

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 17/2001 vp

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä huhtikuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 23/2001 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaislakiin säännökset tilapäisen suojelun antamisesta. Tällaista suojelua annettaisiin, jos suuri joukko ihmisiä on joutunut pakenemaan aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi. Tilapäisen suojelun käyttöönottamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella määritellään myös suojelun tarpeessa oleva väestöryhmä sekä suojelun antamisen ajanjakso. Tilapäinen suojelu voisi kestää yhteensä enintään kaksi vuotta. Tilapäistä suojelua saavien turvapaikkahakemusten käsittely voitaisiin keskeyttää suojelun antamisen ajaksi.

Tilapäistä suojelua saavien toimeentulon ja huolenpidon järjestämisestä on erikseen ehdotettu otettavaksi säännökset maahanmuuttajien

kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettuun lakiin (HE 25/2001 vp).

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta arvioidaan lähinnä ulkomaalaisen maahantulo-oikeutta koskevan perustuslain 9 §:n 4 momentin, oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin esittänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista säätämisyjärjestyskysymyksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset tilapäisen suojelun antamisesta ulkomaalaiselle. Tarkoitus on täydentää ulkomaalaislain 5 luvun säännöksiä kansainvälisen suojelun antamisesta siten, että ulkomaalaiselle voidaan antaa ehdotuksessa tarkoitettua tilapäistä suojelua turvapaikan (lain 30 §) ja pysyväisluonteisen suojelun (lain 31 §) vaihtoehtona.

Tarkoitus on, että tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää tilapäisluonteinen oleskelulupa tavanomaista turvapaikkapäätöksentekoa yksinkertaisemmassa ja nopeammassa menettelyssä. Tilapäistä suojelua saavan perheenjäsenelle voidaan niin ikään myöntää oleskelulupa. Tilapäisen suojelun antaminen ei syrjäytä turvapaikkamenettelyä, mutta suojelua saavan turvapaikkahakemuksen käsitteily voidaan keskeyttää.

Tilapäistä suojelua voidaan antaa, kun suuri joukko ihmisiä on paennut aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi, ja suojelun antamisen tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi. Tilapäistä suojelua voidaan antaa yhteensä enintään kaksi vuotta. Säännösten soveltaminen ei edellytä joukkopaon kohdistumista välittömästi Suomeen. Tilapäistä suojelua voidaan antaa myös esimerkiksi silloin, kun suuri määrä ihmisiä pakenee EU:n alueelle ja osa heistä siirtyy Suomeen. Ulkomaalaislain muutos on asiallisesti yhteydessä Euroopan unionissa vireillä olevaan ehdotukseen tilapäistä suojelua koskevien säännösten antamisesta (ks. PeVL 42/2000 vp).

Tilapäisen suojelun käyttöönotto. Lakiehdotuksen 34 d §:n 2 momentin mukaan tilapäisen suojelun käyttöön ottamisesta annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella, jossa määritellään myös tilapäisen suojelun kohderyhmä sekä suojelun antamisen ajanjakso. Ehdotus merkitsee, että lain tilapäistä suojelua koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi ja tässä mielessä voimaan vasta valtioneuvoston antamalla

asetuksella. Ehdotus on valtiosääntöoikeuden kannalta ongelmallinen, koska ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa on perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan säädettävä lailla ja koska tällaista asiaa sääntelevän lain sovellettavaksi saattamista ei perustuslain 80 §:n 1 momentin ja 79 §:n 3 momentin säännökset huomioon ottaen voida siirtää asetuksella säädettäväksi. Lainsäädäntövallan delegointiin ja lain säännösten "käyttöön ottamiseen" perustuva sääntelytapa on valiokunnan mielestä lisäksi keinotekoinen asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu hallinnollisen päätöksenteon piiriin.

Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä on, että ehdotuksen 34 d §:n 2 momentista poistetaan ensimmäinen virke lain säännösten käyttöön ottamista koskevan asetuksen antamisesta ja saman momentin toinen virke muutetaan hallintopäätöksen tekemistä tarkoittavaan muotoon. Asioiden periaatteellisen merkityksen vuoksi on paikallaan, että niistä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa ja että tästä säädetään lailla, esimerkiksi seuraavasti: "*Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa väestöryhmästä, johon tilapäistä suojelua voidaan soveltaa, sekä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää.*"

Turvapaikkahakemuksen käsittelyn keskeyttäminen. Lakiehdotuksen 34 f §:n 1 momentissa säädetään mahdollisuudesta keskeyttää turvapaikkahakemuksen käsittely siksi ajaksi, jonka ulkomaalaiselle tilapäisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa on voimassa. Momentin viimeisen virkkeen mukaan turvapaikkahakemus on kuitenkin käsiteltävä, jos tilapäisen suojelun kestäessä tulee vireille menettely hakijan poistamiseksi maasta.

Ehdotettuja säännöksiä turvapaikkahakemuksen käsittelyn keskeyttämisestä on arvioitava perustuslain 21 §:n kannalta. Sen 1 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta saada asiansa käsiteltyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Ehdo-

tettu sääntely merkitsee rajoitusta tähän oikeuteen. Käsittelyn keskeyttämisestä säätäminen on valiokunnan mielestä kuitenkin hyväksyttävää, koska hakija saa viivytyksen aikana turvapaikkahakemuksella pyytämänsä etua vastaavaa kansainvälistä suojelua. Lisäksi turvapaikkahakemuksen käsittelyä on joukkopakoalueella muuttuvien olosuhteiden vuoksi useissa tapauksissa perusteltua lykätä.

Lakiehdotuksen 34 f §:n 1 momentin sanamuoto viittaa siihen, että kunkin turvapaikkahakemuksen käsittelyn keskeyttämisestä on päätettävä erikseen. Momentti sisältää myös säännöksen valtioneuvoston toimivallasta antaa asetuksella tarkempia säännöksiä hakemusten keskeyttämisestä. Valtioneuvoston asetuksella ei perustuslain 80 §:n 1 momentin takia voida antaa lain alaan kuuluvia säännöksiä esimerkiksi hakemusten käsittelyn keskeyttämisen perusteista eikä keskeyttämisessä noudatettavasta menettelystä. Asetuksen antovaltuuden epäasianmukaiseen väljyyteen vaikuttaa, että päätös turvapaikkahakemuksen käsittelyn keskeyttämisestä perustuu ehdotuksen mukaan viranomaisen vapaaseen harkintaan ("... käsittely voidaan keskeyttää ..."). Turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttämisestä on siten välttämätöntä säätää lailla ehdotettua täsmällisemmin.

Selkeintä valiokunnan mielestä on, että turvapaikkahakemusten käsittely säädetään keskeyttämään suoraan lain perusteella. Tällöin lakiin on lisättävä säännökset siitä, että hakemusten käsittelyn yleinen keskeytyminen ei tänä aikana estä turvapaikan myöntämistä tilapäistä suojelua saavalle ulkomaalaiselle.

Turvapaikkahakemuksen käsittelyn raukeaminen. Lakiehdotuksen 34 f §:n 2 momentissa säädetään turvapaikkahakemuksen käsittelyn raukeamisesta tilapäisen suojelun päätyttyä. Momentin mukaan hakemuksen käsittely raukeaa, jos hakija ei ulkomaalaisviraston tiedustelun perusteella ilmoita haluavansa turvapaikkahakemuksensa käsittelyä. Ehdotettu sääntely on mer-

kityksellinen oikeusturvaa koskevien perustuslain säännösten kannalta.

Oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä turvataan perustuslain 21 §:n 1 momentissa, ja oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin. Ehdotus ei asiattomasti rajoita perustuslaissa turvattua oikeussuojaa, koska turvapaikan hakija voi itse vaikuttaa hakemuksensa käsittelyn raukeamiseen. Säännös on valiokunnan mielestä kuitenkin muotoiltava hakijan oikeuksia ja oikeusturvaa enemmän korostavaksi esimerkiksi seuraavasti: "... jos hakija ulkomaalaisviraston häneltä sitä kirjallisesti tiedusteltua ilmoittaa, että hän ei halua turvapaikkahakemuksensa käsittelyä jatkettavan".

Muutoksenhakukiellot. Lain 55 §:n 2 momentissa ja 57 §:n 3 momentin 2 kohdassa säädetään kiellosta hakea muutosta päätökseen, jolla hakijalle on myönnetty oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella. Tällaisessa tapauksessa henkilöllä ei yleensä ole tarvetta saattaa viranomaisen päätöstä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Toisaalta ehdotetut muutoksenhakukiellot ovat samasta syystä asiallisesti tarpeettomia, minkä vuoksi ne on perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä asianmukaisinta poistaa laista. Sama koskee lakiehdotuksen 57 §:n 3 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuja muutoksenhakukieltoja siltä osin kuin ne kohdistuvat toteamukseen asian raukeamisesta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 34 d §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 17/2001 vp — HE 23/2001 vp

Helsingissä 4 päivänä toukokuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /skl	Petri Salo /kok
	Saara Karhu /sd	vjäs. Jukka Mikkola /sd.
	Jouni Lehtimäki /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.