkokoajan toiminnasta, toisin sanoen siitä, että tämä on antanut itsestään vääriä tietoja. Näin on erityisesti alaikäisten lasten osalta.

Asiantuntijakuulemisissa onkin esitetty, että säännösehdotuksen tarkoittamassa tilanteessa tulisi ryhtyä toimenpiteisiin perheenkokoajan oman oleskeluluvan peruuttamiseksi ja lykätä perhesiteen nojalla myönnettävää oleskelulupaa koskeva päätöksenteko siihen, kunnes perheenkokoajan oleskeluluvan peruuttamista koskeva asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Saadun selvityksen mukaan ehdotettu säännös on kuitenkin tarkoitettu sovellettavaksi silloin, kun täällä olevan perheenkokoajan omaa oleskelulupaa ei voida peruuttaa ulkomaalaislain kokonaisharkinnan perusteella.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan korostanut, ettei mikä tahansa väärän tiedon antaminen säännöksessä mainituista seikoista voi johtaa perheenyhdistämisen estymiseen. Hallintovaliokunta tähdentää, että lakiehdotuksen 36 §:n 3 momentin säännöstä tulee soveltaa vain sellaisiin tapauksiin, joissa perheenkokoaja on valehdellut olennaisella tavalla perhesidetiedoistaan oleskeluluvan saadakseen.

Kasvatilapsen määrittely

Ulkomaalaislain 37 §:n säännöksiä perheenjäseneksi katsottavista henkilöistä ehdotetaan täydennettäväksi uudella 3 momentilla niistä edellytyksistä, joilla pykälän 1 momentissa tarkoitettuun lapseen rinnastetaan myös kasvatilapsi. Rinnastamisen edellytyksenä on vaatimus luotettavan selvityksen saamisesta siitä, että lapsen aikaisemmat huoltajat ovat todistettavasti kuolleet tai kadoksissa.

Hallintovaliokunta katsoo, että on erityisesti lapsen edun kannalta suotavaa, että kasvatilapsisuhte on aito, eikä pelkkä ilmoitus kasvatilapsisuhteen olemassaolosta saa olla riittävä peruste oleskeluluvan myöntämiselle. Kasvatilapset tulevat kuitenkin pääsääntöisesti maista, joista ei ole saatavissa luotettavaa kirjallista selvitystä. Suullinen selvityskin on usein asianomaisen itsensä kertomaa. Ehdotetussa säännöksessä olevaa vaatimusta "luotettavasta selvityksestä" on näin ollen tulkittava jossain määrin väljemmin kuin näin muotoilluilla säännöksillä yleensä tarkoitetaan.

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle edellyttää lakiehdotuksen 38 §:n mukaan sitä, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Nykyisin edellytyksenä on, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus on tullut vireille.

Asiantuntijakuulemisissa ehdotetun säännöksen ongelmana on pidetty sitä, että henkilön oikeutta koskevan päätöksen sisältö voi olennaisesti riippua hakijaan liittymättömistä ja ainakin jossain määrin sattumanvaraisista seikoista, kuten asian käsittelyn tehokkuudesta tai asian selvittämiseen tarvittavien lausuntojen taikka muiden asiakirjojen saamisajankohdasta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt välttämättömänä täydentää lakiehdotuksen 38 §:ää siten, että oleskelulupaa ei voida kuitenkaan tämän pykälän perusteella evätä, jos

hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta riippumattomasta syystä ja hakija on myötävaikuttanut asiansa selvittämiseen mahdollisuuksiensa mukaan. Tätä on pidetty edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallintovaliokunta toteaa, että ulkomaalaislain 6 §:n 3 momentin mukaan alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti. Lisäksi perhesiteen perusteella tehtyä hakemusta koskeva päätös on ulkomaalaislain 69 a §:n mukaan annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Kun enimmäiskäsittelyajasta on erikseen säädetty, ennakoimattomien käsittelyaikojen vaihteluiden ei pitäisi vaikuttaa hakijan oikeudelliseen asemaan. Jos asia on kuitenkin ollut viranomaisesta johtuvista syistä säädettyä aikaa pidempään vireillä ja henkilö, joka on myötävaikuttanut asiansa selvittämiseen, on tänä aikana tullut täysi-ikäiseksi, on selvää, ettei hakemusta tule evätä tämän säännöksen nojalla.

Koska 38 §:n muutos on hallituksen esityksessä ulotettu koskemaan myös niitä tilanteita, joissa täällä oleva lapsi hakee oleskelulupaa huoltajalleen, hallintovaliokunta katsoo, että perustuslakivaliokunnan ehdottaman täydennyksen tulee koskea alaikäisen lapsen lisäksi myös alaikäistä perheenkokoajaa.

Asianosaisen kuuleminen

Oleskeluluvan hakijalle ja perheenkokoajalle on voimassa olevan ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentin nojalla varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen perhesiteen perusteella haetun oleskelulupahakemuksen ratkaisemista. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta siitä, että asianosaisia ei tarvitse kuulla, jos hakemus hylätään heti perusteettomana. Ehdotettu säännös vastaa hallintolain 34 §:n 2 momentin 1 kohtaa.

Hallintovaliokunta toteaa, että oikeus tulla kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ään sisältyvistä ja hallintolaissa säännellyistä keskeisistä oikeusturvaperiaatteista. Säännöstä on tämän vuoksi tulkittava suppeasti.

Työnteko-oikeuden rajoittaminen

Lakiehdotuksen 81 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että työnteko-oikeus sellaisten kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden osalta, jotka eivät pysty esittämään voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, alkaa vasta kun henkilö on oleskellut maassa kuusi kuukautta. Nykyisin oikeus alkaa kolmen kuukauden oleskelun jälkeen. Tämä aikaraja säilyy henkilöillä, joilla on vaadittava matkustusasiakirja.

Lakiehdotuksen taustalla on ajatus siitä, että Suomeen tultaisiin töihin työntekoa varten tarkoitettuja kanavia pitkin, jolloin työehdot ja työnantajatiedot tarkastetaan ennakkovalvonassa. Esityksen mukaisella turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden rajoittamisella pyritään valiokunnan saaman selvityksen mukaan vähentämään maahantulosaännösten kiertämistä, kannustamaan olemaan hävittämättä matkustusasiakirjoja, ehkäisemään harmaata taloutta ja vähentämään perusteettomia turvapaikkahakemuksia.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kyvyttömyys esittää rajanylitykseen oikeuttava asiakirja voi liittyä esimerkiksi lähtömaassa vallinneiden olojen sekavuuteen tai virallisia matkustusasiakirjoja antavan viranomaisjärjestelmän puuttumiseen. Lakiehdotuksen 81 §:ää tulisi sen mielestä tämän vuoksi täydentää siten, että kansainvälistä suojelua hakeneella on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa hänen oleskeltuaan maassa kolme kuukautta myös silloin, kun hänellä ei ole vaadittua matkustusasiakirjaa, jos sellaisen asiakirjan esittämistä ei voida häneltä kohtuudella vaatia lähtömaassa vallinneiden olosuhteiden tai muiden niihin rinnastettavien seikkojen vuoksi ja jos hakijan henkilöllisyys voidaan muutoin selvittää riittävällä varmuudella.

Hallintovaliokunta yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa (TyVL 1/2010 vp) esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan maahanmuuttajien sopeutumisen, kotoutumisen ja kielen oppimisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että he pääsevät töihin mahdollisimman nopeasti maahantulonsa jälkeen. Tällöin myös motivaatio työllistymiseen on yleensä korkeimmillaan. Työnteko-oikeuden sitominen matkustusasiakir-

jan esittämiseen saattaa olla monille turvapaikanhakijoille kohtuuton vaatimus ja asettaa heidät keskenään eriarvoiseen asemaan. Ehdotus heikentää tosiasiallisesti niiden turvapaikanhakijoiden asemaa, joilla ei ole itsestä riippumattomista syistä rajanylitykseen tarvittavaa asiakirjaa. Se myös pidentää heidän taloudellisen tuen tarvettaan ja saattaa sitä kautta lisätä valtion menoja vastaanottokeskusten kustannuksina ja maksettavana toimeentulotukena.

Perustuslakivaliokunnan ehdottama täydennys lakiehdotuksen 81 §:ään merkitsisi kuitenkin sitä, että viranomaisten tulisi aina arvioida, onko hakija myötävaikuttanut asiansa selvittämiseen ja johtuuko henkilöllisyyden selvittämättä jättäminen hakijasta riippumattomista syistä. Koska työnteko-oikeus ei näissä tapauksissa ilmenisi suoraan lain säännöksistä, tulisi asiasta tehdä erillinen päätös, josta pitäisi myös säätää mahdollisuus hakea muutosta valittamalla. Hallintovaliokunta katsoo, että lakiehdotuksen 81 §:n säännöstä ei tämän vuoksi ole perusteltua muuttaa. Esityksen tarkoituksena on nimennomaan ollut vähentää maahantulosaännösten kiertämistä, kannustaa turvapaikanhakijoita olemaan hävittämättä matkustusasiakirjojaan ja myös lähentää Suomen lainsäädäntöä tältä osin muihin EU-maihin.

Lopuksi hallintovaliokunta korostaa lakiehdotuksen 81 §:n muutosesityksen osalta tarvetta ehkäistä etnisesti eriytyneiden työmarkkinoiden syntymistä Suomeen valvomalla tehokkaasti, että asianmukaisia työehtoja noudatetaan myös ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteissa.

Perheenyhdistämissäännösten kokonaistarkastelu

Hallintovaliokunta katsoo, että vielä tämän vaalikauden kuluessa on tarpeen suorittaa voimassa olevien ulkomaalaislain perheenyhdistämissäännösten ja niiden soveltamisen kokonaisvaltainen ja systemaattinen tarkastelu. Tarkastelun tulee kattaa oleskeluluvan myöntämisedellytysten arvioinnin lisäksi Suomeen muuttoon ja kotouttamiseen liittyvät taloudelliset ja sosiaaliset tekijät sekä erilaisiin etuuksiin ja toimenpiteisiin

liittyvät kustannusvaikutukset. Selvityksessä tulee myös arvioida tarvetta asettaa perheen yhdistämiseksi kotoutumista tukevia edellytyksiä, kuten asuntoedellytys ja perheenkokoajan asumisaikaedellytys. Edelleen on verrattava Suomen nykyistä perheen yhdistämistä koskevia säännöksiä ja käytäntöjä muiden EU- ja Pohjoismaiden vastaaviin sen arvioimiseksi, muodostavatko Suomen säännökset vetovoimatekijöitä turvapaikanhakemiselle ja muulle humanitaarisluontoiselle maahanmuutolle.

Yksityiskohtaiset perustelut

6 a §. Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi. Hallintovaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa katsotaan, että 6 a §:n 1 momentin muotoilu, jonka mukaan tutkimus voidaan tehdä, jos se on tarpeen oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iästään antamiensa tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi, on liian väljä. Säännös on välttämätöntä muotoilla siten, että siitä käy ilmi, että tutkimus voidaan tehdä vain, jos on olemassa ilmeisiä perusteita epäillä hänen iästään antamiensa tietojen luotettavuutta.

6 b § Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen. Pykälän 1 ja 2 momentissa käytetään ilmaisua Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos. Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos ja kansanterveystieteen laitos yhdistyivät kuluvaan vuoteen alusta lukien. Helsingin yliopiston Hjelt-instituutti jakaantuu kansanterveystieteen osastoon ja oikeuslääketieteen osastoon. Ikätutkimukset tehdään oikeuslääketieteen osastolla. Ilmaisua "Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos" on tämän vuoksi korvattava kummassakin momentissa ilmaisulla "Helsingin yliopiston Hjelt-instituutin oikeuslääketieteen osasto".

38 §. Edellytys lapsen alaikäisyydestä. Hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn ongelmana on, että henkilön oikeutta koskevan päätöksen sisältö voi olennaisesti riippua häneen liittymättömistä ja ainakin jossain määrin sattui-

manvaraisista seikoista, kuten asian käsittelyn tehokkuudesta tai asian selvittämiseen tarvittavien lausuntojen tai muiden asiakirjojen saamisajankohdasta.

Alaikäistä koskevat asiat on ulkomaalaislain 6 §:n 3 momentin mukaan käsiteltävä kiireellisenä. Ulkomaalaislain 69 a §:n mukaan perhesiirteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä, joskin poikkeuksellisissa tapauksissa päätös voidaan antaa myöhemmin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että nämä käsittelyn viivyttyksellisyttä korostavat säännökset eivät ole ehdotetun sääntelyn yhteydessä riittäviä täyttämään vaatimusta maassa oleskelua koskevien päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan. Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä täydentää muutettavaksi ehdotettua 38 §:ää siten, että oleskelulupaa ei voida kuitenkaan tämän pykälän perusteella evätä, jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta riippumattomasta syystä ja hakija on myötävaikuttanut asiansa selvittämiseen mahdollisuuksiensa mukaan.

Valiokunta ehdottaa, että 38 §:ään lisätään uusi 2 momentti, jonka mukaan oleskelulupaa ei voida evätä 1 momentin perusteella, jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta tai perheenkokoajasta riippumattomasta syystä ja tämä on myötävaikuttanut asian selvittämiseen. Merkittävää viivästymistä tulisi arvioida suhteessa 69 a §:ssä säädettyyn 9 kuukauden määräaikaan. Koska 69 a § mahdollistaa poikkeuksellisissa oloissa päätöksen tiedoksi antamisen myöhemminkin, pienen viivästymisen 9 kuukauden määräajasta ei vielä voisi katsoa estävän 38 §:n 1 momentin soveltamista. Asianomaisen on kuitenkin pitänyt aina myötävaikuttaa asian selvittämiseen.

Säätämisjärjestys

Hallintovaliokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan 6 a §:n 1 momentista ja 38 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset, minkä vuoksi lakiehd-

dotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisen järjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 38 §, 39 §:n 1 momentti, 62 §:n 2 momentti, 81 § ja 114 §:n 4 momentti, sellaisena kuin niistä on 81 § osaksi laissa 516/2008, sekä

lisätään lakiin uusi 6 a ja 6 b §, 36 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 358/2007, uusi 3 momentti ja 37 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 380/2006, uusi 3 momentti seuraavasti:

6 a §

Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi

Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen tai perheen kokoajan iän selvittämiseksi voidaan tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus, jos on olemassa ilmeisiä perusteita epäillä hänen iästään antamisensa tietojen luotettavuutta.

(2—4 mom. kuten HE)

6 b §

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen oleskelulupaa Suomessa hakevan ulkomaalaisen tai perheen kokoajan iän selvittämiseksi tekee poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä Helsingin yliopiston *Hjelt-instituutin oikeuslääketieteen osasto*. Tutkimuksesta

on laadittava kahden asiantuntijan yhteinen lausunto. Asiantuntijoista ainakin toisen on oltava Helsingin yliopiston *Hjelt-instituutin oikeuslääketieteen osaston* palveluksessa. Asiantuntijoina voivat toimia laillistettu lääkäri tai hammaslääkäri, joilla on tutkimuksen edellyttämä pätevyys.

Tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet voi tehdä Helsingin yliopiston *Hjelt-instituutin oikeuslääketieteen osaston* pyynnöstä myös keskussairaala, kunnallinen terveyskeskus tai yksityisen terveydenhuollon toimintayksikkö. Tutkimusta varten tarvittavia toimenpiteitä tekevän on oltava terveydenhuollon ammattihenkilö. Poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston virkamies varmistaa toimenpiteen tekemisen yhteydessä tutkittavan henkilöllisyyden. Tutkittavan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä tutkimusta suoritettaessa.

(3 mom. kuten HE)

36 ja 37 §
(Kuten HE)

kokoajasta riippumattomasta syystä ja tämä on myötävaikuttanut asian selvittämiseen. (Uusi 2 mom.)

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

39, 62, 81 ja 114 §
(Kuten HE)

(1 mom. kuten HE)

Oleskelulupaa ei voida 1 momentin perusteella kuitenkaan evätä, jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta tai perheen-

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa hallintovaliokunnalle ennen 16 päivää lokakuuta 2010 kokonaisvaltaisen ja systemaattisen selvityksen voimassa olevista ulkomaalaislain perheenyhdistämissäännöksistä ja niiden soveltamisesta,

1) joka kattaa oleskeluluvan myöntämisedellytysten arvioinnin lisäksi Suomeen muuttoon ja kotouttamiseen liittyvät taloudelliset ja sosiaaliset tekijät sekä erilaisiin etuuksiin ja toimenpiteisiin liittyvät kustannukset,

2) jossa arvioidaan, olisiko perheenyhdistämiselle tarpeen asettaa kotoutumista tukevia edellytyksiä, kuten asuntoedellytys ja perheenkokoajan asumisaikaedellytys ja

3) jossa verrataan Suomen nykyistä perheenyhdistämistä koskevia säännöksiä ja käytäntöjä muiden EU- ja Pohjoismaiden vastaaviin sen arvioimiseksi, muodostavatko Suomen säännökset vetovoimatekijöitä turvapaikanhakemiselle ja humanitäärisluonteiselle maahanmuutolle.

Helsingissä 11 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäs. Thomas Blomqvist /r
Maarit Feldt-Ranta /sd
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /vihr (osittain)
Pietari Jääskeläinen /ps
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Esityksen mukaan kansainvälistä suojelua hakeneiden ulkomaalaisten työnteko-oikeutta rajoitettaisiin, jos he eivät pysty esittämään rajanylytykseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa. Voimassa olevan vaadittavan matkustusasiakirjan olemassaolo antaisi mahdollisuuden työntekoon kolmen kuukauden maassa oleskelun jälkeen kuten nykyisin, mutta ilman tällaista asiakirjaa työnteko-oikeuden saisi kuuden kuukauden kuluuttua.

Omassa lausunnossaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää ehdotusta turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden rajoittamisesta ongelmallisena. Esityksen perustelujen mukaan ehdotuksella pyritään kannustamaan siihen, että turvapaikanhakijat eivät hävittäisi matkustusasiakirjojaan. Osa turvapaikanhakijoista tulee kuitenkin sellaisista maista tai sellaisista olosuhteista, että heidän ei ole ollut mahdollista saada lähtömaastaan matkustusasiakirjoja. Tämä voi johtua maassa vallitsevien olojen sekavuudesta tai matkustusasiakirjoja antavan viranomaisen puuttumisesta taikka siitä, että poliittista tai etnistä vainoa pakenevan on mahdotonta hakea matkustusasiakirjaa vaarantamatta omaa tai läheistensä henkeä tai terveyttä. Valiokunta katsoo, että ehdotettu säännös kohtelisi epäoikeudenmukaisesti henkilöitä, joiden ei ole ollut mahdollista saada vaadittavia matkustusasiakirjoja.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan käsityksen mukaan voidaan myös perustellusti kysyä, onko työnteko-oikeuden lykkääminen kolmella kuukaudella tehokas tapa vaikuttaa matkustusasiakirjojen häviämiseen tai tekeekö se Suomesta vähemmän kiinnostavan turvapaikan hakumaan. Yhtäältä on vaikeaa tai mahdotonta saada tietoa tällaisesta sanktiosta tavoittamaan Suomeen tulossa olevat turvapaikanhakijat siinä vaiheessa matkaa, jossa asiakirjat ehkä päätetään hävittää. Toisaalta on epävarmaa, vakuttaisiko työnteko-oikeuden lykkääntyminen asiakirjojen

hävittämistä tai turvapaikan hakua koskevaan päätöksentekoon, vaikka siitä tiedettäisiinkin.

Lausunnossaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta tärkeänä niin ihmisoikeus- kuin kotouttamisnäkökulmasta. Tutkimusten mukaan maahanmuuttajien sopeutumisen, kotoutumisen ja kielen oppimisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että he pääsevät töihin mahdollisimman nopeasti maahantulonsa jälkeen. Tällöin myös motivaatio työllistymiseen on yleensä korkeimmillaan. Valiokunta korostaa, että vastaanottojärjestelmän on tärkeää kannustaa turvapaikanhakijoita työntekoon. Erityisesti alaikäisinä maahan tulevat turvapaikanhakijat tulisi saada kouluun tai työhön mahdollisimman nopeasti. Heitä voi olla myöhemmin vaikea motivoida työntekoon, jos he ovat tottuneet elämään toimeentulotuella.

Arvioiden mukaan noin 80 prosenttia turvapaikanhakijoista kuuluisi uuden säännöksen piiriin eli heillä olisi oikeus työntekoon vasta 6 kuukauden maassa oleskelun jälkeen. Osa-aikainenkin työ poistaa käytännössä kokonaan toimeentulotuen tarpeen. Saadun selvityksen mukaan lainmuutos merkitsee toimeentulotukimenojen lisääntymistä noin 350 000 eurolla vuodessa laskettuna vuoden 2009 työllisyystilanteen perusteella. Paremmassa työllisyystilanteessa turvapaikanhakijoiden mahdollisuudet saada nopeasti työtä ovat tämänhetkistä paremmat, jolloin työnteko-oikeus voi säästää toimeentulotukimenoja nyt esitettyä arviota enemmän. Valiokunta katsoo lausunnossaan, että työnteon väheneminen ja toimeentulotuen käytön lisääntyminen voivat olla omiaan lisäämään rasismia ja muokkaamaan kantaväestön asenteita entistä kielteisemmiksi turvapaikanhakijoita ja mahdollisesti myös muita maahanmuuttajia kohtaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että julkinen valta pyrkii kaikilla toimillaan johdonmukaisesti ehkäisemään rasismia ja edistämään suvaitsevuutta ja myönteistä asennoitumista maahanmuuttajiin.

Työ- ja tasa-arvovaliokunta esittää, että hallintovaliokunta vakavasti harkitsee lakiehdotuksen muuttamista siten, että turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus säilyy nykyisellään. Tällä perusteella esitämme lakiehdotuksen 81 §:n säilyttämistä nykyisellään.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 81 § poistetaan.

Helsingissä 11 päivänä toukokuuta 2010

Unto Valpas /vas
Veijo Puhjo /vas