

Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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. Viisumeja koskevat Schengenin säännösten 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 viranomaisen 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 ulkomaalaisalhallinnon 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 perustamis-sopimuksen mukaisesta liikkumisvapaudesta ovat ulkomaalaislaissa olleet niukat. Ehdotettu laki sisältäisi oman lukunsa Euroopan unionin kansalaisen oleskelusta. Unionin kansalaiseen rinnastetaan Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset.

Ulkomaalaisen oikeusturvaa parannettaisiin laajentamalla muutoksenhakumahdollisuus koskemaan lähes kaikkia oleskelulupapäätöksiä. Työnantaja saisi valitusoikeuden työntekijän oleskelulupa-asiansa 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.

Esitys liittyy valtion talousarvioon.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	6
1. Johdanto	6
2. Nykytila.....	7
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö.....	7
2.1.1. Yleiset säännökset.....	7
2.1.2. Maahantulo	12
2.1.3. Viisumit.....	14
2.1.4. Oleskelu	19
Määräaikainen oleskelulupa.....	19
Pysyvä oleskelulupa.....	24
Oleskeluluvan peruuttaminen ja raukeaminen	24
2.1.5. Työnteko	25
2.1.6. Kansainvälinen suojelu	30
Kansainvälisen suojelun antaminen	30
Turvapaikan hakeminen, turvapaikkatutkinta ja turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen.....	32
Turvapaikkamenettelyt.....	32
Kiintiöpakolaisten ottaminen	35
Pakolaisuus.....	35
2.1.7. Turvaamistoimet.....	36
2.1.8. Ulkomaalaisille Suomessa myönnettävät matkustusasiakirjat.....	37
2.1.9. Maasta poistaminen.....	39
Käännyttäminen	39
Maasta karkottaminen.....	42
Maahantulokielto.....	44
2.1.10. Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskeluoikeus	44
Oleskelu	45
Maahantulon estäminen ja maasta poistaminen	46
2.1.11. Liikenteenharjoittajan velvollisuudet.....	47
Kansallinen lainsäädäntö.....	47
EU:n lainsäädäntö	47
2.1.12. Rangaistussäännökset	49
2.1.13. Oikeusturva.....	51
Muutoksenhaku poliisin tai passintarkastusviranomaisen tekemään päätökseen.....	51
Muutoksenhaku Ulkomaalaisviraston tekemään päätökseen	52
Muutoksenhaku ulkoministeriön tai ulkomaan edustuston tekemään päätökseen.....	54
Täytäntöpanokelpoisuus.....	55

Muutoksenhakujärjestelmän yleisistä lainsäädännöllisistä puitteista.....	55
2.1.14. Erinäiset säännökset.....	59
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	60
2.2.1. Yleistä	60
2.2.2. Pohjoismaat.....	60
2.2.3. Eräät muut Euroopan valtiot	62
2.3. Nykytilan arviointi.....	65
2.3.1. Yleiset säännökset.....	65
2.3.2. Maahantulo	67
2.3.3. Viisumit.....	67
2.3.4. Oleskelu	68
Määräaikainen oleskelulupa.....	68
Pysyvä oleskelulupa.....	72
Oleskeluluvan peruuttaminen ja raukeaminen	72
2.3.5. Työnteko.....	73
2.3.6. Kansainvälinen suojelu	77
2.3.7. Turvaamistoimet.....	81
2.3.8. Maasta poistaminen.....	81
Käännyttäminen	81
Maasta karkottaminen.....	83
Maahantulokiello.....	84
2.3.9. Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelu- oikeus	85
2.3.10. Liikenteenharjoittajan velvollisuudet.....	86
2.3.11. Rangaistussäännökset	87
2.3.12. Erinäiset säännökset.....	87
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	87
3.1. Ulkomaalaislain rakenne.....	87
3.2. Yleiset säännökset.....	89
3.3. Maahantulo	90
3.4. Viisumit.....	90
3.5. Oleskelu	91
3.6. Työnteko.....	91
Keskeiset ehdotukset	91
Lupajärjestelmän selkeys ja johdonmukaisuus.....	92
Lupajärjestelmän perusrakenteiden uudistaminen	92
Työnteko-oikeus muun oleskeluluvan nojalla ja ilman oleskelulupaa	95
Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvasta säättäminen	96
Työntekijän oleskeluluvan ehtojen valvonta ja täytäntöönpanotoimet.....	96
Työnantajien ja ulkomaalaisten työntekijöiden oikeusturvan parantaminen.....	97
Työmarkkinajärjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen.....	97
3.7. Kansainvälinen suojelu	98
3.8. Turvaamistoimet.....	99
3.9. Ulkomaalaisille Suomessa myönnettävät matkustusasiakirjat.....	99
3.10. Maasta poistaminen.....	99

3.11.	Euroopan unionin kansalaisen oleskelu.....	99
3.12.	Liikenteenharjoittajan velvollisuudet ja seuraamusmaksu	100
3.13.	Rangaistussäännökset.....	101
3.14.	Oikeusturva	101
3.15.	Erinäiset säännökset.....	101
4.	Esityksen vaikutukset	101
4.1.	Vaikutukset ulkomaalaisten asemaan.....	101
4.2.	Vaikutukset viranomaisten toimivaltaan ja käytäntöön	102
4.3.	Taloudelliset vaikutukset	103
5.	Asian valmistelu	106
5.1.	Valmisteluvaiheet ja -aineisto	106
5.2.	Lausunnot.....	106
6.	Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	107
6.1.	Riippuvuus muista esityksistä	107
6.2.	Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvollisuuksista	109
6.3.	Euroopan yhteisön sääntelyn vaikutus ulkomaalaislain kokonaisuudis- tukseen	110
6.3.1.	Voimassa olevat yhteisön säädökset.....	110
6.3.2.	Vireillä olevien EU-lainsäädäntöhankkeiden vaikutus ulkomaalaislain valmisteluun.....	111
	Maahantuloon, maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen liittyvät vireillä olevat EU:n lainsäädäntöhankkeet	111
	Turvapaikkaa ja pakolaisia koskevat yhteisön lainsäädäntöhankkeet	112
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	114
1.	Lakiehdotusten perustelut	114
1.1.	Ulkomaalaislaki	114
1 luku.	Yleiset säännökset	114
2 luku.	Maahantulo	124
3 luku.	Viisumit	127
4 luku.	Oleskelu	137
5 luku.	Työnteko.....	164
6 luku.	Kansainvälinen suojelu	174
7 luku.	Turvaamistoimet	195
8 luku.	Ulkomaalaisille Suomessa myönnettävät matkustusasiakirjat	202
9 luku.	Maasta poistaminen	205
10 luku.	Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelu ...	214
11 luku.	Liikenteenharjoittajan velvollisuudet ja seuraamusmaksu.....	223
12 luku.	Rangaistussäännökset	229
13 luku.	Oikeusturva.....	231
14 luku.	Erinäiset säännökset.....	239
15 luku.	Voimaantulo ja siirtymäsäännökset	246
1.2.	Rikoslaki.....	246
47 luku.	Työrikoksista	246
1.3.	Laki työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa	247

2.	Tarkemmat säännökset ja määräykset.....	247
3.	Voimaantulo	247
4.	Säätämisyjärjestys	248
4.1.	Perusoikeussäännökset ulkomaalaislain kannalta.....	248
4.2.	Yhdenvertaisuus	248
4.3.	Oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen	248
4.4.	Liikkumisvapaus.....	250
4.5.	Yksityiselämän suoja	251
4.6.	Oikeusturva.....	252
LAKIEHDOTUKSET		255
	Ulkomaalaislaki	255
	rikoslain 47 luvun 6 a §:n muuttamisesta.....	306
	työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 24 §:n muuttamisesta	307
LIITE		308
RINNAKKAISTEKSTI.....		308
	rikoslain 47 luvun 6 a §:n muuttamisesta.....	308

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Nykyinen ulkomaalaislaki (378/1991) on tullut voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1991. Kuluneen vuosikymmenen monet lainsäädännölliset, yhteiskunnalliset sekä Suomen kansainväliseen ympäristöön liittyvät muutokset ovat aiheuttaneet muutostarpeita myös ulkomaalaislakiin. Useita lainmuutoksia on tehty ja uudistusten ja lisäysten myötä ulkomaalaislain selkeys ja ymmärrettävyys on heikentynyt.

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.

Viime vuosina toteutettujen ulkomaalaislain muutosten valmistelun yhteydessä eduskunta on pohtinut tarkasti perustuslakiin ja ulkomaalaisen oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmistelussa on kiinnitetty erityistä huomiota perustuslain ja perusoikeuksia koskevien säännösten toteutumiseen.

Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten määrä on noussut kymmenessä vuodessa 1990-luvun alun noin 25 000 ulkomaalaisesta

yli 100 000:een. Samalla myös ulkomaalaishallinnon työmäärä on merkittävästi lisääntynyt. Pitkät käsittelyajat oleskelulupa- ja turvapaikka-asioissa ovat ongelma, joka on heijastunut myös eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin. Viime aikoina lupahakemusten käsittelyajat ovat jonkin verran lyhentyneet, mutta ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa on korostetusti pyritty laatimaan sellaisia säännöksiä, jotka edistävät sujuvia menettelyjä.

Suomi on ulkomaalaislain voimaantulon jälkeen liittynyt vuonna 1994 Euroopan talousalueeseen (ETA) ja vuonna 1995 Euroopan unioniin (EU) ja Suomessa on myös ryhdytty soveltamaan Schengenin säännöstöä, mikä on muuttanut Suomen kansainvälistä toimintaympäristöä maahanmuutto- ja pakolaispoliittisissa kysymyksissä. Amsterdamin sopimuksen voimaantulo 1 päivänä toukokuuta 1999 merkitsi, että toimivalta maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa siirtyi asteittain Euroopan yhteisölle.

Amsterdamin sopimuksen tavoitteena on EU:n kehittäminen vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvana alueena, jonka sisällä ihmisten tulisi voida nauttia liikkuvapauudesta entistä täyspainoisemmin. Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä lokakuulta 1999 korostetaan EU:n yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka. Amsterdamin ja Tampereella vahvistettujen toimien täytäntöönpanoa on EU:ssa ryhdytty valmistelemaan ja tämä kehitys vaikuttaa Suomen sisäisen lainsäädännön kehitykseen. Myös ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa on otettu huomioon EU:ssa tapahtuvan yhteistyön tavoitteet ja sisältö.

Kaiken kaikkiaan kokonaisuudistuksen tavoitteena on selkeä, johdonmukainen ja yksiselitteinen ulkomaalaislaki. On pyritty lakiin, joka on systematiikaltaan sellainen, että luoja voi nykyistä helpommin hahmottaa perussäännöt maahantulolle, maassa oleskelulle ja maasta poistamiselle. On haluttu, että lais-

ta käy selkeästi ilmi 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 kuin Suomeen oleviin siteisiin perustuva maahanmuuttokin.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1. Yleiset säännökset

Ulkomaalaislain ensimmäinen luku sisältää yleiset säännökset. Luku sisältää säännöksiä lain soveltamisesta, yleisistä tavoitteista ja suhteesta muihin lakeihin. Luku sisältää säännökset maahan saapumiseen vaadittavasta passista sekä ulkomaalaisille myönnettävistä matkustusasiakirjoista: muukalaispassista ja pakolaisen matkustusasiakirjasta. Luvun lopussa on säännöksiä maahantulon edellytyksistä sekä liikkumis- ja oleskeluoikeudesta.

Soveltamisala. Ulkomaalaislain soveltamisalaa koskevaa 1 §:ää ei ole muutettu lain säätämisen jälkeen. Pykälän 1 momentissa säädetään, että ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa sovelletaan tätä lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä sekä Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia. Pykälän 2 momentissa on ulkomaalaisen määritelmä. Ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Ulkomaalainen voi olla vieraan valtion kansalainen tai henkilö, jolla ei ole minkään valtion kansalaisuutta.

Soveltamisalaa koskevaan pykälään on Suomen alettua soveltaa Schengenin säännöstöä lisätty 25 päivänä maaliskuuta 2001 voimaan tulleella lailla uusi 3 momentti, joka sisältää Schengen-valtion määritelmän. Schengen-valtiolla tarkoitetaan Schengenin säännöstöä soveltavaa EU:n jäsenvaltiota sekä kolmansiä valtioita, joiden kanssa Euroopan unionin neuvosto on tehnyt sopimuksen Schengenin säännöstön soveltamisesta. Toistaiseksi tällainen sopimus on tehty Nor-

jan ja Islannin kanssa.

Pykälän 4 momentin mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enemmän kuin on välttämätöntä. Hallituksen esityksen (HE 47/1990 vp) perustelujen mukaan säännös heijastaa hallinnossa yleisesti noudatettua suhteellisuusperiaatetta ja sisältää ohjeen lain soveltajalle. Edelleen perusteluissa todetaan, että suhteellisuusperiaatteen kannalta merkittäviä ovat Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset, jotka tulee ottaa huomioon lakia sovellettaessa. Ulkoasiainvaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (UaVM 30/1990 vp) lausunut säännöksen selventävän sitä, että ulkomaalaislain nojalla tehtävien päätösten tulee olla myös sopimusvelvoitteiden mukaisia.

Soveltamisalaa koskeva säännös on sisällöltään osin kuvaava ja viranomaista ohjaava. Pykälän 4 momentin säännös, jonka mukaan on vältettävä ulkomaalaisen oikeuksien liiallista rajoittamista, sen sijaan sisältää ohjeen lain tulkitsijalle. Kyseiseen lainkohtaan on viitattu joissain tuomioistuinten päätöksissä, esimerkiksi maasta poistamispäätösten yhteydessä.

Suhde muihin lakeihin. Lain 1 a § tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 1999 voimaan tulleella lailla (537/1999). Säännöksellä pyrittiin korostamaan yksilön oikeussuojaa ulkomaalaisasioissa viranomaisten neuvontavelvollisuuden ja päätösten perustelovelvollisuuden osalta. Hallintomenettelylaki (598/1982) edellyttää, että päätökset on perusteltava. Ennen lain voimaantuloa periaatetta oli noudatettu lukuun ottamatta eräitä Suomen edustustojen tekemiä päätöksiä. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että edustustojen tekemistä oleskelulupa-päätöksistä perustelut oli annettu hakijalle tiedoksi suullisesti. Tästä syystä ehdotettiin, että päätöksen ollessa hakijalle sisällöltään osin tai kokonaan kielteinen, Suomen edustustojen tulisi antaa hänelle päätöksen perustelut kirjallisesti. Perustelujen ilmoittamisessa hakijalle tuli ottaa huomioon kansalliset asiakirjojen julkisuutta koskevan lainsäädännön salassapitosäännökset. Myönteistä päätöstä ei kuitenkaan olisi tarpeen erikseen perustella.

Pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään poli-

sin suorittaman turvapaikkatutkinnan ja hallinto-menettelyn suhteesta. Varsinaiseen turvapaikkakuulusteluun, jossa selvitetään turvapaikkahakemuksen perusteet, sovelletaan aina hallintomenettelylain säännöksiä. Sen sijaan poliisitutkintaa koskevia poliisilain (493/1995) säännöksiä sovelletaan siltä osin kuin kysymys on turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon tai matkareitin selvittämisestä. Henkilöllisyyttä ja matkareittiä koskevan tutkinnan luonne poliisitutkintana on perusteltua pyrittäessä ehkäisemään turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä, jota ensisijaisesti voidaan ehkäistä juuri henkilöllisyyteen ja matkareittiin kohdistuvalla tutkimalla. Poliisilla on tältä osin käytettävissään poliisitutkintaan kuuluvat keinot.

Eduskunnan hallintovaliokunta yhtyi mietinnössään (HaVM 29/1998 vp) siihen, että henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä koskevan tutkinnan säilyttäminen poliisitutkintana on perusteltua pyrittäessä ehkäisemään turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä. Lisäksi valiokunta korosti turvapaikanhakijan velvollisuutta pysyä totuudessa.

Pykälän 3 momentin lopussa on viittaus rajavartiolaitoksesta annetun lain (320/1999) 47 §:ään, joka on otsikoltaan rajatapahtuman ja maahan tulevan ulkomaalaisen maahantuloedellytysten tutkinta. Rajavartiolaitos voi toimittaa tutkinnan maahan tulevan ulkomaalaisen maahantuloedellytystä, käännytämisen perusteita tai viisumia koskevan seikan taikka turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon tai matkareitin selvittämiseksi. Tällaista tutkintaa toimitettaessa on soveltuvin osin meneteltävä siten kuin tutkinnan suorittamisesta esitutkinnassa säädetään.

Uusi aluevalvontalaki (755/2000) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001. Ulkomaalaislain 1 a §:ään lisättiin kyseiseen uudistukseen liittyen uusi 4 momentti, jonka mukaan vieraan valtion sotilaan maahantulosta on lisäksi voimassa, mitä aluevalvontalaissa säädetään. Aluevalvontalaki sisältää säännöksiä vieraan valtion sotilaan tulosta Suomen alueelle. Sen mukaan maahantulo on mahdollinen ainoastaan pääesikunnan myöntämällä luvalla, jollei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Ulkomaalaislakiin li-

sättiin tältä osin selvyyden vuoksi viittaus aluevalvontalakiin.

Yleiset tavoitteet. Toukokuun alusta 1999 voimaan tulleella lailla säädettiin, että valtioneuvosto asettaa yleiset tavoitteet Suomessa harjoitettavalle maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle. Tällaista sääntelyä oli mietinnössään (komiteanmietintö 1997:5) esittänyt maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta.

Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena oli luoda paremmat mahdollisuudet ennalta vaikuttaa sekä kansallisesti että kansainvälisessä yhteistyössä maahanmuuttoon, pakolaisuuteen ja hallitsemattomiin väestöliikkeisiin sekä niiden syihin. Hallituksen esityksessä säännöstä perusteltiin virallisesti määritellyn ulkomaalaispolitiikan puuttumisella ja sillä, että käytäntö on pitkälti muodostunut lainsäädännön, ministeriöiden ohjeiden ja viranomaisten tekemien päätösten pohjalta. Suurimpana ongelmana oli ollut sarjojen pitkän tähtäimen poliittisten kannottojen puute sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Tavoitteiden asettamisella oli tarkoitus samalla luoda linjat myös kansalliselle poikkihallinnolliselle yhteistyölle maahanmuutto- ja pakolaisasioissa.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin yleisenä asiana myös yleisten tavoitteiden asettaminen harjoitettavalle maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle. Käsitellyn yleisistunnossa voisi perustua valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 2 luvun 5 §:n 5 kohtaan.

Valtioneuvosto ei ole lain voimaantulon jälkeen asettanut yleisiä tavoitteita Suomen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle 1 b §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Lain soveltaminen alaikäisiin. Lapsen oikeuksia koskevia yleisiä säännöksiä ja määräyksiä on perustuslaissa, ulkomaalaislaissa, lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 60/1991) ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden tekemässä yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990, jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*).

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koske-

viin asioihin kehitystään vastaavasti.

Ulkomaalaislain säännös lapsen edun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyvien seikkojen huomioon ottamisesta ulkomaalaisasioissa lisättiin lakiin 1 päivänä toukokuuta 1999 voimaan tulleella lailla. Säännös pohjautui sosiaali- ja terveysministeriön asettaman ulkomaalaislasten suojelua selvittäneen työryhmän mietintöön 'Lastensuojelu ja ulkomaalaishallinto' (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1997:28).

Ulkomaalaislain 1 c §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaislain nojalla tehtävässä päätöksenteossa, joka koskee 18 vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Säännöstä perusteltiin sillä, että alaikäinen on lähtökohtaisesti heikoin osapuoli tilanteissa, joissa aikuisten tai yhteiskunnan edut ovat ristiriidassa lapsen edun kanssa. Viranomaisten tehtävä on siksi valvoa, että lapsen etu toteutuu. Lapsen edun periaate on nimenomaisesti kirjattu sekä lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen että kaikkiin keskeisiin lapsia koskeviin kansallisiin lakeihin ratkaisun sisällölliseksi perusteeksi. Muun muassa lastensuojelulaissa (683/1983) ja laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983) on menettelysäännöksiä, jotka ohjaavat lapsen edun selvittämistä. Yhtenäistä määritelmää siitä, mitä käsitteellä lapsen etu tarkoitetaan, ei ole. Lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. Oikeudellisissa ja hallinnollisissa ratkaisuissa on keskeistä, että päätöksentekijä selvittää, mikä ratkaisu on juuri tämän lapsen edun mukainen.

Pykälän 2 momentissa on säännös lapsen kuulemisesta. Sen mukaan 12 vuotta täyttänyt lasta on kuultava hallintomenettelylain 15 §:n mukaisesti, kun tehdään päätös ulkomaalaislain nojalla, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos se on hänen kypsytyensä perusteella mahdollista.

Hallintomenettelylain 15 §:ssä on säädetty

asianosaisen kuulemisesta. Kyseisen pykälän 2 momentissa on säädetty tilanteista, joissa asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Hallintomenettelylain perusteluissa lausutaan, että poikkeuksien säätäminen kuulemisvelvoitteesta on tarpeen, koska on tilanteita, joissa kuulemisen oikeussuojavaikutus on vähämerkityksinen tai jopa olematon. Nämä hallintomenettelylain periaatteet antavat pohjaa myös sen harkinnalle, onko alaikäistä tarpeen kuulla. Harkittaessa alaikäisen kuulemista on korostettava lapsen edun merkitystä ja poikkeaaako lapsen etu mahdollisesti huoltajan edusta. Ilmeisen tarpeetonta alaikäisen kuuleminen olisi tietyissä hakemusasioissa, joissa lapsen huoltaja on tehnyt omasta ja lapsensa puolesta hakemuksen, eikä lapsen edun voi katsoa olevan ristiriidassa huoltajansa edun kannalta. Esimerkiksi paikallispoliisin myöntäessä jatko-oleskeluluvan ulkomaalaiselle ja tämän lapselle alaikäisen kuuleminen huoltajansa hänen puolestaan tekemästä hakemuksesta on ilmeisen tarpeetonta. Sen sijaan turvapaikkatutkinnassa 15 vuotta nuorempiakin tulisi kuulla heidän ikänsä ja kypsyystasonsa huomioon ottaen.

Lapsen etu otetaan huomioon yksittäisessä päätöksenteossa, joten on vaikea arvioida kokonaisuutena, miten lasten etu on päätöksenteossa toteutunut. Käytännössä olennaisimmat asiaryhmät, joissa lapsen edun arviointi ja kuuleminen korostuu ovat turvapaikka-asiat, perhesiteen perusteella myönnettävät oleskeluluvat ja maasta poistamisasiat.

Lapsen kuulemisesta on viranomaisohjeita sisäasiainministeriön antamassa turvapaikkaohjeessa (SM 2003-124/Ka-23) sekä käännyttämistä ja karkottamista koskevassa määräyksessä. Turvapaikkaohjeen mukaan 12 vuotta täyttänyt lasta on kuultava ennen päätöksentekoa, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Kuuleminen tehdään turvapaikkatutkinnan yhteydessä. Ilman huoltajaa tullee alaikäiselle määrätään edustaja, jolle varataan tilaisuus olla läsnä turvapaikka-kuulustelussa.

Ulkomaalaisvirasto aloitti ensimmäiset turvapaikkakuulustelut maaliskuussa 2001. Koulutuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota alaikäisten turvapaikkakuulusteluihin. Vuoden 2002 alusta Ulkomaalaisvirasto

aloitti yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden kuulemiset. Ulkomaalaisvirasto kuulee kaikki yksin tulleet alaikäiset riippumatta siitä, missä päin maata turvapaikkahakemus on jätetty.

Ulkomaalaisvirasto on osallistunut muun muassa EU:n tukemaan Children first -projektiin. Children first -koulutusohjelman puitteissa on koulutettu ne henkilöt, jotka erikoistuvat alaikäisten kuulemisen. Ulkomaalaisvirastolla on yhteistyöhankkeita alaikäisten kuulemiseen liittyen Pakolaisneuvonta ry:n, Väestöliiton ja sosiaaliviranomaisten kanssa. Oppia on hankittu myös Ruotsin turvapaikkakäytännöistä.

YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun virasto (UNHCR) on julkaissut käsikirjan pakolaisaseman määrittämisen menettelystä ja perusteista (jäljempänä *UNHCR:n käsikirja*). Käsikirjassa todetaan, että sama pakolaisen määritelmä koskee kaikkia henkilöitä iästä riippumatta. Jos lapsi hakee turvapaikkaa vanhempiensa kanssa, pakolaisasema määritellään perheen yhtenäisyyden periaatteen nojalla. Alle 15-vuotiaiden lasten turvapaikkahakemuksissa ei juuri esiinny itsenäisiä turvapaikan tarpeeseen viittaavia seikkoja. Jos lapsi tulee esimerkiksi maasta, jonne palaaminen on turvatonta aseellisen selkkauksen vuoksi, kyseeseen tulee oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella. Lapsen kohdalla kielteisen päätöksen tekeminen ja palauttaminen edellyttävät takeita siitä, että hänen kotimaassaan on vastaanottaja, joka voi huolehtia hänestä. Palauttamiseen liittyvien vaikeuksien johdosta lapsille on tapauskohtaisesti myönnetty oleskelulupia ulkomaalaislain 20 §:n 3 kohdan nojalla, kun turvapaikan tai suojelun tarvetta ei ole todettu.

Vaikka ilman huoltajaa tulleiden lasten turvapaikkahakemusten käsittely asetetaan etusijalle, hakemusten kokonaiskäsittelyaikaan vaikuttavat lapsen oikeusturvan toteutumista edellyttävät edustajan määrääminen, pyrkimys selvittää lapsen ikä, henkilöllisyys ja lapsen vanhempien olinpaikka sekä turvapaikkamenettelyyn kuuluva valitusmahdollisuus ja mahdollisuus hakea uudelleen turvapaikkaa. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 22 artiklassa korostetaan pakolaislasten tai pakolaisasemaa hakevien lasten vanhempien tai muiden per-

heenjäsenten jäljittämistä.

Ulkomaalaisasetuksen (142/1994) 18 d §:n mukaan käsiteltäessä oleskelulupahakemusta perhesiteen perusteella asianosaisia on kuultava. Alaikäistä lasta ei yleensä kuulla kirjallisesti. Ulkomailla oleskelevan lapsen kuulemisen suorittaa pääsääntöisesti edustusto. Ulkomaalaisvirasto lähettää edustustolle pyynnön, josta ilmenee, mistä asioista lasta halutaan kuulla. Ulkomaalaisvirasto on tehnyt perhesiteen perusteella tehtyihin oleskelulupahakemuksiin liittyviä haastattelumatkoja somalialaisten, irakilaisien ja kongolaisten hakijoiden tapauksissa. Kuulemisen tarkoituksena on selvittää, mikä ratkaisu juuri tässä tapauksessa on lapsen edun mukainen. Pääsääntöisesti alle 12-vuotiaista lasta ei kuulla. Kuulemista voidaan pitää ilmeisten tarpeettomana, jos lapselle haetaan oleskelulupaa yhdessä huoltajiensa kanssa tai jos lapselle haetaan oleskelulupaa yhdessä toisen huoltajan kanssa, kun toinen huoltaja jo oleskelee Suomessa.

Harkittaessa ulkomaalaislain 38 §:n 1 momentin mukaista käännyttämistä tai 41 §:n 1 momentin mukaista maasta karkottamista on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Näitä ovat ainakin ulkomaalaisen oleskelun pituus, lapsen ja vanhemman suhde, perhesiteet ja muut siteet Suomeen. Jos maasta karkottaminen tapahtuu rikoksen tai rikosten perusteella, otetaan huomioon myös niiden laatu.

Käännyttämistä ja karkottamista koskevassa sisäasiainministeriön määräyksessä todetaan, että maasta poistamisen edellytyksiä harkittaessa alaikäisen kuuleminen on erittäin poikkeuksellista. Jos lapsi on ehtinyt kotoutua Suomeen, tulee lapsen kuulemista määräyksen mukaan harkita.

Jos maasta poistamispäätös koskee lapsiperhettä, lasten siteet Suomeen arvioidaan erikseen. Merkitystä voi olla esimerkiksi sillä seikalla, onko lapsi kouluikäinen, jolloin siteet Suomeen ovat todennäköisesti vahvemmat, vai onko lapsi vielä sen ikäinen, että siteet ovat pääasiallisesti kodin piirissä.

Silloin kun toinen vanhemmista on suomalainen ja harkitaan ulkomaalaisen vanhemman maasta poistamista, merkitystä on lapsen huoltosuhteilla, ulkomaalaisen vanhemman tapaamisoikeudella ja onko hän to-

siasiassa pyrkinyt käyttämään tätä oikeutta. Maasta poistamistilanteessa saatetaan vedota perhesiteeseen, vaikka sidettä ei ole yritettykään pitää yllä. Jos yhteyttä vanhemman ja lapsen välillä ei ole ylläpidetty, maasta poistamisella ei ole tosiasiallista vaikutusta lapsen tilanteeseen. Yksittäisissä tapauksissa voi olla tilanteita, joissa esimerkiksi perheväkivallan vuoksi henkilökohtaiset tapaamiset eivät ole lapsen edun mukaisia. Tapaamisoikeudesta ja sen toteutumisesta ja tarpeellisista taustatiedoista hankitaan selvitystä oikeuden päätöksistä, perheenjäseniltä ja sosiaaliviranomaisilta.

Poliisi kuulee lapsia pääasiassa turvapaikka-asioissa. Poliisi on kuullut 12-17-vuotiaita lapsia, jotka ovat tulleet vanhempiensa tai toisen vanhempansa kanssa. Lapsia on kuultu suppeasti joistain asioista, eikä lapsille ole yleensä tehty täydellistä turvapaikkakuulustelua.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 29 päivänä joulukuuta 2000 päivätyssä selvityksessään 'Havaintoja yksin tulleiden pakolaislasten oikeuksien toteutumisesta Suomessa' kiinnittänyt viranomaisten huomiota havaitsemiinsa epäkohtiin. Tässä selvityksessä ei ole esitetty huomioita ulkomaalaislain 1 c §:n sisällöstä tai havaittu sen soveltamisessa suoranaisia epäkohtia. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että yksin tulleiden alaikäisten turvapaikkahakemusten käsittelyajat ovat liian pitkiä. Samoin apulaisoikeusasiamies katsoo, että lapsen oikeus perheen yhdistämiseen ei toteudu riittävällä tavalla, jos oleskelulupa myönnetään ulkomaalaislain 20 §:n 1 momentin 3 kohdan niin sanotun kohtuuttomuusperusteen nojalla.

Joissain korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä on kumottaessa Ulkomaalaisviraston maasta poistamispäätös muiden syiden ohella viitattu ulkomaalaislain 1 c §:n 1 momentin säännökseen lapsen edun huomioon ottamisesta.

Oikeusapulainsäädäntö. Yleisestä oikeusavusta (104/1998) ja maksuttomasta oikeudenkäynnistä (87/1973) annetut lait on yhdistetty ja korvattu uudella oikeusapulailla (257 /2002), joka on tullut voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2002. Oikeusapulain mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua

oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa sekä muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään.

Oikeusapua annetaan henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa sekä unionin ja ETA-valtion kansalaiselle, joka työskentelee tai on työhaussa Suomessa siten kuin työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68 (jäljempänä *työntekijän oleskeluoikeusasetus*) ja ETA-sopimus edellyttävät. Lisäksi oikeusapua annetaan edellä mainituista edellytyksistä riippumatta, jos henkilön asiaa käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä.

Oikeusapua haetaan oikeusaputoimistolta. Oikeusapua voidaan hakea asian käsittelyn jokaisessa vaiheessa siihen asti, kunnes tuomioistuimessa käsiteltävä asia on saanut lainvoiman tai muun asian käsittely on päätynyt. Hakemus voidaan tehdä suullisesti tai kirjallisesti. Hakijan on esitettävä selvitys taloudellisista olosuhteistaan ja asiasta, jossa hän hakee oikeusapua.

Oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan kuitenkin määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityinen avustaja. Yksityiseksi avustajaksi on määrättävä asianajaja tai muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut, rehellinen ja muutoin kyseiseen toimintaan sopiva ja kykenevä henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Milloin oikeusavun saaja on itse ehdottanut avustajakseen kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön, tämä on määrättävä, jolleivät erityiset syyt toisin vaadi.

Oikeusaputoimiston oikeusapulain nojalla tekemä päätös voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tuomioistuimen oikeusapulain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla pääasian yhteydessä. Toimivaltainen tuomioistuin määräytyy pääasian mukaan (esimerkiksi ulkomaalaisasioissa siten joko alueellinen hallinto-oi-

keus tai Helsingin hallinto-oikeus).

Pääasiaa käsittelevä tuomioistuin päättää asian ratkaistessaan palkkion määräämisestä avustajalle sekä oikeusavun saajan omavastuusuuden määrästä. Muissa kuin tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa näistä päättää julkinen oikeusavustaja.

Koska ulkomaalaisasioissa muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen on mahdollista vain valitusluvanvaraisesti, valituslupaa tarvitaan myös käsiteltäessä maksuttoman oikeudenkäynnin myöntämistä koskevaa hallinto-oikeuden ratkaisua tai yleisen oikeusavun myöntämistä koskevaa ratkaisua (näin esimerkiksi KHO 16.3.2000 taltio 562, jossa hakijalle oli myönnetty yleistä oikeusapua korvauksetta valtiolle ja hänelle oli määrätty oikeudenkäyntiavustaja; valitus koski oikeudenkäyntiavustajan palkkiota).

Ratkaisussa KHO 18.1.2001 taltio 78 oli kysymys tapauksesta, jossa lääninoikeus oli ulkomaalaisasiaa käsitellessään oikaissut yleistä oikeusapua koskevaa oikeusaputoimiston päätöstä omavastuusuuden osalta ja antanut tältä osin päätöksestä valitusosoituksen KHO:een. Koska yleisestä oikeusavusta annettu laki ei sisältänyt säännöksiä muutoksenhausta avustajan palkkiota koskevaan päätökseen eikä lääninoikeuden lain 14 §:n nojalla antamaan päätökseen, tuli tällaiseen päätökseen maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain 24 §:ssä ilmaistu yleinen periaate huomioon ottaen hakea muutosta samassa järjestyksessä ja samoin rajoituksin kuin pääasiaan. Asiassa myönnettiin valituslupa.

Uudenmaan lääninoikeuden ratkaisun 2.9.1999 taltio 769/7 mukaan ulkomaalaiselle voitiin myöntää maksuton oikeudenkäynti ja hänelle määrätä avustaja lääninoikeudessa, vaikka valittaja myöhemmin peruuttikin valituksensa, minkä johdosta lausunnon antaminen asiassa raukesi (äänestys 2-1). Pyyntö maksuttomasta oikeudenkäynnistä ja avustajan määräämisestä oli esitetty valituksessa helmikuussa 1999. Valitus peruutettiin heinäkuussa 1999.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöksiä Pakolaisneuvonta ry:n toiminnasta ulkomaalaisasioissa tarkoitettuna oikeudellisena avustajana. Järjestö saa tätä tarkoitusta varten kuitenkin valtion talousarvioon perustuvaa avus-

tusta. Uuden oikeusapulain perusteella järjestön palveluksessa olevat lakimiehet ovat yksityisiä avustajia, jotka voivat saada avustajan määräyksen vain tuomioistuinvaiheeseen, jos hakija haluaa turvautua oikeusapujärjestelmän käyttöön.

2.1.2. Maahantulo

Maahantuloa koskevat säännökset on nykyisessä ulkomaalaislaissa sijoitettu lain alkuun 1 lukuun, jonka otsikkona on yleiset säännökset. Maahantuloon liittyviä säännöksiä ovat säännökset maahantulon yleisistä edellytyksistä, rajanylityspaikoista ja maahantuloon vaadittavista matkustusasiakirjoista. ETA-valtioiden kansalaisten ja pohjoismaiden kansalaisten maahantulosta on omat säännöksensä.

Suomeen saapuvalla ulkomaalaisella on ulkomaalaislain mukaan oltava lupa maahan saapumiseen, maassa oleskeluun ja työnteokoon. Tästä säännöksestä voidaan poiketa Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista johtuen. Esimerkkinä tällaisista sopimuksista ovat muun muassa viisumivapaus sopimukset.

Pohjoismaiden kansalaisilla on oikeus saapua maahan ilman passia ja asettua asumaan Suomeen ilman oleskelulupaa sekä tehdä työtä ilman työ lupaa. Muiden maiden kansalaisilta, mukaan lukien EU:n jäsenvaltiot ja ETA-valtiot, vaaditaan oleskelulupa. Kuitenkin viimeksi mainittujen valtioiden kansalaisten osalta oleskelulupaehdot ovat pitkälti muodollisia. Liikkumisoikeus antaa näiden maiden kansalaisille mahdollisuuden muuttaa vapaasti alueella maasta toiseen, jos tarkoituksena on työn hakeminen, työn tekeminen, yrityksen perustaminen, itsenäisen ammatin harjoittaminen tai opiskelu. Myös muu peruste voidaan hyväksyä, jos henkilö pystyy rahoittamaan oleskelunsa. Liikkumisvapaus on rajoitettu koskemaan ryhmiä, joiden ei tarvitse turvautua vastaanottavan maan sosiaaliturvaan. EU:n jäsenvaltion tai ETA-valtion kansalaisella on oltava Suomeen saapussaan passi tai matkustusasiakirjana hyväksytty henkilötodistus.

Rajanylityspaikat. Ulkomaalaislain 3 §:n mukaan maahantulo ja maastalähtö on sallittu vain rajanylityspaikkojen kautta, jollei

Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Passintarkastusviranomainen voi kuitenkin pykälän 2 momentin mukaan, siten kuin sisäasiainministeriö tarkemmin päättää, myöntää luvan maahantuloon ja maastalähtöön muualtakin kuin vahvistetun rajanylityspaikan kautta. Passilain (642/1986) 11 §:ssä ovat vastaavat Suomen kansalaisia koskevat säännökset. Viitatus Schengenin sopimukseen on laissa Schengenin säännösten ja siihen liittyvien kansainvälisten järjestelyjen vuoksi. Schengenin säännöstö on merkinnyt rajamuodollisuuksien vähentymistä sopimusmaiden sisäisillä rajoilla myös siten, että maarajoja voidaan ylittää muualtakin kuin rajanylityspaikan kautta. Schengenin yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan sisärajat voidaan ylittää kaikkialla ilman henkilöiden tarkastamista.

Passi. Ulkomaalaislain 4 §:n mukaan ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ja maassa oleskellessaan oltava koti- tai oleskelumaansa viranomaisen antama voimassa oleva passi. Ulkomaalaisasetuksen 1—3 §:ssä on säädelty tarkemmin, millä edellytyksillä passin asemesta hyväksytään myös henkilötodistus tai muu vastaava asiakirja.

Ulkomaalaisasetuksen 1 §:ssä on säännös tiedoista, joita hyväksyttävältä passilta edellytetään. Näitä ovat henkilön nimi ja muut henkilöllisyyden toteamiseen tarpeelliset tiedot sekä maininta passin voimassaoloajasta, antajasta ja antopaikasta. Passissa on lisäksi oltava valokuva, josta passinhaltija voidaan vaikeudetta tunnistaa. Ulkomaalaisen aviopuoliso ja hänen 16 vuotta nuoremmat yhdessä passinhaltijan kanssa matkustavat lapsensa voivat käyttää ulkomaalaisen passia, jos siinä on heidän nimensä ja aviopuolison valokuva. Jollei passissa ole mainintaa sen kelpoisuusalueesta, katsotaan Suomen kuuluvan siihen. Ulkomaalaisen on maahan saapuessaan ja maasta lähtiessään vaadittaessa esitettävä passinsa passintarkastajalle.

Passin korvaava asiakirja. Passin asemesta voidaan ulkomaalaisasetuksen 2 §:n mukaan hyväksyä henkilötodistus, jos se olennaisilta osiltaan täyttää passille asetetut vaatimukset. Hyväksymisestä päättää ulkoasiainministeriö sisäasiainministeriötä kuultuaan. Erityisistä syistä voidaan yksittäistapauksessa tilapäi-

senä passina hyväksyä myös henkilötodistus tai muu vastaava asiakirja, joka ei täytä passille asetettuja vaatimuksia. Ohjeet hyväksymisestä antaa sisäasiainministeriö.

Seuruepassi. Seuruepassi on säännelty ulkomaalaisasetuksen 3 §:ssä. Yhdessä matkustavan ulkomaalaisryhmän passina hyväksytään seuruepassi, josta seurueen jäsenten nimet ja syntymäajat käyvät ilmi. Seuruepassiin saa olla merkittynä vain seuruepassin antaneen valtion kansalaisia. Seurueeseen kuuluvien henkilöiden lukumäärästä ei ole määräystä.

Seurueen johtajalla on oltava henkilökohdainen passi. Jokaisella seuruepassiin merkityllä on oltava kotimaansa viranomaisen antama henkilötodistus, paitsi milloin seuruepassissa on viranomaisen leimalla varmennetut osanottajien valokuvat. Maahan saavuttaessa ja maasta lähdettäessä passintarkastajalle on vaadittaessa jätettävä luettelo seuruepassilla matkustavista. Luettelosta tulee käydä ilmi seurueen jäsenten nimet ja syntymäajat.

Maahantulon edellytykset. Ulkomaalaisen maahantulo edellyttää ulkomaalaislain 8 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtien mukaan että hänellä on voimassa oleva, rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja ja voimassa oleva viisumi tai oleskelulupa, jollei Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Tämän lisäksi ulkomaalaisen tulee 3 kohdan mukaan esittää tarvittaessa asiakirjat, joilla hän osoittaa suunnitellun oleskelun tarkoituksen ja edellytykset. Ulkomaalaisella tulee lisäksi olla toimeentuloon tarvittavat varat, kun otetaan huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu. Vaihtoehtoisesti ulkomaalaisen on osoitettava, että hän pystyy laillisesti hankkimaan nämä varat.

Pykälän 1 momentin 4 ja 5 kohtien mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää myös, että häntä ei ole määrätty maahantulo-kieltoon ja hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Euroopan talousalueen valtion kansalaisen maahantulon edellytykset. Ulkomaalaislain 8 a §:n 1 momentissa säädetään erikseen ETA-

valtioiden kansalaisten maahantulon edellytyksistä. ETA-valtion kansalaisen liikkumisvapaus on muita ulkomaalaisia laajempi, sillä talousaluetta koskevilla sopimuksilla on laajalti luovuttu liikkumisoikeuden rajoituksista. Henkilön on esitettävä voimassa oleva henkilötodistus tai passi ja lisäksi edellytyksenä on, että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä. Pykälä koskee myös ETA-valtion kansalaisen perheenjäseniä. Perheenjäseneltä tosin edellytetään viisumia, jos hän on sellaisen valtion kansalainen, jota viisumipakko koskee.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että ETA-valtion kansalainen voi oleskella maassa ilman oleskelulupaa enintään kolmen kuukauden ajan. Oleskelu on kolmen kuukauden jälkeinkin mahdollista ilman oleskelulupaa kohtuullisen ajan, jos henkilö hakee työtä ja hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä.

Pohjoismaiden kansalaiset. Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisella on ulkomaalaislain 10 §:n nojalla oikeus saapua maahan ilman passia suoraan näistä valtioista ja oleskella täällä ilman oleskelulupaa sekä tehdä työtä ilman työlupaa siten kuin näiden valtioiden kanssa on sovittu. Pohjoismaiden kansalaisten poikkeuksellinen asema perustuu pohjoismaisiin sopimuksiin. Näitä ovat pöytäkirja Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten vapauttamisesta velvollisuudesta omata passi sekä oleskelulupa muussa pohjoismaassa kuin kotimaassa oleskellessaan (SopS 17/1954), Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä vuonna 1957 tehty sopimus passintarkastuksen poistamisesta Pohjoismaiden välisillä rajoilla (SopS 10/1958), johon Islanti on myöhemmin liittynyt, ja sopimus pohjoismaiden yhteisistä työmarkkinoista ja siihen liittyvä pöytäkirja (SopS 39 ja 40/1983).

2.1.3. Viisumit

Yleistä. Viisumia koskevat säännökset ovat voimassa olevan ulkomaalaislain 2 luvussa. Luku sisältää viisumin määritelmää (11 §), viisumilajeja (12 §), toimivaltaisia viranomaisia (13 §), myöntämisen edellytyksiä

(13 a §) sekä peruuttamista ja raukeamista (14 §) koskevat pykälät.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 11 §:n mukaisesti viisumilla tarkoitetaan matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävää lupaa tai päätöstä, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo sallitaan, jos hän täyttää muut maahantulon edellytykset.

Schengenin säännösten soveltamisen alettua Suomessa ja muissa Pohjoismaissa 25 päivänä maaliskuuta 2001 viisumin määritelmä liittyy kiinteästi Schengenin yleis-sopimuksen 3 lukuun, yhteiseen ohjeistoon diplomaatti- ja konsuliedustustoille (jäljempänä *konsulikäsikirja*) ja yhteiseen rajatarkastuskäsikirjaan sekä Schengenin toimeenpanevan komitean päätöksiin. Yhdenmukainen Schengen-viisumi on Schengenin säännösten mukaisesti lupa, joka voidaan myöntää enintään 90 päivän oleskelua varten.

EU-oikeudellisesta näkökulmasta katsoen viisumia koskevia säännöksiä ei lähtökohtaisesti tulisi kirjoittaa lainkaan kansalliseen lakiin silloin, kun niistä on EU:n toimesta säädetty asetuksin tai neuvoston sitovin päätöksiin, koska mainitut säädöstyypit ovat jäsenmaita velvoittavaa oikeutta.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (jäljempänä *unionisopimus*) IV osasto sisältää viisumia, turvapaikkaa ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä muuta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää politiikkaa koskevat määräykset. Mainitun sopimuksen 61 artiklan mukaisesti neuvosto toteuttaa viiden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen 1 päivänä toukokuuta tapahtuneesta voimaantulosta toimenpiteet henkilöiden vapaan liikkuvuuden takaamiseksi. Niin sanotussa Wienin toimintasuunnitelmassa viiden vuoden määräaika lyheni kahdeksi vuodeksi. Päättyneen kahden vuoden siirtymäajan kuluessa toimivalta vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen asioissa siirtyi jäsenvaltioilta neuvostolle. Siten myös Suomen viisumipolitiikan linjasta määrää neuvosto.

Harmonisoidun ja Suomea sitovan Schengenin säännösten vuoksi kansallinen liikkumavara viisumisäännösten suhteen on ensinnäkin kapea. Toiseksi Schengenin säännöstöä ei tulisi kansallisessa lainsäädännössä toistaa

eikä siihen tulisi tarkkaan ottaen viitata. Mainituista syistä kansallisen, selkeän ja ymmärrettävän viisumisäännösten kirjoittaminen ulkomaalaislakiin on vaikeaa. Myönnettäessä yhdenmukaista viisumia sovelletaan Suomen diplomaatti- tai konsuliedustustossa (jäljempänä *Suomen edustusto*) kuitenkin myös Suomen lakia. Siltä osin kuin Schengenin säännöstössä ei ole toisin mainittu, ulkoasiainministeriö voi antaa sisäasiainministeriötä kuultuaan Suomen edustustoille ohjeita yhtenäisviisumin myöntämismenettelystä.

Suomen edustustot käsittelevät vuonna 2002 yli 440 000 viisumihakemusta. Noin 3,7 % vuonna 2002 tehdyistä viisumipäätöksistä oli kielteisiä. Eniten viisumipäätöksiä teki Suomen Pietarin pääkonsulaatti. Pietarin pääkonsulaatti yksin tekee huomattavan osan edustustojen yhteenlasketuista viisumipäätöksistä.

Viisumi matkailua tai muuta lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävänä lupana. Ulkomaalaislain viisumia koskevat säännökset on voimassa olevassa ulkomaalaislaissa otsoikoitu matkailuksi. Samoin viisumin määritelmässä matkailu on otettu esimerkiksi lyhytaikaisesta oleskelusta. Käytännössä viisumilla maahan saapuvien henkilöiden matkan tarkoituksena on usein myös sukulaisvierailu, opiskelu, sairaanhoidon tarve tai työministeriön päätöksellä työlupavelvollisuudesta vapaaksi säädetyn työn tekeminen. Lyhytaikaisena oleskeluna on pidetty enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua, jonka tarkoituksena ei ole maahanmuutto eikä työlupavelvollisuuden piiriin kuuluvan työn tekeminen.

Voimassa olevia viisumisäännöksiä on vaikiintuneesti tulkittu siten, että ulkomaalaisen, jonka pyrkimyksenä on jäädä maahan vierailunsa päätyttyä, on viisumin sijasta haettava oleskelulupaa ennen maahan saapumistaan. Jos tällainen tarkoitus käy viisumihakemuksen käsittelyn yhteydessä selville, hakijalle ei yleensä myönnetä viisumia.

Viisumin myöntämistä henkilölle, jonka oleskelulupa-asia on vireillä, harkitaan tapauskohtaisesti hakijan kokonaistilanne huomioon ottaen. Viisumi voidaan myöntää henkilölle, jonka oleskelulupa-asia on vireillä, jos ei ole aihetta epäillä, että henkilö

kieltäytyy poistumasta maasta viisumin umpeuduttua. Merkkinä myönteisestä suhtautumisesta paluuseen on pidetty muun muassa voimassa olevaa työsuhdetta, ulkomailla asuvia ydinperheen jäseniä sekä sitä seikkaa, että ulkomaalaiselle aiheutuvat kustannukset sekä hänen toimeentulonsa taso huomioon ottaen poistumisvelvollisuutta viisumin umpeutuessa voidaan pitää kohtuullisena. Suomen lähialueilla asuville on yleensä myönnetty viisumi, vaikka oleskelulupahakemus on vireillä.

Poikkeuksena siitä pääsäännöstä, että ulkomaalaisen on haettava oleskelulupaa ennen maahansaapumistaan, ovat ETA-valtion kansalaisten ulkomaalaiset puoliset ETA-valtion kansalaisen hyödyntäessä henkilöiden vapaan liikkuvuuden oikeuttaan. Puoliso, joka on kolmannen maan kansalainen, saa maahantuloaan varten maksuttomasti Schengen-viisumin, minkä jälkeen hänen tulee päähakijan tavoin panna Suomessa vireille oleskelulupahakemus.

Viisumimenettely Suomen edustustossa. Neuvosto määrää jäsenvaltioiden viisumipolitiikan yleisistä linjoista ja viisumin myöntämiseen liittyvistä menettelyistä huomioon ottaen laittoman maahanmuuton ja rikostorjunnan tarpeet. Yksittäistapauksessa viisumipäätöksen tekee Suomen edustusto taikka Suomen tekemän sopimuksen perusteella toisen Schengen-valtion edustusto.

Viisumipäätöstä tekevän Suomen edustuston toimintaan sovelletaan hallintomenettelylakia. Sen lisäksi, että hakija täyttää viisumihakemuskaavakkeen, hakijaa pääsääntöisesti kuullaan hallintomenettelylain edellyttämällä tavalla koskien matkan tarkoitusta, toimeentuloon tarvittavia varoja ja muita viisumiharkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja. Myös konsulikäsikirja edellyttää henkilökohtaisen haastattelun suorittamista viisumin hakemisen yhteydessä.

Voimassa olevassa laissa on määritelty maahantulon edellytykset sekä erityiset edellytykset viisumin myöntämiselle. Viisumipäätöksen tekemiseen liittyy laajahko harkintavalta. Harkintaa käytetään yleensä etenkin voimassa olevan lain 8 §:n mukaisten maahantulon edellytysten kuten suunnitellun oleskelun tarkoituksen arvioinnissa. Päätöksentekijä voi kaikkien edellytysten näennäi-

sesti täyttyessä tehdä kielteisen viisumipäätöksen, jos henkilön ilmoittamaa maahantulon tarkoitusta ei ole pidetty uskottavana. Kielteisiä päätöksiä tehdään muun muassa sillä perusteella, että henkilön ilmoittamaa majoitusvarausta tai vastaanottavaa henkilöä ei löydy tietoja tarkistettaessa tai henkilön voidaan perustellusti epäillä tekevän oleskelun aikana laittomasti työtä taikka kieltäytyvän lähtemästä maasta viisumin umpeuduttua.

Viisumiharkinta. Perustuslain 9 §:n mukaisesti Suomen kansalaisia koskee liikkuvapaus, jonka mukaisesti Suomen kansalaista ei saa muun muassa estää saapumasta maahan, karkottaa eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Ulkomaalaista nämä oikeudet eivät koske, vaan 9 §:n 3 momentin mukaisesti ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Myös kansainvälisen oikeuden mukaan ulkomaalaisella ei ole oikeutta asettua toiseen valtioon. Ulkomaalaisen tulee lähtökohtaisesti hakea lupa maahantuloon, oleskeluun ja työntekoon, ellei ulkomaalaista ole mainituista velvollisuuksista vapautettu valtion yksipuolisella päätöksellä tai esimerkiksi kansainvälisellä sopimuksella.

Viisumi myönnetään pääsääntöisesti sellaisena kuin ulkomaalainen on sitä hakenut. Ajanjakso, jona viisumin merkityt oleskelupäivät voi käyttää, alkaa myöntämispäivämäärästä ja loppuu kohtuullisen ajan kuluessa hakijan ilmoittamasta matkustusajankohdasta. Käytännössä viisumin voimassaoloaika määräytyy yleensä matkustajavakuutuksen voimassaoloajan mukaan. Viisumi pyritään myöntämään siten, että se voidaan käyttää hakijan valitsemana ajankohdana.

Viisumi voidaan myöntää olemaan voimassa enintään 90 päivää puolivuotiskauden aikana. Viisumi voidaan kirjoittaa myös yhdeksi vuodeksi, jolloin viisumiin merkittyjen oleskelupäivien lukumäärä osoittaa vuoden pituisen ajanjakson kummankin puolivuotiskauden ajalle sattuvien oleskelupäivien enimmäismäärää. Vuoden pituisen viisumin haltija voi siis oleskella oleskelupäivien enimmäismäärän kahdesti vuoden aikana. Poikkeuksellisesti viisumi voidaan myöntää myös vuotta pidemmäksi ajaksi, kuitenkin

enintään viideksi vuodeksi konsulikäsikirjan I luvun 2.1. kohdan mukaisesti.

Viisumia koskien voidaan tehdä osittain kielteinen päätös siten, että maahantulkertoja myönnetään haettua vähemmän, oleskelupäiviä vähemmän tai viisumin voimassaoloaika kirjoitetaan haettua lyhyemmäksi. Osittain kielteinen päätös eli myönteinen viisumipäätös haettua lyhyemmäksi ajaksi voidaan tehdä esimerkiksi silloin, kun hakijan toimeentulon edellytykset eivät riitä haetuksi oleskeluajaksi.

Kielteisen päätöksen perustelevinen ja perustelujen ilmoittaminen tai ilmoittamatta jättäminen. Jos viisumipäätös on hylätty teknisestä syystä, kuten siksi että hakijan matkustusasiakirjan voimassaoloaika on kulunut tai kulumassa loppuun tai hänen matkakuutuksensa ei ole voimassa haluttuna matkustusajankohtana, hakijalle ilmoitetaan kielteisen viisumipäätöksen peruste.

Kokonaan kielteisestä viisumipäätöksestä ilmoitetaan hakijalle pyydettäessä kirjallisesti sovellettu lainkohta ja muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen. Ilmoitus allekirjoitetaan ja leimataan edustuston leimalla sekä päivätään. Ilmoitus ei sisällä kielteisen viisumipäätöksen perusteluita. Hallintomenettelylain pääsääntöisestä perusteluiden ilmoittamisvelvollisuudesta poiketaan kansainvälisen tapaoikeuden sekä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) 11 §:n 2 momentin ja 24 §:n salassapitoa koskevien säännösten perusteella.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti salassa pidettäviä asiakirjoja ovat ulkoasiainministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilannearviointit. Poliittisia tilannearviointeja laaditaan edustustoissa myös pakolais- ja maahanmuuttoasioista ulkoasiainministeriön ja muiden Suomen viranomaisten käyttöön. Lisäksi edustustot hyödyntävät muiden Schengen-valtioiden edustustojen antamia tietoja myös yksittäisten hakijoiden tapauksissa.

Edustusto voi jättää antamatta tiedon kielteisen päätöksen perusteesta myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella. Mainitun lainkohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat muun muassa asiakirjat, jotka koskevat Suomen val-

tion, Suomen kansalaisten, Suomessa oleskelevien henkilöiden tai Suomessa toimivien yhteisöjen suhteita toisen valtion viranomaisiin, henkilöihin tai yhteisöihin, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä.

Julkisuuslain 11 §:n mukaisesti viranomaisen voi jättää antamatta tiedon myös asianosaiselle (hakijalle). Viisumia koskevan päätöksen perustelut jätetään ilmoittamatta asianosaiselle tarvittaessa 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainitusta erittäin tärkeästä yleisestä edusta johtuvasta syystä. Tällainen syy voi liittyä valtion turvallisuuden ylläpitämiseen tai ulkopoliittisen suhteiden hoitoon.

Hakijalle ilmoitetaan aina, jos kielteinen päätös on tehty siitä syystä, että henkilö on maahantulokiellossa Suomeen tai Schengen-alueelle tai jos hänellä on niin sanottuja Suomen kansallisia kelpoisuustietoja perustuen rangaistavaan tekoon tai useisiin tekoihin, joihin henkilö on aiemmin Suomessa oleskellessaan syyllistynyt. Kelpoisuustiedolla tarkoitetaan keskusrikospoliisin toimittamaa viisumirekisteriin merkittyä ja rikosilmoitukseen perustuvaa viitetietoa, johon keskusrikospoliisi liittää suosituksen viisumin myöntämisestä pidättäytymiseksi. Suosituksen voimassaoloaika on pääsääntöisesti sama kuin kunkin rangaistavan teon vanhentumisaika. Eräiden lievien rikkomusten osalta suosituksen voimassaoloaika on lyhyempi kuin rikoksen tai rikkomuksen vanhentumisaika.

Jos henkilöllä ei ole yllä mainittua suositusluontoista viisuminestettä tai Suomea kansainvälisesti sitovaa Schengenin maahantulokieltoa, kielteisestä viisumipäätöksen perusteluista ilmoitetaan harkinnanvaraisesti. Hakijalle voidaan kertoa, jos kielteinen päätös on perustunut siihen, että päätöksentekijä ei ole konsulikäsikirjan edellyttämällä tavalla vakuuttanut hakijan rehellisyydestä. Viisumiharkinnan yleisinä arviointiperusteina tulee konsulikäsikirjan mukaisesti ottaa huomioon Schengen-valtioiden turvallisuus, laittoman maahanmuuton torjunta sekä muut kansainvälisiin suhteisiin liittyvät näkökohdat. Hakijan lähtömaasta riippuen mainitut näkökohdat voivat yhteisen konsuli-

ohjeiston mukaisesti myös vaihdella. Siten joissakin lähtömaissa esimerkiksi laittoman maahanmuuton torjunta voi painottua.

Hakijalle ei yleensä ilmoiteta kielteisen viisumipäätöksen perusteita, jos päätös perustuu suojelupoliisiin tai edustustossa työskentelevän poliisihdysmiehen kielteiseen lausuntoon tai kantaan. Edustustoihin, tällä hetkellä Tallinnan ja Moskovan suurlähetystöihin sekä Pietarin pääkonsulaattiin ja sen Petroskoin ja Murmanskin toimipisteisiin sijoitetut poliisihdysmiehet työskentelevät pääasiallisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi yhteistyössä asemamaan viranomaisten kanssa. Poliisihdysmiehen kielteisen kannan vuoksi tehdyn kielteisen viisumipäätöksen perusteista ei anneta hakijalle tietoa yhtäältä turvallisuussyistä (etenkin poliisihdysmiesten turvallisuus) ja toisaalta sen vuoksi, että päätöksen perusteena olevien tietojen välitön lähde on usein vieraan valtion viranomaisen.

Schengenin yleissopimuksen 3 luvun 17 artiklan mukaisesti sopimuspuolet ovat luoneet Schengenin yhteisen tietojärjestelmän (jäljempänä *SIS-järjestelmä*) lisäksi jäsenvaltioiden turvallisuustarpeiden perusteella listan henkilöryhmistä tai valtioista, joiden kansalaisille jäsenmaat eivät pääsääntöisesti myönnä viisumia ennen neuvotteluja neuvottelupyynnön esittäneen jäsenvaltion kanssa. Neuvottelumenettelyistä on määrätty yhteisessä konsuliohjeistossa, mutta lista neuvottelumenettelyn piiriin kuuluvista ryhmistä ja valtioista on salainen. Jos kielteinen viisumipäätös perustuu siihen, että toinen jäsenvaltio on neuvoteltaessa vastustanut viisumin myöntämistä, kielteisen päätöksen perusteluja ei voida ilmoittaa hakijalle.

Asiavirheen korjaaminen ja hallintokantelu viisumiasiassa. Kielteiseen viisumipäätökseen tyytymättömät hakijat ja heidän Suomessa oleskelevat vastaanottajansa ottavat nykyisin yleensä yhteyttä sekä päätöksen tehneeseen edustustoon että ulkoasiainministeriöön. Edustustojen vastaanottamia yhteydenottoja ja niitä mahdollisesti seuraavia edustuston päätöksiä poistaa aikaisempi kielteinen viisumipäätös käsitellään asiavirheen korjaamisena hallintomenettelylain 26 §:n mukaisesti. Hakija tai vastaanottaja pyytää yleensä päätöksen poistamista ja esittää

pyyntönsä tueksi uutta selvitystä hakijan maahantulon tarkoituksesta, toimeentuloon tarvittavista varoista tai muusta asiaan vaikuttavasta seikasta. Jos edustusto havaitsee aikaisemmin tekemänsä kielteisen päätöksen perustuneen puutteelliseen selvitykseen, se poistaa maksutta tekemänsä viisumipäätöksen ja tekee uuden, myönteisen viisumipäätöksen.

Jos kielteisen viisumipäätöksen johdosta ulkoasiainministeriölle toimitettu mielipiteenilmaus tai muu yhteydenotto sisältää edustuston toiminnan asianmukaisuuteen kohdistuneita väitteitä, sitä käsitellään hallintokanteluna. Viisumipäätöksen tehneeltä Suomen diplomaattiselta tai konsuli-edustustolta pyydetään selvitys menettelystä ja päätöksen perusteista. Ulkoasiainministeriö arvioi saadun selvityksen perusteella edustuston menettelyn lainmukaisuuden sekä harkinnan asianmukaisuuden. Ulkoasiainministeriö ei tee yksittäistapauksessa viisumipäätöstä, koska voimassa olevan lain 13 §:n mukaisesti viisumin myöntää ulkomailla (Schengen-valtion) edustusto. Jos ulkoasiainministeriö toteaa edustuston toimineen lainvastaisesti tai epäasianmukaisesti, edustustolla on mahdollisuus poistaa tekemänsä päätös asiavirheenä ja tehdä uusi päätös.

Viisumin peruuttaminen. Viisumin peruuttaa voimassa olevan lain mukaan sen myöntänyt edustusto tai Ulkomaalaisvirasto, jos ulkomaalainen on viisumia hakiessaan tietoisesti antanut henkilöllisyyttään koskevia tai muita päätöksen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salannut sellaisen seikan, joka olisi saattanut vaikuttaa päätöksen sisältöön. Edustusto peruuttaa viisumin, jos henkilö oleskelee Schengen-alueen ulkopuolella. Jos henkilö oleskelee Suomessa, viisumin peruuttaa Ulkomaalaisvirasto.

Käännyttämisen yhteydessä viisumin peruuttaa käännytyspäätöksen tekevä rajatarkastusviranomaisena. Tyypillisesti väärät tiedot tai viisumin hakemisen yhteydessä salattujen merkitykselliset seikat käyvät ilmi rajatarkastuksen yhteydessä. Nykykäytännössä peruuttamista koskevaa säännöstä tulkitaan siten, että rajatarkastuksessa olevaa henkilöä ei pidetä maahan saapuneena. Viisumin peruutusvaltuus on tällöin edustustolla. Rajatarkastusviranomaisena voi rajatarkastusti-

lanteessa käännytyspäätöstä tekemättä toimittaa viisumin myöntäneelle edustustolle tiedon tarkastuksen yhteydessä esille tulleista seikoista, joiden nojalla edustusto voi peruuttaa viisumin.

Viisumin pidentäminen. Poliisin on mahdollista pidentää Suomessa viisumia oleskelupäiviä tai maahantuloja lisäämällä, jos viisumi on edelleen voimassa ja jos maahantulon edellytykset edelleen täyttyvät. Viisumi myönnetään yhtä, kahta tai useaa maahantuloa varten enintään 90 oleskelupäivää varten ajanjaksona, jonka pituuden käytännössä määrittää usein henkilön hankkiman matkustajavakuutuksen voimassaoloaika. Ajankohtaa, jonka aikana henkilö voi oleskella viisumin merkittyjen oleskelupäivien ajan Suomessa ja muualla Schengen-alueella, ei voida kirjoittaa voimassa olevaa matkustajavakuutusta pidemmäksi ajaksi.

Jos henkilö maassa oleskellessaan hakee viisumin pidennystä oleskelupäiviä lisäämällä, pidennystä ei voida tehdä jos hakijan oleskelupäivät puolen vuoden aikana ensimmäisestä maahantulosta ovat saavuttaneet 90 päivää tai jos viisumin voimassaoloaika on kulunut loppuun. Viisumia voidaan pidentää Suomessa ainoastaan lisäämällä oleskelupäiviä, jos ne eivät ylitä 90 päivää puolen vuoden aikana ensimmäisestä alueelle tulosta laskien. Säännöksellä on ollut tarkoitus ohjata viisumikäytäntöä siten, että viisumin myöntäisi pääsääntöisesti Schengen-valtion edustusto.

Rajatarkastusviranomaisella on edustustoa suppeampi mahdollisuus poikkeuksellisesti myöntää pääsääntöisesti Schengen-viisumi enintään 15 päiväksi. Viisumin pidentämistä Schengen-alueelle tulon jälkeen on pidettävä kaikkein poikkeuksellisimpana viisumin saamisen tapana. Tästä syystä poliisille on varattu mahdollisuus ainoastaan oleskelupäivien lisäämiseen.

Käytännössä viisumia ei usein pystytä lainkaan pidentämään poliisissa siitä syystä, että viisumi on edustustossa myönnetty matkan suunnitellun päättymisen pituiseksi ajaksi, jolloin oleskelupäiviä ei enää voida lisätä vaikka kokonaisoleskeluaika Schengen-alueella ei ole ylittämässä 90 päivää ensimmäisestä alueelle tulosta laskien.

2.1.4. Oleskelu

Määräaikainen oleskelulupa

Määritelmä ja oleskeluluvan pituus. Ulkomaalaislaissa ei selkeästi määritellä, mitä määräaikaisella oleskeluluvalla tarkoitetaan eikä se sisällä lainkaan tilapäisluonteisen oleskeluluvan käsitettä. Jako pysyväisluonteisiin ja tilapäistä oleskelua varten myönnettyihin oleskelulupiin on toteutettu ainoastaan asetuksentasolla. Voimassa olevan ulkomaalaislain 15 §:n 1 momentin mukaan oleskeluluvalla tarkoitetaan ulkomaalaiselle muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävää lupaa toistuvasti saapua maahan ja oleskella täällä. Oleskeluluvan voimassaolo edellyttää, että ulkomaalaisen passi tai muu matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa on määritelty osittain käänteisesti siten, että sillä ei tarkoiteta viisumia, jolla määritelmänsä mukaisesti tarkoitetaan matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävää lupaa tai päätöstä.

Oleskelulupia ovat ulkomaalaislain 16 §:n 1 momentin mukaan määräaikainen oleskelulupa ja pysyvä oleskelulupa. Käytännössä määräaikainen oleskelulupa on jaettu ulkomaalaisasetuksen liitteenä 1 olevassa taulukossa statusmerkinnöin kahteen pääluokkaan. Merkinnällä A kuvataan pysyväisluonteiseen maassa oleskeluun myönnettyä ja merkinnällä B määräaikaiseen oleskeluun myönnettyä määräaikaista oleskelulupaa.

Kahden vuoden yhtäjaksoisen A-statuksella tapahtuneen maassa oleskelun jälkeen henkilölle voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa. Kahden vuoden yhtäjaksoisen B-statuksella tapahtuneen maassa oleskelun jälkeen henkilölle ei myönnetä pysyvää oleskelulupaa maassa oleskelun määräaikaisen tarkoituksen vuoksi. Pääluokkien lisäksi ulkomaalaisasetuksen liitteenä olevassa taulukossa on määritelty D-status, jolla kuvataan henkilöille, joita ei tilapäisesti voida palauttaa kotimaahansa, myönnettyä määräaikaista oleskelulupaa. Maassa olon tarkoituksen vuoksi myöskään D-luvalla tapahtuneen kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen henkilölle ei myönnetä pysyvää oleskelulupaa.

Mahdollisuus saada A-statuksella myönnetty oleskelulupa B-statuksella myönnetyllä oleskeluluvalla tapahtuneen maassa oleskelun jälkeen on määritelty ulkomaalaisasetuksen liitteenä olevassa taulukossa. Ulkomaalaiset työntekijät sekä elinkeinon- ja ammatinharjoittajat, jotka ovat oleskelleet maassa yhtäjaksoisesti ja luvallisesti kaksi vuotta statuksella B.1, siirtyvät elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen taikka työnteon edelleen jatkuessa ryhmään A.2. Vastaavasti ulkomaalaisille, joille oleskelulupa on myönnetty statusmerkinnällä D.1, koska heitä ei voida käännättää tai karkottaa koti- tai oleskeluvaltion tilanteen johdosta taikka siitä syystä, että kyseessä olevan valtion viranomaiset suhtautuvat kielteisesti henkilön vastaanottamiseen, voidaan kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen myöntää uusi oleskelulupa statuksella A.4.

Määräaikainen oleskelulupa myönnetään ulkomaalaislain 16 §:n 2 momentin mukaan vähintään yhdeksi vuodeksi, jollei ulkomaalaisen maassa oleskelun tarkoituksesta muuta johdu tai jollei ulkomaalainen hae oleskelulupaa lyhyemmäksi ajaksi. Saman pykälän 3 momentin mukaan ulkomaalaiselle, joka on ollut Suomen kansalainen tai jonka vanhemmista ainakin toinen on tai on ollut Suomen kansalainen, määräaikainen oleskelulupa myönnetään kahdeksi vuodeksi, jollei hän hae oleskelulupaa lyhyemmäksi ajaksi.

Sisäasiainministeriön oleskelu- ja työlupaohjeen (9/011/99) mukaan oleskelulupa myönnetään yleensä yhdeksi vuodeksi. Jos koko oleskeluajan pituus on tiedossa, voidaan oleskelulupa myöntää koko ajalle (esimerkiksi virallinen harjoittelujakso). Käytännössä lupaviranomaiset myöntävät ainoastaan poikkeuksellisesti yli vuoden pituisia määräaikaisia oleskelulupia.

Ulkomaalaisviraston ohjeen oleskelu- ja työluvista, käännättämisestä ja maasta karkottamisesta (2/010/02), jäljempänä *Ulkomaalaisviraston oleskelulupaohje*, mukaan, jos vanhemmilla on jo pysyvä oleskelulupa, lapselle myönnetään ensimmäinen oleskelulupa kahdeksi vuodeksi, jos näin haetaan.

Edellytykset määräaikaisen oleskeluluvan myöntämiseksi. Edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla olevalle henkilölle on määritelty ulkomaalaislain 18 §:ssä. Mää-

räaikaainen oleskelulupa voidaan myöntää suomalaisen syntyperän tai muun siteen Suomeen, opiskelun, työnteon, painavan humanitaarisen syyn sekä muun erityisen syyn perusteella. Opiskelun, työnteon tai muun erityisen syyn perusteella oleskeluluvan myöntäminen edellyttää sitä, että ulkomaalaisen toimeentulo Suomessa on turvattu.

Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla olevalle henkilölle perhesiteen perusteella on säännelty ulkomaalaislain 18 c §:ssä. Suomessa asuvan ulkomaalaisen, joka on saanut oleskeluluvan pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteella, tai Suomessa asuvan Suomen tai muun pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa, jollei luvan myöntämistä vastaan ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia taikka muita painavia syitä. Oleskeluluvan myöntäminen muun kuin edellä 1 momentissa tai 18 a §:n 1 momentissa tarkoitettuna pysyvää luonteista tai pysyvällä oleskeluvalla oleskelevan ulkomaalaisen perheenjäsenelle edellyttää lisäksi, että hänen toimeentulonsa on turvattu.

Ulkomaalaislain 18 c §:n 3 momentin mukaan myös Suomessa asuvan ulkomaalaisen, joka on saanut oleskeluluvan pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteella, tai Suomessa asuvan Suomen tai muun pohjoismaan kansalaisen muulle omaiselle voidaan myöntää oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on tarkoitus Suomessa jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta henkilöstä. Lisäksi edellytetään, että luvan myöntämistä vastaan ei ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia taikka muita painavia syitä.

Maassa tilapäisluonteisesti vähintään vuoden ajan oleskelevan henkilön perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa, jollei ole erityisiä syitä poiketa aikavaatimuksesta. Lisäksi edellytetään, että perheenjäsenen toimeentulo on turvattu ja että luvan myöntämistä vastaan ei ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia taikka muita painavia syitä.

Myönnettäessä oleskelulupaa ulkomailla olevalle henkilölle perhesiteen perusteella rinnastetaan Suomessa oleskelemaan henki-

lön sellainen ulkomaalainen, joka on saanut oleskeluluvan Suomeen muuttamista varten, vaikka hän ei vielä asukaan Suomessa, ellei tätä rinnastusta vastaan ole erityisiä syitä.

Perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytyksiä harkittaessa on otettava myös huomioon Suomessa jo luvallisesti asuvan henkilön mahdollisuus muuttaa takaisin kotimaahansa tai johonkin kolmanteen maahan viettämään perhe-elämää, jos perhesiteiden voidaan kokonaisuudessaan katsoa painottuvan sinne.

Perheenjäseneksi katsotaan ulkomaalaislain 18 b §:n mukaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja Suomessa asuva henkilö on. Jos Suomessa asuva henkilö on alaikäinen lapsi, perheenjäsen on hänen huoltajansa. Jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt rinnastetaan aviopuolisoihin. Tällaisen rinnastuksen edellytyksenä on, että he ovat asuneet vähintään kaksi vuotta yhdessä, paitsi jos heillä on yhteinen lapsi.

Sen lisäksi, mitä ulkomaalaislaissa on muutoin säädetty, voidaan ulkomaalaislain 18 a §:n mukaan entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle, jolla on suomalainen syntyperä, myöntää määräaikaainen oleskelulupa erityisperusteilla.

Ilman oleskelulupaa maahan saapuvalla ulkomaalaiselle voidaan määräaikaainen oleskelulupa myöntää Suomessa ainoastaan ulkomaalaislain 20 §:n tarkoittamissa poikkeustapauksissa. Oleskeluluvan myöntäminen Suomessa on mahdollista tietyin edellytyksin suomalaisen syntyperän tai perhesiteen perusteella. Oleskelulupa voidaan myöntää myös silloin, kun sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

Valitsevan hallintokäytännön mukaan harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaislain 18 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna suomalaisen syntyperän mukaisesti on luvan edellytysten arvioinnissa käytetty analogisesti hyväksi ulkomaalaislain 18 a §:n yksityiskohtaisia säännöksiä suomalaisen syntyperän toteamisesta. Kyseisessä pykälässä on säännelty oleskeluluvan myöntämisedellytykset entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle, jolla on suomalainen syntyperä. Tämä tulkinta on kir-

jattu Ulkomaalaisviraston oleskelulupa-ohjeeseen, jonka mukaan ulkomaalaislain 18 a §:n kriteereitä voidaan ohjeellisesti soveltaa myös muualta tulevien suomalaista syntyperää olevien kohdalla.

Ulkomaalaislain antamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 47/1990 vp) ei ole yksityiskohtaisesti määritelty, mitä tarkoitetaan muulla siteellä Suomeen. Alkuperäisen ulkomaalaislain 18 §:n 1 momentin 1 kohdan sanamuodon mukaan määräaikainen oleskelulupa voitiin myöntää, jos ulkomaalaisen lähiomainen asui Suomessa tai ulkomaalaisella oli muu side Suomeen. Ulkomaalaislain 18 §:ää muutettiin 1 päivänä toukokuuta 1999 voimaan tulleella lailla (537/1999). Tuolloin perheen yhdistämisen edellytyksistä säädettiin erikseen, minkä takia 1 kohdasta poistettiin säännös, joka koskee ulkomaalaisen Suomessa asuvaa lähiomaista.

Ennen kyseistä lainmuutosta vallinneen soveltamiskäytännön mukaan perustetta muu side Suomeen oli sovellettu lähes ainoastaan niissä tapauksissa, kun oleskeluluvan myöntäminen perustui siihen, että ulkomaalaisen muu omainen kuin lähiomainen asui Suomessa. Lainmuutoksen jälkeen oleskeluluvan myöntämisestä muulle omaiselle kuin Suomessa asuvan henkilön lähiomaiselle säädelään ulkomaalaislain 18 a §:n 3 momentissa. Ulkomaalaislain 18 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittua muuta sidettä Suomeen ei siten ole enää käytännössä sovellettu.

Ulkomaalaislain mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää ulkomailla oleskelevalle henkilölle, jos ulkomaalainen tulee opiskelemaan Suomessa olevaan oppilaitokseen ja hänen toimeentulonsa on turvattu. Ulkomaalaislaissa ei ole tarkemmin määritelty, minkälaisessa oppilaitoksessa tapahtuva opiskelu voi olla peruste oleskeluluvan myöntämiseksi.

Sisäasiainministeriön oleskelu- ja työlupa-ohjeen ja Ulkomaalaisviraston oleskelulupa-ohjeen mukaan oleskelulupa voidaan myöntää opiskelun perusteella ulkomaalaiselle, joka on hyväksytty varsinaiseksi opiskelijaksi yliopistoon, korkeakouluun, ammattioppilaitokseen tai muuhun ammattiin valmistavaan oppilaitokseen, jos hänen opintojensa rahoitus ja hänen toimeentulonsa on

turvattu.

Varsinaisella opiskelulla tarkoitetaan ulkomaalaisen hyväksymistä opiskelemaan siten, että hän opintojensa päättyessä suorittaa oppilaitoksen loppututkinnon. Jos oppilaitoksessa opiskelu ei ole tutkintoon johtavaa, erityisen painavana henkilökohtaisena syynä opinnoille voidaan pitää jo hankitun ammattitaidon tai tutkinnon täydentämistä, lähtömaassa tehtävään työhön liittyvää lisäkoulutusta tai suomalaista syntyperää olevan henkilön halua opiskella Suomen kieltä tai suomalaista kulttuuria.

Hallituksen esityksen (HE 50/1998 vp) mukaan humanitaarista syytä voitaisiin käyttää oleskeluluvan myöntämisen perusteena yksittäisissä tapauksissa, joissa tehdään erillinen päätös hakijoiden ottamisesta Suomeen, kuten pakolaisten ottamisen Suomeen eduskunnan talousarvion hyväksymisen yhteydessä vahvistaman pakolaiskiintiön puitteissa. Kohdan soveltamisalaa kuuluisivat myös esimerkiksi UNHCR:n Suomelle osoittamat hätätapaukset tai muut kiireelliset tapaukset, joissa olisi tarpeen sallia henkilöiden pikainen pääsy Suomeen. Edelleen esimerkkinä voi mainita tilanteen vuonna 1993, jolloin valtioneuvosto teki periaatepäätöksen vammautuneiden ja haavoittuneiden bosnia-laisten potilaiden ottamisesta Suomeen lääketieteellisin perustein saamaan hoitoa.

Hallituksen esityksessä (HE 47/1990 vp) erityisenä syynä oleskeluluvan myöntämiseksi on mainittu ulkomaalaisen halu perheyttyä suomalaiseen kulttuuriin. Hallituksen esityksen (HE 50/1998 vp) mukaan erityisenä syynä oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla voitaisiin pitää myös aikomusta perheen perustamiseen. Tämän kohdan nojalla voitaisiin myöntää oleskelulupa esimerkiksi avioliiton solmimistarkoituksen perusteella. Kohta mahdollistaa oleskeluluvan myöntämisen sellaisellekin henkilölle, jolla on varallisuuteensa perustuen mahdollisuus oleskella Suomessa.

Ilman oleskelulupaa maahan saapuvalle ulkomaalaiselle voidaan määräaikainen oleskelulupa myöntää Suomessa ainoastaan ulkomaalaislain 20 §:n tarkoittamissa poikkeustapauksissa. Käytännössä ulkomaalaislain 20 §:ää sovelletaan eniten tapauksissa, joissa oleskeluluvan epäminen katsotaan ilmeisen

kohtuuttomaksi.

Sisäasiainministeriön oleskelu- ja työlupaohjeen mukaan oleskeluluvan epääminen voisi olla kohtuutonta esimerkiksi silloin, kun hakijalla on yhteinen lapsi Suomessa asuvan henkilön kanssa, jonka kanssa hakija aikoo viettää perhe-elämää, tai hakija on hyväksytty varsinaiseksi opiskelijaksi yliopistoon, korkeakouluun, ammattioppilaitokseen tai muuhun ammattiin valmistavaan oppilaitokseen ja hänen opintojensa rahoitus ja toimeentulo on turvattu ja opinnot ovat alkaneet.

Oleskelulupa voidaan myöntää Suomessa ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle ainoastaan ulkomaalaislain 20 §:n tarkoittamissa poikkeustapauksissa. Näitä poikkeusperusteita on tulkittu käytännössä siten, että ne ainoastaan määrittelevät ne tilanteet, jolloin oleskelulupa voidaan myöntää Suomessa. Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella on mahdollista ulkomailla ulkomaalaislain 18 c §:n perusteella. Ulkomaalaislain 20 § tarkentaa näitä perusteita niitä tilanteita varten, jolloin oleskelulupaa poikkeuksellisesti haetaan Suomessa. Vaikka ulkomaalaislain 20 §:ssä ei ole asetettu esimerkiksi toimeentuloa koskevia edellytyksiä, niitä kuitenkin sovelletaan ulkomaalaislain 18 c §:n mukaisesti.

Vastaavasti ulkomaalaislain 20 §:n 1 momentin 3 kohdassa mainittu mahdollisuus myöntää oleskelulupa niissä tapauksissa, joissa sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta, ei ole itsenäinen oleskeluluvan myöntämisperuste. Näissä tapauksissa edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla ovat olemassa, mutta ulkomaalaislain 20 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi Suomessa eivät täyty. Siitä huolimatta oleskelulupa voidaan myöntää, jos sen epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

Ulkomaalaislain 20 §:ssä ei kuitenkaan ole viittausta edellytyksiin oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla olevalle henkilölle. Hallinto-oikeudet ovatkin ratkaisukäytännössään soveltaneet ulkomaalaislain 20 §:ää itsenäisesti siten, että toimeentulovaatimusta tai mahdollisia muita kuin pykälästä itsestään ilmeneviä edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiseksi ei ole olemassa.

Vallitsevan hallintokäytännön mukaisesti harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä Suomessa huomiota on edellytysten lisäksi kiinnitetty siihen, mikä on ollut oleskelulupahakemuksen Suomessa jättäneen ulkomaalaisen maahantulon tarkoitus. Jos ulkomaalainen on esimerkiksi saapunut maahan vierailua varten myönnettyllä viisumilla, hänen on katsottu antaneen vääriä tietoja maahantulonsa todellisesta tarkoituksesta, jos hän on pian maahantulonsa jälkeen hakenut oleskelulupaa. Viisumi myönnetään ainoastaan matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten. Jos ulkomaalainen olisi viisumia hakiessaan ilmoittanut maahantulonsa tarkoituksen olevan esimerkiksi pysyvä perhe-elämän viettäminen Suomessa, hänet olisi ohjattu hakemaan oleskelulupaa.

Ulkomaalaislaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä uuden määräaikaisen oleskeluluvan eli niin sanotun jatkoluvan myöntämisestä. Soveltamiskäytännössä on katsottu, että jos oleskeluluvan peruuttamisen edellytykset ovat olemassa, ei uutta määräaikaista oleskelulupaa voida myöntää. Määräaikainen oleskelulupa on voitu peruuttaa esimerkiksi silloin, kun ulkomaalaisen maahantulo-perusteet ovat muuttuneet olennaisesti.

Sisäasiainministeriön oleskelu- ja työlupaohjeen mukaan uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään yleensä yhdeksi vuodeksi, jos ulkomaalaisen oleskelun peruste ei ole muuttunut ja edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ovat muutoinkin olemassa. Jos ulkomaalaisen passin leimojen perusteella tai muutoin voidaan perustellusti päätellä, että hän viettää valtaosan ajastaan ulkomailla, ei uutta oleskelulupaa lähtökohtaisesti myönnetä.

Jos ulkomaalaisen oleskeluluvan perusteena on avio- tai avoliitto Suomessa asuvan henkilön kanssa ja se lyhyehkön aikaa kestänyään purkautuu eikä puolisoilla ole yhteisiä lapsia, ei uutta oleskelulupaa yleensä tule edellä mainitun ohjeen mukaan myöntää. Lyhyehkönä aikana voidaan pitää sitä, että ulkomaalainen puoliso on asunut Suomessa avio- tai avoliitossa alle kaksi vuotta.

Lyhyen maassa oleskelun aikana tapahtunut maassa oleskelun perusteen olennainen muuttuminen tai kokonaan poistuminen muodostaa yleensä perusteen evätä uusi

oleskelulupa. Jos ulkomaalainen haluaa hakea uudella perusteella oleskelulupaa, tulee hakemus jättää tällöin Suomen edustustoon ulkomailla. Ulkomaalaisvirasto voi kuitenkin myöntää oleskeluluvan uudella perusteella, jos hakijalle voitaisiin myöntää oleskelulupa, jos hän olisi saapunut maahan ilman oleskelulupaa.

Ne tapaukset, joissa tilapäisluonteisella oleskeluluvalla yhtäjaksoisesti kaksi vuotta Suomessa oleskellut ulkomaalainen voi hakea määräaikaista pysyväisluonteista oleskelulupaa, on määritelty ulkomaalaisasetuksen liitteenä olevassa taulukossa. Edellytykset hakea pysyväisluonteista oleskelulupaa määräytyvät tilapäisluonteisen oleskeluluvan statusmerkinnän perusteella. Työntekijöille sekä elinkeinon- ja ammatinharjoittajille, jotka ovat oleskelleet maassa yhtäjaksoisesti ja luvallisesti kaksi vuotta statuksella B.1 myönnetyllä oleskeluluvalla, voidaan elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen taikka työnteon edelleen jatkuessa myöntää uusi määräaikainen oleskelulupa lupastatuksella A.2.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä siitä, mikä viranomaisen on toimivaltainen ratkaista hakemuksen näissä tapauksissa. Sisäasiainministeriön oleskelu- ja työlupaohjeessa on todettu, että Ulkomaalaisvirasto on ulkomaalaislain 72 a §:n perusteella pidättänyt itsellään oikeuden ratkaista oleskelulupahakemukset silloin, kun tilapäisluonteista tarkoitusta varten myönnetyllä oleskeluluvalla maassa oleskeleva ulkomaalainen hakee oleskelulupaa pysyväisluonteista oleskelua varten. Ohjeen mukaan tämä ei kuitenkaan koske tilannetta, jossa oleskelulupa muutetaan pysyväisluonteiseksi työviranomaisen lausuntoon tai ratkaisuun perustuen.

Lupamenettely ja toimivaltaiset viranomaiset. Ulkomaalaisasetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan ensimmäistä oleskelulupaa ja ensimmäistä työlupaa on haettava siinä maassa, jossa hakija pysyvästi asuu. Jos hakijan henkilökohtaiset olosuhteet tai työn luonne huomioon otettuna edellytys luvan hakemisesta pysyvässä asuinmaassa olisi kohtuuton, lupaa voidaan hakea myös siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Saman pykälän 2 momentin mukaan lupahakemus jätetään ulkomailla Suomen edustustoon. Ilman oles-

kelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle oleskelulupa voidaan myöntää ainoastaan ulkomaalaislain 20 §:n tarkoittamissa poikkeustapauksissa.

Ulkomaalaislain 17 §:n 1 momentin mukaan oleskeluluvan myöntää ulkomailla pääsääntöisesti Suomen diplomaattinen edustusto tai lähetetyn konsulin virasto. Ulkomaalaisvirasto on kuitenkin toimivaltainen myöntämään oleskeluluvan 18 c §:ssä tarkoitettun perhesiteen perusteella ja pakolaiskiintiön puitteissa tai muun ulkomaalaislain 18 §:n 4 kohdassa tarkoitettun painavan humanitaarisen syyn perusteella, vaikka oleskelulupa myönnetäänkin ulkomailla oleskelevälle henkilölle.

Ulkoasiainministeriö antaa ulkomaalaislain 17 §:n 2 momentin mukaan sisäasiainministeriötä kuultuaan edustustoille ohjeet oleskeluluvan myöntämismenettelystä. Tämän perusteella sisäasiainministeriön oleskelu- ja työlupaohjeessa on määritelty tilanteet, jolloin edustustot voivat myöntää oleskeluluvan ilman Ulkomaalaisviraston lausuntoa. Muissa tapauksissa edustustot pyytävät Ulkomaalaisvirastolta lausunnon ennen oleskeluluvan myöntämistä. Ulkomaalaisviraston lausunnon huolimatta edustustot ratkaisevat itsenäisesti niiden toimivaltaan kuuluvat oleskelulupahakemukset.

Lupamenettely haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella on määritelty ulkomaalaislain 18 d §:ssä. Oleskelulupaa perhesiteen perusteella voi hakea ulkomailla oleskelulupaa vailla oleva ulkomaalainen (hakija) tai asian voi panna vireille hakijan Suomessa jo laillisesti oleskeleva perheenjäsen.

Ulkomaalaislain 19 §:n 1 momentin mukaan oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuvalla myöntää Ulkomaalaisvirasto. Saman pykälän 4 momentin mukaan oleskeluluvan Suomessa olevan diplomaattisen edustuston tai lähetetyn konsulin viraston henkilökuntaan kuuluvalla ja hänen perheenjäsenelleen myöntää kuitenkin ulkoasiainministeriö. Henkilökuntaan kuuluvalla kolmannen maan kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen sekä henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle oleskeluluvan myöntää kuitenkin Ulkomaalaisvirasto tai paikallispoliisi.

Uuden määräaikaisen oleskeluluvan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myöntää ulkomaalaislain 17 §:n 3 momentin mukaan paikallispoliisi.

Vallitsevan hallintokäytännön mukaisesti ulkomaalaisasetuksen 7 §:n käsitteen ”laillisesti oleskelee” on tulkittu tarkoittavan myös viisumin tai viisumivapauden perusteella tapahtuvaa vierailua. Tämän tulkinnan mukaisesti ulkomaalainen, jonka asuinmaa sijaitsee maantieteellisesti kaukana Suomesta, on voinut mennä viisumin tai viisumivapauden perusteella johonkin kolmanteen maahan Suomen lähialueilla ja hakea oleskelulupaa kyseisessä maassa sijaitsevasta Suomen edustustosta.

Pysyvä oleskelulupa

Edellytykset pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi. Pysyvä oleskelupa myönnetään ulkomaalaislain 16 §:n 5 momentin mukaan ulkomaalaiselle, joka on oleskellut luvallisesti maassa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan, jollei hänen maassa oleskelunsa tarkoituksesta muuta johdu tai jollei luvan myöntämistä vastaan ole erityisiä syitä. Ulkomaalaisasetuksen 15 §:n mukaan pysyvää oleskelulupaa ei myönnetä kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun perusteella muun muassa silloin, kun ulkomaalaisen maassa oleskelun perusteena on ollut opiskelu, työskentely määräaikaiseen hankkeeseen liittyvässä työssä tai muu lyhytaikainen käynti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ulkomaalainen on oleskellut Suomessa B- tai D-statuksella myönnetyllä oleskeluluvalla. Yleinen edellytys pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi on siten kaksi vuotta yhtäjaksoista maassa oleskelua A-statuksella myönnetyllä oleskeluluvalla, vaikka tämä ei selkeästi ilmene lain sanamuodosta.

Erityisellä syyllä ymmärretään, että ulkomaalaisen yleiset edellytykset (kaksi vuotta maassa oleskelua A-statuksella myönnetyllä oleskeluluvalla) saada pysyvä oleskelulupa täyttyvät, mutta hän on käytöksellään osoittanut, että lupaa ei ole syytä myöntää tai on olemassa muu häneen liittyvä seikka tai olosuhde, jonka perusteella pysyvää oleskelulupaa ei ole myönnettävä. Hallituksen esityk-

sessä (HE 47/1990 vp) erityisenä syynä on mainittu ulkomaalaisen syyllistyminen rikokseen tai muuten moitittavaan käyttäytymiseen, joka ei kuitenkaan olisi niin vakavaa, että se aiheuttaisi maasta karkottamisen tai oleskeluluvan peruuttamisen. Sisäasiainministeriön oleskelu- ja työlupaohjeen mukaan erityinen syy voisi olla myös se, että henkilön voidaan perustellusti katsoa edelleen asuvan lähtömaassa. Jos esitettyjen selvitysten perusteella voidaan tästä varmistua, henkilön on osoitettava maastamuuton tosiasiallisesti tapahtuneen. Jos henkilöllä ei ole kotikuntalain (201/1994) mukaista kotipaikkaa Suomessa, pysyvää oleskelulupaa ei voida myöntää.

Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan tarkemmin määritelty sitä, minkälaiset rikokset tai tuomitut rangaistukset voivat olla esteenä pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi. Soveltamiskäytännön yhdenmukaistamiseksi Ulkomaalaisvirasto on antanut ohjeen (11/010/00) pysyvän oleskeluluvan epäämisestä rikoksen johdosta. Ohjeen mukaan, jos ulkomaalainen on tuomittu vankeusrangaistukseen, pysyvää oleskelulupaa ei myönnetä ainakaan kolmeen vuoteen rikokseen syyllistymisestä. Jos tuomitun vankeusrangaistuksen pituus on vähintään yksi vuosi, pysyvää oleskelulupaa ei myönnetä ainakaan viiteen vuoteen rikokseen syyllistymisestä.

Lupamenettely ja toimivaltaiset viranomaiset. Pysyvän oleskeluluvan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myöntää ulkomaalaislain 19 §:n 3 momentin mukaan paikallispoliisi. Jollei paikallispoliisi katso voivansa erityisestä syystä myöntää pysyvää oleskelulupaa, sen on saatettava asia Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi. Erityisenä syynä voi olla esimerkiksi ulkomaalaisen syyllistyminen rikokseen.

Oleskeluluvan peruuttaminen ja raukeaminen

Peruuttamisen ja raukeamisen edellytykset. Oleskelulupa voidaan peruuttaa ulkomaalaislain 21 §:n mukaan, jos ulkomaalainen on oleskelulupaa hakiessaan tietoisesti antanut henkilöllisyyttään koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salannut sellaisen seikan, joka olisi saattanut vaikuttaa päätöksen sisältöön. Määräaikainen

oleskelulupa voidaan peruuttaa myös muusta painavasta syystä.

Muuna painavana syynä on pidetty ulkomaalaisen maahantuloperusteiden olennaista muuttumista tai sitä, että ulkomaalainen on toistuvasti laiminlyönyt työluvan hankkimisen, kun sellainen vaaditaan. Kyseisen hallituksen esityksen mukaan, jos ulkomaalainen on esimerkiksi saanut oleskeluluvan avioiduttuaan Suomen kansalaisen tai pysyvästi Suomessa asuvan ulkomaalaisen kanssa ja avioliitto lyhyehkön aikaa kestätyään purkautuu, voitaisiin hänen oleskelulupansa peruuttaa. Jos puoliset ovat kuitenkin asuneet Suomessa yhdessä yli kaksi vuotta tai jos ulkomaalaisella on alaikäinen lapsi, ei oleskeluluvan peruuttaminen voine tulla kyseeseen. Painavana syynä voisi olla myös opiskelujen keskeyttäminen, jos oleskeluluvan myöntämisen perusteena on ollut nimenomaan opiskelu Suomessa.

Oleskeluluvan peruuttaminen on käytännössä ollut hyvin poikkeuksellinen toimenpide. Oleskeluluvan peruuttamisedellytyksiä on käytännössä sovellettu myös harkittaessa uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä, koska ulkomaalaislaissa ei ole erikseen määritelty uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä. Uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä tapahtuva lupaharkinta on käytännössä osoittautunut tarkoituksenmukaisemmaksi menettelytavaksi kuin oleskeluluvan peruuttaminen.

Ulkomaalaislain 22 §:n mukaan oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta, hän on ilmoittanut muuttavansa pois maasta tai hän on oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta maan ulkopuolella. Ulkomaalaisvirasto voi hakemuksesta päättää, että oleskelulupa ei raukea kahden vuoden yhtäjaksoisen ulkomailla oleskelun seurauksena.

Oleskelulupa raukeaa automaattisesti, kun ulkomaalaislain 22 §:n edellytykset täyttyvät. Ulkomaalaisvirasto voi kuitenkin hakemuksesta päättää, että oleskelulupa ei raukea kahden vuoden yhtäjaksoisen ulkomailla oleskelun seurauksena. Sisäasiainministeriön oleskelu- ja työlupaohjeen mukaan hakemuksessa on esitettävä hyväksyttävä syy poissaololle ja hakemus on tehtävä ennen kuin maasta poissaolo on kestänyt kaksi vuotta.

Toimivaltaiset viranomaiset. Ulkomaalaislain 21 §:n 2 momentin mukaan oleskeluluvan peruuttaa luvan myöntänyt viranomainen. Jos ulkomaalainen on jo saapunut maahan, edustuston myöntämän luvan voi kuitenkin peruuttaa vain Ulkomaalaisvirasto.

2.1.5. Työnteko

Työlupasääntelyn kehityksestä. Työlupa otettiin Suomessa käyttöön 1926. Osittain lain tasolle työlupasääntely siirrettiin vuoden 1984 ulkomaalaislaissa, tosin merkittävilta osin sääntely kuitenkin yhä säilyi asetuksessa. Työluvan lisäksi on alusta lähtien tarvittu maahan tuloa ja maassa oleskelua varten muu lupa, kuten ololippu, viisumi tai oleskelulupa. Vuodesta 1991 lähtien työluvan perusteella maassa oleskelu tuli mahdolliseksi ainoastaan oleskeluluvalla.

Maahan tulevien ulkomaalaisten osalta työluvan ovat alusta lähtien myöntäneet Suomen ulkomaan edustustot. Maassa olevien osalta työluvan myönsi aluksi maaherra, sitten lääninhallitus ja myöhemmin sisäasiainministeriö ja sen alaiset eri yksiköt. Työvoimatoimistot toimivat työluvan myöntäjinä 1991-1999 tilanteissa, joissa ulkomaalaisella oli voimassa oleva oleskelulupa. Työvoimatoimistojen päätösvaltaa perusteltiin sillä, että ulkomaalaisen maassa olon edellytykset eivät tulleet arvioitaviksi (HE 47/1990 vp) ja päätösvallan kumoamista niin sanotun yhden luukun palveluperiaatteella sekä sillä, että työvoimatoimistot eivät juuri tehneet työlupapäätöksiä (HE 50/1998 vp).

Työluvan myöntäjän on tullut pyytää lausunto aluksi sosiaaliministeriöltä ja vuodesta 1958 lähtien työvoima-asioista vastaavalta ministeriöltä. Lausunnon sitovuudesta luvan myöntäjään nähden ei aluksi säädetty mitään. Myöhemmin kiellettiin työluvan myöntäminen vastoin lausuntoa, ellei tähän ollut erityistä syytä. Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan edustusto on sidottu työvoimaviranomaisen kantaan siltä osin, kun siinä on esitetty esteitä luvan myöntämiselle.

Ensimmäisen työntekijän oleskeluluvan hakemisen saattoi 1990-luvulle asti käynnistää vain ulkomaalainen itse jättämällä oleskelu- ja työlupahakemuksen Suomen edus-

tustoon. Vuonna 1991 otettiin käyttöön ennakolausuntomenettely, jossa ulkomaisen työntekijäryhmän palkkaamista suunnitteleva työnantaja saattoi pyytää työministeriöltä työlupalausuntoa koskevan sitovan kannanoton. Vuonna 1994 ensimmäisen työluvan hakumenettely käännettiin ”ylösalaisin” siten, että prosessin käynnisti Suomessa toimiva työnantaja pyytämällä työvoimaviranomaiselta lausunnon.

Aluksi työlupa oli säädetty työpaikkakohtaiseksi, myöhemmin työnantajakohtaiseksi. Mahdollisuus työ- ja ammattialakohtaisen työluvan myöntämiseen on ollut jo 1930-luvulta lähtien. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa lähtökohdaksi otettiin työluvan alakohtaisuus, mutta säädettiin mahdollisuudesta liittää työlupaan työnantajaa, alueellista kelpoisuutta tai työn laatua koskevia rajoituksia. Myös työluvasta vapautettujen piiri on työlupasääntelyn kehityksen myötä koko ajan laajentunut.

Työluvan myöntämistä koskeviin päätöksiin säädettiin muutoksenhakuoikeus vuonna 1999. Muutoksenhaun piiriin tulivat poliisin ja ulkomaalaisviraston tekemät oleskelu- ja työlupapäätökset. Edustustojen työlupapäätöksistä ja työlupalausunnoista ei ole koskaan ollut muutoksenhakuoikeutta.

Voimassa oleva työlupasääntely. Nykyisin voimassa oleva työlupajärjestelmä perustuu ulkomaalaislakiin ja ulkomaalaisasetukseen. Ulkomaalaisella, joka aikoo Suomessa ryhtyä ansiotyöhön, on oltava työlupa, jollei häntä ole vapautettu työlupavelvollisuudesta. Ulkomaalaislain nojalla työlupavelvollisuudesta on vapautettu muun muassa ETA-valtion kansalainen ja pysyvän oleskeluluvan saanut ulkomaalainen. Ulkomaalaisasetuksessa on säädetty siitä, missä ammatissa, toimessa tai tehtävässä ulkomaalainen ei tarvitse työlupaa sekä valtuutettu työministeriö antamaan tarkemmat säännökset muun muassa siitä, milloin työlupaa ei vaadita ulkomaalaiselta, joka työskentelee Suomessa ulkomaisen työnantajan lukuun.

Ulkomaalaislaissa edellytetään, että työlupaa on haettava ennen maahan saapumista. Maahan saapumisen jälkeen työlupa voidaan myöntää, jos ulkomaalainen ei aikaisemmin ole ollut velvollinen hankkimaan työlupaa tai jos luvan epäminen olisi ilmeisen kohtuu-

tonta. Työluvan myöntää sama viranomainen, joka myöntää oleskeluluvan. Ulkomailla työntekijän oleskeluluvan myöntää edustusto, maassa olevalle ulkomaalaiselle Ulkomaalaisvirasto tai paikallispoliisi. Ulkomaalaislain nojalla Ulkomaalaisvirasto voi pidättää itsellään päätösvalan paikallispoliisin ratkaistavaksi säädetyssä asiassa. Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi siirrettävistä asioista on ohjeistettu sisäasiainministeriön ohjeessa. Luvan myöntämistä koskevaan päätökseen liitettäviä mahdollisen jatkolupahakemuksen ratkaisemisen pidättämisistä Ulkomaalaisvirastolle on kuitenkin vähennetty.

Työlupa liittyy voimassa olevaan määräaikaiseen oleskelulupaan. Ulkomaalaislain mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää, jos ulkomaalaiselle voidaan myöntää työlupa. Työluvan myöntäminen edellyttää yleensä työvoimatoimiston puoltavaa lausuntoa. Edustusto ei voi myöntää työlupaa ilman työvoimatoimiston lausuntoa eikä silloin, jos siihen työvoimatoimiston lausunnon perusteella on este. Poliisin ja Ulkomaalaisviraston osalta työluvan myöntäminen edellyttää työvoimatoimiston lausuntoa, jollei työministeriö toisin päättä.

Työlupa on ulkomaalaislain mukaan lähtökohtaisesti ammattialakohtainen ja myönnetään vähintään yhdeksi vuodeksi. Laki kuitenkin sallii sekä työluvan voimassaoloalan että -ajan rajoittamisen. Ulkomaalaisasetuksen mukaan työlupa voidaan myöntää työkohte- tai työnantajakohtaisena ja vuotta lyhyemmäksi ajaksi muun muassa silloin, kun kyseessä on määräaikainen hanke tai työ, johon työministeriön päätöksen mukaan työlupa myönnetään määräajaksi eikä alakohontaista työntekijän oleskelulupaa voida myöntää. Tällä hetkellä ei ole voimassa tällaista työministeriön päätöstä. Työministeriön työlupalausunto-ohje (O/3/2001 TM) sisältää esimerkkejä työlupaharkinnasta eri töissä ja tehtävissä.

Ulkomaalaisasetuksen nojalla oleskeluluvan myöntäjä tekee oleskelulupaan asetuksen liitteenä olevan taulukon mukaisen niin sanotun statusmerkinnän, joka kuvaa oleskelun tarkoituksen. A-ryhmään (5 statusta) kuuluvat pysyväisluonteiseen maassa oleskeluun luvan saaneet henkilöt. Kahden vuoden yhtäjaksoisen A-statuksella tapahtuneen maassa

oleskelun jälkeen henkilölle voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa. B-ryhmään (4 statusta) kuuluvat määräaikaiseen oleskeluun luvan saaneet henkilöt. Maassa olon tarkoituksen vuoksi henkilölle ei myönnetä pysyvää oleskelulupaa kahden vuoden yhtäjaksoisen B-luvalla tapahtuneen maassa oleskelun jälkeen.

Työnantajan velvollisuutena on varmistautua, että ulkomaalaisella on työlupa tai että hän ei tarvitse työlupaa. Työnantajan on myös annettava työviranomaiselle vakuutus siitä, ulkomaalaiselle maksettava palkka ja muut työehdot ovat voimassa olevien työehtosopimusten mukaiset tai, milloin alalla ei ole työehtosopimusta, että ne vastaavat suomalaisiin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä. Virheellisten tai harhaanjohtavien tietojen antaminen viranomaiselle ulkomaalaisen työehdoista ja työtehtävistä on ulkomaalaislaissa sanktioitu työnantajan ulkomaalaisrikkomuksena, josta voidaan tuomita sakkorangaistus. Ulkomaalaislain nojalla työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta voidaan tuomita myös toimeksiantaja, kun ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevat työntekijät työskentelevät urakointi- tai aliurakointityössä taikka vuokratyövoimana. Työviranomaisella on lisäksi mahdollisuus määrätä, että työlupien myöntämisestä pidättäydytään sellaisen työn- tai toimeksiantajan työhön, jonka on todettu toistuvasti antaneen viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja.

Ulkomaalainen, joka tekee Suomessa ansiotyötä ilman työlupaa on tuomittava ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon. Työnantaja tai tämän edustaja, joka ottaa palvelukseen tai pitää palveluksessa ulkomaalaisen, jolla ei ole työlupaa, on rikoslain nojalla tuomittava työluparikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Työluparikoksesta tuomitaan myös urakan tai aliurakan antaja tai työn teettäjä taikka heidän edustajansa, joka laiminlyö varmistautua siitä, että urakointi- tai aliurakointityössä tai vuokratyövoimana työskentelevillä ulkomaalaisilla työntekijöillä on työlupa. Työlupasäännösten noudattamista valvovat Ulkomaalaisvirasto ja poliisi. Ulkomaalaisten työntekoa koskevien säännösten ja määräysten noudattamista valvoo työsuojeluviranomainen osana nor-

maalia valvontatehtäväänsä sekä ulkomaalaislain nojalla myös työviranomainen.

Ulkomaalaislain ja -asetuksen ohella merkittävä rooli työlupajärjestelmässä on myös eri viranomaisten soveltamisohjeilla. Tällaisia ohjeita ovat työministeriön työlupalausunto-ohje, työministeriön määräys tehtävistä ja toimista, joihin ei vaadita työlupaa (M/3/99 TM) ja työministeriön ohje turva- ja paikanhakijoiden työlupavelvollisuudesta vapauttamisen tarkemmista edellytyksistä (O/2/2001 TM), sisäasiainministeriön oleskelu- ja työlupaohje, Ulkomaalaisviraston oleskelulupaohje ja ulkoasiainministeriön oleskelulupa- ja työlupaohje (23/1999). Työministeriön määräystä tehtävistä ja toimista, joihin ei vaadita työlupaa, on sisäasiainministeriön päätöksellä määrätty noudatettavaksi myös sisäasiainministeriön hallinnonalalla.

Työlupajärjestelmän kannalta merkityksellistä muuta lainsäädäntöä. Ulkomaalaislain ohella myös valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään työlupajärjestelmään osallisten eri viranomaisten toimivallasta. Työministeriön toimialaan kuuluu muun muassa työvoiman kansainvälinen liikkuvuus, ulkomaisen työvoiman maahanmuutto sekä siihen liittyvä valvonta. Sisäasiainministeriön toimialaan kuuluu muun ohella henkilöiden maahantulo, maastalähtö ja niiden valvonta sekä ulkomaalaisten maassa oleskelu siltä osin, kun asia ei kuulu muun ministeriön toimialaan. Ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluu muun muassa ulkomailla myönnettävä oleskelu- ja työlupa.

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) nojalla ulkomaalaisten maahantuloa, maassa oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden päätöksentekoa sekä maahantulon ja maastalähdön valvontaa varten ja valtion turvallisuuden takaamiseksi pidetään ulkomaalaisrekisteriä. Ulkomaalaisrekisteriin voidaan tallentaa tiedot hakemuksesta, asian käsittelystä, ratkaisusta ja perusteista sekä tiedot työnantajasta ja työsuhteen ehdoista siltä osin kuin se on tarpeen. Rekisteristä voidaan luovuttaa tietoja muun muassa Kansaneläkelaitokselle (jäljempänä *Kela*) ulkomaalaisen sosiaaliturvaan liittyvää päätöksentekoa ja valvontaa varten. Ulkomaalaisrekisteriä käyttävät Ulkomaalaisvirasto, ulko-

asiainministeriö, poliisi, rajavartiolaitos, tullilaitos ja työvoimaviranomainen. Rekisterinpitäjillä on oikeus käyttää rekisteriin talletettuja tietoja laissa yksilöityjä ulkomaalaishallinnon asioita hoitaessaan.

Ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetussa laissa (1707/1991) säädetään, että kauppa-alusluetteloon merkityllä aluksella työskenteleviin ulkomaalaisiin ei sovelleta ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaista työlupamenettelyä.

Työsuojeluviranomaiset valvovat työsuojelua koskevien säännösten ja määräysten noudattamista siten kuin työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetussa laissa (131/1973) säädetään. Työsuojeluviranomaisten valvonnan alasta säädetään muun muassa työsopimuslaissa (55/2001). Työsuojeluviranomaiselle säädetyn valvontatehtävän kannalta ei ole merkitystä työntekijän kansallisuudella tai sillä, tehdäänkö työtä työluvan nojalla.

Valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla asianomainen ministeriö päättää, mitkä hallinnonalan suoritteet ovat maksullisia sekä mistä suoritteesta maksu määrätään omakustannusarvon perusteella ja mitkä hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein. Työntekijän oleskeluluvan hakemisen maksullisuudesta on säädetty sisäasiainministeriön päätöksessä ulkomaalaisviraston maksullisista suoritteista (828/1999), sisäasiainministeriön päätöksessä poliisin suoritteiden maksullisuudesta (1252/1996) ja ulkoasiainministeriön asetuksessa ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista (1123/2000).

Soveltamiskäytäntö. Vuoden 2003 huhtikuun lopussa Suomessa asui vakinaisesti 104 136 ulkomaan kansalaista eli noin 2 %

koko väestöstä. Vuosina 1966–2000 Suomen kansalaisuuden on saanut noin 20 000 maahanmuuttajaa. Seurauksena siitä, että 1990-luvulla Suomeen on muutettu leimallisesti muulla kuin työntöön perusteella, ulkomaan kansalaisten työttömyysaste on kantaväestöä selvästi korkeampi ja työvoimaan osallistumisen aste kantaväestöä huomattavasti matalampi, vaikka työikäisiä maahanmuuttajista on suhteellisesti enemmän kuin kantaväestöstä. Ulkomaisen työvoiman määrä Suomessa on käytännössä pienin Länsi-Euroopassa.

Työlupajärjestelmän puitteisiin maahanmuutto on sijoittunut vain vähäiseltä osin. Ulkomaalaisrekisteriin kirjattujen tietojen mukaan edustustojen, poliisilaitosten ja Ulkomaalaisviraston ratkaisemien työlupahakemusten määrä vuosina 1994–1999 on vaihdellut 10 000 ja 12 000 välillä. Aikaisemmilta vuosilta ei ole luotettavaa tilastoa. Vuonna 2001 hakemusten määrä kasvoi selvästi aikaisemmasta. Ulkomaalaisrekisterin mukaan poliisilaitokset myönsivät yli 6 500 ja Ulkomaalaisvirasto yli 500 työlupaa maassa jo oleville ulkomaalaisille. Ulkoasiainministeriön työlupatilaston mukaan edustustot myönsivät yli 14 000 työlupaa maahan tuleville ulkomaalaisille. Myönnettyjen työlupien kokonaismäärä vuonna 2001 oli siten yli 21 000. Koska työluvat on usein myönnetty enintään vuodeksi, eri viranomaisten lukuihin voi sisältyä samoja ulkomaalaisia.

Seuraavassa taulukossa on esitetty se, kuinka edustustojen myöntämät ensimmäiset oleskelu- ja työluvat sekä työntekijöiden perheenjäsenille myönnetty oleskeluluvat jatkautuivat oleskelun tarkoitusta kuvaavan niin sanotun statusmerkinnän mukaan vuonna 2002.

Taulukko 1. Ulkomaan edustustojen myöntämät oleskelu- ja työluvut maahan tuleville ulkomaalaisille 2002

Kansalaisuus	A.2	B.1	B.3	Muu status	Yhteensä
Venäjä	23	124	4 970	485	5 602
Viro	8	402	4 090	203	4 703
Puola	2	15	380	0	397
Latvia		3	302	3	308
Liettua		7	286	6	299
Muut kansalaisuudet		9	248	31	288
Ukraina	3	2	205	51	261
Yhdysvallat		13	193	4	210
Intia	1	17	152	3	173
Unkari		12	122	5	139
Kiina	1	24	89	1	115
Muut kansalaisuudet	7	50	669	84	810
Yhteensä	45	678	11 706	876	13 305

Huom. ulkomaan edustustoja koskevat luvut ovat epätarkkoja

A.2 = Oleskelulupa on myönnetty pitkäaikaiseksi arvioidun ammattitaitoisen työvoiman tarpeen perusteella

B.1 = Oleskelulupa on myönnetty työntekoa, elinkeinon- tai ammatinharjoittamista varten

B.3 = Henkilö oleskelee tai tekee työtä maassa tilapäisesti

Taulukosta ilmenee, että ensimmäisistä työluvista valtaosa (88 %) myönnettiin tilapäistä työntekoa varten ja että Suomeen tuli työlupatyövoimaa merkittävimmin lähialueilta, erityisesti Venäjältä ja Virosta (noin 77 % ensimmäisistä työntekijän oleskeluluvista). Tilapäiseen työhön tulevista venäläisten ja virolaisten osuus oli hieman yli 77 %.

Työluvut keskittyvät alueellisesti varsin voimakkaasti Uudellemaalle. Vuonna 2002 työvoimatoimistojen työlupalausunnoista yli 31 % annettiin Uudenmaan työvoima-

elinkeinokeskuksen alueella. Seuraavaksi eniten työlupalausuntoja annettiin Pohjois-Savon TE-keskuksen alueella eli yhteensä 13,6 %. Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen alueella annettiin 1,1 % kaikista työlupalausunnoista. Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskusten alueella annettiin vain 0,4 % kaikista työlupalausunnoista. Seuraava taulukko havainnollistaa, että työluvut myös painottuvat erityisesti maa- ja puutarhatalouteen.

Taulukko 2. Työlupalausunnot toimialoittain vuonna 2002

Toimiala	Määrä	%- osuus
Maatalous, riistatalous	10 025	42,6 %
Talonrakentaminen	1 744	7,4 %
Virkistys, kulttuuri, urheilu	1 045	4,4 %
Metallituotteiden valmistus	927	3,9 %
Majoitus- ja ravitsemistoiminta	838	3,6 %
Maaliikenne, putkijohtokuljetus	807	3,4 %
Tietojenkäsittelypalvelu	761	3,2 %
Tutkimus ja kehittäminen	737	3,1 %
Tietoliikennetuotteiden valmistus	658	2,8 %
Työnantajakotitaloudet	644	2,7 %
Muut toimialat	5 332	22,7 %
Yhteensä	23 518	100,0 %

2.1.6. Kansainvälinen suojelu

Säännökset kansainvälisestä suojelusta ovat ulkomaalaislain 5 luvussa. Myös muualla laissa on säännöksiä, joita sovelletaan kansainvälistä suojelua saaviin ulkomaalaisiin. Lain 5—7 §:ssä säännellään muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntämisestä, peruuttamisesta sekä poisottamisesta. Oleskelua koskevassa luvussa on säännökset muun muassa oleskeluluvan pituudesta, perhesiteen perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta ja pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä. Lain 40 §:n 2 momentissa säännellään pakolaisen maasta karkottamisesta.

Kansainvälisen suojelun antaminen

Ulkomaalaiselle, joka tulee Suomeen hakemaan kansainvälistä suojelua, voidaan antaa turvapaikka (30 §) tai myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella (31 §). Lisäksi Suomi ottaa vuosittain kiintiöpakolaisia eduskunnan talousarvion hyväksymisen yhteydessä vahvistaman pakolaiskiintiön määrän puitteissa. Vuoteen 1999 saakka turvapaikanhakijalle voitiin myöntää oleskelulupa myös painavasta humanitaarisesta syystä. Toukokuun 1 päivänä 1999 voimaan tulleella

lailla suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytyksiä laajennettiin ja laista poistettiin säännös, jonka perusteella Suomessa olevalle ulkomaalaiselle voitiin antaa oleskelulupa painavasta humanitaarisesta syystä.

Turvapaikka. Voimassa olevan lain 30 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka ja myönnetään oleskelulupa, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen vuoksi, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Pykälän 2 momentissa säännellään tilanteista, jolloin turvapaikka voidaan jättää antamatta siitä huolimatta, että hakija täyttää 30 §:n 1 momentissa säännellyt edellytykset. Momentin 1—2 kohtien mukaan turvapaikka voidaan jättää antamatta, jos siihen on Suomen turvallisuuden johdosta erityistä syytä tai jos ulkomaalainen on tehnyt kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisen rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan taikka törkeän muun rikoksen kuin poliittisen rikoksen.

Momentin 3—5 kohtien mukaan turvapaikka voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalainen on oleskellut pakolaisten oikeusasemaa koskevaan sopimukseen liittyneessä tai muussa turvallisessa valtiossa, jossa hän on hakenut turvapaikkaa tai jossa hänellä olisi oleskelunsa aikana ollut tilaisuus hakea turvapaikkaa. Turvapaikka voidaan jättää antamatta myös, jos Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä passintarkastusten poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla tehdyn sopimuksen (SopS 10/1958, jäljempänä *Pohjoismainen passintarkastussopimus*) mukaan toinen sopimusvaltio on velvollinen ottamaan takaisin ulkomaalaisen tai jos Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn yleis-sopimuksen (SopS 85/1997, jäljempänä *Dublinin yleissopimus*) mukaan toinen sopimusvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Säännöksessä ei oteta kantaa siihen, edellyttääkö momentin 3—5 kohtien soveltaminen maasta poistamista vai onko se tarkoitettu sovellettavaksi silloin,

kun ei voida palauttaa turvalliseen turvapaikkamaahan.

Suojelun tarve. Voimassa olevan lain 31 §:n mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella silloin, kun häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi sinne palata.

Soveltamiskäytäntö. Suomessa turvapaikkoja on annettu melko harvoin. Eri maiden turvapaikkatilastojen vertaaminen on tehtävä kuitenkin varoen. Suomessa hyväksymisprosentti on ollut alhainen, mutta esimerkiksi 1990-luvulla keskimäärin puolet turvapaikanhakijoista sai jäädä maahan toissijaisen suojelun perusteella. Lupia on myönnetty suojelun tarpeen tai humanitaaristen syiden perusteella. Lisäksi osa turvapaikanhakijoista on saanut oleskeluluvan kohtuuttomuusperusteella tai perhesiteen perusteella.

Taulukko 3. Oleskeluluvat turvapaikka-asioissa Suomessa 1995-2002

Vuosi	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Turvapaikka	4	11	4	7	29	9	4	14
Suojelun tarve	29	16	16	56	155	248	346	250
Humanitaariset syyt	170	305	231	300	270	-	-	-
Muut syyt	20	13	30	16	42	210	463	327
Myönteinen päätös yhteensä	223	345	281	379	496	467	813	591
Ratkaisuja yhteensä	446	690	742	866	2725	3637	2165	3334

Lähde: Ulkomaalaisvirasto

Vuonna 1999 Ulkomaalaisvirasto myönsi yhteensä 29 turvapaikkaa. Turvapaikan saaneet olivat Afganistanista, Algeriasta, Irakista, Iranista, Jugoslavian liittotasavallasta, Kiinasta ja Valko-Venäjältä.

Vuonna 2000 Ulkomaalaisvirasto myönsi 9 turvapaikkaa. Turvapaikan saaneet olivat Afganistanista, Irakista, Jugoslavian liittotasa-

vallasta, Sri Lankasta ja Turkista.

Vuonna 2001 Ulkomaalaisvirasto myönsi turvapaikan Myanmarin kansalaiselle, Sri Lankan kansalaiselle ja kahdelle Afganistanin kansalaiselle.

Vuonna 2002 ulkomaalaisvirasto myönsi 14 turvapaikkaa. Turvapaikan saaneet olivat Iranista, Kiinasta, Libanonista, Ruandasta,

Somaliasta, Sri Lankasta ja Syyriasta.

Ulkomaalaisvirasto suorittaa ratkaisukäytännössään kokonaisharkinnan ennen oleskeluluvan myöntämistä kohtuuttomuusperusteella. Kokonaisharkinnassa otetaan huomioon muun muassa hakijan kansalaisuus, ja oleskeluajan pituus yhdistettynä perhetilanteeseen. Jos hakija on sairas tai vammautunut, otetaan huomioon hoitomahdollisuudet kotimaassa. Jos lapsiperhe joutuu odottamaan päätöstä kauan, otetaan huomioon lapsen etu, jolloin oleskelulupa voidaan myöntää kohtuuttomuusperusteella. Yksittäisten henkilöiden ja pariskuntien osalta pitkä odotus ei johda oleskeluluvan myöntämiseen. Vuonna 2000 myönnettiin oleskelulupa kohtuuttomuusperusteella 199 turvapaikanhakijalle, vuonna 2001 416 turvapaikanhakijalle ja vuonna 2002 191 turvapaikanhakijalle.

Turvapaikan hakeminen, turvapaikkatutkinta ja turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

Ulkomaalaislain 32 ja 32 a §:ssä säädetään turvapaikan hakemisesta ja turvapaikkatutkinnasta. Turvapaikkahakemus jätetään poliisille tai passintarkastajalle. Turvapaikkahakemukseen sisältyy oleskelulupahakemus. Ulkomaalaisen on haettava turvapaikka heti maahan saapuessaan tai pian sen jälkeen. Turvapaikka voidaan antaa myöhemminkin tehdystä hakemuksesta, jos olosuhteet ulkomaalaisen kotimaassa tai maassa, jossa hän vakinaisesti asuu, ovat hänen täällä oleskellessaan muuttuneet niin, että turvapaikan antaminen perusteltua.

Ulkomaalaislain 32 a §:ssä on säännös turvapaikkatutkinnasta. Turvapaikkatutkinta on jaettu kahteen osaan: ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämiseen sekä turvapaikkakuulusteluun. Turvapaikkaa tai suojelun tarpeen perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos. Turvapaikkakuulustelun suorittaa Ulkomaalaisvirasto tai poliisi. Turvapaikkakuulustelussa selvitetään perusteet, jotka hakija esittää häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuvasta vainosta tai muista oikeu-

denloukkauksista. Turvapaikkakuulustelussa turvapaikanhakijalta on erityisesti tiedusteltava, miten hän suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen turvapaikka- tai alkuperämaahan sekä maahantulo-kieltoon. Lisäksi on selvitettävä, onko hakijalla muita perusteita maahan jäämiselle.

Turvapaikkahakemuksen ratkaisee ulkomaalaislain 33 §:n mukaan Ulkomaalaisvirasto. Vähemmistövaltuutetulle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus tulla kuulluksi turvapaikkahakemuksen yhteydessä, jollei se ole ilmeisen tarpeeton. Turvapaikka-asioissa ulkomaalaisvaltuutetulle on varattu tilaisuus tutustua turvapaikkahakemuksen asiakirja-aineistoon, jonka perusteella valtuutettu on vuoteen 2000 saakka antanut kaikista tapauksista lausunnon. Syksystä 2000 lähtien ulkomaalaisvaltuutetun lausuntoa ei ole lähtökohtaisesti pyydetty, jos hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, hakija on tullut turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta, kyse on ollut Dublinin yleissopimuksen soveltamisesta tai hakijan kielteisen päätöksen jälkeen tekemästä uudesta hakemuksesta.

Dublinin yleissopimuksen edellyttämät päätökset vastuun ottamisesta ja pyynnön tekemisestä toiselle sopimusvaltiolle tekee Ulkomaalaisvirasto.

Turvapaikkamenettelyt

Turvapaikkamenettelyjä koskevat säännökset uudistettiin 10 päivänä heinäkuuta 2000 voimaan tulleella lailla (648/2000). Hallituksen esityksessä (HE 15/2000 vp) todettiin, että turvapaikkahakemusten käsittelyaika Suomessa oli pitkä verrattuna useisiin Euroopan valtioihin. Niin sanotussa nopeutussa menettelyssäkin turvapaikkahakemuksen käsittely oli kestänyt 5-16 kuukautta. Käsittelyn hitauden arvioitiin johtuneen niin viranomaismenettelyjen toimimattomuudesta, voimavarojen vähäisyydestä kuin ulkomaalaislain menettelysäännöksistäkin. Hallituksen esityksen mukaan oli myös ollut havaittavissa merkkejä siitä, että Suomen turvapaikkajärjestelmään turvauduttiin juuri sen vuoksi, että hakemuksen käsittelyaika on pitkä ja sosiaaliset edut hyvät.

Normaalin turvapaikkamenettelyn lisäksi ulkomaalaislaissa on neljä erilaista nopeatettua turvapaikkamenettelyä. Ulkomaalaislaki erotelee käsittelymenettelyt turvallista alkuperä- ja turvapaikkamaasta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittelylle, ilmeisen perusteettomien turvapaikkahakemusten käsittelylle sekä Dublinin yleissopimuksen edellyttämälle päätöksenteolle. Lisäksi niin sanottujen uusintahakemusten käsittely tapahtuu nopeutetussa menettelyssä.

Turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan hakemuksen käsittely. Ulkomaalaislain 33 c §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Ulkomaalaisvirasto voi hylätä turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen sekä samalla päättää käännättämisestä, jos ulkomaalainen on saapunut 33 a §:ssä tarkoitusta turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän olisi voinut saada 30 tai 31 §:ssä tarkoitettua suojelua ja jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa. Momentin 2 kohdan mukaan Ulkomaalaisvirasto voi hylätä hakemuksen, mikäli ulkomaalainen on saapunut 33 b §:ssä tarkoitettua turvallisesta alkuperämaasta, jossa hän ei ole vaarassa joutua 30 tai 31 §:ssä tarkoitettua kohtelun kohteeksi ja jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa. Turvallinen alkuperä- ja turvallinen turvapaikkamaa on määritelty 33 a § ja 33 b §:ssä.

Turvallisesti turvapaikkamaaksi turvapaikanhakijalle voidaan katsoa valtio, joka ilman maantieteellistä varaumaa on liittynyt pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen sekä kidutuksen ja muun julman epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen ja noudattaa niitä.

Turvallisesti alkuperämaaksi turvapaikanhakijalle voidaan katsoa valtio, jossa hänellä ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa. Turvallisen alkuperämaan arvioinnissa on säännöksen mukaan erityisesti otettava huomioon, toimiiko valtiossa vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä. Lisäksi on otettava huomioon, onko valtiossa riippumaton oikeuslaitos ja vastaako oikeudenkäytön taso oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatii-

muksia. Lisäksi on otettava huomioon, onko valtio liittynyt keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja onko valtiossa tapahtunut vakavia ihmisoikeusloukkauksia.

Ulkomaalaisviraston on ratkaistava hakemus seitsemän päivän kuluessa siitä, kun turvapaikkakuulustelupöytäkirja on valmistunut ja kirjattu ulkomaalaisvirastossa. Turvapaikan ja oleskeluluvan myöntämisen edellytykset on säännöksen mukaan arvioitava yksilöllisesti kunkin turvapaikanhakijan osalta erikseen ottaen huomioon kunkin hakijan esittämät selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista. Viranomaisen on selvitettävä hakijalta erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi tämä katsoo, ettei kyseinen valtio ole turvallinen. Ulkomaalaisvirasto antaa turvalliseen turvapaikkamaahan palautettavalle ulkomaalaiselle asiakirjan, josta ilmenee, että hänen turvapaikkahakemustaan ei ole ratkaistu aineellisesti.

Ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentin mukaan päätös on pantavissa täytäntöön aikaisintaan kahdeksan päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi, jollei valitusviranomainen toisin päättä. Säännöksen mukaan tehdystä päätöksestä voidaan valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus. Ulkomaalaislain 34 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan turvapaikkahakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, jos sen perusteeksi ei ole esitetty vakavia ihmisoikeusloukkauksia tai muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin tai vainon pelkoon rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Momentin 2 kohdan mukaan turvapaikkahakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, jos hakijan tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä. Momentin 3 kohdan mukaan hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, jos hakija on saapunut turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta, jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa, ja Ulkomaalaisvirasto ei painavasta syystä ole voinut ratkaista turvapaikkahakemusta 33 c §:ssä säädetyn ajan kuluessa.

Ulkomaalaislain 34 a §:n mukaan Ulko-

maalaisvirasto päättää samalla käännättämisestä, kun se hylkää turvapaikkahakemuksen ilmeisen perusteettomana. Ilmeisen perusteettomana hylättyyn turvapaikkahakemukseen liitetty käännättämispäätös on 62 §:n 2 momentin mukaan pantavissa täytäntöön 8 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. Edellä mainittuun määräaikaan on sisällyttävä viisi arkipäivää. Päätöksestä voidaan valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisuunnasta.

Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen Dublinin yleissopimusta sovellettaessa. Ulkomaalaislain 34 b §:n mukaan Ulkomaalaisvirasto voi hylätä turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen sekä samalla päättää käännättämisestä, jos ulkomaalainen voidaan lähettää toiseen valtioon, joka Dublinin yleissopimuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä tai hänet voidaan palauttaa toiseen pohjoismaahan pohjoismaisen passintarkastussopimuksen perusteella. Poliisi antaa Dublinin yleissopimusta soveltavaan valtioon palautettavalle ulkomaalaiselle yleissopimuksen mukaisen kulkuluvan. Päätöksestä voi valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen. Säännöksen perusteella tehdyt päätökset ovat heti täytäntöönpanokelpoisia heti, kun ne on annettu tiedoksi.

Uusi turvapaikka- tai oleskelulupahakemus. Ulkomaalaislain 34 c §:ssä säännellään hakijan ensimmäisen turvapaikkapäätöksen jälkeen tekemän uuden turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen ratkaisemisesta. Säännöksen mukaan Ulkomaalaisvirasto voi hylätä turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen sekä samalla päättää käännättämisestä, jos ulkomaalainen, joka edelleen oleskelee Suomessa, tekee uuden hakemuksen sen jälkeen, kun hän on saanut Ulkomaalaisvirastolta tai hallintotuomioistuimelta kielteisen päätöksen aikaisempaan hakemukseensa, ja uusi hakemus ei sisällä uusia asiaan ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Edelleen uusi hakemus voidaan hylätä, jos ulkomaalainen maasta poistuttuaan lyhyen ajan sisällä palaa Suomeen eikä uusi hakemus sisällä uusia asiaan vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Uuden hakemuksen tekeminen ei myöskään lykkää aikai-

semman käännätyspäätöksen täytäntöönpanoa. Pykälän 2 momentin mukaan uutta turvapaikkakuulustelua ei suoriteta, jos turvapaikkahakemuksesta ei ilmene uusia asiaan vaikuttavia perusteita.

Päätöksestä voi valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätökseen tiedoksiannosta. Käännättämispäätös on välittömästi pantavissa täytäntöön sen jälkeen, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi, jollei valitusviranomaisen toisin määrää

Soveltamiskäytäntö. Vuoden 2000 lainmuutoksen tavoitteena oli nopeuttaa turvapaikkamenettelyjä siten, että perusteettomien hakemusten määrä vähentyisi. Ennen lainmuutosta Suomeen oli tullut runsaasti turvapaikanhakijoita EU:n ehdokasvaltioista, kuten Puolasta, Slovakiasta ja Tsekistä. Lainmuutoksen jälkeen hakijoiden määrät kyseisistä valtioista kääntyivätkin selvään laskuun, joten tämä lain tavoite on toteutunut hyvin. Vuonna 2001 turvapaikanhakijoita Suomeen tuli Puolasta 3, Slovakiasta 88 ja Tsekistä 11. Vuonna 2002 vastaavat lukumäärät olivat 23, 421 ja 50.

Turvallisen alkuperämaan käsitteen käyttämisellä pyritään hakemuksia ohjaamaan nopeutettuun menettelyyn. Käytössä ei ole turvallisten alkuperämaiden listoja, joiden perusteella kaikki kyseisestä valtiosta tulevat hakijat automaattisesti käsiteltäisiin nopeutetussa menettelyssä, vaan turvallisen alkuperämaan arviointi liittyy aina yksittäisen hakijan henkilökohtaiseen tilanteeseen kyseisessä maassa.

Ulkomaalaisviraston tilastojen mukaan vuonna 2000 turvallisen alkuperämaan käsitettä sovellettiin hakijoihin, jotka ovat tulleet Bulgariasta, Liettuasta, Romaniasta, Slovakiasta ja Tsekistä. Vuosina 2001-2002 turvallisen alkuperämaan käsitettä on sovellettu suurimpaan osaan hakijoista, jotka ovat tulleet Latviasta, Liettuasta, Puolasta, Slovakiasta, Tsekistä, Unkarista ja Virosta. Kaikkiin näiden maiden kansalaisiin turvallisen alkuperämaan käsitettä ei kuitenkaan ole sovellettu, vaan osa hakemuksista on ratkaistu normaalin menettelyssä tai katsottu ilmeisen perusteettomiksi.

Taulukko 4. Turvapaikkapäätökset

Vuosi	2000	2001	2002
Myönteinen päätös yhteensä	467	813	591
Kielteinen päätös yhteensä	2121	1047	2312
Kielteinen normaalinmenettelyssä	290	413	406
Turvallinen alkuperämaa	475	109	322
Turvallinen turvapaikkamaa	42	6	5
Dublin	25	120	344
Ilmeisen perusteeton	1289	399	1235

Lähde: Ulkomaalaisvirasto

Kiintiöpakolaisten ottaminen

Ulkomaalaislain säännökset kiintiöpakolaisuuteen liittyen ovat niukat. Voimassa olevan lain 18 §:ssä säädetään edellytyksistä oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla olevalle henkilölle. Määräaikainen oleskelulupa voidaan 18 §:n 4 kohdan mukaan myöntää, jos painava humanitaarinen syy puoltaa luvan myöntämistä. Hallituksen esityksen (50/1998 vp) mukaan 4 kohtaa voidaan käyttää oleskeluluvan myöntämisen perusteena yksittäisissä tapauksissa, joissa tehdään erillinen päätös hakijoiden ottamisesta Suomeen. Pakolaisten ottaminen Suomeen eduskunnan hyväksymän kiintiön puitteissa kuuluu hallituksen esityksen mukaan 4 kohdan soveltamisalaan. Muina esimerkkeinä kohdan soveltamisalaan kuuluvista tilanteista hallituksen esityksessä mainitaan UNHCR:n Suomelle osoittamat hätätapaukset tai muut kiireelliset tapaukset, joissa olisi tarpeen sallia henkilöiden pikainen pääsy Suomeen.

Voimassa olevan lain 19 §:n mukaan pakolaiskiintiön puitteissa Suomeen otettavalle henkilölle oleskeluluvan myöntää Ulkomaalaisvirasto. Lain 35 §:ssä ulkomaalainen, joka on saanut oleskeluluvan kiintiön puitteissa Suomeen otettuna pakolaisena, määritellään

tämän lain mukaiseksi pakolaiseksi.

Eduskunta päättää valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä vuosittain siitä, kuinka monta ulkomaalaista enintään voidaan kunakin vuonna ottaa Suomeen pakolaiskiintiössä. Kiintiön täyttämiseksi Suomen viranomaiset suorittavat valintamatkoja niihin maihin, joista kiintiön puitteissa otettavia pakolaisia on tarkoitus ottaa. Ulkomaalaisvirasto myöntää oleskeluluvan niille henkilöille, jotka valinnan perusteella kullekin vuodelle vahvistetun kiintiön mukaisesti sioitetaan uudelleen Suomeen.

Pakolaiskiintiön määrä vuodesta 1990 vuoteen 1998 oli 500. Vuosina 1992 ja 1993 oli lisäksi 200 henkilön lisäkiintiöt sekä vuosina 1995 ja 1996 500 henkilön lisäkiintiöt. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan kiintiöitä on alettu nostaa siten, että kiintiön määrä oli 600 vuonna 1998, 650 vuonna 1999, 700 vuonna 2000 sekä 750 vuonna 2001 ja 2002.

Pakolaisuus

Pakolaisen määritelmä. Voimassa olevan ulkomaalaislain 35 § sisältää pakolaisen määritelmän. Pakolainen on ulkomaalainen, joka on saanut turvapaikan Suomessa tai on saanut oleskeluluvan Suomessa kiintiön puitteissa otettuna pakolaisena. Pakolainen on myös turvapaikkamenettelyn tai kiintiömenettelyn kautta pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäsen, joka on saanut perhesiteen perusteella oleskeluluvan Suomeen, jos hänet olosuhteet huomioon ottaen on katsottava pakolaiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan pakolaiselle annetaan pyynnöstä selvitys siitä, että hän on pakolainen. Käytännössä pakolais selvityksiä ei ole haettu eikä niitä ole annettu.

Pakolaisuuden lakkaaminen. Ulkomaalaislain 36 §:ssä säännellään viisi eri vaihtoehtoista tilannetta, joissa henkilö lakkaa olemasta pakolainen. Henkilö lakkaa olemasta pakolainen, jos hän vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun tai jos hän menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan. Pakolaisuus lakkaa myös, jos hakija saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uu-

delleen kansalaisuusvaltionsa suojeluun. Perusteena pakolaisuuden lakkaamiselle on myös henkilön asettuminen asumaan vapaaehtoisesti maahan, josta hän pakeni tai jonka ulkopuolelle hän jäi vainon pelosta. Lisäksi pakolaisuus lakkaa, jos henkilö ei ilmeisesti enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta. Ulkomaalaisvirasto päättää pakolaisuuden lakkaamisesta.

2.1.7. Turvaamistoimet

Ilmoittautumisvelvollisuus ja muut valvontakeinot. Nykyisen ulkomaalaislain 45 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan velvoittaa määräaikoina ilmoittautumaan poliisin luona, jos sen selvittäminen, voidaanko ulkomaalaisen maahantulo sallia, sitä erityisesti vaatii taikka jos ulkomaalainen on päätetty käännättää tai karkottaa maasta taikka häntä koskevaa sellaista päätöstä valmistellaan, kunnes on selvitetty, voidaanko hänen maahantulonsa sallia, taikka kunnes hänet on käännytetty tai karkotettu maasta tai asia muutoin ratkaistu.

Pykälän 2 momentin mukaan ulkomaalainen voidaan 1 momentissa mainituissa tapauksissa määrätä luovuttamaan passinsa tai matkalippunsa poliisin haltuun, asettamaan poliisin määräämä vakuus taikka ilmoittamaan poliisille paikka, josta hän on tavoitettavissa.

Ulkomaalaisten säilöönotto ja säilöön otettaessa sovellettava menettely. Ulkomaalaislain 46 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, jos 45 §:n 1 momentissa tarkoitettujen olosuhteiden vallitessa ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän piileskelee tai tekee rikoksia täällä, taikka jos ulkomaalaisen henkilöllisyys on selvittämättä. Lain 47 §:n 1 momentin mukaan säilöönotosta päättää kihlakunnan poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin tai liikkuvan poliisin päällystöön kuuluva virkamies. Lyhytaikaisesta, enintään 48 tuntia kestävästä säilöönotosta voi päättää myös vähintään majurin arvoinen rajavartiomies. Lain 47 §:n 2 momentin mukaan säilöön otettu ulkomaalainen on mahdoli-

simman pian sijoitettava säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa (116/2002) tarkoitettuun säilöönottoyksikköön. Mainittu poliisin päällystöön kuuluva virkamies voi päättää säilöön otetun ulkomaalaisen poikkeuksellisesta sijoittamisesta poliisin pidätystiloihin, jos säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä tai ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä, jolloin säilöönotto saa kestää enintään neljä vuorokautta.

Ulkomaalaisen kiinnioton tekee joko poliisi taikka rajavartiomies. Kiinniotto voi tapahtua sisämaassa tai passintarkastustilanteessa. Ulkomaalainen voi olla oleskeluluvan hakija tai turvapaikanhakija, käännytettävä tai maasta karkotettava. Säilöönottoa koskeva asia esitellään päällystöön kuuluvalle poliisimiehelle, jolle asian käsittely kuuluu. Päätöstä tehdessään päällystöön kuuluva poliisimies harkitsee säilöönoton yleisiä edellytyksiä sekä erityisiä edellytyksiä. Kyseisten edellytysten tulee olla yhtä aikaa voimassa. Päätös annetaan henkilölle tiedoksi ja hänet viedään säilöönottoyksikköön tai poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin. Päätöksestä ilmoitetaan viipymättä säilytyspaikkakunnan käräjäoikeudelle ja vähemmistövaltuutetulle.

Ulkomaalaislain 48 §:ssä säädetään säilöönotosta ilmoittamisesta ja tuomioistuinkäsittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan säilöönotosta päättäneen virkamiehen on viipymättä ja viimeistään säilöön ottamista seuraavana päivänä ilmoitettava säilöön ottamisesta säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeudelle tai kiireellisessä tapauksessa muullekin käräjäoikeudelle sen mukaan kuin oikeusministeriön asetuksella tarkemmin säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan tuomioistuimen on otettava säilöön ottamista koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Poliisi hankkii paikalle sekä avustajan että tulkin. Jos säilöönottoa jatketaan tuomioistuimen päätöksellä edelleen, henkilö siirretään ensimmäisen oikeuskäsittelyn jälkeen poliisin pidätystiloista säilöönottoyksikköön. Kuljetuksen poliisin pidätystiloista tai säilöönottoyksiköstä oikeuskäsittelyyn hoitaa poliisi.

Lain 48 a §:ssä säädetään menettelystä kä-

räjäoikeudessa. Säilöön ottamista tai 47 §:n 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista koskevan päätöksen tehneen tai tämän määräämän virkamiehen on oltava läsnä asiaa käräjäoikeudessa käsiteltäessä. Asian käsittelyssä käräjäoikeudelle on esitettävä selvitys säilöönnoton ja säilöön otetun ulkomaalaisen poikkeuksellisen sijoittamisen edellytyksistä. Säilöön otettu ulkomaalainen on tuotava käräjäoikeuden istuntoon ja häntä on kuultava siellä säilöönnoton ja poikkeuksellisen sijoittamisen edellytyksistä.

Lain 49 §:ssä säädetään tuomioistuimen päätöksenteosta säilöön ottamista koskevassa asiassa. Jollei säilössä pitämiseen ole edellytyksiä, tuomioistuimen on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi. Jos tuomioistuin sen sijaan määrää säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä, sen on määrättävä säilöön otettu passitettavaksi 47 §:ssä mainittuun säilytyspaikkaan. Myös säilöönnotosta päättäneen poliisimiehen on lain 50 §:n nojalla määrättävä säilöön otettu päästettäväksi vapaaksi heti, kun edellytyksiä säilössä pitämiseen ei enää ole.

Ulkomaalaislain 51 §:ssä säädetään säilöön ottamista koskevan asian uudelleen käsitteystä. Jollei säilöön otettua ole määrätty päästettäväksi vapaaksi, säilöön otetun säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeuden on omasta aloitteestaan otettava säilöön ottamista ja poikkeuksellisista sijoittamista koskeva asia uudelleen tutkittavaksi aina viimeistään kahden viikon kuluttua päätöksestä, jolla tuomioistuin on määrännyt säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä.

Henkilöllisyyden todentaminen ja henkilötuntomerkkien ottaminen. Ulkomaalaislain 53 §:ssä on säännös henkilöllisyyden todentamisesta ja oleskelua koskevien tietojen antamisesta. Ulkomaalaisen on esitettävä poliisin tai muun ulkomaalaisen asiaa käsittelevän viranomaisen kehotuksesta esitettävä passinsa tai muulla luotettavalla tavalla osoitettava henkilöllisyytensä. Ulkomaalainen voidaan myös velvoittaa saapumaan poliisin luon antamaan tarvittavia tietoja oleskelustaan.

Henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta voidaan ottaa lain 53 a §:n nojalla ulkomaalaisesta, joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella tai jo-

ka on määrätty käännyttäväksi tai maasta karkotettavaksi taikka jonka henkilöllisyys on epäselvä.

2.1.8. *Ulkomaalaisille Suomessa myönnettävät matkustusasiakirjat*

Muukalaispassi. Ulkomaalaisvirasto voi ulkomaalaislain 5 §:n mukaan myöntää muukalaispassin maassa olevalle ulkomaalaiselle, jos tämä ei voi saada passia kotimaansa viranomaiselta tai jos siihen on muutoin erityinen syy. Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen vuoksi, Ulkomaalaisvirasto myöntää muukalaispassin. Muukalaispassiin voidaan tehdä merkintä siitä, että haltijan henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan. Ulkomaalaisen tulee luovuttaa hallussaan oleva muu matkustusasiakirja ennen kuin muukalaispassi luovutetaan. Muukalaispassin voimassaoloajan pidentää paikallispoliisi. Ulkomaalaisasetuksessa säädetään, että muukalaispassi voidaan antaa enintään kymmeneksi vuodeksi.

Pakolaisen matkustusasiakirja. Ulkomaalaisvirasto myöntää ulkomaalaislain 35 §:ssä tarkoitettulle pakolaiselle pakolaisen matkustusasiakirjan. Pakolaisen matkustusasiakirjaan voidaan, kuten muukalaispassiinkin tehdä merkintä siitä, että haltijan henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan. Ennen kuin pakolaisen matkustusasiakirja luovutetaan, ulkomaalaisen tulee luovuttaa hallussaan oleva matkustusasiakirja Ulkomaalaisvirastolle. Pakolaisen matkustusasiakirjan voimassaoloajan pidentää paikallispoliisi.

Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttaminen ja poisottaminen. Ulkomaalaislain 7 §:n mukaan muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja peruutetaan, kun asiakirjan haltija on 1) saanut toisen matkustusasiakirjan tai hänellä on osoittautunut, että hänellä on toinen matkustusasiakirja 2) on lakannut olemasta pakolainen, 3) palannut pysyvästi kotimaahansa tai 4) muuttanut pysyvästi toiseen valtioon tai menettänyt oleskeluoikeutensa Suomessa.

Tämän lisäksi muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja voidaan peruuttaa 1) jos se on turmeltunut tai sen merkintöjä on muutettu, 2) jos se on kadonnut, 3) jos asiakirjan

myöntämisen jälkeen on tullut esiin seikkoja, jotka asiakirjan myöntämistä harkittaessa ilmeisesti olisivat johtaneet sen epäämiseen tai 4) jos asiakirjaa käyttää muu kuin se, jolle se on myönnetty tai jos se on muun kuin sen hallussa, jolle se on myönnetty. Päätöksen muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamisesta tekee Ulkomaalaisvirasto.

Muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja otetaan ulkomaalaisasetuksen 7 a §:n mukaan viranomaisen haltuun, kun on tehty päätös asiakirjan peruuttamisesta. Asiakirja voidaan ottaa pois väliaikaisesti ennen peruuttamispäätöksen tekemistä, jos se on turmeltunut tai sen merkintöjä on muutettu taikka jos sitä käyttää muu kuin se, jolle asiakirja on myönnetty.

Ulkomaalaislain 7 b §:n mukaan muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan ottaa pois Ulkomaalaisvirasto tai sen pyynnöstä poliisi, passintarkastaja tai Suomen edustusto. Asiakirjan saa väliaikaisesti ottaa pois myös pidättämiseen oikeutettu virkamies. Asiakirjan poisottamiseksi voidaan tehdä henkilöntarkastus.

Taulukko 5.

Ulkomaalaisviraston päätökset muukalaispasseista

Vuosi	2000	2001	2002
Myönteinen	1930	2250	1440
Kielteinen	52	175	236
Keskeyttäminen	2	1	0
Mitätöinti	1	31	127
Peruuttaminen	46	41	76
Raukeaminen	133	115	139
Toisella diaarinum.		10	32
Toteamispäätös	11	1	4
Yhteensä	2175	2624	2054

Taulukko 6.

Poliisin päätökset muukalaispassien jatkamisesta

Vuosi	2000	2001	2002
Myönteinen	1640	2258	2520
Kielteinen	1	1	6
Keskeyttäminen	0	1	0
Mitätöinti	2	6	4
Peruuttaminen	5	6	11
Raukeaminen	0	0	3
Toisella diaarinum.	0	4	4
Toteamispäätös	1	6	4
Yhteensä	1649	2282	2552

Taulukko 7.

Ulkomaalaisviraston päätökset pakolaisen matkustusasiakirjoista

Vuosi	2000	2001	2002
Myönteinen	1069	1247	1310
Kielteinen	4	1	1
Mitätöinti	1	15	49
Peruuttaminen	20	34	23
Raukeaminen	14	35	23
Toisella diaarinum.	0	6	8
Toteamispäätös	1	0	0
Yhteensä	1109	1338	1414

Taulukko 8.

Poliisin päätökset pakolaisen matkustusasiakirjojen jatkamisesta

Vuosi	2000	2001	2002
Myönteinen	1 051	637	871
Keskeyttäminen	0	1	0
Mitätöinti	1	1	3
Peruuttaminen	6	12	17
Toisella diaarinum.	0	3	1
Toteamispäätös	1	1	0
Yhteensä	1 059	513	892

2.1.9. Maasta poistaminen

Maasta poistaminen on harkinnanvarainen toimenpide, jonka tarkoituksena on sekä estää niiden ulkomaalaisten maahantulo, joiden maahantulon edellytykset ovat puutteelliset että poistaa maasta ne ulkomaalaiset, jotka eivät täytä maassa oleskelun edellytyksiä. Maasta poistaminen on mahdollista käännättämällä tai maasta karkottamalla. Ulkomaalaiselle voidaan maasta karkottamista koskevassa päätöksessä samoin kuin Ulkomaalaisviraston käännättämistä koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokielto.

Käännättäminen

Määritelmä. Ulkomaalaislaissa ei ole käännättämisen määritelmää. Ulkomaalainen on ulkomaalaislain 38 §:n mukaisesti käännytettävä niin pian kuin on voitu selvittää, että hänen maahantuloaan tai maassa oleskeluaan ei voida sallia.

Vuonna 1991 voimaan tullessa ulkomaalaislaissa käännättäminen oli vielä otsikoitu rajalta käännättämiseksi. Kyseisen lain 40 §:n mukaan ulkomaalainen oli käännytettävä rajalta viivyttelämättä passintarkastuspaikalla tai muualla niin pian kun oli voitu selvittää, voidaanko ulkomaalaisen maahantulo sallia. Käännättäminen on sittemmin menettelynä tarkoitettu ja vakiintunut käytettäväksi sekä ulkomaalaisen maahantulon estämiseksi että viisumilla tai ilman viisumia taikka myös laittomasti maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

Käännättämisen perusteet. Ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalainen voidaan käännättää, jos hän ei täytä ulkomaalaislain 8 §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä (1 kohta), hänellä ei ole vaadittavaa työlupaa (2 kohta) tai hän kieltäytyy antamasta passintarkastuksessa tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa tahallansa näitä koskevia vääriä tietoja (3 kohta). Käännättäminen on mahdollista myös silloin, kun ulkomaalaisen voidaan perustellusti epäillä hankkivan tuloja epärehellisin keinoin tai myyvän seksuaalipalveluja (4 kohta) tai hänen voidaan tuomitun vapausrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusti olettaa syyllistyvän Suo-

nessa tai muussa Pohjoismaassa rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta (5 kohta). Myös silloin, kun ulkomaalaisen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa ryhtyvän Suomessa sabotaasiin, vakoiluun, laittomaan tiedustelutoimintaan tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan, hänet voidaan käännättää tai hänen maahantulonsa voidaan estää (6 kohta). Saman pykälän 2 momentin mukaan käännättää voidaan myös ulkomaalainen, jonka oleskelun jatkaminen maassa edellyttäisi oleskelulupaa, mutta jolle sitä ei ole myönnetty.

Ulkomaalaislain 38 §:n mukaan käännättämistä harkittaessa on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Näitä ovat ainakin ulkomaalaisen oleskelun pituus, lapsen ja vanhemman suhde, perhesiteet ja muut siteet Suomeen. Ketään ei saa käännättää alueelle, jolla hän voi joutua ulkomaalaislain 30 tai 31 §:ssä tarkoitettun kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Ulkomaalaisasetuksen 12 §:ssä on säännelty passintarkastajan oikeudesta myöntää viisumi. Tällä säännöksellä on merkitystä harkittaessa ulkomaalaisen maahantulon estämistä. Kyseinen asetuksen pykälä olikin vielä vuonna 1991 voimaan tullessa ulkomaalaislaissa otsikoitu rajalta käännättämiseksi luopumiseksi. Nykyisen ulkomaalaisasetuksen 12 §:n 2 momentin mukaan passintarkastajalla on oikeus myöntää viisumi, jos kyse on liike- tai kokousmatkasta taikka maahantulon salliminen on Suomen kannalta merkittävää, käännättäminen olisi kohtuutonta ulkomaalaisen oman tai hänelle läheisen henkilön terveydentilan vuoksi tai käännättäminen olisi kohtuutonta muun edellä mainittuihin rinnastettavan syyn vuoksi.

Ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ei ole ehdoton, vaan riippuvainen harkinnasta. Ulkomaalaisten maahantulolle onkin yleensä eri maissa asetettu edellytyksiä, joiden tarkoituksena on estää etenkin sellaisten henkilöiden maahanpääsy, joiden oleskelu saattaisi aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden lisääntyessä

EU:n jäsenvaltioiden välillä vastaa Suomi myös siitä, että alueelle Suomen kautta saapuvat henkilöt eivät aiheuta edellä mainittua vaaraa. Maahantulon yleisten edellytysten määrittelemisellä laissa pyrittiin muodostamaan selkeämmät soveltamissäännöt viranomaisille. Tästä syystä 8 §:ää muutettiin siten, että siinä säädettiin maahantulon edellytyksistä. Samassa yhteydessä ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentin 1 kohdaksi otettiin säännös, jonka mukaan 8 §:n mukaisten maahantulon edellytysten puuttuminen on kääntämisen peruste.

Schengenin säännösten päätavoitteena on henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen sopimusvaltioiden välillä niin, että henkilöt voivat ylittää sisäraajat kaikkialla ilman rajatarkastuksia. Schengenin yleissopimuksen 5 artiklassa on määritelty edellytykset ulkomaalaisen maahantulolle Schengen-valtion alueelle. Ulkomaalaislain 8 §:ssä määritellyt maahantulon edellytykset vastaavat 5 artiklan säännöksiä.

Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen katsotaan kuuluvaksi kaikki sellainen toiminta, jolla pyritään takaamaan yhteiskunnan jäsenille turvallinen ja viihtyisä elin- ja toimintaympäristö sekä torjumaan ja selvittämään rikoksia ja oikeudenloukkauksia että ennaltaehkäisemään ja poistamaan häiriöitä. Verrattaessa kolmansien valtioiden kansalaisten osalta maahantulon estämistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisen osalta Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen perustuvaa oleskeluoikeutta rajoittavana tekijänä voidaan todeta, että kolmansien maiden kansalaisten kohdalla tilannetta tulkitaan Schengenin yleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan periaatteiden mukaisesti. Kolmansien maiden kansalaisten liikkumisen rajoittamista voidaan tulkita laajasti, kun taas ETA-valtioiden kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä, joilla on ETA-sopimukseen perustuva oleskeluoikeus, liikkumisvapauden rajoittamista tulkitaan suppeammin.

Tarpeellisiksi tiedoiksi ulkomaalaisen henkilöllisyydestä ja matkasta voidaan sisäasiainministeriön päätöksenteosta kääntämistä ja maasta karkottamista koskevassa asiassa antaman määräyksen (5/011/99.) mukaan katsoa esimerkiksi henkilötiedot, arvo

tai ammatti, kansalaisuus, matkan tarkoitus, osoite Suomessa, kotimaassa tai muu tiedossa oleva osoite ulkomailla, rahavarat, matkaliput sekä tiedot mahdollisesta vastaanottajasta.

Ulkomaalainen voidaan kääntää, jos hän kieltäytyy antamasta passintarkastuksessa edellä mainittuja tietoja taikka antaa tahallansa niitä koskevia vääriä tietoja. Ulkomaalaisen kääntäminen sillä perusteella, että tämä on antanut tahallaan henkilöllisyyttään tai matkaansa koskevia vääriä tietoja edustustossa viisumihakemuksen yhteydessä, ei ole ulkomaalaislain 37 §:n mukaan mahdollista.

Käytännössä edellä kuvatussa tilanteessa on harkittu, ovatko viisumin peruuttamisen edellytykset olemassa. Ulkomaalaislain 14 §:n mukaan viisumi voidaan peruuttaa, jos ulkomaalainen on viisumia hakiessaan tietoisesti antanut henkilöllisyyttään koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salannut sellaisen seikan, joka olisi saattanut vaikuttaa päätöksen sisältöön. Sisäasiainministeriön määräyksen mukaan kuvatussissa tapauksissa kysymykseen tulee pääsääntöisesti viisumin peruuttaminen sekä kääntäminen viisumin puuttumisen takia. Ulkomaalaisen ei katsota maahantulotarkastuksessa vielä saapuneen maahan, joten viisumin voi peruuttaa myös edustusto, joka on myöntänyt viisumin.

Epärehälliset keinot tarkoittavat yleensä rikollisen toiminnan harjoittamista, mutta myös henkilön toimimista muutoin kielletyllä tai luvattomalla tavalla, esimerkiksi hallinnollisia säännöksiä tai määräyksiä rikkoen. Sisäasiainministeriön määräyksen mukaan esimerkiksi kunnallisen järjestyssäännön, kulltajansuojalain tiettyjen säännösten tai alkoholin ja tupakan maahantuontia koskevien säännösten rikkominen tulojen hankkimisessa voi olla peruste ulkomaalaisen kääntämiseksi.

Seksuaalipalvelujen myyminen lisättiin kääntämisen perusteeksi 1 päivänä toukokuuta 1999 voimaan tulleella lailla. Seksuaalipalvelulla tarkoitetaan ryhtymistä sukupuoliyhteyteen tai muuhun seksuaaliseen tekoon, jolla tavoitellaan seksuaalista kiihotusta tai tyydytystä ja joka tekijä ja kohteena oleva henkilö sekä teko-olosuhteet huomioon ot-

taen on seksuaalisesti olennainen. Ulkomaalaisen ei edellytetä elättävän itsensä edellä mainitulla toiminnalla.

Seksuaalipalvelujen tarjoamisen edellytetään tapahtuvan maksua tai muuta korvausta vastaan. Muu korvaus voi olla mikä tahansa taloudellista arvoa omaava hyödyke. Seksuaalipalvelujen myynnistä täytyy olla perusteltu epäily. Arviota käännättämisen perusteena olemassaolosta ei tulisi tehdä ulkomaalaisen ulkoisen olemuksen perusteella.

Arvio voi perustua esimerkiksi tosiasiallisiin tietoihin siitä, että ulkomaalainen on aikaisemman maassa oleskelunsa yhteydessä hankkinut tuloja myymällä seksuaalipalveluja. Arvio voidaan perustaa myös ulkomaalaisen hallussa olevaan seksuaalipalvelujen aikaisemman myynnin tai myyntitarkoituksen osoittavaan kirjanpitoaineistoon tai asiakasrekisteriin. Luvallisesti tapahtuva esiintymis- ja muu vastaava toiminta esimerkiksi ravintola-alalla ei ole lainkohdan tarkoittamaa seksuaalipalvelujen myymistä.

Oletus rikokseen syyllistymisestä käännättämisen perusteena 37 §:n 1 momentin 5 kohta tarkoittaa sitä, että ulkomaalaisen edellytetään jo aiemmin toimineen niin, että hänen perustellusti voidaan täällä olettaa jatkavan kiellettyä toimintaa. Kyse voi olla henkilöstä, joka on tuomittu rikoksesta vapausrangaistukseen tai jota perustellusti epäillään osallisuudesta terroristitoimintaan. Myös kiellettyyn toimintaan ilmeisesti tarkoitettujen välineiden mukanaolon voidaan katsoa muodostavan perusteen käännättämiseen.

Lain sanamuodon mukaan pykälää on mahdollista tulkita siten, että aikaisemmalla toiminnalla tarkoitetaan ennen maahantuloa tapahtunutta toimintaa, koska siinä nimenomaan oletetaan ulkomaalaisen jollain perusteella syyllistyvän rikokseen myös Suomessa. Soveltamiskäytännössä lainkohtaa on kuitenkin sovellettu myös tilanteissa, joissa ulkomaalainen on maahantulonsa jälkeen esimerkiksi syyllistynyt rikokseen siten, että hänen voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän Suomessa rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta.

Oikeuskäytännöstä esimerkkinä voi mainita tapauksen, jossa ulkomaalainen oli otettu kiinni syylliseksi epäiltynä näpistykseen.

Tämän lisäksi ulkomaalaisen autosta oli löytynyt tavaroita, jotka oli pystytty osoittamaan varastetuiksi eri puolilta Suomea. Lääninoikeuden päätöksen perustelujen mukaan epäillyn näpistykseen ja autosta löytyneiden tavaroiden, joiden saantoa voitiin perustellusti epäillä laittomaksi, nojalla ulkomaalaisen voitiin perustellusti olettaa syyllistyvän Suomessa rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta.

Ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentin 6 kohta, joka koskee sabotaasia, vakoilua ja laitonta tiedustelutoimintaa, sovelletaan käytännössä siten, että suojelupoliisi ja keskusrikospoliisi antavat tietoja henkilöistä, joiden voidaan olettaa ryhtyvän täällä lainkohdassa mainittuun toimintaan. Näitä henkilöitä koskevat tiedotteet ovat passintarkastusviranomaisten saatavilla siten, että maahantulijan henkilötietoja pystytään tarvittaessa vertaamaan tiedotteissa oleviin henkilö-tietoihin.

Vallitsevan hallintokäytännön mukaan ulkomaalaisen käännättäminen ulkomaalaislain 37 §:n 2 momentin perusteella ei edellytä sitä, että ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa, vaikka pykälän sanamuodosta voisi näin päätellä. Jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa kauemmin kuin mihin hänellä viisumin tai viisumivapauden perusteella olisi oikeus hänet voidaan käännättää ulkomaalaislain 37 §:n 2 momentin nojalla, vaikka hän ei olisi hakenutkaan oleskelulupaa.

Menettely ja toimivaltaiset viranomaiset. Ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaan käännättämispäätöksen voivat tehdä passintarkastusviranomaisen, poliisi tai Ulkomaalaisvirasto. Passintarkastusviranomaisen tai poliisi päättää käännättämisestä asianomaisen ministeriön antamien ohjeiden mukaan. Jos käännättäminen tapahtuu ulkomaalaislain 37 §:n 2 momentin nojalla eli ulkomaalaisen oleskelun jatkaminen maassa edellyttäisi oleskelulupaa, mutta sitä ei ole myönnetty, tai jos ulkomaalainen on hakenut turvapaikkaa Suomessa, käännättämisestä päättää kuitenkin Ulkomaalaisvirasto.

Pykälän 2 momentin mukaan passintarkastusviranomaisen tai poliisi voi saattaa asian Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi, jos käännättämistä koskevalla asialla on merkitystä käännättämisperusteiden soveltamisen

kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. Ulkomaalaisvirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa käännättämistä koskevan asian ratkaistavakseen.

Jos käännytettävällä on viisumi tai Suomen edustuston myöntämä määräaikainen oleskelulupa ja käännättäminen tapahtuu 37 §:n 1 momentissa säädetyillä perusteilla, käännättämispäätöksen tekijä peruuttaa viisumin tai oleskeluluvan. Passintarkastusviranomaisen tai poliisin on tehtävä päätös käännättämisestä 37 §:n 1 momentissa mainituissa tapauksissa kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ulkomaalainen on saapunut Suomeen. Ulkomaalaisvirasto voi päättää käännättämisestä myös kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen yhteydessä.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöksiä käännättämisesityksen tekemisestä Ulkomaalaisvirastolle. Ulkomaalaislain 39 §:n 2 momentin mukaan passintarkastusviranomaisen tai poliisi voi kuitenkin saattaa asian Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi, jos käännättämistä koskevalla asialla on merkitystä 37 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. Tämän lisäksi Ulkomaalaisvirasto voi omasta aloitteestaan ottaa käännättämistä koskevan asian ratkaistavakseen.

Ulkomaalaisviraston oikeutta ottaa käännättämistä koskeva asia ratkaistavakseen ei ole sidottu yksittäisen tapauksen ennakkoratkaisulliseen luonteeseen, vaan Ulkomaalaisvirastolle on jätetty vapaa harkinta asian tarpeellisuuden perusteella. Tämä takia sisäasiainministeriön määräyksessä on todettu, että käännättämistä koskeva asia tulee siirtää Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi niissä tapauksissa, joissa passintarkastusviranomaisen tai poliisi harkitsee tarpeelliseksi maahantuloikiellon määräämisen ulkomaalaiselle. Tämä on tarpeellista, koska ainoastaan Ulkomaalaisvirasto voi määrätä maahantuloikiellon.

Vallitsevan hallintokäytännön mukaan käännättäminen ulkomaalaislain 37 §:n 2 momentin perusteella ei edellytä sitä, että käännytettävä on hakenut oleskelulupaa. Niissä tapauksissa, joissa ulkomaalainen ei ole hakenut oleskelulupaa, tieto siitä, että ulkomaalainen oleskelee maassa ilman oleskelulupaa ulkomaalaislain 37 §:n 2 momen-

tin tarkoittamalla tavalla, ei tule välttämättä Ulkomaalaisviraston tietoon. Edellä mainitun määräyksen mukaan passintarkastusviranomaisen ja poliisin tulee tarvittaessa myös näissä tapauksissa saattaa asia Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi.

Maasta karkottaminen

Määritelmä. Ulkomaalaislaissa ei ole varsinaista maasta karkottamisen määritelmää. Lain 40 §:n 1 momentin mukaan maasta karkottaminen on tarkoitettu menettelyä nimenomaan oleskeluluvalla maassa oleskelleen ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Maasta karkottamisen edellytysten harkinnassa ratkaisevaa ei ole se, millä perusteella ulkomaalaiselle on myönnetty oleskelulupa, vaan karkottamisen edellytykset harkitaan vallitsevien olosuhteiden mukaisesti.

Maasta karkottamisen perusteet. Maasta karkottamisen perusteet on määriteltävä ulkomaalaislain 40 §:ssä. Maasta voidaan 1 momentin mukaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen, joka oleskelee maassa ilman vaadittavaa passia tai oleskelulupaa tai joka lyhyen maassa oleskelun aikana on saattanut itsensä kykenemättömäksi huolehtimaan itsestään. Maasta karkottaminen on mahdollista myös silloin, kun ulkomaalainen on syyllistynyt rikokseen, josta on säädetty rangaistuksena yksi vuosi vankeutta tai sitä ankarampi rangaistus, taikka hän on toistuvasti syyllistynyt rikoksiin. Tämän lisäksi voidaan maasta karkottaa ulkomaalainen, joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle tai joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa ryhtyvän sabotaasiin, vaikoiluun, laittomaan tiedustelutoimintaan taikka Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan.

Lain 40 §:n 2 momentin mukaan pakolaisen saa kuitenkin karkottaa vain, jos edellä 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa karkottamiseen on kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen perustuva erityinen syy tai jos hänet on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja tuomio on saanut lainvoiman.

Maasta karkottamista harkittaessa on lain

41 §:n mukaan otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Näitä ovat ainakin ulkomaalaisen oleskelun pituus, lapsen ja vanhemman suhde, perhesiteet ja muut siteet Suomeen sekä rikoksen tai rikosten laatu, joihin ulkomaalainen on syyllistynyt. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua 30 tai 31 §:ssä tarkoitettujen kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Kykenemättömyydellä huolehtia itsestään tarkoitetaan lähinnä sitä, että ulkomaalainen kuluttamalla loppuun maassa oleskeluaan varten tarpeelliset varat on saattanut itsensä kykenemättömäksi huolehtimaan itsestään. Lyhyenä maassa oleskeluna voitaisiin sisäasiainministeriön määräyksen mukaan pitää kahta vuotta, kuten ulkomaalaislain 21 §:n oleskeluluvan peruuttamista koskevien säännösten osalta. Käytännössä maasta karkottaminen edellä mainitulla perusteella on voinut tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun opiskelun perusteella maassa oleskelevalla ulkomaalaisella ei ole tarpeellisia varoja maassa oleskelunsa jatkamista varten.

Rikoksiin syyllistyminen maasta karkottamisen perusteena edellyttää, että ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentin 3 kohdan säännöksessä tarkoitetaan rikosta, josta rangaistusasteikon mukaan enimmäisrangaistukseksi säädetään yksi vuosi vankeutta tai sitä ankarampi rangaistus. Rikoksesta tuomittu rangaistus voi olla ehdollinen tai ehdoton vankeusrangaistus tai sakkorangaistus. Tuomioistuimen päätöksen ei tarvitse olla lainvoimainen, ellei kysymyksessä ole Suomessa pakolaisaseman saanut ulkomaalainen.

Ulkomaalaisen syyllistyessä toistuvasti rikoksiin rangaistusasteikon suuruutta ei ole määritetty. Maasta karkottamisen edellytyksiä harkittaessa on kiinnitetty huomiota esimerkiksi rikosten luonteeseen ja niiden tekoajankohtaan. Jos ulkomaalainen on esimerkiksi syyllistynyt useisiin omaisuus- tai pahoinpitelyrikoksiin lyhyen ajan kuluessa, saattavat edellytykset maasta karkottamiselle olla olemassa.

Vaara muiden turvallisuudelle voi ilmetä esimerkiksi toistuvana väkivaltana muita kohtaan. Säännöksestä korostuu viranomai-

sen huomattava näyttövelvollisuus. Lähtökohtaisesti vaarallisuustapauksissa tulisi hallituksen esityksen mukaan odottaa tuomioistuimen päätöstä ja perustella maasta karkottaminen rikoksiin syyllistymisellä.

Sabotaasia, vakoilua ja laitonta tiedustelutoimintaa koskevaa lainkohtaa sovelletaan käytännössä siten, että suojelupoliisi ja keskusrikospoliisi antavat tietoja henkilöistä, joiden voidaan olettaa ryhtyvän täällä lainkohdassa mainittuun toimintaan. Näitä henkilöitä koskevat tiedotteet ovat passintarkastusviranomaisten saatavilla siten, että maahantulijan henkilötietoja pystytään vertaamaan tiedotteissa oleviin henkilötietoihin.

Menettely ja toimivaltaiset viranomaiset. Maasta karkottamisesta päättää ulkomaalaislain 42 §:n mukaan Ulkomaalaisvirasto poliisin esityksestä. Ulkomaalaisvirasto voi kuitenkin päättää maasta karkottamisesta valtion turvallisuutta tai Suomen suhteita vieräaseen valtioon vaarantavan toiminnan perusteella ilman poliisin esitystäkin. Saman pykälän 2 momentin mukaan ulkomaalaiselle ja vähemmistövaltuutetulle on aina varattava tilaisuus tulla kuulluksi ulkomaalaisen karkottamista koskevassa asiassa.

Ulkomaalaislaissa tai -asetuksessa ei ole säännöksiä maasta karkottamista koskevan esityksen sisällöstä tai esityksen tekemisen ajankohdasta. Sisäasiainministeriön määräyksessä sen sijaan on hyvin yksityiskohtaiset määräykset esityksen tekoajankohdasta ja sisällöstä.

Määräyksen mukaan karkottamisesitys tulee tehdä mahdollisimman pian karkottamisedellytysten toteamisen jälkeen. Karkottamisesitykseen tulee liittää valokopio kaikista niistä ulkomaalaisen matkustusasiakirjan sivuista, joissa on merkintöjä. Esityksestä tulee käydä ilmi ulkomaalaisen maahantulon ajankohta ja peruste. Lisäksi siitä tulee käydä ilmi ulkomaalaiselle myönnettyjen oleskelulupien perusteet ja voimassaoloajat.

Karkottamisesityksestä tulee käydä ilmi perusteet maasta karkottamiselle. Esitykseen tulee liittää selvitys suoritetusta karkottamisedellytyksiä koskevasta ulkomaalaisasetuksen 23 §:n mukaisesta tutkinnasta. Karkottamisesitykseen tulee merkitä karkotettavaksi esitetyn ulkomaalaisen alustava mielipide karkottamisesta sekä mahdollisen maa-

hantulokiellon määräämisestä. Esitykseen tulee liittää myös Suomessa olevan mahdollisen avio- tai avopuolison mielipide.

Jos poliisi esittää maahantulokiellon määräämistä ulkomaalaiselle, karkottamisesityksestä tulee määräyksen mukaan käydä ilmi, tulisiko maahantulokielto määrätä toistaiseksi vai tietyksi, poliisin esittämäksi määräajaksi.

Maahantulokielto

Maahantulokiellosta on säädetty ulkomaalaislain 43 §:ssä. Ulkomaalaislaki ei sisällä maahantulokiellon määritelmää tai säännöstä maahantulokiellon alkamisajankohdasta. Vallitsevan soveltamiskäytännön mukaisesti maahantulokielto on alkanut kulua käännättämis- tai maasta karkottamispäätöksen tekopäivästä, jolla ulkomaalainen on asetettu maahantulokieltoon.

Ulkomaalaislain 43 §:n mukaan maasta karkottamista koskevassa päätöksessä samoin kuin Ulkomaalaisviraston tekemässä käännättämistä koskevassa päätöksessä ulkomaalainen voidaan määrätä maahantulokieltoon enintään viideksi vuodeksi tai toistaiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan maahantulokielto voidaan muuttuneiden olosuhteiden vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi peruuttaa joko kokonaan tai määräajaksi.

Ulkomaalaislaissa ei ole määritelty edellytyksiä maahantulokiellon määräämiselle. Ulkomaalaisviraston oleskelulupaohjeen mukaan maahantulokielto pääsääntöisesti määrätään, jos ulkomaalainen on ollut turvapaikanhakijana, hän on saapunut laittomasti maahan, oleskellut laittomasti maassa, hakenut toistamiseen oleskelulupaa saatuaan kielteisen päätöksen tai syyllistynyt rikoksiin.

Luvattoman oleskelun ollessa maasta poistamisperuste maahantulokielto määrätään yleensä kahdeksi vuodeksi. Rikostapauksissa maahantulokiellon pituus vaihtelee kolmesta viiteen vuoteen rikosten laadusta, lukumäärästä ja tekotavasta johtuen. Törkeistä ja ammattimaisista rikoksista määrätään yleensä maahantulokieltoon toistaiseksi.

Maahantulokiellon määräämisestä päättää Ulkomaalaisvirasto. Ulkomaalainen voi tehdä hakemuksen maahantulokiellon pe-

ruuttamisesta. Ulkomaalaisvirasto tekee hakemukseen päätöksen.

Ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokielto Ulkomaalaisviraston käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä. Passintarkastusviranomaisella tai poliisilla ei ole toimivaltaa määrätä maahantulokieltoa. Edellä kuvattu menettely käännättämisesityksen tekemisestä Ulkomaalaisvirastolle on osittain laadittu korvaamaan tätä puutetta. Käytännössä myös tapauksissa, joissa passintarkastusviranomainen tai poliisi tekee päätöksen käännättämisestä, maahantulokiellon määräämisen edellytykset voivat olla olemassa.

2.1.10. Euroopan unionin kansalaisten ja häneen rinnastettavan oleskeluoikeus

Unionin kansalaisten ja ETA-valtioiden kansalaisten maahantuloa ja oleskeluoikeutta säädelään nykyisin EU-tasolla melko monimutkaisella säännöstöllä. Siihen kuuluu kaksi asetusta ja yhdeksän direktiiviä. Näillä säädöksillä on EY:n perustamissopimuksessa useita eri oikeusperustoja ja ne kattavat eri kohderyhmiä.

Henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta käsitteen laajassa merkityksessä määrätään perustamissopimuksen 3 artiklan C kohdassa, 39-55 artikloissa sekä eräissä perustamissopimukseen myöhemmin sisällytetyissä artikloissa. ETA-sopimuksella perustamissopimuksen mukainen liikkumisvapaus on laajennettu koskemaan myös Islannin, Liechtensteinin ja Norjan kansalaisia. Vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten soveltamisalassa ei lähtökohtaisesti ole eroa unionin kansalaisten ja ETA-valtioiden kansalaisten välillä.

Työntekijän oleskeluoikeusasetuksessa ja komission asetuksessa (70/1251/ETY) työntekijöiden oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siinä valtiossa on tarkemmin määritelty liikkumisvapauden sisältö. Neuvoston direktiivissä (68/360/ETY) säädetään Euroopan unionin jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta (jäljempänä *työntekijöiden oleskeluoikeusdirektiivi*). EY-

tuomioistuin on ratkaisuisaan ulottanut liikkumisvapauden myös jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon vastaanottaakseen palveluita, esimerkiksi turisteihin.

Henkilöiden liikkumisvapaus laajennettiin koskemaan myös taloudellisesti ei-aktiivisia henkilöitä neuvoston kesäkuussa 1990 antamalla kolmella oleskeluoikeutta koskevalla direktiivillä. Direktiivit koskevat opiskelijoita (90/366/ETY), eläkeläisiä (90/365/ETY) ja niitä yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisia, joilla ei ollut oleskeluoikeutta muiden säännösten nojalla (90/364/ETY).

Henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta määrätään myös eräissä muissa EY:n tekemissä sopimuksissa, joiden mukaisesti liikkumisvapaus ulottuu sopimuksessa määrättyssä laajuudessa myös muihin henkilöihin kuin jäsenvaltioiden kansalaisiin. Näitä ovat erityisesti assosiaatiosopimukset, Eurooppa-sopimukset, PCA -sopimukset ja Lomé'n sopimukset. Näiden sopimusten määräykset ovat Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen määräyksiä suppeampia.

Liikkumisvapauden määrittelevät asetukset ja direktiivit ovat suoraan Suomea velvoittavaa oikeutta. Tärkeimmät henkilöiden liikkumisvapautta koskevat määräykset on kirjattu ulkomaalaislakiin.

Ulkomaalaislain 8 a §:n mukaan ETA-valtion kansalaisen maahantulo edellyttää, että hän esittää voimassa olevan henkilötodistuksen tai passin.

Hyväksyttävän matkustusasiakirjan lisäksi ETA-valtion kansalaisen maahantulo edellyttää, että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä. ETA-valtion kansalainen ei tarvitse oleskelulupaa, jos hänen maassa oleskelunsa kestää enintään kolme kuukautta. Työnhakijana oleva ETA-valtion kansalainen saa oleskella tämän jälkeenkin kohtuullisen ajan maassa ilman oleskelulupaa, jos hän edelleen on työnhaussa ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä.

Oleskelu

Ulkomaalaislaissa ei ole ETA-valtion kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen

myönnettävän oleskeluluvan määritelmää. Ulkomaalaislain 16 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaiselle, joka on ETA-valtion kansalainen, määrääaikainen oleskelulupa myönnetään viideksi vuodeksi. Sama koskee hänen puolisoaan, hänen huollettavia omiaan ja puolisonsa vanhempia sekä hänen omiaan ja puolisonsa lapsia, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai huollettavia. Jos edellä mainitun ulkomaalaisen oleskelun arvioidaan kuitenkin kestävän yhtä vuotta lyhyemmän ajan, oleskelulupa voidaan myöntää oleskelun arvioiduksi kestoajaksi.

Ulkomaalaislaissa ei ole erityisiä säännöksiä uuden määrääaikaisen oleskeluluvan myöntämisestä ETA-valtion kansalaiselle. Soveltamiskäytännön mukaisesti paikallispoliisi on myöntänyt uuden määrääaikaisen oleskeluluvan, koska se on toimivaltainen myöntämään uuden määrääaikaisen oleskeluluvan myös muille ulkomaalaisille.

Ulkomaalaislain mukaan paikallispoliisi myöntää oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ETA-valtion kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen. Ulkomaalaislain 20 §:n 2 momentin mukaan näissä tapauksissa ETA-valtion kansalaiselle myönnetään määrääaikainen oleskelulupa. Ulkomaalaislaissa ei ole selkeää säännöstä siitä, kuka myöntää oleskeluluvan ETA-valtion kansalaisen perheenjäsenelle niissä tapauksissa, kun perheside on syntynyt vasta Suomessa oleskelun aikana. Näissä tapauksissa on katsottu, edellä mainitun lainkohdan perusteella, että paikallispoliisi on toimivaltainen myöntämään oleskeluluvan.

ETA-valtion kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen myönnetään pääsääntöisesti oleskelulupa, joka on voimassa viisi vuotta. Pysyvä oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää jo kahden vuoden A-statuksella oleskelun jälkeen. Ulkomaalaislaissa ei ole erityisiä säännöksiä pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä ETA-valtion kansalaiselle tai hänen perheenjäsenelleen. Ulkomaalaislain soveltamiskäytännössä on kuitenkin katsottu, että myös ETA-valtion kansalaisella ja hänen perheenjäsenellään tulee olla oikeus hakea pysyvää oleskelulupaa.

Ongelmalliseksi pysyvän oleskeluluvan edellytysten arvioinnin tekee se, että ETA-valtion kansalaiselle ja hänen perheenjäse-

nelleen myönnettävässä oleskeluluvassa ei ole statusmerkintää. Vallitsevan hallintokäytännön mukaisesti paikallispoliisi on näissä tilanteissa arvioinut tapauskohtaisesti ovatko yleiset edellytykset, eli kaksi vuotta yhtäjaksoista oleskelua pysyväisluonteisessa tarkoituksessa, pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi olemassa.

Ulkomaalaislaissa ei myöskään ole nimenomaisia säännöksiä ETA-valtion kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen myönnetyn määräaikaisen tai pysyvän oleskeluluvan peruuttamisesta tai raukeamisesta.

Maahantulon estäminen ja maasta poistaminen

Ulkomaalaislain 37 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalaisen, jolla on Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen perustuva oleskeluoikeus, saa käännättää vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvasta syystä.

Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalaisen, jolla on Euroopan talousaluetta koskevaan sopimukseen perustuva oleskeluoikeus, saa karkottaa maasta vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvasta syystä.

Yhdenvertaisuus on perustavanlaatuisen yhteisöoikeudellinen oikeusperiaate. Periaate on voimassa myös kaikissa yhteisön jäsenvaltioissa. Perustamissopimuksen 12 artiklan mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista. Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltä on yksi keskeisimmistä yhteisöoikeudellisista periaatteista.

Työntekijöiden, yritysten ja hyödykkeiden tulee saada yhteismarkkinoilla osakseen sama kohtelu kaikissa jäsenvaltioissa. Kysymys on kansallisen kohtelun vaatimuksesta: kunkin jäsenvaltion tulee kohdella perustamissopimuksen soveltamisalalla muiden jäsenvaltioiden subjekteja samalla tavalla kuin omia kansalaisiaan tai yrityksiään. Syrjintäkielto ei kuitenkaan kata niin sanottua käänteistä syrjintää eli sellaista tilannetta, jossa jokin jäsenvaltio kohtelee oman maan fyysisiä tai juridisia henkilöitä huonommin kuin

muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tai yrityksissä. Esimerkkinä kansallisen kohtelun vaatimuksesta ulkomaalaislain alueelta voidaan ottaa perheenjäsenen määritelmää koskenut EY-tuomioistuimen ratkaisu.

Ratkaisussaan (Asia 59/85, Reed) EY-tuomioistuin totesi, että työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annetun neuvoston asetuksen 1612/68 artiklan 10(1) kohdassa mainittu käsite ”Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisen aviopuoliso” ei asetuksen alkuperäisen tarkoituksen mukaan sisällä avopuolisoa. Samassa ratkaisussa EY-tuomioistuin kuitenkin totesi, että asetuksen artikla 7(2) ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset huomioon ottaen jäsenvaltion, joka sallii omien kansalaistensa ulkomaalaisten avopuolisoiden oleskella kyseisessä jäsenvaltiossa perheenjäsenenä, tulee tarjota vastaava kohtelu myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisten avopuolisoiden.

Esimerkkinä käänteisen syrjinnän tilanteesta voidaan ottaa EY-tuomioistuimen ratkaisu koskien jäsenvaltion sisäistä tilannetta (Yhdistetyt asiat 35, Uecker ja 36/82, Jacquet). Ratkaisun mukaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat säännökset eivät ole sovellettavissa kolmannen valtion kansalaiseen, joka on jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsen, mikäli kysymyksessä on täysin jäsenvaltion sisäinen tilanne. Kolmannen valtion kansalainen, joka on jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsen, ei ole oikeutettu vetoamaan yhteisöoikeuteen, mikäli kyseinen jäsenvaltion kansalainen ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan yhteisön alueella.

EY-tuomioistuin katsoi myöhemmässä ratkaisussaan (Asia C-370/90, Singh), että sellaisessa tilanteessa, jossa jäsenvaltion kansalainen on käyttänyt työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen perustuvaa oikeuttaan toisessa jäsenvaltiossa yhdessä puolisonsa, joka on kolmannen valtion kansalainen, kanssa, puolisoilla on oikeus vedota henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin säännöksiin jäsenvaltion kansalaisen palatessa takaisin kotimaahansa yhdessä puolisonsa kanssa.

Henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen perustuvan oleskeluoikeuden ja siihen liittyvien rajoitusten soveltuminen Suomen kansalaisen perheenjäsenen, joka ei ole jäsenvaltion kansalainen, edellyttää siis sitä, että kyseinen

perheenjäsen on yhdessä Suomen kansalaisen kanssa käyttänyt liikkumisvapauten perustuvaa oikeuttaan toisessa jäsenvaltiossa. EY-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisen soveltamisen seurauksena on käänteisen syrjinnän tilanne.

Suomessa oleskelevan toisen jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsen, joka ei ole jäsenvaltion kansalainen, voi vedota vapaata liikkuvuutta koskeviin säännöksiin. Sen sijaan Suomen kansalaisen perheenjäsenellä, joka ei ole jäsenvaltion kansalainen, ei ole oikeutta vedota liikkumisvapautta koskeviin säännöksiin. Käytännössä tilanteiden erilaisuus ilmenee esimerkiksi siinä, että toisen jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsenelle myönnetään määräaikainen oleskelulupa viideksi vuodeksi ja hän voi jättää oleskelulupahakemuksensa Suomessa paikallispoliisille. Suomen kansalaisen perheenjäsenen sen sijaan tulee pääsääntöisesti hakea oleskelulupaa ulkomailla ennen Suomeen saapumista ja hänelle myönnetään määräaikainen oleskelulupa yhdeksi vuodeksi.

ETA-sopimukseen perustuvan oleskeluoi-keuden sääntely ulkomaalaislaissa on niukkaa. Vallitsevan hallintokäytännön mukaisesti näissä tilanteissa ratkaisua on etsitty yhteisöoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen ja niin sanotun kansallisen kohtelun vaatimuksesta.

2.1.11. Liikenteenharjoittajan velvollisuudet

Kansallinen lainsäädäntö

Ulkomaalaislain 44 §:ssä säädetään ulkomaalaisen takaisin kuljettamisesta ja siihen liittyvistä erinäisistä kustannuksista. Jos ulkomaalainen käännytetään hänet Suomeen kuljettanut liikenteenharjoittaja on velvollinen kuljettamaan hänet takaisin sinne, mistä hänet on otettu kuljetettavaksi. Jollei ulkomaalaisella ole varoja paluumatkaa varten, hänet tänne kuljettanut liikenteenharjoittaja on velvollinen kuljettamaan hänet omalla kustannuksellaan. Liikenteenharjoittaja on velvollinen suorittamaan myös mahdollisesti tarvittavan saattajan kustannukset, jos kääntäminen on johtunut passin, viisumin, oleskeluluvan, työluvan tai varojen puut-

teesta. Aluksesta ja ilma-aluksesta maahan jääneiden takaisin kuljettamisesta aiheutuneista kustannuksista on erityissäännökset pykälän 3 ja 4 momentissa.

Ulkomaalaislain 64 b §:n mukaan rangastus laittoman maahantulon järjestämisestä säädetään rikoslain 17 luvun 8 §:ssä. Rangastussäännös siirrettiin ulkomaalaislaista rikoslakiin 1 päivänä tammikuuta 1999 voimaan tullee lailla. Säännös valmisteltiin myös täyttämään Schengenin säännösten mukaiset velvoitteet. Sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi on tuomittava se, joka 1) tuo tai yrittää tuoda Suomeen ulkomaalaisen, jolla ei ole maahantuloon vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa, 2) järjestää tai välittää 1 kohdassa tarkoitettulle ulkomaalaiselle kuljetuksen Suomeen tai 3) luovuttaa toiselle väärän tai väärennetyn taikka toiselle henkilölle annetun passin, viisumin tai oleskeluluvan käytettäväksi maahantulon yhteydessä. Pykälän 2 momentin mukaan laittoman maahantulon järjestämisestä ei pidetä tekoa, jota erityisesti huomiota ottaen tekijän vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakinaisessa asuinmaassaan on pidettävä kokonaisuutena ottaen hyväksyttävistä syistä tehtynä.

EU:n lainsäädäntö

Schengenin säännöstö. Schengenin yleis-sopimuksen 26 artiklassa Schengen-valtiot ovat sitoutuneet ottamaan kansalliseen lainsäädäntöönsä määräykset liikenteenharjoittajan takaisinkuljetusvelvollisuudesta. Yleis-sopimuksen 26 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan velvollisuus perustuu siihen, että ulkomaalaisen pääsy jonkin sopimuspuolen alueelle evätään. Liikenteenharjoittaja on velvollinen kuljettamaan ulkomaalaisen siihen kolmanteen maahan, josta hänet on kuljetettu tai kolmanteen maahan, joka on myöntänyt matkustusasiakirjan, jolla hän on matkustanut tai mihin tahansa kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on taattu.

Yleissopimuksen 26 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat myös ottamaan käyttöön seuraamuksia sellaisia liikenteenharjoittajia kohtaan, jotka kuljettavat kolmannesta maasta ilma- tai meriteitse nii-

den alueelle ulkomaalaisia, joilla ei ole vaa-
dittavia matkustusasiakirjoja.

Suomen kansallinen lainsäädäntö sisältää
määräykset liikenteenharjoittajan takaisin-
kuljetusvelvollisuudesta ja liikenteenharjoit-
tajalle voidaan tuomita sopimuksen tarkoit-
tamissa tapauksissa sakkorangaistus.

*Neuvoston direktiivi 14 päivänä kesäkuuta
1985 tehdyn Schengenin sopimuksen sovel-
tamisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artiklan
määräysten täydentämiseksi.* Neuvosto on 28
päivänä kesäkuuta 2001 hyväksynyt direktii-
vin 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn
Schengenin sopimuksen soveltamisesta teh-
dyn yleissopimuksen 26 artiklan määräysten
täydentämiseksi (2001/51/EY, jäljempänä
liikenteenharjoittajan vastuudirektiivi). Jä-
senvaltioiden oli toteutettava direktiivin nou-
dattamisen edellyttämät toimenpiteet vii-
meistään 11 helmikuuta 2003.

Direktiivin johdantokappaleen mukaan lait-
toman maahanmuuton torjumiseksi teh-
okkaasti on erityisen tärkeää, että kaikissa
jäsenvaltioissa on säännökset, joissa on vah-
vistettu ulkomaiden kansalaisia jäsenvaltioiden
alueelle kuljettavien liikenteenharjoit-
tajien velvollisuudet. Tämän tavoitteen suu-
remman tehon varmistamiseksi olisi myös jä-
senvaltioissa tällä hetkellä säädetyt sakko-
rangaistukset niissä tapauksissa, joissa lii-
kenteenharjoittajat ovat laiminlyöneet val-
vontavelvollisuutensa, yhdenmukaistettava
mahdollisuuksien mukaan ottaen huomioon
jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja käyt-
äntöjen eroavuudet.

Direktiivi kuuluu maahanmuuttovirtojen
hallintaa ja laittoman maahanmuuton torjun-
taa koskevaan säännöskokonaisuuteen. Di-
rektiivin soveltaminen ei rajoita pakolaisso-
pimuksesta johtuvia sitoumuksia.

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden olisi
varmistettava, että kaikissa liikenteenhar-
joittajia vastaan aloitetuissa menettelyissä,
jotka voivat johtaa seuraamusten soveltami-
seen, oikeutta puolustautua ja tällaisia pää-
töksiä koskevaa muutoksenhakuoikeutta voi-
daan tosiasiallisesti käyttää.

Direktiivillä kehitetään Schengenin sään-
nöstöä Schengenin säännösten sisällyttämi-
sistä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytä-
kirjan mukaisesti, sellaisena kuin säännöstö

on määritelty Schengenin säännösten mää-
rittelemisestä EY:n perustamissopimuksen ja
unionisopimuksen asiaa koskevien määräys-
ten mukaisen oikeusperustan vahvistamiseksi
kullekin Schengenin säännöstöön kuuluvalla
määräykselle tai päätökselle 20 päivänä tou-
kokuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen
1999/435/EY(3) liitteessä A.

Direktiivillä tarkennetaan Schengenin
yleissopimuksen 26 artiklan 1 kohdan sovel-
tamisalaa siten, että mainittuja toimenpiteitä
sovelletaan myös silloin, kun jäsenvaltion
alueen kautta kulkeva kolmannen maan kan-
salainen käännytetään, jos a) liikenteenhar-
joittaja, jonka oli tarkoitus kuljettaa henkilö
määrämaahan, kieltäytyy kuljettamasta tätä
tai b) määrämään viranomaiset ovat kään-
nyttäneet henkilön takaisin valtioon, jonka
kautta hän on kulkenut.

Direktiivin mukaan liikenteenharjoittajan
on maksettava takaisin kuljettamisesta ai-
heutuneet kulut, jos se ei itse huolehdi hen-
kilön paluusta. Lisäksi liikenteenharjoittajan
on huolehdittava kolmannen maan kansalai-
sesta, jota käännyttäminen koskee, jos häntä
ei voida lähettää välittömästi takaisin.

Jäsenvaltioiden on ryhdyttävä tarpeellisiin
toimiin sen varmistamiseksi, että liikenteen-
harjoittajille, jotka kuljettavat jäsenvaltioiden
alueelle ilman matkustusasiakirjoja tai tar-
vittavaa viisumia olevia kolmansien maiden
kansalaisia, määrättävät seuraamukset ovat
varoittavia, tehokkaita ja oikeasuhteisia. Li-
säksi säädetyt seuraamukset tulisi olla a)
enimmäismäärältään vähintään 5 000 euroa
kuljetettua henkilöä kohti tai b) vähimmäis-
määrältään vähintään 3 000 euroa kuljetettua
henkilöä kohti tai c) enimmäismäärältään vä-
hintään 500 000 euroa rikkomistapausta koh-
ti.

Direktiivi ei estä jäsenvaltioita säätämästä
tai pitämästä voimassa muita liikenteenhar-
joittajia koskevia toimenpiteitä. Jäsenvaltiot
voivat säätää tai soveltaa ehdotuksen sisäl-
ttämiä seuraamuksia ankarampia rahallisia
seuraamuksia. Myös muun tyyppisiä seura-
amuksia, kuten ajoneuvon pysäyttäminen tai
takavarikointi taikka liikenneluvan peruutta-
minen, on mahdollista käyttää.

Taulukko 9. Laittoman maahantulon järjestämisestä tuomitut rangaistukset

Vuosi	Rikoksia	Ehdoton	Ehdollinen	Päivä-sakkojen keskiarvo
1996	Joitain tuomioita on, ehdottomina			
1997	2			
1998	4	2 (12,0 kk)	2 (2,5 kk)	
1999	4			40
2000	3	1		35
2001	7	1	2 (2,0 kk)	29

2.1.12. Rangaistussäännökset

Ulkomaalaislain 9 luku on otsikoltaan rangaistussäännökset. Luku sisältää neljä säännöstä. Ulkomaalaisrikkomuksesta ja työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta on laissa aineelliset säännökset, työluparikoksesta ja laittoman maahantulon järjestämisestä on viittaussäännökset rikoslakiin. Ulkomaalaislakiin läheisessä yhteydessä ovat myös rikoslain 17 luvun säännökset valtionrajarikoksesta ja lievistä valtionrajarikoksesta.

Ulkomaalaisrikkomus. Ulkomaalaisrikkomuksesta on tuomittava sakkoon ulkomaalainen, joka 1) oleskelee maassa ilman vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa tai tekee maassa ansiotyötä ilman vaadittavaa työlupaa taikka 2) jättää noudattamatta 45 §:n nojalla määrätyn ilmoittautumisvelvollisuuden tai 53 §:n nojalla annetun kutsun saapua antamaan tietoja oleskelustaan.

Työluparikos. Työnantajan työluparikosta koskeva aineellinen säännös oli vuodesta 1993 vuoden 1998 loppuun ulkomaalaislaissa. Vuoden 1999 alusta työluparikoksesta säädetään rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä, johon on viittaus ulkomaalaislain 64 §:ssä. Säännös siirrettiin ulkomaalaislaista rikoslakiin, koska rikoslain kokonaisuudistuksen yhtenä periaatteena oli korvata muualla lainsäädännössä olevia vankeusuhkaisia rangaistussäännöksiä rikoslain säännöksillä. Työluparikoksesta on rikoslain 47 luvun 6 a §:n 1 momentin nojalla tuomittava sakkoon tai enintään yhdeksi vuodeksi vankeuteen työnantaja tai tämän edustaja, joka ottaa palvelukseen tai pitää

palveluksessa ulkomaalaisen, jolla ei ole vaadittavaa työlupaa. Pykälän 2 momentissa vastuu on ulotettu koskemaan myös urakan tai aliurakan antajaa tai työn teettäjää taikka heidän edustajaansa, joka laiminlyö varmistaa, että ulkomaalaisilla työntekijöillä on työlupa.

Työnantajan ulkomaalaisrikkomus. Työnantajan ulkomaalaisrikkomusta koskeva säännös on peräisin vuodelta 1993. Saksoon on 1 momentin mukaan tuomittava työnantaja, urakan tai aliurakan antaja taikka teettävä, joka antaa viranomaisille virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työntekijän palkka- ja työehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista. Työviranomainen voi 2 momentin mukaan määrätä, että työlupien myöntämisestä voidaan tietyin edellytyksin pidättäytyä määräaikaisesti tai toistaiseksi sellaisen työnantajan kohdalla, joka toistuvasti syyllistyy 1 momentissa säädettyyn tekoon. Hallituksen esityksessä (293/1992) säännöksen perusteluna esitettiin käytännön ongelma siitä, että ulkomaalaisen sosiaaliturvamaksut ja muut työlaainsäädännön edellyttämät velvoitteet oli usein jätetty täyttämättä, vaikka työlupa-asia onkin kunnossa. Säännöksellä pyrittiin vahvistamaan välineistöä, jolla työnantajan velvoitteiden noudattamista valvotaan ja ennaltaehkäistään väärinkäytöksiä.

Laittoman maahantulon järjestäminen. Ulkomaalaislain 64 b §:n mukaan rangaistus laittoman maahantulon järjestämisestä säädetään rikoslain 17 luvun 8 §:ssä. Rangaistussäännös siirrettiin ulkomaalaislaista ri-

koslakiin 1 päivänä tammikuuta 1999 voimaan tulleella lailla. Säännös valmisteltiin myös täyttämään Schengenin säännösten mukaiset velvoitteet. Sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi on tuomittava se, joka 1) tuo tai yrittää tuoda Suomeen ulkomaalaisen, jolla ei ole maahantuloon vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa, 2) järjestää tai välittää 1 kohdassa tarkoitettulle ulkomaalaiselle kuljetuksen Suomeen tai 3) luovuttaa toiselle väärän tai väärennetyn taikka toiselle henkilölle annetun passin, viisumin tai oleskeluluvan käytettäväksi maahantulon yhteydessä. Pykälän 2 momentin mukaan laittoman maahantulon järjestämisestä ei pidetä tekoa, jota erityisesti huomioidaan ottaen tekijän vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakinaisessa asuinmaassaan on pidettävä kokonaisuutena ottaen hyväksyttävistä syistä tehtynä.

Valtionrajarikos. Rikoslain 17 luvussa on säännökset valtionrajarikoksesta ja lievistä valtionrajarikoksesta. Vuoden 1999 alussa voimaan tulleessa rikoslain 17 luvun 7 §:ssä säädetään valtionrajarikoksesta. Rangaistavaksi on säädetty rajanylitys ilman passia tai muuta matkustamisoikeuden osoittavaa asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta, rajan ylittä-

mistä koskevien sääntöjen rikkominen sekä luvaton oleskelu, liikkuminen tai toiminta rajavyöhykkeellä. Rangaistukseksi on säädetty sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi. Vuoden 2001 alusta on voitu tuomita lievästä valtionrajarikoksesta, jos valtionrajarikos, huomioon ottaen luvattoman oleskelun tai liikkumisen lyhytaikaisuus tai kielletyn toimien laatu taikka muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Rangaistuksena tuomitaan sakkoa. Tapaukset voidaan käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä. (vrt. vuoteen 1999 asti rajavyöhykelaki)

Seuraavassa on tilastokeskuksen tilastotietoja tuomituista rangaistuksista. Tilastointitapa on vuosina 1997—2000 ollut yhtenäinen ja sitä ennen erilainen. Lähdetilastoissa on huomioitu kolme tilannetta sen mukaan, onko rikos ollut tuomion ainoa rikos, yhteisen rangaistuksen niin sanottu päärikos vai yhteisen rangaistuksen sivurikos. Taulukoissa on luvut kaikista rikoksista sikäli kuin ne ovat ilmenneet lähdetilastoista. Rangaistusten ankaruuden keskiarvotiedot koskevat päärikoksia.

Ulkomaalaisrikkomus ja työnantajan työluparikkomus ovat sakkorikoksia, joissa sakko määrätään rangaistusmääräysmenettelyssä.

Taulukko 10. Ulkomaalaisrikkomus

Vuosi	Rikoksia	Päiväsakkojen keskiarvo
1995	1218	11
1996	1201	10
1997	1106	10
1998	1033	11
1999	1025	12
2000	1424	14
2001	2262	13

Lähde tilastokeskus

Taulukko 11. Työnantajan ulkomaalaisrikkomus

Vuosi	Rikoksia	Päiväsakkojen keskiarvo
1996	n. 25	21
1997	1	
1998	1	15
1999	4	13
2000	3	7
2001	1	8

Lähde tilastokeskus

Taulukko 12. Työluparikos

Vuosi	Rikoksia	Ehdoton	Ehdollinen	Päiväsakkojen keskiarvo
1996	Joitain sakkotuomioita			
1997	16			19
1998	15	1 (2,5 kk)		10 sakkorangaistusta
1999	6			18
2000	15			14
2001	42			19

Lähde tilastokeskus

2.1.13. Oikeusturva

Muutoksenhaku poliisin tai passintarkastusviranomaisen tekemään päätökseen

Ulkomaalaislain 55 §:ssä säädetään muutoksenhausta passintarkastusviranomaisen ja poliisin tekemään päätökseen. Näiden viranomaisten toimivaltaan lain nojalla kuuluvista päätöksistä voidaan viisumipäätöksiä lukuun ottamatta valittaa alueelliseen hallinto-oikeuteen sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Valituksen tekemiseen ja valituksen käsittelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996). Valitusaika on kuitenkin hallintolainkäyttölaista poiketen 14 vuorokautta päätöksen tiedoksisaannista. Hallinto-oikeuden tällaisessa asiassa tekemästä päätöksestä ei saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Valituskelpoiset poliisin päätökset. Ulkomaalaislain nojalla poliisi voi tehdä valituskelpoisen päätöksen seuraavissa asioissa:

- 1) muukalaispassin voimassaoloajan pidentäminen (5 §:n 5 momentti);
- 2) pakolaisen matkustusasiakirjan voimassaoloajan pidentäminen (6 §:n 4 momentti);
- 3) määräaikaisen oleskeluluvan myöntäminen ilman oleskelulupaa maahan saapuvalla ulkomaalaiselle, joka on ETA-valtion kansalainen, ja tämän puolisolalle, huollettavana oleville omille ja puolison lapsille sekä huollettavana oleville omille ja puolison vanhemmille (lapset joko alle 21-vuotiaita tai muuten huollettavia; lain 16 §:n 4 momentti);
- 4) uuden määräaikaisen ja pysyvän oles-

keluluvan myöntäminen maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle (19 §:n 3 momentti);

5) oleskeluluvan myöntäminen Suomessa olevan diplomaattisen edustuston tai lähetetyn konsulinviraston henkilökuntaan kuuluvalla kolmannen valtion kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen sekä henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle (19 §:n 4 momentti);

6) poliisin myöntämän oleskeluluvan peruuttaminen (21 §:n 2 momentti);

7) työluvan myöntäminen maassa olevalle ulkomaalaiselle oleskeluluvan yhteydessä (26 §:n 2 momentti);

8) työluvan myöntäminen maassa olevalle ulkomaalaiselle, jolla on määräaikainen oleskelulupa (26 §:n 2 momentti); ja

9) käännäminen (39 §:n 1 momentti) ja siihen liittyen viisumin tai oleskeluluvan peruuttaminen (39 §:n 3 momentti)

Poliisi voi siirtää uuden määräaikaisen ja pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä koskevan asian Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi, jos poliisi katsoo, ettei lupaa voida myöntää erityisestä syystä (19 §:n 3 momentti).

Poliisi päättää käännämisestä sisäasiainministeriön antamien ohjeiden mukaan. Poliisin on tehtävä käännämisspäätös 39 §:n 4 momentin mukaan kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ulkomaalainen on saapunut Suomeen. Käännämisestä perusteena on tuolloin se, että ulkomaalainen ei täytä 8 §:n mukaisia maahantulon edellytyksiä.

Valituskelpoiset passintarkastusviranomaisen päätökset. Passintarkastusviranomaisen voi puolestaan tehdä valituskelpoisen päätök-

sen käännättämisestä (lain 39 §:n 1 momentti) ja siihen liittyen viisumin tai oleskeluluvan peruuttamisesta (lain 39 §:n 3 momentti)

Passintarkastusviranomaisen päättää poliisin tavoin käännättämisestä sisäasiainministeriön antamien ohjeiden mukaisesti. Myös passintarkastusviranomaisen on tehtävä päätöksensä käännättämisestä kolmen kuukauden määräajassa, kun käännätysperusteena on se, ettei ulkomaalainen täytä maahantulon yleisiä edellytyksiä.

Muutoksenhaun ulkopuolelle rajatut poliisin ja passintarkastusviranomaisen päätökset. Muutoksenhakumahdollisuus ei koske seuraavia poliisin tai passintarkastusviranomaisen päätöksiä:

1) passintarkastusviranomaisen päätös myöntää viisumi ilman viisumia maahan saapuvalla siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään (13 §:n 3 momentti).

2) poliisin päätös myöntää paluuviiisumi (13 §:n 4 momentti)

3) poliisin päätös viisumin merkityn oleskeluajan pidentämisestä (13 §:n 5 momentti).

Muutoksenhaku Ulkomaalaisviraston tekemään päätökseen

Ulkomaalaislain 57 §:n 1 momentin mukaan Ulkomaalaisviraston tämän lain nojalla muussa kuin 2 momentissa tai tämän lain 13 §:n 3 momentissa tarkoitetussa asiassa tekemästä päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valitusperusteena on päätöksen lainvastaisuus.

Lain 57 §:n 3 momentin mukaan Ulkomaalaisviraston päätöksestä, jolla viisumi tai oleskelulupa on peruutettu ennen kuin ulkomaalainen on saapunut maahan, ei kuitenkaan saa valittaa. Valittaa ei myöskään saa Ulkomaalaisviraston muussa asiassa tekemästä raukeamispäätöksestä, kun hakija on peruuttanut hakemuksensa tai todennäköisesti poistunut Suomesta.

Lain 57 §:n 4 momentin mukaan hallinto-oikeuden 1 momentissa tarkoitetusta päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupa. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapa-

uksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy.

Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen. Lain 57 §:n 1 momentissa tarkoitetut Ulkomaalaisviraston päätökset voivat koskea:

1) muukalaispassin myöntämistä maassa olevalle ulkomaalaiselle (5 §:n 1 momentti);

2) muukalaispassin myöntämistä ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella (5 §:n 2 momentti);

3) pakolaisen matkustusasiakirja myöntämistä lain 35 §:ssä tarkoitetulle pakolaiselle (6 §:n 1 momentti);

4) muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista (7 §:n 3 momentti);

5) viisumin peruuttamista ulkomaalaisen jo saavuttua maahan (14 §:n 2 momentti);

6) oleskeluluvan myöntämistä ilman oleskelulupaa maahan saapuvalla (19 §:n 1 momentti);

7) oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella (18 c ja 19 §:n 2 momentti);

8) oleskeluluvan myöntämistä painavasta humanitaarisesta syystä (18 §:n 4 kohta ja 19 §:n 2 momentti);

9) oleskeluluvan myöntämistä pakolaiskiintiön puitteissa (19 §:n 2 momentti);

10) oleskeluluvan myöntämistä Suomessa olevan diplomaattisen edustuston tai lähetyn konsulinviraston henkilökuntaan kuuluvalla kolmannen valtion kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen sekä henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle (19 §:n 4 momentti; rinnakkainen toimivalta poliisilla);

11) uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämistä tai pysyvän oleskeluluvan myöntämistä massa oleskelevalle ulkomaalaiselle poliisin siirrettyä asian Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi (19 §:n 3 momentti);

12) Ulkomaalaisviraston myöntämän oleskeluluvan peruuttamista (21 §:n 2 momentin ensimmäinen virke);

13) edustuston myöntämän oleskeluluvan peruuttamista, jos ulkomaalainen on jo saapunut maahan (21 §:n 2 momentin jälkimmäinen virke);

14) työluvan myöntämistä maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle oleskeluluvan yhtey-

dessä (26 §:n 2 momentti);

15) käännättämistä, kun ulkomaalaiselle ei ole myönnetty maassa oleskelun jatkamiseksi oleskelulupaa (37 §:n 2 momentti);

16) käännättämistä passintarkastusviranomaisen tai poliisin saatettua asian Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi tai ulkomaalaisviraston omasta aloitteestaan otettua asian ratkaistavakseen (39 §:n 2 momentti);

17) maasta karkottamista poliisin esityksestä tai ilman sitä (42 §); sekä

18) maahantulokiellon peruuttamisesta määrääjäksi tai kokonaan (43 §:n 2 momentti).

Poliisi tai passintarkastusviranomainen voi saattaa toimivaltaansa kuuluvan käännättämispäätöksen Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi, jos asialla on merkitystä käännättämisen perusteita koskevan lain 37 §:n soveltamisen kannalta.

Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyminen. Hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin mukaan sellaisen viranomaisen päätöksestä, jonka toimialueena on koko maa, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy sen vuoksi, että tässä tuomiopiirissä sijaitsee sen henkilön kotikunta tai sen yhteisön kotipaikka, johon päätös pääosin liittyy.

Mainittu toimivaltaisen tuomioistuimen myös ulkomaalaisasioissa määrittävä säännös soveltuu näihin asioihin huonosti, koska säännöksessä mainitaan määrittelyperusteena henkilön kotikunta. Suomeen muuttanut saa kotikuntalain 4 §:n 1 momentin mukaan kotikunnan, jos hän asuu Suomessa ja hänellä on tarkoitus jäädä tänne vakinaisesti asumaan ja jos hänellä on lisäksi vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa.

Helsingin hallinto-oikeus on tulkinnut hallinto-oikeuksien välistä toimivaltaa ratkaisussaan 21.9.2000 taltio 1296/7 koskien valitusta muukalaispassin myöntämistä koskevista päätöksistä. Ulkomaalaisvirasto oli myöntänyt valittajalle oleskeluluvan humanitaarisista syistä helmikuussa 1999 niin, että oleskeluluvan voimassaolo päättyi 10.2.2000. Valittaja asui Oulussa suomalaisen aviopuolisonsa kanssa. Hänen kotikunnakseen oli väestötietojärjestelmään merkitty maaliskuussa 1999 Oulu. Valittaja oli tam-

mikuussa 2000 jättänyt Oulun kihlakunnan poliisilaitokselle oleskelulupahakemuksensa vuodeksi eteenpäin 10.2.2001 saakka. Poliisilaitoksen antaman todistuksen mukaan oleskeluluvan myöntämiselle ei ollut estettä. Hakemus voitiin kuitenkin ratkaista vasta, kun valittajalle oli myönnetty muukalaispassi. Helsingin hallinto-oikeus katsoi, että valittajan kotikunta ei muutu eikä hänellä lakkaa olemasta kotikuntaa Suomessa sen johdosta, että hänen uuden oleskelulupahakemuksensa käsittely oli mahdollisesti edelleen kesken. Valittajan Ulkomaalaisviraston muukalaispassiasiasta tekemä valitus oli siten ratkaistava päätökseen liitetyn valitusosoituksen mukaisesti Oulun hallinto-oikeudessa, jonka käsiteltäväksi Helsingin hallinto-oikeus siirsi asian.

Ulkomaalaisvirasto on tulkinnut hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momenttia siten, että se on antanut myös perheen yhdistämistapauksissa valitusosoituksen siihen hallinto-oikeuteen, jonka alueella Suomessa asuva perheenjäsen asuu. Hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin säännösten soveltaminen ei ole ongelmallista niissä tilanteissa, joissa tämä Suomessa asuva perheenjäsen on hakija ja/tai valittaja. Ulkomaalaisvirasto on tulkinnut hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin tulevan sovellettavaksi myös niissä tilanteissa, joissa valittajana on ulkomailla asuva perheenjäsen. Helsingin hallinto-oikeus on kuitenkin ratkaisussaan 1.2.2001 katsonut, että Helsingin hallinto-oikeus on tuolloin toimivaltainen tuomioistuin. Perusteena on se, että hallintolainkäyttölain 12 §:n 3 momentin nojalla Helsingin hallinto-oikeus on toimivaltainen tuomioistuin, jos asiassa ei ole toimivaltaista tuomioistuinta hallintolainkäyttölain 12 §:n muiden säännösten nojalla.

Valituskelvottomat Ulkomaalaisviraston päätökset. Ulkomaalaisviraston seuraavista päätöksistä ei saa valittaa:

1) viisumin myöntäminen ilman viisumia maahan saapuvalle (13 §:n 2 momentti ja 57 §:n 2 momentti);

2) viisumin peruuttaminen ennen kuin ulkomaalainen on saapunut maahan (14 §:n 2 momentti ja 57 §:n 2 momentti).

Muutoksenhaku Helsingin hallinto-oikeuteen. Ulkomaalaislain 57 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalainen, joka on tyytymätön

Ulkomaalaisviraston turvapaikkaa tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevaan päätökseen tai näihin liittyvään Ulkomaalaisviraston käännättämistä koskevaan päätökseen taikka pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen, saa valittaa päätöksestä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Helsingin hallinto-oikeuteen voidaan siten valittaa Ulkomaalaisviraston päätöksestä, joka koskee: turvapaikkahakemusta (30 §), oleskelulupahakemusta suojelun tarpeen perusteella (31 §), turvapaikkahakemusta turvallisuudesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevalle (33 c §), turvapaikkahakemusta, kun hakemus on ilmeisen perusteeton (34 §), turvapaikkahakemusta sovellettaessa Dublinin yleissopimusta tai pohjoismaista passintarkastussopimusta (34 b §), uutta oleskelulupa- tai turvapaikkahakemusta (34 c §), pakolaisuuden lakkaamista (36 §) tai käännättämistä turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä (päätöksellä hylätään turvapaikkahakemus tai oleskelulupahakemus; 39 §:n 1 momentti).

Helsingin hallinto-oikeus voi ratkaista täytäntönnäpon kieltämistä koskevan hakemuksen, joka koskee 33 c tai 34 a—34 c §:n nojalla tehtyä päätöstä, ilman Ulkomaalaisviraston lausuntoa. Hallinto-oikeus voi mainituissa asioissa ratkaista täytäntönnäpon kieltämistä koskevan hakemuksen ja valituksen yhden tuomarin kokoonpanossa.

Taulukko 13. Helsingin hallinto-oikeuteen saapuneet ulkomaalaislain mukaiset asiat:

Vuosi	2000	2001	2002
Oleskeluluvat ja muut	617	697	1017
Turvapaikka-asiat	778	436	730
Yhteensä	1395	1133	1747

Taulukko 14. Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistut asiat:

Vuosi	2000	2001	2002
Oleskeluluvat ja muut	457	417	850
Turvapaikka-asiat	662	597	631
Yhteensä	1119	1014	1481

Vuoden 2000 tilastoissa on epätarkkuutta sen vuoksi, että ulkomaalaisasioihin on kirjattu myös kansalaisuusasioita. Tilastot vuodelta 2001 eteenpäin antavat tarkemmat tiedot ulkomaalaislain mukaisista asioista. Lisäksi huomioon on otettava lainsäädännön muutokset, jotka ovat vuoden 1999 toukokuun jälkeen laajentaneet muutoksenhakumahdollisuuksia.

Vuonna 2000 keskimääräinen käsittelyaika oleskeluluvissa ja muissa ulkomaalaislain mukaisissa asioissa oli 6,8 kuukautta. Vuonna 2001 keskimääräinen käsittelyaika oli 8,5 ja vuonna 2002 8,3 kuukautta. Turvapaikkahakemuksia koskevat valitukset (normaalimenettely) käsiteltiin vuonna 2001 keskimäärin 10 kuukaudessa ja vuonna 2002 9,5 kuukaudessa. Nopeutetussa menettelyssä turvapaikkahakemusten käsittelyaika oli vuonna 2001 keskimäärin 3,4 kuukautta ja vuonna 2002 4,7 kuukautta.

Helsingin hallinto-oikeudessa oli vuoden 2002 lopulla vireillä ulkomaalaisasioita 1111 kappaletta. Kokonaisuudessaan Helsingin hallinto-oikeudessa oli samaan aikaan vireillä 6033 asiaa.

Nopeutettu menettely merkitsee Helsingin hallinto-oikeuden näkökulmasta kaksivaiheista asian käsittelyä, jossa ensin joudutaan ratkaisemaan täytäntönnäpon kieltämistä koskeva hakemus ja vasta tämän jälkeen valitus. Ensimmäinen vaihe eli ratkaisu täytäntönnäpon kieltämistä koskevasta hakemuksesta on lähes poikkeuksetta saatu käsiteltyä ja annettua tiedoksi valittajille ulkomaalaislaissa määritellyllä tavalla kahdeksan päivän sisällä. Poliisi on huolehtinut täytäntönnäpon kieltämisestä. Muutoin hallinto-oikeus on huolehtinut päätösten kääntämisestä.

Muutoksenhaku ulkoministeriön tai ulkomaan edustuston tekemään päätökseen

Ulkomaalaislain 60 §:n mukaisesti muutosta ei saa hakea seuraaviin päätöksiin:

- 1) edustuston päätös viisumin myöntämisestä (13 §);
- 2) edustuston päätös viisumin peruuttamisesta, jos ulkomaalainen ei ole vielä saapunut Suomeen (14 §:n 2 momentti);
- 3) edustuston päätös oleskeluluvan myön-

tämisestä ulkomailla olevalle henkilölle (17 §:n 1 momentti);

4) ulkoasiainministeriön päätös myöntää oleskelulupa Suomessa olevan diplomaattisen edustuston tai lähetetyn konsulin viraston henkilökuntaan kuuluvalla ja hänen perheenjäsenelleen (19 §:n 4 momentti);

5) ulkoasiainministeriön päätös peruuttaa ulkoasiainministeriön myöntämä oleskelupa (21 §:n 2 momentti);

6) edustuston päätös peruuttaa myöntämänsä lupa ennen ulkomaalaisen saapumista Suomeen (21 §:n 2 momentti); sekä

7) edustuston päätös työluvan myöntämisestä ulkomailla olevalle henkilölle (26 §:n 1 momentti).

Täytäntöönpanokelpoisuus

Ulkomaalaislain 55 §:n mukaisissa tilanteissa (poliisin tai passintarkastusviranomaisen päätös muussa kuin viisumiasiassa) hallinto-oikeuden päätös on välittömästi täytäntöönpanokelpoinen sen johdosta, että päätöksestä ei saa valittaa normaalein muutoksenhakukeinoin.

Hallinto-oikeuden päätös, jolla on hylätty valitus Ulkomaalaisviraston päätöksestä muussa kuin turvapaikka-asiassa tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevassa asiassa, on myös täytäntöönpanokelpoinen välittömästi sen jälkeen, kun hallinto-oikeuden päätös on annettu valittajalla tiedoksi. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan, jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Korkein hallinto-oikeus voi hallintolainkäyttölain 32 §:n nojalla kieltää tai keskeyttää täytäntöönpanon.

Ulkomaalaislakiin sisältyy myös eräitä täytäntöönpanoa koskevia muita säännöksiä. Ulkomaalaislain 62 §:n 1 momentin mukaan käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. Saman lainkohdan mukaan ulkomaalaisviraston päätöstä turvapaikan hakijan käännättämisestä ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei mainitussa pykälässä toisin säädetä. Ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentin mukaan käännättämistä koskeva päätös, joka

on tehty lain 34 b tai 34 c §:n nojalla (Dublinin yleissopimuksen soveltaminen tai uusintahakemus) on välittömästi täytäntöön pantavissa, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi. Ulkomaalaisviraston käännättämistä koskeva päätös, joka on tehty ulkomaalaislain 33 c tai 34 a §:n nojalla (turvallinen turvapaikka- tai alkuperämaa tai ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus) on pantavissa täytäntöön aikaisintaan kahdeksan päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi, ellei Helsingin hallinto-oikeus näiden asioiden ainoana valitusviranomaisena toisin määrää.

Ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan Ulkomaalaisviraston päätöstä maasta karkottamisesta ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Hallintolainkäyttölain edellä selostetun 31 §:n 3 momentin mukaisesti hallinto-oikeuden päätös on täytäntöönpanokelpoinen heti, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi, koska valitusluvan hakeminen ei lykkää täytäntöönpanoa, jollei KHO toisin määrää. Merkitystä ei siten ole sillä, että ulkomaalaislain 62 §:n 3 momentissa todetaan erikseen, että valitusluvan hakeminen vain käännättämistä koskevassa asiassa ei lykkää päätöksen täytäntöönpanoa.

Ulkomaalaislain 62 §:n 4 momentin mukaisesti Ulkomaalaisviraston käännättämistä tai maasta karkottamista koskeva päätös voidaan lisäksi panna täytäntöön ennen lainvoimaisuutta, jos ulkomaalainen kahden esteetömän todistajan läsnä ollessa ilmoittaa suostuvansa päätöksen täytäntöönpanoon ja allekirjoittaa päätökseen sitä koskevan merkinnän.

Muutoksenhakujärjestelmän yleisistä lainsäädännöllisistä puitteista

Hallinto-oikeuslaki. Hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 §:n mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Yhden jäsenen kokoonpanossa hallinto-oikeus voi mainitun lain mukaan tehdä ratkaisun, jos valitus tai asiassa esitetyt vaatimukset peruutetaan kokonaisuudessaan. Yksi jäsen voi myös päät-

tää suullisen käsittelyn toimittamisesta.

Hallinto-oikeuden muita mahdollisia ratkaisukokoonpanoja ovat vahvennettu istunto tai täysistunto. Vahvennettu istunto on päätösvaltainen vähintään viisijäsenisenä. Vahvennettuun istuntoon asian voi siirtää hallinto-oikeuden ylituomari tai jaoston puheenjohtaja lainkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi tai muusta perustellusta syystä. Täysistunnossa hallinto-oikeus on päätösvaltainen, kun läsnä on vähintään puolet hallinto-oikeuden ylituomarin ja hallinto-oikeustuomarin virassa olevista jäsenistä. Täysistuntoon asian voi siirtää ylituomari lainkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

Hallinto-oikeudessa kaikki lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä. Esittelyn voi suorittaa joko hallinto-oikeuden jäsen tai hallinto-oikeussihteeri.

Ulkomaalaislain 61 §:n 4 momentin mukaan nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä täytäntöönpanon kieltämistä koskeva hakemus ja valitus voidaan ratkaista yhden tuomarin kokoonpanossa.

Hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaan hallinto-oikeus voi toimittaa suullisen käsittelyn tarvittaessa asian selvittämiseksi. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla asianosaista, päätöksen tehnyttä viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä. Hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaan suullista käsittelyä voidaan rajoittaa siten, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista. Suullista käsittelyä voidaan rajoittaa myös muulla vastaavalla tavalla.

Suullinen käsittely voidaan järjestää myös asianosaisten pyynnöstä. Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisten pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Hallintolainkäyttölain mukaisesti suullinen käsittely ei ole rinnastettavissa pääkäsittelyyn. Suullinen käsittely on ensisijaisesti selvityskeino, jota voidaan täydentää vielä kirjallisen prosessin jatkamisella.

Helsingin hallinto-oikeus on ratkaissut suullisen käsittelyn toimittamista koskevat asiat yleensä normaalissa kolmen jäsenen kokoonpanossa. Istunnon päätettyä suullisen käsittelyn toimittamisesta asianosaisille lähetetään yksilöidyt kutsut, joissa kerrotaan suullisen käsittelyn toimittamisesta ja pyydetään ilmoittamaan mahdollisista todistajista. Asianosaisille kerrotaan myös, että suullisen käsittelyn toimittamispäivää voidaan muuttaa, jos heillä on laillinen este. Jos hallinto-oikeus katsoo, että asianosaisten nimlemiä todistajia ei ole kaikkia asian selvittämiseksi tarpeen kuulla, asiasta tehdään erillinen käsittelyratkaisu, josta on mahdollista valittaa pääasian yhteydessä. Kaikissa suullisissa käsittelyissä on mukana hallinto-oikeuden hallintolainkäyttölain 77 §:n nojalla hankkima tulkki. Yleensä valittajat käyttävät suullisissa käsittelyissä myös avustajaa.

Ylimääräinen muutoksenhaku. Jos päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla tai asiassa ei ole enää käytettävissä normaaleja muutoksenhakukeinoja, ulkomaalaislaissa tarkoitettu päätös voi olla ylimääräisen muutoksenhakukeinon kohde joko purkuasiana, kanteluna tai menetetyin määräajan palauttamista koskevana hakemuksena.

Hallintolainkäyttölain 59 §:n mukaan päätös voidaan kantelun johdosta poistaa, jos sille, jota asia koskee, ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan. Päätös voidaan kantelun johdosta poistaa myös, jos asiaa käsiteltäessä on tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen, tai jos päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu.

Hallintolainkäyttölain 60 §:n mukaisesti kantelu tehdään sille viranomaiselle, jolle päätöksestä tämän lain tai muun lain nojalla säännönmukaisesti valitetaan. Jollei tällaista viranomaista ole, kantelu tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kantelu on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kantelija sai tiedon päätöksestä (kuulemisvirhe). Muutoin kantelu on tehtävä samassa ajassa siitä, kun päätös sai lainvoiman.

Menetetty määräaika voidaan palauttaa sille, joka laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn vuoksi ei ole voinut määräajassa muun ohella hakea muutosta päätökseen.

Menetettyä määräaikaa haetaan hallintolainkäyttölain 62 §:n mukaisesti KHO:lta viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun määräaika päättyi. Erityisen painavista syistä määräaika voidaan palauttaa sen jälkeenkin.

Hallintolainkäyttölain 63 §:n mukaisesti päätös voidaan purkaa, jos asiassa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen, jos päätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen, tai jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen eikä hakijasta johdu, että uutta selvitystä ei ole aikanaan esitetty. Päätöstä ei saa purkaa, ellei se ylitä ns. purkukynnystä. Päätös voidaan purkaa edellä mainituista syistä vain, jos päätös loukkaa yksityistä oikeutta tai julkisen edun katsotaan vaativan päätöksen purkamisesta.

Hallintolainkäyttölaissa, kuten sitä edeltäneessäkin lainsäädännössä, ei ole säännöksiä siitä, kenelle kuuluu purkupuhevalta. Oikeuskäytännössä purkupuhevaltaa on tullut pitkälti samoin kuin valituspuhevaltaa eli oikeutta hakea muutosta. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Hallintotuomioistuinten oikeuskäytännössä on katsottu, että Ulkomaalaisviraston päätös statusluokituksen osalta ei sisältänyt tuolloin voimassa olleen ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 1 §:n mukaista hallintopäätöstä (KHO 18.11.1996 taltio 3571).

Ratkaisussa KHO 4.11.1999 taltio 2969 katsottiin puolestaan, että lääninhallituksen ulkomaalaisasian käsittelyyn määräämällä asiamiehellä ei ollut oikeutta hakea purkua turvapaikka-asiassa. Lääninoikeus oli kahdella erillisellä päätöksellään jättänyt vahvistamatta Ulkomaalaisviraston päätökset, joilla ulkomaalaisen turvapaikkahakemus oli ilmeisen perusteettomana hylätty. KHO:n päätöksen perusteluissa todettiin, että ulko-

maalaislain noudattamisen valvontaa ei ollut säädetty lääninhallituksen tehtäväksi eikä ulkomaalaislaissa ollut säädetty lääninhallituksen tai sen määräämän asiamiehen oikeudesta hakea lääninoikeuden päätökseen muutosta valittamalla. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin mukainen julkisen edun valvontakaan ei kuulunut lääninhallitukselle.

Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännöstä. Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan ei ole katsottu soveltuvan muun ohella kysymyksiin, jotka koskevat ulkomaalaisten maahantulo- ja maassaolo-oikeutta. Näin ollen muun ohella turvapaikan ja oleskeluluvan myöntämistä, karkottamista ja käännyttämistä koskevat kysymykset eivät edellytä mainitun artiklan mukaisia oikeussuojakeinoja (Maaouia v. Ranska 5.10.2000).

Ihmisoikeussopimukseen liittyy 12 lisäpöytäkirjaa. Ensimmäisen lisäpöytäkirjan lisäksi neljäs, kuudes, seitsemäs ja vuodelta 2000 oleva kahdestoista lisäpöytäkirja sisältävät uusia aineellisia oikeuksia koskevia määräyksiä. Nämä pöytäkirjat täydentävät sopimuksen ratifioineiden valtioiden osalta pääsopimusta ilman, että niiden kautta olisi kuitenkaan tehty muutoksia itse pääsopimuksen tekstiin.

Ihmisoikeussopimuksen neljännen pöytäkirjan 4 artikla sisältää joukkokarkotuksen kiellon ("ulkomaalaisten joukkokarkotus kielletään"). Joukkokarkotuksella (collective expulsion) tarkoitetaan maasta poistamista, joka kohdistuu ryhmään ilman, että kunkin tapauksen erityispiirteitä olisi tutkittu erikseen. Sopimusmääräyksen tarkoittamaa karkottamista voi olla esimerkiksi rajalta käännyttäminen tai muu maasta poistamismenettely. Sopimusmääräyksellä on merkitystä, jos esimerkiksi suuria turvapaikan hakijamääriä koskeva maasta poistamismenettely saisi summaarisia muotoja.

Ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 1 artiklan 1 kohdan mukaan jonkin valtion alueella laillisesti oleskelevaa ulkomaalaista ei saa karkottaa siltä paitsi laillisen päätöksen nojalla. Sopimusmääräyksen mukaan ulkomaalaisella on oltava oikeus esittää karkotuksensa vastaisia syitä, saada asiansa tutkituksi uudelleen ja tulla näissä tarkoituksissa edustetuksi asianomaisen vi-

ranomaisen tai tämän määräämän yhden tai useamman henkilön edessä. Ulkomaalainen voidaan seitsemännen lisäpöytäkirjan 1 artiklan 2 kohdan mukaan kuitenkin karkottaa ennen edellä mainittujen oikeuksien käyttämistä, milloin karkottaminen on välttämätöntä yleisen järjestyksen takia tai kansallisen turvallisuuden perusteella.

Oleskelun laillisuus määräytyy seitsemännen lisäpöytäkirjan tulkintakäytännössä valtiosisäisen oikeuden mukaan. Sopimusmääräys ei siten anna suojaa maahan pyrkivälle eikä rajalla käännyttämisen kohteeksi joutuvalla ulkomaalaisella. Sama koskee sellaista ulkomaalaista, jonka oleskelulupa on umpeutunut.

Maassa laittomasti oleskeleva ulkomaalainen voi kylläkin vaatia tiettyjä prosessuaalisia takeita ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan nojalla, mikäli hän pystyy esittämään perusteltavissa olevan väitteen esimerkiksi siitä, että maasta poistaminen rikkoisi 3 artiklan tai 8 artiklan mukaisia oikeuksia.

Seitsemännen lisäpöytäkirjan mukainen karkotus (expulsion) on autonominen käsite, joka ei riipu valtiosisäisessä oikeudessa käytettävissä käsitteistä. Lisäpöytäkirjan esitoissa on kuitenkin rajaus, jonka mukaan rikoksentehtäjän luovuttaminen (extradiction) ei kuulu sopimusmääräyksen piiriin.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että karkottamisena voitaisiin pitää myös oleskeluluvan peruuttamista ennen sille määrättyä voimassaoloaikaa, jolloin myös tämäntyyppiin päätöksiin tulisi soveltaa 1 artiklan 1 kohdan menettelymuotoja. Menettelymuodot edellyttävät, että ketään ei saa karkottaa ilman kuulemistä ja että henkilöllä on käytössään jonkinlaiset muutoksenhakumahdollisuudet. Muutoksenhakumahdollisuuksien ei tarvitse välttämättä merkitä oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn.

Menettelymuodoista viimeisintä eli oikeutta tulla edustetuksi asianomaisen viranomaisen tai tämän määräämän yhden tai useamman henkilön edessä on oikeuskirjallisuudessa pidetty tulkinnanvaraisena. Jos tällä oikeudella on tarkoitettu vahventaa muita menettelyllisiä oikeuksia, niin silloin on mahdollista tulkita, että mainittu oikeus tulla edustetuksi viranomaisen edessä tarkoittaisi mahdollisuutta tulla henkilökohtaisesti – ei

vain kirjallisesti – kuulluksi menettelyn jossakin vaiheessa. Tällaista tulkintaa ei kuitenkaan ole oikeuskäytännössä toistaiseksi vahvistettu. Sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan poikkeussäännöksistä voidaan puolestaan päätellä, että normaalitapauksessa karkottamispäätöksellä tulee olla päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus.

Edellä mainitussa ratkaisussa *Maaouia v. Ranska* ihmisoikeustuomioistuin vetosi ratkaisunsa perusteena muun ohella siihen, että Ranska oli ratifioinut seitsemännen lisäpöytäkirjan 1 artiklan. Kahden eri mieltä olleen jäsenen mielestä 6 artiklan 1 kohta olisi soveltunut asian käsittelyyn (minkä lisäksi täydentävissä mielipiteissä eräät tuomioistuimen jäsenet katsoivat, että maasta poistaminen oli lisärangaistuksen luontoinen).

Ratkaisussa *Ciliz v. Alankomaat* (EIT 11.7.2000) ihmisoikeustuomioistuin totesi Alankomaiden rikkoneen 8 artiklaan ennen kaikkea sen vuoksi, että valtio oli epäonnistunut koordinoimaan yhtä aikaa vireillä olleita oikeudenkäyntejä. Lisäksi tuomioistuin totesi, että vaikka 8 artiklaan ei sellaisenaan liittynyt mitään prosessuaalisia säännöksiä, päätöksentekomenettelyjen tuli myös tämän artiklan osalta olla oikeudenmukaisia (fair).

Edellä mainitussa ratkaisussa oli kysymys alaikäisen lapsen tapaamisoikeusasian ja hakijan oleskelulupa-asian yhtäaikaisesta käsittelystä. Hakija karkotettiin kotimaahansa Turkkiin kesken tapaamisoikeusasian käsittelyä, koska hänellä ei ollut enää myönnetty oleskelulupaa. Hakija oli aikaisemmin saanut pysyvän oleskeluluvan solmittuaan avioliiton. Tällainen lupa raukesi lain nojalla, jos puoliset sittemmin erosivat. Avioeron jälkeen hakija oli saanut määräaikaisen yhden vuoden oleskeluluvan. Koska hakija ei saanut pysyvää työpaikkaa, hän ei saanut enää jatkoa oleskeluluvalla. Oleskelulupaa koskeva valitus hylättiin. Ennen karkotustaan valittaja oli päässyt osallistumaan vain yhteen tapaamisoikeusasian käsittelyyn tuomioistuimessa, joka oli määrännyt erityisen toimielimen seuraamaan hakijan ja hänen alaikäisensä poikansa suhteita näiden välillä järjestetyissä tapaamisissa. Karkotuksensa jälkeen hakija ei saanut enää viisumia osallistua asian jatkokäsittelyyn. Tuomioistuin päätti lähes kolme vuotta hakijan karkotuksen jälkeen,

ettei tälle myönnetä lapsensa tapaamisoikeutta.

2.1.14. *Erinäiset säännökset*

Erinäiset säännökset ovat ulkomaalaislain 10 luvussa. Luku pitää sisällään säännökset tiedoksiannosta, tulkitsemisesta sekä yhteistyöstä vähemmistövaltuutetun kanssa. Edelleen erinäisissä säännöksissä säädetään Ulkomaalaisviraston oikeudesta ratkaista paikallispoliisille kuuluva asia, ulkomaalaislain noudattamisen valvonnasta sekä tarkempien säännösten antamisesta asetuksella.

Tiedoksianto. Ulkomaalaislain mukaisen päätöksen tiedoksiantoon noudatetaan lain 66 §:n 1 momentin mukaan soveltuvin osin, mitä tiedoksiannosta hallintoasioissa annettussa laissa (232/1966) säädetään. Laki on ehdotettu kumottavaksi 1 päivänä tammikuuta 2004 voimaan tulevalla uudella hallintolaiilla (434/2003), johon säännökset tiedoksiannosta on ehdotettu sisällytettäväksi. Turvapaikkapäätöstä tiedoksi annettaessa turvapaikkaa hakeneelle on samalla ilmoitettava, millä tavoin hänen on mahdollista saada oikeudellista apua valituksen tekemistä varten. Pykälän 2 momentissa on erityissäännös eräisiin tapauksiin, joissa 1 momentin mukaista tiedoksiantoa ei voida suorittaa. Tällöin päätös voidaan toimittaa lähettämällä se postitse ulkomaalaisen ilmoittamaan osoitteeseen tai ulkoasiainministeriön välityksellä sen valtion edustustoon, jonka kansalainen ulkomaalainen on tai jossa hän pysyvästi oleskelee.

Tulkitseminen. Ulkomaalaislain 68 §:ssä on säännös viranomaisen tulkitsemisveloitteesta. Jos ulkomaalainen ei osaa viranomaisessa käytettävää kieltä tai hän ei aisti- taikka puhevian vuoksi voi tulla ymmärretyksi, viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta turvapaikka-asiassa tai muussa asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Erityisestä syystä viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta muussakin asiassa.

Pykälän 3 momentin mukaan ulkomaalaisella on oikeus saada häntä koskevasta päätöksestä tieto vieraalla kielellä siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Ulkomaalaisasetuksen 31 §:n mukaan ulkomaalaislain 68 §:ssä tarkoitettuna tietona päätöksestä pi-

detään päätöksen tulkitsemista päätöksen saajan äidinkielelle tai kielelle, jota päätöksen saajan voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän. Asetuksen 32 §:n mukaan ulkomaalaislain nojalla tehdyn päätöksen tiedoksiannon ja täytäntöönpanon toimittaa ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan poliisi tai maastalähtöpaikkakunnan passintarkastaja.

Vähemmistövaltuutetun tehtävät ulkomaalaisasioissa. Ulkomaalaislain 69 §:ssä on säännös vähemmistövaltuutetusta ja viranomaisten yhteistoiminnasta. Säännöksessä kerrotaan, että työministeriön yhteydessä on vähemmistövaltuutettu, jonka tehtävistä ja toiminnasta säädetään erikseen. Säännöksen 2 momentissa annetaan valtuus säätää asetuksella viranomaisten yhteistoiminnan kehittämistä.

Vähemmistövaltuutetun tehtävistä säädetään laissa vähemmistövaltuutetusta (660/2001), joka tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 2001. Samassa yhteydessä tuli voimaan laki ulkomaalaislain muuttamisesta (661/2001), jolla ulkomaalaisvaltuutetun tilalle lain säännöksiin kirjattiin vähemmistövaltuutettu. Ulkomaalaisvaltuutetun tehtävät siirtyivät vähemmistövaltuutetulle samalla, kun valtuutetun tehtäväkenttää laajennettiin. Hallituksen esityksessä valtuutetun nimeksi oli esitetty syrjintäasiainvaltuutettua. Hallituksen esityksessä syrjintäasiainvaltuutettua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 39/2001 vp) todetaan, että valtuutetun tehtävät painottuisivat ennaltaehkäiseviin ja periaatteellisiin toimenpiteisiin, jotka liittyvät lainsäädännön, järjestelmien ja menettelyjen sekä myönteisen ilmapiirin kehittämiseen. Myös yksittäisiä asiakkaita palveltaisiin.

Yksi vähemmistövaltuutetun tehtävistä on vähemmistövaltuutetusta annetun lain 2 §:n mukaan suorittaa vähemmistövaltuutetulle ulkomaalaislaissa säädetyt tehtävät. Hallituksen esityksessä todetaan, että valtuutetun tehtävänä olisi ulkomaalaisten aseman turvaaminen. Ulkomaalaisen aseman turvaamisella tarkoitettaisiin vastaavia tehtäviä, joita ulkomaalaisvaltuutettu on hoitanut ulkomaalaislain perusteella.

Vähemmistövaltuutetulle on ulkomaalaislain mukaan varattava tilaisuus tulla kuuluksi turvapaikkahakemuksen käsittelyssä (33 §), jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Maasta karkottamista koskevassa asiassa vähemmistövaltuutetulle on aina varattava tilaisuus tulla kuulluksi (42 §). Lisäksi alle 18-vuotiasta ei saa ottaa säilöön kuulematta sosiaaliviranomaista tai vähemmistövaltuutettua (46 §). Ulkomaalaislain nojalla tehdyt turvapaikkaa, kansainvälistä suojelua, maasta poistamista ja säilöönottoa koskevat hallintoviranomaisen päätökset on viipymättä saatettava vähemmistövaltuutetulle tiedoksi. Sama koskee muutoksenhakutuomioistuimen päätöksiä. Lisäksi vähemmistövaltuutettu voi pyynnöstä saada tietoa päätöksistä, jotka koskevat oleskeluluvan peruuttamista, työluvan myöntämistä, ulkomaalaisrikkomusta tai työluparikosta (70 §).

Ulkomaalaisvaltuutettu on hoitanut turvapaikkaan, oleskelulupiin ja maasta poistamiseen liittyviä asioita sekä yksittäistapauksissa että yleisellä tasolla. Yksittäisten ulkomaalaisten asemaa on turvattu lähinnä neuvonnalla. Ulkomaalaisvaltuutettu on pyrkinyt huolehtimaan, että ulkomaalaiset saavat heille kuuluvat palvelut.

Majoittaminen ja muuttaminen. Ulkomaalaislain 71 §:ssä on säännös majoittamisesta ja muuttamisesta. Sen mukaan sisäasiainministeriö voi sen lisäksi, mitä väestökirjalaisissa (141/1969) ja majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetussa asetuksessa (502/1969) säädetään, antaa määräyksiä ulkomaalaisten majoittamisesta ja muuttamisesta koskevien ilmoitusten tekemisestä.

Ulkomaalaisviraston oikeus ratkaista paikallispoliisille kuuluva asia. Ulkomaalaislain 72 a §:ssä on säännös Ulkomaalaisviraston oikeudesta pidättää itselleen päätösvalta asiassa, joka kuuluu paikallispoliisin ratkaistavaksi.

Valvonta. Ulkomaalaislain mukaista valvontaa koskeva säännös on lain 73 §:ssä. Ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovat Ulkomaalaisvirasto ja poliisi. Ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä koskevien säännösten ja määräysten noudattamista valvoo rajavartiolaitos ja tulliviranomaiset toimiessaan passintarkastusviranomaisena. Työntekoa koskevien säännösten ja määräysten noudattamista valvoo työviranomainen.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

2.2.1. Yleistä

Ulkomaalaisia koskevaa lainsäädäntöä on useissa Euroopan valtioissa monissa eri laeissa, etenkin turvapaikka-asioista säädetään usein omassa erillisessä laissaan. Myös säädösten vaihtelee valtioittain: vastaavia säädöksiä löytyy eri maissa perustuslain, lain, asetuksen sekä määräysten ja ohjeiden ta- soilta.

Hallinnollisestikin ulkomaalaisasioiden järjestäminen on eri Euroopan valtioissa kirjavaa. Useimmiten vastuuministeriö on kuitenkin oikeus- tai sisäasiainministeriö, jonka alaisuudessa lupaviranomaiset toimivat.

Lähes kaikissa Euroopan valtioissa keskustelua ulkomaalaislainsäädännöstä ja sen muutostarpeista leimaavat voimakkaasti työvoimapoliittiset näkökohdat. Kun yhtäältä koetetaan järjestää työtä kaikille maassa jo oleskeleville, toisaalta yritetään varautua tulevaisuuden työvoimapulaan. Monissa maissa pyritään lainsäädännöllä edistämään etenkin hyvin koulutetun työvoiman maahanmuuttoa. Etelä-Euroopan valtioissa toteutetut viimeaikaiset uudistukset ovat puolestaan usein kohdistuneet laittomasti maassa oleskelevien ulkomaalaisten oleskelun ja työnteon laillistamiseen.

2.2.2. Pohjoismaat

Ruotsin ulkomaalaisia koskeva lainsäädäntö on ulkomaalaislaissa ja ulkomaalaisasetuksessa vuodelta 1989. Niissä säädetään ulkomaalaisen maahantulosta, oleskelusta, työnteosta, suojelusta ja maasta poistamisesta. Kansalaisuudesta säädetään omassa laissaan.

Maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat kuuluvat ulkoasiainministeriön hallinnonalaan ja niitä hoitaa keskitetysti maahanmuuttovirasto (Migrationsverket). Virasto ratkaisee oleskelu- ja työlupa-, turvapaikka- sekä kansalaisuushakemukset. Se huolehtii turvapaikanhakijoiden vastaanotosta, vapaaehtoisen paluun tukemisesta ja suuresta osasta maasta poistamisista. Ruotsin ulkomaanedustustot ratkaisevat viisumihakemukset maahanmuuttovi-

raston ohjaamina.

Yhteiskunnan lähitulevaisuuden väestörakenteen muutokset ja elinkeinoelämän toiveet ovat viime vuosina herättäneet Ruotsissa keskustelua mahdollisuudesta helpottaa työvoiman maahanmuuttoa. Huhtikuussa 2002 ulkomaalaisasetusta muutettiin siten, etteivät korkeintaan vuoden ajan Ruotsissa työskentelevät kansainvälisten konsernien asiantuntijat, eräät taiteilijat ja urheilijat tarvitse työlupaa. Ruotsin hallitus valmistelee ulkomaalaisten oikeusturvan parantamiseen tähtävästä esitystä, jonka mukaan maahanmuuttoviraston päätöksistä valitetaan jatkossa ulkomaalaislautakunnan (Utlänningsnämnden) sijasta tiettyjen lääninoikeuksien yhteydessä toimiviin maahanmuuttotuomioistuimiin ja näiden päätöksistä edelleen kamarioikeuteen. Lainmuutoksen myötä avoimuus lisääntyisi ja muun muassa suullisten käsittelyjen merkitys kasvaisi. Tällä hetkellä on valmisteilla useita, mahdollisesti säädösmuutoksiin johtavia selvityksiä, jotka liittyvät muun muassa perhesiteen perusteella tapahtuvaan maahanmuuttoon, käännätyks- ja karkotuspäätösten täytäntöönpanoon ja sukupuolen tai seksuaalisen suuntautuneisuuden asemaan vainon perusteena.

Norjassa ulkomaalaisia koskevat säännökset ovat ulkomaalaislaissa vuodelta 1988 ja ulkomaalaisasetuksessa vuodelta 1990. Niissä säädetään ulkomaalaisen maahantulosta, oleskelusta, työnteosta, suojelusta ja maasta poistamisesta. Norjan kansalaisuudesta säädetään erillisessä laissa.

Ulkomaalaisvirasto (Utlendningsdirektoratet, UDI) toimii kunta- ja alueministeriön (Kommunal- og regionaldepartementet) alaisuudessa. Virasto vastaa viisumi-, oleskelulupa-, työlupa-, turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelystä, turvapaikanhakijoiden vastaanotosta sekä ulkomaalaisvalvonnasta.

Joulukuussa 2001 Norjan hallitus asetti itsenäisen ulkomaalaisvaliokunnan valmistelemaan uutta ulkomaalaislakia. Ehdotuksen uudeksi laiksi on määrä valmistua vuoden 2003 loppuun mennessä. Tavoitteena on muun muassa yksinkertaistaa ja liberalisoida työlupasääntelyä ulkomaisen työvoiman rekrytoinnin tehostamiseksi ja pohtia turvapaikkamenettelyä, etenkin rajanvetoa turvapaikan

ja toissijaisen suojelun käsitteiden välillä. Valmistelutyössään valiokunnan tulee erityisesti ottaa huomioon turvallisuuteen liittyvät näkökohdat ja oikeudellinen kehitys EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa.

Tanskan ulkomaalaislaki on peräisin vuodelta 1983 ja se sisältää säännökset ulkomaalaisen maahantulosta, oleskelusta, työnteosta, suojelusta ja maasta poistamisesta. Ulkomaalaisia koskevia säännöksiä löytyy myös paluumuuttolaista, kotoutumislaita ja eräiden entisen Jugoslavian alueelta tulevien henkilöiden tilapäistä oleskelua koskevasta laista.

Ulkomaalaisasiat siirtyivät marraskuussa 2001 sisäasiainministeriöltä vastaperustetulle turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotoutumisasiainministeriölle. Ministeriön alaisuudessa toimiva Ulkomaalaisvirasto (Udlændingestyrelsen) käsittelee viisumi-, oleskelulupa-, työlupa- ja turvapaikkahakemukset. Oleskeluluvan humanitaarisista syistä myöntää kuitenkin ministeriö.

Tanskan kansankäräjät hyväksyi 31 päivänä toukokuuta 2002 ulkomaalaislakiin muutoksia, jotka herättivät huomiota myös ulkomailla. Turvapaikkaa koskevia säädöksiä tiukennettiin entisestä: muun muassa niin sanotusta de facto –statuksesta luovuttiin ja lakiin lisättiin mahdollisuus antaa lupa suojelun tarpeen perusteella. Tämä lupa voidaan antaa niille, joita uhkaa kotimaassaan kidutus, kuolemanrangaistus tai vastaava. Pysyvän oleskeluluvan saaminen edellyttää nyt seitsemän vuoden maassa oleskelua entisen kolmen vuoden sijaan. Myös perheenyhdistämistä koskevia säännöksiä tiukennettiin muun muassa edellyttämällä perheenyhdistämistä hakevien puolisoitten olevan yli 24-vuotiaita ja epäämällä Tanskassa asuvan henkilön iäkkäiltä vanhemmilta mahdollisuus luvan saamiseen perhesiteen perusteella. Sen sijaan sellaisten ulkomaalaisten maahantuloa helpotettiin, jotka työllistyvät aloille, joilla Tanskassa on työvoimapulaa.

Islannissa tuli 1 päivänä tammikuuta 2003 voimaan uusi ulkomaalaislaki, joka korvaa vanhan lain vuodelta 1965. Uusi laki sisältää maahan tuloa, oleskelua, suojelua ja maasta poistamista koskevat säännökset. Työntekoa koskevat säännökset sisältyvät 1 päivänä tammikuuta 2003 voimaan tulleeseen lakiin

ulkomaalaisten työluvista, joka korvaa vuodelta 1994 olevan lain. Kansalaisuudesta on säädetty erillisessä laissa.

Oikeus- ja kirkollisasiain ministeriön alainen Ulkomaalaisvirasto (Útlendingastofnun) ratkaisee ulkomaalaislain säätelemät asiat ja sosiaaliministeriön alainen Työvirasto (Vinnunmálastofnun) puolestaan työlupa-asiat. Näiden virastojen välisestä yhteistyöstä työlupakysymyksissä on säädetty työlupia koskevassa laissa.

2.2.3. Eräät muut Euroopan valtiot

Alankomaissa tuli 1 päivänä huhtikuuta 2001 voimaan uusi ulkomaalaislaki, joka sisältää säädökset maahantulosta, oleskelusta, suojelusta ja maasta poistamisesta. Työntekoa ja kansalaisuutta koskevat säädökset ovat erillisissä laeissa.

Oikeusministeriön alainen maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto (Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND) vastaa viisumi-, oleskelulupa-, turvapaikka- ja kansalaisuusasioista. Virastolle kuuluu myös ulkomaalaisvalvontaa ja rajavalvontaa yhteistyössä poliisin kanssa.

Uusi laki muutti merkittävästi turvapaikkamenettelyä. Kielteinen turvapaikkapäätös johtaa automaattisesti ulkomaalaisen velvollisuuteen poistua maasta määräajassa ja vastaanottopalvelujen päättymiseen. Menettely yksinkertaistui myös niissä tapauksissa, joissa turvapaikanhakijalle myönnetään lupa: eri lupastatuksista luovuttiin, ja kaikki saavat ensimmäisen luvan määräaikaisena ja kolmen vuoden kuluttua mahdollisesti pysyvän luvan. Kaikilla luvan saaneilla on myös samat oikeudet. Turvapaikkahakemuksen käsittelyaika on rajattu kuuteen kuukauteen, mutta sitä voi tietyillä perusteilla jatkaa yhdellä vuodella. Maahanmuutto- ja kansalaisuusviraston päätöksestä voi valittaa tuomioistuimeen. Ulkomaalaispoliittinen keskustelu Alankomaissa jatkuu. Erilaisia toimia ehdotetaan maahanmuuttajien määrän kasvun pysäyttämiseksi: erityisesti perheen yhdistämissäännösten ja ilman henkilöllisyyspappeita saapuvien turvapaikanhakijoiden aseman tiukennuksia suunnitellaan.

Belgian maahanpääsyä, oleskelua ja maasta poistamista koskeva laki on vuodelta 1980, ja

se sisältää myös suojelusäännökset. Kansalaisuudesta säädetään erikseen.

Ulkomaalaisasiat kuuluvat Belgiassa sisäasiainministeriön hallinnonalaan. Ministeriön alaisuudessa toimiva Ulkomaalaisvirasto (Direction générale de l'Office des Etrangers) myöntää viisumit ja oleskeluluvat sekä päättää turvapaikkahakemusten tutkittavaksi ottamisesta. Pakolaisten ja valtiottomien henkilöiden lautakunta (Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides) on ministeriön alainen itsenäinen elin, joka ratkaisee turvapaikkahakemukset sekä käsittelee Ulkomaalaisviraston tutkimatta jättämissä päätöksiin liittyvät valitukset.

Espanjan ulkomaalaislaki tuli voimaan 1 päivänä helmikuuta 2000, ja siinä on maahantuloa, oleskelua ja työntekoa koskevat säännökset. Oikeus hakea turvapaikkaa on kirjattu perustuslakiin. Turvapaikkalaki on vuodelta 1984. Unionin kansalaisista ja ETA-valtioiden kansalaisista on säädetty määräyksen tasolla.

Päävastuu ulkomaalaisasioissa Espanjassa on sisäasiainministeriöllä. Sen alaisena toimii ulkomaalais- ja pakolaisasioiden virasto (Oficina de Asilo y Refugio, OAR).

Etenkin Pohjois-Afrikasta tulevien laittomien maahanmuuttajien määrä Espanjassa on edelleen suuri, vaikka vuonna 2000 voimaan tullessa ulkomaalaislaissa annettiin laittomasti maassa oleskelevalle mahdollisuus saada oleskelulupa, jos oleskelu oli alkanut ennen kesäkuuta 1999. Ulkomaalaislakia on tältä osin jo ehditty kerran muuttaa, mutta asia on yhä keskustelun alla: laittomasti maassa oleskelevien oikeutta hakea oleskelulupaa samoin kuin kielitaitovaatimusta ehdotetaan tiukennettavaksi. Myös perheen yhdistämissäännöksiä ehdotetaan kiristettäväksi.

Irlannin ulkomaalaislaki on vuodelta 1935, ja sen uudistaminen kokonaisuudessaan on valmisteilla. Maahanmuuttolaki vuodelta 1996 sääntelee laittomien maahanmuuttajien maasta poistamista. Laki vuodelta 2000 sisältää erityisesti ihmissalakuljetukseen liittyviä säännöksiä. Pakolaislaki on vuodelta 1996.

Ulkomaalaishallinnosta on pääasiassa vastuussa oikeusministeriö. Oleskelulupahakemukset käsitellään alueellisissa viranomaisissa (registration offices). Työluvat myöntää

yrittys-, kauppaja- ja työministeriö (the Department of Enterprise, Trade and Employment). Turvapaikkahakemukset käsittelee hallinnollisesti itsenäinen turvapaikkaviranomainen (Refugee Applications Commissioner).

Vuoden 2002 alussa voimaan tulleella lainmuutoksella Euroopan talousalueen ulkopuolisten valtioiden kansalaisten työlupaan saantia ja työlupaan jatkamista on tiukennettu. Kun aiemmin korkean teknologian, hoito- ja rakennusalan tehtäviin myös ETA-valtioiden ulkopuolelta tulevien ulkomaalaisten maahan pääsy oli ollut muita työntekijöitä helpompaa, nyt työvoimapoliittisista syistä irlantilaisille ja ETA-valtioiden kansalaisille annetaan näilläkin aloilla työnhaussa etusija.

Italian vuoden 1991 ulkomaalaislaki sisältää maahantuloa, oleskelua, suojelua ja maasta poistamista koskevia säännöksiä. Italiassa ulkomaalaisia koskevaa lainsäädäntöä on myös perustuslain 10 artiklassa. Unionin kansalaisia ja ETA-valtioiden kansalaisia koskeva sääntely on määräyksen tasolla.

Ulkomaalaisasiat kuuluvat sisäasiainministeriölle ja ulkomaalaisille myönnettävissä lupa-asioissa toimii luvan myöntävänä viranomaisena sisäasiainministeriön alainen poliisiviranomainen (Questura). Turvapaikka-asioissa päätöksentekoviranomainen on pakolaisasiain keskuslautakunta (Commissione Centrale per il riconoscimento dello stato di rifugiato). Työministeriö huolehtii työlupien myöntämisestä ja ulkomaalaisia koskevasta työvoimapoliitiikasta.

Italia on pyrkinyt lainsäädäntöteitse tehostamaan taistelua laajaksi paisunutta laitonta maahanmuuttoa kohtaan. Ulkomaalaislakiin tehtiin tämän suuntaisia muutoksia viimeksi heinäkuussa 2002. Nyt maahantulo- ja oleskeluluvan saaminen sidotaan enenevässä määrin työsuhteen olemassaoloon, ja kausiluonteisen vierastyövoiman ottamisesta maahan päätetään tarpeen mukaan, ennalta määrättyä vuosittaista siirtotyövoimakiintiötä ei enää ole.

Itävallan ulkomaalaisia koskeva lainsäädäntö on ulkomaalaislaissa ja turvapaikkalaissa. Molemmat ovat vuodelta 1997. Erikseen on laki koskien Bosnia-Hertsegovinan alueelta tulleita henkilöitä. Kansalaisuusasiat ovat myös omassa laissaan.

Ulkomaalaishallinto kuuluu pääasiassa liittovaltion sisäasiainministeriön alaan. Oleskelulupa-asiat käsitellään osavaltioittain yleensä kuvernöörien valtuuttamien hallintoviranomaisten ja poliisiviranomaisten toimesta. Turvapaikkahakemukset ottaa vastaan ja ratkaisee liittovaltion turvapaikkavirasto (Bundesasylamt).

Itävallassa on kesällä 2002 hyväksytty ulkomaalaislakiin muutoksia, jotka kiristävät maahanmuuttajien kielitaitovaatimuksia ja kausityöläisiä koskevia säännöksiä.

Kreikassa hyväksyttiin uusi ulkomaalaislaki maaliskuussa 2001. Se sisältää maahantuloa, oleskelua, työntekoa, suojelua ja kansalaisuutta koskevia säännöksiä.

Ulkomaalaisasiat kuuluvat pääasiassa yleisen järjestyksen ministeriön hallinnonalaan. Oleskelulupaa haetaan paikallisviranomaiselta, ja lupa-asia tutkitaan ulkomaalais- ja maahanmuuttovirastossa, minkä jälkeen luvan myöntää paikallisviranomainen. Työlupia myönnettäessä otetaan huomioon työministeriön vuosittain hyväksymä ulkomaalaisille tarjolla olevien töiden luettelo.

Turvapaikkahakemuksen voi tehdä mille tahansa Kreikan julkiselle viranomaiselle, päätökset tehdään yleisen järjestyksen ministeriössä.

Kreikan hallituksen ehdotus vuonna 2001 voimaan tulleeksi ulkomaalaislaiksi sai kovaa arvostelua Kreikassa ja ulkomailla sen tiukan linjan vuoksi. Arvostelun jälkeen linjaa jonkin verran helpotettiin. Hyväksytty laki antoi laittomasti maassa oleskelleille mahdollisuuden hakea oleskelu- ja työlupaa, jos he pystyivät osoittamaan olleensa maassa vuoden ajan. Ulkomaalaisen työntekijän perheenjäsen sai oikeuden työhön heti maahan saavuttuaan, eikä vasta kolmen vuoden kuluessa, kuten alun perin ehdotettiin. Ulkomaalaisen työntekijän lapsi sai oikeuden käydä koulua. Ulkomaalaiselle työntekijälle perheenyhdistäminen on lain mukaan kuitenkin mahdollista vasta kolmen vuoden maassa olon jälkeen.

Luxemburgissa ulkomaalaisia koskevaa lainsäädäntöä on laissa turvapaikkamenettelystä ja laissa ulkomaalaisten maahantulosta ja oleskelusta. Molemmat lait ovat vuodelta 1996. Unionin kansalaisia ja ETA-valtioiden kansalaisia koskeva sääntely on määräyksen

tasolla.

Oikeusministeriö vastaa maan ulkomaalaishallinnosta ja siellä käsitellään niin oleskelulupa- kuin turvapaikka-asiotakin. Oikeusministeriö ratkaisee turvapaikkahakemukset kuultuaan alaisuudessaan toimivaa neuvoo-antavaa pakolaisvaliokuntaa (Commission consultative pour les réfugiés).

Portugalin perustuslaissa on säädetty luovutuksesta, karkotuksesta ja oikeudesta turvapaikkaan. Ulkomaalaisia koskevia säädöksiä löytyy tämän lisäksi ulkomaalaislaista ja turvapaikkalaista, jotka ovat vuodelta 1998. Unionin kansalaisista ja ETA-valtioiden kansalaisista on säädetty asetuksissa.

Ulkomaalaisasiat kuuluvat sisäasiainministeriön (Ministro da Administracao Interna) hallinnonalaan. Ministeriön alaisuudessa toimii lupaviranomaisena ulkomaalais- ja rajavirasto (Servico de Estrangeiros e Fronteiras).

Heinäkuussa 2002 Portugalissa hyväksyttiin ulkomaalaislain muutos, jonka tarkoituksena on työvoimapolitiittisista syistä vähentää maahanmuuttajien määrää. Koulutetun työvoiman maahan pääsyä pidetään etusijalla. Kesään 2002 mennessä Portugalin ulkomaalaisväestön virallinen määrä oli yli kaksinkertaistunut vuoteen 2001 verrattuna, jolloin ulkomaalaislain muutoksella maassa laittomasti työskentelevien oli sallittu hakea oleskelulupaa.

Ranskan perustuslaissa vuodelta 1958 on säädetty niin sanotusta alueellisesta turvapaikasta. Laki ulkomaalaisen maahanpääsystä ja oleskelusta sekä oikeudesta turvapaikkaan on vuodelta 1998. Unionin kansalaisia ja ETA-valtioiden kansalaisia koskevat säännökset löytyvät asetuksista ja hallinnollisista määräyksistä.

Ranskan sisäasiainministeriölle kuuluu ulkomaalaisten maahantulon ja maasta lähdön sääntely sekä laittoman maahanmuuton valvonta. Sen alainen rajavalvonta- ja ulkomaalaisyksikkö huolehtii osasta oleskelulupahakemuksista, osa käsitellään Ranskan aluehallintoyksiköissä eli prefektuureissa. Turvapaikkahakemukset käsitellään ensin prefektuureissa, joista perustellut hakemukset lähetetään ulkoministeriön alaiseen pakolaisten ja valtiottomien henkilöiden suojelun toimistoon, l'OFPRA:an (l'Office Français de

Protection des Réfugiés et Apartrides). L'OFPRA on taloudellisesti ja hallinnollisesti itsenäinen yksikkö ja se päättää turvapaikan antamisesta. Normaaliassa turvapaikkamenettelyssä kielteisen päätöksen saanut henkilö voi hakea niin kutsuttua alueellista turvapaikkaa, jolloin lupaviranomainen on sisäasiainministeriö.

Saksan ulkomaalaislaki vuodelta 1990 sisältää maahantuloa, oleskelua, työntekoa, suojelua, maasta poistamista ja kansalaiseksi ottamista koskevia säädöksiä. Poliittisen vainon kohteena olevan henkilön oikeus turvapaikkaan vahvistetaan perustuslaissa, ja erillinen turvapaikkamenettelyä koskeva laki on vuodelta 1993. EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten maahantuloa ja oleskelua koskien on oma lakinsa vuodelta 1969. Erillinen kansalaisuuslaki on vuodelta 1913.

Ulkomaalaisasiat kuuluvat pääosin liittovaltion sisäasiainministeriön vastuulle. Osavaltioiden paikallisviranomaiset myöntävät oleskeluluvat. Turvapaikka-asioissa ensimmäisen asteen päätöksentekovelimenä toimii sisäasiainministeriön alainen liittovaltion pakolaisvirasto (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, BAFI).

Uuden ulkomaalaislain oli tarkoitus tulla voimaan Saksassa vuoden 2003 alusta, mutta liittovaltion perustuslaillinen tuomioistuin katsoi, että laki oli hyväksytty perustuslain vastaisella menettelyllä. Lakia käsitellään Saksan liittoneuvostossa samansisältöisenä uudelleen. Uudistuksen tavoitteena on koota tärkeimmät ulkomaalaisten oleskelu- ja työskentelyoikeutta koskevat säännökset samaan lakiin. BAFI muuttuu liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirastoksi, jonka tehtäväkenttä tulee olemaan laaja. Oleskelulupien kategorisointia vähennetään: uusi ulkomaalaislaki tulee toimimaan oleskelun tarkoituksen, ei oleskelulupien nimikkeiden pohjalta. Tavoitteena on lisäksi maahanmuuton parempi valvonta ja vierastyövoiman helpompi saatavuus työvoimapolusta kärsiville aloille. Maahanmuuttajien valinnassa otetaan huomioon henkilön ikä, koulutus, siviilisäätty, kielitaito, lähtömaa ja olemassa olevat siteet Saksaan. Unionin kansalaisten oikeuksia selvennetään ja heidän oleskeluaan helpotetaan. Lisäksi pyritään turvapaikkamenettelyjen selventämiseen ja ulkomaalaisten kotou-

tumisen edistämiseen muun muassa kielitaitovaatimuksin.

Sveitsissä on vuodelta 1931 laki ulkomaalaisten maassa oleskelusta ja asumisesta, joka sisältää myös maahantuloa ja maasta poistamista koskevat säännökset. Asetuksia on lakiin liittyen annettu useita. Suojelua koskevat säännökset ovat erillisessä turvapaikkalaissa vuodelta 1998. Sveitsin kansalaisuuslaki on vuodelta 1952.

Päävastuu ulkomaalaishallinnosta on liittovaltion oikeus- ja poliisiasiainministeriöllä (das Eidgenössische Justiz und Polizei Departement). Ulkomaalaispolitiikan suunnittelusta vastaa liittovaltion ulkomaalaisasiainvirasto (das Bundesamt für Ausländerfragen) yhdessä liittovaltion teollisuus- ja työviranomaisien kanssa. Kantonien viranomaiset, yleensä poliisi, myöntävät itsenäisesti oleskelu- ja työluvat. Liittovaltion pakolaisvirasto (das Bundesamt für Flüchtlinge BFF) ratkaisee turvapaikkahakemukset.

Maaliskuussa 2002 Sveitsin hallitus päätti ehdottaa ulkomaalaislakiin muutoksia, jotka rajoittavat työntekijöiden maahanmuuttoa. Euroopan talousalueelta tuleville ja korkeasti koulutetuille maahanmuuttajille annetaan etusija muihin nähden. Myös kausityöläisten asemaa ehdotetaan heikennettäväksi ja laitonta maahantuloa koskevia rangaistuksia kovennettaviksi.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa hyväksyttiin uusi kansalaisuus-, maahanmuutto- ja turvapaikkalaki marraskuussa 2002. Laki sisältää kansalaisuuteen, maahantuloon, oleskeluun, työntekoon, suojeluun ja maasta poistamiseen liittyviä säännöksiä. Uudella lailla pyrittiin nopeuttamaan turvapaikkaprosessia ja vähentämään turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä. Laitonta työntekoa ja ihmisalakuljetusta koetettiin hillitä. Laillisten maahanmuuttajien työluvan saantia puolestaan helpotettiin. Säännöksiä uudistamalla haluttiin korostaa Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuuden merkitystä.

Sisäasiainministeriöllä (Home Office) on päävastuu ulkomaalaisasioissa. Sen maahanmuutto- ja kansalaisuusosasto (Immigration and Nationality Department, IND) on ensimmäisen asteen päätöksentekoeelin, joka käsittelee oleskelu- turvapaikkahakemukset. Se on myös vastuussa laittomasti maahan

saapuvista ja maassa oleskelevien pidättämisestä ja karkottamisesta. Lisäksi se käsittelee kansalaisuushakemukset ja avustaa hallitusta maahanmuutto- ja kansalaisuuspolitiikan linjauksissa.

2.3. Nykytilan arviointi

2.3.1. Yleiset säännökset

Soveltamisala. Ulkomaalaislain yleinen soveltamisala ei ole muuttunut, joten soveltamisalapykälän 1 momentin säännös voitaisiin säilyttää ennallaan. Pykälän 2 momentti sisältää ulkomaalaisen määritelmän ja 3 momentti Schengen-valtion määritelmän. Ulkomaalaisen määritelmä voidaan säilyttää ennallaan, mutta säännös voitaisiin siirtää erilliseen määritelmäpykälään. Schengenvaltion määritelmä edellyttää tarkentamista, koska Amsterdamin sopimukseen liittymisen vuoksi sanamuoto ei ole aivan täsmällinen.

Ulkomaalaislain 1 §:n 4 momentissa säädetty periaate, että ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä, on edelleen pätevä. Säännös voitaisiin kuitenkin siirtää soveltamisalaa koskevasta pykälästä omaan pykäläänsä. Ulkomaalaislain voimaantulon jälkeen on toteutettu perusoikeusuudistus ja uusi perustuslaki on tullut voimaan.

Perusoikeusuudistuksessa perusoikeussäännösten suojaamaa henkilöpiiriä laajennettiin siten, että eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen lainkäyttövallan piirissä oleville ihmisille. Säännökset on pääsääntöisesti laadittu jokaisen oikeuksiksi. Poikkeuksia ovat vaalioikeudet ja oikeus oleskella maassa. Suomen kansalaisilla on ulkomaalaisiin verrattuna vahvempi perustuslaillinen turva koskien oikeutta tulla maahan ja maasta poistamista tai siihen rinnastettavia liikkumisvapauden kavennuksia vastaan. Sen sijaan Suomeen pysyvästi asettuneille ja muillekin laillisesti oleskeleville ulkomaalaisille on turvattava tasa-arvoinen kohtelu oman maan asukkaiden rinnalla.

Suhde muihin lakeihin. Lain 1 a § on ollut voimassa toukokuusta 1999 lähtien. Säännökset ovat olleet toimivia erityisesti turva-

paikkatutkinnan osalta, jossa asioiden käsittelyn ja tutkinnan oikeudellinen luonne on yksilöidysti säännelty. Poliisin suorittaman muun tutkinnan oikeudellinen luonne sen sijaan on ulkomaalaislaissa sääntelemättä ja sääntely voisi selkeyden vuoksi olla tarpeen.

Ulkomaalaislain nojalla suoritettavan asioiden käsittelyn ja tutkinnan oikeudellisen luonteen lisäksi olennaista on säännellä viranomaisten toimivaltuuksista. Turvapaikkatutkinnasta on säännös ulkomaalaislain 32 a §:ssä. Lisäksi ulkomaalaisasetuksen 23 §:ssä säädetään asian selvittämisestä ja tutkinnasta eräissä tapauksissa. Asetuksen 23 §:n 1 momentti antaa poliisille toimivaltuuden suorittaa tarvittaessa tutkinta ulkomaalaisen maahan tulon ja maassa oleskelun tai työluvan myöntämisen edellytyksiä selvittäessä taikka käännättämistä tai karkottamista valmisteltaessa. Tämä tutkinta on oikeudelliselta luonteeltaan poliisilain 4 luvussa säänneltyä poliisitutkintaa. Ulkomaalaislain nojalla suoritettavan tutkinnan oikeudellisesta luonteesta sekä toimivaltuuksista tulisi ottaa säännös ulkomaalaislakiin.

Valtioneuvoston rooli politiikan tavoitteiden asettamisessa. Valtioneuvosto ei ole ulkomaalaislain 1 b §:n 1 päivänä toukokuuta 1999 tapahtuneen voimaantulon jälkeen nimenomaisesti asettanut yleisiä tavoitteita maahanmuutto- ja pakolaispolitiikalle. Säännöstä ei ole suoranaisesti sovellettu ja sen merkitys on ollut symbolinen. On myös josain määrin epäselvää, erityisesti uuden perustuslain voimaantulon jälkeen, missä muodossa valtioneuvosto asettaisi säännöksen mukaiset yleiset tavoitteet.

Säännös perustuu maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan mietintöön (komiteamietintö 1997:5) sisältyneeseen ehdotukseen, joka sisällytettiin sittemmin lain muutosesitykseen. Valtioneuvoston kanslia totesi hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että sen mielestä politiikka-tavoitteiden asettaminen yleisistunnossa ei ole nykyisiin menettelytapoihin soveltuva toimenpide. Kunkin hallituksen politiikkatavoitteet kirjataan hallituksen ohjelmaan, joka annetaan tiedonantona eduskunnalle. Hallitus ei voi myöskään asettaa politiikkatavoitteita muuksi kuin omaksi toimikaudekseen. Valtioneuvoston kanslia edellytti, että ennen lain

säättämistä selvitetäisiin, mikä on lailla asetettujen tavoitteiden ja hallitusohjelman suhde. Onko esimerkiksi joka kerran hallitusohjelmaa laadittaessa tarkistettava, sopivatko edellisen hallituksen vahvistamat maahanmuutto- ja pakolaispoliittiset tavoitteet tulevan hallituksen ohjelmaan. Lain valmistelun yhteydessä ja eduskuntakäsittelyn aikana asiaa ei selvitetty, vaan ehdotus hyväksyttiin sellaisenaan. Tilanne on sen vuoksi tällä hetkellä epäselvä.

Perustuslain voimaantulon jälkeen 1 b §:n nojalla asetettavien politiikan yleisten tavoitteiden asettamisen muodon arvioiminen on entisestään vaikeutunut. Yleiset tavoitteet voitaisiin antaa asetuksella tai hallintopäätöksellä. Kummankaan vaihtoehdon valitsemiselle ei löydy hyviä perusteluja.

Perustuslain 4 luku sisältää säännökset eduskunnan toiminnasta. Valtioneuvostolla on useita tapoja kertoa eduskunnalle noudatettavasta politiikasta. Valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle tiedonannon tai selonteon, kansanedustajalla on oikeus tehdä ministerin vastattavaksi kysymyksiä tämän toimialaan kuuluvista asioista, pääministeri tai hänen määräämänsä ministeri voi antaa ajankohtaisesta asiasta eduskunnalle ilmoituksen ja täysistunnossa voidaan järjestää keskustelu ajankohtaisesta asiasta. Kansanedustajalla on perustuslain nojalla oikeus saada viranomaisilta tietoja, jotka ovat tarpeen edustajan toimen hoitamiseksi. Hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan ja niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Eduskunta voi mainituin keinoin seurata noudatettavaa politiikkaa ja vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen. Tarkempia säännöksiä näistä toimintatavoista annetaan eduskunnan työjärjestyksessä (40/1999).

Lain soveltaminen alaikäisiin. Ulkomaalaislain 1 c §:ssä olevan yleisen säännöksen sisällöstä ei ole tullut esiin epäkohtia. Tässä kohdassa ei käsitellä ulkomaalaislain erityisissä säännöksissä olevaa lapsia koskevaa erityissääntelyä tai sen tarvetta. Säännöksen soveltamiseen liittyviä seikkoja on selostettu edellä lainsäädäntöä ja käytäntöä kuvaavassa luvussa.

2.3.2. Maahantulo

Suomi aloitti 25 päivänä maaliskuuta 2001 yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa Schengenin säännösten soveltamisen. Schengenin säännösten tavoitteena on henkilöiden vapaan liikkuvuuden tehostaminen, minkä toteuttamiseksi henkilöiden säännölliset rajatarkastukset sopimusvaltioiden välisiltä rajoilta on poistettu. Schengenin säännöstöä soveltaa kolmesta EU:n jäsenvaltiosta sekä Islanti ja Norja. EU:n jäsenvaltioista Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät sovelta Schengenin säännöstöä. Schengenin säännösten soveltamisen aloittamisen edellyttämät aikaisemmin hyväksytyt muutokset ulkomaalaislakiin saatettiin voimaan soveltamisen aloittamisen yhteydessä. Säännösten soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella lain säännöksiä on tarpeen tarkistaa.

2.3.3. Viisumit

Toimivalta. Viisumia koskevien säännösten ja käytännön nykytilaa arvioitaessa Ulkomaalaisviraston ja Suomen edustustojen toimivallan jakautuminen on antanut aiheita arvosteluun. Sitä seikkaa, että oleskelulupaasiassa päätöksentekijänä voi olla niin Ulkomaalaisvirasto (perhesideperusteiset päätökset) kuin edustustokin, on pidettävä epätydyttävänä. Oleskeluluvan perusteesta huolimatta sitä on pääsääntöisesti haettava ennen maahantuloa Suomen ulkomailla olevasta edustustosta kuten viisumia.

Alueellisesti rajoitettua Schengen-viisumia koskevat säännöt. Schengenin yleissopimuksen 16 artiklan mukaisesti Schengen-valtiolla, kuten Suomella, on poikkeustapauksessa mahdollisuus myöntää Schengen-viisumi alueellisesti rajoitettuna Suomeen suuntautuvaa matkaa varten huolimatta yleisen maahantulon edellytyksen puutteesta. Poikkeukseen oikeuttavat perusteet on lueteltu Schengenin yleissopimuksen 5 artiklan 2 kappaleessa. Niitä ovat humanitaariset syyt, kansallinen etu ja kansainvälinen velvoite.

Nykykäytännössä Suomen edustustot voivat myöntää viisumin maahantulon edellytysten puuttuessa poikkeuksellisesti ja tapauskohtaisesti harkiten. Viisumi voidaan myöntää esimerkiksi henkilölle, jonka asia-

kirjaa ei yleisesti hyväksytä matkustusasiakirjaksi Suomessa tai muuallakaan Schengen-alueella. Viisumi on monissa tapauksissa myönnetty Suomeen adoptoitavalle lapselle, jonka kotimaassa ei ole lainkaan tai ei ole kohtuudella saatavissa Suomessa hyväksyttävää matkustusasiakirjaa. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa ei ole poikkeustapauksia koskevaa sääntelyä.

Viisumin peruuttamista koskevan toimivallan muuttaminen. Nykykäytännössä viisumin peruuttamista koskevaa säännöstä tulkitaan siten, että rajatarkastuksessa olevaa henkilöä ei pidetä maahan saapuneena. Viisumin peruutusvaltuus on tällöin edustustolla. Rajatarkastusviranomaisen toimittaa edustustolle tiedon rajatarkastustilanteesta esiin tulleista seikoista, jolloin edustusto harkintansa mukaan peruuttaa viisumin. Nykytilaa ei ole pidettävä suositeltavana, koska päätöksen tekevä ja virkavastuun kantava viranomaisen ei voi välittömästi todeta tilannetta eikä kuulla henkilöä, jota hallintopäätös koskee. Jos peruuttamisen edellytykset tulevat esille passintarkastuksen yhteydessä, passintarkastajan tulisi voida peruuttaa viisumi.

Peruuttamisen sijaan peruuttavalla viranomaiselle tulisi olla aina mahdollisuus lievempänä toimenpiteenä myös vähentää viisuminhaltijan oleskelupäiviä tai lyhentää viisumin voimassaoloaika. Kun viisumin myöntämisen kannalta merkitykselliset edellytykset, esimerkiksi ulkomaalaisen toimeentulo, olisi myöntämisaikankohdan jälkeen muuttunut siten, että ulkomaalaisen varat eivät riittäisi koko oleskeluajaksi, voitaisiin oleskelupäiviä vähentää sekä viisumin voimassaoloaika lyhentää.

Viisumin pidentäminen poliisissa. Edustustoissa viisumin myöntämistä sen voimassaolon osalta rajoittaa usein matkustajavakuutuksen voimassaolo. Koska ulkomaalaiselta pääsääntöisesti vaaditaan matkustajavakuutusta, viisumia ei voida myöntää vakuutuksen voimassaoloaika pidemmäksi ajaksi. Toisaalta ulkomaalainen voi Suomessa oleskellessaan hankkia matkustajavakuutukseensa lisää voimassaoloaika, mutta poliisin ei edelleenkaan ole mahdollista pidentää viisumin voimassaoloa muutoin kuin oleskelupäiviä lisäämällä. Viisumiharkinnan tulisi kuitenkin pääsääntöisesti tapahtua ennen

Schengen-alueelle saapumista.

Ulkomaalaisasetuksessa olevien säännösten siirtäminen ulkomaalaislakiin. Voimassa olevan ulkomaalaisasetuksen pykälät koskevat yhteis- ja ryhmäviisumia, viisumivapautta, passintarkastajan oikeutta myöntää viisumi sekä maassa oleskeluajan laskemista. Kyseessä ovat keskeiset ulkomaalaisen oleskeluoikeutta, viranomaisen toimivaltaa ja viisumin myöntämisen edellytyksiä koskevat säännökset, joiden luonteenomainen sijoituspaikka on muiden viisumia koskevien säännösten yhteydessä ulkomaalaislaissa.

Menettelyjen yhtenäistäminen. Nykyisin viisumia ei lähtökohtaisesti myönnetä mahdollisille maahanmuuttajille lukuun ottamatta ETA-valtion kansalaisten perheenjäseniä, kun ETA-valtion kansalainen perheineen muuttaa Suomeen vapaan liikkuvuuden puitteissa. Nykytilassa Suomen kansalaisen viisumivelvollinen puoliso ei voi pääsääntöisesti muuttaa Suomeen siten, että saapuu maahan viisumin turvin ja panna oleskelulupahakemuksen vireille viisumin voimassaoloaikana. Ulkomaalaisen puolison ja muiden perheenjäsenten on haettava oleskelulupaa ulkomailla oleskellessaan ja odotettava myönteistä päätöstä usein muutamia kuukausia.

Vaikka vastaavaa viivettä ei pitäisi syntyä, ei ole luontevaa, että Suomen kansalaisen ulkomaalaisen puolison ja muun perheenjäsenen oleskeluluvan hakeminen on jäykempää ja hitaampaa kuin ETA-valtion kansalaisen perheenjäsenen, kun ETA-valtion kansalainen perheineen muuttaa Suomeen. Sekä ulkomaalaisasioita hoitavat viranomaiset että hallinnon asiakkaat ovat pitäneet huonona sitä, että Suomen kansalaisten ulkomaalaiset perheenjäsenet ovat menettelyn kannalta huonommassa asemassa kuin muiden ETA-valtion kansalaisten perheenjäsenet, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia. Toisaalta Suomen kansalaisten perheenjäsenille ei aseteta toimeentulo vaatimusta, joten tältä osin he ovat edullisemmassa asemassa.

2.3.4. Oleskelu

Määräaikainen oleskelulupa

Määritelmä. Ulkomaalaislaissa ei selkeästi

määritellä, mitä määräaikaisella oleskeluluvalla tarkoitetaan eikä se sisällä lainkaan tilapäisluonteisen oleskeluluvan käsitettä. Jako pysyväis- ja tilapäisluonteista oleskelua varten myönnettyihin oleskelulupiin on toteutettu ainoastaan asetuksen tasolla. Tätä ei voida pitää riittävänä, kun huomioidaan pysyväisluonteista oleskelua varten myönnetyn ja muun määräaikaista oleskelua varten myönnetyn oleskeluluvan eron vaikutus esimerkiksi pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen. Vastaavasti statusluokituksen toteuttaminen sekä pysyväisluontoisen oleskeluluvan saamisen edellytysten määrittely tietyn statusmerkinnän omaavalla määräaikaisella oleskeluluvalla tapahtuneen oleskelun jälkeen asetuksen tasolla ei ole riittävää.

Jaottelulla pysyväisluonteista ja tilapäisluonteista oleskelua varten myönnettyihin oleskelulupiin on merkitystä myös sovellettaessa lakia asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993), jossa on määritelty ne edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaista voidaan pitää Suomessa asuvana ja siten laissa määriteltyihin etuuksiin oikeutettuna.

Kelan ohjeessa (Kansainvälinen sosiaaliturva, KV -etuusohjeet) on todettu muun muassa, että perusteet, joilla arvioidaan laissa edellytettyä vakinaisen asumisen tarkoitusta, ovat pitkälti samat kuin ulkomaalaislaissa olevat edellytykset jäädä Suomeen asumaan. Statusmerkintä on ohjeen mukaan kuitenkin lupahallinnollinen jaottelu, joka ei välttämättä osoita oleskelun tosiasiallista tarkoitusta. Kela ratkaisee itse, katsotaanko henkilö vakinaisesti Suomessa asuvaksi. Lupastatus on ainoastaan yksi tekijä, jonka perusteella asiaa arvioidaan.

Oleskeluluvan pituus. Vallitsevan soveltamiskäytännön mukaan määräaikainen oleskelulupa myönnetään pääsääntöisesti yhdeksi vuodeksi. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään lyhyemmäksi kuin vuodeksi esimerkiksi silloin, kun ulkomaalaisen passi on voimassa alle vuoden oleskeluluvan myöntämispäivästä. Tämän lisäksi Suomessa asuvan ulkomaalaisen perheenjäsenille oleskelulupa myönnetään Suomessa asuvan perheenjäsenen oleskeluluvan voimassaoloajan mukaisesti, jolloin oleskelulupa joudutaan myöntämään tapauskohtaisesti lyhyemmäksi

ajaksi kuin vuodeksi. Nämä perusteet on kirjattu Ulkomaalaisviraston oleskelulupaohjeeseen, mutta niitä ei ole mainittu ulkomaalaislaissa.

Oleskeluluvan pituudella on ulkomaalaisen oikeudellisen aseman kannalta erityistä merkitystä lähinnä kahdessa tapauksessa. Ensinnäkin laissa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta on määriteltävä ne edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaista voidaan pitää Suomessa asuvana ja siten laissa määriteltäviin etuuksiin oikeutettuna. Lain 3 §:n mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa henkilön katsotaan asuvan Suomessa, jos hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti ja jos hän jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee täällä. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan Suomeen muuttavan henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa jo maahan tulosta lukien edellyttäen, että hänen tarkoituksenaan on jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan ja että hänellä on lisäksi yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa häneltä vaaditaan. Erityisestä syystä henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa, vaikka hänellä on alle yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa, jos oleskeluluvan jatkamiselle ei ole estettä.

Kelan ohjeen mukaan edellä mainitun säännöksen tarkoittamana erityisenä syynä on yleensä se, että muutoin vähintään vuodeksi myönnettävä lupa muodollisista tai menettelyllisistä syistä annetaan alle vuodeksi. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että passin voimassaolo on rajoitettu tai myöhemmin Suomeen tulevan perheenjäsenen luvan päättymisajankohdaksi määrätään samaksi kuin muilla perheenjäsenillä.

Toiseksi oleskeluluvan pituudella voi olla merkitystä sovellettaessa kotikuntalakia, jossa säädetään henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymisestä. Kotikuntalain 2 §:n mukaan henkilön kotikunta on pääsääntöisesti se kunta, jossa hän asuu. Kotikuntalain 4 §:n 1 momentin mukaan Suomeen tulleen henkilön kotikunta määräytyy 2 §:n säännösten mukaisesti, jos hän asuu Suomessa ja hänellä on tarkoitus jäädä tänne vakinaisesti asumaan ja jos hänellä on lisäksi vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, mil-

loin sellainen lupa häneltä vaaditaan.

Edellytykset määräaikaisen oleskeluluvan myöntämiseksi. Ulkomaalaislain 18 §:ssä määritellyt edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla sisältyivät edelliseen ulkomaalaislain kokonaisuudistukseen, joka tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1991. Edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla on tämän jälkeen laajennettu useaan otteeseen 1990-luvun aikana. Uudet säännökset ovat huomattavasti yksityiskohteisempia ja niiden suhde muihin säännöksiin ja ulkomaalaislainsäädännön systematiikkaan on eräissä tapauksissa tulkinnanvarainen.

Suomalainen syntyperä lisättiin ulkomaalaislain 18 §:n 1 momentin 1 kohtaan 15 päivänä heinäkuuta 1993 voimaan tulleella lainmuutoksella. Hallituksen esityksessä (HE 293/1992) viitattiin ulkomaalaislain 20 §:n 1 momentin 1 kohtaan, jonka nojalla oleskelulupa voitiin myöntää Suomessa, jos ulkomaalainen itse tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan oli tai oli ollut Suomen kansalainen. Edelleen hallituksen esityksen mukaan suomalainen syntyperä oli jo käytännössä ollut riittävä peruste oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla. Erityisesti inkerinsuomalaisten Suomeen muuton johdosta aiheutunutta tapausten lisääntymisen takia pidettiin perusteltuna muuttaa säännös ehdotettuun muotoon.

Molempien lainmuutosten taustalla oli siten inkerinsuomalaisten muutto Suomeen. Ulkomaalaislain 18 §:n 1 momentin 1 kohdan ja ulkomaalaislain 18 a §:n suhdetta toisiinsa ei ole kuitenkaan tarkemmin selvitetty ulkomaalaislaissa tai lainvalmisteluasiakirjoissa.

Ulkomaalaisviraston oleskelulupaohjeen mukaan ulkomaalaislain 18 a §:n kriteereitä voidaan ohjeellisesti soveltaa myös muualta tulevien suomalaisten syntyperän määrittämiseen. Ulkomaalaislain 18 a §:n säätämisen taustalla oli presidentti Mauno Koiviston 10 päivänä huhtikuuta 1990 antama inkerinsuomalaisia koskenut lausunto. Koivisto katsoi paluumuuttajastatuksen koskevan vain inkerinsuomalaisia eikä yleensä suomensukuisia kansoja.

Inkerinsuomalaisten muuttamista oli jo tapahtunut ennen presidentti Koiviston antamaa lausuntoa. Maastamuutto-, ulkosuomalais- ja

paluumuuttopolitiikka oli perustunut valinnanvapauden periaatteelle. Vasta presidentti Koiviston lausunnon jälkeen aloitettiin inkerinsuomalaisten paluumuuttajien vastaanoton valmistelu viranomaistyönä. Alussa ei pidetty tarpeellisenä ryhtyä lainsäädäntötoimiin, vaan inkerinsuomalaisten paluumuuttoon suhtauduttiin kuten paluumuuttoon yleensä. Hallitusmuodon vaatimusten takia ulkomaalaislakiin lisättiin 1 päivänä elokuuta 1996 voimaan tulleella lailla (511/1996) erityiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle, jolla on suomalainen syntyperä.

Vallitsevan hallintokäytännön mukaisesti entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevien henkilöiden suomalaisen syntyperän arviointiperusteita käytetään ohjeellisesti arvioidessa oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä suomalaisen syntyperän perusteella myös muualta tuleville ulkomaalaisille. Hallituksen esityksen (HE 56/1996 vp) mukaan tämä ei kuitenkaan vaikuttaisi olleen tarkoitus.

Uusien perheen yhdistämistä koskevien yksityiskohtaisten myöntämisedellytysten määrittelyn seurauksena ulkomaalaislain sanamuodon mukainen soveltaminen voi johtaa ristiriitaisiin tilanteisiin. Ulkomaalaislain muutos, jossa määriteltiin edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla olevalle henkilölle perhesiteen perusteella tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 1999. Ulkomaalaislain 18 c §:n 2 momentin mukaan muun kuin Suomessa asuvan ulkomaalaisen, joka on saanut oleskeluluvan pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteella, tai Suomessa asuvan Suomen tai muun Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle myönnettävä oleskelulupa edellyttää turvattua toimeentuloa. Kun ainoastaan toinen puolisoista on lapsen biologinen vanhempi, lapsi saa oleskeluluvan vanhempansa perheenjäsenenä.

Tämä on johtanut käytännössä siihen, että Suomen kansalaisen puolison saadessa oleskeluluvan perhesiteen perusteella puolisolta ei edellytetä turvattua toimeentuloa mutta puolison alaikäisiltä lapsiltaan edellytetään. Lapsen huoltajalta ei siten edellytetä toimeentuloa mutta lapselta itseltään edellytetään, vaikka hänen toimeentulostaan vastaa lähtökohtaisesti hänen huoltajansa.

Kuvatunkaltaiseen tapaukseen ei ole otettu erityisesti kantaa aikaisemmassa hallituksen esityksessä. Ulkomaalaislain sanamuodon mukaan lain sisältö on sinänsä selvä ja lainkohdan sisältö soveltuu tapaukseen. Tässä yksittäistapauksessa toimeentulovaatimuksen soveltamista ei kuitenkaan välttämättä voida pitää hyväksyttävänä.

Oleskeluluvan peruuttamista koskevien edellytysten soveltaminen harkittaessa uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämistä Suomessa on käytännössä osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi. Selkeänä puutteena on kuitenkin se, että asiasta ei ole lainkaan säännöksiä ulkomaalaislaissa.

Vallitsevan hallintokäytännön mukaisesti, jos ulkomaalainen haluaa hakea uudella perusteella oleskelulupaa, tulee hakemus jättää tällöin Suomen edustustoon ulkomailla. Ulkomaalaisvirasto voi kuitenkin myöntää oleskeluluvan uudella perusteella, jos hakijalle voitaisiin myöntää oleskelulupa siinäkin tapauksessa, että hän olisi saapunut maahan ilman oleskelulupaa.

Oleskeluluvan myöntäminen Suomessa on vallitsevan hallintokäytännön mukaan poikkeuksellinen toimenpide ja ulkomaalaislain 20 §:ssä on määritelty ainoastaan ne erityiset edellytykset, joiden tulee täytyä, jotta oleskelulupa voidaan myöntää Suomessa. Oleskeluluvan myöntämistä ulkomailla koskevien edellytysten, kuten toimeentulovaatimusten, on samalla tullut täytyä. Lain tasolla tilanne on kuitenkin tulkinnanvarainen, koska ulkomaalaislain 20 §:ssä ei ole mainittu esimerkiksi toimeentuloedellytystä tai viitattu oleskeluluvan myöntämisedellytyksiin ulkomailla.

Hallinto-oikeudet ovatkin ratkaisukäytännössään soveltaneet ulkomaalaislain 20 §:ää itsenäisesti siten, että toimeentulovaatimusta tai mahdollisia muita kuin pykälästä itsestään ilmeneviä edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiseksi ei ole olemassa. Tulkinta on lain sanamuodon mukainen, mutta se ei ole vastannut lainsäätäjän tarkoitusta. Tämä ristiriita olisi korjattava siten, että ulkomaalaislaissa on riittävän selkeät ja yksityiskohtaiset säännökset oleskeluluvan myöntämisedellytyksistä Suomessa.

Vallitsevan hallintokäytännön mukaisesti harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä

Suomessa viisumilla tai viisumivapauden perusteella tapahtunutta maahantuloa on pidetty osoituksena siitä, että ulkomaalaisen maahantulon tarkoitus on ollut lyhytaikainen vierailu Suomessa. Ulkomaalaisen on katsottu useissa tapauksissa antaneen Suomen edustustossa tai maahantulotarkastuksessa vääriä tietoja maahantulonsa todellisesta tarkoituksesta, jos hän on pian maahantulonsa jälkeen hakenut oleskelulupaa.

Ulkomaalaisen maahantulon todellisen tarkoituksen osoittaminen siten, että hänen todella voitaisiin arvioida tahallaan antaneen virheellisiä tietoja maahantulonsa tarkoituksesta Suomen edustustossa, on yksittäistapauksessa vaikeaa.

Lupamenettely ja toimivaltaiset viranomaiset. Ulkomaalaisasetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan ensimmäistä oleskelulupaa ja ensimmäistä työlupaa on haettava siinä maassa, jossa hakija pysyvästi asuu. Valtion itsemääräämisoikeuteen kuuluu oikeus päättää siitä, millä edellytyksillä ulkomaalaiset saavat tulla valtion alueelle ja kuinka kauan he saavat siellä oleskella. Ulkomaalaisella ei ole kansainvälisen oikeuden mukaan ehdotonta, subjektiivista oikeutta saapua vieraaseen valtioon ja oleskella siellä. Hallitun maahanmuuton toteuttamiseksi periaate, jonka mukaan ensimmäinen oleskelulupa tulisi pääsääntöisesti hakea ennen maahan saapumista, on tarkoituksenmukaista säilyttää ulkomaalaislaissa.

Poikkeuksellisesti, voimassa olevan ulkomaalaisasetuksen mukaisesti, jos hakijan henkilökohtaiset olosuhteet tai työn luonne huomioon otettuna edellytys luvan hakemisesta pysyvässä asuinmaassa olisi kohtuuton, lupaa tulisi voida hakea myös siinä kolmannessa maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Vallitsevan soveltamiskäytännön mukaisesti ulkomaalainen, jonka asuinmaa sijaitsee maantieteellisesti kaukana Suomesta, on voinut mennä viisumin tai viisumivapauden perusteella johonkin kolmanteen maahan Suomen lähialueilla ja hakea oleskelulupaa kyseisessä maassa sijaitsevasta Suomen edustustosta.

Nykyisen soveltamiskäytännön mukaiset tilanteet ovat usein sellaisia, joissa hakija on saapunut Suomeen viisumin tai viisumivapauden perusteella ja hakenut oleskelulupaa

Suomessa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää Suomessa ainoastaan ulkomaalaislain 20 §:n tarkoittamissa poikkeustapauksissa, minkä takia hakija on viisumin tai viisumivapauden perusteella käynyt jättämässä oleskelulupahakemuksen Suomeen lähialueella kolmannessa maassa sijaitsevaan Suomen edustustoon. Hakija on tämän jälkeen voinut palata takaisin Suomeen odottamaan oleskelulupahakemuksen käsittelyä, jolloin soveltamiskäytäntö voi toimia keinona kiertää periaatetta, jonka mukaan ensimmäinen oleskelulupa tulisi pääsääntöisesti hakea ennen maahan saapumista. Hakija voi toisaalta jäädäkin kolmanteen maahan odottamaan oleskelulupahakemuksen ratkaisua.

Ulkomaalaislain mukaan oleskeluluvan myöntää ulkomailla oleskelevalle henkilölle pääsääntöisesti Suomen diplomaattinen edustusto tai lähetetyn konsulin virasto. Ulkomaalaisvirasto on kuitenkin toimivaltainen myöntämään oleskeluluvan ulkomaalaislain 18 c §:ssä tarkoitettun perhesiteen perusteella ja 18 §:n 4 kohdassa tarkoitettun painavan humanitaarisen syyn perusteella.

Suomen edustustoista noin 90 voi myöntää oleskeluluvan ulkomailla, mutta käytännössä oleskelulupahakemukset keskittyvät melko harvoihin edustustoihin. Käytännössä oleskelulupahakemukset ratkaisee edustuston hallinnolliseen henkilökuntaan kuuluva virkamies. Pääsääntöisesti edustustossa on yksi ja hänen varallaan toinen oleskelulupa-asioita hoitava virkailija. Ulkoasiainministeriö antaa kaikille koulutusta näistä asioista ja monilla on pitkän käytännön kokemuksen vuoksi hyvä tuntemus viisumi- ja oleskelulupa-asioista.

Sisäasiainministeriön oleskelu- ja työlupaohjeessa on määritelty tilanteet, jolloin edustustot voivat myöntää oleskeluluvan ilman Ulkomaalaisviraston lausuntoa. Muissa tapauksissa edustustot pyytävät Ulkomaalaisvirastolta lausunnon ennen oleskeluluvan myöntämistä. Ulkomaalaisviraston lausunnon huolimatta edustustot ratkaisevat itsenäisesti niiden toimivaltaan kuuluvat oleskelulupahakemukset. Niissäkin tapauksissa, joissa Suomen edustustojen ei tarvitsisi pyytää lausuntoa Ulkomaalaisvirastolta, lausunto toisinaan pyydetään.

Pysyvä oleskelulupa

Edellytykset pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi. Ulkomaalaislaissa ei ole määritelty pysyvää oleskelulupaa. Pysyvä oleskelupa myönnetään ulkomaalaislain 16 §:n mukaan ulkomaalaiselle, joka on oleskellut luvallisesti maassa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan, jollei hänen maassa oleskelunsa tarkoituksesta muuta johdu tai jollei luvan myöntämistä vastaan ole erityisiä syitä. Maassa oleskelun tarkoitusta tai erityisiä syitä ei ole kuitenkaan pykälässä tarkennettu eikä pykälässä myöskään ole viittausta ulkomaalaisasetuksen 15 §:ään, jossa pysyvän oleskeluluvan myöntämisen yleisiä edellytyksiä on tarkennettu. Voimassa olevassa laissa toteutettu säännösten järjestys ei ole selkeä.

Vallitsevan hallintokäytännön mukaisesti pysyvä oleskelulupa on evätty erityisen syyn takia lähinnä rikoksiin syyllistymisen tai rikoksista tuomitun rangaistuksen perusteella. Ulkomaalaisviraston pysyvän oleskeluluvan epäämisestä rikosten johdosta antaman ohjeen (11/010/00) mukaan niissä tapauksissa, kun syyttäjä on tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen tai tuomioistuin on jättänyt ulkomaalaisen rangaistukseen tuomitsematta, pysyvä oleskelulupa voidaan tapauskohtaisesti evätä, jos ulkomaalaisen katsotaan teollaan syyllistyneen moitittavaan käyttäytymiseen.

Pysyvän oleskeluluvan epääminen rikoksiin syyllistymisen perusteella on ollut mahdollista jopa niissä tapauksissa, joissa ulkomaalaisen on katsottu eläneen kunniallisesti aiemman kansalaisuuslain (401/1968) tarkoittamalla tavalla. Vallitseva ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö on siten johtanut siihen, että ulkomaalaiselle on voitu hakemuksesta myöntää Suomen kansalaisuus, vaikka hänelle ei ole voitu rikoksiin syyllistymisen takia myöntää pysyvää oleskelulupaa. Kesäkuun 1 päivänä 2003 voimaan tulleen kansalaisuuslain (359/2003) 13 §:ssä säädetään kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä. Säännöksen mukaan ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta Suomen kansalaisuus, jos hän hakemusta ratkaistaessa on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut viimeksi kuluneet kuusi vuotta keskeytyksettä Suomessa tai vaihtoehtoisesti yhteensä kahdek-

san vuotta, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta 15 ikävuoden täyttymisen jälkeen keskeytyksettä, hän ei ole syyllistynyt rangaistavaan tekoon eikä häntä ole määrätty lähestymiskieltoon, hän ei ole olennaisesti laiminlyönyt elatusvelvollisuuttaan tai julkisoi-keudellisia maksuvelvoitteitaan, hän pystyy luotettavasti selvittämään, miten saa toimeentulonsa ja hänellä on suomen tai ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito tai vastaavan tasoinen suomalaisen viitotakielen taito.

Lupamenettely ja toimivaltaiset viranomaiset. Ulkomaalaislain 19 §:n 3 momentin mukaan pysyvän oleskeluluvan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myöntää paikallispoliisi. Jollei paikallispoliisi katso voivansa erityisestä syystä myöntää pysyvää oleskelulupaa, sen on saatettava asia Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi. Käytännössä ulkomaalaiselle voidaan useimmissa tapauksissa myöntää määräaikainen oleskelulupa, vaikka erityiset syyt estävät pysyvän oleskeluluvan myöntämisen.

Oleskeluluvan peruuttaminen ja raukeaminen

Oleskeluluvan peruuttaminen on ollut hyvin poikkeuksellinen toimenpide. Ulkomaalaislakiin kirjattuja perusteita oleskeluluvan peruuttamiseksi on käytännössä sovellettu lähinnä harkittaessa uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämistä. Ulkomaalaislaissa ei ole erikseen määritelty uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä. Täten uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä tapahtuvassa lupaharkinnassa on käytännössä otettu huomioon oleskeluluvan peruuttamista koskevat säännökset.

Oleskelulupa raukeaa automaattisesti, kun ulkomaalaislain 22 §:n edellytykset täyttyvät. Ulkomaalaisvirasto voi kuitenkin hakemuksesta päättää, että oleskelulupa ei raukea kahden vuoden yhtäjaksoisen ulkomailla oleskelun seurauksena. Käytännössä on osoittautunut vaikeaksi se seikka, että ulkomaalaislakiin ei ole kirjattu säännöksiä siitä, kuinka kauan Ulkomaalaisvirasto voi olla ryhtymättä toimiin oleskeluluvan peruuttamiseksi. Laissa ei myöskään ole ohjausta tällaisen hakemuksen tekemisestä.

2.3.5. Työnteko

Sääntelytason alhaisuus ja säädösten aukollisuus. Työlupaa koskeva aineellinen sääntely on työlupajärjestelmän koko olemassaolon ajan sijoittunut keskeisesti asetuksiin ja asetusten nojalla annettuihin hallinnollisiin normeihin. Ulkomaalaislakien 1983 ja 1991 säätäminen ei olennaisesti muuttanut tilannetta. Sääntelytavan etuna on ollut mahdollisuus varsin yksityiskohtaisiin ja viranomaispäätöksiin joustavasti muutettaviin säännöksiin. Sääntelytavalla on kuitenkin myös haittapuolensa. Keskeisen sääntelyn sijoittuminen lakia alemmanasteisiin normeihin ei myöskään ole nykyisen perustuslain mukaista.

Ulkomaalaisen ja myös työnantajien oikeusturvan kannalta ongelmallinen on sääntelytavan epähavainnollisuus. Ulkomaalaislaissa ja -asetuksessa ei esimerkiksi määritellä työlupavelvollisuudesta vapautettua elinkeinonharjoittajaa eikä oleskeluluvan myöntämisen perusteita elinkeinonharjoittajalle. Laissa ei myöskään selvästi säädetä siitä, kuinka pitkäksi ajaksi tai kuinka laajana alaltaan työlupa myönnetään. Viranomaisten, työnantajien ja ulkomaalaisten työntekijöiden tulee etsiä tieto eri viranomaisten soveltamisohjeista. Soveltamisohjeet ovat oikeudellisesti julkisia asiakirjoja, mutta käytännössä usein hankalasti muiden kuin viranomaisten saatavilla.

Sääntelytavan pirstaleisuus ja monitasoisuus on ongelmallista hyvän hallinnon kannalta. Hakemuksia käsittelevien virkamiesten ja varsinkin työlupa-asiakkaiden on vaikea pysyä ajan tasalla päätöksen tekemisen kannalta olennaisista, eri asiakirjoissa sijaitsevista normeista ja niiden velvoittavuudesta.

Työluvan ja oleskeluluvan suhde ja viranomaisten toimivalta. Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan työlupa on kytketty oleskelulupaan. Oleskelu- ja työluvan myöntämisestä päätettäessä työlupalausunto muodostaa yhden perusteen muiden perusteiden joukossa osana lupaviranomaisen suorittamaa maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten kokonaisharkintaa. Koska työluvan ja oleskeluluvan myöntäminen harkitaan yhtenä kokonaisuutena, työluvan myöntämisspäätökseen vaikuttavat työntekoon liitty-

vien edellytysten lisäksi myös muut, erityisesti turvallisuuteen liittyvät seikat. Viranomaiskäytännön mukaan työlupaharkinnassa on kuitenkin pitäydytty vain työntekoon liittyvien seikkojen arviointiin. Rajaus on kuitenkin jossain määrin keinotekoinen ja johtanut siihen, että osa perusteista ei tule minäkään viranomaisen arvioitavaksi. Rajaus ei myöskään ole täysin johdonmukainen, koska työvoimatoimistot yleisesti ottavat kantaa esimerkiksi siihen, miten työnteko sopii ulkomaalaisen mahdollisesti olemassa olevaan maassa oleskelun perusteeseen, kuten opiskeluun.

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaiset viranomaisten monimutkaiset toimivallat aiheuttavat käytännössä ongelmia. Jos maahan tulevaa ulkomaalaista koskeva työlupalausunto poikkeaa työnantajan lausuntohakemuksesta, työvoimatoimiston on perusteltava lausunto työnantajalle. Lisäksi työvoimatoimiston on perusteluissaan ennakolta varauduttava siihen, että työlupalausunto poikkeaa ulkomaalaisen myöhemmin tekemästä työlupahakemuksesta. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi silloin, kun työlupalausunnossa esitetään työnantajakohtaista työlupaa, mutta ulkomaalainen hakee ammattialakohtaista työlupaa. Ulkomaalaislain mukaan edustusto ei voi myöntää työlupaa laajempaan kuin mitä työvoimatoimisto on esittänyt. Ellei työvoimatoimisto ole perustellut työnantajakohtauutta, ulkomaalainen ei käytännössä saa hakemuksestaan poikkeavalle päätökselle mitään perustelua. Työvoimatoimiston perustelujen tulisi edelleen olla riittävän informatiivisia työluvan myöntävälle viranomaiselle, jotta tämä olisi selvillä siitä, mikä seikka lausunnossa on ratkaistu työntekoon ja mikä turvallisuuteen liittyvin edellytyksin. Nykyinen viranomaistoimivaltojen jako vaikeuttaa siten hyvän hallinnon mukaisten perustelujen esittämistä.

Myös ulkomaalaislain säännösten noudattamisen valvonnan ja työluvan ehtojen valvonnan osalta viranomaisten toimivallat ovat jonkin verran epäselvät. Työsuojeluviranomainen valvoo työluvan ehtojen toteutumista osana normaalia valvontatoimintaansa. Ulkomaalaislain säännösten noudattamisen, esimerkiksi työluvan olemassaolon valvonta on säädetty Ulkomaalaisvirastolle, poliisille,

rajavartioloitokselle ja tulliviranomaisille. Työsuojeluviranomainen ei ole ulkomaalaislain säännösten noudattamista valvova viranomainen. Työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 24 §:n edellytyksin työsuojeluviranomaiselle on kuitenkin säädetty ulkomaalaislain säännösten noudattamisen valvonnan alueelle ulottuvia tehtäviä. Työsuojeluviranomaisella on velvollisuus tehdä ilmoitus viralliselle syyttäjälle todennäköisin perustein epäilemästään työluparikoksesta. Mainitun säännöksen nojalla työsuojeluviranomaiselle on lisäksi varattava tilaisuus olla läsnä tai tulla kuulluksi työluparikosta selvitetäessä ja siitä tuomittaessa silloinkin, kun työsuojeluviranomaisella ei ole asiassa mitään intressiä. Toisaalta silloin, kun on kyse ulkomaalaisrikkomuksesta tai työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta, työsuojeluviranomaiselle ei ole säädetty oikeutta olla läsnä tai tulla kuuluksi, vaikka näihinkin rikoksiin saattaa liittyä ulkomaalaisen työehtojen laiminlyöntiä.

Työlupamenettelyn epäkohdat. Työlupalausuntohakemuksen sekä oleskelu- ja työlupahakemuksen käsittely on normaalia hallintomenettelyä, johon soveltuvat voimassa olevat hallintomenettelyä koskevat säännökset ja oikeusperiaatteet. Käytännössä työlupamenettely ei kuitenkaan aina ole vastannut hyvän hallinnon ja asianmukaisen viranomaismenettelyn vaatimuksia. Eduskunnan oikeusasiamies on usein kiinnittänyt huomiota oleskelu- ja työlupahakemusten käsittelyssä ilmenneisiin menettelyllisiin epäkohtiin, kuten muun muassa puutteisiin asianosaisen kuulemisessa, neuvomisessa ja opastuksessa sekä perustelujen esittämisessä.

Työlupien myöntämiskäytännöt ovat usein ulkomaalaislain säännösten tarkoitusta tiukempia. Vaikka ulkomaalaislain säännöksen ja perustelujen mukaan tarkoituksena on työluvan myöntäminen vähintään yhdeksi vuodeksi ja määrätyleisille ammattialalle, työlupa on yleisimmin myönnetty työnantajakohtaisena ja enintään yhdeksi vuodeksi. Niihinkin tehtäviin, joihin työmarkkinoilla ei ole ollut saatavissa työvoimaa, on voitu antaa kielteinen työlupalausunto.

Keskeisten määritelmien puuttuminen laista ja tämän aiheuttama epävarmuus tuottavat usein turhia työlupahakemuksia ja päätöksiä.

Määritelmän puuttumisen takia esimerkiksi monilta elinkeinonharjoittajilta edellytetään työlupaa ”varmuuden vuoksi” ja siten turhaan kuormitetaan viranomaiskoneistoa ja aiheutetaan haittaa elinkeinotoiminnan harjoittamiselle. Vastaavanlainen epävarmuus työluvan tarpeesta vallitsee myös ulkomaalaisten opiskelijoiden työharjoittelun suhteen.

Työluvan käsittelyajasta on usein kanneltu eduskunnan oikeusasiamiehelle. Vaikka varmaa tilastotietoa koko hakumenettelyyn kuluva ajasta ei tällä hetkellä ole mahdollista saada, voidaan yleisesti arvioida, että työlupapäätöksen saaminen kestää nopeimmillaan joitain viikkoja ja hitaimmillaan useita kuukausia. Käsittelyaikaa pitkittäviä tekijöitä on useita, kuten tarve hankkia lisäselvityksiä ja viivästys niiden toimittamisessa, hakemuksen käsittely vaihteittain eri viranomaisissa, keskeisten viranomaisten, kuten Ulkomaalaisviraston ja suurten työvoimatoimistojen ruuhkautuminen sekä lausuntojen pyytäminen silloinkin, kun ulkomaalaislaki ja -asetus eivät sitä edellytä. Ulkomaalaisvirastossa hakemusten käsittelyä on pyritty nopeuttamaan työmenetelmiä kehittämällä. Edelleen merkittävä hakemuksen käsittelyä pitkittävä syy on se, että osa hakemuksista ja lausunnoista lähetetään prosessin eri osapuolten välillä kirjepostissa, edustustojen ja Ulkomaalaisviraston välillä telekopioina ja osin kuriiripostissa. Prosessi on kuitenkin edelleen hidas ja voi joissain tapauksissa aiheuttaa työnantajalle tuotannollisia menetyksiä.

Työlupapäätösten ennustettavuus ei ole tyydyttävää. Selvää on, että epäyhdenmukaisten ja epäjohdonmukaisten ratkaisujen riski jossain määrin aina liittyy hajautettuun viranomaismenettelyyn. Työministeriön vuonna 1999 teettämän selvityksen mukaan työvoimatoimistojen työlupalausunnot kuitenkin vaihtelivat samanlaisissa tapauksissa voimakkaasti syistä, joilla ei ollut perusteltua yhteyttä paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin. Myös edustustojen ja kihlakunnan poliisilaitosten toisistaan poikkeavat käytännöt voivat vähentää työlupapäätösten yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta.

Kilpailun lisääntyessä työnantajien työvoiman tarpeet kytkeytyvät yhä nopeammin vaihtuviin markkinasykleihin. Työlupapäät-

tösten vähäinen ennustettavuus yhdistettynä hakemusten pitkään käsittelyaikaan vaikeuttaa työnantajan pitkän aikavälin henkilöstösuunnittelua ja vähentää halua panostaa työssä olevan ulkomaisen henkilöstön kouluttamiseen ja työyhteisön kehittämiseen. Maassa olevalle ulkomaalaiselle epävarmuus työlupapäätöksen sisällöstä heijastuu koko perheeseen, jonka oleskeluluvat riippuvat päähakijan työluvasta.

Työlupalausuntojen yhdenmukaistamiseksi ja johdonmukaistamiseksi ja käsittelyn nopeuttamiseksi työministeriö on huhtikuussa 2001 uudistanut työlupalausuntomenettelyn ohjausta ja ottanut käyttöön valtakunnalliset ja alueelliset linjaukset työvoimatoimistojen tueksi. Hallinnonalakohtaisten menettelyuudistusten vaikutusta työlupamenettelyn kokonaisuuteen vähentää työlupa-asioiden liittyminen kunkin viranomaistahon, ulkoasiainhallinnon, sisäasiainhallinnon ja työhallinnon omaan toimintakokonaisuuteen. Voidaan arvioida, että paikallistasolle hajautettuun, monihallinnolliseen työlupa-asioiden käsittelyyn ei nykyisin liity tehokasta eri hallinnalojen rajat ylittävää koordinaatiota. Myös työlupamenettelyn tehokas työvoimapolitiittinen ohjaus on vaikeaa.

Yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa. Työhallinnon alueelle sijoituvilta osin työlupajärjestelmä on osa työvoimapolitiikan kokonaisuutta ja siten kuuluu kolmikantayhteistyön piiriin. Kun työlupalausunnat vielä antoi työministeriö, työlupa-asioita käsiteltiin kolmikantaisesti työvoimapolitiittisen neuvottelukunnan työlupajaostossa. Sen jälkeen kun työlupalausunnat voimassa olevalla vuoden 1991 ulkomaalaislailla ja 1994 ulkomaalaisasetuksella hajautettiin työministeriöstä työvoimatoimistoihin, kolmikantayhteistyötä on työlupien osalta harjoitettu vain satunnaisesti lähinnä yksittäisiä hakemuksia ratkaistaessa työvoimatoimiston ja paikallisen ammattiliiton välillä. Työlupalausuntomenettelyn uudistuksen yhteydessä huhtikuusta 2001 lähtien työministeriö on ohjeistanut työvoima- ja elinkeinokeskusten työvoimaosastoja laatimaan alueellisia työlupalinjauksia ja käsittelemään ne keskusten yhteydessä toimivissa kolmikantaisissa neuvottelukunnissa. Puutteena voidaan kuitenkin pitää sitä, että voimassa olevaan sääntelyyn ei sisälly sään-

nöksiä työlupiin liittyvän kolmikantayhteistyön muodoista, menettelyistä eikä tavoitteista.

Työlupien rekisteröinti, tilastointi ja tiedonkulku viranomaisten välillä. Työlupa-asioissa ulkomaalaisrekisteriä käyttää tällä hetkellä lähinnä Ulkomaalaisvirasto ja poliisi. Työvoimaviranomaiselle ei ole luotu käytöyhteyttä ulkomaalaisrekisteriin. Työvoimatoimistojen lausunnot on tehty käsin käytännössä ilman tilastointia huhtikuun alkuun 2001 asti, jolloin työministeriö otti käyttöön erillisen tilastosovelluksen. Työlupalausunnoista ei kuitenkaan välity tietoja ulkomaalaisrekisteriin. Myös edustustojen tekemät oleskelu- ja työlupapäätökset tallentuvat erilliseen tietokantaan. Tietokannasta tiedot siirretään ulkomaalaisrekisteriin vuosittain jälkikäteen. Ulkomaalaisrekisteriä tulisikin työlupa-asioissa hyödyntää nykyistä tehokkaammin.

Ulkomaalaisrekisterin vajaakäytön ja teknisten ongelmien takia tilastoaineisto työlupahakemuksista, työlupalausunnoista, hakemusten käsittelystä ja työlupapäätöksistä on usein puutteellista. Esimerkiksi tilastotietoja työlupien työmarkkinaperusteista, kuten työlupalausuntojen ehdoista, rajoituksista ja perusteluista tai ulkomaisen työvoiman jakautumisesta toimi- ja ammattialoittain ja eri maan alueille tai ulkomaisen työvoiman ikä- ja ammattirakenteesta ei ole käytännössä lainkaan saatavissa.

Eri viranomaisilla on ulkomaalaisasetuksen 29 §:ään perustuva velvollisuus omaaloitteisesti ilmoittaa eräitä tietoja toisilleen. Työsuojeluviranomaisen tietojensaantioikeudesta työnantajalta säädetään työsopimuslain 13 luvun 12 §:ssä ja työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 4 §:ssä. Poliisia lukuun ottamatta työlupajärjestelmään osallisilla viranomaisilla ei sen sijaan ole kattavaa oikeutta tarvitessaan saada tietoja toiselta viranomaiselta. Esimerkiksi työvoimatoimistolla tai työsuojeluviranomaisella ei ole oikeutta saada veroviranomaiselta tai Eläketurvakeskukselta tietoja siitä, onko työnantaja vastannut työnantajavelvoitteistaan valtiolle. Tiedot on tullut pyytää työnantajalta itseltään. Tietojensaantioikeutta ei myöskään ole ollut työvoimatoimiston ja työsuojeluviranomaisen välillä.

Tätä ei voida pitää tyydyttävänä valvonnan tehokkuuden ja hakemuksen käsittelyn nopeuden kannalta.

Valvonta ja seuraamukset. Työsuojeluviranomaisen suorittaman valvonnan asiakasaloitteisuus on ongelmallista erityisesti muiden kuin indispositiivisten säännösten valvonnassa. Työpaikan menettämisen ja maasta poistamisen pelossa ulkomaalaiset työntekijät eivät useinkaan käännä työsuojeluviranomaisen puoleen. Monet työntekijät eivät ota yhteyttä työsuojeluviranomaiseen ennen kuin palkkasaatavia on kertynyt tuhansia euroja tai kun heitä uhkaa maasta poistaminen palkkaa saamatta. Säännösten ja työehtosopimusten alittavat työsuhteen ehdot voivat myös perustua työntekijän ja työnantajan keskinäiseen yhteisymmärrykseen.

Työmarkkinajärjestöjen mahdollisuudet valvoa työehtoja ovat rajoitetut erityisesti heikommin järjestäytyneillä työaloilla ja työpaikoilla. Työpaikoilla ja työaloilla, joissa järjestäytymisaste on korkea, työmarkkinajärjestöt pystyvät paremmin seuraamaan kaikkien työpaikan työntekijöiden työehtoja ja harjoittamaan myös työluvalla työskentelevien työsuhteeseen kuuluvien etuuksien ja oikeuksien valvontaa.

Työluvan ehtojen valvonnassa työvoimatoimistoilla on keskeinen rooli. Ongelmana on valvonnan ennakkollisuus. Lausuntomakkeessa työsuhdetta koskevat tiedot voidaan ilmoittaa harhaanjohtavasti. Työluvan ehtojen valvonta on tehokasta lähinnä vain silloin, kun ulkomaalainen hakee jatkotyölupaa oltuaan saman työnantajan palveluksessa. Tällöin työvoimatoimisto voi pyytää tositteet maksetuista palkoista ja muista työnantajasuorituksista ja ottaa saamansa selvityksen huomioon antaessaan lausunnon jatkotyöntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä. Tällaisen selvityksen edellyttämiseen työvoimatoimistolla ei kuitenkaan ole laissa olevaa perustetta.

Työluvan ehtojen valvonnan epäkohdat ovat voineet antaa mahdollisuuden ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön ja perusteettoman kilpailuedun hankkimiseen työsuhteen ehtojen vähimmäistaso alittamalla. Esiin tulleet epäkohdat ovat olleet omiaan vaikuttamaan ulkomaalaisen työvoiman käyttöön liittyviin asenteisiin. Mielikuvat halpa-

työvoiman käytöstä ja työsuhteiden ehtojen polkemisesta ovat heikentäneet luottamusta työ lupajärjestelmän toimivuuteen sekä mahdollisesti myös kärjistäneet asenteita ulkomaalaisia kohtaan.

Oikeusturva. Poliisin ja Ulkomaalaisviraston työ lupapäätöksiin on voinut hakea muutosta valittamalla 1 päivästä toukokuuta 1999 alkaen. Tähän mennessä valituksia on ratkaistu muutamia kymmeniä, pääosin Helsingin hallinto-oikeudessa. Asiaryhmän uutuu den takia hallinto-oikeuksien ratkaisulinja ei ole vielä vakiintunut. Kuitenkin myös monimutkainen sääntely on saattanut hidastaa ratkaisulinjan vakiintumista. Esimerkiksi valitus statusmerkinnästä on hallinto-oikeuksissa tapausittain otettu tutkittavaksi tai jätetty tutkimatta. Vaikka ulkomaalaisen oikeudet Suomessa keskeisesti riippuvat statusmerkinnästä, ulkomaalaisasetuksen sanamuodon perusteella on voitu tulkita, että kyse ei ole hallintolainkäyttölaissa tarkoitusta valituskelpoisesta päätöksestä.

Toimintaympäristön muutos. Työvoiman ikärakenteen muutoksen on eri tutkimuksissa arvioitu johtavan Suomessa noin 70 000 työpaikan vuosittaiseen avautumiseen vuosina 2000—2010. Samanaikaisesti työmarkkinoille vuosittain tulevien ikäluokkien kooksi on arvioitu noin 60 000 henkilöä. Vuoden 2010 jälkeen työikäisen väestön määrä kääntyy 0,5 %:n laskuun vuodessa. Työikäisen väestön työvoimasta poistuman vaikutus työvoiman saatavuuteen riippuu tulouden ja työmarkkinoiden kehityksestä ja siitä, kuinka paljon työllisyysastetta onnistutaan nostamaan.

EU:n laajeneminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin tulee ilmeisesti muun ohella vaikuttamaan työvoiman tarjontaan unionin jäsenvaltioissa. Laajenemisen vaikutuksia työvoiman liikkuvuuteen arvioineen työryhmän mukaan Suomen nettomaahanmuutto nousisi samalle tasolle kuin 1990-luvun alkupuolella, jolloin maahanmuutto Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen viimeksi oli korkeimmillaan. Tämän suuruusella muuttoliikkeellä ei ole vaikutuksia Suomen väestörakenteeseen tai työpaikkoihin yleisesti. Työvoiman vapaan liikkuvuuden rajoittamista koskevien määräaikojen umpeuduttua uusien jäsenmaiden kansalaiset eivät enää ole työntekijän oles-

kelulupajärjestelmän piirissä. Lisääntynyt työvoiman tarjonta työmarkkinoilla tulisi huomioiduksi harkittaessa luvan myöntämistä luvanvaraiselle työvoimalle.

Ulkomaisella työvoimalla ei pitkällä aikavälillä voida ratkaista kansallisten työmarkkinoiden rakenteellisia ongelmia. Sen sijaan uudistamalla luvanvaraisen työnteon järjestelmää esityksen mukaisesti voitaisiin edistää työmarkkinoiden toimivuutta, erityisesti tukea työvoiman saatavuutta. Pitkällä aikavälillä ulkomaisen työvoiman saatavuudesta huolehtiminen edellyttäisi luvanvaraisen työnteon järjestelmältä kykyä aikaisempaa suurempien määrien tehokkaaseen ja joustavaan hallintaan.

2.3.6. Kansainvälinen suojelu

Turvapaikan antaminen. Ulkomaalaislain 30 § rakentuu siten, että siinä todetaan ensin turvapaikan antamisen edellytykset ja pykälän 2 momentissa tilanteet, jolloin turvapaikka kuitenkin voidaan jättää myöntämättä, vaikka edellytykset täyttyisivätkin. Pykälän 1 momentti on kirjoitettu vastaamaan pakolaisopimuksen mukaisen pakolaisaseman myöntämisen edellytyksiä.

Pykälän 2 momentissa määritellään viisi tapausta, jolloin turvapaikka voidaan jättää antamatta. Säännös ei ole sisällöltään täysin johdonmukainen. Momentin 1 ja 2 kohtia sovellettaessa henkilö täyttää pakolaisuuden edellytykset, mutta ei saa pakolaisasemaa. Momentin 3-5 kohtia sovellettaessa ulkomaalainen sen sijaan voidaan käännäyttää maasta, koska hän voi saada suojelua toisessa turvallisessa valtiossa. Jälkimmäisiä tilanteita varten laissa on nykyään omat säännöksensä, joten ne voitaisiin poistaa turvapaikan antamista koskevasta pykälästä.

Momentin 1 ja 2 kohtia sovellettaessa on vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan ulkomaalaiselle myönnetty oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, jos 31 §:n edellytykset ovat täyttyneet.

Pakolaisopimuksen 1 artiklan D kohdan mukaan sopimusta ei sovelleta henkilöihin, jotka saavat suojelua tai avustusta muilta Yhdistyneiden kansakuntien (YK) elimiltä tai toimistoilta kuin pakolaisasiain päävaltuute-

tulta. Ulkomaalaislain 30 §:n 2 momenttiin ei ole sisällytetty 1 artiklan D kohtaa vastaavaa säännöstä. Käytännössä 1 artiklan D-kohdalla on ollut merkitystä palestiinalaisten hakijoiden osalta. Ulkomaalaislain turvapaikan antamista koskevaan säännökseen tulisi sisällyttää 1 artiklan D kohtaa vastaavat säännökset.

Suojelun tarve ja toissijainen suojelu. Suojelun tarpeen perusteella myönnettävä oleskelulupa annetaan ulkomaalaiselle, joka ei täytä pakolaisuuden määritelmää, mutta joka on kansainvälisen suojelun tarpeessa (toissijainen suojelu).

Toukokuun 1 päivänä 1999 voimaan tulleen ulkomaalaislain muutoksen jälkeen oleskelulupa voidaan myöntää Suomessa suojelun tarpeen perusteella tai sillä perusteella, että oleskeluluvan epäminen on ilmeisen kohtuutonta.

Oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi myönnetään henkilölle, jota ei voida palauttaa kotimaahansa siellä vallitsevien olosuhteiden vuoksi tai jonka kotimaahansa palauttaminen voisi merkitä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan rikkomista.

Useimmissa EU:n jäsenvaltioissa on nykyään toissijaista suojelua tarkoittavia oleskelulupia, joita käytetään täydentämään pakolaisopimuksen nojalla myönnettävää suojelua. Eri maat myöntävät lupia eri perusteilla, eikä yhteisistä määritelmistä ole sovittu. Näiden toissijaisen suojelun perusteella myönnettävien lupien merkitys kasvaa koko ajan. Useiden jäsenvaltioiden kokemuksen mukaan oleskelulupa voidaan yhä useammin myöntää toissijaiseen suojeluun liittyvillä perusteilla.

UNHCR:n täydentäviä suojelumuotoja koskevassa vuodelta 2001 olevassa asiakirjassa on tehty jakoa kansainvälisen suojelun ja yksilöllisten inhimillisten tekijöiden välillä. Kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupa voitaisiin myöntää ainakin seuraavissa tilanteissa:

- maassa vallitseva väkivalta ja aseellinen selkkäus
- vaino muista kuin pakolaisopimuksessa tarkoitetuista syistä
- ihmisoikeuksien rikkominen
- yleinen tilanne kotimaassa
- sukupuoleen liittyvät ongelmat

- ympäristökatastrofit

Kun vaino perustuu sukupuoleen liittyviin erityispiirteisiin, asiaan yleensä liittyy muita syitä ja varsinaisena vainon syynä on muu kuin sukupuoli. Esimerkiksi naisiin kohdistuvana seksuaalisena väkivaltana ilmenevät oikeudenloukkaukset voivat johtua poliittisesta mielipiteestä, uskonnosta tai kansallisuudesta. Oikeudenloukkausten syynä voi joskus olla myös naiseus sinänsä. Tämän vuoksi sovellettavaksi ulkomaalaislain säännökseksi voi tulla käytännössä toissijainen suojele.

Kohtuuttomuusperusteet voisivat taas kattaa seuraavat tilanteet:

- palauttaminen on mahdotonta, koska kulkuyhteyksiä ei ole tai kotimaata kieltäytyy ottamasta vastaan
- hakijan terveyden liittyvät seikat
- päätöksenteon hitaus
- perheiden erityistarpeet
- pakottavat humanitaariset syyt
- ilman huoltajaa tulevat alaikäiset
- palauttamisen kohtuuttomuus.

Voimassa olevassa lainsäädännössä suojelelun tarve -oleskeluluvan voidaan katsoa kattavan varsin hyvin tilanteet, joissa toissijaisen suojelelun antaminen voisi tulla kyseeseen. Nykyinen lainsäädäntö tarjoaa hyvät perusteet toissijaisen suojelelun antamiselle eikä muutostarpeita näyttäisi olevan.

Komissio on antanut syksyllä 2001 direktiiviehdotuksen koskien pakolaisuuden määrittelyä. Direktiiviehdotuksen 15 artiklan mukaan toissijaista suojelelun voitaisiin antaa, jos hakija ei voi palata kotimaahansa, koska hän pelkää kotimaassaan: 1) kidutusta tai epäinhimillistä ja halventavaa rangaistusta, 2) vakavia ihmisoikeusloukkauksia tai 3) järjestelmällisestä väkivallasta hänen hengelleen, terveydelleen tai vapaudelleen aiheutuvaa vakavaa uhkaa.

Vuonna 1999 voimaan tulleen suojelelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan sisältö ja rajaus kohtuuttomuuslupa vaikuttaa edellä kerrotun perusteella johdonmukaiselta. Suojelelun tarpeen perusteella myönnettävässä oleskeluluvassa on kyse kotimaan poliittisiin ja ihmisoikeusolosuhteisiin liittyvistä arvioinneista. Sen sijaan kohtuuttomuustilanteissa ei merkitystä samalla tavalla ole tällaisilla olosuhteilla vaan oleske-

lulupa voidaan myöntää demokraattisesta oikeusvaltiostakin tulleelle.

Turvapaikkamenettelyt. Ulkomaalaislaissa olevat nopeutetut turvapaikkamenettelyt on otettu käyttöön 10 päivänä heinäkuuta 2000 voimaan tulleella lailla. Saatujen tilastotietojen perusteella voidaan todeta, että nopeutetut turvapaikkamenettelyt ovat vähentäneet turvallisista alkuperä- ja turvapaikkamaista tulevien hakemusten ja uusintahakemusten määrää. Ongelmia hakijoiden oikeusturvan kannalta ei ole ilmennyt. Turvallisen alkupe-
rämaan ja turvallisen turvapaikkamaan arviointi yksittäistapauksessa perustuu aina kun-
kin hakijan esittämiin henkilökohtaisiin seik-
koihin. Voimassa olevan lain 33 a §:n ja 33 b §:n säännösten sanamuoto edellyttää, että maata voidaan pitää turvallisena nimen-
omaan kyseiselle hakijalle.

Vähemmistövaltuutetun kuuleminen. Voimassa olevan lain 33 §:n 2 momentin kuulemissäännös säädettiin vuonna 1991, jolloin muutoksenhakuoikeus turvapaikkapäätöksestä oli rajoitettu. Vähemmistövaltuutetun kuuleminen yksittäisen turvapaikkahakemuksen johdosta ei ole hakijan oikeusturvan kannalta välttämätöntä, sillä ulkomaalaislain oikeusturvamekanismit ovat ilman sitäkin riittävät. Vähemmistövaltuutetun kuuleminen nykyisessä muodossa on myös omiaan osaltaan pidentämään turvapaikkamenettelyn kestoa.

Uusintahakemusten käsittely. Ulkomaalaislain 34 c §:n mukaan Ulkomaalaisvirasto voi hylätä turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen sekä samalla päättää käännyttämisestä, jos ulkomaalainen, joka edelleen oleskelee Suomessa, tekee uuden hakemuksen sen jälkeen kun hän on Ulkomaalaisvirastolta tai hallintotuomioistuimelta saanut kielteisen päätöksen aikaisempaan hakemukseensa, ja uusi hakemus ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Uuden hakemuksen tekeminen ei myöskään lykkää aikaisemman käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa.

Tulkintaongelmia on aiheuttanut, mitä tarkoitetaan 34 c §:n viimeisellä lauseella. Lain sanamuoto viittaa siihen, että aikaisempi käännytyspäätös voitaisiin panna täytäntöön ennen kuin Ulkomaalaisvirasto on ratkaissut vireillä olevan toisen turvapaikkaha-

kemuksen. Toisen tulkin mukaan toisen turvapaikkahakemuksen vireille tulon jälkeen täytäntöönpano olisi mahdollista vasta Ulkomaalaisviraston hylättyä toisen turvapaikkahakemuksen. Lain 1 momentin alussa puhutaan käännyspäätöksen tekemisestä, mikä näyttäisi antavan jälkimmäisen tulkitamamahdollisuuden. Toisaalta jos tarkoitus on ollut, että ennen Ulkomaalaisviraston päätöstä poliisi voisi panna täytäntöön aikaisemman käännyspäätöksen, voi kysyä, miksi tehdään uusi käännyspäätös ulkomaalaisesta, joka ei ole enää maassa.

On esitetty, että turvapaikanhakijan poistaminen maasta ennen ensimmäisen asteen päätöksentekoa on kyseenalainen yleisesti hyväksytyin periaatteen kanssa, että turvapaikkahakemukset käsittelee yksi keskushallinnon asiantuntijaviranomainen. Voidaan kysyä, missä määrin paikallispoliisi pystyy ottamaan kantaa siihen, onko uudistetussa hakemuksessa esitetty uusia asian kannalta vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, kun tämä edellyttää vertaamista aikaisemman hakemuksen yhteydessä esitettyyn aineistoon.

Turvapaikkatutkinnassa noudatettavat yleiset periaatteet. Ulkomaalaislain 32 a §:ssä säädetään turvapaikkatutkinnassa noudatettavista yleisistä periaatteista. Säännöksen mukaan turvapaikkaa tai suojelun tarpeen perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos. Ulkomaalaisvirasto tai poliisi suorittaa varsinaisen turvapaikkakuulustelun.

Voimassa olevaan lakiin ei ole kirjattu pakolaisoikeudessa noudatettavaa yleistä periaatetta, jonka mukaan hakijan on kerrottava totuus ja avustettava kaikin tavoin tapauksen käsittelijää selvittämään tapaukseensa liittyviä seikkoja. Lisäksi hakijan on yritettävä esittää lausuntonsa tueksi kaikki mahdollinen todistusaineisto. Tapauksen käsittelijän on puolestaan yritettävä käyttää kaikkia mahdollisia keinoja selvittää tapauksen tosiseikat. Käsittelijän on arvioitava hakijan uskottavuutta ja tosiseikkoja. Jos asia jää epäselväksi selvitystyön jälkeen, asia ratkaistaan hakijan eduksi, jos hakijan kertomus vaikuttaa uskottavalta eikä päinvastaiseen menettelyyn ole syytä. Tällöin on kyseessä pakolaisoikeudessa noudatettavan niin sanotun

benefit of the doubt -periaatteen soveltaminen.

Periaatetta voidaan soveltaa esimerkiksi silloin, kun hakijan henkilöllisyys on jäänyt epäselväksi. Epäselvä henkilöllisyys vaikeuttaa hakemusten käsittelyä ja asioiden selvittämistä. Benefit of the doubt -periaate sisältää pakolaisoikeudessa noudatettavan yleisen todistustaakkaperiaatteen, jonka kirjaaminen lakiin voisi helpottaa paitsi arvioitaessa epäselvän henkilöllisyyden merkitystä myös yleisesti arvioitaessa ja ratkaistessa hakemuksia.

Ulkomaalaisvirasto on pyrkinyt soveltamaan periaatetta käytännössä. Myös Helsingin hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään soveltanut periaatetta, vaikkakaan siihen ei ole nimenomaisesti viitattu päätöksissä.

Pakolaiskiintiö ja painavasta humanitaarisesta syystä myönnettävä oleskelulupa. Voimassa olevan lain 18 §:n 4 kohdan mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää ulkomailla olevalle henkilölle, jos painava humanitaarinen syy puoltaa luvan myöntämistä. Lain 19 §:n mukaan oleskeluluvan painavan humanitaarisen syyn perusteella ja pakolaiskiintiön puitteissa Suomeen otettavalle henkilölle myöntää Ulkomaalaisvirasto. Hallituksen esityksen (50/1998 vp) mukaan 18 §:n 4 kohta on tarkoitettu oleskeluluvan myöntämisen perusteeksi yksittäisissä tapauksissa, joissa tehdään erillinen päätös hakijoiden ottamisesta Suomeen. Poliittiselta taholta tuleva ohjaus ei kuitenkaan ilmene lakitekstistä ja lainkohdista tulee se virheellinen kuva, että Ulkomaalaisvirasto voisi myöntää oman harkintansa perusteella yksittäisiä painavaan humanitaariseen syyhyin perustuvia oleskelulupia.

Kiintiöpakolaisten lisäksi voi ilmetä tarvetta ottaa ulkomailta erinäisiä ryhmiä tai yksittäisiä henkilöitä mitä erilaisimmissa tilanteissa. Kun tällaisten tilanteiden arviointi ennakolta on mahdotonta, ei liene aiheellista pyrkiä säätämään lakiin tarkempia edellytyksiä oleskelulupien myöntämiselle humanitaarisista syistä. Laissa tulisi kuitenkin säätää menettelystä ja toimivallasta, jota tällaisissa tilanteissa tulisi soveltaa. Tarvetta nykyisen kiintiömenettelyä ja humanitaarisista syistä myönnettävää oleskelulupaa koskevan menettelyn muuttamiselle ei ole, mutta menet-

tely tulisi sisällyttää lakiin, jolloin poliittinen ohjaus Ulkomaalaisviraston myöntämän luvan taustalla ilmenisi myös laista.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 35 §:n mukaan pakolainen on muun muassa ulkomaalainen, joka on saanut oleskeluluvan kiintiön puitteissa Suomeen otettuna pakolaisena. Kaikki kiintiön puitteissa Suomeen otetut henkilöt eivät kuitenkaan täytä turvapaikan myöntämiseksi asetettuja edellytyksiä. UNHCR käyttää kiintiövalinnoissa ilmausta pakolainen myös niistä henkilöistä, jotka eivät täytä pakolaissopimuksen mukaisia pakolaisaseman edellytyksiä. Pakolaisaseman edellytyksiä täyttäviä henkilöitä ei ole tarjolla riittävästi täyttämään koko pakolaiskiintiötä. Nykyinen lainsäädäntö johtaa eriarvoisuuden turvapaikkaa turvapaikkamennettelyssä hakevien ja kiintiön puitteissa Suomeen otettujen henkilöiden välillä. Pitäisi voida lähteä siitä, että jokainen Suomessa pakolaisaseman ja pakolaisen matkustusasiakirjan saanut täyttää pakolaissopimuksen 1 artiklan edellytykset. Yhdenvertaisuuden vuoksi tulisi pakolaisaseman saamisen edellytysten olla yhtäläiset riippumatta siitä, onko henkilö saapunut Suomeen omatoimisesti turvapaikanhakijana vai kiintiön puitteissa otettuna henkilönä. Automaattisesta pakolaisaseman myöntämisestä kiintiössä Suomeen saapuneille ulkomaalaisille voitaisiin luopua, jolloin lakiin tulisi lisätä mahdollisuus myöntää kiintiössä otetulle henkilölle oleskelulupa myös suojelun tarpeen perusteella.

Pakolaisaseman peruuttaminen. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa ei ole pakolaisaseman peruuttamista koskevia säännöksiä. Lain 21 §:ssä säädetään oleskeluluvan peruuttamisesta ja lain 36 §:ssä pakolaisuuden lakkaamisesta. Käytännössä on sovellettu molempia lainkohtia tilanteisiin, joissa on käynyt ilmi, ettei ulkomaalaiselle olisi tullut myöntää pakolaisasemaa. Lain 21 §:n ja 36 §:n soveltaminen silloin, kun pakolaisaseman oikeellisuutta on syytä harkita uudelleen, on kuitenkin epäselvää, ja pakolaisaseman peruuttamista koskevan sääntelyn puuttaminen on osoittautunut hallintokäytännössä ongelmalliseksi. Tilanteen selkiyttämiseksi pakolaisaseman peruuttamisen edellytyksistä ja toimivallasta peruuttamis päätök-

sen tekemiseen tulisi säätää laissa.

Pakolaisen maasta karkottaminen. Ulkomaalaislain 40 §:n 2 momentin mukaan pakolaisen saa karkottaa vain, jos siihen on kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen perustuva erityinen syy taikka jos hänet on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja tuomio on saanut lainvoiman. Lain 41 §:n 2 momentin mukaan ketään ei karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua 30 tai 31 §:ssä tarkoitettujen kohtelun kohteeksi eikä alueelle, josta hänet voidaan lähettää sellaiselle alueelle. Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan 31 §:n mukaan myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella silloin, kun häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei sinne voi palata. Ulkomaalaislain 38 §:n mukaan ketään ei saa käännäyttää alueelle, jolla hän voi joutua 30 § tai 31 §:ssä tarkoitettujen kohtelun kohteeksi eikä alueelle, jolta hänet voidaan sellaiselle alueelle lähettää.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Pakolaissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaan palautuskieltoihin ei voi vedota pakolainen, jos on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai jos hän on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen. Ulkomaalaislain 41 §:n 2 momentti, perustuslain 9 §:n 4 momentti sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla asettavat kuitenkin esteen pakolaisen karkottamiselle kotimaahansa ulkomaalaislain 40 §:n 2 momentin nojalla. Sen sijaan ne eivät aseta estettä pakolaisen karkottamiselle turvalliseen kolmanteen maahan, jos se voi tapahtua palautuskieltoja rikkomatta.

Pakolaissopimuksen 32 artikla koskee pakolaisen karkottamista kolmanteen maahan. 32 artiklan mukaan pakolainen voidaan kar-

kottaa kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen perustuvasta syystä. Pakolainen voidaan karkottaa ainoastaan panemalla täytäntöön laillisessa järjestyksessä annettu päätös. Sopimusvaltioiden on myönnettävä pakolaiselle kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa hän voi koettaa saada asianomaisen maahantuloluvan toiseen maahan.

Nykyisestä 40 §:n 2 momentista ei ilmene selkeästi se, että pakolainen voidaan karkottaa vain turvalliseen kolmanteen maahan, jos se on mahdollista palautuskieltoja rikkomatta. Säännöstä tulisi näin ollen muotoilla uudestaan.

2.3.7. Turvaamistoimet

Säilöönottotilat. Ulkomaalaislain 47 §:n 2 momentin mukaan säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian toimitettava erityisesti tähän tarkoitukseen varattuun paikkaan. Ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja ulkomaalaisia henkilöitä on vuoteen 2002 saakka pidetty poliisivankiloissa ja rangaistuslaitoksissa. Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2002. Samassa yhteydessä muutettiin ulkomaalaislakia (117/2002). Laissa tarkoitettu säilöönottoyksikkö on perustettu ja aloittanut toimintansa Helsingissä heinäkuussa 2002.

Säilöönoton edellytykset ja säilöönottoa koskevat menettelyt. Säilöönoton edellytyksiä ja menettelyjä koskevat säännökset ovat käytännössä olleet toimivia. Nykyinen ulkomaalaislaki on kuitenkin joiltain osin puutteellinen ja epäselvä. Säännöksiä on mainittu lakiuudistuksella eräiltä osin jo täsmennetty erityisesti suhteellisuusperiaatteen paremmin huomioon ottaviksi. Edellä mainittuun säilöön otettujen kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin ja ulkomaalaislain muutokseen sisältyy käräjäoikeuden käsittelyä koskevia säännöksiä. Käräjäoikeuden päätösvaltaisesta kokoonpanosta ja istunnosta muualla kuin varsinaisella istuntopaikalla on myös säädetty laissa. Ulkomaalaislakiin tarvittaisiin myös muutoksenhakukielto, joka kohdistuu sekä viranomaisen säilöön ottamista koskevaan hallintopäätökseen että käräjäoikeuden päätökseen. Vallitsevia käytäntöjä ei ole tarpeen muuttaa

vaan ainoastaan selkeyttää säädösten tasolla.

Muut turvaamistoimet. Ilmoittautumisvelvollisuutta ja muita valvontakeinoja koskeva lainkohta on sisällöltään suppea. Se ei sisällä tarkempia säännöksiä toimivaltaisista viranomaisista ja menettelyistä. Nykyisestä laista ei käy selville, kuka päättää ilmoittautumisvelvoitteesta. Ilmoittautumisvelvoitteen ajallista kestoa tulisi pyrkiä selventämään ainakin sillä tavoin, että velvoitetta ei saa määrätä tai pitää voimassa kauempaa kuin asian selvittäminen tai päätöksen täytäntöönpanon turvaaminen edellyttää. Vakuuden asettamista turvaamistoimena ei laissa on ole tarkemmin säännelty. Muutoksenhaun osalta säännökset edellyttävät myös selkeyttämistä. Puutteena on ollut myös se, että rajavartiomies ei ole ollut oikeutettu määräämään ilmoittautumisvelvollisuutta tai käyttämään muita valvontakeinoja.

2.3.8. Maasta poistaminen

Käännyttäminen

Määritelmä. Käännyttäminen on menettelynä vakiintunut käytettäväksi sekä ulkomaalaisen maahantulon estämisessä että viisumilla tai viisumivapauden perusteella maahan saapuneen ulkomaalaisen, jolle ei ole myönnetty oleskelulupaa, maasta poistamisessa. Käännyttäminen voi näissä tapauksissa tulla sovellettavaksi hyvinkin erilaisissa tapauksissa. Toisaalta ulkomaalainen saatetaan käännyttää maahantulotarkastuksessa jo ennen maahan saapumista ja toisaalta monta kuukautta maassa turvapaikkahakemuksen käsittelyaikana ollut ulkomaalainen, joka on saanut kielteisen päätöksen poistetaan maasta käännyttämällä.

Käännyttämisen perusteet. Ulkomaalaislain 8 §:ssä määritellyt maahantulon edellytykset vastaavat Schengenin yleissopimuksen 5 artiklan säännöksiä. Maahantulon edellytysten uudelleen määrittely ei siten ole tarkoituksenmukaista. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantaminen on käsitteenä esillä myös muissa ulkomaalaislain pykälissä. Sen merkitys ei ole yhdenmukainen kaikissa yhteyksissä.

Ulkomaalainen, jolla on ETA-sopimukseen

perustuva oleskeluoikeus, voidaan poistaa maasta ulkomaalaislain 37 ja 40 §:n mukaan ainoastaan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvasta syystä. Neuvoston direktiivissä ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 64/221/ETY (jäljempänä *yleisen järjestyksen ja turvallisuuden direktiivi*) on todettu, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Rikostuomiot eivät sellaisenaan saa kuitenkaan olla perusteena tällaisille toimenpiteille.

Perhesiteen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevassa ulkomaalaislain 18 c §:ssä on oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä mainittu myös yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvat syyt. Esimerkkinä yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvasta syystä on jo tehtyjen rikosten perusteella arvioitu odotettavissa oleva rikollisuuden uhka.

Maahantulon edellytyksenä mainittu yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantaminen on perusteltua säilyttää ennallaan sen vastatessa Schengenin säännösten määräyksiä. Tämä on perusteltua myös siksi, että direktiivissä on tarkemmin määritelty yleisen järjestyksen tai turvallisuuden käsite silloin, kun sillä rajoitetaan ulkomaalaisen, jolla on ETA-sopimuksen perustuva oleskeluoikeus, liikkumisvapautta. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden yksityiskohtaisempi määrittely näissä tapauksissa on sen sijaan perusteltua.

Soveltamiskäytännön mukainen tilanne, jossa menettely ulkomaalaisen maahantulon estämiseksi riippuu siitä, onko hän antanut vääriä tietoja edustustossa vai passintarkastuksessa, ei ole perusteltu. Lainvalmisteluasiakirjoissa ei ole esitetty mitään perustetta sille, että väärien tietojen antaminen passintarkastuksessa olisi moitittavampaa kuin vastaavien tietojen antaminen edustustossa viisumihakemuksen yhteydessä.

Nykyiset säännökset voivat käytännössä johtaa tilanteeseen, jossa ulkomaalaisen edustustossa ja passintarkastuksessa antamat tiedot henkilöllisyydestään tai matkastaan

ovat ristiriitaisia eikä passintarkastusviranomaisen pysty varmistamaan esimerkiksi ulkomaalaisen henkilöllisyyttä. Näissä tilanteissa olisi selkeämpää, jos väärien tietojen antaminen olisi molemmissa tapauksissa peruste käännättämiselle.

Vaikka ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentin 5 kohta on lainvalmisteluasiakirjojen perusteella tarkoitettu sovellettavaksi siten, että ulkomaalaisen edellytetään jo aiemmin toimineen niin, että hänen perustellusti voidaan täällä olettaa jatkavan kiellettyä toimintaa, lainkohtaa on kuitenkin sovellettu myös tilanteissa, joissa ulkomaalainen on maahantulonsa jälkeen syyllistynyt rikoksiin. Kyseisessä lainkohdassa on kysymys perustellusta oletuksesta, että ulkomaalainen syyllistyy rikoksiin Suomessa. Lainsäädännöllisesti ratkaisu ei ole onnistunut, jos ulkomaalaisen syyllistyminen rikoksiin Suomessa ei voi olla perusteena oletukselle, että hän tulee jatkosakin syyllistymään rikoksiin Suomessa. Lainkohdan sanamuotoa tulisi muuttaa siten, että nimenomainen maininta rikoksiin syyllistymisestä Suomessa tai muussa pohjoismaassa poistettaisiin.

Suomi on aloittanut Schengenin säännösten soveltamisen yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa 25 päivänä maaliskuuta 2001. Säännösten soveltamisen merkittävin vaikutus on rajatarkastusten poistuminen Schengen-valtioiden välisiltä rajoilta. Liikkumisvapauden vastapainoksi Schengen-valtiot ovat sopineet tehostavansa sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten yhteistyötä. Näissä olosuhteissa, henkilöiden vapaan liikkuvuuden lisääntyessä on perusteltua katsoa Suomella olevan velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin ulkomaalaisen poistamiseksi Schengen-valtioiden alueelta myös niissä tapauksissa, joissa ulkomaalaisen voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikoksiin jonkin toisen sopimusvaltion alueella. Tämäkin edellyttäisi rikoksen tekopaikkaa koskevan viittauksen ”Suomessa tai muussa pohjoismaassa” poistamista.

Ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentin 5 kohdassa oletetulle rikokselle asetettu edellytys ”josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta” ei ole tarkoituksenmukaisessa suhteessa ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentin 3 kohdassa mainittuun karkotta-

misperusteeseen ”josta on säädetty rangaistuksena yksi vuosi vankeutta tai sitä ankarampi rangaistus”. Maasta karkottamisen osalta rikokselle asetettu rangaistumäärää koskeva vaatimus on asianmukainen. Vaikka käännättämisen perusteena on perusteltu oletus rikokseen syyllistymisestä, edellyttää käännättäminen nykyisin tietyllä tavalla luonteeltaan vakavamman rikollisuuden vaaraa kuin karkottaminen.

Voimassa olevan rikoslain mukaan enimmäisrangaistus esimerkiksi vahingonteosta, vakuutuspetoksesta, yleisvaaran tuottamuksesta ja luvattomasta käytöstä on yksi vuosi vankeutta. Perusteltu oletus tämän luonteeseen rikokseen syyllistymisestä ei siten olisi käännättämisperuste. Edelleen voidaan todeta, että esimerkiksi tuottamuksellisesta kätkemisrikoksesta, väärennysaineiston hallussapidosta, liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, rattijuopumuksesta, virkamiehen vastustamisesta ja väärän henkilötiedon antamisesta säädetty enimmäisrangaistus on ainoastaan kuusi kuukautta vankeutta.

Ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentin 6 kohdan soveltamista ei tulisi rajata tietyt rikostunnusmerkitöt täyttäviin tekoihin. Enemmänkin tarkoituksena on ollut kaikenlaisen valtioon kohdistuvan luvattoman toiminnan säätäminen perusteeksi ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Vakoilun tai luvattoman tiedustelutoiminnan tunnusmerkitön täyttävien tekojen korostamisen käännättämisperusteena suhteessa esimerkiksi turvallisuussalaisuuden paljastamiseen ei vaikuta perustellulta. Lisäksi sabotaasi saattaa olla käsitteenä merkitykseltään eritasoinen vakoilun ja laittoman tiedustelutoiminnan kanssa. Tämän takia olisi perusteltua käyttää lainkohdassa ilmaisua kansallista turvallisuutta vaarantava toiminta. Ilmaisuu olisi yhdenmukainen myös toisen lainkohdassa olevan käsitteen eli Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavan toiminnan kanssa.

Menettely ja toimivaltaiset viranomaiset. Vallitseva hallintokäytäntö on osoittanut, että eräissä tapauksissa on tarkoituksenmukaista säätää passintarkastusviranomaiselle tai poliisille mahdollisuus tehdä Ulkomaalaisvirastolle esitys ulkomaalaisen käännättämiseksi. Näissä tapauksissa on usein kysymys viisumin tai viisumivapauden perusteella

maahan saapuneista tai jo maahantulotarkastuksessa rikosepäilyn takia kiinni otetuista ulkomaalaisista, jotka käännytetään yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantamisen tai rikoksiin syyllistymistä koskevan perustellun oletuksen perusteella.

Käännättämisesityksestä säätäminen olisi tarpeellista, koska nykyisen lain mukaan ainoastaan Ulkomaalaisvirasto voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon käännättämistä koskevan päätöksen yhteydessä. Tämän lisäksi ulkomaalaisen käännättäminen niissä tapauksissa, kun hän oleskelee laittomasti Suomessa viisumin voimassaoloajan tai viisumivapausajan päättymisen jälkeen edellyttää, että Ulkomaalaisvirasto saa tiedon näistä tapauksista. Tarkoituksenmukaisin tapa saattaa asia Ulkomaalaisviraston tietoon on tehdä esitys ulkomaalaisen käännättämiseksi.

Maasta karkottaminen

Määritelmä. Ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentin ensimmäisen lauseen ”maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen” merkitys on lainsoveltajalle selvä. Se ei kuitenkaan riittävän selvästi yksilöi niitä tilanteita, joissa ulkomaalaisen maasta poistamiseksi käytetään karkottamismenettelyä. Tämän takia erillisen maasta karkottamisen määritelmän kirjaaminen ulkomaalaislakiin yhdenmukaisesti käännättämisen kanssa selventäisi aikaisemmalla lainmuutoksella vahvistettua maasta poistamismenettelyjen erillisyyttä.

Maasta karkottamisen perusteet. Kykeneväisyydellä huolehtia itsestään on käytännössä tarkoitettu tarpeellisten varojen puuttumista. Maasta karkottaminen on mahdollista esimerkiksi silloin, kun opiskelun perusteella maassa oleskelevalla ulkomaalaisella ei ole tarpeellisia varoja maassa oleskelunsa jatkamista varten. Tällä karkottamisperusteella on yhtymäkohtia oleskeluluvan peruuttamiseen.

Oleskeluluvan peruuttamisedellytyksenä olevana muuna painavana syynä on pidetty ulkomaalaisen maahantulooperusteiden olennaista muuttumista. Esimerkkinä on mainittu opiskelujen keskeyttäminen. Oleskeluluvan myöntämisedellytyksenä on tietyissä tapauk-

sisä, esimerkiksi opiskelijan osalta, turvattu toimeentulo, mikä tarkoittaa riittäviä varoja opiskelun jatkamiseksi. Oleskeluluvan peruuttamisedellytykset tulisi muotoilla siten, että määräaikainen oleskelulupa voitaisiin peruuttaa myös silloin, kun niitä edellytyksiä, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin kyseinen määräaikainen oleskelulupa, ei enää ole olemassa.

Oleskeluluvan peruuttaminen olisi mahdollista myös tapauksissa, joissa ulkomaalainen ei enää täytä oleskeluluvan myöntämisedellytyksenä olevaa toimeentulovaatimusta eli hän ei enää kykenisi huolehtimaan toimeentulostaan. Maasta karkottamisperusteena tämä kohta olisi siten päällekkäinen oleskeluluvan peruuttamisen kanssa.

Ulkomaalaisen oikeusturvan kannalta ei ole perusteltua, että viranomaisilla olisi käytettävissään sekä oleskeluluvan peruuttamismenettely että maasta karkottamismenettely valintansa mukaisesti. Ulkomaalainen voi hakea muutosta molempiin päätöksiin mutta ensisijaisena vaihtoehtona tällaisessa tilanteessa tulisi olla oleskeluluvan peruuttaminen.

Ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentin 3 kohdan säännöksessä todetaan, että ulkomaalainen on ”syyllistynyt” rikokseen, josta rangaistusasteikon mukaan enimmäisrangaistukseksi säädetään yksi vuosi vankeutta tai sitä ankarampi rangaistus. Nykyisen hallintokäytännön mukaan päätöstä karkottamisesta ei tehdä ennen kuin rikostuomio on annettu. Rikoksesta tuomittu rangaistus voi olla ehdollinen tai ehdoton vankeusrangaistus tai sakkorangaistus. Tuomioistuimen päätöksen ei tarvitse olla lainvoimainen, ellei kysymyksessä ole Suomessa pakolaisaseman saanut ulkomaalainen. Nykyisen lain ilmaus ”syyllistynyt” olisi onnistuneempi muodossa ”on todettu syyllistyneen”.

Ulkomaalaisen syyllistyessä toistuvasti rikoksiin rangaistusasteikon suuruutta ei kuitenkaan ole määriteltä. Maasta karkottamisen edellytyksiä harkittaessa on kiinnitetty huomiota esimerkiksi rikosten luonteeseen ja niiden tekoajankohtaan.

Käytännössä ulkomaalaisia ei ole karkotettu yksin sillä perusteella, että heidän katsotaan aiheuttavan vaaraa muiden turvallisuudelle, vaan lähtökohtana on ollut tuomio-

istuimen päätös, jossa ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen rikoksiin. Säännöksestä korostuu viranomaisen huomattava näyttövelvollisuus. Maasta karkottamisen edellytyksiä harkittaessa on kiinnitetty huomiota esimerkiksi rikosten luonteeseen ja niiden tekotapaan. Karkottamisperusteena ovat lähinnä tulleet kyseeseen törkeät väkivalta- ja huumausainerikokset.

Yhdenmukaisesti ulkomaalaislain käännyttämisperusteisiin ehdotetun muutoksen kanssa sabotaasi, vakoilu ja laitton tiedustelutoiminta tulisi korvata yleisemmällä ilmaisulla kansallista turvallisuutta vaarantava toiminta. Ilmaisuu olisi samalla yhdenmukainen myös toisen lainkohdassa olevan käsitteen eli Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavan toiminnan kanssa.

Maahantulokielto

Ulkomaalaislaissa ei ole lainkaan maahantulokiellon määritelmää. Ulkomaalaiselle maasta poistamispäätöksen yhteydessä määrätty määräaikainen maahantulokielto alkaa kulua käännyttämisen- tai maasta karkottamispäätöksen tekopäivästä. Niissä tapauksissa, joissa maasta poistamisen perusteena on ulkomaalaisen syyllistyminen rikoksiin, joista hänet on tuomittu vankeusrangaistukseen, hän yleensä suorittaa vankeusrangaistuksen ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Tuolloin maahantulokiellon alkamisajankohdan ja maasta poistamisen täytäntöönpanoajankohdan välinen ajanjakso saattaa olla jopa pari vuotta.

Vastaavasti tilanteissa, joissa ulkomaalainen on hakenut muutosta maasta poistamista koskevaan päätökseen, määräaikainen maahantulokielto on alkanut kulua jo maasta karkottamispäätöksen tekopäivästä, vaikka muutoksenhauulla on lykkäävä vaikutus ja päätös voidaan panna täytäntöön vasta kun se on lainvoimainen.

Tanskassa (Tanskan ulkomaalaislain 4 luvun 32 § 1 momentti) on käytössä laskutapa, jonka mukaan maahantulokielto voi olla määräaikainen ja se alkaa kulua lähtöpäivää tai kotimaahan paluuta seuraavan kuukauden ensimmäisestä päivästä.

Edellä kuvatussa laskutavassa on myös ongelmansa. Jos ulkomaalainen poistuu maasta

ilman viranomaisvalvontaa, maahantulo-kiellon alkamisajankohta samoin kuin sen päättymisajankohta jäisivät epäselviksi. Koska maahantulo-kiellolla on merkittävä vaikutus ulkomaalaisen oikeuteen saapua Suomeen ja koko Schengen-alueelle, tulisi kiellon ajankohdan olla yksiselitteinen sekä asianomaiselle että viranomaisille.

Ne tapaukset, joissa käännättämistä tai maasta karkottamista koskevan päätöksen yhteydessä ulkomaalaiselle pääsääntöisesti määrätään maahantulo-kielto, on säännelty ohjeistuksessa. Ulkomaalaislaissa tulisi pyrkiä paremmin määrittelemään ne tapaukset, joissa maahantulo-kielto määrätään sekä määräaikaisen maahantulo-kiellon pituus erilaisissa tapauksissa.

Ainoastaan Ulkomaalaisvirasto voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulo-kiellon. Maahantulo-kielto määrätään käännätys- ja karkottamispäätösten yhteydessä. Käytännössä tapauksissa, joissa passintarkastusviranomaisen tai poliisi tekee päätöksen käännättämisestä maahantulo-kiellon määräämisen edellytykset ovat myös olemassa. Näissä tapauksissa tulisi sisäasiainministeriön määräyksen mukaan lähtökohtaisesti tehdä käännättämisesitys Ulkomaalaisvirastolle maahantulo-kiellon määräämiseksi. Tässä esityksessä ehdotetaan tämän menettelyn kirjaamista lakiin.

2.3.9. Euroopan unionin kansalaisen ja hänen rinnastettavan oleskeluoikeus

Unionin kansalaisten ja ETA-valtioiden kansalaisten maahantuloa ja oleskeluoikeutta säädellään EU-tasolla nykyisin melko monimutkaisella säännöstöllä. Siihen kuuluu kaksi asetusta ja yhdeksän direktiiviä. Näillä säädöksillä on EY:n perustamissopimuksessa useita eri oikeusperustoja ja ne kattavat eri kohderyhmiä.

Henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta käsitteen laajassa merkityksessä määrätään EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan c-kohdassa ja 18 artiklassa. ETA-sopimus tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994. ETA-sopimuksella perustamissopimuksen mukainen liikkumisvapaus on laajennettu koskemaan myös Islannin, Liechtensteinin ja Norjan kansalaisia. EY ja sen jäsenvaltiot ovat li-

säksi solmineet erillisen sopimuksen Sveitsin valaliiton kanssa henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta, joka tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2002. Vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä sovelletaan ETA-valtioiden kansalaisiin ja heidän perheenjäseniinsä, sen sijaan ne eivät koske ETA-alueella asuvia kolmansien maiden kansalaisia.

EY:n perustamissopimuksen mukaan tavarat, palvelut, pääoma ja henkilöt voivat liikkua vapaasti sopimusvaltioiden alueella. Henkilöiden liikkumisvapaus antaa unionin kansalaisille ja ETA-valtioiden kansalaisille mahdollisuuden muuttaa vapaasti alueella maasta toiseen silloin, kun tarkoituksena on työnteko, työn hakeminen, yrityksen perustaminen, itsenäinen ammatin harjoittaminen tai opiskelu. Myös palveluiden tarjoaminen ja vastaanottaminen ovat peruste liikkumiselle. Henkilöiden liikkumisvapaus on rajoitettu koskemaan niitä henkilöryhmiä, joiden ei tarvitse turvautua vastaanottavan maan sosiaaliturvaan.

Komissio on 23 päivänä toukokuuta 2001 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Direktiivin soveltamisalan lähtökohta on toiseen jäsenvaltioon matkustavan tai toisessa jäsenvaltiossa asuvan unionin kansalaisen ja hänen mukana seuraavan perheenjäsenensä perustamissopimuksen perustuvan liikkumis- ja oleskeluoikeuden säätelemine yhdellä normilla. Jos direktiivi hyväksytään, tulevat eri henkilöryhmiä koskevat säädökset kootuksi saman säädöksen piiriin siitä riippumatta harjoittavatko he jotain taloudellista toimintaa vai eivät. Lisäksi direktiivi säätää pysyvän oleskeluoikeuden myöntämisestä kyseessä oleville henkilöille sekä oikeuksien rajaamisesta yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen perustuen. Vaikka ehdotuksen käsittely on vielä kesken, ulkomaalaislain uudistuksessa on pyritty ottamaan huomioon direktiiviehdotuksesta kaikki säännösehdotukset, jotka olisi perusteltua ottaa ulkomaalaislakiin jo tässä vaiheessa.

Liikkumisvapauden määrittelevät asetukset ja direktiivit ovat Suomea velvoittavaa oikeutta. ETA-sopimuksen perustuvan oleskelu-

oikeuden sääntely ulkomaalaislaissa on niukkaa. Vain tärkeimmät henkilöiden liikkumisvapautta koskevat määräykset on kirjattu ulkomaalaislakiin. Esimerkiksi säännöksiä pyyvän oleskeluluvan myöntämisestä ETA-valtion kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen ei ole lainkaan.

2.3.10. Liikenteenharjoittajan velvollisuudet

Rikoslain 17 luvun 8 §:n 1 momentissa on säännös laittoman maahantulon järjestämisestä, josta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Jos liikenteenharjoittaja on oikeushenkilö, rahallisen seuraamuksena on yhteisösakko ja jos taas luonnollinen henkilö sakkorangaistus tuomitaan päiväsakkoina. Kyseisessä rikostunnusmerkistössä on kuvattu liikenteenharjoittajan vastuudirektiivissä mainittua vastaava tekemuoto, joten tältä osin direktiivin toimeenpano ei edellytä rikoslain muuttamista.

Rikoslain 9 luvun 2 §:n oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevassa säännöksessä on asetettu tiettyjä edellytyksiä yhteisösakon tuomitsemiseksi. Näitä ovat johtoon kuuluvan henkilön osallistuminen rikoksen tekemiseen tai sen salliminen sekä vaadittavan huolellisuuden ja varovaisuuden laiminlyönti rikoksen ehkäisemiseksi. Lisäksi rikoslain 9 luvun 4 §:ssä säädetään seikoista, jotka tulee ottaa huomioon harkittaessa yhteisösakkoon tuomitsemista. Direktiivin perusteella ainoa edellytys seuraamuksen määräämiseksi olisi se, että liikenteenharjoittaja tosiasiallisesti on kuljettanut kolmannen maan kansalaisen jäsenvaltioiden alueelle ilman että näillä on ollut tarvittavia matkustusasiakirjoja tai viisumeja.

Rikoslain 9 luvun 5 §:n mukaan yhteisösakko tuomitaan määräeuroin. Alin yhteisösakon rahamäärä on 850 ja ylin 850 000 euroa. Yhteisösakon rahamäärä vahvistetaan rikoslain 9 luvun 6 §:ssä määriteltyjen seikkojen perusteella. Säännöksen mukaan on otettava huomioon muun muassa laiminlyönnin laatu ja laajuus, johdon osuus sekä oikeushenkilön taloudellinen asema.

Suomen liittymistä Schengenin sopimukseen koskevan hallituksen esityksen (HE

20/1998 vp) yhteydessä eduskunta on käsitellyt Schengenin yleissopimuksen 26 artiklaa ja kuljetusyhtiösanktioita. Lakivaliokunta on lausunnossaan (LaVL 3/1998 vp) todennut, että oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottaminen ehdotettuun sakkouhkaiseen maahantulosäännösten rikkomiseen ei ole kriminaalipoliittisesti tarkoituksenmukaista. Valiokunta lausuu, että luvattoman maahantulon järjestämisen sisällyttämistä oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin onkin pidettävä Suomen kansainvälisten velvoitteiden vaatimana poikkeuksellisena ratkaisuna, jonka asianmukaisuutta on arvioitava myöhemmin uudelleen. Valiokunta toistaa aikaisemman (LaVL 5/1996 vp) käsityksensä siitä, että on pikaisesti käynnistettävä rangaistuksellisia piirteitä sisältäviä hallinnollisia seuraamuksia sekä hallinnollista valvontaa ja siihen liittyvää kansainvälistä yhteistyötä koskevan lainsäädännön valmistelu siten, että se vastaa EU:n säännösten Suomelle asettamia vaatimuksia.

Laittoman maahantulon järjestämistä koskeva rikoslain säännös koskee niin kuljetusyhtiöiden laiminlyöntejä matkustusasiakirjojen tarkistamiseksi kuin vakavia rikoksia, kuten ihmisalakuljetusta. Edellä mainittu direktiivi koskee nimenomaan seuraamusten yhdenmukaistaminen siltä osin kuin on kyseessä ilman asianmukaisia matkustusasiakirjoja maahan tulevat henkilöt. Euroopassa tehdään selkeä ero liikenteenharjoittajien laiminlyöntien ja ihmisalakuljetuksen välillä. Suomen lainsäädännössä tällaista eroa ei ole.

Useissa jäsenvaltioissa kuljetusyhtiöille määrätään rahamääräisiä hallinnollistyyppisiä seuraamuksia. Seuraamuksen suuruus on usein sidottu kuljetettujen henkilöiden lukumäärään. Suomessa ei ole tuomittu seuraamuksia oikeushenkilöille, koska on vaikea selvittää ja näyttää toteen oikeushenkilöltä edellytettävä tahallisuus laittoman maahantulon järjestämisessä.

Jotta voitaisiin direktiivin tavoitteen mukaisesti yhdenmukaistaa Suomen lainsäädäntöä vastaamaan paremmin muiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä, tulisi laatia säännökset, jotka mahdollistavat laittoman maahantulon järjestämistä koskevan rangaistuksen sijasta vähäisemmän hallinnollisen seu-

raamuksen käyttämisen tilanteissa, joissa liikenteenharjoittaja laiminlyö velvollisuutensa tarkistaa matkustusasiakirjat.

2.3.11. Rangaistussäännökset

Oikeustilastojen perusteella ulkomaalaislain säännösten valvonta ja seuraamukset ovat valtaosin kohdistuneet ulkomaalaisiin. Työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta ja työluparikoksesta on tuomittu melko vähän rangaistuksia. Tämä saattaa olla osoitus valvonnan puutteellisuudesta tai teonkuvausten sisällöstä. Lisäksi kynnys aloittaa oikeusprosessi työnantajan saattamiseksi vastuuseen työluparikoksesta voi olla suhteellisen korkea. Työluparikoksesta tuomitseminen edellyttää teolta suurempaa vakavuutta kuin ulkomaalaisrikkomuksesta tuomitseminen, jonka osalta yleensä käytetään rangaistussääntömenettelyä. Työluparikos on rangaistava vain tahallisenä, ja tahallisuuden osoittaminen voi tapauksittain olla vaikeaa.

Ulkomaalaislaissa ulkomaalaisille on asetettu velvoitteita, joiden rikkomiselle tai laiminlyönnille ei laissa ole ollut seuraamuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi saapuminen maahan ilman matkustusasiakirjaa, oleskeluluvan siirtäminen uuteen matkustusasiakirjaan, matkustusasiakirjan luovuttamatta jättäminen, liikenteenharjoittajan ilmoitus- ja valvontavelvollisuuden laiminlyönti ja liikenteenharjoittajan kieltäytyminen takaisinkuljetusvelvollisuudesta.

2.3.12. Erinäiset säännökset

Tiedoksianto. Tiedoksiantoa koskevassa säännöksessä viitataan vuodelta 1966 peräisin olevaan lakiin tiedoksiannosta hallintoasioissa. Ulkomaalaislain nojalla voidaan tehdä erilaisia päätöksiä, joiden tiedoksianto voi tapahtua erilaisissa tilanteissa. Tiedoksiantoa koskeva säännöstä pitäisikin selkeyden vuoksi pyrkiä täsmentämään vastaamaan paremmin erilaisia käytännön tilanteita.

Vähemmistövaltuutetun tehtävät ulkomaalaisasioissa. Ulkomaalaisvaltuutetun toiminta oli rajattu koskemaan ulkomaalaisia. Ulkomaalaisvaltuutetun toimiston toimintaja palvelukykyä koskevassa raportissa vuonna 1998 todettiin johtopäätöksensä, että ulko-

maalaisvaltuutetun viran ollessa ulkomaalaisten aseman turvaamista varten on toiminta painottunut ulkomaalaisten ja nimenomaan yksittäisten henkilöiden aseman turvaamiseen, lähinnä neuvontaan. Asiakaspalvelu vei ulkomaalaisvaltuutetun toimiston voimavaroista lähes puolet vuonna 1997. Ulkomaalaisten määrän lisääntyessä on yhä vaikeampaa hoitaa yksittäisten ulkomaalaisten asioita. Tästä huolimatta todettiin, että ulkopuolisen tahon puuttumismahdollisuus on tärkeä siinä mielessä, että joku huolehtii, että ulkomaalaiset saavat heille kuuluvat palvelut.

Ulkomaalaisvaltuutetun tehtävät on siirretty vähemmistövaltuutetulle. Maahan tulevien ja maassa oleskelevien ulkomaalaisten määrä on niin suuri, että vähemmistövaltuutettu ei voine jatkossa hoitaa muuten kuin poikkeuksellisesti yksittäisten ulkomaalaisten asioita. Lisäksi on otettava huomioon, että ulkomaalaislain mukaisten tehtävien hoitaminen on vain yksi vähemmistövaltuutetulle asetetuista tehtävistä. Tehtävien painopistettä tulisi siirtää yksittäisten ulkomaalaisten asioiden hoitamisesta yleisempään ulkomaalaisten aseman turvaamiseen tähtäävään toimintaan, kuten vaikuttamisen lainsäädännön, erilaisten viranomaismenettelyjen ja tiedonkulun kehittämiseen.

Ulkomaalaisviraston oikeus ratkaista paikallispoliisille kuuluva asia. Säännös on edelleenkin tarpeen, jotta Ulkomaalaisvirasto voi valvoa ulkomaalaislain säännösten noudattamista ja vaikuttaa ohjaavana viranomaisena päätösten yhdenmukaisuuteen. Säännös mahdollistaa myös sen, että Ulkomaalaisvirasto ottaa selvitettäväkseen ja ratkaistavakseen asiat, jotka edellyttävät erityistä asiantuntemusta.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Ulkomaalaislain rakenne

Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa on kymmenen lukua seuraavasti:

- | | |
|---------|--------------------|
| 1 luku. | Yleiset säännökset |
| 2 luku. | Matkailu |
| 3 luku. | Oleskelu |

4 luku.	Työnteko
5 luku.	Kansainvälisen suojelun antaminen
6 luku.	Maahantulon estäminen ja maasta poistaminen
7 luku.	Turvaamistoimet
8 luku.	Muutoksenhaku
9 luku.	Rangaistussäännökset
10 luku.	Erinäiset säännökset

Voimassa oleva laki on rakennettu asialähtöisen systematiikan pohjalta: matkailu, oleskelu, työluvat, kansainvälinen suojelu ja niin edelleen. Vaihtoehtona olisi rakentaa lakia henkilöryhmittäisen systematiikan varaan, jolloin käsiteltäisiin omassa luvussaan esimerkiksi matkailijat, siirtolaiset, suojelua hakevat, unionin kansalaiset, ETA-valtioiden kansalaiset. Kunkin ryhmän osalta olisi omat säännökset maahantulosta, oleskelusta ja maasta poistamisesta. Tässä vaihtoehdossa saattaisi kuitenkin tulla tarpeetonta säännösten toistoa, kun samoja perusteita sovellettaisiin useampaan ryhmään.

Voimassa oleva laki on lukurakenteeltaan sellaisenaan melko looginen, joten uutta lakia on ryhdytty rakentamaan vanhan lain rakenteen pohjalta. Perusteita perusrakenteen muuttamiselle ei ole nähty olevan olemassa. Lain jäsentelyssä keskeistä on ollut tarkastella eri asiakokonaisuuksien sijoittamista sopivaan järjestykseen ja yksittäisten asioiden sijoittamista oikeisiin asiakokonaisuuksiin. Säännökset on pyritty järjestelemään siten, että aineellisoikeudelliset säännökset ja menettelytapasäännökset erotellaan toisistaan.

Ehdotettu laki on pyritty laatimaan sekä viranomaisten että hallinnon asiakkaiden kannalta mahdollisimman selkeäksi, johdonmukaiseksi ja helposti ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi. Lain sisäisessä jäsentelyssä on osin pyritty noudattamaan asian käsittelyvaiheiden mukaan etenevää rakenteellista systematiikkaa. Voimassa olevan lain jäsentelymalli eli jaottelu lukuihin ehdotetaan säilytettäväksi. Luvuissa, joissa on paljon säännöksiä, pykälien ryhmittelyssä ehdotetaan käytettäväksi väliotsikoita lukujen sisällä. Lain jäsentelyssä harkittiin vaihtoehtoa, että toimivaltaisista viranomaisista olisi laissa oma lukunsa. Toimivaltasäännökset muodostuivat kuitenkin niin moninaisiksi, että tästä vaihtoehdosta luovuttiin ja toimivalta-

säännökset päätettiin asiakohtaisesti sijoittaa kunkin luvun loppuun.

Ulkomaalaislaki ehdotetaan jaettavaksi viiteentoista lukuun seuraavasti:

1 luku	Yleiset säännökset
2 luku	Maahantulo
3 luku	Viisumit
4 luku	Oleskelu
5 luku	Työnteko
6 luku	Kansainvälinen suojelu
7 luku	Turvaamistoimet
8 luku	Ulkomaalaisille Suomessa myönnettävät matkustusasiakirjat
9 luku	Maasta poistaminen
10 luku	Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelu
11 luku	Liikenteenharjoittajan velvollisuudet ja seuraamusmaksu
12 luku	Rangaistussäännökset
13 luku	Oikeusturva
14 luku	Erinäiset säännökset
15 luku	Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Ehdotettu lukurakenne noudattelee pitkälti voimassa olevan lain rakennetta. Ehdotuksessa on neljä uutta lukua: 2 luku Maahantulo, 8 luku Ulkomaalaisille myönnettävät matkustusasiakirjat, 10 luku Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelu sekä 11 luku Liikenteenharjoittajan velvollisuudet ja seuraamusmaksu. Neljän luvun nimeä ehdotetaan voimassa olevaan lakiin verrattuna muutettavaksi samoin kuin joidenkin lukujen keskinäistä järjestystä.

Lain alussa olisi yleisten säännösten jälkeen maahantuloa koskevat säännökset, mikä jälkeen säänneltäisiin viisumeilla tapahtuvasta lyhytaikaisesta oleskelusta, edelleen pidempiaikaisesta oleskelusta oleskeluluvulla sekä työnteosta. Lain loppupuolella olisivat säännökset turvaamistoimista, maasta poistamisesta, rangaistussäännöksistä ja oikeusturvasta ennen erinäisiä säännöksiä koskevaa lukua. Kansainvälisestä suojelusta säännöksiä on niin paljon, että ne ehdotetaan edelleen säilytettäväksi omassa luvussaan, vaikka kysymys onkin oleskelun yhdestä muodosta. Suomessa myönnettävistä matkustusasiakirjoista sekä liikenteenharjoittajan velvollisuuksista ja seuraamusmaksusta olisi omat lukunsa.

Ulkomaalaislain säännökset perustamis-

sopimuksen mukaisesta vapaasta liikkuvuudesta ovat olleet suppeat. Lakiin ehdotetaan otettavaksi oma lukunsa, jossa säännellään unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan maahantulosta, oleskelusta ja maasta poistamisesta.

Ehdotus uudeksi ulkomaalaislaiksi sisältää yli 200 pykälää. Laki olisi siten nykyistä lakia selvästi laajempi. Nykyistä yksityiskohdaisempi sääntely on ollut tarpeen erityisesti uuden perustuslain vuoksi.

3.2. Yleiset säännökset

Yleisiä säännöksiä koskevan 1 luvun säännöksiä on tarkoitus selkeyttää. Suomessa myönnettäviä matkustusasiakirjoja koskevat säännökset ehdotetaan otettavaksi omaan lukuunsa. Samoin maahantuloon liittyvät pykälät siirrettäisiin omaan lukuunsa. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan otettavaksi eräitä uusia yleisiä menettelysäännöksiä. Säännöksiä asiamiehen ja avustajan sekä tulkin ja kääntäjän käytöstä ehdotetaan täsmennettäväksi. Oikeusavusta ehdotetaan lakiin uutta säännöstä.

Lain soveltamisala ilmenee nykyisen lain 1 §:n 1 momentista, joka sellaisenaan muodostaisi uuden 1 §:n. Nykyisen pykälän 2 ja 3 momentissa olevat määritelmät sijoitettaisiin erilliseen pykälään, joka sisältäisi yleisimmät ulkomaalaislaissa käytettävät käsitteet. Nykyisen pykälän 4 momentin säännös säilytetäisiin sisällöllisesti ennallaan, mutta siitä tehtäisiin oma pykälänsä.

Ulkomaalaislaissa ei ole yleistä määritelmäpykälää. Eri asiayhteyksissä laki sisältää erilaisia määritelmiä. On kokonaisia määritelmäpykäläiä tai pykälän osia. On myös olemassa käsitteitä, joista olisi tarpeen ottaa lakiin määritelmä. Lain ensimmäiseen yleisiin säännöksiä koskevaan lukuun otettaisiin pykälä, joka sisältää yleisimmät laissa käytettävät käsitteet.

Velvollisuus noudattaa ulkomaalaisasioissa pääosin hallintolakia tulee jo kyseisen lain perusteellakin, mutta selvyyden vuoksi säännös on hyvä olla ulkomaalaislaissakin. Muutoksenhakuasioihin liittyen pykälään ehdotetaan lisättäväksi viittaus hallintolainkäyttöön.

Voimassa olevan lain mukaan poliisin toiminnassa noudatetaan osin hallintomenettelylakia ja osin poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Turvapaikkakuulustelun tekeminen kuuluu hallintomenettelylain piiriin, kun taas turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittäminen poliisilain piiriin. Turvapaikkakuulustelun tekeminen on päätetty siirtää poliisilta Ulkomaalaisvirastolle. Siirto tapahtuu asteittain 1 päivästä maaliskuuta 2001 alkaen. Tavoitteena tulisi olla, että uuden ulkomaalaislain voimaan tullessa turvapaikkapuhuttelun suorittaisi pääsääntöisesti ulkomaalaisvirasto. Poliisi voisi suorittaa turvapaikkapuhuttelun Ulkomaalaisviraston pyynnöstä vain erityistilanteessa, esimerkiksi jos hakijoiden määrä on suuri.

Rajavartiolaitoksen ulkomaalaislain perusteella toimittamasta tutkinnasta ehdotetaan lakiin otettavaksi viittaus rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin.

Voimassa olevassa laissa oleva säännös lain soveltamisesta alaikäisiin ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan.

Lakiin ehdotetaan uutta säännöstä yleisistä menettelytavoista hallintomenettelyssä. Pykälä sisältäisi säännökset viranomaisen velvollisuudesta antaa hakemusasiassa arvio asian ratkaisemiseen kuluva ajasta, menettelystä pyydettyä asianosaiselta selvityksiä ja edellytyksistä ratkaista samanaikaisesti vireillä olevia asioita yhdessä. Uusien menettelysäännösten tavoitteena olisi lisätä ulkomaalaisviranomaisten asiakkaina olevien henkilöiden oikeusturvaa ja samalla luottamusta viranomaisten toiminnan asianmukaisuuteen.

Asiamiehen ja avustajan käyttöä koskevaa säännöstä on tarkoitus täsmentää ja siihen lisätä säännökset henkilökohtaisesta läsnäolosta. Hallintoasia olisi pääsääntöisesti pantava vireille henkilökohtaisesti. Asian vireillepanossa ja käsittelyssä voisi käyttää avustajaa. Asiamiestä voisi käyttää, jos henkilökohtainen paikalle saapuminen ei olisi tarpeen. Muutoksenhakuasiassa voisi käyttää avustajaa tai asiamiestä.

Säännöstä tulkin käytöstä ehdotetaan voimassa olevaan lakiin verrattuna täsmennettäväksi. Tulkin ja kääntäjän esteellisyydestä ehdotetaan lakiin otettavaksi uusi säännös.

Ulkomaalaislain 1 b §:n valtioneuvoston

roolia koskevan säännöksen periaate on hyvä, mutta muoto on epäselvä ja kyseenalainenkin. Voidaan pitää selvänä asiana, että on valtioneuvoston tehtävä asettaa yleiset politiikan tavoitteet. Ulkomaalaislain säännös ei kuitenkaan selkeästi ilmaise sitä muotoa, miten nämä tavoitteet asetetaan. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tavoitteet asetettaisiin valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston kanslia on katsonut, ettei yleisiä politiikkatavoitteita tulisi asettaa hallitusohjelmasta erillään. Jos säännöksen perimmäisenä tarkoituksena on ohjata valtioneuvostoa harjoittamaan aktiivisempaa maahanmuutto- ja pakolaispolitiikkaa ja kannustaa sitä kautta poikkihallinnolliseen yhteistyöhön, säännös ei välttämättä ole siihen tarkoitukseen paras mahdollinen keino. Ainaakaan nykyisessä muodossaan säännöstä ei kannattaisi laissa säilyttää. Näillä perusteilla ehdotetaan, että säännöstä yleisistä tavoitteista ei otettaisi uuteen lakiin.

Eduskunta on ulkomaalaiskokonaisuudistusta edellyttävässä lausumassaan todennut, että on laadittava laki, jossa otetaan huomioon muun muassa eduskunnan aseman vahvistaminen ulkomaalaispolitiikan seurannassa ja tavoitteiden asettamisessa. Maaliskuun 1 päivänä 2000 voimaan tullut perustuslaki on korostanut entisestään eduskunnan asemaa ja vahvistanut parlamentarismia. Perustuslaki ja eduskunnan työjärjestys antavat eduskunnalle useita keinoja saada tietoja ja keskustella ajankohtaisista asioista ja sitä kautta vaikuttaa hallituksen harjoittaman politiikan sisältöön. Sen vuoksi ulkomaalaislakiin ei ole tarpeen lisätä erityisiä säännöksiä eduskunnan aseman vahvistamiseksi ulkomaalaispolitiikan seurannassa ja tavoitteiden asettamisessa. Sekä eduskunta että valtioneuvosto voivat omalta osaltaan pyrkiä tulevaisuudessa käymään nykyistä aktiivisempaa vuoropuhelua.

3.3. Maahantulo

Maahantuloa koskevat säännökset ehdotetaan uudessa laissa sijoitettavaksi omaan lukuunsa. Maahantulon edellytyksiä koskevat säännökset säilyisivät sisällöltään pääosin ennallaan. Säännöksiin ehdotetaan joitain lisäyksiä ja täsmennyksiä. Matkustusasiakirjo-

ja koskevien säännösten osalta ulkomaalaisasetuksessa nykyään olevia säännöksiä ehdotetaan siirrettäväksi asetuksesta lakiin. Ulkomaalaisasetuksessa on säännöksiä, joiden voidaan uuden perustuslain mukaan katsoa kuuluvan lakitasolle. Vallitseviin menettelyihin ehdotetaan tehtäväksi yksi muodollinen muutos. Maahantuloon ja maassa oleskeluun oikeuttavista passeista sekä passin korvaavista asiakirjoista säädettäisiin tarkemmin ulkoasiainministeriön asetuksella.

3.4. Viisumit

Viisumia koskevia säännöksiä on pyritty uudistamaan kokonaisuudistuksen tehtävänannon mukaisesti siten, että jo voimassa olevien pykälien kirjoitustapaa on selkeytetty. Viisumia koskeva kokonaisuudistuksen osio sisältää vähäisiä aineellisia muutoksia, koska viisumiasioita sääntelee ensisijaisesti Schengenin säännöstö, jota Suomessa on täysimääräisesti sovellettu maaliskuusta 2001 alkaen.

Ulkomaalaislakiin otettaisiin keskeiset viisumia koskevat säännöt, joista useimmat ovat osa sellaisenaan Suomea sitovaa Schengenin säännöstöä. Ulkomaalaislaista kävisi ilmi erilaiset viisumityypit, viisumin turvin tapahtuvan ja viisumivapaan liikkumisen määräytymisedellytykset ja viisumin keskeiset myöntämisperusteet. Edelleen laissa olisi säännökset viisumin peruuttamisesta, mitätöimisestä ja mahdollisuudesta muuttaa jo myönnettyä viisumia (pidentäminen, lyhentäminen, oleskelupäivien vähentäminen). Laissa säännel-täisiin myös viisumiasioissa toimivaltaisista viranomaisista, viisumipäätöksestä ilmoittamisesta sekä siitä, että viisumia koskeviin päätöksiin ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Schengenin säännöstön mahdollistamaa pitkäaikaista viisumityyppiä, niin sanottua kansallista viisumia ei ehdotuksen mukaan otettaisi käyttöön. Kaikki yli kolmen kuukauden oleskelua varten myönnettävät luvat olisivat tyypiltään oleskelulupia. Edustustot myöntäisivät uuden lain voimaantulon jälkeen ainoastaan viisumeja. Oleskeluluvat ulkomailla oleville ulkomaalaisille myöntäisi Ulkomaalaisvirasto.

Aineellisia uudistuksia voimassa olevaan

ulkomaalaislakiin merkitsevät viisumin lyhentämistä ja oleskelupäivien vähentämistä koskevat säännökset sekä viisumin peruuttamista ja muuta jälkikäteistä muuttamista (lyhentäminen, oleskelupäivien vähentäminen) koskevan toimivallan antaminen rajatarkastusviranomaiselle rajatarkastuksen yhteydessä.

Rajatarkastusviranomaisen toimivallan laajentaminen parantaisi ulkomaalaisen oikeusturvaa siten, että rajatarkastuksen yhteydessä viisumin peruuttaisi sama viranomainen, joka peruuttamisen tapahtuessa kuulee ulkomaalaista. Lisäksi rajatarkastusviranomaisen toimivallan laajentamisella pyritään siihen, että maahantulon edellytyksissä tapahtuneet muutokset eivät välttämättä johda rajatarkastuksen yhteydessä tapahtuvaan käännäytämiseen, vaan rajatarkastusviranomainen voi lievempanä toimenpiteenä vähentää viisumin voimassaoloaikaa tai aikaisemmin myönnettyjen oleskelupäivien määrää.

3.5. Oleskelu

Maassa oleskelua koskevien ehdotusten tavoitteena on voimassa olevien säännösten järjestäminen selkeäksi kokonaisuudeksi ja perustuslain vaatimusten huomioon ottaminen siten, että ulkomaalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet olisi säännelty riittävän yksityiskohtaisesti laissa. Yhtenä pää tavoitteena on säännösten järjestäminen siten, että määritelmät, aineellisoikeudelliset säännökset ja menettelytapasäännökset ovat eri pykälissä.

Perustuslain 9 §:n säännökset edellyttävät, että ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan ja niin muodoin myös maahantulon edellytyksinä olevista luvista säädetään laissa. Voimassa olevasta ulkomaalaislaista ovat puuttuneet esimerkiksi riittävän yksityiskohtaiset säännökset jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntämisestä. On myös tarkasteltu ulkomaalaishallinnon ohjeistusta ja pyritty siirtämään lakiin ne asiat, jotka selkeästi vaativat sääntelyä laissa.

Oleskelulupien myöntämiseen liittyen ehdotetaan kahta merkittävää muutosta. Ensinnäkin oleskelulupien myöntäminen kaikille ulkomailla oleville henkilöille ehdotetaan siirrettäväksi Suomen ulkomaan edustustoilta

Ulkomaalaisvirastolle. Suomen edustustot myöntäisivät vastaisuudessa vain viisumeja. Oleskelulupia myöntäisivät Ulkomaalaisvirasto ja poliisi. Lisäksi ulkoasiainministeriö myöntäisi oleskeluluvat vieraan valtion Suomessa olevan edustuston henkilökuntaan kuuluville

Toinen merkittävä muutos olisi se, että Suomen kansalaisen ulkomaalainen perheenjäsen voisi tulla Suomeen hakemaan lupaa ja oleskella Suomessa luvan käsittelyn ajan, kun nykyään lupaa on pitänyt odottaa ulkomailla. Luvan myöntäisi paikallispoliisi.

Edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi on säännelty ulkomaalaislaissa. Määräaikaisen oleskeluluvan statusmerkinnästä, joka kuvaa ulkomaalaisen oleskelun luonnetta, on säädetty ainoastaan asetuksessa. Lakiin ehdotetaan omaksuttavaksi jaottelu määräaikainen ja pysyvä oleskelulupa. Määräaikainen oleskelulupa voi olla joko tilapäinen tai jatkuva. Tilapäistä oleskelua kuvattaisiin oleskelulupaan merkittävällä tunnuksella B ja jatkuvaa oleskelua tunnuksella A.

Oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä Suomesta haettuna pyritään selkeyttämään siten, että edellytyksenä on oleskeluluvan myöntämisedellytysten täytyminen myös ulkomailla haettaessa, jolloin maahantulon edellytykset ja tietyissä tapauksissa asetettu toimeentulo vaatimus tulisivat lupaharkinnassa huomioiduksi yhdenmukaisesti.

Nykyisin osa B- ja D-statuksella myönnettävistä oleskeluluvista on säännelty ainoastaan asetuksen liitteessä. Statustaulukosta ehdotetaan siirrettäväksi lakiin tilanne, jolloin oleskelulupa myönnetään henkilöille, joita ei voida palauttaa kotimaahansa.

Uuden määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisperusteet määriteltäisiin laissa. Tämän koskisi sekä niitä tilanteita, joissa henkilö haluaa uuden määräaikaisen oleskeluluvan samalla perusteella kuin aikaisemmin sekä myös niitä tilanteita, joissa oleskelun peruste on muuttunut ja jatkolupaa haetaan uudella perusteella.

3.6. Työnteko

Keskeiset ehdotukset

Työlupajärjestelmän perusrakenteita ehdo-

tetaan muutettavaksi siten, että työluvasta erillisenä lupana luovutaan. Ulkomaalaisen työnteko Suomessa edellyttäisi erityistä työntekijän oleskelulupaa. Ulkomaalaisen elinkeinonharjoittaminen Suomessa edellyttäisi vastaavasti elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa. Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupa myönnettäisiin kaksivaiheisesti. Työntekijän oleskeluluvan osalta harkittaisiin ensin luvan myöntämisen työmarkkinaedellytykset ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan osalta liiketaloudelliset edellytykset. Sen jälkeen lupa myönnettäisiin, ellei luvan myöntämiselle ole yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä esteitä. Työntekijän oleskeluluvan työmarkkinaedellytykset harkitsisi työvoimatoimisto, elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan liiketaloudelliset edellytykset harkitsisi työvoimaja elinkeinokeskus. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät edellytykset harkitsisi ja luvan myöntäisi kummassakin tapauksessa Ulkomaalaisvirasto, kun kyseessä on ensimmäinen oleskelulupa ja kihlakunnan poliisilaitos, kun kyseessä on jatkolupa. Suomen edustustot ottaisivat vastaan oleskelulupahakemuksen ulkomailla olevalta henkilöltä, mutta eivät enää myöntäisi oleskelulupia.

Työnteko olisi rajoitetusti mahdollista myös tavallisella oleskeluluvalla tai ilman oleskelulupaa silloin, kun työmarkkinaedellytysten harkintaa ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Ulkomaisen työvoiman tarpeen arvioimiseksi ja työntekijän oleskelulupa -järjestelmän toimivuuden seuraamiseksi lisättäisiin yhteistyötä työmarkkinaosapuolten kanssa. Työntekijän oleskeluluvan ehtojen valvonnan edellytyksiä parannettaisiin ilman, että lupamenettelyn joustava toiminta estyy. Työntekijän oleskelulupa -järjestelmän keskeinen toimintaympäristö olisi ulkomaalaisrekisteri, jonka toimintaa kehitettäisiin siten, että se mahdollistaisi viivytyksettömän ja joustavan päätöksenteon sekä nopean tiedon kulun eri viranomaisten välillä.

Ehdotettu työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupa -järjestelmä toimisi nykyistä tehokkaampana työvoimapolitiittisena välineenä osana työvoimapolitiikan ja maahanmuuttopolitiikan kokonaisuutta. Lisäksi

ehdotettu järjestelmä tukisi työmarkkinoiden sopeutumista muuttuvaan toimintaympäristöön erityisesti edistämällä työvoiman saataavuutta joustavasti, nopeasti ja suunnitelmallisesti.

Lupajärjestelmän selkeys ja johdonmukaisuus

Työntekoa varten myönnettävän luvan myöntämisedellytyksiä ja viranomaisten toimivaltoja selkeytettäisiin ja muutettaisiin aikaisempaa johdonmukaisemmaksi. Lupajärjestelmästä säädettäisiin aineellisesti laissa mahdollisimman kattavasti. Laissa säättäminen olisi perustuslain edellytysten mukaista ja lisäksi lupajärjestelmän yleiskatsauksellisuutta ottaen huomioon se, että sääntelyn merkittävä kohderyhmä ovat ulkomaalaiset työntekijät. Aineellisesti laissa säättäminen myös vahvistaisi eduskunnan asemaa työvoiman maahanmuuton seurannassa ja tavoitteiden asettamisessa.

Lupajärjestelmän perusrakenteiden uudistaminen

Työntekoa varten myönnettävän oleskeluluvan luonne. Työntekoa varten myönnettäisiin erityinen työntekijän oleskelulupa. Uudenlainen oleskelulupa oikeuttaisi sekä maahan tulon ja maassa oleskeluun että ansio-työn tekemiseen. Ratkaisu työntekoon liittyvien edellytysten osalta olisi luvan myöntäjää sitova itsenäinen päätöksen osa. Jos ratkaisu perusedellytysten osalta olisi kielteinen, työntekijän oleskelulupaa ei myönnettäisi. Sen sijaan kielteinen ratkaisu työnteon edellytysten osalta ei estäisi muun oleskeluluvan myöntämistä jollain toisella perusteella, jos sellaista haetaan. Jos ratkaisu työntekoon liittyvien perusedellytysten osalta olisi myönteinen, työntekijän oleskelulupa tulisi myöntää tämän ratkaisun mukaisesti, jollei lupaa evätä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvien syiden nojalla.

Työvoimaviranomaisen päätöksentekoon perustuva työntekijän oleskelulupa mahdollistaisi luvan nojalla tapahtuvan ulkomaisen työvoiman käytön työvoimapolitiittisen ohjauksen tehokkaammin kuin työlupalausunto, jossa mainitut seikat ovat yhä avoinna oles-

kelu- ja työluvan myöntämisharkinnassa.

Viranomaiset työntekijän oleskelulupa -järjestelmässä. Työntekijän oleskeluluvan myöntämisedellytysten harkintaan osallistuisi kaksi viranomaista. Työntekoon liittyvät perusedellytykset ratkaisisi työvoimatoimisto. Ratkaisuja eivät kuitenkaan tekisi kaikki työvoimatoimistot, vaan kunkin seutukunnan työvoimatoimisto. Seutukunnan työvoimatoimistolla tarkoitetaan työministeriön työvoimatoimistoverkon uudistamiseen liittyen noin 100–115 suurempaa työvoimatoimistoa, joiden toiminta-alueet olisivat yhteneväisiä seutukuntien ja kihlakuntien kanssa. Työntekijän oleskelulupien käsittelyn osittaisesta keskittämisestä huolimatta oleskelulupahakemuksen voisi jättää kaikkiin työvoimatoimistoihin ja työvoimatoimistojen palvelupisteisiin.

Työsuojeluviranomaisen valvonnan alaa täsmennettäisiin. Esitykseen liittyisi ehdotus työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 24 §:n muuttamisesta siten, että rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä säädetyn työluparikoksen valvonta ei enää kuuluisi työsuojeluviranomaiselle. Rikoslain säännöksen otsikkoa ja rikoksen nimeä ehdotetaan samalla muutettavaksi luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöksi. Työsuojeluvälvönnän yhteydessä työsuojeluviranomainen kuitenkin voi joutua tilanteeseen, jossa on epäiltävissä rikoksen tapahtuneen. Johdonmukaista olisi, että ilmoituksen tekemisestä syyttäjälle päättää ulkomaalaislakia valvova viranomainen eikä työsuojeluviranomainen. Työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain muuttamista koskevassa esityksessä ehdotetaan myös työsuojeluviranomaisen kuulemis- ja läsnäolo-oikeuteen eräitä muutoksia.

Työntekijän oleskeluluvan myöntämisen perusedellytykset ja luvan laajuus. Työntekijän oleskeluluvan myöntämisen perusedellytyksistä säädettäisiin laissa tyhjentyvästi. Työvoimatoimisto voisi antaa myönteisen ratkaisun, jos työmarkkinoilla ei olisi kohutuullisessa ajassa saatavissa sopivaa työvoimaa eikä työhön sopivan henkilön työllistymisen myönteisen ratkaisun myötä esty. Työvoimatoimiston tulisi varmistaa se, että työntekijän oleskelulupaa ei myönnetä henki-

lölle, jolta puuttuu työssä mahdollisesti vaadittava erityinen pätevyys tai hyväksytty terveydentila sekä se, että ansiotyö turvaa ulkomaalaisen toimeentulon. Harkinnassaan työvoimatoimiston tulisi noudattaa yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa laadittuja linjauksia.

Työvoimatoimiston myönteisen ratkaisun edellytyksenä olisi myös se, että työnantajalle laissa säädetyt velvollisuudet täyttyvät. Edellytyksenä olisi, että työnantaja liittää hakemukseen selvityksen työsuhteen keskeisistä ehdoista ja vakuutuksen siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, milloin työehtosopimusta ei ole noudatettava, että ne vastaavat suomalaisiin työntekijöihin vastaavissa tehtävissä noudatettavaa käytäntöä. Jos työvoimatoimisto perustellusta syystä vaatii, työnantajan olisi myös esitettävä selvitys siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana. Mainituin perusedellytyksin varmistettaisiin työntekijän oleskelulupa -järjestelmän toimivuus ja hyväksyttävyyden normaalina työvoimapolitiikan välineenä muiden välineiden ohessa. Oleskeluluvan myöntäjä, Ulkomaalaisvirasto tai kihlakunnan poliisilaitos, ei perusedellytysten ratkaisuun puuttuisi, vaan päättäisi luvan myöntämisestä yksinomaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta.

Voimassa olevaa lakia vastaavasti ulkomaalaisella tulisi olla työntekoon oikeuttava oleskelulupa ennen maahan saapumista. Ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle myönnettäisiin työntekijän oleskelulupa Suomessa vain, jos edellytykset luvan myöntämiseen ulkomailla ovat olemassa ja luvan myöntämättä jättäminen olisi ulkomaalaisen tai työnantajan kannalta perusteetonta. Perusteetonta oleskeluluvan myöntämättä jättäminen olisi esimerkiksi silloin, kun työsopimus olisi solmittu työnantajan ja työntekijän henkilökohtaisen tapaamisen perusteella, ja kyse olisi alasta, jolla palvelukseen ottamista ei yleensä tehdä ilman henkilökohtaista kontaktia. Tällöin ei olisi syytä edellyttää, että ulkomaalainen poistuisi maasta hakemaan työntekijän oleskelulupaa ulkomailta. Uusi työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin samalla edellytyksellä. Jos

jatkolupa koskisi samaa työnantajaa tai samaa ammattialaa, työvoimatoimisto ei selvittäisi sopivan työvoiman saatavuutta eikä sitä, estyisikö työmarkkinoilla olevan henkilön työllistyminen.

Työntekijän oleskeluluvan pituuteen sovellettaisiin ensimmäisiä oleskelulupia ja jatkolupia koskevia yleisiä säännöksiä. Ensimmäinen työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin yhdeksi vuodeksi kerrallaan, ellei lupaa haeta lyhyemmäksi ajaksi tai ellei työtehtävä ole kestoltaan vuotta lyhyempi. Jos määräaikainen työtehtävä kestää yli vuoden, ensimmäinen työntekijän oleskelulupa voitaisiin myöntää myös yli vuodeksi, ei kuitenkaan yli kahdeksi vuodeksi. Tällä vähennettäisiin työntekijän oleskelulupien uusimistarvetta. Työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin yhdelle tai useammalle ammattialalle. Työntekijän oleskeluluvan ammattialakohtaisuus olisi tarkoituksenmukainen siksi, että työntekijällä olisi mahdollisuus vaihtaa työpaikkaa esimerkiksi silloin, kun uudessa työpaikassa hänen osaamisensa tulisi paremmin hyödynnetyksi tai jos työnantaja laiminlöisi työnantajavelvoitteen. Vain erityisestä syystä, esimerkiksi työn liittyessä toimitussopimukseen tai lyhytkestoiseen urakkasopimukseen, oleskelulupa voitaisiin myöntää työnantaja-kohtaisena.

Työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin jatkuvana silloin, kun työ ei ole tilapäistä. Työn tilapäisyyden ratkaisisi työvoimatoimisto ottaen huomioon oleskeluluvan hakijan antamat tiedot työnteon luonteesta sekä muun muassa yleisen työsuhteiden pituuden ja luonteen tarkoitettulla ammatti- tai toimialalla tai työnantajalla. Jos työ on tilapäistä, myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa. Nykytilanteesta poiketen tilapäinen oleskelulupa kuitenkin vaihtuisi jatkuvaksi kahden vuoden maassa oleskelun jälkeen, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat edelleen olemassa.

Ulkomaalaisrekisteri työntekijän oleskelulupajärjestelmän keskeisenä toimintaympäristönä. Työntekijän oleskelulupahakemukset, jotka sisältäisivät tiedot työsuhteen keskeisistä ehdoista sekä oleskelulupapäätökset kirjattaisiin suoraan ulkomaalaisrekisteriin. Jokainen työntekijän oleskelulupa-järjestelmään osallinen viranomainen saisi heti tarvitsemansa tiedot ulkomaalaisrekiste-

ristä. Pyrkimyksenä olisi, että paperimuotoisia hakemuksia, lausuntoja ja päätöksiä ei käytettäisi lainkaan. Eri viranomaiset voisivat samanaikaisesti osallistua asian käsittelyyn, mikä nopeuttaisi asian käsittelyä. Myös työsuojeluviranomainen saisi valvontansa kannalta tarpeelliset tiedot ulkomaalaisrekisteristä.

Ulkomaalaisrekisterin kehittäminen ehdotetulla tavalla olisi sopusoinnussa sähköisestä asioinnista hallinnossa annetun lain (1318/1999) kanssa. Lain tavoitteena on siirtyä laajasti käyttämään sähköistä asiointia viereilepanossa, asioiden käsittelyssä ja tiedoksi antamisessa asioinnin sujuvuuden, joutuisuuden ja tietoturvan lisäämiseksi.

Ulkomaalaisrekisterin kehittäminen ehdotetulla tavalla edellyttää ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 §:n muuttamista siten, että työsuojeluviranomaiselle säädetään oikeus käyttää ulkomaalaisrekisteriä. Ulkomaalaisrekisteriin tallennettavien tietojen osalta lakia ei olisi tarpeen muuttaa, koska voimassa oleva laki sallii työnantajia ja työsuhteen ehtoja koskevien tietojen tallentamisen. Käyttöyhteyden luominen työvoimaviranomaiselle ja rekisterin kehittäminen teknisesti nykyistä luotettavammaksi ei edellyttäisi säädosmuutoksia. Rekisterin tekniseen kehittämiseen tulisi sen sijaan varata riittävät voimavarat.

Työntekijän oleskeluluvan hakeminen ja viereille tulo. Työntekijän oleskelulupahakemuksen voisi joustavasti panna viereille joko ulkomaalainen työntekijä ulkomailla tai työnantaja Suomessa ulkomaalaisen työntekijän puolesta ilman erillistä valtuutusta. Hakemuksen voisi valinnaisesti jättää Suomen edustustoon, työvoimatoimistoon tai kihlakunnan poliisilaitokselle. Hakemuksen siirto toimivaltaiselle viranomaiselle tapahtuisi viran puolesta ulkomaalaisrekisterin välityksellä.

Työnantajalla olisi mahdollisuus saada työvoimatoimistolta ennakkotieto työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä. Työvoimatoimiston olisi annettava ennakkotieto viipymättä. Työnantajan vaatimuksesta työvoimatoimiston olisi työntekijän oleskelulupaa haettaessa noudatettava ennakkotietoa päätöksessä mainitun ajan. Ennakkotietojärjestelmä lisäisi työntekijän oleskelulu-

pa -järjestelmän käytettävyyttä työvoiman saannin edistämiseksi ja vapauttaisi viranomaisten voimavaroja siltä osin, että hakemuksen, joilla ei ole menestymisen mahdollisuuksia, jäisivät tekemättä eivätkä päätyisi kuormittamaan varsinaista päätöksentekojärjestelmää.

Työnteko-oikeus muun oleskeluluvan nojalla ja ilman oleskelulupaa

Voimassa olevan lain mukaiseen työlupajärjestelmään liittyy se, että osa ulkomaalaisryhmistä on työlupavelvollisuudesta vapautettuja. Koska ehdotuksen mukaan työluvan asemesta luvanvarainen työnteko edellyttäisi työntekijän oleskelulupaa, nykyistä työlupavelvollisuudesta vapautusta vastaisi työnteko-oikeus ilman työntekijän oleskelulupaa muun oleskeluluvan nojalla tai ilman oleskelulupaa.

Nykyisen sääntelyn mukaan työlupavelvollisuudesta vapautettujen ryhmä säilyttäisiin asiallisesti ennallaan eli oikeutettuna työntekoon ilman työntekijän oleskelulupaa. Tämän lisäksi työnteko-oikeus ilman työntekijän oleskelulupaa säädettäisiin sellaisille ryhmille, joiden osalta ei ole enää tarkoituksenmukaista edellyttää työntekijän oleskelulupaa. Tällaisia ovat ryhmät, joihin kuuluvat oleskelevat Suomessa pysyvästi muulla kuin työntöön perusteella, kuten maassa humanitaarisin perustein oleskelevat (nykyisin kuvattu statuksella A.3, tilapäistä suojelua saavat B.3), henkilöt, joita ei voida palauttaa koti- tai oleskeluvaltioon (D.1, perheenjäsenet D.2), maassa pysyväisluonteisesti muulla kuin työntöön perusteella oleskelevat (A.4) sekä pysyväisluonteisella oleskeluluvalla maassa oleskelevien ulkomaalaisten perheenjäsenet (A.5). Näille ryhmille oleskeluluvan myöntäjä on nykyisin yleensä myöntänyt työluvan pyytämättä työvoimatoimiston lausuntoa. Myönnetty työluvat ovat muodostaneet noin 10 % vuosittain työntöön perusteel-

la myönnettyistä uusista oleskeluluvista.

Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista säätää työnteko-oikeus ilman työntekijän oleskelulupaa eräille uusille ryhmille. Näitä olisivat muun muassa marjoja ja hedelmiä poimivat kausityöntekijät. Marjojen ja hedelmien kypsyminen samanaikaisesti lisää äkillisesti kausityövoiman kysyntää, johon on koululaisten, opiskelijoiden ja muiden kesätyöntekijöiden työpanoksen lisäksi vastattu myöntämällä työlupia erityisesti lähialueilta tulevalle työvoimalle. Sadonkorjuutyön alkamis- ja päätymispäivät voivat säiden takia usein siirtyä, mikä on lupajärjestelmän kannalta hankalasti yhteen sovitettavissa. Koska lähes kaikki haetut työluvat on myönnetty ja koska esitykseen sisältyy työsuhteen ehtojen valvonnan edellytysten parantaminen, työntekijän oleskeluluvan edellyttämisestä olisi tarkoituksenmukaista luopua. Sadonkorjuutyön kausiluonteisuuden takia ilman työntekijän oleskelulupaa tapahtuvan työntöön enimmäisaika olisi kolme kuukautta.

Työnteko-oikeus ilman työntekijän oleskelulupaa säädettäisiin myös ulkomaalaisille, jotka toimivat ammattiuurheilijoina, ammattivalmentajina tai kilpailujen ammattituomareina tai ammattimaisesti tieteen, kulttuurin ja taiteen alalla. Sama koskisi yrityksen yllä- ja keskijohdon tehtävissä sekä kansainvälisessä järjestöissä ja valtioiden väliseen yhteistyöhön liittyvissä tehtävissä toimivia. Nykyisin näille ryhmille myönnetään työlupa ilman, että työvoimatoimisto selvittää työvoiman saatavuutta työmarkkinoilta. Ilman työntekijän oleskelulupaa tapahtuvan työntöön enimmäisaika laajennettaisiin opettajien, luennoitsijoiden ja tutkijoiden osalta tilapäisestä yhteen vuoteen, ja työnteko-oikeus ilman työntekijän oleskelulupaa laajennettaisiin koskemaan myös kouluttajia ja konsultteja. Mainituilla aloilla on yleensä kyse sellaisesta henkilöön liittyvästä erikoisosaamisesta, jonka osalta työmarkkinoilla olevan työvoiman saatavuuden selvittämiseen ei ole tarvetta.

Taulukko 15. Eräille ammatti- ja muille ryhmille myönnetyt ensimmäiset työluvut vuonna 2002 (arvio)

Ryhmä	Määrä
Puutarha-alan kausityöntekijät	6 500
Ammattitaiteilijat (pl. ravintolamuusikot ja viihdetaitelijat)	500
Ammattiurheilijat, urheiluvallmentajat	400
Yrityksen yli- ja keskijohdon tehtävissä toimivat	400
Kv. järjestöissä ja valtioiden väl.yhteist.liitt.teht.toimivat	50
Opettajat, luennoitsijat, tutkijat, kouluttajat ja konsultit	500
Tulkit	100
Yhteensä	8 450

Lähde: Helsingin työvoimatoimisto, työministeriö.

Ilman työntekijän oleskelulupaa tapahtuvan työnteko-oikeuden osalta työmarkkinatilanteen muuttumisesta johtuva säännösten muuttamisen tarve tulevaisuudessa on todennäköisesti useammin ajankohtaista kuin työntekijän oleskelulupa -järjestelmän muiden säännösten osalta. Työnteko-oikeudesta ilman työntekijän oleskelulupaa säädettäisiin kuitenkin kokonaisuudessaan laissa sen sijaan, että etsittäisiin keinot perustuslain puitteissa valtuuttaa sääntelyä asetuksen tasolle.

Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvasta säättäminen

Elinkeinonharjoittajan oleskelulupa olisi rakenteellisesti yhdenmukainen työntekijän oleskeluluvan kanssa. Elinkeinonharjoittajan oleskelulupaan sisältyisi oikeus saapua maahan ja oleskella maassa sekä oikeus harjoittaa elinkeinoa ilman muita ulkomaalaislaissa säädettyjä lupia. Muista elinkeinonharjoittamisen mahdollisesti edellyttämistä luvista säädettäisiin erikseen. Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisen perusedellytykset eli elinkeinotoiminnan kannattavuuden ja elinkeinonharjoittajan toimeentuloedellytyksen ratkaisisi työvoima- ja elinkeinokeskuksen yritysosasto. Yritysosaatot muodostavat alueason organisaation, joka tarjoaa laajan valikoiman yritystoimintaa tukevia asiantuntijapalveluja.

Työntekijän oleskeluluvan ehtojen valvonta ja täytäntöönpanotoimet

Esitykseen sisältyy useita ehdotuksia, joiden tarkoituksena on parantaa työntekijän oleskeluluvan ehtojen valvonnan edellytyksiä. Työnantajan tulisi liittää työsuhteen 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työnteon keskeisistä ehdoista työntekijän oleskelulupahakemukseen tallennettavaksi ulkomaalaisrekisteriin. Ulkomaalainen työntekijä saisi nämä tiedot edustustosta työntekijän oleskeluluvan passiin merkitsemisen yhteydessä. Tiedot työsuhteen keskeisistä ehdoista kirjattaisiin ulkomaalaisrekisteriin myös silloin, kun työntekijä vaihtaa työpaikkaa työntekijän oleskeluluvan voimassa ollessa sekä silloin, kun ulkomaalainen työntekijä on työnteon oikeutettu ilman työntekijän oleskelulupaa. Tiedot olisivat työvoimaviranomaisen käytettävissä työntekijän oleskeluluvan perusedellytyksiä harkittaessa ja työsuojeluviranomaisen käytettävissä valvontatehtävän tukena. Valvonnan edellytyksiä parantaisi myös työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan täsmentäminen.

Nykytilaan verrattuna työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen teonkuvausta laajennettaisiin. Työnantajan ulkomaalaisrikkomuksena sanktioitaisiin myös laiminlyönti varmistautua työntekijän oleskeluluvan olemassaolosta. Nykyisin teko on säädetty rangaistavaksi rikoslaisissa työntekijän oleskeluluparikoksena. Käytännössä kynnyksellä soveltaa rikos-

työntekijän oleskelulupa –asioiden neuvottelukunnassa. Etuna olisi tällöin se, että elimen voimavarat ja asiantuntemus kohdistuisivat kokonaisuudessaan työntekijän oleskelulupakysymyksiin. Haittana taas olisi hallintobyrokratian kasvaminen ja usein myös muissa elimissä toimivien edustajien työn määrän lisääntyminen.

Koska eri alueilla työmarkkinat ja niiden tarpeet poikkeavat toisistaan, työvoima- ja elinkeinokeskusten yhteydessä toimivat neuvottelukunnat olisivat edelleen ajankohtaisia kolmikantayhteistyön foorumeita. Yhdenmukaisuuden ja kokonaisuuden riittävän huomiointimisen parantamiseksi työntekijän oleskelulupa-asioita tulisi kuitenkin käsitellä myös valtakunnallisissa elimissä. Tarkoituksenmukaista olisi, että alueelliset elimet ja valtakunnallinen elin toimisivat tiiviissä yhteistyössä.

Työvoimatoimistojen yhteydessä toimivien kolmikantaisten työvoimatoimikuntien (asetus työvoimatoimikunnasta 1681/1993) tehtäviin kuuluu työttömyysturva-asioiden ohella seurata työvoimapalvelujen toimeenpanoa ja työllisyyden hoitoa sekä tarvittaessa tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi. Jos työntekijän oleskelulupa-asioita käsiteltäisiin työvoimatoimikunnissa, etuna olisi työmarkkinaosapuolten ja työvoimatoimiston edustama paikallinen asiantuntemus. Haittana olisi se, että työvoimatoimikuntien päätehtävänä oleva työttömyysturva-asioiden ratkaiseminen vie yleensä kaiken ajan sekä eri työvoimatoimikuntien näkökulmien mahdollinen epäyhdenmukaisuus. Työministeriö kuitenkin suunnittelee työttömyysturva-asioiden määrää työvoimatoimikunnissa vähennettäväksi, jolloin työvoimatoimikunnan voimavaroja vapautuisi yleisempien kysymysten pohdintaan. Tällöin myös työvoimatoimikuntien tehtäviä työntekijän oleskelulupa-asioissa voitaisiin lisätä.

3.7. Kansainvälinen suojele

Kansainvälistä suojeleä koskeviin säännöksiin ei ehdoteta merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Säännösten sanamuotoja ehdotetaan osin täsmennettäväksi ja luvun rakennet-

ta selkeytettäväksi.

Turvapaikkamenettelyjä koskeva lainmuutos tuli voimaan heinäkuussa 2000. Muutos hyväksyttiin eduskunnassa selkeällä enemmistöllä. Vuoden 2000 lainmuutoksen tavoitteena oli nopeuttaa turvapaikkamenettelyjä siten, että perusteettomien hakemusten määrä vähentyisi. Ennen lainmuutosta Suomeen oli tullut runsaasti turvapaikanhakijoita EU:n ehdokasvaltioista, kuten Puolasta, Slovakiasta ja Tsekistä. Lainmuutoksen jälkeen hakijoiden määrät kyseisistä valtioista kääntyivätkin selvään laskuun, joten tämä lain tavoite on toteutunut hyvin. Turvapaikkamenettelyt ehdotetaan säilytettäväksi sisällöltään pääosin samanlaisina kuin voimassa olevassa laissa. Säännösten rakennetta on pyritty selkeyttämään muun muassa siten, että yhdestä pykälästä käy ilmi, missä tilanteissa voidaan käyttää nopeutettua menettelyä. Nykyisestä laista tämä ei käy niin hyvin selville.

Merkittävin muutos nykyiseen olisi pakolaiskiintiötä koskevien säännösten lisääminen lakiin. Voimassa olevasta laista nämä säännökset puuttuvat. Vallitsevia menettelykäytäntöjä ei kuitenkaan ehdoteta muutettavaksi.

Toinen periaatteellisesti merkittävä muutos olisi poissulkemislausekkeiden soveltamismahdollisuus myös sellaiseen ulkomaalaiseen, joka täyttää suojeleun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytykset. Voimassa olevan lain mukaan tällaiselle henkilölle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aihetta epäillä tehneen: 1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, 2) törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen tai 3) YK:n tarkoituserien ja periaatteiden vastaisen teon, myönnetään pysyväisluonteinen oleskelulupa suojeleun tarpeen perusteella, jos häntä ei voida poistaa Suomesta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tai perustuslain palautuskieltojen vuoksi. Ehdotuksen mukaan henkilölle myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa enintään kolmen vuoden ajaksi. Jos häntä ei kolmen vuoden jälkeen voida poistaa Suomesta, hänelle myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa.

Vähemmistövaltuutetun lausunnotonnettelystä yksittäisessä turvapaikka-asiaassa ehdotetaan luovuttavaksi.

3.8. Turvaamistoimet

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohTELUSTA ja säilöönottoyksiköstä sekä siihen liittynyt laki ulkomaalaislain muuttamisesta tulivat voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2002. Ehdotukseen sisällytetään tuolloin voimaan tulleet ulkomaalaislain muutokset pieniä täsmennyksiä lukuun ottamatta sellaisenaan.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset säilöönottomenettelystä tuomioistuimissa. Ulkomaalaislaista on tähän asti puuttunut riittävät säännökset siitä, mitä menettelysäännöksiä käräjäoikeudessa noudatetaan säilöönottoasiaa käsiteltäessä. Erilliset menettelysäännökset ovat tarpeen, koska näitä käräjäoikeudessa vireille tulevia asioita varten ei ole säädetty myöskään mitään yleissäännöksiä.

Säännöksiä ilmoittautumisveloitteesta, matkustusasiakirjan ja matkalipun luovuttamisesta sekä vakuuden asettamisesta ehdotetaan säänneltäväksi tarkemmin siten, että menettelyt, toimivalta ja veloitteiden rajat tulevat nykyistä selkeämmiksi.

3.9. Ulkomaalaisille Suomessa myönnettävät matkustusasiakirjat

Ehdotuksen tavoitteena on voimassa olevien säännösten systematisointi sekä perustuslain vaatimusten huomiointi siten, että ulkomaalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet olisi säännelty riittävän yksityiskohteisesti ulkomaalaislaissa.

Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säännökset ulkomaalaisille Suomessa myönnettävistä asiakirjoista ovat lain 1 luvussa, jonka otsikko on yleiset säännökset. Säännökset ehdotetaan sijoitettavaksi uudessa laissa omaan lukuunsa. Voimassa olevien säännösten sisältö ja nykyään noudatetut menettelyt ehdotetaan säilytettäväksi pääosin ennallaan. Säännöksiin ehdotetaan tehtäväksi lähinnä teknisiä tarkennuksia. Ehdotuksessa on uutena menettelynä se, että Suomen edustusto voisi myöntää lyhytaikaisen muukalaispassin, jos Suomessa oleskeluluvan omaava ulkomaalainen on kadottanut tai turmellut asiakirjansa ulkomailla ollessaan ja hän tarvitsee matkustusasiakirjan Suomeen paluuta varten.

Lisäksi ehdotetaan, että yhdessä vanhempansa kanssa matkustavan ja tämän passiin merkityn seitsemän vuotta täyttäneen lapsen valokuva olisi oltava vanhemman passissa. Voimassa olevan lain mukaan valokuvaa ei edellytetä. Säännöstä ehdotetaan sovellettavaksi lain voimaantulon jälkeen myönnettävien passien osalta.

3.10. Maasta poistaminen

Käännyttäminen ja maasta karkottaminen on pyritty määrittelemään siten, että niiden soveltamistilanteet kävisivät selvästi ilmi laista. Käännyttäminen ja karkottaminen on edelleen jaettu kahteen eri menettelyyn, joista käännyttämistä sovelletaan maahan tulon estämistilanteessa ja ulkomaalaisen maasta poistamisessa niissä tilanteissa, joissa ulkomaalainen ei ole oleskellut maassa oleskeluluvalla. Maasta karkottamista sovellettaisiin ulkomaalaisen maasta poistamisessa niissä tilanteissa, joissa ulkomaalainen on oleskellut maassa oleskeluluvalla. Lisäksi maasta poistamisen perusteita on tarkennettu tavoitteena käytännön soveltamistilanteissa epätietoisuutta ja erilaisia tulkintoja aiheuttaneiden muotoilujen korjaaminen. Samalla käytännössä noudatettu menettely käännyttämisen tekemisestä Ulkomaalaisvirastolle eräissä tapauksissa kirjattaisiin ulkomaalaislakiin.

3.11. Euroopan unionin kansalaisen oleskelu

Unionin kansalaisten ja ETA-valtioiden kansalaisten maahantuloa ja oleskeluoikeutta säännellään kahdella asetuksella ja yhdeksällä direktiivillä. Ehdotuksessa direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella on koottu yhteen kaikkia henkilöryhmiä koskevat määräykset. Ehdotuksessa uudeksi ulkomaalaislaiksi on pyritty huomioimaan kaikki voimassa olevat säännökset ja tuomioistuinikäytäntö sekä uusi direktiiviehdotus.

Henkilöiden liikkumisvapautta määrittävien direktiivien mukaan liikkumisvapautta käyttävä henkilö voi oleskella jäsenvaltiossa kolme kuukautta kun hän kykenee esittämään

henkilötodistuksen tai passin.

Ehdotuksen mukaan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä pidempiaikaisen oleskeluoikeuden käyttämiseen riittäisi, että unionin kansalainen rekisteröidään ulkomaalaisrekisteriin. Unionin kansalaisen perheenjäsenelle, joka ei itse ole unionin kansalainen, myönnettäisiin oleskelulupakortti.

Unionin kansalaisen liikkumisoikeutta koskevissa direktiiveissä, asetuksissa sekä direktiiviehdotuksessa on katsottu, että liikkumisvapauden käyttö jäsenvaltion alueella ei saa aiheuttaa kohtuutonta rasitusta vastaanotettavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle. Tätä varten oleskeluoikeuden rekisteröimisen edellytyksenä on, että unionin kansalainen harjoittaa taloudellista toimintaa tai hänellä on itselleen sekä perheenjäsenilleen ja omaisilleen riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus, joka kattaa kaikki riskit vastaanotavassa jäsenvaltiossa.

Unionin kansalaisen rekisteröity oleskeluoikeus ja perheenjäsenen sekä muun omaisen oleskelulupakortti peruutettaisiin, kun asianomainen henkilö ei enää oleskele pysyvästi Suomessa tai hän ei enää täytä oleskeluoikeudelle asetettuja vaatimuksia. Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä ja muun omaisensa oleskeluoikeus voidaan myös peruuttaa ja hänet voidaan poistaa maasta, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä. Unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä saisi pysyvän oleskelulupakortin asuttuaan Suomessa neljä vuotta. Siihen saakka asianomaisen tulee täyttää edellytykset, joiden perusteella oleskeluoikeus on rekisteröity tai oleskelulupakortti on myönnetty.

3.12. Liikenteenharjoittajan velvollisuudet ja seuraamusmaksu

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi luku liikenteenharjoittajan velvollisuuksista ja seuraamusmaksusta. Luku sisältäisi säännökset liikenteenharjoittajalle asetettavasta takaisinkuljetusvastuusta ja liikenteenharjoittajalle määrättävistä rahallisista seuraamuksista.

Alkaessaan soveltaa Schengenin säännöstöä Suomi sitoutui ottamaan käyttöön Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan mukaisesti

säännökset liikenteenharjoittajan takaisinkuljetusvelvollisuudesta ja liikenteenharjoittajaan kohdistettavista seuraamuksista. Liikenteenharjoittajan vastuudirektiivillä velvoitteiden sisältöä on täsmennetty. Suomi on muodollisesti täyttänyt asetetut velvoitteet, mutta käytännössä liikenteenharjoittajaan ei ole kohdistettu rahallisia seuraamuksia. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, jotka mahdollistavat seuraamusten määräämisen myös käytännössä.

Liikenteenharjoittajaan kohdistuvan ehdotetun maksuseuraamuksen yleiset periaatteet olisivat neuvoston direktiivin mukaisia. Tavoitteena olisi tehostaa Schengenin säännöstön käytännön toteuttamista sekä torjua laitonta maahanmuuttoa ja korostaa kolmansien maiden kansalaisia kuljettavien liikenteenharjoittajien valvontavelvollisuutta. Tavoitteena olisi myös yhdenmukaistaa Suomen lainsäädäntöä ja käytäntöä seuraamusten määräämisessä muiden Schengen-valtioiden vastaaviin.

Ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännös liikenteenharjoittajan tarkastusvelvollisuudesta. Liikenteenharjoittajan olisi varmistettava, että ulkomaalaisella, joka ei ole unionin kansalainen tai ETA-valtion kansalainen, on maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja sekä vaadittava viisumi tai oleskelulupa. Luku sisältäisi säännökset liikenteenharjoittajan takaisinkuljetusvelvollisuudesta ja takaisin kuljettamisen kustannuksista.

Keskeinen ehdotus olisi säännös seuraamusmaksun määräämisestä liikenteenharjoittajalle, joka laiminlyö tarkastusvelvollisuuden. Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun suuruus olisi 3 000 euroa kuljetettua henkilöä kohden. Maksu poistettaisiin, jos ulkomaalaiselle myönnettäisiin oleskelulupa pakolaisuuden, suojelun tarpeen tai tilapäisen suojelun perusteella. Maksuseuraamus poistettaisiin myös siinä tapauksessa, että liikenteenharjoittaja tuomitaan rangaistukseen rikoslain perusteella laittoman maahantulon järjestämisestä. Liikenteenharjoittaja voisi hakea muutosta seuraamusmaksun määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voisi hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

3.13. Rangaistussäännökset

Ulkomaalaislaissa olevia seuraamussäännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi.

Edellä työntekoa koskevassa luvussa on ehdotettu säännöstä, jolla säädetään työsuojeluviranomaisen toimivallasta työehtojen valvonnan osalta. Säännöksellä pyritään tehostamaan työehtojen valvontaa. Työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava asiasta poliisille, jos sillä on todennäköisiä perusteita epäillä ulkomaalaisrikkomuksen, työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen tai työntekijän oleskeluluparikoksen tapahtuneen.

3.14. Oikeusturva

Ulkomaalaislain muutoksenhakujärjestelmä ehdotetaan säilytettäväksi pääosin ennallaan samoin kuin maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpanoa koskevien säännösten sisältö. Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on selkeyttää muutoksenhakua koskevia säännöksiä ja edelleen parantaa ulkomaalaisten oikeusturvaa.

Muutoksenhakuoikeus laajenisi koskemaan myös ulkomailla tehtäviä oleskelulupahakemuksia. Tämä perustuu ehdotukseen, että Ulkomaalaisvirasto myöntäisi ensimmäiset oleskeluluvat ulkomailla oleville henkilöille. Nykyisin edustustot myöntävät ulkomailla oleville henkilöille oleskeluluvat, eikä päättöksiin ole oikeutta hakea muutosta.

Työnantajalle ehdotetaan annettavaksi valitusoikeus työntekijän oleskelulupapäätökseen siltä osin kuin kysymys on työvoimaviranomaisen tekemästä harkinnasta.

Jatkomuutoksenhakumahdollisuutta ehdotetaan laajennettavaksi nykyisestä valituskiellosta yhtenäiseen valituslupajärjestelmään. Ulkomaalaisvirastolle ehdotetaan annettavaksi valitusoikeus hallinto-oikeuden päätökseen, jolla Ulkomaalaisviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Lisäksi valituskiellot määriteltäisiin erikseen.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi erilliset säännökset toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta, valituskirjelmän toimittamisesta, valituskirjelmästä valituslupa-asiassa ja täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaisemisesta hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

3.15. Erinäiset säännökset

Ulkomaalaislain tulkitsemista koskevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi ja laajennettavaksi koskemaan vaihtoehtoisesti viranomaisen kääntämisvelvoitetta. Tiedoksianto koskeva ulkomaalaislain säännös ehdotetaan korvattavaksi kolmella eri säännöksellä tiedoksiantotavoista, tiedoksiannosta Suomessa ja tiedoksiannosta ulkomailla.

Ehdotus sisältäisi säännökset vähemmistövaltuutetun kuulemisesta ja tiedottamisesta vähemmistövaltuutetulle. Vähemmistövaltuutetulla olisi oikeus pyynnöstään tulla kuulluksi asiassa, joka koskee turvapaikanhakijaa tai ulkomaalaisen maasta poistamista.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Vaikutukset ulkomaalaisten asemaan

Ehdotuksella parannetaan ulkomaalaisen oikeusturvaa säätämällä ulkomaalaisen oikeuksista ja velvollisuudesta perustuslain edellyttämällä tavalla riittävän yksityiskohtaisesti. Perusoikeusuudistuksessa perusoikeussäännösten suoja ulotettiin koskemaan myös maassa oleskelevia ulkomaalaisia. Ehdotuksella ulkomaalaisten asema saatetaan vastaamaan siihen perustuslain vaatimukseen, että kaikki yksilön mukaan lukien ulkomaalaisen oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla.

Ulkomaalaisen oikeusturva on tarkoitus säilyttää sisällöllisesti miltei samanlaisena kuin se on voimassa olevan lain ja hallintokäytännön mukaan. Muodollisesti ulkomaalaisen oikeusturva kuitenkin taataan siten, että monet aiemmin asetuksen tasolla tai hallintokäytännön varassa olevat säännökset siirretään lain tasolle. Tällöin ulkomaalaisista voidaan paremmin saada tietoa siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia ulkomaalaisella kussakin tilanteessa on. Ulkomaalaisasetuksen tasolle jäisivät vain vähäisiä teknisiä yksityiskohtia määräävät säännökset. Ulkomaalaisen oikeusturvan parantamiseksi asetuksenantovaltuudesta on niinkään säädetty entistä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin. Voimassa olevaan ja yli 20 kertaa muutettuun ulkomaalaislakiin nähden luottavuutta ja ymmärrettävyyttä on pyritty paran-

tamaan myös lain systematiikkaa muuttamalla.

Vaikka ulkomaalaisen oikeusturvan parantamiseksi ehdotetaankin ensisijaisesti lakitekniisiä uudistuksia, ehdotetaan samalla eräitä sisällöllisiä muutoksia nykyiseen ulkomaalaislakiin nähden. Ensinnäkin työn tai elinkeinonharjoittamisen perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen asian käsittelyn odotetaan helpottuvan ja nopeutuvan, koska työ- ja oleskeluluvan sijasta ulkomaalainen tarvitsisi ehdotuksen mukaan ainoastaan yhden luvan, työntekijän oleskeluluvan.

Kokonaisuudistus helpottaa Suomen kansalaisen ulkomaalaisten perheenjäsenten oleskeluluvan saamista niissä tapauksissa, joissa perheenjäsen on kolmannen maan kansalainen. Ehdotuksen mukaan kolmannen maan kansalaiselle voitaisiin myöntää oleskelulupa viisumivapaan tai viisumin turvin tapahtuneen Suomeen saapumisen jälkeen.

Esityksellä ei lähtökohtaisesti olisi vaikutusta työmarkkinatilanteeseen. Työntekijän oleskelulupa kolmannen valtion kansalaiselle myönnettäisiin edelleenkin lähtökohtaisesti työvoimapolitiittisen harkinnan perusteella. Käytännössä lupa myönnettäisiin, jos sopivaa työvoimaa ei olisi työmarkkinoilla jo saatavilla. Työlupapalvelullisuudesta vapautettujen henkilöryhmien laajentaminen ei vaikuttaisi merkittävästi työmarkkinatilanteeseen. Uudet työlupapalvelullisuudesta vapaat ryhmät olisivat sellaisia, joille jo vallitsevan hallintokäytännön mukaan myönnetään työlupa ilman työvoimapolitiittista selvitystä. Uusiin työlupapalvelullisuudesta vapaisiin ryhmiin lukeutuisivat muun muassa hedelmän- tai marjanpoimijat.

4.2. Vaikutukset viranomaisten toimivaltaan ja käytäntöön

Ehdotuksella muutettaisiin joiltakin osin viranomaisten välisiä suhteita. Merkittävimmät toimivaltaa koskevat muutokset koskisivat Suomen ulkomaanedustustojen oleskelulupapäätösten siirtämistä Ulkomaalaisviraston toimivaltaan ja Suomen kansalaisten perheenjäsenten oleskelulupa-asioden siirtämistä Ulkomaalaisvirastolta kihlakuntien poliisilaitoksille. Lisäksi kihlakuntien poliisilaitokset myöntäisivät työntekijän oleskelu-

luvut EU:n uusista jäsenvaltioista maahan tuleville kahden vuoden siirtymäkauden ajan.

Vuonna 2002 Suomen edustustot tekivät yhteensä noin 18 500 oleskelulupapäätöstä. Ehdotuksen mukaan kaikki edustuston oleskelulupa-asiat siirtyisivät joko Ulkomaalaisviraston tai kihlakunnan poliisilaitosten toimivaltaan. Vuonna 2002 edustustot myönsivät niin sanotuille kausityöntekijöille noin 6 500 oleskelulupaa. Tältä ryhmältä ei ehdotuksen mukaan edellytetä enää oleskelulupaa, vaan he voisivat tulla Suomeen enintään kolmeksi kuukaudeksi viisumilla tai viisumivapaasti.

Edustustoilta siirtyviä oleskelulupa-asioita olisi arvioiden mukaan yhteensä noin 12 000. Edustustoilta Ulkomaalaisvirastolle siirtyisivät työnteon perusteella myönnettävät oleskeluluvat ja oleskeluluvat esimerkiksi opiskelun sekä suomalaisen syntyperän perusteella. Suomen kansalaisten perheenjäsenten oleskelulupien myöntäminen sen sijaan siirtyisi Ulkomaalaisvirastolta poliisille (noin 3 000). Ulkomaalaisviraston asiamäärän arvioidaan nousevan yhteensä noin 6 000 oleskelulupa-asialla.

Kihlakunnan poliisilaitosten oleskelulupa-asioden määrä kasvaa ensinnäkin noin 3 000 Ulkomaalaisvirastolta siirtyvällä Suomen kansalaisen perheenjäsenen oleskelulupa-asialla, sikäli kuin hakijamäärät pysyvät vuoden 2002 tasolla. EU:n laajentumisen myötä edustustoilta poliisiin toimivaltaan siirtyvät EU:n uusista jäsenvaltioista maahan pyrkivien työntekijöiden oleskelulupa-asiat. Poliisi myöntäisi nämä oleskeluluvat kahden vuoden siirtymäkauden ajan. Lisäksi poliisin asiamäärä kasvaa, kun EU:n jäsenvaltiot lisääntyvät viidestätoista kahteenkymmeneen-viiteen, sillä poliisin toimivaltaan kuuluu jo voimassa olevankin lain nojalla oleskeluluvan myöntäminen EU:n jäsenvaltioiden ja ETA-valtioiden kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen. Poliisin asiamäärän kasvua on vaikea tarkasti ennakoita. Eri arvioiden mukaan uusia oleskelulupa-asioita poliisille voisi EU:n laajentumisen vuoksi tulla 3 000-6 000 riippuen siitä, miten EU-jäsenyyden myötä helpottuva maahanmuutto lisää uusien jäsenvaltioiden kansalaisten muuttoa Suomeen.

Samalla kuin oleskelulupa-asiat siirtyisivät

edustustoilta Ulkomaalaisvirastolle ja kihlakuntien poliisilaitoksille, ne tulisivat muutoksenhakukelpoisiksi. Kielteisten oleskelulupapäätösten osuus kaikista oleskelulupapäätöksistä on häviävän pieni. Yleensä noin 10 prosenttia kielteisen päätöksen saaneista hakee muutosta. On kuitenkin huomioitava, että muutoksenhakukelpoisen kielteisen oleskelulupapäätöksen tuottaminen vaatii aikaisempaa enemmän päätöksentekijän aikaa. Oletettavasti myös osa kielteisen päätöksen saaneista hakee muutosta. Tämä pieni ryhmä sitoo todennäköisesti Ulkomaalaisviraston voimavaroja ja saattaa hidastaa muuta päätöksentekoa jonkin verran.

Liikenteenharjoittajien vastuuta koskevilla 11 luvun säännöksillä ei olisi organisaatiovaikutuksia, sillä tarkastusvelvollisuus on olemassa jo voimassa olevan lain perusteella. Sen sijaan tarkastusvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuvien seuraamusten täytäntöönpanosta vastaavaksi viranomaiseksi tulisi Oikeusrekisterikeskus. Tehtävä olisi Oikeusrekisterikeskukselle uusi.

Liikenteenharjoittajien velvollisuuksia ja vastuuta koskevien säännösten toivotaan tehostavan laittoman maahantulon torjuntaa. On odotettavissa, että liikenteenharjoittajat parantavat valvontaa välttääkseen liikenteenharjoittajan tarkastusvelvollisuuden laiminlyönnistä säädettyä ehdotettavan seuraamusmaksun. Viranomaiset odottavat laittoman maahantulon torjunnassa saavutettavan parempia tuloksia seuraamusmaksun ennaltaehkäisevän vaikutuksen vuoksi.

4.3. Taloudelliset vaikutukset

Kokonaisuudistuksella ei olisi välitöntä vaikutusta viisumien, oleskelulupien, ulkomaalaisten työntekijöiden, turvapaikanhakijoiden, pakolaisten tai maasta poistamisten määriin. Näihin seikkoihin vaikuttavat muut tekijät. Sen sijaan ulkomaalaislain kokonaisuudistuksella olisi vaikutusta ulkomaalaishallinnon kustannusten jakautumiseen eri viranomaisten kesken. Etenkin toimivaltajakoa muuttamalla vaikutettaisiin siihen, mikä viranomainen saisi maksutulot tehdyistä päätöksistä.

Ulkomaalaislaissa säänneltyjen menettelyjen tehostamisella toivotaan olevan jonkin

verran valtion menoja vähentävää vaikutusta. Esimerkiksi työlupamenettelyn yksinkertaistamisella voidaan olettaa olevan tällaisia vaikutuksia. Toisaalta ei oleteta, että ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valtion menoja vähentävä vaikutus hallinnonalan menopuolella olisi selvästi havaittava ja osoitettavissa oleva. Samaan aikaan ulkomaalaisten kokonaismäärä Suomessa lisääntyy edelleen. Koko hallinnonalan kasvun vaikutusta saattaa olla vaikea erottaa ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen vaikutuksista.

Työ- ja oleskeluluvan korvaaminen kevyemmällä työntekijän oleskelulupa -menettelyllä vaikuttaa työnantajien asemaan oletettavasti helpottaen ulkomaalaisen työvoiman saatavuutta ja parantaen yritystoiminnan edellytyksiä, millä saattaa olla välillisiä ja myönteisiä taloudellisia vaikutuksia. Toisaalta ulkomaalaisrekisteriä tulee kehittää työntekijän oleskeluluvan myöntämisen menettelyn käyttöönottamiseksi samoin kuin muiden menettelyiden tehostamiseksi. Työsuojeluviranomaiselle avattaisiin pääsy ulkomaalaisrekisteriin ja työviranomaiset tulisivat käyttämään ulkomaalaisrekisteriä käsittelyn nopeuttamiseksi. Ulkomaalaisrekisterin ja sähköisen asioinnin kehittämiseen tarvitaan ulkomaalaislain voimaantulon johdosta vuonna 2004 kertainvestointina 1 200 000 €. Tällä saavutettaisiin palveluprosessien virtaviivaistumista, kun rutiinitehtäviä automatisoidaan verkossa. Nykymuodossa Ulkomaalaisviraston järjestelmän käyttö muodostaa yhden toiminnan pullonkaulan, koska tietojen syöttäminen useassa eri viranomaisessa vie henkilövoimavaroja. Tiedot voitaisiin siirtää taustajärjestelmään automaattisesti joko asiakkaiden itse tuottamista lomakkeista tai viranomaisten niihin täydentämistä tiedoista.

Lain mukaan lupapäätöksen tekevä viranomainen laskuttaa lupahallinnon asiakkaana olevalta ulkomaalaiselta valtion maksuperustelain perusteella annetun asianomaisen viraston maksuasetuksen mukaisen käsittelymaksun. Sisäasiainhallinnon viranomaisten toimivaltaan siirtyvien oleskelulupa-asioiden määräksi on arvioitu nykyisten hakijamäärien perusteella vähintään 12 000. Toiminnan hidastumaton jatkaminen edellyttää henkilöstön lisäystä Ulkomaalaisvirastossa ja kihla-

kuntien poliisilaitoksissa vuodesta 2004 alkaen. Tämä lisäys tulisi voida kattaa maksutuloilla, jolloin nettomäärärahaan ei kohdistu lisäystarpeita. Henkilöstön lisäystarve on arvioitava erikseen. Kun edustustojen oleskelulupapäätökset siirretään kokonaisuudessaan Ulkomaalaisvirastolle ja poliisille, tulee näiden periä myös vastaavat lupa-asioihin kohdistuvat käsittelymaksut. Koska edustustojen perimät maksut eivät vastaa nykyisellään päätösten omakustannushintoja, maksuja tulee samalla tarkistaa vastaamaan todellisia kustannuksia. Tosiasiallisesti oleskelulupaa haettaisiin edelleen monissa tapauksissa ulkomailta käsin. Näin ollen Suomen edustustot vastaanottaisivat edelleen oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen, ja siirtäisivät ulkomaalaisen hakemuslomakkeeseen täyttämät tiedot ulkomaalaisrekisteriin. Maksun suuruutta määrättäessä on otettava huomioon myös edustustoille jäävän työn kustannus.

Suomen kansalaisten perheenjäsenten oleskelulupa-asioiden siirtäminen Ulkomaalaisvirastolta kihlakuntien poliisilaitokselle vähentäisi Ulkomaalaisviraston perimiä oleskelulupamaksuja vastaavasti noin 3 000 suorituksella vuosittain. Lupamaksut perisi vastaisuudessa poliisi, jonka tehtävät myös lisääntyisivät. Suomen kansalaisten perhesideperusteisten oleskelulupa-asioiden menettelyllinen helppous saattaa lisätä maahantulomääräysten kiertämiseksi solmittujen lumeavioliittojen määrää. Lumeavioliitot ja etenkin lumeavioliittoperusteella tehtyihin kielteisiin oleskelulupapäätöksiin liittyvät valitukset ja mahdolliset maasta poistamispäätösten täytäntöönpanot lisääisivät niinkään poliisin työmäärää ja kustannuksia.

Ehdotuksen mukaan turvapaikkapuhuttelut siirtyisivät vuoden siirtymäajan kuluessa lain voimaantulosta Ulkomaalaisviraston tehtäväksi. Poliisi tai rajavartiolaitos hoitaisi edelleen hakijan henkilöllisyyden ja matkareitin selvittämisen. Nykyään Ulkomaalaisvirasto suorittaa turvapaikkapuhutteluista noin 10 % ja poliisi 90 %. Jos oletetaan, että turvapaikanhakijoiden määrä pysyy samana noin 3 000 hakijassa vuosittain, Ulkomaalaisvirasto tarvitsisi turvapaikkapuhuttelujen siirtyessä sille kokonaisuudessaan vuoden 2003 tasoon verrattuna lisäystä yhteensä 48 henkilövuotta eli 2 736 000 €. Lisäksi kään-

nos- ja tulkkkausmenoihin tarvitaan lisäystä 1 512 000 € vuodessa. Koska uusi laki ei todennäköisesti tule voimaan vielä vuoden 2004 alusta, on arvioitu, että vuonna 2004 Ulkomaalaisvirasto voisi suorittaa enintään 2 000 turvapaikkapuhuttelua. Näiden suorittamiseen se tarvitsisi vuonna 2004 28 henkilötyövuoden lisäyksen. Lisäystarve henkilöstömenoihin olisi 1 596 000 €. Sikäli kuin turvapaikanhakijoiden määrä vuonna 2004 nousi yli 2 000 henkilön, poliisi voisi vielä osallistua turvapaikkapuhuttelujen suorittamiseen. Lisäksi Ulkomaalaisvirasto tarvitsisi tulkkaus- ja käännöspalkkioihin 1 008 000 €. Yhteensä siirron toteuttamiseen tarvitaan vuonna 2004 lisäystä 2 604 000 €. Yhteensä määrärahalisäystä turvapaikkapuhuttelujen siirron johdosta tarvittaisiin vuodesta 2005 lukien 4 248 000 € vuodessa.

Poliisi ja rajavartiolaitos osallistuvat edelleen siinä määrin turvapaikkahakemusten vastaanottamiseen ja käsittelyyn, että määrärahan siirrot kyseisiltä viranomaisilta Ulkomaalaisviraston momentille eivät ole mahdollisia. Käytännössä kustannukset ovat kohdistuneet poliisiin, sillä rajavartiolaitos on osallistunut tutkintaan vain hyvin vähäisessä määrin. Poliisin osuus hakijan taustan selvittämisessä olisi uuden lain voimaantulon jälkeenkin edelleen merkittävä. Lisäksi poliisi ottaa hakemukset vastaan ja antaa päätökset tiedoksi. Poliisille aiheutuu merkittäviä kustannuksia myös maasta poistettavien turvapaikanhakijoiden saattokuljetuksista. Poliisi ei ole missään vaiheessa saanut erityisiä määrärahoja turvapaikka-asioiden hoitamiseen vaan tarvittavat voimavarat on jouduttu irrottamaan poliisin muusta toiminnasta. Tutkinnan ja maasta poistamisten sujumuuden kannalta on oleellisen tärkeää, että myös poliisille taataan riittävät voimavarat sille jäävien tehtävien suorittamiseen.

Turvapaikkapuhuttelun siirto nopeuttaisi hakemusten käsittelyä. Eurooppalaisen käytännön kokemusten mukaan yksi tutkija, joka myös valmistelee päätöksen ja huolehtii sen mahdolliseen muutoksenhakuprosessiin liittyvistä tehtävistä, käsittelee ja ratkaisee vuodessa 80 tapausta, kun nykyisin Ulkomaalaisvirastossa yksi esittelijä ratkaisee noin 50 tapausta. Hakemusten käsittelyn nopeuttamisella saavutetaan säästöjä työministeriön

pääloukassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottomenoissa momenteilla 34.07.21 ja 34.07.63. Yhden kuukauden käsittelyajan lyhennyksen vaikutus on keskimäärin noin 1 000 € hakijaa kohti. Ulkomaalaisviraston tavoitteeksi asetetaan käsittelyn nopeuttaminen noin yhdellä kolmasosalla nykyisestä.

Ehdotuksen 11 luvun säännöksillä olisi vaikutuksia kuljetusalan elinkeinonharjoittajien velvollisuuksiin ja vastuuseen. Lainmuutoksen arvioidaan lisäävän tapauksia, joissa liikenteenharjoittajalle määrätään seuraamuksia. Voimassa olevan lain perusteella seuraamuksia ei ole liikenteenharjoittajille lainkaan määrätty. Seuraamusmaksujen oletettavan lisääntymisen voidaan olettaa myös lisäävän jonkin verran valtion tuloja.

Ehdotuksen valitusmahdollisuuden avaamisesta lähes kaikkiin oleskelulupapäätöksiin ei arvioida vaikuttavan merkittävästi hallinto-oikeuksien eikä korkeimman hallinto-oikeuden työmäärään. Ulkomailla oleville ulkomaalaisille perhesiteen perusteella myönnettävät oleskelulupapäätökset ovat jo voimassa olevan lain mukaan valitusoikeuden alaisia. Ulkomailta muilla perusteilla haettavista oleskeluluparatkaisuksista suurin osa on myönteisiä, joten niistä ei myöskään valiteta. Lisäksi lupajärjestelmää selkiinnytään, minkä arvioidaan myös vähentävän valitusmahdollisuuksien käyttötarvetta.

Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden osalta hallintotuomioistuinten toteutuva työmäärä vaihtelee suhteessa turvapaikkaa tai muuta kansainvälistä suojelua hakevien määrään. Kansainvälisen suojelun osalta ulkomaalaislain järjestelmän peruspiirteet säilyvät ennallaan, minkä johdosta lain voimaantulolla ei sinänsä arvioida olevan vaikutusta Helsingin hallinto-oikeuden työmäärään.

Korkeimman hallinto-oikeuden työmäärän osalta on otettava huomioon, että nykyisen lain mukaan jatkovalitusmahdollisuus on osittain valitusluvanvarainen ja osittain valittaminen on kiellettyä. Uudessa laissa jatkovalitusmahdollisuus olisi kaikilta osin valitusluvanvarainen. Tämän voidaan arvioida lisäävän jossakin määrin korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrää. Toisaalta on otettava huomioon, että nykyisin valituskiellon aikana vastaavia asioita saapuu

korkeimpaan hallinto-oikeuteen ylimääräisinä muutoksenhakuina. Korkeimman hallinto-oikeuden työmäärää vähentää toisaalta se, että uuden lain mukaan täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden ratkaisusta ei voi erikseen hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Mainituista seikoista johtuen myöskään korkeimman hallinto-oikeuden työmäärän ei arvioida uudistuksen johdosta merkittävästi muuttuvan.

Ehdotetulla lailla ei olisi oikeusapukustannuksia lisäävää vaikutusta. Hallintoasioissa oikeusavun taloudellinen ja oikeudellinen tarve selvitetäisiin kuten oikeusapulain mukaan yleensäkin. Tällaisia asioita voidaan arvioida olevan erittäin vähän ja ne ovat myös kustannuksiltaan vähäisiä. Se, että myös muut lakimiehet kuin julkiset oikeusavustajat voisivat antaa oikeusapua ulkomaalaisille hallintoasioissa, ei vaikuta oikeusavun kustannusarvioon. Ulkomaalaislaista aiheutuvat vähäiset oikeusapukulut ovat käytännössä säilöön ottamisen tuomioistuinkäsittelyyn liittyviä oikeusavustajan palkkioita. Ehdotetun 9 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyin tavoin nykyinen lainsäädäntö on aiheuttanut ongelmia ja käytännössä on jo menetelty nyt säädettäväksi ehdotetulla tavalla. Näin ollen esitetystä sääntelystä ei aiheudu valtiolle lisää oikeusapukustannuksia.

Ulkomaalaislain kokonaisuudistus merkitsee sitä, että Ulkomaalaisviraston on uudistettava oleskelu- ja työlupaa koskevat hakulomakkeensa ja samalla saatettava ne sähköiseen muotoon. Lisäksi Ulkomaalaisviraston on uusittava ulkomaalaislakia ja siinä säädettyjä menettelyjä koskevat tiedotteensa ja käännettävä ne usealle eri kielelle. Myös viraston internet-sivut on uusittava. Lain voimaantulo edellyttää myös henkilökunnan koulutusta. Koulutustarve koskee Ulkomaalaisviraston henkilöstön lisäksi poliisia, rajavartiolaitosta, ulkomaan edustustojen henkilökuntaa ja työvoimaviranomaisia. Koulutuksen toteuttamisessa tulisi ottaa käyttöön uusia menetelmiä, koska tiedontarvitsijat ovat hajallaan ympäri maata ja edustustot ympäri maailmaa. Tätä varten olisi mahdollisuus luoda suhteellisen nopeasti sähköinen ohje-/koulutusfoorumi laajentamalla viraston intranet-sovellus exranet sovellukseksi. Näistä lainmuutoksen vaikutuksista arvioidaan Ul-

komaalaisvirastolle aiheutuvan noin 500 000 €:n kertaluonteiset menot vuonna 2004.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja –aineisto

Sisäasiainministeriö asetti 14 päivänä maaliskuuta 2000 poikkihallinnollisen työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus ulkomaalaislain kokonaisuudistukseksi.

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

Ulkomaalaislakityöryhmässä oli mukana edustajia sisäasiainministeriöstä, ulkoasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, työministeriöstä, Helsingin hallinto-oikeudesta, Ulkomaalaisvirastosta sekä ulkomaalaisvaltuutettu. Kokonaisuudistukseen liittyvien eri asiakokonaisuuksien valmistelua varten työryhmä perusti viisi alatyöryhmää, joissa oli lisäksi edustajia kauppa- ja teollisuusministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisista sekä työmarkkinajärjestöistä. Useimmat alatyöryhmät kuuluivat myös useita asiantuntijoita.

Ulkomaalaislakityöryhmä luovutti mietintönsä (sisäasiainministeriön julkaisu 12/2001) 1 päivänä marraskuuta 2001. Mietinnöstä pyydettiin tämän jälkeen lausunnot noin 60 eri viranomaiselta tai järjestöltä. Lausuntoa pyydettiin muun muassa ministeriöiltä, ylimmiltä laillisuusvalvojilta, hallinto-oikeuksilta, eräiltä keskusvirastoilta, etnisten suhteiden neuvottelukunnalta ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton neuvottelukunnalta, työmarkkinajärjestöiltä sekä eräiltä kansalais- ja muilta järjestöiltä.

Paavo Lipposen II hallitus antoi 20 päivänä joulukuuta 2002 eduskunnalle hallituksen esityksen ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2002 vp). Eduskunnan työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta antoi lausuntonsa hallintovaliokunnalle (TyVL 25/2002 vp). Hallituksen esitys kuitenkin raukesi eduskunnan lopetettua perustuslain 33 §:n 2 momentin säännökseen nojautuen työskentelynsä ennen eduskuntavaaleja (EK 49/2002 vp).

5.2. Lausunnot

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislaiksi (HE 265/2002 vp) pyydettiin lausuntoa ministeriöiltä, ylimmiltä laillisuusvalvojilta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Helsingin hallinto-oikeudelta, tullihallitukselta, Ulkomaalaisvirastolta, vähemmistövaltuutetulta, työmarkkinajärjestöjen keskusjärjestöiltä, Pakolaisneuvonta ry:ltä ja Suomen Punaiselta Ristiltä. Kaikkiaan lausuntoja pyydettiin 32 taholta.

Ulkomaalaislain kokonaisuudistusta ja sen tavoitteita säännösten selkeyttämiseksi ja täsmentämiseksi pidettiin yleisesti tarpeellisina. Monet lausunnonantajat kuitenkin katsoivat lakiehdotuksen jääneen näistä tavoitteista laajuutensa vuoksi, vaikka ehdotusta pidettiin onnistuneena perustuslain mukaisuuden ja oikeusturvan osalta. Eräiden lausunnonantajien mukaan lakiehdotus vaatisi vielä työtä: erityisesti kritiikkiä kohdistettiin yksityiskohtaisten perustelujen keskenäisyyteen ja valmistelutavasta johtuvaan eri perusteluosien yhteismitattomuuteen.

Monien säännösten sisällöstä esitettiin vaihtelevia näkemyksiä. Seuraavassa on otettu esille ehdotuksen useimmin arvosteltuja kohtia.

Ehdotukseen, jonka mukaan perhesiteen perusteella myönnettäisiin oleskelulupa lapselle, joka päätöksentekohetkellä on alaikäinen, useat ministeriöt ja kansalaisjärjestöt suhtautuivat kriittisesti. Sen sijaan esitettiin, että ratkaisevaa tulisi olla alaikäisyyden hakemuksen jättämisaikakohtana tai tiettyä aikana sen jättämisestä. Katsottiin myös, että jos päätöksentekohetkeä kuitenkin pidettäisiin ratkaisevana, hakemuksen käsittelylle tulisi olla tietty enimmäisaika.

Toimeentulovaatimuksesta oleskelulupaa myönnettäessä oli monien lausunnonantajien mukaan ehdotettu säädettäväksi vaikeaselkoisesti ja epätäsmällisesti. Myös sanamuotoa pidettiin liian väljänä ja tarkennuksia ehdotettiin. Työministeriö esitti, että jatkolupien osalta toimeentulovaatimus poistettaisiin kokonaan.

Työmarkkinajärjestöistä työnantajapuolen edustajat pitivät myönteisenä sitä, että työnteko ilman työlupaa olisi ehdotuksen mukaan mahdollista nykyistä useammin. Työntekijäpuoli sen sijaan korosti työntekijän oleskeluluvan tarpeellisuutta työsuhteen ehtojen valvomiseksi. Työmarkkinajärjestöt pitivät myönteisenä kolmikantayhteistyön ottamista mukaan ulkomaisen työvoiman käytön linjauksen laadintaan ja oleskelulupien myöntämiskäytännön seurantaan ja arviointiin. Oikeusministeriö ja vähemmistövaltuutettu katsoivat kuitenkin, että vaikka työntekijän oleskeluluvan harkinnassa työmarkkinaosaosapuolet näkemykset otettaisiin huomioon, ne eivät voisi olla sitovia, jotta perustuslain kanssa ei syntyisi ristiriitaa.

Kansainvälistä suojelua koskevan luvun osalta eniten arvostelua herätti ehdotus siitä, että pakolaiskiintiössä otettavalle ulkomalaiselle voitaisiin myöntää pakolaisaseman lisäksi oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella. Ulkoasiainministeriö, työministeriö ja Pakolaisneuvonta katsoivat, että UNHCR:n antamalle pakolaisasemalle tulisi antaa riittävä painoarvo. Samat lausunnonantajat katsoivat myös, että turvallisen alkuperämaan käsite oli ongelmallinen ja että ilmeisen perusteettoman hakemuksen määrittelyyn ei tulisi liittyä hakemuksen uskottavuutta koskeva arviointia.

Ehdotus vähemmistövaltuutetun toimivaltan kaventamiseksi sai osakseen useiden lausunnonantajien kritiikin. Heidän mukaansa vähemmistövaltuutetulle tulisi nykyisen käytännön mukaisesti varata mahdollisuus tulla kuulluksi turvapaikka- ja karkotuspäätösten yhteydessä.

Lausunnoissa esitetyt näkökohdat pyrittiin ottamaan hallituksen esityksen jatkovalmistelussa huomioon. Lakiehdotusta ja sen perusteita täsmennettiin monin tavoin.

Koska aikaisemman rauenneen hallituksen esityksen peruseräpäätökset päätettiin esityk-

sessä säilyttää ennallaan, hallitus katsoi, ettei esityksestä ole tarpeen pyytää lausuntoja uudelleen.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Ulkoasiainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitystä Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Sopimus uusien jäsenvaltioiden liittymisestä unioniin allekirjoitettiin Ateenassa huhtikuussa 2003. Liittymissopimus tulee voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004 edellyttäen, että kaikki liittymissopimuksen sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifioimisasiakirjansa Italian hallituksen huostaan huhtikuun 2004 loppuun mennessä. Jos jokin liittyvistä maista ei ole ratifioinut sopimusta tuohon päivämäärään mennessä, liittymissopimus tulee kuitenkin voimaan toukokuun alussa 2004 niiden maiden osalta, jotka ovat tallettaneet ratifioimisasiakirjansa.

Esitykseen liittyy ehdotus laiksi Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samana päivänä kuin liittymissopimus tulee voimaan.

Työvoiman vapaan liikkuvuuden osalta liittymisneuvotteluissa päädyttiin liittymisasiakirjan liitteisiin V—XIV kirjattuun ratkaisuun, jonka mukaan nykyiset jäsenvaltiot voivat soveltaa uusien jäsenvaltioiden (pois lukien Kypros ja Malta) kansalaisyhteisöön kuuluvien työlupamenettelyä kahden vuoden ajan liittymisasiakirjasta. Siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan jatkaa kolmella vuodella. Tämän jälkeenkin siirtymätoimenpiteiden soveltamista voidaan jatkaa vielä kahdella vuodella, edellyttäen että jäsen-

valtion työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä työvoiman liikkuvuuden vapauttamisesta. Myös maat, jotka ovat avanneet työmarkkinansa, voivat tietyn edellytyksin liittymistä seuraavan seitsemännen vuoden päättymiseen saakka päättää soveltaa uudelleen kansallisia työlupamenettelyjään, jos niiden työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä.

Suomen hallitus päätti keväällä 2001, että Suomi soveltaa siirtymätoimenpiteitä työvoiman vapaaseen liikkumiseen uusien jäsenvaltioiden (pois lukien Kypros ja Malta) osalta kahden vuoden ajan liittymisasiakirjaan kirjattujen ehtojen puitteissa soveltaa näiden uusien jäsenvaltioiden kansalaisiin kansallista työlupamenettelyään. Kahden vuoden jälkeen tapahtuvan tarkistuksen yhteydessä Suomi päättää jatko-toimista ja ilmoittaa komissiolle, jos haluaa noudattaa edelleen kansallista työlupamenettelyä. Työmarkkinaosapuolia kuullaan tarkistusmenettelyn yhteydessä. Suomi ei arvioinut tarpeelliseksi vaatia laajentamisneuvotteluissa mahdollisuutta soveltaa siirtymätoimenpiteitä työvoiman liikkumiseen palvelujen tarjonnan yhteydessä.

Ehdotukset lainsäädännöksi työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevien siirtymätoimenpiteiden soveltamisesta sisältyisivät erilliseen hallituksen esitykseen, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2003. Siinä määriteltäisiin ne menettelyt ja edellytykset, joiden mukaisesti uusien jäsenvaltioiden kansalaiset voivat tehdä Suomessa työtä.

Vuosille 2003-2004 solmitussa tulopoliittisessa sopimuksessa työmarkkinajärjestöt esittävät ulkomaisten työntekijöiden työsuhteiden valvonnan kehittämistä muun muassa lisäämällä työsuojelu- ja poliisiviranomaisten yhteistyötä, sisällyttämällä työlupien tarkastustoiminta työsuojeluviranomaisten tehtäviin ja vahvistamalla työsuojeluviranomaisten toimivaltuuksia ja voimavaroja. Sopimuksen mukaan tulee selvittää, millä edellytyksillä vähimmäistyöehtojen noudattamatta jättäminen ulkomaisen työntekijän työsuhteessa voi täyttää työsyRJintärikoksen tunnusmerkistön.

Työ- ja tasa-arvoasiain valiokunta on lausunnossaan (TyVL 25/2002 vp) pitänyt vält-

tämättömänä, että työehtojen noudattamisen valvontaa tehostetaan ja kiirehtinyt valvonnan tehostamisen edellyttämien lainsäädäntömuutosten valmistelua siten, että ne voitaisiin käsitellä mahdollisimman pian. Työ- ja tasa-arvoasiain valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että unionin laajentuminen 1 päivänä toukokuuta 2004 tuo huomattavia uusia haasteita Suomen työmarkkinoille. Erityisesti herkillä aloilla kuten rakennustoiminnassa, siivouksessa, komennustöissä ja liikenteessä palvelujen tarjonnan vapautuminen voi merkitä suuria ongelmia suomalaista työvoimaa käyttäville yrityksille. Jos työsuhteen ehtojen valvonta ei ole kunnossa, halpatyövoiman käyttö voi syrjäyttää kotimaisen työvoiman monelta alalta ja kokonaiset toimialat voivat siirtyä ulkomaisten toimijoiden hoidettaviksi. Ainoa keino suojella kotimaista työllisyyttä ja kotimaisia yrittäjiä on varmistaa, että kaikki noudattavat työntekomaan työehtoja.

Työministeriön asettama ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteissa noudatettavien ehtojen valvontaa selvittänyt kolmikantainen työryhmä sai yksimielisen mietintönsä valmiiksi 28 päivänä maaliskuuta 2003 (työhallinnon julkaisu n:o 324/2003). Työryhmä ehdotti muutoksia voimassa olevaan ulkomalaislakiin, koska ehdotetun uuden ulkomalaislain käsittely raukesi eduskunnassa keväällä 2003.

Työministeriön työryhmämietinnössä ehdotetaan ulkomaalaislakiin seuraavia muutoksia: 1) työnantajan velvollisuus pitää työpaikalla luetteloa palveluksessaan olevista työntekijöistä ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista ulotettaisiin myös työnteko-oikeutta koskeviin asiakirjoihin, 2) ulkomalaisrikkomuksena rangaistaisiin työnantajan laiminlyönti varmistautua työluvan olemassaolosta ja seuraamus määrättäisiin rangaistusmääräysmenettelyssä, 3) työvoimatoimisto voisi tehdä päätöksen pidättäytyä työlupien myöntämisestä sellaisen työnantajan palvelukseen, jonka on toistuvasti todettu antaneen viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ja 4) työlupajärjestelmän ja työsuhteiden ehtojen valvonnan kannalta olennaisten viranomaisten yhteistoiminnan tehostamiseksi ulkomaalaislakiin ehdotetaan säännöstä neuvottelukunnasta.

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituk-

sen ohjelman mukaan ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteissa noudatettavien ehtojen valvontaa selvittäneen kolmikantaisen työryhmän yksimieliset ehdotukset toteutetaan. Työministeriössä valmistellaan edellä mainitun työryhmämietinnön pohjalta hallituksen esitystä, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2003.

Ehdotettu ulkomaalaislaki aiheuttaa muutoksia myös voimassa olevaan lakiin ulkomaalaisrekisteristä. Ehdotus laiksi ulkomaalaisrekisteriä koskevan lain muuttamisesta valmistellaan erikseen myöhemmin niin, että se voi tulla voimaan samaan aikaan ulkomaalaislain kanssa.

6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvollisuuksista

Kansainvälisesti on yleisesti hyväksytty valtion suvereniteettiin pohjautuva periaate, että ulkomaalaisella ei ole ehdotonta oikeutta saapua vieraaseen valtioon ja oleskella sekä työskennellä siellä. Valtioiden noudattaman maahanmuuttopolitiikan sisältö voi määräytyä niiden omien tarpeiden ja kansallisten etujen mukaan.

Suomea velvoittavat useat monen- ja kahdenväliset sopimukset, jotka määrittelevät ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua. Keskeisiä ovat YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976).

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa toistuvat periaatteet, joiden mukaan yksilöllä on oikeus saada suojelua vainolta ja vakavilta ihmisoikeusloukkauksilta kotimaansa ulkopuolella eikä häntä saa palauttaa maahan, jossa hän voi joutua epäinhimillisiin olosuhteisiin. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 14 artiklan mukaan jokaisella vainon kohteeksi joutuneella ihmisellä on oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa. Euroopan ihmisoikeussopimus, Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (SopS 17/1991)

sekä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989) sisältävät palautuskiellot tilanteessa, jossa henkilö voisi palautettaessa joutua kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi.

Yleisten ihmisoikeussopimusten rinnalla Suomea sitovat eräät kansainväliset tiettyjä ryhmiä tai oikeuksia koskevat sopimukset. Tällainen sopimus on muun muassa kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970).

Pakolaisen oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968) ja pakolaisten oikeusasemaa koskeva pöytäkirja (SopS 78/1968) sisältävät perusteet pakolaisaseman määrittelylle. Pakolaissopimuksen 33 artiklassa on palautuskielto, joka kieltää palauttamasta pakolaista olosuhteisiin, joissa hän voi joutua vainon kohteeksi pakolaissopimuksen pakolaismääritelmässä luetelluista syistä.

Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 80/1968) on sisällöltään pitkälti samankaltainen kuin pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus ja sillä taataan kansainvälinen suojelu myös sitä tarvitsevalle kansalaisuudettomalle henkilölle.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9, 10 ja 12 artikla ovat merkityksellisiä esityksen kannalta. Sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, paitsi milloin se on lapsen edun mukaista. Oleskelulupahakemukset lapsen ja hänen vanhempiansa jälleenyhdistämiseksi on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.

Ulkomaalaisasioissa merkitystä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltävän 3 artiklan lisäksi myös 8 artiklalla, joka koskee perhe-elämän suojaa ja 13 artiklalla, joka liittyy oikeusturvajärjestelyinä molempiin edellä mainittuihin artikloihin. 13 artikla sisältää vaatimuksen oikeudesta tehokkaisiin kansallisiin oikeusturvakeinoihin.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 18 artikla koskee oikeutta olla ansiotyössä toisen sopimusvaltion alueella.

EY:n perussopimuksia muuttava ja täyden-

tävä Amsterdamin sopimus sisältää myös turvapaikkoja koskevan pöytäkirjan. Sen periaate on, että jäsenvaltiot eivät käsittele muista jäsenvaltioista tulevia turvapaikkahakemuksia muuten kuin tiettyjen ehtojen täyttyessä. Tällaisia ehtoja ovat muun muassa, että jäsenvaltio on ryhtynyt toimenpiteisiin, jotka poikkeavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisista velvoitteista, jäsenvaltiota vastaan on käynnistetty sanktiomenettely tai neuvosto on todennut, että jäsenvaltiossa rikotaan ihmisoikeuksia. Periaatteen pohjana on ajatus EU:sta yhtenäisenä alueena, jossa kaikki jäsenvaltiot kunnioittavat ihmisoikeuksia.

Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan kesken solmittu sopimus kansalaisten vapauttamisesta velvollisuudesta omata passi sekä oleskelulupa muussa Pohjoismaassa kuin kotimaassa oleskellessaan (SopS 17/1954), johon vuonna 1955 on liittynyt Islanti, sekä sopimus pohjoismaiden yhteisistä työmarkkinoista (SopS 39/1983 ja SopS 40/1983) on otettu huomioon Pohjoismaiden kansalaisten oleskelua ja työntekoa koskevissa lakiehdotuksen säädöksissä. Pohjoismainen passintarkastussopimus koskee passintarkastuksen poistamista Pohjoismaiden rajoilla.

6.3. Euroopan yhteisön sääntelyn vaikutus ulkomaalaislain kokonaisuudistukseen

6.3.1. Voimassa olevat yhteisön säädökset

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomiseksi EU on voimaansaattanut kolme henkilöiden vapaan liikkuvuuden alaa koskevaa direktiiviä, joiden täytäntöön paneminen on edellyttänyt ulkomaalaislain muuttamista.

Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa samoin kuin tämän esityksen valmistelutyössä on huomioitu 20 päivänä heinäkuuta 2001 hyväksytty direktiivi 2001/55/EY vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi tilanteissa, joissa jäsenvaltion alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheu-

tuvien rasisitusten tasapuoliseksi jakamiseksi (jäljempänä *tilapäisen suojelun direktiivi*). Tilapäisen suojelun direktiivin täytäntöön panemiseksi annettiin 1 päivänä maaliskuuta voimaan tullut laki ulkomaalaislain muuttamisesta (130/2002). Direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät säännökset sisältyvät pääasiassa ehdotuksen 6 lukuun.

Neuvoston direktiivi 2001/40/EY kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (jäljempänä *maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivi*) on annettu 28 päivänä toukokuuta 2001. Tämän direktiivin täytäntöön panemiseksi on annettu laki ulkomaalaislain 37 §:n muuttamisesta (592/2002). Laki on tullut voimaan 1 päivänä joulukuuta 2002. Vastaava säännös sisältyy ehdotuksen 148 §:ään.

Ehdotuksessa on huomioitu myös liikenteenharjoittajan vastuudirektiivin säännökset. Direktiivin mukaisia säännöksiä ehdotetaan 11 lukuun.

Lisäksi neuvosto on 18 päivänä helmikuuta 2003 antanut asetuksen (EY) N:o 343/2003 niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio (jäljempänä *vastuuvaltion määrittämisestä annettu neuvoston asetus*). Asetus on tullut voimaan 17 päivänä maaliskuuta 2003.

Vastuuvaltion määrittämisestä annettulla neuvoston asetuksella korvataan 15 päivänä kesäkuuta 1990 allekirjoitettu ja Suomessa 1 päivänä tammikuuta 1998 voimaan tullut Dublinin yleissopimus. Esityksessä on huomioitu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen voimaan tulosta aiheutuvat muutokset ulkomaalaislakiin.

Asetusta soveltavat jäsenvaltiot ovat sitoutuneet siihen, että kaikkien kolmansien maiden kansalaisten tekemät turvapaikkahakemukset tutkitaan. Tarkoituksena on turvata kohtuullisessa ajassa turvapaikkahakemuksen käsittely yhdessä jäsenvaltiossa. Asetuksessa on määritelty perusteet ja menettely, joiden mukaan yksittäistapauksissa ratkaistaan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

6.3.2. *Vireillä olevien EU-lainsäädäntöhankkeiden vaikutus ulkomaalaislain valmisteluun*

Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmistelussa on pyritty mahdollisuuksien mukaan huomioimaan keskeneräiset Euroopan yhteisön säädösvalmistelun aiheuttamat muutospaineet. EY:n perustamissopimuksen IV osaston perusteella annetut säännökset koskien viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopoliittikkaa sekä muuta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää politiikkaa aiheuttavat yleensä ulkomaalaislain tarkistamisen tarpeen. Ulkomaalaislain kokonaisuudistushankkeen yhteydessä on pyritty siihen, ettei hallintokäytäntöä tai voimassa olevaa lakia muutettaisi siten, että ne lähivuosina vaikeuttaisivat Suomen osallistumista EU:n lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun. Niillä ulkomaalaislain osa-alueilla, joilla on vireillä EU-lainsäädäntöhankkeita tai joilla hankkeen aloittaminen on suunnitteilla, on vältetty merkittäviä EU-hankkeissa kaavailuista ratkaisuisista poikkeavia säännöksiä.

Monissa EY:n lainsäädäntöhankkeissa on kuitenkin kysymys vähimmäisedellytysten sääntelystä. Vireillä olevan vähimmäisedellytyksiä koskevan direktiiviehdotuksen hyväksyminen ei aiheuta ulkomaalaislain muuttamisen tarvetta, jos Suomi tarjoaa sovittuja edellytyksiä paremman aseman ja oikeusturvan soveltamisalaan kuuluvalla ulkomaalaiselle.

Maahantuloon, maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen liittyvät vireillä olevat EU:n lainsäädäntöhankkeet

Maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten osalta EU:ssa on vireillä useita säädöshankkeita. Ehdotuksen taustalla vaikuttavat Tampereen Eurooppa-neuvostossa hyväksytyt kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaisen kohtelun periaate. Oikeudenmukaiseen kohteluun sisältyy laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten aseman lähentäminen suhteessa unionin kansalaisten asemaan.

Edellä mainittuun liittyen komissio antoi joulukuussa 1999 ensimmäisen ehdotuksen neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheen-

yhdistämiseen (KOM 1999/638 lopullinen). Sitten komissio on antanut perheenyhdistämisdirektiivistä kaksi muutettua ehdotusta (KOM 2000/624 lopullinen ja KOM 2002/225 lopullinen). Poliittinen yhteisymmärrys ehdotuksesta on saavutettu neuvostossa keväällä 2003. Nykymuotoinen perheenyhdistämisdirektiivi poikkeaa vähäisesti ulkomaalaislaista ja tällä hetkellä noudatettavasta hallintokäytännöstä. Direktiiviehdotuksen hyväksyminen ei siten aiheuttaisi muutoksia käsillä olevaan kokonaisuudistusehdotukseen.

Komissio antoi maaliskuussa 2001 direktiiviehdotuksen pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (KOM 2001/127 lopullinen). Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on yhtäältä lähentää EU:n jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja hallintokäytäntöä sekä toisaalta luoda yhtenäiset edellytykset kolmansien maiden kansalaisille myönnettävälle vapaalle liikkuvuudelle EU:n alueella. Sevillan päätelmien mukaan poliittinen yhteisymmärrys on tavoitteena neuvostossa 2003. Ulkomaalaislakia saatetaan joutua tarkistamaan direktiivin vuoksi.

Kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevien direktiiviehdotusten lisäksi EU:ssa on vireillä direktiiviehdotus Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella.

Heinäkuussa 2001 komissio antoi ehdotuksen direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten (KOM 2001/386 lopullinen). Tarkoituksena on laatia muun muassa yhteiset määritelmät niille kriteereille ja menettelyille, jotka koskevat maahantulon ja oleskelun edellytyksiä. Työ- ja elinkeinolupadirektiivissä määrättäisiin myös yhteisistä menettelyllisistä takeista (oikeusturvasta). Ehdotuksen avulla pyritään tukemaan elinkeinoelämää työvoiman saatavuutta parantamalla. Samalla jäsenvaltioille taataan oikeus rajoittaa kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä sisäisen työvoimatilanteensa mukaisesti. Direktiiviehdotus ei poikkeaa peruseriaatteiltaan kokonaisuudistusehdotuksessa esitetystä työntekijän oleskelulupajärjestelmästä, mutta ehdotuksen hyväksyminen

aiheuttanee muutoksia muun muassa työnteon perusteella myönnettävien lupien myöntämisen edellytyksiin myös tulevassa ulkomaalaislaissa.

Neuvostolle esiteltiin huhtikuussa 2002 direktiiviehdotus lyhytaikaisesta oleskeluluvasta laittomassa maahanmuutossa avustamisen tai ihmiskaupan uhrille, joka tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa (KOM 2002/71 lopullinen). Ehdotuksen mukaisesti henkilölle, joka on joutunut ihmiskaupan uhriksi voitaisiin myöntää lyhytaikainen oleskelulupa, jos hän tekee yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Direktiiviehdotuksen varsinainen käsittely ei ole alkanut.

Saksan liittotasavalta ehdotti omalla puheenjohtajakaudellaan 1999 yhteistä toimintaa liittyen avunantoon kauttakulutilanteissa lentoteitse tapahtuvien palauttamistoimenpiteiden yhteydessä. Amsterdamin sopimuksen 1 toukokuuta 1999 tapahtuneen voimaantumisen johdosta ehdotuksen todettiin edellyttävän direktiivimuotoa. Sisällöllisesti se vastaisi kuitenkin aiempaa ehdotusta yhteiseksi toiminnaksi. Ehdotuksella pyritään palautusten kauttakulun käytännön yhteistyön järjestämiseen jäsenvaltioiden viranomaisten välille ja yhdenmukaisten menettelysäännösten hyväksymiseen. Direktiiviehdotuksen hyväksyminen edellyttäneen aikanaan säännösten antamista lentoteitse tapahtuvan palauttamisen täytäntöönpanon käytännön toteuttamisesta.

Komissio antoi lokakuussa 2002 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi maahantulon ja oleskelun edellytyksistä, kun tarkoituksena on opiskelu tai ammatillinen koulutus (KOM 2002/548 lopullinen). Ehdotuksen käsittely ei ole vielä alkanut. Ehdotus edellyttää todennäköisesti ulkomaalaislain tarkistamista, mutta ehdotuksen hyväksymisen vaikutuksia on tällä hetkellä mahdotonta ennakoida.

Turvapaikkaa ja pakolaisia koskevat yhteisön lainsäädäntöhankkeet

Direktiiviehdotus sovellettavista vähimmäisvaatimuksista pakolaisaseman myöntämisestä tai peruuttamista koskevilla menettelyissä jäsenvaltioissa (KOM (2001) 578 lo-

pullinen, jäljempänä *turvapaikkamenettelydirektiivi*) liittyy Tampereen päätelmien mukaisesti yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseen. Direktiiviehdotusta on käsitelty joulukuusta 2000 lähtien. Komissio antoi kesäkuussa 2002 muutetun ehdotuksen neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevilla menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (KOM 2002/326 lopullinen).

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on toimia ensi vaiheen välineenä yhteisen turvapaikkapolitiikan luomiseksi säätämällä jäsenvaltioille vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman myöntämiseksi ja peruuttamiseksi. Ehdotuksessa ei vaadita jäsenvaltiota soveltamaan yhdenmukaisia menettelyjä, yhteisiä käsitteitä tai käytäntöjä. Ehdotus ei koske niin sanottujen kiintiöpakolaisten ottamista vaan ainoastaan omaehtoisesti jäsenvaltioiden rajoilla tai niiden alueilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä. Ehdotus koostuu oikeudenmukaista hakumenettelyä koskevista säännöksistä, päätöksenteon vähimmäisvaatimuksista ja eräisiin käsitteisiin ja käytäntöihin kohdistuvista vähimmäisvaatimuksista. Ehdotus poikkeaa jossain määrin nykyisen ulkomaalaislain sekä ehdotuksen mukaisesta turvapaikkamenettelystä ja sen hyväksyminen aiheuttanee aikanaan ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyä koskevien säännösten tarkistamisen tarpeen.

Direktiiviehdotuksen leimallisena piirteenä on yksityiskohtaisuus. Todennäköisesti hyväksytyyn direktiiviin täytäntöön paneminen edellyttäisi sitä, että ulkomaalaisissa säädettäisiin turvapaikkamenettelystä nykyistä yksityiskohtaisemmin. Lakiin lisättäisiin säännöksiä turvapaikkahakemuksen käsittelyn määräajoista eri viranomaisissa ja muutoksenhaussa. Tällä hetkellä käytössä ei ole tällaisia määräaikoja. Käsillä olevassa esityksessä ei myöskään ehdoteta määräaikojen käyttöönottoa.

Syyskuussa 2001 komissio antoi ehdotuksen neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevana henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta (KOM

2001/510 lopullinen). Tämän direktiiviehdotuksen tarkoituksena on asettaa vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman sekä toissijaisen suojelun myöntämiselle samoin kuin henkilön asemalle. Vähimmäisvaatimusten asettamisella varmistettaisiin kansainvälisen suojelun saaminen suojelua tarvitseville ja suojelun korkea taso. Samalla pyrittäisiin rajoittamaan sellaisten henkilöiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen, joiden tarkoituksena on etsiä valtiota, jonka suojelun perusteet olisivat turvapaikkahakemuksen lopputuloksen kannalta mahdollisimman edulliset.

Lähtökohtaisesti komission ehdotus ei poikkea niistä pakolaisaseman myöntämisen perusteista, jotka ovat voimassa eikä kokonaisuudistuksessa ehdotetuista perusteista; sekä voimassa oleva laki että ehdotus kokonaisuudistukseksi viittaavat pakolaisyleissopimuksen mukaiseen pakolaisen määrittelmään. Muun kansainvälisen suojelun myöntämisen perusteetkaan eivät välttämättä aiheuta ulkomaalaislain tarkistamisen tarvetta, sillä kyseessä on vähimmäisvaatimuksia kos-

keva ehdotus. Näin ollen Suomi saa tulevaisuudessakin säilyttää suojelun korkean tason.

Direktiiviehdotus sisältää useita yksityiskohtaisia säännöksiä, joiden osalta tulee hyväksymisen jälkeen selvitettäväksi, milta osin kansallinen täytäntöönpano edellyttää tarkistuksia ulkomaalaislakiin. Useat direktiivin kansainvälistä suojelua koskevat säännökset ovat sisällöltään sellaisia, että Suomi noudattaa niitä jo tulkinnassaan, vaikka asiasta ei ole säännöksiä laissa.

Toukokuussa 2001 komissio teki ehdotuksen neuvoston direktiiviksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskeviksi vähimmäisvaatimuksiksi (KOM 2001/181 lopullinen). Direktiivi hyväksyttiin 27 päivänä tammikuuta 2003 (2003/9/EY) ja jäsenvaltioiden tulee saattaa direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 6 päivänä helmikuuta 2005 mennessä. Direktiiviehdotus kohdistuu lähinnä maahanmuuttajien kotoittamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain soveltamisalaan.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Ulkomaalaislaki

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi sen tarkoitusta määrittävä säännös. Ehdotuksen mukaan lailla toteutettaisiin ja edistettäisiin hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lisäksi lain tarkoituksena olisi edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

Pykälä olisi viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaava säännös. Yksittäisissä soveltamistilanteissa lain säännöksiä tulisi tulkita sen tarkoituksen suuntaisesti. Säännösehdoituksessa mainitulla hyvällä ja hallinnolla ja oikeusturvalla viitataan erityisesti perustuslain 21 §:ään, joka sisältää perussäännökset yksilön oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lain valmistelun yhteydessä yksi tärkeimpiä näkökohtia on ollut pyrkimys laatia säännökset siten, että ne eivät ole ristiriidassa niiden kansainvälisten velvoitteiden kanssa, joihin Suomi on sitoutunut, eivätkä myöskään EU-oikeuden normien kanssa. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että jossain yksittäisessä tapauksessa voi tulla esiin tilanne, jossa on tarvetta turvautua suoraan kansainvälisten tai EU-normien soveltamiseen.

2 §. *Soveltamisala.* Pykälässä määriteltäisiin ulkomaalaislain asiallinen soveltamisala. Pykälän 1 momentti sisältäisi voimassa olevan 1 §:n 1 momentin säännöksen. Ulkomaalaislakia sovellettaisiin ulkomaalaisen maahan-tuloon, oleskeluun ja työntekoon. Soveltamisalassa ei enää viitattaisi alemmanasteisiin säännöksiin. Lain nojalla on tarkoitus antaa eräitä asetustasoisia säännöksiä tarkkojen valtuutussäännösten perusteella. Lain nojalla

ei sen sijaan ole tarkoitus antaa määräyksiä.

Ulkomaalaisen maahan-tuloon, oleskeluun ja työntekoon liittyy myös Suomen kansalaisia ja Suomessa toimivia yrityksiä tai yhteisöjä, joihin ulkomaalaislain säännöksiä sen vuoksi sovellettaisiin. Velvoitteita syntyy esimerkiksi ulkomaalaisen maahan tuoneelle suomalaiselle liikenteenharjoittajalle tai Suomessa toimivalle työnantajalle.

3 §. *Määritelmät.* Pykälä sisältäisi ulkomaalaislaissa käytettyjen keskeisimpien käsitteiden määritelmät.

Ulkomaalainen. Ulkomaalaisella tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Määritelmä vastaa nykyisen lain 1 §:n 2 momenttia.

Unionin kansalainen ja häneen rinnastettava. EU:n kansalaiseen rinnastettaisiin tässä laissa Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset. Kolme ensin mainittua valtiota ovat EU:n jäsenvaltioiden ohella liittyneet Euroopan talousalueeseen. Unionin kansalaisella ja häneen rinnastettavalla on EY:n perustamissopimuksen mukainen oleskelu- ja liikkumisoikeus.

Euroopan talousalue (ETA) syntyi 1 päivänä tammikuuta 1994. Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittyttyä 1 päivänä tammikuuta 1995 Euroopan unioniin Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) kolme jäljellä olevaa jäsentä Islanti, Liechtenstein ja Norja sekä EU:n viisi-toista jäsenvaltiota muodostivat ETA:n yhteisen markkina-alueen.

Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot sekä Sveitsin valaliitto ovat 21 päivänä kesäkuuta 1999 hyväksyneet sopimuksen henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta. Sopimuksella toteutetaan henkilöiden vapaa liikkuvuus EU:n ja Sveitsin välillä yhteisön oikeutta vastaavien sääntöjen mukaisesti. Eduskunta on hyväksynyt muutokset ulkomaalaislakiin 31 päivänä elokuuta 2001 annetulla lailla (763/2001), jolla Sveitsin kansalaiset rinnastetaan ulkomaalaislain säännöksissä ETA-valtion kansalaisiin. Laki on tullut voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2002. Sveitsin kansalaisten asema rinnastuisi unionin kansalaisten asemaan.

Liikenteenharjoittaja. Schengenin yleisso-

pimuksen 1 artiklassa olevaa liikenteenharjoittajan määritelmää ehdotetaan ulkomaalaislaissa laajennettavaksi siten, että ilma-, meri- ja maanteitse olisi muodossa ilma-, maa-, rauta- ja vesiteitse. Liikenteenharjoittajia voisivat määritelmän mukaan olla myös yksityiset liikenteenharjoittajat yritysmuodosta riippumatta.

Viisumi. Viisumilla tarkoitetaan lupaa tulla maahan ja oleskella maassa lyhytaikaisesti. Viisumi voi olla Schengenin säännösten mukainen yhdenmukainen viisumi, jonka perusteella ulkomaalaisen tulo Schengen-valtion alueelle sallitaan maahantulon edellytysten täytyessä. Viisumi voi olla myös alueellisesti rajoitettu siten, että maahantulo on sallittu vain osaan Schengen-valtioista. Schengenin yleissopimuksen 18 artiklan nojalla Schengen-valtioilla on mahdollisuus myöntää kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti myös Schengen-viisumista poikkeavia yli kolmen kuukauden oleskeluun oikeuttavia viisumeita. Schengenin säännösten kuuluvan neuvoston asetuksen (EY) n:o 1091/2001 mukaisesti kansallisen pitkäaikaisen viisumin haltija voi käyttää kyseistä viisumiaan yhtenäisenä viisumina samanaikaisesti korkeintaan kolmen kuukauden ajan sen ensimmäisestä voimassaolopäivästä. Tämän jälkeen kansallinen viisumi mahdollistaa ainoastaan kauttakulun kansallisen viisumin myöntäneeseen Schengen-valtioon. Ehdotuksen mukaan Suomessa ei kuitenkaan otettaisiin käyttöön kansallista viisumia, vaan yli kolmen kuukauden oleskelua varten myönnettäisiin aina oleskelulupa.

Schengenin säännösten nojalla Schengen-valtiot ovat sopineet yhteisestä viisumipolitiikasta, johon liittyy muun muassa yhdenmukaisen, kaikkien sopimuspuolten alueella voimassa olevan Schengen-viisumin myöntäminen ja maahantulon salliminen sen perusteella.

Sopimuspuolten yhdenmukaisesta viisumista säädetään Schengenin yleissopimuksen 3 luvussa. Yleissopimuksen 10 artiklan mukaisesti yhdenmukaisella viisumilla tarkoitetaan viisumia, joka on voimassa kaikkien sopimuspuolten alueella enintään kolmen kuukauden ajan puolen vuoden pituista jaksoa kohden ensimmäisestä Schengen-alueelle tuloista lukien.

Tarkemmat säännökset viisumista olisivat

lain 3 luvussa. Voimassa olevassa laissa viisumin määritelmä on 11 §:ssä. Määritelmän sanamuotoa on tarkennettu.

Oleskelulupa. Oleskelulupa ehdotetaan määriteltäväksi samalla tavoin kuin voimassa olevan lain 15 §:n 1 momentissa. Oleskelulupa oikeuttaisi maassa oleskeluun ja toistuviin maahantuloihin. Oleskelulupa myönnettäisiin muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten.

Työntekijän oleskelulupa. Työntekijän oleskeluluvalla tarkoitettaisiin ulkomaalaiselta vaadittavaa lupaa tehdä ansiotyötä Suomessa tai suomalaisessa aluksessa, kun hänen tarkoituksenaan on sellaisen ansiotyön tekeminen, johon hän ei ole oikeutettu muun oleskeluluvan nojalla tai ilman oleskelulupaa. Työntekoa varten voitaisiin myöntää myös muita oleskelulupia. Työntekijän oleskelulupa sovellettaisiin oleskelulupaa koskevia yleisiä säännöksiä. Työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä ja työnteosta tavallisella oleskeluluvalla tai ilman oleskelulupaa säädettäisiin ehdotetussa 5 luvussa.

Elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Elinkeinonharjoittajalle elinkeinonharjoittamista varten myönnettävä oleskelulupa olisi nimeltään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Sen myöntämisen edellytyksistä ja menettelyistä säädettäisiin ehdotetussa 5 luvussa.

Ansiotyö. Työntekijän oleskelulupaa edellyttävä ansiotyö määriteltäisiin nykyistä käytäntöä vastaavasti. Jos työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät, työskentely edellyttäisi aina työntekijän oleskelulupaa. Sillä, maksetaanko vastike muussa kuin palkan muodossa, esimerkiksi luontaisetuina, kilometrikorvauksina tai päivärahoina, ei työlupavelvollisuuden kannalta olisi merkitystä. Merkitystä ei myöskään olisi sillä, millä nimellä osapuolet järjestelyä kutsuvat. Ansiotyöllä tarkoitettaisiin työsuhteen ohella myös muunlaisia vastikkeellisen työnteon muotoja, kuten työskentelyä virka- ja muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä toimimista yhteisöjen lakisääteisenä toimielimenä. Jos työnteke ei täytä ansiotyön määritelmää, työntekijän oleskelulupaa koskevia säännöksiä ei sovellettaisi. Tällainen tilanne olisi kyseessä esimerkiksi silloin, kun opintoihin liittyvä työharjoittelu tapahtuu ilman työsuhdetta.

Elinkeinonharjoittaja. Elinkeinonharjoittaja ehdotetaan määriteltäväksi nykyistä hallintokäytäntöä vastaavalla tavalla. Henkilö, joka työskentelee omistamansa osakeyhtiön palveluksessa, ei määritelmän mukaan olisi elinkeinonharjoittaja edes silloin, kun hän omistaa koko osakekannan (niin sanottu yhdenyhtiö). Osakeyhtiön osakkeenomistajan vastuu yrityksestä rajoittuu lähtökohtaisesti hänen sijoittamansa omaisuuspanoksen määrään. Elinkeinonharjoittajana ei myöskään pidettäisi kommandiittiyhtiössä työskentelevää äänetöntä yhtiömiestä, koska hänen vastuunsa yhtiössä rajoittuu yhtiöpanoksen määrään. Sen sijaan avoimessa yhtiössä työskentelevä yhtiömiestä ja kommandiittiyhtiössä työskentelevä vastuunalainen yhtiömiestä olisivat yritys vastuun kannalta rinnastettavissa elinkeinonharjoittajaan, koska heidän vastuunsa yhtiössä on henkilökohtainen ja rajaton. Osuuskunnassa työskentelevät osuuskunnan jäsenet eivät ole henkilökohtaisessa vastuussa osuuskunnan velasta. Kuitenkin jos osuuskunnan säännöissä on määrätty, että osuuskunnan jäsenet ovat velkojia kohtaan rajattomasti lisämaksuvelvollisia, osuuskunnassa työskentelevät osuuskunnan jäsenet olisivat yritys vastuun kannalta elinkeinonharjoittajaan rinnastettavia. Rajattoman lisämaksuvelvollisuuden tulisi olla merkitty kaupparekisteriin ja asianmukaisesti kuultu.

Elinkeinonharjoittajan käsite sisältää suppeamman ammatinharjoittajan käsitteen, jota on käytetty jäljempänä EU:n kansalaisen oleskelua koskevan luvun säännöksissä. EY-lainsäädännössä on käytetty käsitettä itsenäinen ammatinharjoittaja, jota ehdotetaan käytettäväksi vastaavasti myös ulkomaalaislaissa.

Pakolaissopimus. Pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta (SopS 77/1968) on yleisesti kutsuttu erilaisilla nimillä. Sopimuksen nimestä on käytetty esimerkiksi muotoja pakolaissopimus, pakolaisyleissopimus, Geneven sopimus, Geneven yleissopimus, Geneven pakolaissopimus ja Geneven pakolaisyleissopimus. Tässä laissa sopimuksesta käytettäisiin ilmaisua pakolaisopimus.

Pakolainen. Pakolaisella tarkoitettaisiin tässä laissa ulkomaalaista, joka täyttää pako-

laissopimuksen 1 artiklan vaatimukset.

Pakolaisasema. Pakolaisasemalla tarkoitettaisiin asemaa, joka myönnetään pakolaiseksi tunnustetulle ulkomaalaiselle. Ulkomaalainen voisi saada pakolaisaseman joko turvapaikkamenettelyn kautta tai kiintiöpakolaisena taikka pakolaisen perheenjäsenenä.

Kansainvälinen suojelu. Kansainvälisellä suojelulla tarkoitettaisiin pakolaisasemaa tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa. Kansainvälisen suojelun piiriin Suomessa kuuluisivat ne ulkomaalaiset, jotka saavat turvapaikkamenettelyssä tai pakolaiskiintiössä pakolaisaseman tai oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella sekä heidän sellaiset perheenjäsenensä, jotka saavat perhesiteen perusteella pakolaisaseman tai oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella.

Turvapaikka. Turvapaikka ilmaisuna ei esiinny pakolaissopimuksessa. Sen sijaan ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 14 artiklassa sanaa turvapaikka on käytetty. Kansainvälisessä kielenkäytössä turvapaikka vastaa usein samaa kuin pakolaisasema. Tässä laissa turvapaikka ei tarkoittaisi täsmälleen samaa kuin pakolaisasema, vaikka turvapaikan saanut ulkomaalainen saisikin pakolaisaseman. Sen sijaan turvapaikka myönnettäisiin pakolaisen määritelmän täyttävälle ulkomaalaiselle turvapaikkamenettelyssä. Tämä tarkoittaa sitä, että ulkomaalainen olisi oma-aloitteisesti saapunut maahan hakemaan turvapaikkaa ja hänen olisi todettu täyttävän pakolaisen edellytykset. Pakolaisaseman voisi toisaalta saada myös pakolaiskiintiön puitteissa tai perhesideoleskeluluvan perusteella Suomeen muuttava ulkomaalainen, jolloin turvapaikkamenettelyä ei käytettäisi.

UNHCR on todennut 12 päivänä syyskuuta 2002 päivätyssä lausunnossaan, jonka se on antanut turvapaikkamenettelydirektiivin valmistelussa, että käsitteellä turvapaikka kuvattaisiin direktiivissä parhaiten pakolaiselle myönnettyä lupaa jäädä valtion alueelle.

Perheenkokoaja. Perheenkokoajalla tarkoitetaan Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka ulkomailla olevalle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Perheenkokoaja voi olla myös Suomen kansalainen.

Vastuuvaltion määrittämisestä annettu

neuvoston asetus. Vastuuvaltion määrittämisestä annetulla neuvoston asetuksella tarkoitetaan neuvoston 18 päivänä helmikuuta 2003 antamaa asetusta niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Asetus on tullut voimaan 17 päivänä maaliskuuta 2002. Asetusta soveltavat jäsenvaltiot ovat sitoutuneet siihen, että kaikkien kolmansien maiden kansalaisten tekemät turvapaikkahakemukset tutkitaan. Tarkoituksena on turvata kohtuullisessa ajassa turvapaikkahakemuksen käsittely yhdessä jäsenvaltiossa. Asetuksessa on määritelty perusteet ja menettely, joiden mukaan yksittäistapauksissa ratkaistaan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Asetuksen soveltaminen alkaa 1 päivänä syyskuuta 2003.

Vastuuvaltion määrittämisestä annettu neuvoston asetus ei EU:n jäsenvaltioista sido Tanskaa johtuen Tanskan asemasta oikeus- ja sisäasioissa. Dublinin yleissopimus jää voimaan ja sitä sovelletaan edelleen Tanskan ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välillä, kunnes neuvotteluilla on sovittu Tanskan osallistumisesta asetukseen. Tätä esitystä annettaessa neuvottelut ovat käynnissä. Tarkoituksena on, että myös Tanska alkaa soveltaa asetusta mahdollisimman pian sen jälkeen kun asetuksen soveltaminen muissa EU:n jäsenvaltioissa alkaa.

Euroopan yhteisö sekä Islanti ja Norja ovat tehneet sopimuksen, jonka mukaisesti myös Islanti ja Norja osallistuvat Dublinin yleissopimuksen soveltamiseen. Norjan ja Islannin kanssa solmittu sopimus Dublinin yleissopimuksen soveltamisesta on voimassa, kunnes näiden maiden osallistumisesta vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen soveltamiseen on sovittu.

Schengenin yleissopimus, Schengenin säännöstö, Schengen-valtio ja Schengen-alue. Suomi allekirjoitti muiden Pohjoismaiden kanssa joulukuussa 1996 sopimuksen Suomen, Ruotsin ja Tanskan liittymisestä Schengenin sopimukseen sekä Norjan ja Islannin asemaa koskevan Schengen-yhteistyösopimuksen. Sopimukset eivät kuitenkaan koskaan tulleet kansainvälisesti voi-

maan, koska tilanne muuttui institutionaalisesti Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan 1 päivänä toukokuuta 1999. EU:hun kuuluvat Pohjoismaat osallistuvat Schengen-yhteistyöhön unionin puitteissa Amsterdamin sopimuksen Schengen-pöytäkirjan perusteella. Norja ja Islanti allekirjoittivat EU:n neuvoston kanssa toukokuussa 1999 sopimuksen, joka on korvannut vuonna 1996 allekirjoitetun yhteistyösopimuksen. Schengen-yhteistyön oikeudellinen toimintaympäristö on siten muuttunut sen siirryttyä osaksi unionia, mutta sisällölliset velvoitteet ovat pysyneet samoina.

Eduskunnan hyväksyttyä Suomen Schengen-liittymisasiakirjat tasavallan presidentti ratifioi sopimukset 10 päivänä heinäkuuta 1998. Liittyminen Schengenin ja Amsterdamin sopimukseen hoidettiin erillisillä hallituksen esityksillä (HE 20/1998 vp ja HE 245/1997 vp). Schengenin säännösten täysimääräinen soveltaminen Suomessa aloitettiin 25 päivänä maaliskuuta 2001.

Schengenin säännöstö koostuu vuoden 1985 Schengenin sopimuksesta, vuoden 1990 Schengenin yleissopimuksesta, jäsenvaltioiden liittymissopimuksista sekä Schengenin toimeenpanevan komitean päätöksistä ja julistuksista. Schengenin säännöstö on 1 päivästä toukokuuta 1999 lähtien sisällytetty osaksi unionin säännöstöä. Neuvosto määritteli toukokuussa 1999 tekemällään päätöksellä (1999/435/EY) yksityiskohtaisesti unioniin siirrettävän Schengenin säännösten. Tässä yhteydessä säännöstöstä poistettiin vanhentuneet tai muuten tarpeettomat osat. Lisäksi neuvosto määritteli erillisellä päätöksellä (1999/436/EY) kullekin unioniin siirretylle säännösten osalle perustamissopimusten mukaiset oikeusperustat. Säännöstöä kehitetään jatkuvasti hyväksymällä uusia Schengenin säännöstöön perustuvia säädöksiä.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 1 §:n 3 momentissa määritellään, että Schengenvaltiolla tarkoitetaan Schengenin yleissopimukseen liittyneitä valtioita ja sekä Norjan ja Islannin väliseen sopimukseen liittyneitä valtioita. Ilmaisu on Schengenin säännösten EU:n säännöstöön sisällyttämisen jälkeen epätarkka, koska enää ei tarkkaan ottaen voida puhua Schengenin yleissopimukseen liittyneistä valtioista. Ilmaisu ei myöskään tiu-

kasti tulkittuna kattaisi valtioita, jotka myöhemmin liittyvät Schengen-järjestelmään unionin säännösten mukaisesti. Viittaus sopimuspuolten sekä Islannin ja Norjan väliin sopimukseen ei myöskään pidä paikkaansa, koska sopimus on korvautunut neuvoston sekä Norjan ja Islannin välisellä sopimuksella.

Ehdotetussa pykälässä määriteltäisiin käsitteet Schengenin yleissopimus, Schengenin säännöstö, Schengen-valtio ja Schengen-alue. Schengenin säännöstöllä tarkoitettaisiin Amsterdamin sopimuksella 1 päivänä toukuuta 1999 osaksi EU:n säännöstöä otettua kokonaisuutta, joka koostuu vuoden 1985 Schengenin sopimuksesta, vuoden 1990 Schengenin yleissopimuksesta, jäsenvaltioiden liittymissopimuksista sekä Schengenin toimeenpanevan komitean päätöksistä ja julistuksista. Schengen-valtio määriteltäisiin Schengenin säännöstöä soveltavaksi valtioksi. Tällä hetkellä Schengen-valtioita ovat EU:n jäsenvaltiot lukuun ottamatta Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia, yhteensä kolmetoista jäsenvaltiota, sekä EU:n ulkopuolisista valtioista Norja ja Islanti. Schengen-alueella tarkoitettaisiin Schengen-valtioiden aluetta.

Rajatarkastusviranomainen. Voimassa olevassa laissa käytetään käsitettä passintarkastusviranomainen. Matkustusasiakirjan tarkastaminen eli passintarkastus on suppea käsite rajalla maahantuloon ja maastalähtöön liittyvistä toiminnoista. Tämän vuoksi rajalla toimivista viranomaisista, jotka tekevät maahantulon ja maastalähdön tarkastuksiin liittyviä kuulemis- ja tarkastustoimenpiteitä, ehdotetaan laissa käytettäväksi käsitettä rajatarkastusviranomainen.

Rajatarkastus on määritelty rajavartiolaiksesta annetun lain (320/1999) 2 §:n 3 kohdassa. Rajatarkastus on hallintotoimi, jolla viranomaistoimenpitein tarvittaessa yksityiskohtaisesti selvitetään ja sen perusteella todetaan, että maahan tulevalla tai maasta lähtevällä tai tätä välittömästi aikovalla henkilöllä on erikseen säädettyjen edellytysten mukainen oikeus tulla maahan tai lähteä maasta. Rajatarkastukseen kuuluu lisäksi sen tarkastaminen, ettei henkilön maahantulo tai maastalähtö sisällä sellaisenaan rikosta tai sellaista laissa erikseen kielletyn tai rikoksel-

la hankitun taikka luvanvaraisen tavaran, esineen tai aineen luvatonta hallussa pitämistä, joka merkitsisi uhkaa kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle.

Rajatarkastus sisältää tai voi sisältää matkustusasiakirjojen tarkastamista ja niitä käytävän henkilön henkilöllisyyden varmistamista koskevia toimenpiteitä, maahantuloedellytyksiä koskevien mahdollisten erillisten asiakirjojen tarkastamista, henkilön suullista kuulemistä maahantuloon liittyvistä seikoista, matkatavaroiden ja kulkuvälineen tarkastamista ja niiden hallussapito-oikeutta koskevien asiakirjojen tarkastamista sekä tarvittaessa myös henkilöntarkastuksen. Rajatarkastuksella pyritään lisäksi toteamaan etsintäkuulutettuja tai viranomaistoimenpiteitä varten muutoin etsittäviä henkilöitä.

Rajatarkastusviranomaisia ovat rajavartiolaitos sekä lisäksi poliisin ja tullin viranomaiset rajatarkastustehtävää suorittaessaan. Rajatarkastus on ensisijaisesti rajavartiolaituksen tehtävä, mutta sekä poliisi että tulli suorittavat oman tehtävänsä ohessa ja rajavartiolaituksen rinnalla rajatarkastustehtäviä. Poliisilain (493/1995) 10 a §:n mukaan poliisimiehellä ja tullilain (1466/1994) 14 a §:n mukaan tullimiehellä on oikeus tehdä rajatarkastus.

4 §. *Suhde muihin lakeihin.* Pykälän 1 momentissa todettaisiin lain suhde keskeisiin hallinto-oikeudellisiin säädöksiin, hallintolakiin ja hallintolainkäyttölakiin.

Ulkomaalaislain mukaisten asioiden käsitelyyn hallintoviranomaisissa sovellettaisiin täydentävästi hallintolakia, jollei laissa erikseen tai toisin säädettäisi. Laissa tarkoitettuja hallintoasioita olisivat erilaiset hakemukset, kuten hakemukset turvapaikan, oleskeluluvan, työntekijän oleskeluluvan tai viisumin saamiseksi. Laissa tarkoitettuja hallintoasioita olisivat myös eräät viranomaisaloitteiset asiat, kuten maasta poistamista koskevat päätökset ja niiden valmistelu. Hallintolakia sovellettaisiin täydentävästi siltä osin kuin ulkomaalaislaissa ei ole hallintoasian käsittelyä tai hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevia erityisiä säännöksiä.

Pykälän 1 momenttiin sisällytettäisiin myös viittaus hallintolainkäyttölakiin, jota sovelletaan menettelyyn hallintotuomioistuimissa, jollei tässä laissa erikseen toisin säädetä. Hal-

lintolainkäyttölaissa säädetään muun ohella asian suullisesta käsittelystä, jota koskevia erityissäännöksiä ulkomaalaislakiin ei sisälly.

Pykälän rakennetta ehdotetaan voimassa olevaan 1 a §:n verrattuna muutettavaksi siten, että poliisia koskevat säännökset ovat omassa 2 momentissaan ja rajavartiolaitosta koskeva viittaussäännös omassa 3 momentissaan. Aluevalvontalakiin viitataan 4 momentissa.

Pykälän 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. Voimassa olevan lain mukaan turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittäminen on poliisilain mukaista poliisitutkintaa.

Poliisi on vallitsevan käytännön mukaan antanut virka-apua ja suorittanut ulkomaalaisasioissa tutkintaa Suomen ulkomaan edustustoissa. Vieraan valtion aluetta koskevasta suvereniteetista johtuen poliisilain 39 §:ssä säädetyt saapumisvelvollisuutta ja tutkinnan turvaamista koskevat toimivaltuudet eivät olisi käytettävissä vieraan valtion alueella.

5 §. *Ulkomaalaisen oikeuksien kunnioittaminen.* Pykälä sisältäisi voimassa olevan lain 1 §:n 4 momenttia vastaavan säännöksen. Säännös heijastaa hallinnossa yleisesti noudatettua suhteellisuusperiaatetta.

6 §. *Lain soveltaminen alaikäisiin.* Pykälän 1 momentissa olisi yleinen säännös lapsen edun sekä hänen kehitykseensä ja terveytensä liittyvien seikkojen huomioon ottamisesta tehtäessä päätöksiä ulkomaalaislain nojalla. Vastaava säännös on voimassa olevan ulkomaalaislain 1 c §:ssä.

Alaikäinen on lähtökohtaisesti heikoin osapuoli tilanteissa, joissa aikuisten tai yhteiskunnan edut ovat ristiriidassa lapsen edun kanssa. Viranomaisten tehtävä on siksi valvoa, että lapsen etu toteutuu. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsen edun periaate on nimenomaisesti kirjattu sekä lapsen oike-

uksia koskevaan yleissopimukseen että kaikkiin keskeisiin lapsia koskeviin kansallisiin lakeihin ratkaisun sisällölliseksi perusteeksi.

Yhtenäistä määritelmää siitä, mitä käsitteellä lapsen etu tarkoitetaan, ei ole. Lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. Oikeudellisissa ja hallinnollisissa ratkaisuissa on keskeistä, että päätöksentekijä selvittää, mikä ratkaisu juuri tässä tapauksessa on juuri tämän lapsen edun mukainen. Sosiaalityöntekijät ovat usein keskeisessä asemassa, kun selvitetään lapsen mielipidettä ja etua viranomaisratkaisuissa. Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevassa laissa (812/2000) on entisestään korostettu lapsen itsemääräämisoikeutta. Samoin potilaan oikeuksia ja asemaa koskevan lain (785/1992) 7 §:ssä on säännös alaikäisen potilaan asemasta.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös lasten kuulemisesta. Sen mukaan kaksitoista vuotta täyttänyttä lasta tulisi kuulla, kun tehdään häntä koskeva päätös, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Myös tätä nuorempaa lasta voitaisiin tilanteen mukaan kuulla, jos se hänen kypsytyksensä perusteella olisi mahdollista. Lapsen mielipide tulisi ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan mukaan lasta tulee kuulla iän ja kehitystason mukaan häntä itseään koskevissa hallinnollisissa ja oikeudellisissa ratkaisuissa. Sopimuksessa ei ole asetettu ikäraja kuulemisvelvoitteelle.

Hallintomenettelylain 15 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta. Kyseisen pykälän 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Hallintomenettelylain perusteluissa lausutaan, että poikkeuksien säätäminen kuulemisvelvoitteesta on tarpeen, koska on tilanteita, joissa kuulemisen oikeussuojavaikutus on vähämerkityksinen tai jopa olematon. Nämä hallintomenettelylain periaatteet antavat pohjaa myös sen harkinnalle, onko alaikäistä tarpeen kuulla. Hallintolain 34 §:ssä kuulemisesta poikkeamismahdollisuuksia on kavennettu ja tarkennettu suhteessa hallinto-

menettelylain mukaiseen säännöstyöhön.

Harkittaessa alaikäisen kuulemista on korostettava lapsen edun merkitystä ja selvitetävä poikkeako lapsen etu mahdollisesti huoltajan edusta. Ilmeisen tarpeetonta alaikäisen kuuleminen olisi tietyissä hakemusi- asioissa, joissa lapsen huoltaja on tehnyt omasta ja lapsensa puolesta hakemuksen, eikä lapsen edun voi katsoa olevan ristiriidassa huoltajansa edun kannalta. Esimerkiksi paikallispoliisin myöntäessä jatko-oleskeluluvan ulkomaalaiselle ja tämän lapselle alaikäisen kuuleminen huoltajansa hänen puolestaan tekemästä hakemuksesta on ilmeisen tarpeetonta. Sen sijaan turvapaikkatutkinnassa viit- tätoista vuotta nuorempiakin tulisi kuulla heidän ikänsä ja kypsyystasonsa huomioon ottaen.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 4 §:n mukaan lapsen huoltajat päättävät lapsen hoidosta, kasvatuk- sesta ja asuinpaikasta sekä muista henkilö- kohtaisista asioista. Huoltaja myös edustaa lasta tämän henkilöä koskevilla asioilla, jollei laissa toisin ole säädetty. Tietyissä ti- lanteissa kaksitoista tai viisitoista vuotta täyt- täneellä on kuitenkin oikeus toimia itsenäi- sestikin yksin tai huoltajansa ohella. Lukui- sissa lapsen henkilöä koskevilla laeissa on viranomaisille asetettu velvoite selvittää tätä nuoremman lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavoin hänen mielipiteensä ja toivomuksensa. Tällaisia erityisiä puhevallan käyttöä koskevia säännöksiä sisältyy muun muassa hallintolakiin, hallintolainkäyttöla- kiin ja lastensuojelulakiin (683/1983).

Pykälän 3 momentin mukaan alaikäistä lasta koskevat asiat olisi käsiteltävä kiireelli- sesti.

7 §. *Yleiset menettelytavat hallintomenette- lyssä.* Ehdotuksessa esitetään, että ulkomaai- slakiin lisättäisiin eräitä uusia yleisiä me- nettelysäännöksiä. Nämä menettelysäännök- set koskisivat asian ratkaisevan viranomaisen velvoitetta antaa asianosaiselle arvio asian käsittelyajasta (1 momentti), viranomaisen ja asianosaisen selvitysvelvollisuutta sekä asi- anosaiselle asetettävien lisäselvityskeinojen suhdetta hänen henkilökohtaisiin olosuhtei- siinsa ja mahdollisuuksiinsa hankkia selvitys- tä (2 momentti) sekä edellytyksiä, joiden val- litessa yhtä aikaa vireillä olevat asiat olisi

valmisteltava ja mahdollisuuksien mukaan ratkaistava yhdessä (3 momentti). Uusien menettelysäännösten tarkoituksena on lisätä ulkomaalaisviranomaisten asiakkaina olevien henkilöiden oikeusturvaa. Säännösten tarkoi- tuksena on myös myötävaikuttaa siihen, että luottamus viranomaisten toiminnan asianmu- kaisuuteen kasvaisi. Vastaavia nimenomaisia menettelysäännöksiä ei sisälly hallintolakiin eikä hallintolainkäyttölakiin. Säännösehdot- tukset ovat kuitenkin samansuuntaisia kuin eräät hallintolain säännökset.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että asian ratkaisevan viranomaisen tulee esittää asianosaiselle käsittelyaika-arvio tä- män lain mukaisessa asiassa. Esimerkiksi Ulkomaalaisviraston hallintokäytäntöön kuu- luu jo nykyisin käsittelyaika-arvioiden anta- minen joissain asioissa, joten säännös ei merkittävästi lisäisi viraston työmäärää. Vel- voite koskisi kuitenkin myös muita viran- omaisia, jotka voivat tämän lain nojalla tehdä hallintopäätöksiä. Velvoite ei sen sijaan koskisi viranomaisia, joiden toimintavelvoi- teet koskevat vain hakemuksen tai muun asiakirjan vastaanottamista.

Käsittelyaika-arvion perusteena olisivat tiedot vastaavien aikaisempien asioiden kes- kimääräisistä käsittelyajoista sekä tiedot vi- ranomaisen työtilanteesta muutoin. Käsitte- lyaika-arvioiden antamisen arvioidaan toi- saalta vähentävän viranomaisen työmäärää, koska menettely saattaa vähentää erilaisten asian käsittelyn etenemistä tarkoittavien yh- teydenottojen määrää.

Tieto käsittelyaika-arviosta voitaisiin antaa kirjallisesti tai suullisesti. Jos asian käsittely näyttäisi olennaisesti viivästyvän annetusta arviosta, viranomaisen velvoitteena olisi mainitun säännöksen nojalla antaa uusi arvio. Lähtökohtana olisi, että annetaan yksi ilmoi- tus ja uuden ilmoituksen antaminen edellyt- täisi todella merkittävää viivästymistä.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen olisi huolehdittava asian selvittämisestä. Säännös selvittämisvelvollisuudesta vastaisi hallintomenettelylain ja uuden hallintolain säännöksiä viranomaisen selvittämisvastuus- ta. Momentti sisältäisi myös asianosaisen selvittämisvelvollisuutta koskevan perus- säännöksen. Kuten muissakin hallintoasioi- sa, asianosaisen olisi ulkomaalaislain mukai-

sissa asioissakin esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Myötävaikuttamisella tarkoitettaisiin lähinnä sitä, että asianosainen pyrkii viranomaisen kanssa vilpittömään yhteistyöhön siten, että asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot saadaan tuotua mahdollisimman kattavasti ja totuudenmukaisesti esille.

Momentissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi siitä, että viranomaisen tulee tarvittaessa osoittaa asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Selvityspyynnön tulisi momentin mukaisesti olla ensinnäkin yksilöity, minkä lisäksi selvityspyyntöä asetettaessa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, millaisia selvitysketjuja asianosaiselle on hänen olosuhteensa huomioon ottaen käytettävissään. Säännös korostaa hallinto-oikeudellisista yleisistä periaatteista erityisesti suhteellisuusperiaatetta.

Säännöksen tarkoituksena on selvittää viranomaisen ja asianosaisen itsensä selvittämismenettelyjen laajuutta. Hallintolain ja hallintolainkäyttölain lähtökohtana on, että viranomaisen ja tuomioistuimen tulee huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi. Viranomaisen lähtökohtainen selvittämismenettely ei kuitenkaan merkitse, etteikö asianosaisen itsensä tulisi esittää myös selvitystä hakemuksensa tai vaatimuksensa perusteista. Viranomaisen selvittämismenettelyt voivat useimmiten olla asianosaisen selvittämismenettelyjä tehokkaampia, jolloin asiassa selvittämismenettelyä ei tulisi kohdistaa lainkaan asianosaiseen tai asianosaiselta pyydettävä selvitys rajataan sellaisiin seikkoihin, jotka asianosainen voi kohtuudella selvittää. Toisaalta asiaa selvitettyä tietoa asianosaisen henkilökohtaisista oloista on useimmiten helpoiten ja nopeimmin asianosaisen itsensä hankittavissa.

Uudella selvittämismenettelyllä koskevalla säännöksellä pyritään siihen, että asian selvittämismenettelyt jakautuvat viranomaisen ja asianosaisen kesken oikeudenmukaisesti. Oikeudenmukaisesta selvittämismenettelyjen jakamisesta huolimatta useissa asioissa voi olla, ettei asiaan saada selvitystä lainkaan tai ettei esitettyjä väitteitä tai tietoja pystytä varmuudella vahvistamaan. Uusi selvittämismenettely koskeva säännös soveltuu monentyyppisiin

tilanteisiin ja korostaa asianmukaista ja oikeudenmukaista käsittelyä. Säännös mahdollistaa myös sen, että viranomaiset ottavat huomioon hakijan ja hänen perheenjäsentensä turvallisuuteen liittyvät näkökohdat entistä paremmin. Selvityspyynnöllä ei näin muodoin voida myöskään vaarantaa hakijan tai hänen läheistensä turvallisuutta.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi samanaikaisesti vireillä olevien hakemusten käsittelemisestä yhdessä. Momentin mukaan, jos asiassa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, asiat on valmisteltava yhdessä ja ratkaistava mahdollisuuksien mukaan samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä.

8 §. *Henkilökohtainen läsnäolo sekä asia miehen ja avustajan käyttö.* Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa (2 §) säädetään, että ulkomaalaisella on oikeus käyttää tämän lain mukaisissa asioissa avustajaa ja tulkkia. Lakia uudistettaessa on havaittu, että säännöksiä avustajan ja tulkin käytöstä on tarpeen täsmentää. Täsmittäminen on tarpeen erityisesti sen johdosta, että ulkomaalaislain säännökset vastaisivat paremmin hallinto-oikeudellista muuta lainsäädäntöä. Lisäksi säännökset asianomaisen henkilön omasta läsnäolosta hakemusta tehtäessä tai asiaa muutoin käsiteltäessä edellyttävät täsmittämistä. Hallintokäytännössä, erityisesti turvapaikkamenettelyssä, hallinnolle voi aiheutua lisäkustannuksia siitä, että hakija ei saavukaan henkilökohtaisesti kuultavasti. Hakijan kannalta hänen menettelynsä merkitsee asian käsittelyn viivästymistä ja asian käsittelyn vaikeutumista. Hallintomenettelyssä ei ole käytettävissä mitään yleisiä säännöksiä siitä, että viranomaisen voi velvoittaa henkilön saapumaan viranomaiseen asian käsittelemiseksi. Näin ollen hallintomenettelyssä ei ole myöskään käytössä mitään yleisiä säännöksiä siitä, että henkilö voitaisiin määrätä noudatettavaksi ja saada tähän velvoitteeseen poliisilta virka-apua.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tässä laissa tarkoitettut asiat on pantava vireille henkilökohtaisesti, jollei jäljempänä toisin säädetä. Henkilökohtainen vireillepano tarkoittaa tässä yhteydessä asian-

osaisen itsensä aloitteista vireille pantavia hakemusasioita. Lakiin ei ehdoteta erityisiä säännöksiä menettelystä viranomaisen panna vireille esimerkiksi oleskeluluvan peruuttamista tai ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan asian.

Momentin mukaan henkilö voitaisiin Suomessa velvoittaa asian selvittämiseksi saapumaan viranomaisen kuultavaksi. Velvoitetta voitaisiin soveltaa vain asianosaiseen itseensä. Asiaa selvittäessä voidaan joutua kuulemaan myös muita henkilöitä, mutta näiden osalta velvoittaminen saapumaan henkilökohtaisesti viranomaiseen ei tulisi kysymykseen. Asianosainen, joka jättää noudattamatta viranomaisen määräämän velvoitteen saapua henkilökohtaisesti, voitaisiin määrätä viranomaisen päätöksellä noudettavaksi. Noutamisen voisi hoitaa poliisi virka-apuna siten kuin virka-avun antamisedellytyksistä poliisilaissa säädetään. Ulkomailla asianosaista ei voitaisi velvoittaa saapumaan viranomaisen luo tai määrätä noudettavaksi samalla tavoin kuin Suomessa, koska ulkomailla ei olisi käytettävissä pakkokeinoja asianosaisen noutamiseksi.

Tämän lain mukaisissa viisumiasioissa viisumin hakijan henkilökohtaista läsnäoloa ei hakemusta jätettäessä aina edellytetäisi. Viisumeja myönnetään niin suuret määrät vuosittain, että hakijan tapaaminen ei aina ole mahdollista. Tapaaminen viranomaisen kanssa tapahtuisi, jos olisi tarpeen todeta hakijan henkilöllisyys. Lain viisumeja koskevaan 3 lukuun ehdotetaan otettavaksi säännös viisumihakemuksen jättämisestä. Tavalliseen maahanmuuttoon liittyvissä oleskelulupa-asioissa käytäntönä on ollut hakemuksen henkilökohtainen vireillepano ja hakijan henkilöllisyyden toteaminen jo hakemusta jätettäessä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ulkomaalaisen oikeudesta käyttää hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä avustajaa tai asiamiestä. Pääsääntönä olisi, että tässä laissa tarkoitettu hallintoasia on pantava vireille henkilökohtaisesti. Henkilökohtaista vireillepanoa koskeva vaatimus ei kuitenkaan estäisi sitä, että henkilö käyttää vireillepanovaiheessa avustajaa. Tämä todettaisiin momentin toisessa virkkeessä. Momentin kolmannessa virkkeessä todettaisiin puolestaan, että hallin-

toasian vireillepano ja käsittely ei edellytä ulkomaalaisen henkilökohtaista asiointia, jos asian selvittäminen ei sitä edellytä. Käytännössä henkilökohtaisen asioinnin vaatimus liittyy yleensä siihen, että näin asian käsittelyä voidaan nopeuttaa alkuvaiheessa, kun ulkomaalaisen henkilöllisyydestä voidaan varmistua tai häntä voidaan henkilökohtaisesti pyytää esittämään henkilöllisyydestään tai muusta asian ratkaisemiseen vaikuttavasta seikasta lisäselvitystä. Momentin mukaan ulkomaalainen saisi näin ollen käyttää myös hallintoasiassa asiamiestä, jos ulkomaalaisen henkilökohtainen kuuleminen tai paikalle saapuminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi tai hänen henkilöllisyytensä varmistamiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin avustajan tai asiamiehen käyttämisestä asiaa hallintotuomioistuimessa käsiteltäessä. Hallintolainkäyttölain 20 §:n 1 momentin mukaan asianosainen saa käyttää asiamiestä tai avustajaa. Hallintolainkäyttölain 3 §:n mukaan hallintolainkäyttölaista poikkeava sääntely edellyttää laintasoista sääntelyä. Tällaiseen poikkeavaan sääntelyyn ei kuitenkaan ole tarvetta ulkomaalaislain mukaisissa asioissa. Hallintotuomioistuimessa voidaan kuitenkin edellyttää asiaa käsiteltäessä, että ulkomaalainen saapuu henkilökohtaisesti tuomioistuimeen. Hallintolainkäyttölain 43 §:n 2 momentin mukaan asianosainen voidaan kutsua henkilökohtaisesti saapumaan suulliseen käsittelyyn, jos se on tarpeellista asian selvittämisen kannalta. Tällaiseen kutsun tehosteeksi voidaan asettaa sakon uhka. Henkilökohtaisen kutsumisen osalta momentissa viitattaisiin yleisesti hallintolainkäyttölakiin.

Pykälän 4 momentti olisi viittaussäännös, jonka mukaan avustajan ja asiamiehen kelpoisuudesta ja salassapitovelvollisuudesta säädetään erikseen. Hallintolainkäyttölain mukaan asiamiehenä tai avustajana saa toimia asianajaja tai muu rehellinen ja siihen muuten sopiva tai kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa tai jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Toimintakelpoisuuden rajoituksilla tarkoitetaan holhouslainsäädännön mukaisia rajoituksia. Hallintolainkäyttölain 20 §:n mukaan avustajana tai asiamiehenä ei kuitenkaan saa toimia henkilö, joka on osallistunut asian käsittelyyn

viranomaisessa tai ollut siinä vastapuolen asiamiehenä tai avustajan. Asiamiehen ja avustajan kelpoisuutta koskevia rajoituksia liittyy myös tilanteisiin, joissa asian käsittelyyn hallintoviranomaisessa tai tuomioistuimessa on mahdollista saada valtion varoista oikeusapua.

Asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuutta koskeva 6 a § otettiin hallintomenettelylakiin rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä tehdyllä lainmuutoksella vuonna 1995. Samanaikaisesti oikeudenkäymiskaaren 15 lukuun lisättiin uusi 17 §, jossa säädetään asiamiehen ja oikeudenkäyntiavustajan sekä näiden apulaisen salassapitovelvollisuudesta. Asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuus tahdottiin nimenomaisesti ulottaa koskemaan myös hallintoasioita.

Asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuudesta on säännös hallintolain 13 §:ssä. Säännöksen mukaan asiamies tai avustaja ei saisi luvattomasti ilmaista päämiehen hänelle asian hoitamista varten uskomaa luottamuksellista tietoa. Salassa pidettävien tietojen piiri koskisi periaatteessa kaikkia päämiehen luottamuksellisesti antamia tietoja. Luottamuksellisen tiedon käsite kattaisi yksityisen tai perheen salaisuudet. Luottamukselliset tiedot voisivat olla muitakin vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, kuten liike- ja ammattisalaisuutta koskevia tietoja. Käsitteen tulkinnassa voidaan käyttää apuna julkisuuslain salassapitosäännöksiä. Yleisesti tunnetut seikat jäisivät kuitenkin käsitteen ulkopuolelle, vaikka asiamies tai avustaja olisikin saanut ne tietoonsa päämieheltään.

Salassapitoa koskeva yleinen säännöstö sisältyy julkisuuslakiin. Lain 6 luku sisältää säännökset salassa pidettävistä asiakirjoista sekä virkamiesten vaitiolovelvollisuudesta ja asiakirjan salassapitovelvollisuudesta. Salassapitovelvollisuus koskee lain 23 §:n 2 momentin mukaan myös muita henkilöitä, joilla on tosiasiallinen mahdollisuus saada salassa pidettäviä tietoja.

9 §. *Oikeusapu.* Oikeusapulaki (257/2002) on tullut voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2002. Oikeusapulailta yhdistettiin ja korvattiin lait yleisestä oikeusavusta ja maksuttomasta oikeudenkäynnistä. Ulkomaalaislaissa ei ole säännöksiä Pakolaisneuvonta ry:n lakimiesten toiminnasta ulkomaalaisasioissa tarkoitettuina oikeudellisina avustajina. Järjestö saa tätä tarkoitusta varten kuitenkin valtion talousarvioon perustuvaa avustusta.

tuina oikeudellisina avustajina. Järjestö saa tätä tarkoitusta varten kuitenkin valtion talousarvioon perustuvaa avustusta.

Oikeusapulain mukaan järjestön palveluksessa olevat lakimiehet olisivat yksityisiä avustajia, jotka voisivat saada avustajan määräyksen vain tuomioistuinvaiheeseen, jos hakija haluaa turvautua oikeusapujärjestelmän käyttöön. Pakolaisneuvonta ry ei voisi antaa oikeusapulain mukaista yleistä oikeusapua hallintoasiassa, ellei ulkomaalaislakiin lisätäisi erityissäännöstä tästä. Sen vuoksi pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voisi hallintoasiaa käsiteltäessä toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja.

Oikeusavun antamisessa on ilmennyt ongelmia erityisesti säilöönottoasioiden käsittelyssä. Pakolaisneuvonta ry:n voimavarat eivät riitä kaikkien asioiden käsittelyyn, joten käytännössä kärjäoikeudet (erityisesti Helsingin kärjäoikeus ja tämän lisäksi eräät muut suurimmat kärjäoikeudet) ovat määränneet yksityisiä avustajia edellyttämättä oikeusapulain mukaista taloudellista selvitystä. Käytettävissä olevien tietojen mukaan epäselvyydet ovat johtaneet myös sellaiseen menettelyyn, että ulkomaalaiselle on määrätty oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997) tarkoitettu puolustaja, vaikka kysymyksessä ei olekaan tuossa laissa tarkoitettu asia.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan tuomioistuin voisi myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä oikeusavun hakijan taloudellisesta asemasta. Avustajan palkkio suoritettaisiin valtion varoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään. Uusi säännös on tarpeen erityisesti sen johdosta, että oikeusaputoimistoissa ei ole päivystysjärjestelmää. Koska päivystysjärjestelmä puuttuu, oikeusavun myöntämistä koskevia päätöksiä ei ole aina mahdollista tehdä esimerkiksi ennen säilöönottoasian käsittelemistä. Päivystysjärjestelmän puuttuminen vaikeuttaa myös erityisesti sellaisten ulkomaalaisten mahdollisuutta saada oikeusapua, jotka poistetaan maasta ennen viranomaisen päätöksen lainvoimaiseksi tuloa. Tästä syystä muotoilua ehdotetaan yleisemmäksi kuin vain säilöönottoasioita koskeväksi.

10 §. *Tulkin ja kääntäjän käyttö.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevan lain 2 §:ää vastaavasti tulkin käytöstä. Tulkkaus ei edellyttäisi sitä, että tulkki olisi samassa tilassa asianosaisen kanssa, vaan tarpeen mukaan voitaisiin käyttää myös puhelintulkkausta. Viranomaisen olisi huolehdittava tulkkitsemisestä ehdotetun 203 §:n mukaisesti, mutta ulkomaalainen voisi momentin mukaan hallintoasiassa tai muutoksenhakuasiassa käyttää tämän lisäksi tulkkia omalakin kustannuksellaan.

Pykälän 2 momentin säännös tulkin tai kääntäjän esteellisyydestä olisi voimassa olevan lakiin verrattuna uusi. Tulkkiin tai kääntäjään, jonka työpanosta tarvitaan hallinto- tai hallintolainkäyttöasian ratkaisussa, ei voida soveltaa hallintolakiin sisältyviä jääviyssäännöksiä eikä myöskään tuomioistuintoiminnassa noudatettavia oikeudenkäymiskaaressa 13 luvun mukaisia jääviyssäännöksiä. Jääviyssäännökset koskevat asian ratkaisemiseen osallisia, virkamiehiä, tuomareita ja tuomioistuimessa myös asian esittelijöitä. Kun asian selvittäminen voi kuitenkin olennaisesti riippua tulkin tai kääntäjän asianmukaisesta ja vaikutteista vapaasta työskentelystä, lakiin on harkittu tarpeelliseksi ottaa erityinen säännös tulkin ja kääntäjän esteellisyydestä. Säännöksen mukaan viranomaisen hankkimana tulkkina tai kääntäjänä ei saa käyttää henkilöä, joka on sellaisessa suhteessa joko asianosaiseen tai asiaan, että hänen luotettavuutensa voisi tästä syystä vaarantua tai että asianosaisen turvallisuus saattaisi vaarantua. Luotettavuuden vaarantuminen perustuisi kokonaisarvioon tilanteesta, joten esimerkiksi tulkin ja asianosaisen välinen läheinen sukulaissuhde ei olisi sellaisenaan tässä tarkoitettu esteellisyysperuste. Vastavalla tavalla muotoiltu esteellisyysäännös sisältyy nykyisin hallintolainkäyttölain 77 §:n 3 momenttiin. Asianosaisen turvallisuuden vaarantuminen saattaisi tulla kyseeseen turvapaikka-asioissa. Tulkki ei saisi edustaa sellaista tahoa, jonka välityksellä tieto turvapaikanhakemisesta saattaisi välittyä turvapaikanhakijan kotimaan viranomaisten tietoon. Edellä mainitut edellytykset koskisivat vain viranomaisen hankkimaa ja kustantamaa tulkkia.

Esitykseen ei ehdoteta sisällytettäväksi eri-

tyisiä säännöksiä asian käsittelyn jatkamisesta, jos tulkki tai kääntäjä havaitaan esteelliseksi. Tällaisia erityissäännöksiä ei myöskään ole hallintolaissa eikä hallintolainkäyttölaissa. Asianmukaisen käsittelyn turvaaminen edellyttää kuitenkin, että viranomainen tarvittaessa varaa ulkomaalaiselle tilaisuuden käyttää toista tulkkia. Jos kysymyksessä on esimerkiksi asian suullisessa käsittelyssä ilmi tuleva esteellisyytilanne, tuomioistuimen harkintaan jää, miten käsittelyä jatketaan ja millä tavoin tuomioistuin huolehtii uuden tulkin saamisesta käsittelyyn.

Pykälän 3 momentti olisi viittaussäännös, jonka mukaan tulkin salassapitovelvollisuudesta säädetään erikseen. Hallintolain 13 §:n 3 momentin mukaan asiamiestä ja avustajaa koskevia salassapitosäännöksiä sovellettaisiin myös asian käsittelyssä käytettävään tulkkiin ja kääntäjään. Hallintolakiesityksen mukaan ottaen huomioon, että salassapitovelvollisuuden alaan kuuluvia tietoja saattaa liittyä varsin moniin viranomaisessa käsiteltäviin asioihin, on tarkoituksenmukaisempaa laajentaa salassapitosäännösten soveltamisalaa kuin edellyttää yksittäistapauksissa virkamiehen tai valantehneen kielenkääntäjän käyttämistä. Ehdotettua soveltamisalan laajennusta puoltaa myös se, että hallintomenettelylain voimaantulon jälkeen vieraiden kielten käyttö on Suomessa merkittävästi lisääntynyt. Vaatimus virkamiehen tai valantehneen kielenkääntäjän toimimisesta tulkkina tai kääntäjänä saattaa tuottaa merkittäviä hankaluuksia etenkin silloin, kun asiassa joudutaan käyttämään harvinaista vierasta kieltä.

2 luku. Maahantulo

11 § *Maahantulon edellytykset.* Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ei sitä vastoin ole ehdoton, vaan riippuvainen harkinnasta. Ulkomaalaisten maahantulolle onkin yleensä eri maissa asetettu edellytyksiä, joiden tarkoituksena on estää etenkin sellaisten henkilöiden maahanpääsy, joiden oleskelu saattaisi aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Henki-

löiden vapaan liikkuvuuden lisääntyessä EU:n jäsenvaltioiden välillä Suomi vastaa myös siitä, että alueelle Suomen kautta saapuvat henkilöt eivät aiheuta edellä mainittua vaaraa.

Maahantulon edellytyksistä on säädetty voimassa olevan ulkomaalaislain 8 §:ssä. Pykälä on kirjoitettu siten, että maahantulon edellytykset vastaisivat Schengenin yleissopimuksen 5 artiklan määräyksiä. Maahantulon edellytysten uudelleen määrittely ei ole tarpeen, mutta säännöksen sanamuotoihin ehdotetaan tehtäväksi joitain tarkennuksia.

Maahan saapuvan ulkomaalaisen henkilöllisyys on voitava luotettavasti selvittää. Tämä on tärkeää muun muassa siitä syystä, että voidaan todeta, onko henkilö määrätty maahantulokieltoon tai onko viranomaisten tiedossa muita seikkoja, joiden perusteella maahantulo tulisi estää. Tästä syystä ehdotetaan pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäväksi, että rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja on maahantulon edellytyksenä. Matkustusasiakirja voi olla passi tai passin korvaava asiakirja. Hyväksyttävistä matkustusasiakirjoista säädetään laissa jäljempänä 13—16 §:ssä. Momentin 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi sana "vaadittava" matkustusasiakirja. Kaikissa tapauksissa matkustusasiakirjaa ei rajalla tarvitse esittää. Schengenalueen sisärajoilla ei suoriteta rajatarkastuksia.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin viisumi- ja oleskelulupavollisuudesta. Nykyiseen säännökseen verrattuna säännökseen lisättäisiin työntekijän oleskeluluvan vaatiminen maahantulon edellytyksenä. Työluvan sijasta säännöksessä edellytettäisiin selvyyden vuoksi, että henkilöllä on vaadittava työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupa, vaikka työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupa sinänsä ovatkin oleskeluluvan alalajeja. Voimassa olevassa laissa työluvan puute on käännettävien peruste, mutta se ehdotetaan poistettavaksi käännettävien perusteista ja lisättäväksi maahantulon edellytykseksi. Momentin 2 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi viittaus Euroopan yhteisön lainsäädäntöön.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin siitä, että ulkomaalainen pystyy tarvittaessa esittämään selvitystä suunnitellun oleskelun tar-

koituksesta ja edellytyksistä. Selvitystä voidaan esittää asiakirjoin ja muulla tavalla. Ulkomaalaisen tulee voida huolehtia omin varoin maassa oleskelustaan ja maasta poistumisestaan sellaiseen maahan, johon hän voi päästä. Edellytykset täyttyisivät myös silloin, jos ulkomaalainen osoittaa, että hän voi laillisesti hankkia kyseiset varat. Näin siis myös ulkomaalaisen vastaanottaja Suomessa voisi edelleen vastata ulkomaalaisen oleskelusta ja kotimatkasta aiheutuvista kustannuksista. Säännöksessä tarkoitettu oleskelun edellytys voi olla esimerkiksi eräissä tilanteissa viisumin myöntämisen edellytyksenä oleva matkavakuutus, jonka olemassaolo on maahantulon yhteydessä tarvittaessa osoitettava. Muilta kuin EU:n jäsenvaltioiden tai ETA-valtioiden kansalaisilta voitaisiin edellyttää asianmukaista vakuutusta sairauskulujen varalta luotettavasta ja vakavaraisesta vakuutusyhtiöstä. Tästä säädetään tarkemmin viisumeita koskevissa säännöksissä.

Momentin 4 kohdan mukaan ulkomaalaiselle määrätty maahantulokielto on maahantulon este. Maahantulokielto voi olla kansallinen tai toisen Pohjoismaan taikka Schengen-valtion määräämä.

Momentin 5 kohta koskee yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä sekä Suomen kansainvälisiä suhteita. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen katsotaan kuuluvan kaikki sellainen toiminta, jolla pyritään takaamaan yhteiskunnan jäsenille turvallinen ja viihtyisä elin- ja toimintaympäristö, torjumaan ja selvittämään rikoksia sekä oikeudenloukkauksia että ennaltaehkäisemään ja poistamaan häiriöitä. Kansanterveyden vaarantumisen tarkemman määrittelyn osalta voidaan viitata yleisen järjestyksen ja turvallisuuden direktiivin 4 artiklan 1 kohtaan, jossa todetaan, että eräät tartuntavaaralliset taudit voivat olla perusteena alueelle pääsyn estämiselle tai ensimmäisen oleskeluluvan myöntämättä jättämiselle.

Pykälän 2 momentin viittaussäännös vastaa voimassa olevan lain 8 §:n 2 momenttia.

12 §. *Rajanylityspaikat.* Pykälä vastaa nykyisen ulkomaalaislain 3 §:n säännöstä. Pykälän 1 momentissa säädetään, että ulkomaalaisen maahantulo ja maastalähtö on sallittu lähtökohtaisesti vain rajanylityspaikkojen kautta. Poikkeuksena pääsääntöön voi olla

kansainvälinen sopimus tai Euroopan yhteisön lainsäädäntö. Momenttiin ehdotetaan liittäväksi viittaus Euroopan yhteisön lainsäädäntöön, millä tarkoitetaan erityisesti Schengenin säännöstöä, joka on Amsterdamin sopimuksella tullut osaksi EY-oikeutta. Schengenin säännösten perusteella rajanylitys voi tapahtua muunkin kuin rajanylityspaikan kautta.

Pykälän 2 momentissa annetaan viranomaiselle mahdollisuus antaa lupa rajanylitykseen muualtakin kuin rajanylityspaikan kautta. Paikka, johon viranomainen on myöntänyt rajanylitysluvan, muodostaa aina ajallisesti ja alueellisesti rajoitetun tilapäisen rajanylityspaikan. Passintarkastusviranomaisen ehdotetaan säännöksessä korvattavaksi rajatarkastusviranomaisella. Toimivat viranomaiset ovat samat, mutta viranomaisia kuvaavaa ilmausta muutetaan edellä 3 §:n yhteydessä esitetyin perusteluin.

13 § *Passi*. Passia koskevia säännöksiä on tällä hetkellä sekä ulkomaalaislaissa että ulkomaalaisasetuksessa. Osa asetuksella nyt säädettävistä asioista ehdotetaan otettavaksi lakiin. Pykälän mukaan ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ja maassa oleskellessaan oltava koti- tai oleskelumaansa viranomaisen antama voimassa oleva passi, joka hänen on vaadittaessa esitettävä rajatarkastusviranomaiselle tai poliisille. Maahan voi poikkeuksellisesti päästä myös muulla matkustusasiakirjalla kuin passilla. Passin korvaavasta asiakirjasta säädettäisiin 15 §:ssä. Saapuessaan maahan ulkomaalaisen olisi myös tunnistamista varten paljastettava kasvonsa.

Pykälään ehdotetaan siirrettäväksi ulkomaalaisasetuksen 1 §:n säännös, jossa säädetään passille asetetuista edellytyksistä. Asetuksessa oleva ilmaus ”muut henkilöllisyyden toteamiseksi tarpeelliset tiedot” korvataan määrittelemällä ne laissa. Pykälän 2 momentin mukaan tarpeellisia tietoja olisivat nimen lisäksi, syntymäaika, sukupuoli ja kansalaisuus tai merkintä siitä, että henkilö on kansalaisuudeton. Lisäksi edellyttäisiin tietoja passin voimassaoloajasta, antajasta ja antopaikasta. Passissa olisi oltava valokuva, josta passinhaltija voidaan vaikeudetta tunnistaa.

Ulkomaalaisasetuksen 1 §:n 2 momentin

mukaan ulkomaalaisen kuuttatoista vuotta nuoremmat lapset voivat yhdessä passinhaltijan kanssa käyttää ulkomaalaisen passia, jos siinä on heidän nimensä. Ikäraja eroaa passilain 5 §:n säännöksestä, jonka mukaan viittatoista vuotta nuorempi Suomen kansalainen merkitään pyynnöstä hänen huoltajanaan olevan vanhempansa henkilökohtaiseen passiin, jos muut huoltajat siihen suostuvat. Kansainvälisesti kuudentoista vuoden ikäraja on yleisempi. Kansainvälinen siviili-ilmailun yleissopimus on 29 päivänä huhtikuuta 1949 saatettu Suomessa voimaan asetuksella (331/1949). Yleissopimuksen 37 artiklan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu yhteistyöhön suurimman mahdollisen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi ilmailua koskevissa säännöksissä. Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö on tässä tarkoituksessa hyväksynyt yleissopimukseen liitteen, jossa suositellaan, että sopimusvaltioiden ei tulisi vaatia erillistä passia alle kuusitoistavuotiailta lapsilta, jos he saapuvat sopimusvaltion alueelle yhdessä vanhempansa tai laillisen huoltajansa kanssa, jonka passiin lapsen henkilötiedot on merkitty.

Nykyisessä asetuksessa on todettu, että ulkomaalaisen aviopuoliso ja hänen kuuttatoista vuotta nuoremmat yhdessä passinhaltijan kanssa matkustavat lapsensa voivat käyttää ulkomaalaisen passia, jos passissa on lapsen ja aviopuolison nimi ja aviopuolisosta lisäksi valokuva. Laissa on tarpeen määritellä, että passista tulee käydä ilmi myös heidän syntymävuotensa ja passissa on oltava myös seitsemän vuotta täyttäneen lapsen valokuva. Säännökset ulkomaalaisen aviopuolison ja hänen kuuttatoista vuotta nuorempien yhdessä passinhaltijan kanssa matkustavista lapsistaan sisältävät pykälän 3 momenttiin.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi ulkomaalaisasetuksen 1 §:n 3 momenttia vastaava säännös passin kelpoisuusalueesta.

14 §. *Passin hyväksyminen*. Voimassa olevan käytännön mukaan ulkoasiainministeriö päättäisi sisäasiainministeriötä kuultuaan, mitkä passit Suomessa hyväksytään. Pykälän mukaan ulkoasiainministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä maahantuloon ja maassa oleskeluun hyväksyttävistä passeista. Ministeriön asetuksella voi-

taisiin myös säätää sellaisista välttämättömistä poikkeuksista laissa määritellyistä passin myöntämisen edellytyksistä, jotka ovat tarpeen maahantulon valvomiseksi ja maassa oleskelun turvaamiseksi.

15 §. *Passin korvaava asiakirja.* Ulkomaalaislain 4 §:n 2 momentin mukaan asetuksella säädetään, millä edellytyksillä passin asemesta hyväksytään myös henkilötodistus tai muu vastaava asiakirja. Passin korvaavasta asiakirjasta säädetään ulkomaalaisasetuksen 2 §:ssä, jonka mukaan passin asemesta voidaan hyväksyä henkilötodistus, jos se olenaisilta osiltaan täyttää passille asetettavat vaatimukset. Hyväksymisestä päättää säännöksen mukaan ulkoasiainministeriö sisäasiainministeriötä kuultuaan. Asetuksessa nyt oleva säännös ehdotetaan otettavaksi lakiin osin muutettuna.

Pykälän 1 momentin mukaan ulkoasiainministeriö hyväksyisi passin korvaavat asiakirjat asetuksella sisäasiainministeriötä kuultuaan. Menettely on sama kuin passien hyväksymistä koskeva menettely edellä 14 §:ssä. Kysymyksessä on menettely, jossa tietyt asiakirjat yleisesti hyväksytään passin korvaaviksi asiakirjoiksi. Yksittäisessä rajanylitystilanteesta tapahtuvasta harkinnasta säädetäisiin pykälän 2 momentissa.

Passin korvaavan asiakirjan on ehdotuksen mukaan täytettävä passille 13 §:n 2 ja 3 momentissa asetetut vaatimukset. Vallitsevan käytännön mukaan passin korvaavan asiakirjan hyväksymisessä on edellytetty samoja vaatimuksia kuin passin osalta. Nämä ovat valokuva, henkilöllisyystiedot, voimassaoloaika, myöntäjä ja myöntämispaikka. Asiakirjalta on myös vaadittu, että henkilöllä, jolle se on myönnetty, on paluuoikeus asiakirjan myöntäneeseen valtioon. Tätä viimeksi mainittua vaatimusta ei ole kirjattu lakiehdotukseen, mutta tämä seikka koskee niin passia kuin passin korvaavaa asiakirjaakin.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä passin korvaavan asiakirjan hyväksymisestä yksittäistapauksessa. Tällöin kaikkien passille asetettujen vaatimusten ei tarvitsisi täytyä. Tällä hetkellä ulkomaalaisasetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan ohjeet hyväksymisestä antaa sisäasiainministeriö. Samalla kun säännös siirretään asetuksesta lakiin, siitä tulee ilmetä se toimivaltainen taho, joka päättää asiakirjan

hyväksymisestä. Momentissa ehdotetaan, että päättävä viranomainen olisi rajatarkastusviranomainen.

Säännöksestä poistettaisiin samalla viittaus sisäasiainministeriön antamiin ohjeisiin. Tähän päätöksentekoon liittyvä ohjeistus passintarkastajille tapahtuisi asiaa koskevan yleissäännöksen nojalla, jolloin erillistä säännöstä ohjeistamisesta ei tarvita. Käytännössä asiakirjan poikkeuksellinen hyväksyminen yksittäistapauksessa on tullut kyseen esimerkiksi silloin, kun käännättämistä olisi pidettävä kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana. Passin korvaava asiakirja voisi yksittäistapauksessa olla esimerkiksi passi, jota ei jostain syystä yleisesti ole hyväksytty maahantuloon oikeuttavaksi matkustusasiakirjaksi, mutta joka osoittaa luotettavasti maahan pyrkivän henkilöllisyyden ja kansalaisuuden.

16 § *Seuruepassi.* Seuruepassia koskeva ulkomaalaisasetuksen 3 §:n säännös ehdotetaan siirrettäväksi lakiin. Samalla pykälää ehdotetaan selvennettäväksi siten, että seurueen johtajan velvollisuus olisi jättää passintarkastajalle luettelo seuruepassilla matkustavista henkilöistä. Nykyisen ulkomaalaisasetuksen 3 §:n 3 momentin mukaan passintarkastajalle on vaadittava jätettävä luettelo seuruepassilla matkustavista. Käytännössä tämä on seurueen johtajan tehtävä, joka selkeyden vuoksi on syytä mainita säännöksessä. Seuruepassin käyttöön kuuluu, että henkilöt saapuvat maahan ja lähtevät maasta yhdessä. Käytännössä asian suhteen on ilmennyt ongelmia erityisesti maasta lähdön yhteydessä.

3 luku. Viisumit

17 §. *Viisumiasioden käsittelyssä sovellettavat säännökset.* Ehdotetun pykälän mukaan viisumihakemuksen vireillepanoon, hakemuksen käsittelyyn, päätöksentekomenettelyyn, päätöksen perusteluun, päätöksen sisältöön ja päätöksestä ilmoittamiseen sovellettaisiin hallintolain sijasta tämän lain säännöksiä ja Schengenin säännösten mukaisen yhteisen konsuliohjeiston (konsulikäsikirja) määräyksiä.

18 §. *Viisumivapaus ja viisumivelvollisuus.* Euroopan talousalueeseen kuuluvien maiden

kansalaiset ovat viisumivapaita Suomeen vanhastaan viisumivapaussopimusten ja Pohjoismaisen passintarkastussopimuksen perusteella.

EY:n perustamissopimuksen 18 artiklan nojalla jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella eräin perustamissopimuksessa mainituin yleisestä järjestyksestä, turvallisuudesta tai kansanterveydestä johtuvin perustelluin rajoituksin. Yhteisön asetuksin ja direktiivein on tarkemmin säännelty perustamissopimuksen III osaston mukaisesti työntekijöiden ja palveluiden tarjoajien liikkumisvapaudesta. Lisäksi EY-

tuomioistuimen päätöksen (C-68/89) mukaan yhteisön jäsenmaiden kansalaisten nauttima palveluiden vapaa liikkuvuus kattaa sekä palveluiden tarjoajien että vastaanottajien vapaan liikkuvuuden. Siten jäsenvaltioiden ja koko talousalueen kansalaisten oikeudelle liikkua yhteisön alueella palveluiden vastaanottajina ei voida asettaa muita edellytyksiä kuin voimassaolevan matkustusasiakirjan hallussapidon velvoite. Ennakkopäätöksen mukaan vapaan liikkuvuuden oikeus estää kysymästä aiotun oleskelun kestosta tai toimeentuloon tarvittavista varoista. Ennakkopäätöksestä voidaan myös johtaa, että vapaan liikkuvuuden puitteissa ETA-valtion kansalaisilta ei voida vaatia viisumia.

Amsterdamin sopimuksella unionin säännöstöön sisällytetyn Schengenin yleissopimuksen 3 luvun 9 artiklan mukaisesti Schengen-valtiot ovat sitoutuneet yhdenmukaistamaan viisumipolitiikkansa, joten yhteisestä viisumipolitiikasta päättää nykyisin neuvosto. Yhteisestä viisumipolitiikasta on määrätty neuvoston asetuksella (EY) n:o 539/2001 luettelon vahvistamiseksi kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske (jäljempänä *viisumiasetus*). Viisumiasetus sitoo EU:n jäsenvaltioita Suomi mukaan lukien.

Viisumivapaita Schengen-alueelle ovat niiden valtioiden kansalaiset, jotka on mainittu viisumivapaiden valtioiden luettelossa viisumiasetuksen liitteessä 2 edellyttäen, että asetuksessa mainittujen valtioiden kansalaisilla on koko Schengen-alueella hyväksytty matkustusasiakirja, pääsääntöisesti passi.

Asetuksen mukaisesti viisumivapaan valtion kansalainen on viisumivelvollinen, jos yksikin Schengen-alueen valtio ei ole hyväksynyt matkustusasiakirjaa, jota ulkomaalainen matkustaessaan käyttää. Ulkomaalainen on tällöin viisumivelvollinen huolimatta siitä, missä Schengen-alueen valtioissa hän aikoo matkustaa. Muita asiakirjoja, joka mahdollistavat viisumivapaan liikkumisen Schengen-alueella, ovat ne Schengen-valtioiden myöntämät oleskeluluvat, jotka on lueteltu konsulikäsikirjan liitteessä 4.

Schengenin säännösten mukaisesti Schengen-valtion myöntämän kansallisen viisumin haltija voi kulkea Schengen-alueeseen kuuluvan valtion kautta ja oleskella Schengen-valtiossa, vaikka kyseessä ei olekaan yhtenäinen Schengen-viisumi. Neuvoston 28 päivänä toukokuuta 2001 annetun asetuksen (EY) n:o 1091/2001, joka koskee vapaata liikkuvuutta pitkäaikaista oleskelua varten myönnetyn viisumin nojalla, perusteella Schengen-valtion myöntämän kansallisen pitkäaikaisen viisumin haltija voi korkeintaan kolmen kuukauden ajan ensimmäisestä voimassaolopäivästä lukien käyttää viisumiaan Schengen-viisumina. Tällöin hän voi oleskella jonkin Schengen-alueen valtion myöntämän kansallisen viisumin turvin muissa Schengen-alueen valtioissa yhteensä 90 päivää. Kolmen kuukauden kuluttua myöntämispäivämäärästä kansallinen viisumi ei enää oikeuta oleskelemaan muualla kuin viisumin myöntäneessä valtiossa, mutta ulkomaalainen voi edelleen kulkea viisumin myöntäneeseen valtioon ja sieltä pois muiden Schengen-valtioiden kautta. Kauttakulkumatka saa konsulikäsikirjan mukaan kestää yhteensä enintään viisi päivää ensimmäisestä maahantulosta.

Pakolaisen matkustusasiakirjan haltijan viisumivapaudesta määrätään pakolaisten viisumivelvollisuuden poistamisesta tehdyssä eurooppalaisessa sopimuksessa (SopS 36/90). Tämän sopimuksen mukaisesti sopimuspuolen alueella laillisesti oleskelevat pakolaiset vapautetaan yleissopimusten määrätysten mukaisesti ja vastavuoroisuuteen perustuen velvollisuudesta hankkia viisumi toisen sopimuspuolen alueelle saapumista tai alueelta lähtöä varten kaikilla rajanylityspaikoilla. Sopimuksessa edellytetään, että pako-

laisella on pakolaissopimuksen sopimuspuolen viranomaisen myöntämä voimassaoleva matkustusasiakirja. Viisumivelvollisuudesta vapaa oleskelu sopimuksen mukaisen matkustusasiakirjan turvin on mahdollista yhtäjaksoisesti kolmen kuukauden ajan. Oleskeluaika ei myöskään saa ylittää kolmea kuukautta puolen vuoden aikana ensimmäisestä maahantulosta lukien.

Viisumiasetuksen liitteessä 2 viisumivapaana mainitun valtion kansalainen on viisumivelvollinen tai velvollinen hakemaan oleskelulupaa, jos hänellä ei ole käytössään jokaisessa Schengen-alueen valtiossa hyväksyttyä matkustusasiakirjaa tai jos ulkomaalaisen viisumivelvollisuudesta vapaa kolmen kuukauden oleskeluaika Schengen-alueella on päättynyt. Matkustusasiakirjojen hyväksyttävyydestä Schengen-alueella päätetään edelleen kansallisesti. Ulkoasiainministeriö käyttää päätösvaltaansa sille säädettyjen asetusten antovallan puitteissa. Ulkoasiainministeriö ei pääätä yksittäisten matkustusasiakirjojen hyväksymisestä.

19 §. *Viisumivelvollisuus viisumivapaan oleskeluajan päätyttyä.* Schengenin yleissopimuksen 3 luvun 11 artiklassa määrätään viisumin turvin tapahtuvan oleskelun laskemisesta ja 20 artiklassa viisumivelvollisuudesta vapaasta oleskelusta. Yleissopimuksen 11 artiklassa käytetään oleskelupäivien laskentajaksona puolen vuoden pituista aikaa ja 20 artiklassa kuutta kuukautta. Vastaavasti oleskelupäivien enimmäismäärästä käytetään Schengenin säännöstössä paikoin ilmaisua ”90 päivää” ja toisin paikoin ”kolmea kuukautta”. Schengen-viisumiin liittyvien määräaikojen laskemista koskevien ohjeiden tulkitseminen sopimuspuolten piirissä on vakiintunut alla mainitulla tavalla, eikä Schengenin säännöstöön sovelleta kansallisia määräaikojen laskemista koskevia säännöksiä, kuten säädettyjen määräaikojen laskemisesta annettua lakia (150/1930).

Viisumivelvollisuudesta vapaa oleskeluaika Schengen-alueella on 90 päivää ensimmäisestä maahantulosta laskien. Ulkomaalainen on viisumivelvollinen, jos hän on ennen Schengen-alueelle tuloaan oleskellut alueella aikaisemmin siten, että ensimmäisestä maahantulosta laskien oleskelupäiviä Schengen-alueella on kertynyt puolen vuoden aikana

enemmän kuin 90 päivää. Oleskelupäivät lasketaan siten, että tarkastellaan ulkomaalaisen tulopäivää edeltäviä kuutta kuukautta. Jos ulkomaalainen on tuona aikana saapunut johonkin Schengen-valtioon tai jos hän on edeltävien kuuden kuukauden alkaessa jo oleskellut Schengen-alueella, edeltävien kuuden kuukauden ajalle sattuvat oleskelupäivät mukaan lukien tulopäivät ja mahdolliset poistumispäivät lasketaan mukaan 90 oleskelupäivään.

Kuuden kuukauden ajan lasketaan päättyvän ensimmäisen Schengen-alueelle saapumisen päivämäärän jälkeisen kuudennen kuukauden vastaavaa päivämäärää edeltävänä päivänä. Jos ensimmäinen maahantulopäivä on esimerkiksi 15.8.2001, kuuden kuukauden aika päättyy 14.2.2002.

Ulkomaalainen saa oleskella Suomessa, vaikka oleskelupäivät Schengen-alueella ylittävät 90 päivää puolen vuoden aikana, jos hän on viisumivapaan oleskelunsa aikana pannut Suomessa vireille oleskelulupa-asian, jonka käsittely on kesken.

20 §. *Schengen-viisumin lajit.* Schengenin säännöstön mukaisesta yhdenmukaisesta viisumista ehdotetaan käytettäväksi käsitettä Schengen-viisumi. EU:n virallisten asiakirjojen suomenkielisissä versioissa on käytetty käsitteitä yhtenäisviisumi, yhdenmukainen viisumi tai yhtenäinen viisumi. Kielitoimisto ehdottaa sanaa yhteisviisumi. Yhteisviisumia ei kuitenkaan voida pitää hyvänä ratkaisuna, koska yhteisviisumi-sanalla tarkoitetaan voimassa olevan ulkomaalaisasetuksen 10 §:n mukaista viisumia.

Jo käytössä olevista käsitteistä kielitoimisto pitää Schengen-viisumia parhaimpana. Kielitoimiston mukaan ”Schengen-viisumi” rinnastuu selkeästi Schengen-valtioihin ja kertoo olemassa olevista vaihtoehtoista parhaiten, että kyseessä on aikaisemmin Schengenin sopimuksina tunnettujen kansainvälisten sopimusten mukainen viisumi. Lisäksi viranomaiskäytännössä ja tiedotusvälineissä Schengen-viisumi sana näyttää jo saaneen käyttöä.

Schengen-viisumin lajeja olisivat kertaviisumi, toistuvaisviisumi, kauttakulkuviisumi ja lentokentän kauttakulkuviisumi sekä paluuviiisumi.

Schengen-viisumi voidaan myöntää yhtä,

kahta tai useaa Schengen-alueelle saapumista varten. Yhtäjaksoinen oleskelu tai perättäisten oleskelujen yhteenlaskettu kokonaiskesto voi kuuden kuukauden aikana kestää enintään 90 päivää (kolme kuukautta). Schengen-viisumi lyhytaikaista oleskelua varten tai toistuvaisviisumi useita maahantuloja varten myönnetään konsulikäsikirjan mukaisesti ulkomaalaiselle, jos maahantulon syynä ei ole maahanmuutto. Viisumi on tarkoitettu keskeyttömään oleskeluun tai useisiin peräkkäisiin oleskeluihin, joiden kokonaiskesto ei ole yli kolme kuukautta puolen vuoden pituista jaksoa kohti ensimmäisestä maahantulon päivämäärästä lukien.

Kertaviisumi voidaan myöntää yhtä Schengen-alueelle saapumista ja enintään 90 päivän (kolmen kuukauden) pituista Schengen-alueella oleskelua varten. Alueellisesti rajoitettu kertaviisumi voidaan myöntää ryhmäviisumina enintään 30 päivän (kuukauden) pituista Schengen-alueella oleskelua varten henkilöille, joiden tarkoituksena on yhdessä osallistua taide-, tiede- tai urheilutapahtumaan tai jotka matkailutarkoituksessa saapuvat maahan ja lähtevät maasta yhdessä, sekä merimiehille, jotka yhdessä siirtyvät Suomessa olevaan alukseen tai Suomessa olevasta aluksesta. Ryhmäviisumi on tarkoitettu helpottamaan tilanteita, jossa suurehko määrä ulkomaalaisia saapuu maahan samassa tarkoituksessa. Ryhmäviisumin myöntää yleensä rajatarkastusviranomaisena, jolle hakijoiden edustaja toimittaa hyvissä ajoin luettelon ryhmän jäsenistä sekä ryhmän maahantulon edellytyksiä ja saapumista koskevat tiedot.

Yhtä tai useaa paluumatkaa varten voidaan myöntää viisumi kertaviisumin voimassaoloaikana tai oleskelulupahakemuksen ollessa vireillä. Schengenin säännöstö mainitsee paluuviiisumin Schengenin yleissopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa, mutta paluuviiisumista ei ole annettu yhteistä säännöstöä. Suomessa paluuviiisumi myönnettäisiin teknisestä syystä alueellisesti rajoitettuna Schengen-viisumina. Tämä johtuu siitä, että Suomessa ei ole käytössä muuta kansallista viisumilomaketta (tarraa). Paluuviiisumin turvin ulkomaalainen voisi palata kolmannelta valtiosta Suomeen.

Toistuvaisviisumi voidaan myöntää useaa

Schengen-alueelle saapumista varten, kun perättäisten oleskeluiden yhteenlaskettu kesto ei ylitä 90 päivää (kolme kuukautta) puolen vuoden aikana.

Kauttakulkuviisumi voidaan myöntää yhtä, kahta tai poikkeuksellisesti useaa, enintään viisi päivää kerrallaan kestävä Schengen-alueen kauttakulkumatkaa varten.

Schengen-kauttakulkuviisumin turvin ulkomaalainen voi kulkea Schengen-valtioiden alueen kautta päästääkseen kolmannelta maasta toiseen kolmanteen maahan.

Lentokentän kauttakulkuviisumi voidaan myöntää välilaskun tai kahden matkan välisen siirtymisen vuoksi tarpeellista Schengen-alueen lentokentän kansainvälisellä alueella oleskelua varten.

Ulkomaalainen ei voi lentokentän kauttakulkuviisumin turvin tulla kauttakulkumaan kansalliselle alueelle. Lentokentän kauttakulkuviisumin edellyttäminen on poikkeus yleisestä oikeudesta oleskella lentokentän kansainvälisellä alueella ilman viisumia.

Konsulikäsikirjan viisumitarraa koskevien ohjeiden mukaisesti Schengen-viisumiin merkitään muun muassa viisumin voimassaoloaika, maahantulokertojen enimmäismäärä, oleskelupäivien enimmäismäärä puolen vuoden aikana, viisuminhaltijan mukana seuraavat perheenjäsenet sekä viisumin tyyppi.

Viisumiin merkitään myös voimassaoloalue, joka pääsääntöisesti on Schengen-valtioiden alue. Jos viisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna Schengen-viisumina, siihen merkitään ne Schengen-valtiot, joiden alueella viisumi oikeuttaa oleskelemaan.

21 §. *Viisumin voimassaolo.* Konsulikäsikirjan mukaisesti ajanjakso, jota viisumin merkittyjen oleskelupäivien lukumäärä koskee, voi olla myös muu kuin puolivuotiskausi. Maahantulon tarkoituksesta voi käydä ilmi, että ulkomaalaisen oleskelun tarve Schengen-alueella on toistuvaa ja tarpeellista myös Schengenin sopimuspuolelle, mutta ei työ- eikä oleskelulupaa edellyttävää. Tällaisena voidaan pitää muun muassa ammattikujettajien, matkaoppaiden ja liikemiesten matkustamista Schengen-alueelle sekä toistuvia vierailuja Suomessa oleskelevan perheen tai muiden sukulaisten luona. Maahantulon edellytysten täyttyessä ja vastaavasta erityisestä syystä viisumi voidaan myöntää yhden vuo-

den ajaksi, jolloin myönnettyjen oleskelupäivien määrä osoittaa ulkomaalaisen mahdollisten oleskelupäivien enimmäismäärän erikseen kummankin puolivuotiskauden aikana.

Konsulikäsikirja mahdollistaa jopa viisivuotisen viisumin kirjoittamisen tarvittavia takeita vastaan. Viisumin voimassaoloaikaa harkitaan lähtökohtaisesti todentamalla hakijan esittämä matkustustarve. Jos hakija esittää maahantulon edellytysten täyttymisestä ja matkustustarpeestaan luotettavan selvityksen, voidaan yhden vuoden pituinen viisumi myöntää edellä mainittuihin esimerkitapauksiin verrattavissa tapauksissa.

Hakijan matkustusasiakirjan olisi oltava voimassa pidemmän aikaa kuin siihen myönnettävän viisumin. Viisumia myönnettäessä huomioidaan, että ulkomaalaisen on voitava palata alkuperämaahansa tai päästä kolmanteen maahan matkustusasiakirjan voimassaoloajan puitteissa. Pääsääntöisesti edellytetäisiin, että hakijan matkustusasiakirja on voimassa kolmen kuukauden ajan Schengenalueelta poistumisen jälkeen.

22 §. *Viisumihakemuksen vireillepano ja hakijan kuuleminen.* Edellä ehdotetussa 8 §:ssä säädettäisiin ulkomaalaislain mukaisen hallintoasian vireillepanosta. Asia on pantava vireille henkilökohtaisesti, jollei jäljempänä toisin säädetä. Viisumihakemusta ei kaikissa tapauksissa tarvitsisi panna vireille henkilökohtaisesti ja viisumin myöntäminen olisi mahdollista ilman hakijan ja viranomaisen tapaamista. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa.

Momentin mukaan viisumihakemus tulisi vireille, kun hakija tai hänen asiamiehensä on jättänyt hakemuksen edustustoon ja kun viisumihakemuksen käsittelymaksu on suoritettu hakemusta jätettäessä tai edustuston määräämälle pankkitilille.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että viisumihakemukseen liitettäisiin voimassa oleva matkustusasiakirja ja tarvittaessa asiakirjat, jotka osoittavat suunnitellun oleskelun tarkoituksen, keston ja olosuhteet.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin hakijan henkilökohtaisesta kuulemisesta. Hakija voitaisiin kutsua edustustoon esittämään suullisesti hakemuksensa perusteet, jollei hakijan henkilökohtainen kuuleminen olisi ilmeisen tarpeetonta.

Konsulikäsikirjassa on määräyksiä viisumihakemuksen vastaanottamisesta. Hakijan henkilökohtaisesta haastattelusta todetaan, että hakija tulee pääsääntöisesti kutsua edustustoon esittämään hakemuksensa syyt erityisesti silloin, kun on syytä epäillä oleskelun varsinaista tarkoitusta tai aikomusta palata alkuperämaahan. Tästä periaatteesta voidaan poiketa hakijan tunnettuuden tai sen välimatkan perusteella, jonka hakija joutuu matkustamaan saapuakseen edustustoon, jollei hakijan rehellisyyttä ole syytä epäillä, tai jos kyseessä on ryhmämatka, josta vastaa tunnettu ja luotettava organisaatio.

23 §. *Yleiset edellytykset viisumin myöntämiselle.* Viisumin myöntämisen yleisenä edellytyksenä on, että ulkomaalaisen täyttää maahantulon edellytykset, eikä hänen tarkoituksenaan ole kiertää maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä.

Schengenin säännösten mukaisesti kolmansien maiden kansalaisten maahantulon edellytyksiä sopimuspuolten alueelle arvioidaan Schengenin yleissopimuksen 2 luvun 5 artiklan mukaisilla perusteilla. Niiden mukaan ulkomaalaisen maahantulo voidaan sallia, jos a) hänellä on voimassaoleva, rajanylitykseen oikeuttava toimeenpanevan komitean (nykyään neuvosto) hyväksymä matkustusasiakirja, b) hänellä on voimassaoleva viisumi, jos hän kuuluu viisumivollisuuden piiriin, c) hän esittää tarvittaessa asiakirjat, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset, ja hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto, lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaisen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on taattu, tai hän kykenee hankkimaan laillisesti nämä varat d) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon ja e) hänen ei katsota vaarantavan jonkin sopimuspuolen yleistä järjestystä, kansallista turvallisuutta tai kansainvälisiä suhteita.

Yleissopimuksessa mainittujen maahantulon edellytysten puute estää lähtökohtaisesti viisumin myöntämisen. Eräissä poikkeuksellisissa jäljempänä 25 §:ssä mainituissa tapauksissa voidaan hakijalle myöntää alueellisesti rajoitettu Schengen-viisumi maahantulon edellytyksen puutteesta huolimatta.

Ulkomaalaiselta voidaan tarvittaessa edellyttää oleskelun tarkoituksen ja toimeentu-

loon tarvittavien varojen toteamiseksi asiakirjoja, kuten matkalippujen, majoitusvarauksen ja varoja koskevien tositteiden esittämistä. Ulkomaalainen voi toimittaa edustustolle myös Schengen-alueella oleskelevan henkilön allekirjoittaman kirjallisen kutsun matkan tarkoituksen, rahavarojen sekä majoittautumiseen liittyvien seikkojen osoittamiseksi. Kutsu voi sisältää kutsujan sitoumuksen vastata erikseen mainituista, rahamääräisistä tai kaikista viisuminhakijan kuluista. Kutsu voi myös sisältää tietoja seikoista, joiden ansiosta viisuminhakijalle ei aiheudu kuluja. Tällainen seikka on muun muassa kutsujan tarjoama majoitus. Kutsukirje ja sen sisältämät sitoumukset voidaan ottaa huomioon arvioitaessa hakijan oleskelun tarkoitusta ja toimeentuloon tarvittavia varoja.

Matkustusasiakirjan hyväksyttävyyden ja viisumivapaus tai viisumivapaus määräytymisistä edellä 18 §:ssä säädettyllä tavalla. Maahantulokiellolla tarkoitetaan SIS-järjestelmään merkittyä minkä tahansa sopimuspuolen asettamaa kieltoa saapua maahan. Viisumiharkinnan aikana hakijan henkilötiedot syötetään Schengenin säännösten mukaisesti SIS-järjestelmään Schengenin yleissopimuksen 96 artiklan mukaisen maahantulokiellon etsimiseksi hakijan henkilötiedoilla. Vaikka SIS-järjestelmässä ei ole hakijaa koskevia tietoja, hakija voi kuitenkin olla sellaisessa kansallisessa maahantulokiellossa, joka ei kuulu SIS-järjestelmään merkittäviin maahantulokielloihin. SIS-tarkistuksen lisäksi tarkistetaan viisumia myönnettäessä aina myös Suomen kansalliset maahantulokiellot. Hakijalle ei myönnetä viisumia, jos hänestä on merkintä SIS-järjestelmässä tai kansallinen maahantulokiello.

Schengenin yleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että ulkomaalaisen ei voida katsoa vaarantavan yleistä järjestystä, kansallista turvallisuutta tai kansainvälisiä suhteita. Tästä syystä muutkin tiedot kuin SIS-järjestelmään merkityt maahantulokiellot ovat yhä merkityksellisiä Schengenin säännösten soveltamisen aloittamisen jälkeen. Yllä kuvatun SIS-järjestelmässä tapahtuvan tietojen haun lisäksi hakijan tietoja etetään kansallisesta viisumitietojärjestelmä-

stä, joka on ulkomaalaisrekisterin osarekisteri.

Ulkomaalaisrekisterilain 6 §:n 2 kohdan mukaan ulkomaalaisrekisteri sisältää rikosilmoituksiin perustuvia tietoja myös sellaisista ulkomaalaisten Suomessa tekemistä rikoksista, jotka eivät ole johtaneet Schengenin maahantulokieltoon. Lisäksi kansalliseen viisumitietojärjestelmään talletetaan tietoja EU:ssa syntyneestä poliittisesta yhteisymmärryksestä olla myöntämättä viisumia joillekin henkilöille. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi sotarikoksista epäiltyjen kieltoilstat. Viisumitietojärjestelmä sisältää lisäksi tietoja ja vihjeitä viranomaisten, etenkin poliisiviranomaisen, välisen kansainvälisen yhteistyön tuloksena saaduista maahantulon kannalta merkityksellisistä seikoista. Schengenvaltioiden edustustot antavat toisilleen tietoja myös yksittäisistä hakijoista ja tehdyistä viisumipäätöksistä paikallisen konsuliyhteistyön puitteissa.

Viisumihakemuksen tutkinnassa on konsulikäsikirjan mukaisesti otettava huomioon sopimuspuolten turvallisuus, laittoman maahanmuuton torjunta sekä muut kansainvälisiin suhteisiin liittyvät näkökohdat. Sopimuspuolten turvallisuutta silmällä pitäen on yleissopimukseen perustuen luotu edellä kuvattu SIS-järjestelmä sekä neuvottelumenettely.

Laittoman maahanmuuton osalta viisumipäätöksen tekijä käyttää laaja harkintavaltaa. Harkinnassa otetaan huomioon myös asemaan taloudellinen ja poliittinen tilanne sekä EU:n piirissä ja muussa kansainvälisessä yhteistyössä saadut muuttovirtoja ja laittonta maahanmuuttoa koskevat tiedot, joita edustustoille säännöllisesti toimitetaan. Hakijaan liittyvien yksilöllisten seikkojen suhteen huomiota kiinnitetään erityisesti viisumihaastattelussa esille tulleisiin seikkoihin, hakijan ikään, työtilanteeseen, perhesuhteisiin sekä mahdollisiin aikaisempia viisumi- ja oleskelulupahakemuksia koskeviin päätöksiin. Jos lähtömaahan liittyvien yleisten seikkojen sekä hakijaan liittyvien yksilöllisten seikkojen valossa on syytä epäillä, että hakijan tarkoituksena on kiertää maahantulomääräyksiä, tehdään kielteinen viisumipäätös. Perusteeton turvapaikan hakeminen on myös eräs keino kiertää maahantulomääräyksiä. Tämä otetaan huomioon viisumiharkinnassa.

24 §. *Vakuutusvaatimus.* Viisumin hakijalta voidaan edellyttää luotettavan ja vakavaraisen yhtiön tai laitoksen myöntämää vakuutusta sairauden, tapaturman ja kotiuttamisen aiheuttamien kulujen varalta. Suomessa tilapäisesti oleskeleva ulkomaalainen ei kuulu Suomen sosiaaliturvan piiriin eikä ole oikeutettu saamaan suomalaista julkista terveyden- ja sairaanhoitoa muutoin kuin akuutin sairauden tai tapaturman ollessa kyseessä. Tällöin sairaanhoidon kustannukset pyritään kattamaan ulkomaalaisen matkustajavakuutuksesta.

Suomen edustustot pitävät tarkemmin tehtyjen selvitysten perusteella luetteloa niistä vakuutuksenantajista, joita asemamaassa ja sen ympäristössä voidaan pitää luotettavina ja vakavaraisina. Jos luotettavia matkustajavakuutuksia tai ylipäänsä matkustajavakuutuksia ei ole lainkaan saatavilla hakijan lähtö- tai asuinmaassa, voi edustusto poiketa vakuutusvaatimuksesta. Vaatimuksesta voidaan poiketa myös silloin, kun hakijan iästä tai muusta vastaavasta seikasta johtuen matkustajavakuutusta ei ole mahdollista saada. Kolmanneksi vakuutusvaatimuksesta poiketaan kahdenvälisen sosiaaliturvasopimuksen tai muun Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen tai kansainvälisen tapaoikeuden perusteella. Kansainvälisen tavan mukaisesti diplomaatti- ja virkapassien haltijoilta ei vaadita matkustajavakuutusta.

25 §. *Edellytykset alueellisesti rajoitetun Schengen-viisumin myöntämiseksi.* Koska matkustusasiakirjojen hyväksyminen Schengen-alueella tapahtuu edelleen kansallisesti, on tilanteita, joissa maahantulon edellytykset täyttyvät yhdessä tai joissakin Schengen-valtioissa, mutta eivät yhtenäisesti koko alueella. Jos yksi tai useampi Schengen-valtio ei ole hyväksynyt ulkomaalaisen matkustusasiakirjaa muiden maahantulon edellytysten täytyessä, Schengen-viisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna koskemaan vain niitä Schengen-valtioita, jotka ovat hyväksyneet ulkomaalaisen matkustusasiakirjan. Jos matkustusasiakirjaa ei ole hyväksytty missään Schengen-alueen valtiossa tai jos viisumia haetaan sellaisessa maassa oleskelemista varten, joka ei ole hyväksynyt hakijan matkustusasiakirjaa, on kyseessä tämän pykälän 2 momentissa mainitun poikkeuksellisen

myöntämisperusteen harkinta.

Schengen-viisumi voidaan Schengenin yleissopimuksen 16 artiklan perusteella myöntää alueellisesti rajoitettuna, vaikka ulkomaalainen ei täyttäisikään kaikkia yleissopimuksen 5 artiklassa mainittuja maahantulon edellytyksiä. Yleissopimuksen 5 artiklan mukaan maahantulo on evättävä sellaiselta ulkomaalaiselta, joka ei täytä maahantulon yleisiä edellytyksiä. Tästä pääsäännöstä voidaan yksittäistapauksessa tehdä poikkeus humanitaarisesta syystä, kansallisen edun tai kansainvälisen velvoitteen vuoksi myöntämällä alueellisesti rajoitettu viisumi.

Schengen-valtio voi poikkeuksellisesti myöntää viisumin ja sallia maahantulon, jos se on tarpeen humanitaarisista syistä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden takia. Humanitaarisesta syystä viisumi voitaisiin myöntää alueellisesti rajoitettuna ulkomaalaiselle, jonka lähisukulainen tai muu läheinen ihminen on vakavasti sairaana Suomessa. Kansallisen edun vuoksi viisumi voitaisiin myöntää Suomessa pidettävään kansainväliseen kokoukseen osallistumista varten tai viranomaisen kutsusta.

Kansainväliset velvoitteilla voidaan tässä yhteydessä viitata muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamiin velvoitteisiin, jotka huomioidaan viisumia myönnettäessä. Etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa asetetut sekä Suomea sitovat vaatimukset on huomioitava. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisesti jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien tai vapauksien turvaamiseksi.

Viisuminhakija, joka on merkitty Schengenin maahantulokieltoon tai kansalliseen maahantulokieltoon, voi poikkeuksellisesti saada viisumin esimerkiksi alaikäisen lapsensa tapaamista varten tai oikeudenkäyntiin osallistumista varten. Perhe-elämää ei suojata, jos

hakijan perhesidettä ei ole vahvistettu tai jos hakija ei ole viisumihakemuksessaan ilmoittanut alaikäisen lapsensa tapaamistarkoitusta. Viisumia harkittaessa voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, onko perheside tosiasiallisesti katkennut. Jos hakija esimerkiksi ei ole vuosiin pitänyt yhteyttä alaikäiseen lapseensa, viisumin myöntämiseksi tapaamistarkoituksessa voidaan edellyttää tuomioistuimen päätöstä tapaamisasiassa tai sosiaalilautakunnan vahvistamaa sopimusta asiassa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeutena on 6 artiklan c kohdan mukaan oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä. Viisumin myöntämisharkinnassa oikeudenkäyntiin osallistumisen ihmisoikeusnäkökohta huomioidaan etenkin silloin, kun ulkomaalainen on syytettynä rikoksesta, josta voidaan tuomita vankeutta. Toisaalta Suomessa tehty rikos voi olla myös olettama vaarasta yleiselle järjestykselle. Viisumiasia ratkaistaan tapauskohtaisesti kokonaisharkinnan perusteella ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

Schengenin yleissopimuksen 3 luvun 17 artiklan mukaan eräiden viisumihakijaryhmien ollessa kyseessä, sopimuspuolella on velvollisuus neuvotella muun sopimuspuolen ulkoministeriön tai muun vastaavan keskusviranomaisen kanssa ennen viisumin myöntämistä. Hakijaryhmät, joita neuvottelovelvollisuus koskee, on lueteltu konsulikäsikirjan liitteessä, joka on salainen. Lista neuvottelua edellyttävistä hakijaryhmistä on muodostettu sopimuspuolten ilmoittamien turvallisuustarpeiden ja -uhkien perusteella. Humanitaarisesta syystä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisen velvoitteen vuoksi sopimuspuolia velvoittavasta neuvotteluvaatimuksesta voidaan poiketa siten, että hakijalle myönnetään alueellisesti rajoitettu viisumi.

Schengen-viisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna koskemaan ainoastaan Suomea, kun se myönnetään ryhmäviisumina merimiehille, jotka yhdessä siirtyvät Suomessa olevaan alukseen tai Suomessa olevasta aluksesta. Merimiehen ryhmäviisumi on tarkoitettu sellaisia tilanteita varten, jossa Suomessa sijaitsevalla telakalla olevan aluksen

etukäteen ilmoittama miehistö saapuu Suomeen siirtääkseen aluksen varustajan haluamaan paikkaan. Alueellisesti rajoitettu ryhmäviisumi myönnetään myös tilanteessa, jossa alus päättää matkansa Suomeen, ja miehistö siirtyy Schengen-alueen ulkopuolelle. Merimiehen ryhmäviisumin myöntää rajatarkastusviranomainen.

Erityisestä syystä alueellisesti rajoitettu Schengen-viisumi voidaan myöntää koskien ainoastaan Suomea ulkomaalaiselle, jonka viisumivapaa oleskeluaika Schengen-alueella on kulunut loppuun tai joka on jo käyttänyt 90 oleskelupäivää puolen vuoden kuluessa ensimmäisestä alueelle tulosta. Alueellisesti rajoitettua viisumia ei myönnetä, jos todetaan, että hakijan oleskelutarve on muu kuin tilapäinen ja edellyttää oleskeluluvan hakemista.

Ulkomaalaiselle, jonka Schengen-kertaviisumi on edelleen voimassa, voidaan myöntää paluuviiisumi Suomeen palaamista varten. Erityisenä syynä voidaan hyväksyä seikka, jonka johdosta hakija ei ole voinut kohtuudella ennakoida matkustustarvettaan. Paluuviiisumin haltija voi Suomesta jatkaa matkaa muualle Schengen-alueelle voimassa olevan Schengen-viiisuminsa sallimissa puitteissa. Paluuviiisumia varten ei ole Suomessa kansallista viisumitarratyyppeä, vaan paluuviiisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna Schengen-viiisumina.

Ulkomaalainen voi oleskella Suomessa sen ajan, kun hänen oleskelulupahakemuksensa Suomeen on vireillä. Ulkomaalaiselle voidaan myöntää paluuviiisumina alueellisesti rajoitettu viisumi Suomeen, jos hänen oleskelulupahakemuksensa on vireillä ja jos hänen on tarpeen matkustaa Schengen-alueen ulkopuolelle sekä palata takaisin Suomeen. Paluuviiisumi oleskeluluvan hakijalle on tarkoitettu niitä tilanteita varten, joissa ulkomaalaisen edellinen oleskelulupa on umpeutunut tai umpeutumassa matkan aikana uuden oleskeluluvan ollessa vireillä. Tarpeellinen matka voi olla esimerkiksi työmatka. Pääsääntöisesti oleskelulupa-asia olisi pyrittävä ratkaisemaan ennen matkaa. Jos tämä ei ole mahdollista, voidaan ulkomaalaiselle myöntää paluuviiisumi.

26 §. *Viisumin myöntäminen rajatarkastuksen yhteydessä.* Viisumia tulee pääsääntöi-

sesti hakea ennen Schengen-alueelle saapumista. Viisumin myöntäminen rajalla on aina poikkeuksellista. Rajalla myönnettävä viisumi on lähtökohtaisesti Schengen-viisumi, joka on voimassa koko Schengen-alueella. Ulkomaalaiselle voidaan kuitenkin myöntää myös alueellisesti rajoitettu Schengen-viisumi.

Rajalla myönnettävän viisumin enimmäispituus olisi 15 päivää ja maahantulokertojen määrä yksi. Viisumi voitaisiin myöntää, jos ulkomaalaisen maahantulolle ei ole yleistä estettä ja ulkomaalainen esittää maahantuloonsa ennalta arvaamattoman ja pakottavan syyn ja ulkomaalaisen paluu hänen kotimaahansa tai kauttakulkunsa kolmanteen maahan on taattu. Ennalta arvaamaton ja pakottava syy voisi olla esimerkiksi Suomessa tai muualla Schengen-alueella oleskelevan lähiomaisen äkillinen, vakava sairastuminen.

27 §. *Oleskelupäivien lisääminen Schengen-viisumiin.* Schengen-viisumiin voitaisiin lisätä oleskelupäiviä samoin edellytyksin kuin viisumi voidaan myöntää. Oleskelupäiviä voidaan lisätä vain siinä määrin, kun yhteenlasketut oleskelupäivät eivät ylitä 90 päivää puolen vuoden aikana ensimmäisestä Schengen-alueelle saapumisesta lukien. Oleskelupäiviä voidaan lisätä vain sillä aikavälillä, jonka viisumi on voimassa.

Erityisinä syinä viisumin pidentämiseksi voidaan huomioida ulkomaalaisen tai hänen Suomessa oleskelevan omaisensa terveydentilaan liittyvät seikat, liikeneuvotteluiden jatkuminen ennakoitua pidempään tai matkan keskeytyminen moottoriajoneuvon korjaamisen ajaksi ja muut vastaavat tilanteet, joissa hakija ei ole kohtuudella voinut etukäteen arvioida oleskelunsa kestoa.

28 §. *Viisumin peruuttaminen, voimassaoloajan lyhentäminen ja oleskelupäivien vähentäminen.* Viisumin peruuttamisesta määrätään yhteisessä rajatarkastuskäsikirjassa. Myöntämisen jälkeen viranomaisen tietoon tulleen seikan tai olosuhteiden muuttumisen johdosta viisumi voidaan peruuttaa.

Viisumi peruutetaan, kun se on erehdyksessä myönnetty ulkomaalaiselle, joka on maahantuloikiellossa tai kun edustuston tai rajaviranomaisen tietoon on tullut, että hakijan antamat tiedot ovat olleet vääriä tai harhaanjohtavia siten, että uusien tietojen valos-

sa viisumia ei olisi myönnetty tai se olisi myönnetty rajoitetumpana (lyhytaikaisempana tai maahantulokertoja rajoittaen). Samoin viisumi peruutetaan, kun viisumitarra on erehdyksessä kiinnitetty väärän henkilön matkustusasiakirjaan.

Viisumi voidaan peruuttaa myös silloin, kun maahantulon edellytyksissä on tapahtunut viisumin myöntämisen jälkeen muutos. Muutos voi olla esimerkiksi toimeentulon edellytysten huonontuminen tai tieto siitä, että ulkomaalainen on irtisanonut matkustajavakuutuksensa. Viisumi peruutetaan pääsääntöisesti käännyttämisen yhteydessä. Jos käännyttäminen tapahtuu esimerkiksi rajanylityshetkellä vallitsevan rahavarojen puutteen vuoksi, voidaan viisumi kuitenkin jättää peruuttamatta.

Kokonaisharkinnan perusteella viisumin voimassaolo voidaan keskeyttää peruuttamisen sijasta siten, että voimassaoloaikaa lyhennetään tai oleskelupäivien määrää tai molempia vähennetään. Huomioon otetaan hakijan antamien tietojen virheellisyyden aste sekä toimeentulotason alentumisen syy, mahdollisuus asua Suomessa oleskelevan kutsujan tai muun henkilön luona sekä muut asiaan vaikuttavat seikat.

Viranomaisen voi vähentää oleskelupäiviä tai viisumin voimassaoloaikaa myös silloin, kun peruuttamisen edellytykset ovat käsillä ja kun ulkomaalaiselle on tarpeen varata matkanjärjestelyvara Schengen-alueelta tai Suomesta poistumista varten.

29 §. *Viisumin mitätöiminen.* Pykälässä säänneltäisiin viisumin mitätöinnistä. Mitätöiminen tapahtuu viisumin peruuttamisen tai uuteen passiin siirtämisen yhteydessä. Mitätöiminen on tekninen toimenpide. Jos viisumin voimassaoloaikaa lyhennetään tai oleskelupäiviä vähennetään, mitätöidyn viisumitarran sijaan annettaisiin uusi, muutetut tiedot sisältävä viisumitarra.

Pykälän 2 momentin mukaan toimenpiteestä, joka on tehty 1 momentin perusteella, tehdään merkintä viisumirekisteriin. Merkinän tekee se viranomaisen, joka toimenpiteen on suorittanut.

30 §. *Toimivalta viisumin myöntämisessä ja oleskelupäivien lisäyksessä.* Schengen-viisumin, jonka turvin ulkomaalaisen maahantulo voidaan sallia, myöntää ulkomailla

minkä tahansa Schengen-valtion edustusto taikka tarvittaessa Schengenin yleissopimuksen 17 artiklan mukaisesti nimetty Schengen-valtion viranomainen. Schengenin yleissopimuksen 12 artiklan mukaisesti Schengen-viisumin myöntää ensisijaisesti päämatkakohteena olevan Schengen-valtion edustusto. Jos päämatkakohdetta ei voida määrittää, viisumin myöntää sen sopimuspuolen edustusto, jonka alueelle ulkomaalainen ensiksi saapuu tullessaan Schengen-alueelle.

Schengenin yleissopimuksen 17 artikla mahdollistaa lisäksi Schengen-valtioiden välisen edustamisyhteistyön viisumiasioissa. Suomi on sopinut eräiden Schengen-valtioiden kanssa 17 artiklan mukaisesta edustamisesta viisumiasioissa. Suomen tekemien edustamissopimusten mukaisesti viisumivollinen ulkomaalainen voi eräillä paikkakunnilla, joissa Suomella ei ole edustustoa, käännyä toisen Schengen-valtion vastaavan edustuston puoleen hakeakseen Schengen-viisumia silloin, kun Suomi on hakijan päämatkakohde tai ensimmäisen alueelle tulon kohde. Vieraan valtion edustusto myöntää tällöin viisumin Suomen puolesta. Yleissopimuksen mukaisesti edustaminen voi koskea ainoastaan Schengen-viisumia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että maahantulopaikan rajatarkastusviranomainen myöntäisi viisumin ilman viisumia maahan saapuvalla sekä 25 §:n 3 momentissa tarkoitettun alueellisesti rajoitetun ryhmäviisumin merimiehille.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että paluuviiisumin, kansallisen viisumin pidentymisen ja Schengen-viisumiin merkittyjen oleskelupäivien lisäyksen myöntää kihlakunnan poliisilaitos.

31 §. *Toimivalta viisumin peruuttamisessa, viisumin voimassaoloajan lyhentämisessä, oleskelupäivien vähentämisessä ja viisumin mitätöimisessä.* Viisumin peruuttamispäätöksen tekee viisumin myöntänyt edustusto silloin, kun ulkomaalainen oleskelee Schengen-alueen ulkopuolella. Jos ulkomaalainen oleskelee Suomessa, viisumin peruuttaisi Ulkomaalaisvirasto tai poliisi. Toimivaltainen poliisiviranomainen on kihlakunnan poliisilaitos tai liikkuva poliisi. Käännytyksen yhteydessä viisumin peruuttaa käännyttämispäätöksen tehnyt viranomainen.

Pykälän 2 momentin mukaan rajatarkastuksen yhteydessä tapahtuvasta viisumin peruuttamisesta tai keskeyttämisestä (oleskelupäivien vähentämisestä tai voimassaoloajan lyhentämisestä) päättäisi rajatarkastusviranomainen. Pykälän 3 momentin mukaan viisumin voimassaoloajan lyhentämisestä ja oleskelupäivien vähentämisestä maahantulon jälkeen päättäisi Ulkomaalaisvirasto, poliisi tai rajatarkastusviranomainen.

Viisumin mitätöi se viranomainen, joka kulloinkin on toimivaltainen peruuttamaan viisumin tai muuttamaan sitä.

32 §. *Ilmoitus kielteisestä päätöksestä.* Konsulikäsikirjan mukaisesti Schengen-viisumia koskevaan kielteiseen päätökseen tai päätökseen jättää viisumihakemus tutkimatta sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Jos päätöksen viisumiasiaassa tekee Suomen viranomaisen puolesta edustamissopimuksen perusteella toisen Schengen-valtion edustusto, hakija voi käännyä lähimmän Suomen edustuston puoleen asiassaan. Suomen edustusto antaa tällöin tarvittaessa tietoja viisumipäätöksestä, jonka on Suomen puolesta tehnyt toisen Schengen-valtion edustusto.

Pykälän 2 momentin mukaan kielteisen päätöksen perusteet ilmoitettaisiin viisumin hakijalle hänen pyynnöstään. Perusteita ei ilmoitetaisi, jos kielteinen päätös perustuu toisen Schengen-valtion tai kolmannen valtion viranomaiselta saatuun hakijaa koskevaan tietoon tai oletukseen siitä, että hakija saattaa vaarantaa Schengen-valtion yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta tai suhteita vieraaseen valtioon.

Edustusto saa usein viisumihakemuksen käsittelyn yhteydessä toisilta jäsenvaltioilta tai kolmansilta valtioilta yksittäistä hakijaa koskevia luottamuksellisia tietoja. Näitä käytetään kielteisen päätöksen perusteena silloin, kun tiedot ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden johdosta Schengenin yleissopimuksen 5 artiklan mukaiset maahantulon edellytykset eivät täyty. Päätöksen perustelemisen viranomaisyhteistyön puitteissa saaduilla tiedoilla voi saattaa tietolähteen huonoon valoon ja vaarantaa tietojen vaihtoa koskevan järjestelmän. Tämän vuoksi poikkeaminen hallintolain päätöksentekoa koskevista säännöistä on tältä osin perusteltua.

4 luku. **Oleskelu***Yleisiä säännöksiä*

33 §. *Oleskelulupalajit.* Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin, että oleskelulupa voisi olla joko määräaikainen tai pysyvä. Määräaikainen oleskelulupa myönnettäisiin tilapäisluonteista tai pysyväisluonteista oleskelua varten, jolloin se olisi joko tilapäinen tai jatkuva. Määräaikaisia oleskelulupia voisi myös olla erilaisia. Työntekijän oleskelulupa ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupa olisivat oleskeluluvan lajeja.

Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa ei ole selkeästi määritelty, mitä määräaikaisella oleskeluluvalla tarkoitetaan, eikä se sisällä lainkaan tilapäisluonteisen oleskeluluvan käsitettä, jota on kuvattu määräaikaiseen tarkoitukseen myönnetyllä oleskeluluvalla. Tilapäistä ja jatkuvaluonteista oleskelua varten myönnettävästä oleskeluluvasta on säännöksiä ainoastaan asetuksessa. Oleskeluluvan määritelmä ehdotetaan kirjattavaksi lakiin siten, että tilapäistä ja jatkuvaa maassa oleskelua kuvaava jaottelu on selkeästi mainittu laissa.

Määräaikaisen oleskeluluvan jaottelu tilapäiseen ja jatkuvaan oleskelulupaan selventäisi myös asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain suhdetta ulkomaalaislakiin.

Pykälän 2 momentissa korostettaisiin sitä, että lupaviranomainen ratkaisee hakijan maassa oleskelun tarkoituksen hakijan oleskelulupahakemuksessaan esittämän tahdonilmaisun pohjalta. Oleskelulupa jatkuvaa maassa oleskelua varten myönnettäisiin pysyvässä maahanmuuttotarkoituksessa maahan saapuvalla ulkomaalaiselle. Tilapäisen oleskeluluvan saaneella ulkomaalaisella on milloin tahansa maassa oleskelunsa aikana mahdollisuus hakea oleskelulupaa jatkuvaa oleskelua varten ja saattaa asia lupaviranomaisen arvioitavaksi. Ratkaisu tulee kuitenkin tehdä hakijan antamien tietojen sekä tilanteeseen liittyvien tosiseikkojen eikä pelkästään hakijan oman käsityksen mukaan.

Kela on vallitsevan hallintokäytännön mukaan ratkaissut itsenäisesti, onko maahan tulleen ulkomaalaisen tarkoituksena jäädä Suomeen vakituisesti asumaan. Lupastatus on ai-

noastaan yksi tekijä, jonka perusteella asiaa arvioidaan. Ehdotettu jaottelu tilapäiseen ja jatkuvaan oleskelulupaan selventäisi ja yksinkertaistaisi maassa oleskelun tarkoituksen arviointia myös muiden kuin ulkomaalaisviranomaisten toimesta.

Pykälän 3 momentissa selvennetään, että pysyvä oleskelulupa on voimassa toistaiseksi, joten sitä ei tarvitse uusua. Pysyvä oleskelulupa voidaan kuitenkin peruuttaa tai pysyvän oleskeluluvan perusteella maassa oleskeleva ulkomaalainen voidaan karkottaa silloin, kun peruuttamisedellytykset tai karkottamisedellytykset täyttyvät.

Työntekoa koskevassa luvussa ehdotetaan säädettäväksi työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvista. Nämä oleskeluluvat ovat, kuten muutkin määräaikaiset oleskeluluvat, tilapäisiä tai jatkuvia. Muista oleskeluluvista ne eroavat siinä, että myöntämisharkinta on jaettu kahteen osaan ja harkinnan tekee yhden luvan osalta kaksi eri viranomaista. Muutoin niihin sovelletaan oleskeluluvussa olevia yleisiä oleskelulupia koskevia säännöksiä, esimerkiksi oleskeluluvan pituuden ja jatkolupien myöntämisen osalta.

34 §. *Oleskelulupamerkintä.* Määräaikaista oleskelulupaa kuvataan oleskelulupaan merkittävällä kirjaintunnuksella A tai B. Kirjaintunnus A tarkoittaa jatkuvaa ja B tilapäistä oleskelua varten myönnettyä määräaikaista oleskelulupaa. Käytännössä oleskelulupamerkintä tehtäisiin lupatarraan. Pysyvään oleskelulupaan merkittäisiin kirjaintunnus P.

35 §. *Oleskeluluvan liitännäisyys matkustusasiakirjaan.* Pykälään ehdotetaan kirjattavaksi nykyisen ulkomaalaislain 15 §:n 2 momenttia ja ulkomaalaisasetuksen 7 §:n 5 momenttia vastaavat säännökset. Voimassa olevan ulkomaalaislain 15 §:n 2 momentin mukaan oleskeluluvan voimassaolo edellyttää, että ulkomaalaisen passi tai muu matkustusasiakirja on voimassa. Oleskeluluvan voimassaoloa ei uudessa laissa ehdoteta sirottavaksi matkustusasiakirjan voimassaoloon. Tämä tarkoittaa sitä, että jos matkustusasiakirja oleskeluluvan voimassaolon aikana umpeutuu, eikä ulkomaalainen hanki heti uutta matkustusasiakirjaa, oleskelu ei muutu laittomaksi. Oleskelulupa pysyy edelleen voimassa, mikä voidaan havaita ulko-

maalaisrekisteristä. Sen sijaan ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja olisi voimassa.

Oleskelulupa voitaisiin kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51,52,87—89 tai 110 §:n perusteella.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että ulkomaalaisen tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että hankkiessaan uuden matkustusasiakirjan, hän siirräisi paikallispoliisilla oleskelulupatarran uuteen matkustusasiakirjaan. Oleskeluluvan voimassaoloon merkinnän siirtämättä jättämisellä ei sinänsä olisi vaikutusta.

36 §. *Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle.* Maahantulon edellytyksenä on ehdotetun 11 §:n mukaan, että ulkomaalaisen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Vastaavat edellytykset ovat myös Schengenin yleissopimuksessa. Seikat tulee ottaa huomioon kaikessa lupaharkinnassa, myös käsiteltäessä jatkolupahakemuksia. Näiden edellytysten maininta oleskelua ja oleskeluluvan myöntämistä koskevassa ulkomaalaislain luvussa on lain selkeyden kannalta perusteltua. Säännöksen painoarvo voi olla erilainen riippuen siitä onko kyseessä ensimmäistä oleskelulupaa hakeva vai jo maassa pidemmän aikaa oleskellut hakija ja onko hänellä määräaikainen (tilapäinen tai jatkuva) tai pysyvä oleskelulupa.

Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen katsotaan kuuluvan kaikki se, jolla pyritään takaamaan yhteiskunnan jäsenille turvallinen ja viihtyisä elin- ja toimintaympäristö, torjumaan ja selvittämään rikoksia sekä oikeudenloukkauksia että ennaltaehkäisemään ja poistamaan häiriöitä. Kansanterveyden osalta viitataan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden direktiivin 4 artiklan 1 kohtaan, jossa todetaan, että muun muassa eräät taudit voivat olla perusteena alueelle pääsyn estämiselle tai ensimmäisen oleskeluluvan epäämiselle. Direktiivin liitteenä on lista kansanterveyttä uhkaavista taudeista.

Pykälän *2 momenttiin* ehdotetaan säännöstä oleskeluluvan epäämisestä maantulosäännösten kiertämisen vuoksi. Laiton maahanmuutto tarkoittaa yhä useammin laillisten maahan-

tulokeinojen väärinkäyttöä. Viisumia ja oleskelulupaa haetaan perusteella, joka ei vastaa maahantulon todellista tarkoitusta. Viisumivapausaikaa käytetään laittomaan työnteokoon. Myös turvapaikkamenettelyä voidaan käyttää väärin.

Näennäisesti laillinen maahantulotapa saadaan aikaan salaamalla viranomaiselta maahantulon todellinen tarkoitus ja antamalla asiaan liittyviä vääriä tietoja mukaan lukien asiakirjaväärennykset. Maahantulosäännösten kiertämistä laillisia maahantulokeinoja väärinkäyttämällä voidaan kutsua myös näennäisesti lailliseksi maahanmuutoksi.

Tehokas ulkorajavalvonta, yhteistyö kuljetusyhtiöiden sekä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on johtanut ja johtaa enenevässä määrin siihen, että laitton maahantulo käy yhä vaikeammaksi. Tämän vuoksi myös laitton maahantulon järjestäminen tapahtuu entistä useammin muodollisesti laillista menettelyä (esimerkiksi liikemiesviisumit, opiskelija-asema, lumeavioliitot) käyttäen todellisen maahantulon tarkoitus salaamalla.

37 §. *Perheenjäsen.* Pykälä sisältäisi nykyisen ulkomaalaislain 18 b §:ää vastaavat säännökset. Perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä ehdotetaan säädettäväksi pääsääntöisesti sen säännöksen yhteydessä, jossa määritellään päähakijan luvan myöntämisen edellytykset. Lähtökohtana on, että luvan luonne ja pituus on sama kuin päähakijalla esimerkiksi siten, että tilapäisen luvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnetään tilapäinen oleskelulupa ja jatkuvan luvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnetään jatkuva oleskelulupa.

Pykälän *1 momentissa* ehdotetaan, että perheenjäsenen määritelmä sisältäisi suomalaisen käsitteen mukaisen ydinperheen jäsenet. Näillä tarkoitetaan puolisoa ja huollossa olevia alaikäisiä naimattomia lapsia. Jos Suomessa asuva henkilö on alaikäinen lapsi, perheenjäsen on hänen huoltajansa, joka yleensä on lapsen vanhempi. Huolto voi kuitenkin olla eri syistä siirretty tai siirtynyt pois vanhemmalta. Tällöin huoltosuhte yleensä osoitettaisiin asiakirjoilla. Erityisesti monissa turvapaikanhakijoiden lähtömaissa ei ole niin hyvin toimivaa hallintoa, että asiakirjojen saaminen olisi mahdollista. Tällöin asia jou-

duttaisiin selvittämään muilla keinoin, kuten poliisitutkinnalla tai hallintolain mukaisella kuulemisella. Suomessa asuvan alaikäisen ulkomailla oleva alaikäinen sisarus ei olisi säännöksessä määritelty perheenjäsen.

Alaikäinen ottolapsi rinnastettaisiin biologiseen lapseen sekä lainsäädännössä että käytännössä. Lainsäädännössä rinnastus edellyttää, että lapseksiottaminen on vahvistettu Suomessa tai että ulkomainen lapseksiottaminen tunnustetaan Suomessa kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjen mukaan. Näissäkin asioissa joudutaan käytännössä luottamaan muunlaiseen selvitykseen, kun on kyseessä maa, jossa ottolapsimenettelyä ei ole siinä mielessä kuin Suomessa. Silloin kun lapsen biologinen vanhempi on ainoastaan toinen puolisoista, lapsi saa oleskeluluvan vanhempansa perheenjäsenenä. Tällöin edellytetään selvitystä huollosta ja mahdollisen toisen vanhemman suostumuksesta Suomeen muuttoon.

Pykälän 2 momentin mukaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt rinnastettaisiin aviopuolisoihin, kuten voimassa olevassa ulkomaalaislaissa. Avioliiton kyseessä ollessa voidaan lähteä siitä, että avioliitto on solmittu perheen perustamiseksi. Ennen Suomeen saapumista solmitun avioliiton tai avioliiton tulee olla todellinen eikä maahantulosäätöjen kiertämistä varten solmittu. Kun avioliittotapauksessa puoliset eivät ole ilmoittaneet avioliiton solmimalla viranomaisille yhdessä asumisensa tarkoitusta, edellytetään enemmän selvitystä puolisojen yhteiselämästä, jotta viranomaisella voi varmistua siitä, että kyseessä on vakiintunut ja senlaatuinen suhde, että siinä on kysymys perhe-elämästä. Voimassa olevassa laissa on edellytetty vähintään kaksi vuotta kestänyttä yhdessä asumista ennen kuin oleskelulupa perhe-elämän perusteella on myönnetty. Säännös ehdotetaan säilytettäväksi uudessa laissa kuitenkin niin, että vaatimus ei ole ehdoton. Asumisaikavaatimusta ei edellytetä, jos sitä vastaan on painava syy. Tällainen voisi olla esimerkiksi se, että yhdessä asumisen osoittaminen on käytännössä vaikeaa. Muuna painavana syyinä voisi olla myös tilanne, jossa erillään asuminen on johtunut erityisistä olosuhteista, esimerkiksi avopuolisoiden työnteon, opiske-

lun tai jonkin pakottavan avopuolisoista riippumattoman syyn vuoksi.

Asumisaikavaatimusta ei edellytetä siinä tapauksessa, että henkilöillä on yksi tai useampi yhteisessä huollossa oleva lapsi. Jos yhdessä asumista ei pystytä luotettavasti osoittamaan, oleskeluluvan myöntäminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi ehdotetun 45 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella muun erityisen syyn puoltaessa luvan myöntämistä. Yhdessä asumista ei kyseessä olevan maan olosuhteet huomioon ottaen aina voida edellyttää osoitettavan asiakirjanäytöllä, jolloin yhdessä asumista tulisi voida selvittää muulla tavoin. Avoliittotilanteessa edellytetään, ettei kumpikaan puolisoista ole avioliitossa.

Säännöstä aviopuolisoista sovellettaisiin myös samaa sukupuolta olevien parisuhteisiin, jotka on kansallisesti rekisteröity. Jos jatkuvasti yhteisessä taloudessa elävien samaa sukupuolta olevien suhdetta ei olisi rekisteröity, suhde rinnastettaisiin avioliittoon ja edellytyksenä olisi kahden vuoden asumisaika.

38 §. *Edellytys lapsen alaikäisyydestä.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi uusi säännös alaikäisen lapsen iästä oleskelulupapäätöksenteossa. Ehdotuksen mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle naimattomalle lapselle edellyttäisi, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Samalla edellytetäisiin, että edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle perhesiteen perusteella olisivat täyttyneet tuona vireilletulopäivänä. Tämä tarkoittaa sitä, että perheenkokoajalla olisi oleskelulupa Suomeen. Jos esimerkiksi Suomessa turvapaikkaa hakenut ulkomaalainen hakee jo turvapaikkaprosessin aikana oleskelulupaa perhesiteen perusteella ulkomailla olevalle alaikäiselle lapselleen, lapsen tulee olla alaikäinen päivänä, jolloin vanhemman turvapaikkahakemus ratkaistaan. Tätä ennen ei ole olemassa edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiselle perheenjäsenelle perhesiteen perusteella.

39 §. *Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä.* Pykälän tarkoituksena on selkeyttää toimeentulo vaatimuksen käsitettä silloin kun se on oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Keskeistä on se, että yhteiskunta ei vastaisi ulkomaalaisen oleskelusta

aiheutuvista kustannuksista, vaan kustannukset hoitaisi oleskeluluvan saaja itse, hänen perheenjäsenensä, sukulaisensa tai muu taho.

Pykälän *1 momentin* mukaan lähtökohtana olisi, että oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi turvattua toimeentuloa, jollei tässä laissa toisin säädettäisi.

Toimeentuloedellytystä ei sovellettaisi myönnettäessä oleskelulupia 6 luvun perusteella Kansainvälistä suojelua saavat 6 luvun perusteella kiintiöpakolaiset, turvapaikan saaneet ja ne, joille on myönnetty oleskelulupa suojelun tarpeen tai muun humanitaarisen maahanmuuton perusteella sekä mainittujen perheenjäsenet eräin poikkeuksin.

Momentin mukaan olisi kuitenkin mahdollisuus yksittäistapauksessa poiketa toimeentuloedellytyksestä, jos siihen olisi poikkeuksellisen painava syy. Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen etu sitä vaatii, kun hänen vanhempansa hakevat oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella. Kansainvälisen suojelun tarpeessa oleva lapsi sen sijaan voisi saada vanhempansa Suomeen ilman toimeentuloedellytystä. Samoin oleskelulupa voitaisiin turvattua toimeentuloa edellyttämättä myöntää, kun kyse on oleskeluluvan myöntämisestä yksilöllisestä inhimillisestä syystä oleskeluluvan 52 §:n perusteella saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle perhesiteen perusteella, eikä voida kohtuudella edellyttää perheenkokoajan muuttavan kotimaahansa, vaikka hän sinne voisi periaatteessa muuttaa ilman vaaraa.

Toimeentuloedellytyksen ajatuksena on työhön, yritystoimintaan, varallisuuteen tai muuhun sellaiseen seikkaan perustuva toimeentulo, joka yleensä riittää tavanomaiseen elämään Suomessa ilman, että henkilön tarvitsee turvautua toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) säädettyyn toimeentulotukeen tai vastaavaan muuhun toimeentuloa turvaavaan etuuteen. Tällaisena etuutena ei pidettäisi esimerkiksi sellaisia kustannuksia korvaavia etuuksia, kuin lapsilisää tai asumistukea. Tästä säädettäisiin pykälän *2 momentissa*.

Ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä toimeentuloedellytys ratkaistaisiin henkilön antaman selvityksen perusteella. Ulkomaalaisella täytyy olla palkan, yritystulon, varalli-

suudesta saatavien tulojen, eläkkeen tai muun vastaavan perusteella riittävät varat itsensä ja perheensä toimeentuloa varten. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö voisi neuvoteltuaan muiden toimeentuloetuksia koskevaa lainsäädäntöä valmistelevien ministeriöiden ja sisäasiainministeriön kanssa antaa ohjeita toimeentuloedellytysten tulkinnasta. Sovelletavan lainsäädännön yhteensovittaminen ja oikeusperusteiden arviointi on erityistä asiantuntevasta vaatimusta, joten oleskelulupahakemuksia käsittelevät viranomaiset saattavat esimerkiksi säädösmuutosten yhteydessä tarvita ohjeistusta erityislainsäädännön valmistelulta ministeriöltä.

Jos henkilö maahantulonsa jälkeen tulee oikeutetuksi sosiaaliturvaan, ja hän saa jotakin sosiaaliturvaetuutta Suomessa, sillä ei ole oleskeluoikeuden kannalta merkitystä eikä se estä jatkoluvan myöntämistä, ellei kysymys ole tilanteesta, jossa henkilön olosuhteet ovat muuttuneet luvan hakemisen jälkeen ja henkilön toimeentulo on ollut toistuvasti toimeentulotuen tai muun toimeentuloa turvaavan etuuden varassa. Näissä tapauksissa maassa oleskelun perustetta ei enää ole.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin toimeentuloedellytyksestä jatkolupaa myönnettäessä. Toimeentuloedellytys arvioitaisiin käytettävissä olevien tulojen mukaan, jotka voivat osittain koostua myös sosiaaliturvaetuuksista. Tällaisia etuuksia voivat olla palkan sijaan maksettavat etuudet esimerkiksi tapaturmaetuuudet, vanhempainetuudet ja sairauspäiväraha, tai kustannuksia korvaavia etuuksia esimerkiksi asumistuki ja lapsilisä. Toimeentulo ei kuitenkaan voi perustua toistuvasti myönnettävään toimeentulotukeen tai muuhun vähimmäistoimeentuloa turvaavaan etuuteen. Jatkolupaa harkittaessa tulee ottaa huomioon hakijan kokonaistilanne. Jatkoluvan epääminen saattaa olla kohtuutonta, jos tällaisiin etuuksiin turvautumisen ja omien ansioiden vähenemisen syynä on ollut sairaudesta, tapaturmasta tai esimerkiksi äitiydestä johtuva olosuhteiden muutos. Sama koskee tilannetta, missä hakija on joutunut tilapäisesti työttömäksi itsestään riippumattomista syistä jatkoluvan hakemisen aikaan.

Silloin kun oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijan toimeentulo Suomessa on turvattu, oleskelulupaa hakevan

ulkomaalaisen on pykälän 4 momentin mukaan esitettävä selvitys siitä, että hänen toimeentulonsa Suomessa on turvattu. Kun kyseessä on perhesiteen perusteella myönnettävä oleskelulupa, selvitystä voi hakijan puolesta esittää myös Suomessa asuva perheenjäsen. Viranomainen voi pyytää hakijalta asiakirjaselvitystä, kuten työnantajan todistuksen Suomessa asuvan perheenjäsenen työsuhteesta tai palkasta taikka verotustodistuksen tämän verotetusta tulosta ja omaisuudesta ja mahdollisista sosiaaliturvaetuksista, jos Suomessa asuvan perheenjäsenen on ilmoitettu huolehtivan hakijan toimeentulosta.

Jos hakija hakee oleskelulupaa Suomeen tullakseen opiskelemaan, häneltä edellytetään että hänellä on stipendi tai apuraha tai varat, joilla hän kykenee elättämään itsensä lukuvouden ajan. Jos maahanmuuttaja kahden vuoden kuluttua maahantulosta haluaa ryhtyä opiskelemaan, hänellä on mahdollisuus opintotukeen opintotukilain (65/1994) nojalla. Tällöin opintotuki sekä muut opiskelijoille myönnettävät sosiaalietuudet voivat muodostaa turvatun toimeentulon.

Jos kyse on jatkuvaluonteisesta oleskelusta, työsuhteen olisi oltava joko jatkuva tai riittävän pitkäaikainen. Työsuhteen on oltava myös todellinen ja toteen näytettävissä.

Oleskelu, liikkuminen ja kauttakulku

40 §. *Oleskeluoikeus.* Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös ulkomaalaisten oleskeluoikeudesta Suomessa. Ulkomaalaisen oikeus oleskella Suomessa määräytyy ulkomaalaislain mukaan. Laissa ei kuitenkaan ole ollut säännöstä, josta oleskeluoikeuden perusteita olisi kuvattu selkeästi. Ehdotetussa säännöksessä todettaisiin ne tilanteet, joissa ulkomaalaisella on oleskeluoikeus Suomessa.

Pykälän 1 momentin alakohdissa lueteltaisiin laillisen oleskelun eri tilanteet. Momentin 1 kohdan mukaan laillista oleskelua olisi Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluvalla tapahtuva oleskelu. Oleskeluvalla tapahtuva oleskelu on yksi laillisen oleskelun perustilanne. Momentin 2 kohdan mukaan laillista oleskelua olisi ilman oleskelulupaa tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu, jos ulkomaalainen tulee valtiosta,

jonka kansalaiselta ei edellytetä oleskelulupaa. Momentin 3 kohdan mukaan laillista oleskelua olisi ilman viisumia tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu kuuden kuukauden aikana Schengen-alueelle tulosta lukien, jos ulkomaalainen tulee valtiosta, jonka kansalaiselta ei edellytetä viisumia. Neuvoston viisumiasetuksella säädetään niistä kolmansista maista, joiden kansalaisella on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään.

Momentin 4 kohdassa säädettäisiin lailliseksi oleskeluksi Schengen-valtion myöntämällä yhdenmukaisella viisumilla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu kuuden kuukauden aikana maahantulosta lukien. Schengen-viisumi kelpaa yhteen tai useampaan maahantuloon. Yhden keskeyttömän oleskelun kesto tai peräkkäisten oleskelujen kokonaiskesto ensimmäisen maahantulon päivämäärästä saa olla enintään kolme kuukautta puolen vuoden pituisia jaksoa kohti. Vastaava säännös on voimassa olevan ulkomaalaislain 9 §:n 3 momentissa.

Momentin 5 kohdan mukaan laillista oleskelua olisi Schengen-valtion kansallisella viisumilla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu. Kansallisesta viisumista on säädetty Schengenin yleissopimuksen 18 artiklassa, joka on korvattu 28 päivänä toukokuuta 2001 annetulla neuvoston asetuksella vapaasta liikkuvuudesta pitkäaikaista oleskelua varten myönnetyn viisumin nojalla. Asetuksen 1 artiklan mukaan kansallista viisumia voidaan käyttää samanaikaisesti korkeintaan kolmen kuukauden ajan sen ensimmäisestä voimassaolopäivästä yhtenäisenä viisumina, joka kelpaa yhteen tai useampaan maahantuloon. Suomessa ei kansallisia viisumeita myönnettäisi, vaan yli kolmen kuukauden oleskeluun vaadittavat luvat olisivat oleskelulupia.

Momentin 6 kohdassa todettaisiin muun Schengen-valtion oleskelulupaan perustuva oleskeluoikeus, josta on säännös Schengenin yleissopimuksen 21 artiklassa. Schengen-valtion oleskelulupa oikeuttaisi enintään kolmen kuukauden oleskeluun.

Pykälän 2 momentti sisältäisi viittauksen lain 10 lukuun, jossa säädetään unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskeluoikeudesta.

Pykälän 3 momentissa kirjattaisiin lakiin se seikka, että ulkomaalainen, joka voi jättää oleskelulupahakemuksen Suomessa, voi laillisesti oleskella Suomessa hakemuksen käsittelyn ajan. Kuitenkin jos on tehty ulkomaalaista koskeva maasta poistamispäätös, oleskelulupahakemuksen tekeminen ei estä maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoa. Jos ulkomaalainen haluaa käydä ulkomailla hakemuksen vireillä ollessa ja hänen vanha oleskelulupansa on umpeutunut, ulkomaalaisen olisi haettava kihlakunnan poliisilaitokselta paluuviiSUMIA, jotta hän voisi palata Suomeen.

41 §. *Liikkumisoikeus.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että maassa laillisesti oleskeleva ulkomaalainen saisi vapaasti liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Vastava säännös on voimassa olevan ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentissa. Nykyiseen säännökseen kirjattu liikkumisoikeuden rajoitus ”jollei toisin säädetä tai erityisen säännöksen nojalla määrätä” jättää säännöksen soveltamisen liian epämääräiseksi ja on täten ristiriidassa perusoikeusuudistuksen tavoitteiden kanssa. Rajoitusta ei sen vuoksi ehdoteta otettavaksi uuteen lakiin. Säännös ei estä sitä, että muulla lailla voidaan poikkeustilanteissa rajoittaa ulkomaalaisten liikkumista, samoin kuin Suomenkin kansalaisten. Näiden lakiin perustuvien rajoitusten tulee luonnollisesti täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset, joihin kuuluu muiden ohella rajoituksen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tarkoitus.

42 §. *Kauttakulkuoikeus.* Ulkomaalaisen kauttakulkuoikeudesta on säännös voimassa olevan lain 9 §:n 2 momentissa. Säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kauttakulkuoikeudesta Suomen kautta toiseen Schengen-valtioon. Kauttakulku olisi mahdollinen, jos ulkomaalaisella olisi sen Schengen-valtion, johon hän on matkalla, oleskelulupa, kansallinen viisumi tai paluuviiSUMI.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kauttakulusta kolmanteen valtioon eli muuhun kuin Schengen-valtioon. Kauttakulku olisi mahdollista Schengen-valtion myöntämällä oleskeluluvalla, viisumilla tai kauttakulkuviisumilla. Schengenin säännösten mukaisen kauttakulkuviisumin haltija voi kulkea sopi-

muspuolten alueen kautta kolmannen valtion alueelle. Yksi kauttakulumatka ei saa kestää yli viittä päivää.

Pykälän 3 momentin mukaan kauttakulku ei olisi mahdollinen, jos ulkomaalainen on Suomessa määrätty maahantulokieltoon tai jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä.

43 §. *Risteilyyn osallistuvan maissa käynti.* Ulkomaalaisasetuksen 26 §:ssä on säännös, jonka otsikko on risteilyyn osallistuvaa koskevat säännökset. Säännöksen sisältö ehdotetaan siirrettäväksi lakiin. Säännöksen sanamuotoa ehdotetaan kuitenkin selvennettäväksi. Passintarkastaja korvataan käsitteellä rajatarkastusviranomaisena. Pykälän 1 momentti ehdotetaan aloitettavaksi risteilyn määrittelyllä. Risteilyllä tarkoitetaan merimatkaa, jossa alus, joka ei ole säännöllisessä linjalienteenessä, käy Suomessa olevan sataman lisäksi vähintään kahdessa ulkomaisessa satamassa. Lähtösatamaa ei lasketa säännöksessä tarkoitetuksi satamaksi, jossa käydään. Momentin lopussa todetaan se seikka, että risteilyalus ei voi ottaa tai jättää matkustajia Suomessa. Jos matkustajia otettaisiin tai jätettäisiin kyseessä ei olisi risteily siinä merkityksessä kuin laissa tarkoitetaan. Rajatarkastukset tulisi myös siinä tapauksessa suorittaa normaaliin tapaan. Poikkeuksellisesti risteilymatkustaja voisi pakottavista syistä jäädä aluksesta maahan. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi matkustajan sairastuminen ja hoidon tarve maissa. Matkustajalle tehtäisiin tällöin normaalit rajatarkastustoimenpiteet.

Pykälän 2 momentissa säänneltäisiin risteilyn osanottajan maissa käynnistä, joka olisi mahdollista ilman matkustusasiakirjaa ja viisumia. Rajatarkastusviranomaiselle olisi ennen maissa käyntiä ainoastaan annettava aluksen päällikön vahvistama matkustajaluettelotelo.

44 §. *Aluksen, ilma-aluksen ja junan henkilökunta.* Ulkomaalaisasetuksen 27 §:ssä oleva säännös aluksen ja ilma-aluksen henkilökunnasta ehdotetaan otettavaksi lakiin ja säännöksen sanamuotoa täsmennettäväksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin merimiesten oikeudesta käydä maissa ilman matkustusasiakirjaa ja viisumia. Merenkulkijoilla on kansainvälisten sopimusten perusteella tiettyjä helpotuksia. Merenkulkijalla tarkoite-

taan kauppamerenkulussa merimiestointa harjoittavaa henkilöä. Merenkulkijakäsitteeseen sisällytetään vakiintuneen käytännön mukaisesti myös aluksella palveleva, miehistöön kuuluva ravintola- ja hotellihenkilöstö sekä esiintyvät taiteilijat, jos nämä ovat miehistöluetteloon merkitty. Suomi on liittynyt kansainvälisen työkonferenssin vuonna 1958 hyväksymään merenkulkijain kansallisia henkilöllisyystodistuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 64/1970). Yleissopimuksen mukaan jäsenvaltion on annettava jokaiselle kansalaiselleen, joka on merenkulkija, yleissopimuksen mukainen merenkulkijan henkilöllisyystodistus, tai sen asemesta passi, josta ilmenee, että haltija on merenkulkija. Jäsenvaltio voi pyynnöstä antaa merenkulkijan henkilöllisyystodistuksen jokaiselle muullekin merenkulkijalle, joka on toimesta sen alueella rekisteröidyssä aluksessa tai joka on otettu sen alueella olevan työnvälitystoimiston kirjoihin.

Merimiespassi hyväksytään matkustusasiakirjana sekä Suomen kansalaisilta että ulkomaalaisilta vain merimiestoimen harjoittamiseen liittyvään matkustamiseen. Matkan tarkoitus selvitetään rajatarkastuksen yhteydessä ja todistetaan aluksen päällikön vahvistamalla miehistöluettelolla taikka varustamon tai sen agentin antamalla todistuksella.

Maissa käymisellä tarkoitetaan lyhytaikaisia poistumista alukselta aluksen sijaintipaikkakunnalla ilman maahan jäämistarkoitusta. Merimiehen maissa käymisen edellytykset voidaan tarkastaa, mutta merimiehelle ei suoritettaisi normaalisti tavanomaisia maahantulo- ja maastalähtötarkastuksia. Merimiehen siirtyessä toisen rajanylityspaikan kautta esimerkiksi lentoteitse alukselle taikka alukselta pois, kyse on maahan saapuvasta taikka maasta lähtevästä henkilöstä, jolloin maahantuloedellytysten tulee täytyä ja suoritetaan normaalit rajatarkastukset. Jos tällöin kyseisen valtion kansalaisilta taikka kansalaisuudettomilta yleisesti edellytetään viisumia, myös merimiehellä pitää olla viisumi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ilma-alusten henkilökunnan maissa käynnistä ilman matkustusasiakirjaa tai viisumia. Ilma-aluksen henkilökuntaan sovelletaan kansainvälistä siviili-ilmailua koskevaa yleissopimusta (SopS 11/1949, Chicagon yleissopi-

mus), jonka mukaan matkustusoikeus voidaan osoittaa kotimaan ilmailuviranomaisen antamalla kuvallisella henkilötodistuksella, miehistön lupakirjalla tai miehistökortilla, kun henkilö saapuu tai lähtee säännönmukaiseen tehtäväänsä kuuluvalla tai muutoin säännönmukaisella lennolla. Ilma-aluksen henkilökuntaan kuuluva ei tarvitsisi passia eikä viisumia silloin, kun hänellä on Chicagon yleissopimuksen liitteen 9 mukainen kotimaansa ilmailuviranomaisen antama henkilötodistus.

Maissa käymisellä tarkoitetaan lentohenkilökunnan maahantuloa ja maastalähtöä vastaavin edellytyksin kuin edellä merimiesten osalta. Lentovuoron ei sinänsä tarvitse olla aikataulun mukaan säännöllisesti kulkeva ilma-alus, vaan riittävää on, että kyseessä on lentohenkilökunnan säännönmukainen oma työtehtävä. Lentäminen matkailutarkoituksessa edellyttää yleensä passia ja tarvittaessa vaadittavaa viisumia. Samoin lentohenkilökunnan itsenäinen matkailutarkoituksessa tapahtuva matkustaminen on tavanomaista maahan saapumista ja maasta poistumista. Käytännössä esiintyy vaihtomiehistöjä, jotka jatkavat matkaansa vasta lepovuoron jälkeisellä lennolla. Tämän vuoksi esitetään säädettäväksi, että lentohenkilökunnan maasta poistuminen voi tapahtua myös seuraavalla tehtävään kuuluvalla säännönmukaisella lennolla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin junahenkilökunnan maissa käymisestä. Suomen ja Venäjän välisessä rautatieyhdysliikennesopimuksessa (SopS 48/1997) on säädetty, että rautateiden työntekijät, jotka hoitavat kuljetuksiin liittyviä tehtäviä, voivat matkustaa toisen sopimuspuolen rajaluovutusasemille, oleskella näiden asemien alueella ja palata omalle puolelleen esittämällä henkilötodistuksen ja nimiluettelon. Henkilötodistusten mallit ja nimiluetteloiden malli ja sisältö määritellään erikseen Suomen liikenneministeriön ja Venäjän rautatieministeriön välisessä rautatierajasopimuksessa. Kuten alusten merimiesten ja ilma-alusten henkilökunnan osalta, junahenkilökunnan maahantulo ja maassa oleskelu ei tarkoita maahan saapumista eikä maasta lähtemistä sellaisessa tarkoituksessa, joka edellyttäisi rajatarkastuksen suorittamista, vaikka heihinkin voidaan koh-

distaa tarkastuksia. Junahenkilökunnan oikeus liikkua raja-aseilla edellä mainituilla henkilötodistuksilla sekä annettuaan vaadittavan nimiluettelon koskettaa lähinnä vain valtakunnan rajaan liittyviä rautatieasemia, jotka ovat junien rajaluovutusasemia. Muilta osin henkilökunnalta edellytetään matkustusasiakirjana passia sekä vaadittavaa oleskelulupaa tai viisumia.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, ettei merimiehellä, ilma-alukseen taikka junahenkilökuntaan kuuluvalla jäsenellä ole oikeutta käydä maissa, jos hänet on määrätty maahantulokieltoon tai jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä. Merimiehille voidaan antaa mahdollisuus maahantulokiellosta huolimatta suorittaa aluksen vierellä sataman laiturilla työtehtäviään, esimerkiksi aluksen lasaamiseen ja purkamiseen liittyviä töitä, ellei rajatarkastusviranomaisen erityisestä syystä katso siihen olevan estettä.

Määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisen edellytykset

45 §. *Tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen ulkomailla olevalle henkilölle.* Edellytyksistä oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla oleville henkilöille säädetään voimassa olevan lain 18 §:ssä. Kyseinen säännös koskee oleskeluluvan myöntämistä niin tilapäisessä kuin jatkuvaluonteisessakin tarkoituksessa. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tilapäisen oleskeluluvan myöntämisestä ulkomailla olevalle henkilölle. Jatkuvan oleskeluluvan myöntämisestä säädettäisiin omassa pykälässään.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin neljä tilannetta tilapäisen oleskeluluvan myöntämiselle. Momentin 1 ja 2 kohdan nojalla tilapäinen oleskelulupa myönnettäisiin tilapäistä työntekoa tai elinkeinonharjoittamista varten.

Momentin 3 kohdan nojalla tilapäinen oleskelulupa myönnettäisiin opiskelua varten. Opiskelu on selkeästi luonteeltaan tilapäistä. Opiskelun perusteella myönnettäisiin poikkeuksetta tilapäinen oleskelulupa. Tarkemmin asiasta säädetään 46 §:ssä.

Momentin 4 kohdan mukaan tilapäinen oleskelulupa myönnettäisiin, jos muu erityinen syy puoltaa luvan myöntämistä. Tilapäi-

sen oleskeluluvan myöntäminen ulkomaalaiselle olisi poikkeustapauksissa mahdollista esimerkiksi perhe-elämän perusteella, kun ulkomaalainen on tulossa Suomeen avioitumistarkoituksessa. Tilapäinen oleskelulupa voitaisiin myöntää erityisen syyn perusteella myös ydinperheen ulkopuolisille perheenjäsenille, kuten isovanhemmille tai ulkomaalaisille, jotka haluavat tutustua esimerkiksi kulttuuriin tai luontoon Suomessa. Tietyissä tapauksissa myös kansainvälisten järjestöjen kautta Suomesta lääketieteellistä hoitoa hakeville ulkomaalaisille voitaisiin myöntää tilapäinen oleskelulupa tai kun ulkomaalainen tulee Suomeen tiettyä oikeustointa tai oikeudenkäyntiä varten.

Tilapäinen oleskelulupa muusta erityisestä syystä myönnettäisiin myös silloin, kun Suomeen adoptoidaan lapsi ulkomailta. Tämä koskisi ainoastaan tilanteita, joissa lapsiksi ottamiseen on lapsiksi ottamisasioiden lautakunnan lupa, mutta valtio, josta lapsi adoptoidaan edellyttää, että adoptioprosessin loppuun viemiseksi lapselle myönnetään Suomeen oleskelulupa.

Tilapäinen oleskelulupa muusta erityisestä syystä myönnettäisiin myös kansainvälisen ohjelman kautta vapaaehtoispalveluun osallistuvalla silloin, kun maahantulon ja oleskelun edellytyksenä on oleskelulupa.

Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupa työntekoa varten voitaisiin myöntää, joko työntekijän oleskelulupana tai muuna oleskelulupana. Työntekijän oleskeluluvasta ja työnteosta muulla oleskeluluvalla ja ilman oleskelulupaa säädettäisiin tarkemmin työntekoa koskevassa luvussa. Työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin niissä tilanteissa, joissa voimassa olevan lain nojalla on tarvittu työlupaa.

Työntekijän oleskelulupaa myönnettäessä lähtökohtana olisi nykytilanteesta poiketen jatkuvan työntekijän oleskeluluvan myöntäminen. Tilapäinen työntekijän oleskelulupa olisi poikkeus, joka myönnettäisiin vain, jos työ nimenomaan olisi tilapäistä. Työn tilapäisyyden arvioisi työvoimatoimisto ottaen huomioon luvan hakijan antamat tiedot esimerkiksi työtarjouksen pituudesta sekä muut asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Tällaisia tietoja olisivat muun muassa yleinen työsuhteiden pituus ja luonne

tarkoitettulla ammatti- tai toimialalla tai työnantajalla yleensä. Pelkkä työsopimuksessa sovittu ehto koeajasta ei olisi peruste poiketa jatkuvaluonteisen työntekijän oleskeluluvan lähtökohdasta.

Pykälän 3 momentin mukaan tilapäisen oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa samaksi ajaksi. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi voimassa olevaan lakiin verrattuna siten, että myös alle vuoden tilapäisesti oleskelevien perheenjäsenille myönnettäisiin oleskelulupa ilman erityisiä syitä. Käsitteellä samaksi ajaksi tarkoitetaan sitä, että perheenjäsenen oleskelulupa päättyisi samaan aikaan kuin pääluvan haltijan. Luonnollisestikaan lupaa ei myönnettäisi alkamaan taannehtivasti, jos yksi perheenjäsen on tullut maahan ja saanut luvan aikaisemmin kuin toinen.

Tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että ulkomaalaisen ja hänen perheenjäsenensä toimeentulo Suomessa olisi turvattu.

46 §. *Oleskeluluvan myöntäminen opiskelua varten.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmista perusteista tilapäisen oleskeluluvan myöntämiseksi opiskelua varten. Sellaisella Suomessa olevalla oppilaitoksella, jossa opiskelua varten myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa, tarkoitetaan kaikkia peruskoulun jälkeisiä oppilaitoksia, kuten ammatillisia oppilaitoksia, korkeakouluja ja aikuisoppilaitoksia.

Tilapäinen oleskelulupa opiskelun perusteella tulisi myönnettäväksi, kuten tähänkin saakka, pääasiallisesti tutkintoon johtavaa opiskelua varten. Myös muuhun kuin tutkintoon johtavaan opiskeluun myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa, jos ulkomaalainen voi esittää hakemuksensa tueksi erityisiä perusteita. Erityisinä perusteina olisi esimerkiksi hankitun ammattitaidon tai tutkinnon täydentäminen, lähtömaassa tehtävään työhön liittyvä lisäkoulutus, Suomesta saatava erityiskoulutus (esimerkiksi tietotekniikka), ulkomaalaisen halu opiskella Suomen kulttuuria tai kieltä ja Suomessa olevat sukujuuret. Erityisiä perusteita ei ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan listata täysin kattavasti lainsäädännössä, koska taustalla olevat syyt vaihtelevat ja voivat muodostaa hakijasta

riippuen hyväksyttävän perusteen Suomessa suoritettaville opinnoille. Lupaharkinta tehtäisiin aina tapauskohtaisesti.

Tilapäinen oleskelulupa myönnettäisiin myös yli kolme kuukautta kestäväään opiskelijavaihtoon tuleville. Opiskelijavaihtoa varten on kansainvälisiä ohjelmia. Pohjoismaisia yhteistyöohjelmia ovat Nordplus ja pohjoismainen tutkijankoulutusakatemia (NorFA). Näihin ohjelmiin voi osallistua myös kolmansien maiden kansalaisia. EU:n ohjelmia ovat Sokrates ja Leonardo da Vinci ja tutkimuksen puiteohjelma. EU:n ohjelmiin voivat osallistua hakijamaiden kansalaiset näiden maiden kanssa tehtyjen sopimusten nojalla. EU:lla on lisäksi muuta henkilövaihtoa sisältävää sopimusphojaista koulutus- ja tutkimusyhteistyötä useiden maiden kanssa. Suomalaisilla korkeakouluilla on kahdenvälisiä vaihtosopimuksia ulkomaisten korkeakoulujen kanssa sekä EU-maissa että EU:n ulkopuolella. Opiskelijavaihtoon voi hakea myös kuulumatta minkään virallisen vaihto-ohjelman piiriin.

Lähtökohtana Suomessa tapahtuvalle opiskelulle olisi, että ulkomaalainen hallitsee ennen Suomeen saapumistaan vähintäänkin opiskelukielen perustiedot ja -taidot. Riittävä kielitaito ei edellytetä säädettäväksi laissa luvan myöntämisen edellytykseksi, koska viranomaisen olisi sitä vaikea luotettavasti ja yhdenvertaisesti selvittää. Oppilaitosten tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että opiskelumaan valitaan ainoastaan sellaisia ulkomaalaisia opiskelijoita, joiden kielitaito riittää opinnoista suoriutumiseen. Oppilaitos voisi järjestää opiskeltavaan aineeseen liittyvää syventävää kielikoulutusta.

47 §. *Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle.* Pykälässä säädettäisiin tilanteista, joissa ulkomailla olevalle henkilölle voitaisiin myöntää oleskelulupa jatkuvaluonteista oleskelua varten. Nykyiset lupaedellytykset ovat toimineet lähtökohtana ehdotettaessa säännöstä jatkuvan oleskeluluvan myöntämiseksi. Kun nykyisen ulkomaalaisasetuksen liitteenä olevan taulukon mukaan oleskelulupa voidaan myöntää pysyväisluonteista oleskelua varten A-statuksella, ehdotetaan nyt pääsääntöisesti myönnettäväksi jatkuva määräaikainen oleskelulupa. Ilmaus jatkuva kuvaisi paremmin

luvan luonnetta kuin nykyisin käytetty ilmaisu pysyväisluonteinen.

Nykyiseen verrattuna ehdotetaan pykälän *1 momentin 1 kohdassa* muutosta suomalaisen syntyperän käsitteeseen niin, että se laajennettaisiin koskemaan tilanteita, jolloin ainakin yksi ulkomaalaisen isovanhemmista on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen. Samalla pykälä laajennettaisiin koskemaan myös henkilöä, joka itse on ollut Suomen kansalainen. Henkilön itsensä osalta ei edellytettäisi syntyperäistä Suomen kansalaisuutta. Jos ulkomaalainen hakisi tilapäistä oleskelulupaa, sellainen voitaisiin myöntää 45 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella.

Momentin *2 kohdan* mukaan jatkuvaluonteista työntekoa varten olisi mahdollista myöntää jatkuva oleskelulupa joko työntekijän oleskelulupana tai muuna oleskelulupana. Työnteosta työntekijän tai muulla oleskeluluvalla taikka ilman oleskelulupaa säädettäisiin työntekoa koskevassa 5 luvussa. Työntekijän oleskelulupaa käytettäisiin vastaavasti kuin nykyään, kun ulkomaalaiselta edellytetään työlupaa. Sellaista työntekoa varten, johon ei edellytettäisi työntekijän oleskelulupaa, myönnettäisiin tavallinen oleskelulupa. Tarkemmat säännökset työnteosta ilman työntekijän oleskelulupaa olisivat niin ikään työntekoa koskevassa luvussa.

Momentin *3 kohdan* mukaan myös elinkeinonharjoittamista varten voitaisiin myöntää jatkuvaluonteinen oleskelulupa ulkomailla olevalle henkilölle. Lupa myönnettäisiin elinkeinonharjoittajan oleskelulupana. Tarkemmat säännökset luvan myöntämisen edellytyksistä ja menettelyistä säädettäisiin työntekoa koskevassa luvussa.

Pykälän *3 momentin* mukaan jatkuvaluonteisen oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnetään jatkuva oleskelulupa silloin, kun sen myöntäminen perustuu perheenjäsenen maassa oleskeluun. Lupa myönnettäisiin samaksi ajaksi kuin perheenjäsenelle. Vastaavasti pysyvän oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnettäisiin ensiksi määräaikainen jatkuva oleskelulupa, jonka pituus määräytyisi ehdotetun 53 ja 55 §:n mukaan.

Pykälän *4 momentin* mukaan jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen 1 momentin 1 kohdan perusteella ei edellyttäisi, että ulko-

maalaisen tai hänen perheenjäsenensä toimeentulo on turvattu. Voimassa olevan lain mukaan toimeentulon turvaamista on edellytetty myös ehdotetun 1 kohdan perusteella, mutta koska jäljempänä 48 §:n nojalla inkerinsuomalaisilta ei edellytettäisi toimeentulo vaatimusta, ei sitä olisi kohtuullista vaatia myöskään entisiltä Suomen kansalaisilta.

Pykälän *5 momentti* sisältäisi säännöksen perheen yhdistämisestä niissä tapauksessa, jossa maassa oleva ulkomaalainen on alunperin saapunut maahan perheenjäsenenä, mutta kyseinen maahantuloon johtanut perheside onkin katkennut. Ulkomaalainen on esimerkiksi mennyt naimisiin Suomen kansalaisen tai pysyvästi maassa asuvan ulkomaalaisen kanssa, mutta avioliitto on päättynyt. Jos ulkomaalainen tällöin ryhtyy hakemaan uutta perhettä itselleen kotimaastaan, tulee päätöksenteossa ottaa huomioon Suomessa jo laillisesti asuvan ulkomaalaisen mahdollisuus muuttaa takaisin kotimaahansa tai johonkin muuhun maahan viettämään perhe-elämää, jos perhesiteiden voidaan kokonaisuudessaan katsoa painottuvan sinne.

Jos parisuhde Suomen kansalaiseen katkeaa esimerkiksi heti sen jälkeen, kun ulkomaalainen on saanut Suomessa pysyvän oleskeluluvan ja ulkomaalainen pyrkii sen jälkeen saamaan Suomeen entisestä kotimaastaan esimerkiksi jo aiemmin sukujen kesken sovitun tai entisen puolison yksin tai yhdessä tästä liitosta syntyneiden lasten kanssa, olisi tarkasteltava, oliko purkautunut parisuhde Suomen kansalaisen kanssa solmittu maahantulosaännösten kiertämiseksi. Tällaisissa tilanteissa olisi mahdollista edellyttää, että ulkomaalainen palaa entiseen kotimaahansa viettämään siellä perhe-elämää.

48 §. *Oleskeluluvan myöntäminen entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle.* Pykälässä säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisestä entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin oleville henkilöille. Säännös ehdotetaan sisällytettäväksi tähän ehdotukseen pääosin samassa muodossa kuin eduskunta on sen hyväksynyt 1 päivänä lokakuuta 2003 voimaan tulevalla lailla (213/2003 - HE 160/2002 vp).

Ensinnäkin entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevien paluumuutto liittyisi niihin henkilöihin, jotka toisen maailmansodan ai-

kana siirrettiin Suomeen ja sittemmin palautettiin Neuvostoliittoon. Tästä ryhmästä säädetäisiin *1 momentin 1 kohdassa*. Tähän mainittuun ryhmään voidaan rinnastaa myös ne henkilöt, jotka palvelivat Suomen armeijassa toisen maailmansodan aikana. Säännös armeijassa palvelleista olisi *momentin 2 kohdassa*.

Toiseksi paluumuutto voisi tulla kyseeseen edellä mainittuihin ryhmiin kuulumattomien henkilöiden kohdalla, jos heillä on yhteenkuuluvuus Suomeen. Tällöin lähtökohtana olisi edelleen se, että hakija itse, toinen hänen vanhemmistaan tai ainakin kaksi hänen isovanhemmistaan on tai on ollut asiakirjoihin merkittyinä kansallisuudeltaan suomalaisiksi. Tämän lisäksi hakijalta edellytettäisiin sellaista suomen tai ruotsin kielen taitoa, joka vastaa Euroopan neuvoston yleiseurooppalaisessa viitekehysasiakirjassa esitetyn 6-portaisen kielitaidon arviointiasteikon taitotasoa A2 (niin sanottu selviytymistaso). Arvioitaessa henkilön kielitaitoa taitotasoa A2 vastaavaksi, henkilön tulee pystyä selviytymään jokapäiväisissä puhetilanteissa ja kirjoittamaan yksinkertaisia tekstejä ja viestejä. Taitotason mukaisesti henkilön tulee pystyä ymmärtämään selkeää, jokapäiväisiä asioita käsittelevää puhetta tai yksinkertaista kirjoitettua tekstiä.

Kielitaidon selvittämistä ja oleskeluluvan myöntämismenettelyä on selostettu tarkemmin edellä mainitussa hallituksen esityksessä.

Pykälän *2 momentin* perusteella oleskelulupa myönnettäisiin *1 momentissa* tarkoitetun ulkomaalaisen perheenjäsenelle.

Momentin perusteella maahan muuttavan henkilön (päähakija) ja hänen lapsensa perhesidettä arvioidaisiin sinä ajankohtana, jolloin päähakijalle myönnetään oleskelulupa. Alaikäisenä lapsena pidetään sellaista henkilön huollettavana olevaa lasta, joka ei ole täyttänyt 18 vuotta ennen kuin päähakijalle on myönnetty oleskelulupa. Perheen inkeriläisjäsenen paluumuutto tapahtuu yleensä vuosia oleskeluluvan vireillepanon jälkeen. Oleskelulupaa ei perhesideperusteella myönnettäisi päähakijan lapselle, joka on täyttänyt 18 vuotta ennen kuin päähakijalle on myönnetty oleskelulupa tämän pykälän perusteella.

Pykälän *3 momentin 1 kohdassa* edellytet-

täisiin, että hakija ilmoittautuu Suomen edustustolle paluumuuttajaksi. Suomen Tallinnan suurlähetystön Tarton toimipiste ja Pietarin pääkonsulaatti ovat ylläpitäneet lähialueilla asuvien inkeriläisten paluumuuttojonoa. Ehdotetaan, että paluumuuttojonon ylläpito siirretään Ulkomaalaisvirastossa tehtäväksi. Edustustojen on ilmoitettava välittömästi Ulkomaalaisvirastolle paluumuuttajaksi ilmoitettavien tiedot.

Jonon mukaisessa järjestyksessä hakijalle järjestetään mahdollisuus kielikokeeseen osallistumiseen. Myös työhallinnon edustaja selvittää asumismahdollisuuksia jonotusjärjestyksessä.

Momentin *2 kohdassa* olisi kielitaidon todistamista koskeva säännös. Pykälän *1 momentin 3 kohdassa* tarkoitetulla perusteella oleskelulupaa hakevalta inkerinsuomalaiselta edellytettäisiin hyväksyttävää suoritusta suomen tai ruotsin kielen kokeessa, jonka taso vastaisi yleiseurooppalaisen viitekehysten mukaista A2-tasoa. Kielitaitoa ei voisi pääsääntöisesti osoittaa muulla, esimerkiksi jonkin oppilaitoksen myöntämällä todistuksella. Poikkeaminen voi tapahtua sellaisessa tapauksessa, että paluumuuttovalmennukseen tai kielikokeeseen osallistuminen tai sellaisen järjestäminen ei ole mahdollista esimerkiksi hakijan iän, vammaisuuden tai asuinpaikan vuoksi.

Momentin *3 kohdassa* säädettäisiin pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi, että hakijalla on käytössään asunto Suomessa. Asunto voisi olla työhallinnon edustajan osoittama asunto tai yksityisiltä markkinoilta hankittu omistus- tai vuokra-asunto. Asuntoedellytyksen täyttymisenä huomioidaan myös hakijan mahdollisuus muuttaa pysyvästi Suomessa oleskelevan sukulaisansa luokse.

Pykälän *4 momentin* mukaan *1 momentin 3 kohdassa* tarkoitettu suomalainen syntyperä osoitettaisiin alkuperäisin asiakirjoin tai, jos tämä ei olisi mahdollista, muutoin luotettavalla tavalla. Alkuperäisiä asiakirjoja edellytettäisiin suomalaisen syntyperän osoittamiseksi. Ehdotetun pykälän *1 ja 2 momenttien* osalta Inkerin siirtoväkeen kuuluminen osoitettaisiin kansallisarkistosta saatavalla todistuksella, ja sota-arkisto antaisi todistuksen kuulumisesta Suomen armeijaan toisen maa-

ilmansodan aikana.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että toimeentulovaatimusta ei pykälän tarkoittamissa tilanteissa edellytettäisi.

Lokakuun alusta 2003 voimaan tulevan ulkomaalaislain vastaavan säännöksen toimeenpanon valmistelun aikana on ilmennyt tarve lisätä ulkomaalaislakiin norminantovaltuus 3 momentin 2 kohdassa mainitun kielikokeen perusteisiin liittyen. Sen vuoksi pykälän 6 momenttiin ehdotetaan valtioneuvostolle valtuus antaa asetuksella tarkempia säännöksiä kielikokeen perusteista ja järjestämisestä.

49 §. *Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan myöntäminen ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle.* Pääsääntöisesti ulkomaalaisella tulisi olla oleskelulupa maahan saapuessaan. Matkailutarkoituksessa tai muussa lyhytaikaisessa tarkoituksessa viisumivapaasti tai viisumilla maahan saapunut voisi saada Suomessa oleskeluluvan tässä pykälässä erikseen säädetyissä tapauksissa. Tarkoitus on selkeyttää nykyisen ulkomaalaislain 20 §:n säännöstä. Ehdotetussa säännöksessä edellytetään, että edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla ovat olemassa. Täten esimerkiksi turvatun toimeentulon vaatimus olisi edellytyksenä vastaavissa tapauksissa kuin ulkomailla oleskelulupaa haettaessa. Vastaavasti oleskelulupa olisi tilapäinen tai jatkuva samoilla edellytyksillä kuin myönnettäessä lupa ulkomailla käsin hakeneelle henkilölle.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ilman oleskelulupaa maahan saapuvalla myönnettäisiin määräaikainen oleskelulupa Suomessa, jos ulkomaalainen on ollut Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että lupa olisi jatkuva. Nykyistä säädöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että oleskelulupa myönnettäisiin myös silloin, kun ainakin yksi ulkomaalaisen isovanhemmista on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen. Kohdan tarkoituksena on, että Suomesta lähteneiden siirtolaisten jälkeläisillä, olisi mahdollisuus palata Suomeen. Tarkoituksena sen sijaan ei ole, että Suomen kansalaisuuden saaneen ulkomaalaisen täysikäiset lapset voisivat saada oleskeluluvan

Suomessa tämän poikkeussäännön perusteella, vaan näissä tapauksissa oleskelulupaa tulisi hakea ulkomailla.

Momentin 2 kohta vastaa nykyisen ulkomaalaislain 20 §:n 1 momentin 2 kohdassa olevaa säännöstä. Kohdassa säänneltäisiin mahdollisuudesta myöntää poikkeuksellisesti oleskelulupa Suomessa sellaiselle ulkomaalaiselle, joka ennen Suomeen saapumistaan on asunut yhdessä Suomessa asuvan aviopuolisonsa kanssa. Ennen Suomeen saapumista solmitun avioliiton tulee olla todellinen eikä maahantulosäännösten kiertämistä varten solmittu. Sama koskee avoliittoja. Tämän vuoksi yhdessä asumisen tulisi olla alkanut jo ennen Suomeen saapumista. Jos asumisaika on alle kaksi vuotta, poikkeussäännöstä ei sovelleta ja oleskelulupaa on haettava ulkomailla käsin.

Momentin 3 kohta sisältäisi säännöksen työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä ulkomaalaiselle, joka oleskelee Suomessa ilman voimassa olevaa määräaikaista oleskelulupaa. Kohdan tarkoituksissa tilanteissa olisi kyse esimerkiksi maassa viisumilla tai viisumivapaasti oleskelevasta matkailijasta. Lisäedellytyksenä luvan myöntämiseksi olisi, että työntekijän oleskeluluvan myöntämättä jättäminen Suomesta haettuna olisi ulkomaalaisen tai työnantajan kannalta perusteetonta. Perusteetonta työntekijän oleskeluluvan myöntämättä jättäminen olisi esimerkiksi silloin, kun työ sopimus olisi solmittu ja kyse olisi alasta tai tehtävistä, joiden osalta palvelukseen ottamiseen liittyy soveltuvuusarviointia tai muuta sellaista työnhakijan ja työnantajapuolen henkilökohtaista kanssakäymistä, joka on tarkoituksenmukaisimmin järjestettävissä Suomessa. Tällöin ei olisi syytä edellyttää, että ulkomaalainen poistuisi maasta hakemaan työntekijän oleskelulupaa ulkomailla käsin. Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan osalta perusteetonta luvan myöntämättä jättäminen olisi esimerkiksi silloin, kun elinkeinotoiminnan valmistelut ovat edenneet pitkälle esimerkiksi rahoitusjärjestelyjen, sopimusten ja mahdollisten viranomaispäätösten osalta. Kohtaa ei tulisi soveltaa tilanteeseen, jossa hakija on viisumia hakiessaan ilmoittanut maahantulonsa syyksi muun kuin sen, jonka perusteella hän oleske-

lulupaa hakee. Hallittu maahanmuutto edellyttää, että oleskelulupaa kuitenkin pääsääntöisesti haetaan ulkomailta käsin ja että matkailutarkoituksessa ei voi tulla maahan työtä hakemaan.

Momentin 4 kohdan perusteella oleskelulupa myönnettäisiin tapauskohtaisen harkinnan perusteella, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta esimerkiksi silloin, kun kyse on perheen perustamisesta. Tämän kohdan nojalla voitaisiin myöntää oleskelulupa esimerkiksi avioliiton solmimisen perusteella silloin, kun luvan hakemista kotimaasta pidettäisiin poikkeuksellisesti kohtuuttomana ja olisi ilmeistä, että henkilölle myönnettäisiin oleskelulupa ulkomailta käsin haettuna. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että EU:n oikeus- ja sisäasiain yhteistyössä asiaan on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota siihen, että useissa jäsenvaltioissa maahantulosäännösten kiertämiseksi solmitut avioliitot ovat suurimpia maahanmuuttoon liittyviä ongelmia. EU:n neuvosto on 4 päivänä joulukuuta 1997 antanut päätöslauselman toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi (97/C382/01). Päätöslauselmassa on määritelty seikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että avioliitto on solmittu maahantulosäännösten kiertämiseksi. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi yhteiselämän puuttuminen, avioliiton solmimisesta on maksettu rahaa, puolisoilla ei ole yhteistä kieltä, puoliset antavat ristiriitaisia henkilötietoja toisistaan tai se, että puoliset eivät ole kertaakaan tavanneet ennen avioliittoa.

Muina esimerkkeinä oleskeluluvan myöntämiseksi kohdan nojalla voisivat olla, että hakijalla on yhteinen lapsi Suomessa asuvan henkilön kanssa ja hakija aikoo viettää perhelämää tämän henkilön tai ainakin lapsensa kanssa tai että hakija ei voi lääkärintodistuksen mukaan heikentyneen terveydentilansa vuoksi matkustaa. Terveydelliset syyt oleskeluluvan myöntämisen perusteena ovat yleisesti ongelmallisia. Pelkästään terveydellisistä syistä ei jatkuvia oleskelulupia Suomeen jäämistä varten yleisesti ottaen tulisi myöntää. Voimassa olevan lain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella ulkomaalainen on voinut poikkeuksellisesti saada erityisistä syistä oleskeluluvan terveydenhoitoa varten. Tilapäinen oleskelulupa voitaisiin myöntää edel-

lyttäen, että asianomaisen on korvattava hoidostaan johtuvat yhteiskunnalle tulevat kustannukset ja hänen toimeentulonsa Suomessa oleskelun ajan on turvattu. Jos tilapäistä terveydenhoitoa Suomessa tarvitsevan ulkomaalaisen toimeentulo ei ole turvattu, mutta häntä ei voida poistaa maasta akuutin hoidontarpeen vuoksi, hänelle voitaisiin myöntää tilapäinen oleskelulupa 51 §:n perusteella.

Poikkeuksellisissa tapauksissa voitaisiin kiinnittää huomiota siihen, mitä tarkoitusta varten ulkomaalaiselle on myönnetty Suomeen viisumi. Jos ulkomaalainen on esimerkiksi saanut viisumin osallistuakseen oppilaitoksen pääsykokeisiin, hänelle voitaisiin myöntää oleskelulupa Suomessa opiskelun perusteella, jos muut edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi täytyvät ja kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen olisi kohtuutonta, että ulkomaalaisen olisi palattava kotimaahansa hakemaan oleskelulupaa. Tällainen tilanne olisi kyseessä, jos opiskelut esimerkiksi alkaisivat hyvin pian pääsykokeiden jälkeen.

Jos oleskelulupa myönnetään Suomessa haettuna ulkomaalaiselle perhesiteen, työ- tai opiskelupaikan tai muun vastaavan siteen perusteella, sovellettaisiin ehdotetun pykälän 1 momentin 4 kohdan säännöstä. Kaikki ulkomaalaiset, myös turvapaikanhakijat asetettaisiin tältä osin samaan asemaan. Jos ulkomaalainen on Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsen, oleskelulupa myönnettäisiin 50 §:n perusteella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 1 momentin perusteella myönnettävän oleskeluluvan luonteesta. Oleskelulupa myönnettäisiin tilapäisenä tai jatkuvana samoin perustein kuin vastaava lupa ulkomailta haettuna.

Pykälän 3 momentissa rinnastettaisiin samaa sukupuolta olevien henkilöiden rekisteröity tai muulla tavoin vahvistettu parisuhde avioliittoon oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä harkittaessa. Vastaavasti muunlaisessa virallistamatta jääneessä parisuhteessa elävien henkilöiden osalta edellytettäisiin, että yhteiselämä on kestänyt vähintään kaksi vuotta.

50 §. *Oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle.* Pykälässä säänneltäisiin perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan myöntämisestä Suo-

men kansalaisen perheenjäsenelle. Pykälän *1 momentin* mukaan Suomen kansalaisen perheenjäsen voisi tulla Suomeen hakemaan oleskelulupaa ja oleskelemaan maahan luvan käsittelyn ajaksi. Lupaa voisi hakea myös ulkomailta. Voimassa olevan lain mukaan perheenjäsenen on odotettava lupahakemuksen käsittelyä ulkomailla. Suomen kansalaisen perheenjäsenelle myönnetään lupa, jollei luvan myöntämistä vastaan ole yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tai kansanterveyteen perustuvia syitä. Toimeentulovaatimusta oleskeluluvan myöntämiseksi ei olisi.

Pääsäännöksi käytännössä on tarkoitettu muodostuvaksi luvan hakeminen Suomessa. Koska tietyissä tilanteissa maahan saapuminen edellyttää viisumin saamista, on säännöksessä tehty mahdolliseksi oleskelulupahakemuksen jättäminen ulkomailla, siltä varalta, että viisumia ei jostain syystä myönnettäisikään. Näin ulkomailla oleva hakija voisi saada hakemuksen vireille ja siten myös muutoksenhaun piiriin, jos päätös hakemukseen on kielteinen.

Pykälän *2 momentti* koskee tilannetta, jossa perheenjäsen on unionin kansalainen tai tähän rinnastettava. Perheenjäsenen maahantuloon sovelletaan siinä tapauksessa ehdotetun 10 luvun säännöksiä. Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeus rekisteröitäisiin niin kuin siitä on 10 luvussa säädetty.

Pykälän *3 momentissa* olisi säännös oleskeluluvan myöntämisestä Suomessa asuvan Suomen kansalaisen muulle omaiselle. Edellä 1 momentin perheenjäsenestä poiketen muu omainen ei voisi tulla hakemaan lupaa Suomesta käsin, vaan hänen olisi odotettava hakemuksen käsittelyn ajan ulkomailla.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin, että toimeentulovaatimusta ei säännöksessä tarkoitetuissa tapauksissa olisi. Jos perheenjäsen on unionin kansalainen tai häneen rinnastettava tämä merkitsee poikkeusta verrattuna muiden unionin kansalaisten perheenjäseniin, joihin toimeentulovaatimusta 10 luvun perusteella sovelletaan.

51 §. *Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi.* Pykälässä säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisestä Suomessa olevalle ulkomaalaiselle tilanteessa, jossa perusteita oleskeluluvan myöntämiseksi ei varsinaisesti olisi, mutta henkilöä ei

kuitenkaan tilapäisesti voitaisi poistaa maasta joko maasta poistamiseen liittyvien tosiasiallisten syiden vuoksi tai henkilön itsensä olosuhteisiin liittyvien inhimillisten syiden vuoksi. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi se, että liikenneyhteydet kyseiseen valtioon puuttuvat, hän ei voi saada tarvittavia matkustusasiakirjoja tai valtion viranomaiset muutoin suhtautuvat kielteisesti henkilön vastaanottamiseen.

Soveltamiskäytännössä on syntynyt tilanteita, joissa olisi tarvetta myöntää oleskelulupia henkilöille, joiden maasta poistaminen ei ole mahdollista. Soveltamiskäytännössä tällaisille ulkomaalaisille on myönnetty oleskelulupia ulkomaalaislain 20 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla sillä perusteella, että luvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi säännös, joka mahdollistaisi oleskeluluvan myöntämisen tilanteissa, joissa henkilön maasta poistaminen ei tosiasiaa olisi mahdollista. Nykyisen ulkomaalaisasetuksen liitteenä 1 olevan statusluokituksen kohta D.1 sisältää tilanteet, joissa oleskelulupa on myönnetty kohtuussyystä, koska henkilöä ei ole voitu käännäyttää koti- tai oleskeluvaltionsa tilanteen johdosta taikka siitä syystä, että kyseessä olevan valtion viranomaiset suhtautuvat kielteisesti henkilön vastaanottamiseen.

Pykälän *1 momentin* tarkoittamissa tilanteissa henkilön kotimaahan palaamiselle olisi tilapäinen terveydellinen syy tai niin sanottu tekninen este. Liikenneyhteyksien puuttuminen Suomesta kotimaahan, tarvittavan matkustusasiakirjan puuttuminen tai muu vastaavanlainen tekijä voi johtaa siihen, että ulkomaalaista ei tosiasiaa voida pakkokeinoin poistaa Suomesta. Tällaisessakin tilanteessa asianomainen saattaisi itse vapaaehtoisesti voida matkustaa kotimaahansa, mutta jos hän ei siihen suostu, palauttaminen pakkokeinoin poliisiin saattamana ei olisi mahdollista. Näissä tilanteissa on käytännössä lähes aina ollut kyseessä kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija, mutta periaatteessa näin ei tarvitsisi olla.

Turvapaikanhakijoita tuottavat maat ovat useimmiten myös maita, joihin on huonot liikenneyhteydet ja jotka suhtautuvat kielteisesti tai välttelevästi pyrkimyksiin omien kansalaisten palauttamiseksi. Omien kansalaisten

paluuta on mahdollista hankaloittaa esimerkiksi myös siten, että ei vastata hakemukseen saada matkustusasiakirja tai muulla tavalla tavalla. Valtio voi myös olla niin sekasortoisessa tilanteessa, ettei asiakirjojen saaminen ole mahdollista.

Ulkomaalaiselle myönnettäisiin tilapäinen määräaikainen oleskelulupa siksi ajaksi, kun tilapäinen este on poistunut. Tilapäisyys voisi jatkua korkeintaan kaksi vuotta, minkä jälkeen olisi myönnettävä jatkuva oleskelulupa, jos maasta poistaminen ei edelleenkaan olisi mahdollista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä toimeentulon turvaamista.

Pykälän 3 momentin mukaan jos ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa 1 momentin perusteella, hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen ei myönnettäisi oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Koska pykälässä tarkoitettu oleskeluluvalla tapahtuva oleskelu on luonteeltaan tilapäistä ja mahdollisesti hyvin lyhytaikaista, ei olisi perusteltua, että ulkomaalaisen perheenjäsenille myönnettäisiin oleskelulupa Suomeen.

52 §. *Oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä.* Toukokuun 1 päivänä 1999 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (537/1999) suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan sisältöä laajennettiin ja samalla poistettiin mahdollisuus myöntää oleskelulupa painavasta humanitaarisesta syystä. Soveltamiskäytännössä oleskelulupia painavasta humanitaarisesta syystä myönnettiin tapauksissa, joissa oli inhimillisiä syitä olla poistamatta henkilö maasta esimerkiksi pitkää lupakäsittelystä seuranneen pitkän maassa oleskelun vuoksi. Tämä uusi määrittely osoittautui erityisesti maahanmuuttajien kotoutumisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) soveltamisen kannalta ongelmalliseksi.

Pykälässä säädettäisiin tilanteesta, jossa oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hakijan terveydentilan, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi. Perusteet oleskeluluvan saamiseksi voisivat koskea vain Suomeen jo tullutta ulkomaalaista. Säännös koski usein turvapaikanhakijaa, jolle ei myön-

nettäisi oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, mutta kuitenkin inhimillisesti ajatellen ei voitaisi edellyttää hänen palaavan kotimaahansa.

Oleskeluluvan myöntämisen perusteena terveydentilan vuoksi tässä pykälässä tarkoitetuissa tapauksissa voisi olla se, että ulkomaalaisen olisi mahdotonta saada välttämätöntä hoitoa kotimaassa. Hoidon tason tai saatavuuden täytyisi haitata vakavasti terveyttä. Edellytyksenä olisi, että olosuhteet alkuperämaassa olisivat kokonaisuudessaan paluun jälkeen sellaiset, että palaaminen lyhentäisi elinaikaa tai aiheuttaisi huomattavaa ruumiillista tai henkistä kärsimystä. Se, että terveydenhoidon saaminen jossain maassa on kallista ja ulkomaalainen on varaton, ei riittäisi oleskeluluvan myöntämiseen. Yksittäisessä tapauksessa täytyisi lisäksi olla muita seikkoja, jotka tekevät kotimaahan palaamisen inhimillisesti katsoen poissuljetuksi vaihtoehdoksi. Kyseessä voisi olla esimerkiksi haavoittuvassa asemassa oleva lapsi, vanhus tai yksinhuoltaja ja kyseessä oleva maa olisi sellainen, että pitkähkön Suomessa oleskelun jälkeen ei voitaisi vaatia kotimaahan palamista kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomiioon ottaen.

Pykälän soveltaminen tapauksissa, joissa oleskeluluvan myöntämisperusteena ovat hakijan Suomeen syntyneet siteet, olisi poikkeuksellista. Jos oleskelulupa myönnetään Suomessa haettuna ulkomaalaiselle perhesiteen, työ- tai opiskelupaikan tai muun vastaavan siteen perusteella, sovellettaisiin 49 §:n 1 momentin 4 kohdan säännöstä eikä ehdotettua pykälää. Kaikki ulkomaalaiset, myös turvapaikanhakijat asetettaisiin tältä osin samaan asemaan. Tarkoitus ei ole, että tämän pykälän soveltamisella voidaan ohittaa perhesiteen, opiskelun tai työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien säädetyt edellytykset.

Tämän pykälän perusteella oleskelulupa myönnettäisiin myös esimerkiksi sellaiselle ulkomaalaiselle, jolle ei ole Suomessa syntynyt 49 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja siteitä, mutta joka siitä huolimatta on siinä määrin perehtynyt suomen tai ruotsin kieleen, suomalaiseen kulttuuriin ja elämänmuotoon, että hänen sopeutumisensa takaisin kotimaahan olisi kotimaan olosuhteet tai hänen

haavoittuva asemansa huomioon ottaen ongelmallista, vaikka hän suuremman osan elämästään onkin viettänyt alkuperämaassa. Erityisesti lapset ja nuoret ovat usein tällaisessa tilanteessa, vaikka lasten kohdalla toisaalta voidaan olosuhteista riippuen katsoa myös, että he usein aikuisia helpommin sopeutuvat uusiin olosuhteisiin.

Pelkästään kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen pitkä odotusaika ei voi olla peruste saada oleskelulupa. Kuitenkin erityisesti lapsiperheiden usean vuoden maassa oleskelu ensimmäistä päätöstä odottaen voisi olla perusteena oleskeluluvan myöntämiselle. Tosin tällaisen tilanteen tulisi olla hyvin poikkeuksellinen, sillä kaikkien lapsiperheiden hakemukset tulisi kaikissa viranomaisissa asettaa etusijalle hakemusten käsittelyssä. Lapsiperheiden ohella on ajateltavissa, että muunlaisen haavoittuvassa asemassa olevan ulkomaalaisen kyseessä ollessa pitkä maassa odottaminen voisi hyvin poikkeuksellisesti johtaa oleskeluluvan myöntämiseen.

Erityisesti yksin tulleelle alaikäiselle lapselle, joka ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, mutta jonka vanhempien kerrotaan kuolleen tai heidän olinpaikastaan ei ole tietoa, voitaisiin myöntää oleskelulupa ehdotetun säännöksen perusteella yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan mukaan lapsia koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 10 artikla edellyttää lisäksi, että käsiteltäessä lasta koskevia perheen yhdistämisasiota, hakemukset on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Myönnettäessä oleskelulupia ehdotetun säännöksen perusteella on otettava huomioon, että lapsia ei käytetä hyväksi maahantulotarkoituksessa.

Jos vanhempien olinpaikka selviää ja lapsen paluu voi tapahtua turvallisesti, perheen yhdistäminen tapahtuisi siellä, missä vanhemmat oleskelevat. Perheen yhdistäminen voisi tapahtua myös Suomessa, jos se on lapsen edun mukaista. Tällöin on otettava huomioon Suomessa oleskelun pituus, Suomessa aloitettu koulunkäynti tai muu seikka, joka puoltaisi perheen yhdistämistä Suomessa.

Oleskeluluvan myöntäminen lapsiperheille pitkän maassa oleskelun perusteella ei kui-

tenkaan tulisi kyseeseen tilanteessa, jossa maassa oleskelu on perustunut erikseen laissa säädettyyn tilapäisen suojelun menettelyyn. Tällöin asianomaiset tietävät jo alkuvaiheesta lähtien oleskelun olevan tilapäistä. Tilapäisen suojelun direktiivin 23 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat sallia, että perheet, joiden alaikäiset lapset käyvät koulua, voivat jäädä jäsenvaltioon meneillään olevan lukukauden loppuun saakka. Suomessa lukukauden mittainen aika kuluu jo mahdollisen turvapaikka- ja maasta poistamispäätöksen odotteluun, joten tämä direktiivin säännös ei edellytä erityisiä säännöksiä lakiin. Tilapäisen suojelu voi direktiivin mukaan kestää enimmillään kolme vuotta, joten tilapäisen suojelun tilanteissa EU:ssa edellytetään ulkomaalaisten palaavan kotimaahan nykyistä suomalaista soveltamiskäytäntöä huomattavasti pidempienkin aikojen jälkeen.

Pykälän 2 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen ei edellyttäisi toimeentulon turvaamista. Pykälän 3 momentti sisältäisi perheenjäsenien osalta viittauksen 47 §:n 3 momenttiin. Oleskelulupa 1 momentin perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön perheenjäsenelle myönnettäisiin 47 §:n 3 momentin perusteella ja luvan myöntäminen edellyttäisi toimeentulon turvaamista.

53 §. *Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus.* Pykälän 1 momentin mukaan ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnettäisiin pääsääntöisesti yhdeksi vuodeksi. Ulkomaalaisen passin voimassaoloajan päättyminen alle vuoden kuluttua oleskeluluvan myöntämispäivästä aiheuttaisi sen, että oleskelulupaa ei voitaisi myöntää vuodeksi, koska oleskeluluvan voimassaolo edellyttää matkustusasiakirjan voimassaoloa. Nykyisen ulkomaalaislain sanamuoto, jonka mukaan määräaikainen oleskelulupa myönnetään vähintään yhdeksi vuodeksi, jollei ulkomaalaisen maassa oleskelun tarkoituksesta muuta johdu tai jollei ulkomaalainen hae oleskelulupaa lyhyemmäksi ajaksi, ei ole osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi. Soveltamiskäytännössä oleskeluluvan myöntäminen yhdeksi vuodeksi on muodostunut pääsäännöksi.

Vastaavasti ulkomaalaiselle, jonka oleskelun peruste on hänen Suomessa asuvan perheenjäsenensä maassa oleskelu, oleskelulupa

myönnettäisiin Suomessa asuvan perheenjäsenen oleskeluluvan mukaisesti. Jos oleskelulupahakemukset on jätetty eri aikaan, ei oleskelulupaa välttämättä myönnettäisi vuodeksi. Perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan pituudesta ehdotetaan säädettäväksi pykälän 2 momentissa.

Pykälän 3 momentin perusteella oleskelulupa voitaisiin myöntää alle vuodeksi niissä tapauksissa, joissa ulkomaalainen hakee oleskelulupaa vuotta lyhyemmäksi ajaksi tai hänen oleskelunsa Suomessa on tilapäistä ja oleskelun pituus on selkeästi todettavissa, kuten tilapäisissä työsuhteissa. Tämän lainkohdan perusteella oleskelulupa voitaisiin myöntää vuotta lyhyemmäksi ajaksi myös tiettyä oikeustointa, kuten avioliiton solmimista, oikeudenkäyntiä tai työtehtävää varten. Tiettyissä tapauksissa myös kansainvälisten järjestöjen kautta Suomesta lääketieteellistä hoitoa hakeville ulkomaalaisille voitaisiin myöntää tilapäinen oleskelulupa.

Oleskelun pituus alkamis- ja päättymisajankohtineen saattaisi toisaalta olla selkeästi todettavissa myös ulkomaalaisen hakijassa oleskelulupaa yli vuoden ajaksi. Oleskelulupa olisi mahdollista myöntää poikkeuksellisesti yli vuodeksi esimerkiksi lähetetylle työntekijälle tietyn pituisista Suomessa tapahtuvaa harjoittelujaksoa varten tai tiettyä määräaikaista työtehtävää varten. Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa voitaisiin pisinmillään myöntää kahdeksi vuodeksi. Edellytyksenä olisi kuitenkin aina, että oleskelun perusteen päättymisajankohta on tiedossa lupaa myönnettäessä.

Ulkomaalaislain 16 §:n mukaan ulkomaalaiselle, joka on ollut Suomen kansalainen tai jonka vanhemmista ainakin toinen on tai on ollut Suomen kansalainen, määräaikainen oleskelulupa myönnettäisiin kahdeksi vuodeksi. Poikkeussäännöksen säilyttäminen mainitun henkilöryhmän osalta on tarkoituksenmukaista. Oleskeluluvan pituus ehdotetaan nostettavaksi pykälän 4 momentissa neljään vuoteen sekä momenttia laajennettavaksi koskemaan myös ulkomaalaista, jonka isovanhemmista ainakin yksi on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen.

Pykälän 5 momentin perusteella vieraan valtion diplomaatti- tai konsuliedustuston henkilökuntaan kuuluvalla tai hänen perheen-

jäsenelleen oleskelulupa voitaisiin myöntää koko ilmoitetun toimikauden pituiseksi ajaksi. Tämä on ollut vallitseva käytäntö.

Edellytykset jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi

54 §. *Jatkoluvan myöntäminen.* Nykyisessä ulkomaalaislaissa ei ole säännöksiä määräaikaisen jatkoluvan myöntämisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan uusi määräaikainen oleskelulupa tulisi myöntää aina silloin, kun ulkomaalaisen oleskelun peruste on edelleen olemassa. Jatkolupa myönnettäisiin tilapäisenä määräaikaisena oleskelulupana silloin, kun aikaisempi oleskelulupa on ollut tilapäinen. Vastaavasti jatkuvan määräaikaisen oleskeluluvan jatkolupa myönnettäisiin jatkuvana. Jos ulkomaalaisen maassaolon peruste olisi muuttunut, voitaisiin Suomessa luvallisesti oleskelevan henkilön jatkolupa myöntää uuden perusteen mukaisesti joko tilapäisenä tai jatkuvana riippumatta siitä, mikä on ollut aikaisemman oleskeluluvan peruste. On huomattava, että yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi on otettava huomioon myös jatkolupaa myönnettäessä. Näitä ovat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, kansanterveyden ja Suomen kansainvälisten suhteiden vaarantuminen sekä maahan-tulosäännösten kiertäminen (36 §).

Harkittaessa opiskelijalle myönnettävää jatkolupaa on myös kiinnitettävä huomiota opintojen edistymiseen ja opintosuorituksiin. Luvan myöntämiseen ei riittäisi pelkästään se, että hakija on oppilaitoksessa kirjoilla. Jos opintosuorituksia ei ole tai ne ovat hyvin vähäisiä, jatkolupa voidaan jättää myöntämättäkin. Kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet on otettava lupaharkinnassa huomioon. Toisaalta jos opiskelija ei olisi menestynyt opinnoissaan, mutta saisi työpaikan, hänelle voitaisiin myöntää työntekijän oleskelulupa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin jatkoluvan myöntämisestä kansainvälisen suojelun perusteella. Jäljempänä 117 §:ssä ehdotetaan, että poliisi myöntäisi jatkoluvan kansainvälisen suojelun perusteella. Sen sijaan jos poliisi arvioisi, että luvan myöntämisen edellytyksiä ei enää ole olemassa, poliisin olisi siirrettävä asia Ulkomaalaisviraston ratkais-

tavaksi.

Nykyisen ulkomaalaisasetuksen liitteenä olevan statusluokituksen mukaan työntekijälle sekä elinkeinon- ja ammatinharjoittajalle, joka on oleskellut maassa yhtäjaksoisesti tilapäisluonteisella oleskeluluvalla kaksi vuotta, myönnetään elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen taikka työnteon edelleen jatkueksa jatkuva määräaikainen oleskelulupa. Säännös ehdotetaan kirjattavaksi lakiin. Pykälän 3 momentissa viitattaisiin 45 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään tilapäisen oleskeluluvan myöntämisestä työntekoa tai elinkeinonharjoittamista varten. Yhtäjaksoisella oleskelulla tarkoitettaisiin tosiasiallista asumista Suomessa. Normaali matkailu kotimaahan tai lyhyet työkomennukset ulkomaille eivät katkaisisi yhtäjaksoista maassa oleskelua.

Nykyisen ulkomaalaisasetuksen liitteenä olevan statusluokituksen mukaan ulkomaalaiselle voidaan kahden vuoden yhtäjaksoisen tilapäisluonteisella oleskeluluvalla tapahtuneen maassa oleskelun jälkeen myöntää pysyväisluonteinen oleskelulupa silloin, kun edellinen oleskelulupa on myönnetty kohtuusyystä, koska häntä ei voida tilapäisesti henkilöön liittyvistä syistä käännättää tai karkottaa koti- tai oleskeluvaltioon taikka siitä syystä, että kyseessä olevan valtion viranomaiset suhtautuvat kielteisesti henkilön vastaanottamiseen. Edellytyksenä jatkuvuolunontaisen jatkoluvan myöntämiselle on, että palauttamisen estävä tilanne edelleen jatkuu. Vastaava säännös ehdotetaan kirjattavaksi pykälän 4 momenttiin siten, että siinä viitataan 51 §:ään, jossa säädetään oleskeluluvan myöntämisestä maasta poistamisen estymisen vuoksi.

Jatkoluvan myöntäminen olisi 5 momentin perusteella mahdollista myös niissä tapauksissa, joissa ulkomaalainen hakee oleskelulupaa uudella perusteella. Tällöin asia ratkaistaisiin aivan kuin ulkomaalainen hakisi ensimmäistä oleskelulupaa. Koska ulkomaalainen on oleskellut laillisesti oleskeluluvalla Suomessa uuden perusteen syntyessä, hänen ei edellytettäisi poistuvan maasta ja jättävän hakemuksensa ulkomailla Suomen edustustoon, vaan hän voisi jättää hakemuksen kihlakunnan poliisilaitoksella ja jäädä Suomeen odottamaan hakemuksen ratkaisua.

Pykälän 5 momentin perusteella voitaisiin myöntää myös työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupa ulkomaalaiselle, jolla on voimassa oleva määräaikainen oleskelulupa. Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvat voitaisiin myöntää samoin edellytyksin kuin ennen maahan saapumista. Momentissa tarkoitetuissa tilanteissa olisi kyse esimerkiksi opiskelijasta, joka hakee työntekijän oleskelulupaa kokoaikaiseen työhön tai tilapäisellä työntekijän oleskeluluvalla työskentelevän henkilön perheenjäsenestä. Koska esitykseen sisältyy työnteko-oikeuden säätäminen monille jo maassa oleskeleville ulkomaalaisryhmille, säännös tulisi sovellettavaksi suhteellisen harvoin.

Pykälän 5 momentissa olisi lisäksi säännös, jonka perusteella jatkolupa voitaisiin myöntää ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan perhesiteen perusteella, mutta perheside on katkennut.

55 §. *Jatkoluvan pituus.* Pykälässä säädettäisiin uuden määräaikaisen oleskeluluvan pituudesta. Jatkolupa voitaisiin pykälän 1 momentin myöntää enintään kolmeksi vuodeksi. Tarkoituksena olisi, että toinen jatkuva oleskelulupa myönnettäisiin yleensä siihen ajankohtaan saakka, että ulkomaalaisen olisi mahdollista saada pysyvä oleskelulupa. Kun pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen edellytettävää oleskeluaikaa ehdotetaan nostettavaksi neljään vuoteen, viranomaisvoimavarojen kannalta ei olisi tarkoituksenmukaista, että poliisi myöntäisi luvan uudelleen aina vuoden välein. Tilapäinen oleskelulupa voitaisiin myöntää yhdeksi vuodeksi, sillä kahden vuoden oleskelun jälkeen tulisi harkittavaksi luvan muuttaminen jatkuvaksi.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kun on kysymys tilapäisen oleskeluluvan muuttamisesta jatkuvaksi, luvan pituuteen sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen oleskeluluvan pituutta koskevaa säännöstä. Näin ollen tilapäisesti oleskelleelle ulkomaalaiselle ei myönnettäisi heti pidempää jatkuvaa lupaa, vaan lupaviranomainen voisi vuoden oleskelun jälkeen tarkistaa vielä oleskelun jatkuvuuden. Seuraava jatkolupa voisi sitten olla pidempi.

Pykälän 3 momentin säännös sitoisi perheenjäsenen oleskeluluvan pituuden päähaki-
jan luvan pituuteen.

56 §. *Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen.* Pysyvän oleskeluluvan yleiset myöntämisedellytykset ehdotetaan säänneltäväksi selkeästi laissa. Pysyvän oleskeluluvan myöntämisedellytyksenä oleva kahden vuoden yhtäjaksoinen laillinen oleskelu Suomessa ehdotetaan nostettavaksi neljään vuoteen. Suomessa asumisaikavaatimus on melko lyhyt verrattuna moniin muihin EU:n jäsenvaltioihin. Säännösten harmonisoinnin vuoksi asumisaikaa ehdotetaan nostettavaksi.

Pykälän 1 momentin mukaan pysyvä oleskelulupa myönnettäisiin, kun ulkomaalainen on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa neljä vuotta edellyttäen, että edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa ovat pysyvän luvan myöntämishetkellä edelleen olemassa. Ne edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa, voivat Suomessa oleskelun aikana muuttua. Jotta ulkomaalaiselle voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa, edellytetään kuitenkin, että oleskelun peruste on viimeiset neljä vuotta ollut ja on edelleen sellainen, että sillä perusteella myönnetään jatkuva lupa. Ulkomaalaiselle on esimerkiksi voitu myöntää ensimmäinen jatkuvaluonteinen oleskelulupa työnteon perusteella ja hän on sittemmin avioitunut ja saanut määräaikaisen jatkuvaluonteisen jatkoluvan sillä perusteella.

Oleskelun yhtäjaksoisuudella tarkoitetaan sitä, että hakijalla tulisi hakemuksen jättöhetkellä olla voimassaoleva oleskelulupa (status A) ja oleskeluluvat olisivat ratkaisuhetkellä olleet yhtäjaksoisesti vähintään neljä vuotta voimassa. Yhtäjaksoista oleskelua eivät katkaisisi tavanomaiset loma- ja muut matkat tai poissaolot. Poissaolon aiheutuminen siitä, että ulkomaalainen työskentelee ulkomailla olevassa työkohteessa suomalaisen työnantajan lähettämänä ei katkaisisi yhtäjaksoista oleskelua, jos henkilö katsotaan kotikuntalain ja asumiseen perustuvaa sosiaaliturvaa koskevan lain mukaan Suomessa asuvaksi. Yhtäjaksoisen luvallisen oleskelun ei myöskään katsottaisi katkenneen niissä tapauksissa, joissa luvan voimassaoloaikana ei ole jätetty uutta lupahakemusta, mutta lupahakemus on muutoin jätetty välittömästi luvan päättymisen jälkeen.

Yhtäjaksoista oleskelua ei myöskään kat-

kaisisi tilanne, jossa jatkolupa on jätetty myöntämättä, mutta hallintotuomioistuin on valituksen seurauksena palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi ja lupa on sen jälkeen myönnetty. Ilman lupaa muutoksenhaun aikana oleskeltu aika laskettaisiin yhtäjaksoiseen lailliseen oleskeluun.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, miten pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen edellytettävä asumisaika lasketaan. Pääsääntöisesti ulkomaalaisen on haettava määräaikainen oleskelulupa ennen Suomeen tuloa. Neljän vuoden määräaika laskettaisiin tällöin maahantulopäivästä. Jos ulkomaalaiselle olisi myönnetty jatkuvaluonteinen oleskelulupa hänen oleskellessaan Suomessa, kolmen vuoden määräaika laskettaisiin luvan alkamispäivästä. Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi, että ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään puolet siitä ajasta, jonka oleskelulupa on ollut voimassa.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen kohdalla neljän vuoden määräaika laskettaisiin maahantulopäivästä.

57 §. *Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteet.* Esteet pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi ehdotetaan säänneltäväksi yksityiskohtaisesti laissa. Pykälän lähtökohdaksi olisi, että rikoksen moitittavuus ilmenee lähtökohdaisesti siitä laissa säädetyistä rangaistuksesta.

Pykälän 1 momentin mukaan pysyvää oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos ulkomaalainen olisi todettu syyllistyneen rikokseen tai hän olisi syylliseksi epäiltynä rikoksesta, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta. Vireillä oleva rikosasia olisi este pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi niin kauan, kunnes poliisi on esitutkintalain (449/1987) mukaan päättänyt olla saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi, syyttäjä on oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaan tehnyt päätöksen syyttämättä jättämisestä tai tuomioistuin on oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaisesti hylännyt syytteen tai rikoslain perusteella jättänyt ulkomaalaisen rangaistukseen tuomitsematta.

Ulkomaalaisen syyllistyminen esimerkiksi varkauteen tai liikenteen vaarantamiseen olisi este pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi. Sen sijaan syyllistyminen näpistykseen tai

liikenne rikkomukseen ei olisi tällainen este. Jos ulkomaalainen olisi toistuvasti tuomittu rangaistukseen rikoksesta, rikostunnusmerkistössä määritellyillä rangaistuslajilla ei olisi merkitystä. Kummassakaan tapauksessa ei olisi merkitystä sillä, onko rangaistus tuomittu tuomioistuinkäsittelyssä vai rangaistusvaatimusmenettelyssä.

Momentin 3 ja 4 kohdan soveltaminen edellyttäisi toistuvuutta. Samasta teosta johdettavat useat rikosepäilyt eivät sinänsä olisi esteenä pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle.

Pykälän 2 momentin mukaan sen toteamiseksi, että ulkomaalainen on 1 momentin mukaisesti syyllistynyt rikokseen tai rikoksiin, päätöksen ei tarvitse olla lainvoimainen. Lisäksi harkittaessa oleskeluluvan myöntämisen esteitä olisi aina otettava huomioon rikollisen teon laatu ja vakavuus.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, milloin pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteet poistuvat. Jos ulkomaalainen olisi tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, pysyvä oleskelulupa voitaisiin myöntää kolmen vuoden kuluttua siitä, kun rangaistus on kokonaan suoritettu. Ne periaatteet, joiden mukaan rangaistus on kokonaan suoritettu ilmenevät rangaistusten suorittamista koskevasta lainsäädännöstä. Esimerkiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain (39/1889) 17 §:n perusteella vanki on täydellisesti kärsinyt rangaistuksensa, kun ehdollaisen vapauden koeaika on päättynyt.

Sakon muuntorangaistusta ei tässä laissa rinnastettaisi suoranaisesti ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Muuntorangaistuksen taustalla oleva rikollinen teko saattaisi olla ehdolliseen vankeuteen johtavaa tekoa lievempi, sillä muunnon perusteena on yleensä henkilön varattomuus.

Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdolliseen vankeuteen, pysyvä oleskelulupa voitaisiin myöntää kahden vuoden kuluttua rangaistukseen liittyvän koeajan päätyttyä.

Muissa tapauksissa pysyvä oleskelulupa voitaisiin myöntää, kun rikoksen tekopäivästä olisi kulunut yli kaksi vuotta.

Oleskeluluvan peruuttaminen ja raukeaminen

58 §. *Oleskeluluvan peruuttaminen.* Nykyi-

sen lain mukaan oleskelulupa raukeaa automaattisesti, kun ulkomaalainen on ilmoittanut muuttavansa pois maasta tai on oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta maan ulkopuolella. Pykälän 1 momentin mukaan mainituissa tapauksissa oleskelulupa peruutettaisiin.

Voimassa olevan lain ongelmana on se, että raukeaminen tapahtuu ilman hallintopäätöstä ja sen vuoksi on vaikea hahmottaa, milloin raukeaminen on tapahtunut. Lupa on voinut raueta, mutta kuitenkin esimerkiksi ulkomalaisrekisterin mukaan lupa voi olla voimassa. Olisi selkeämpää, että viranomaisessa tilanteessa tekisi päätöksen luvan peruuttamisesta. Vallitsevan käytännön mukaan ennen oleskeluluvan peruuttamis päätöksen tekemistä luvan haltijalle on varattava tilaisuus antaa selityksensä mahdollisesta peruuttamisesta ja asian ratkaisuun vaikuttavista muista selvityksistä. Kun peruuttaminen tapahtuu esimerkiksi pitkäaikaisen ulkomailla oleskelun vuoksi maasta muuttamisen vuoksi, luvan haltijan kuuleminen ei voi olla peruuttamisen edellytyksenä, jos häntä ei tavoiteta. Hakijan kuulemisen tarvetta ei tulisi ratkaista se, minkä nimisessä menettelyssä luvan voimassaolo päättyy.

Pykälän 2 momentin mukaan ulkomaalaisella olisi kuitenkin mahdollisuus säilyttää oleskelulupansa Suomessa tekemällä hakemuksen siitä, että oleskelulupaa ei ulkomailla oleskelun takia peruuteta. Hakemuksessa olisi esitettävä hyväksyttävä syy poissaololle ja hakemus olisi tehtävä ennen kuin maasta poissaolo on kestänyt kaksi vuotta. Jos Ulkomaalaisvirasto päättäisi, että oleskelulupaa ei peruuteta, päätöksestä tulisi ilmetä määräaika, jonka kuluessa toimenpiteisiin luvan peruuttamiseksi ei ryhdytä.

Pykälän 3 momentti vastaisi nykyisen ulkomaalaislain 21 §:n 1 momentin säännöstä. Pykälän lähtökohtana on, että silloin kun ulkomaalainen on saanut oleskeluluvan viranomaisia erehdyttämällä, oleskelulupa voitaisiin peruuttaa. Oleskelulupa voitaisiin peruuttaa, jos esimerkiksi opiskelija ei opiskele tai perheenjäsen on muuttanut pois Suomesta taikka perheyhteyttä ei enää ole. Peruuttamismahdollisuus tulee olla, jos hakijan ilmoittamat seikat eivät vastaa todellisuutta, koska määräaikainen oleskelulupa voidaan pisimmillään myöntää kerralla kolmeksi

vuodeksi.

Uuden ehdotetun *4 momentin* lähtökohtana olisi, että silloin kun olosuhteiden muutos ei johdu hakijasta, oleskelulupaa ei voitaisi peruuttaa enää, kun hän on asettunut Suomeen. Lupa voitaisiin peruuttaa, jos ulkomaalainen on oleskellut maassa vasta lyhyen ajan. Lakiin ei ehdoteta mitään kiinteää aikarajaa, vaan harkinta olisi tapauskohtaista. Laissa mainittu lyhyt aika voisi olla joistain viikoista joihinkin kuukausiin.

Pykälän *5 momentissa* ehdotetaan, että määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa myös silloin, kun toinen Schengen-valtio on päättänyt karkottaa ulkomaalaisen. Tässä tapauksessa karkotusperusteen tulee olla jokin alla mainituista seikoista: Ulkomaalainen on tuomittu rangaistukseen rikoksesta, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta, taikka hänet on tuomittu rangaistukseen useista tai toistuvista rikoksista, joista on säädetty rangaistukseksi vankeutta. Kyseessä oleva henkilö on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle tai hän on ryhtynyt taikka hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa ryhtyvän Schengen-valtion kansallista turvallisuutta tai Schengen-valtion suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan.

59 §. Oleskeluluvan raukeaminen. Nykyisen lain mukaan oleskelulupa raukeaa automaattisesti, kun ulkomaalainen on ilmoittanut muuttavansa pois maasta tai hän on oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta maan ulkopuolella. Ehdotetaan, että mainitut raukeamisperusteet siirretään oleskeluluvan peruuttamisperusteiksi. Raukeamisen piiriin jäisivät edelleen tilanteet, joissa ulkomaalainen poistetaan maasta viranomaisen päätöksellä tai kun ulkomaalainen saa Suomen kansalaisuuden.

Raukeamisesta ei tehtäisi varsinaista hallintopäätöstä, vaan sen toteamiseksi riittäisi merkinnän tekeminen ulkomaalaisrekisteriin. Oleskeluluvan peruuttamisen ja raukeamisen erona olisi se, että raukeaminen tapahtuu itsestään ja peruuttamisesta on tehtävä viranomaispäätös. Pykälän *2 momentissa* säädetäisiin merkinnän tekemisestä ulkomaalaisrekisteriin.

Lupamenettely ja toimivaltaiset viranomaiset

60 §. Oleskeluluvan hakeminen. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin hallitun maahanmuuton periaatteen mukaan, että pääsääntöisesti ensimmäistä oleskelulupaa olisi haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista ja siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Hakemus jätettäisiin Suomen edustustoon.

Jos hakija asuu tai oleskelee valtiossa, jossa Suomella ei ole lainkaan edustustoa, eikä toisen Pohjoismaan tai EU:n jäsenvaltion edustustoa taikka maa ei ole kiertävän suurlähettilään toimipiiriä, hakemus voidaan jättää siihen edustustoon, jonka tehtäväksi ulkoasiainministeriö on tämän palvelun määrännyt.

Pykälän *2 momentissa* olisi lueteltu tilanteet, joissa oleskelulupa voitaisiin myöntää Suomessa haettuna. Jos oleskelulupaa haetaan Suomessa, hakemus jätetään kihlakunnan poliisilaitokselle.

Lupamenettelyn alkuperäisenä tarkoituksena oli mahdollistaa luvan hakeminen siitä kolmannesta maasta, jossa henkilö myös oleskelee oleskeluluvalla. Tuolloin ulkomaalaisella on mahdollisuus odottaa oleskelulupahakemuksen käsittelyä ja hänellä on esimerkiksi paremmat mahdollisuudet hankkia tarvittavat viranomais selvitykset oleskelulupahakemusta varten, koska hänet on yleensä sekä myönnetyn oleskeluluvan että asumisen perusteella rekisteröity oleskelumaassa. Sen määrittely, milloin henkilö oleskelee kolmannessa maassa oleskeluluvalla ei ole kuitenkaan yksiselitteistä. Eräät valtiot myöntävät väliaikaisen tai tilapäisen oleskeluluvan esimerkiksi turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajaksi. Lupamenettelyn joustavuuden säilyttäminen eräissä tapauksissa, kun ulkomaalainen on jo saapunut Suomeen ja oleskeluluvan myöntämisedellytykset ulkomailla ovat olemassa mutta ulkomaalaisen asuinmaa on maantieteellisesti kaukana Suomesta, puoltaa myös mahdollisuutta jättää oleskelulupahakemus siinä kolmannessa maassa, jossa ulkomaalainen on viisumin tai viisumivapauden perusteella.

Pykälän *3 momentissa* on säännös oleskelulupahakemuksen jättämisestä Suomessa niissä tapauksissa, joissa luvan myöntää ul-

koasiainministeriö.

Pykälän 4 momentin mukaan lupamenettelystä voitaisiin valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia säännöksiä. Asetuksella voitaisiin säätää muun ohella siitä, mitä selvityksiä oleskelulupahakemukseen tulee liittää. Näistä yksityiskohdista ei ole tarpeen säätää lain tasolla.

61 §. *Matkustusasiakirjan tilapäinen haltuunotto.* Passin tilapäisestä haltuunotosta säädetään ulkomaalaisasetuksen 6 §:ssä. Kyseinen säännös koskee erilaisia tilanteita lupahakemusten käsittelystä maasta poistamiseen saakka. Pykälän 1 momentissa säädetäisiin matkustusasiakirjan haltuunotosta viisumi-, oleskelulupa- tai matkustusasiakirjasiaa käsiteltäessä Suomessa tai ulkomailla Suomen edustustossa. Säännöstä sovellettaisiin myös käsiteltäessä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta turvapaikkamenettelyssä. Turvaamistoimen luonteisesta passin haltuunotosta säädettäisiin jäljempänä 119 §:ssä, jonka otsikkona on muut velvollisuudet. Oleskeluluvalla tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia oleskeluluvan muotoja, myös työntekijän oleskelulupaa.

Pykälän otsikossa ja pykälässä puhuttaisiin matkustusasiakirjasta passin sijasta. Matkustusasiakirja voisi olla passi, henkilötodistus, muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja taikka muukin matkustusasiakirja. Perusteena matkustusasiakirjan haltuunotolle olisivat yleiset hakemuksen käsittelyyn liittyvät toimet. Näistä hakijan henkilöllisyyden ja matkustusasiakirjan oikeellisuuden varmentaminen tapahtuvat ennen viisumin, oleskeluluvan tai uuden matkustusasiakirjan myöntämistä. Kun viisumi tai oleskelulupa on myönnetty, se merkittää matkustusasiakirjaan yleensä tarralla. Matkustusasiakirja otettaisiin viranomaisen haltuun vain, jos se on välttämätöntä.

Pykälän 2 momenttiin kirjattaisiin, että matkustusasiakirja tulisi palauttaa hakijalle heti, kun hallussapito ei olisi asian käsittelyn kannalta tarpeellista. Hakijalla olisi myös oikeus saada matkustusasiakirja välillä haltuunsa matkustamista tai välttämättömien asioiden hoitamista varten. Erityisesti on otettava huomioon, onko hakijalla muita henkilöllisyystodistuksia, joilla hän voi hoitaa erilaisia asioita, jotka edellyttävät henki-

öllisyyden todentamista.

Säännöksen tavoitteena on, että hakemuksen käsittely tapahtuisi niin hakijan kuin viranomaisenkin kannalta sujuvasti. Jos käsittelyaika on lyhyt, voi olla perusteltua, että matkustusasiakirja on koko ajan viranomaisen hallussa. Jos käsittelyaika on pidempi, voi olla perusteltua luovuttaa matkustusasiakirja heti takaisin hakijalla lupahakemuksen jättämisen jälkeen, jos hän sitä tarvitsee. Tässä tapauksessa hakija joutuu mahdollisesti kuitenkin toimittamaan asiakirjan vielä kerran viranomaiselle esimerkiksi myönnetyn luvan matkustusasiakirjaan merkitsemistä varten.

Pykälän 3 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomaiset antaisivat matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta todistuksen. Edustustoille ei tällaista velvollisuutta ehdoteta. Todistus olisi palautettava viranomaiselle, kun matkustusasiakirja luovutetaan hakijalle takaisin käsittelyn aikana tai sen päätteeksi.

62 §. *Menettely haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella.* Hallinto-oikeuden yleisten oppien mukaan vireillepano-oikeus on lähtökohtaisesti lupaa vailla olevalla henkilöllä (hakijalla), koska hakemuksen kohteena on hänelle myönnettävä oleskelulupa. Lailla vireillepano-oikeutta voidaan laajentaa. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa vireillepano-oikeus onkin laajennettu niin, että Suomessa jo luvallisesti asuvalla perheenjäsenellä on vireillepano-oikeus siinä tapauksessa, että hakija on ulkomailla. Suomessa jo luvallisesti asuva perheenjäsen on joka tapauksessa asianosainen menettelyssä. Tämä sääntely ehdotetaan säilytettäväksi pykälän 1 momentissa.

Suomessa asuvaa perheenjäsentä kutsuttaisiin perheenkokoajaksi. Vireillepano-oikeuden antaminen myös perheenkokoajalle voi nopeuttaa menettelyä. Sekä hakijaa että perheenkokoajaa on yleensä välttämätöntä kuulla ennen luvan myöntämistä heidän halustaan jatkaa perhe-elämää yhdessä Suomessa. Eräissä tilanteissa asian vireillepano ja tarvittavan selvityksen esittäminen on helppoa Suomessa kuin ulkomailla.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että oleskeluluvan myöntämisen edellytysten selvittämisen johdosta asian-

osaisille olisi varattava tilaisuus tulla kuulluiksi. Kuuleminen voisi tapahtua suullisesti tai kirjallisesti hallintolain mukaisesti.

Jos perheenkokoaja on pannut asian vireille, mutta hakijaan ei saada millään tavalla yhteyttä, ratkaisu voisi tällaisessa tapauksessa olla lähtökohtaisesti vain kielteinen, sillä oleskeluluvan myöntäminen henkilölle, johon kenelläkään Suomessa ei ole mitään yhteyttä, ei voida pitää perusteltuna. Oleskelulupien myöntäminen tällaisella tavalla ilman tarpeellisia selvityksiä olisi omiaan lisäämään väärinkäytöksiä, joiden ennaltaehkäisyyn perheen yhdistämisasiöissa joudutaan muutenkin kiinnittämään huomiota. Kielteisestä päätöksestä ei aiheudu asianosaisille oikeudenmenetyksiä, sillä asia voidaan aina panna uudelleen vireille.

63 §. *Lausunnot oleskelulupahakemuksesta perhesiteen perusteella.* Ulkomaalaisvirasto tai kihlakunnan poliisilaitos voi hankkia lausunnon perheenkokoajan koti- tai asuinpaikkakunnan sosiaaliviranomaiselta tai terveydenhuoltoviranomaiselta. Lausunnon sisältönä on perheenkokoajan sosiaalinen tai terveydellinen tilanne. Lausuntoa voidaan pyytää ensinnäkin, jos perheenkokoaja on ilman huoltajaa tullut alaikäinen lapsi. Lausunnon pyytäminen on olennaista lapsen edun huomioon ottamiseksi päätöksenteossa. Toiseksi lausuntoa voidaan pyytää, jos ulkomailla oleva hakija on ydinperheen ulkopuolinen muu omainen. Nykyisen ulkomaalaislain 18 c §:n 3 momentissa on perussäännös oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä muulle omaiselle. Lupa voidaan myöntää, jos asianomaisten on tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämänsä kiinteää perhe-elämää tai jos ulkomailla oleva perheenjäsen on täysin riippuvainen perheenkokoajasta. Lausuntoa voitaisiin edellä mainittujen syiden lisäksi pyytää, jos siihen on muu perheen tilanteen selvittämiseen liittyvä erityinen syy.

64 §. *Suullinen kuuleminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella.* Koska hallintolain suullista kuulemistä koskevat säännökset eivät ole riittäviä ulkomaalaishallinnon tarpeisiin, ulkomaalaislakiin ehdotetaan otettavaksi erityissäännöksiä. Lähtökohta olisi ulkomaalaishallinnossakin asioiden kirjallinen selvittäminen niin pitkälti kuin se on mahdollista, koska tämä on viranomaisille

taloudellisin selvittämisen muoto. On kuitenkin tapauksia, joissa suulliseen kuulemiseen joudutaan turvautumaan, joten lakiin tulee ottaa säännös toimivallasta ja menettelystä silloin kun suulliseen kuulemiseen on tarvetta.

Pääsääntönä oleskelulupa-asioissa olisi hakijan saapuminen ulkomailla ainakin yhden kerran viranomaisen luo. Käytännössä tämä tarkoittaisi hakijan käyntiä Suomen edustustossa. Myös perheenkokoaja voitaisiin pyytää saapumaan henkilökohtaisesti viranomaisen luo, jos asian selvittäminen tätä vaatii. Henkilökohtainen kuuleminen on asioiden luonteesta johtuen keskeinen selvittämiskeino. Usein on välttämätöntä kuulla hakijaa siitä, haluaako ja aikooko hän muuttaa Suomeen. Ratkaisua ei voida tehdä pelkästään Suomessa olevien perheenjäsenien toiveiden perusteella. Muuttaminen toiseen maahan, erityisesti jos kyseessä on pysyväisluonteinen muuttaminen, on hyvin merkittävä henkilökohtainen ratkaisu.

Henkilökohtainen paikalle tulo Suomen edustustoon ei merkitsisi muutosta nykyiseen käytäntöön, sillä ulkoasiainministeriön oleskelulupaa koskevan ohjeen ja sisäasiainministeriön oleskelulupaohjeen mukaan on nykyin edellytetty hakijan saapumista viranomaisen luo oleskelulupa-asiaissa.

Normaalitapauksessa oleskelulupaa vailla oleva ulkomaalainen joutuu menemään edustustoon lupa-asian vuoksi vähintään kaksi kertaa, ensimmäisen kerran ennen asian ratkaisemista pannessaan asian vireille ja toisen kerran päätöksenteon jälkeen. Voidakseen matkustaa Suomeen hakija joutuu kaikissa tapauksissa menemään Suomen edustustoon saadakseen passiinsa oleskelulupatarran tai poikkeuksellisessa tilanteessa myös matkustusasiakirjan.

Poikkeuksellisesti voi olla tilanteita, joissa edustustoon menosta voi aiheutua vaaraa hakijalle tai hänen omaisilleen kotimaassa. Silloin kun perheenkokoaja on saanut Suomessa turvapaikan, oleskeluluvan palautuskieltoihin liittyvän suojelun tarpeen vuoksi tai valittu maahan otettavaksi kiintiöpakolaisena, lähtökohtainen mahdollisuus tällaiselle vaaralle saattaa olla olemassa. Voi olla muitakin syitä, joiden vuoksi hakijaa ei voida edellyttää saapuvan edustustoon ennen asian ratkaisemista. Edustustoon matkustaminen voi aihe-

uttaa esimerkiksi hänen olosuhteisiinsa nähden korkeita kustannuksia tai se voi olla hyvin hankalaa. Kun haetaan viranomaisilta joltain merkittävää etua tai oikeutta, on toisaalta yleistä, että hakijalle aiheutuu kustannuksia.

Ratkaisu hakijan velvoittamisesta saapumaan henkilökohtaisesti kuultavaksi Suomen edustustoon on tehtävä siltä pohjalta, voidaanko asiassa saada muilla keinoilla riittävästi selvitystä päätöksentekoa varten. Jos henkilökohtainen kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta, sitä ei luonnollisestikaan tule edellyttää. Jos asian eri vaiheissa viranomaisille on annettu ristiriitaisia tai epäuskottavia tietoja tai asiassa ei ole esitetty luotettavaa asiakirjaselvitystä hakemuksen tueksi, henkilökohtaisesta kuulemisesta ei yleensä tulisi luopua. Vaihtoehtona hakijan henkilökohtaiselle kuulemiselle on hänen kuulemisensa kirjallisesti tai esimerkiksi perheenkokoajan avustuksella. Näiden vaihtoehtojen käyttäminen luonnollisesti edellyttää, että asiaan voidaan saada luotettavaa selvitystä.

Pykälän 2 momentin mukaan suullisen kuulemisen suorittaisi kihlakunnan poliisilaitos Suomessa tai edustusto ulkomailla. Ulkomaalaisvirasto voisi suorittaa suullisen kuulemisen, jos asian selvittäminen sitä edellyttää. Kuuleminen voisi tapahtua Suomessa tai myös ulkomailla Suomen edustustossa.

Tällä hetkellä vallitsee epäselvyyttä siitä, mille viranomaiselle asian selvittämisen eri osavaiheet kuuluvat ja miten eri viranomaisten tulisi niitä hoitaa. Lain kokonaisuudistuksen yhteydessä on tarpeellista selkeyttää työnjakoa hakemusasioiden käsittelyssä, sillä se vaikuttaa voimavarojen kohdentamiseen. Asiakkaiden suullinen kuuleminen on huomattavan aikaa vievää työtä, siitä aiheutuu tuntuvia kustannuksia myös matkakustannuksina, jos kuulemista ulkomailla tekevät muut kuin edustuston virkamiehet.

Ulkomaalaisviraston toimenkuva on ennen turvapaikkakuulustelujen siirtoa perustunut siihen, että virasto on keskushallintoviranomainen, jossa käsitellään asioita asiakirjojen pohjalta, kun paikallishallinnon omaavat organisaatiot poliisi ja ulkoasiainhallinto tapavat asiakkaat henkilökohtaisesti silloin, kun se on tarpeellista.

Ulkomaalaislaissa on jo säännökset suullisesta kuulemisesta, kun on kyseessä turva-

paikkahakemuksen käsittely. Vastaavalla tavalla lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös suullisesta kuulemisesta perhesidelupa-asioissa. Perhesidelupa-asiat ovat nousseet keskustelun kohteeksi 1990-luvun puolivälin jälkeen, kun turvapaikanhakijoina maahan tulleiden ulkomaalaisten perheenjäsenet ovat enenevässä määrin hakeneet oleskelulupia muuttaakseen Suomeen.

Hakemuksen vastaanottamisen yhteydessä toimitettava suullinen kuuleminen on luonnollinen osa hakemuksen vastaanottamista. Kun hakijan edellytetään saapuvan henkilökohtaisesti paikalle, hänelle voidaan samalla esittää kaikki tarvittavat lisäkysymykset, jottei häntä tarvitsisi vaivata uudelleen saapumaan viranomaisen luokse.

65 §. *Perhesiteen selvittäminen DNA-tutkimuksen avulla.* Pykälän säännökset vastaavat voimassa olevan lain 18 c §:n säännöksiä.

Pykälän 1 momentin mukaan Ulkomaalaisvirasto voi ohjata asianosaisen DNA-tutkimukseen, jos perhesiteestä muutoin saatua selvitystä ei voida pitää riittävänä. Suomeen saapuu turvapaikanhakijoina ja kiintiöpakolaisina ulkomaalaisia maista, joissa esimerkiksi sisällissodan tai vastaavan selkkauksen tai asianomaisen valtion toimenpiteiden vuoksi ei ole käytettävissä luotettavaa väestörekisteriä tai vastaavaa asiakirja-aineistoa, joten henkilötietoja koskevia asiakirjoja (muun muassa henkilötodistukset, syntymä-, avioliitto- ja kuolintodistukset) ei ole luotettavasti saatavilla. Käytännön kokemusten perusteella on ilmeistä, etteivät kaikki hakijat kykene esittämään riittävää näyttöä perhesiteestä luotettavana asiakirjanäyttönä. Toisaalta perheenjäseniä Suomessa ja ulkomailla haastatteleamalla ja haastattelukertomuksia vertaamalla ei aina ole mahdollista saada riittävää selvitystä perhesiteestä. Silloin kun oleskelulupaa haetaan avioliiton perusteella, haastatteluille ei ole vaihtoehtoa. Monissa tällaisissa tapauksissa perheeseen kuuluu aviopuolison lisäksi lapsia, joiden osalta DNA-tutkimus saattaa osoittaa tarpeelliseksi. Erityisesti monien yksin tulleiden alaikäisten osalta DNA-tutkimus on hyödyllinen, koska he eivät nuoren ikänsä vuoksi kykene haastattelun avulla esittämään riittävää selvitystä perhesiteestä. Lapsen edun kannal-

ta on kannatettavaa, että lapsi pääsee perheenyhdistämismenettelyn kautta todellisten vanhempiensa huoltoon.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin aikaisempaan tapaan asianosaisille annettavista tiedoista ja siitä, että tutkimus saadaan suorittaa vain tutkittavan suostumuksella. Tutkimustietoja ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen kuin oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan perhesiteen selvittämiseen.

DNA-tutkimukseen osallistuminen on ulkomaalaiselle vapaaehtoista, joten pakkokeinoja ei DNA-näytteen ottamiseksi käytetä. Perustuslain 7 §:ssä säädetty henkilökohtaisen koskemattomuuden suojan periaate edellyttää, että jokaiselta testiin osallistuvalla tulee ennen näytteenottoa saada suostumus. Viranomaisen tulee antaa asianosaiselle etukäteen asianmukaiset tiedot DNA-tutkimuksen tarkoituksesta ja luonteesta sekä siihen liittyvistä seurauksista ja vaaroista. Asianosaiselle tulee kertoa, että testauksesta kieltäytyminen voi johtaa hänen kannaltaan kielteiseen ratkaisuun sen vuoksi, että oleskelulupaa ei voida myöntää perhesiteestä muutoin saadun selvityksen riittämättömyyden perusteella. Asianosaiselle tulee antaa tietoa myös siitä, että DNA-testilausunto saattaa sisältää biologisesta sukulaisuudesta tietoa, jota ei ole aiemmin ollut kaikilla perheenjäsenillä. Asianosaiselle tulee antaa tarvittaessa mahdollisuus jo annettujen selvitysten täydentämiseen ennen DNA-tutkimukseen ohjaamista. Ulkomaalaisviraston tulee yksittäistapauksessa annettavan tiedon lisäksi huolehtia siitä, että yleistä DNA-tutkimusta koskevaa tietoaineistoa on saatavilla hakijan omalla kielellä. Ulkomaalaisvirasto on valmistanut yhdessä terveydenhuollon viranomaisten kanssa DNA-tutkimusta koskevan esitteen.

Suostumuksen on oltava aidosti henkilön vapaaseen tahtoon perustuva, nimenomainen, ja milloin tahansa peruutettavissa. Suostumuksen tulee olla kirjallinen, jottei suostumuksen saamisesta tule jälkeinpäin epäselvyyttä. Suostumus tulee antaa ensinnäkin tutkimuksessa tarvittavan näytteen ottamiseen tietyllä tavalla (esimerkiksi joko verinäytteenä tai näytteenä suun limakalvoista). Toiseksi henkilö antaa suostumuksensa siihen, että tutkimuksella selvitetään perheside

hänen ja tietyn toisen henkilön välillä. Tutkimustietoja ei voida käyttää mihinkään muuhun tarkoitukseen.

Alaikäisen antaman suostumuksen osalta sovellettaviksi tulevat ehdotetun 6 §:n säännökset. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Näin ollen 12 vuotta täyttäneelle lapselle ei pääsäännön mukaisesti voitaisi tehdä DNA-tutkimusta ilman hänen nimenomaista suostumustaan. Alle 12-vuotiasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. Alaikäisen osalta sovelletaan normaaleja puhevallan käyttämistä koskevia säännöksiä, joiden mukaan huoltajiaan tai uskottua miestä tulee asiassa myös kuulla.

DNA-tutkimuksesta aiheutuvat kustannukset ehdotetaan edelleen maksettaviksi valtion varoista. DNA-tutkimuksen korvaaminen valtion varoista on perusteltua sekä asianosaisten oikeusturvan että kansallisen edun kannalta.

Silloin kun Ulkomaalaisvirasto ei ohjaa asianosaista DNA-tutkimukseen, tämä voi suorittaa DNA-tutkimuksen omalla kustannuksellaan, kuten nykyisinkin on mahdollista. Asianosaisen omasta aloitteesta ja omalla kustannuksella tapahtuvan testauksen on täytettävä samat luotettavuusvaatimukset kuin Ulkomaalaisviraston aloitteesta ja valtion varoista kustannettavan testauksen. Viranomaisen tulee omakustanteisten testien osalta antaa tutkittavalle tarvittavat ohjeet. Lähtökohteisesti henkilölle tulee tarjota tilaisuus osallistua testaukseen vastaavalla tavalla kuin niissä tapauksissa, joissa testaus tapahtuu Ulkomaalaisviraston aloitteesta valtion kustannuksella. Erona on ainoastaan se, että tutkitavalta peritään tutkimuksesta aiheutuneet kustannukset (näytteenottopalkkio, näytteen lähettämiskulut sekä maksu laboratoriotutkimuksesta ja siihen liittyvästä lausunnosta).

Asianosainen, joka on tahallaan antanut sukulaisuussiteestään vääriä tietoja, on velvoitettava korvaamaan valtiolle tutkimuskulut, jollei tätä pidetä olosuhteisiin nähden kohtuuttomana. Valtiolle aiheutuneiden kulujen korvausvelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi pykälän 3 momentissa. Korvausvastuu ulottuu kaikkien niiden henkilöiden tutkimuskuluihin, joiden kanssa henkilö on

ilmoittanut itsellään olevan perhesiteen.

Momentin mukaan Ulkomaalaisviraston päätös pantaisiin täytäntöön siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoin annetussa laissa (367/1961) säädetään. Viitauksena säännöksen perusteella Ulkomaalaisviraston päätös olisi sellaisenaan täytäntöönpanoperuste. Täytäntöönpanon keskeyttämisestä säädetään viimeksi mainitun lain 9 §:ssä.

66 §. *DNA-tutkimuksen suorittaminen.* Pykälän säännökset vastaavat voimassa olevan lain 18 f §:n säännöksiä. Ehdotettu pykälä sisältää perussäännökset DNA-tutkimuksen suorittamisesta. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti DNA-tutkimusta tulee käyttää kaikkien kansalaisuuksien osalta yhtäläisin edellytyksin. Mahdollisuus DNA-testinäytteiden ottamiseen tulee olla olemassa kaikissa Suomen edustustoissa, joskin käytännön valmiuden ylläpitäminen on tarpeen ainoastaan tietyissä edustustoissa.

DNA-tunniste tutkittavasta henkilöstä on mahdollista määrittää eri tavoin, esimerkiksi verinäytteestä tai suun limakalvosta otetusta näytteestä. Luotettavuuden kannalta suositeltavaa olisi, että tutkittavasta otettaisiin vertailunäytteinä sekä verinäyte että näyte suun limakalvosta. Ensisijaisesti testattaisiin verinäyte, jonka osalta DNA-testi on suurten näytemäärien ollessa kyseessä teknisesti yksinkertaisempi ja onnistumisen kannalta varmempi. Jos verinäytteestä tehty DNA-testi sulkee pois biologisen sukulaisuuden, uusi testi toimitetaan suun limakalvosta otetusta vertailunäytteestä. Verinäytteen ottamisesta voidaan luopua poikkeustapauksissa, esimerkiksi jos lapsi pelkää verinäytteen ottamista. Tällöin suun limakalvonäyte on otettava erityisen huolellisesti, ja näytteitä tulee ottaa kaksi.

Pykälän *1 momentin* mukaan DNA-testinäytteet otetaan Suomessa olevista perheenjäsenistä paikallispoliisin valvonnassa Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksella tai paikallisessa terveyskeskuksessa, jotka toimittavat näytteet Kansanterveyslaitokselle tai Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitokselle DNA-testiä varten. Ulkomailla terveydenhuollon ammattihenkilöt ottavat testinäytteet mahdollisesti edustuston tiiloissa.

Näytteenottoa valvoo poliisi tai Ulkomaalaisviraston taikka edustuston virkamies, jotka samalla varmistavat näytteenantajan henkilöllisyyden. Tarvittaessa henkilöllisyyttä selvittäessä ja varmistuttaessa henkilöstä voidaan ottaa sormenjäljet ehdotetun 131 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan.

Näytteenottoa valvova virkamies varmistaa, että jokainen tutkittava ymmärtää näytteen oton merkityksen käyttämällä tässä hyväksi Ulkomaalaisviraston valmistamaa esitettä ja että asianomainen tämän jälkeen allekirjoittaa suostumuslomakkeen. Valvova virkamies varmistaa myös, että lähetelomake on täytetty ja sen kappaleet kulkevat asian käsittelyn yhteydessä asianmukaisesti.

DNA-testinäytteet toimitetaan ulkomailta Suomeen siten, että näytteenottoa valvova virkamies lähettää näytteet suoraan Kansanterveyslaitokselle tai Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitokselle. Suomessa näytteet lähetetään terveyskeskuksesta edellä mainituille laitoksille. Ulkomaalaisviraston tulee huolehtia siitä, että saman perheen testinäytteet toimitetaan samaan tutkimuslaitokseen. Kansanterveyslaitos tai Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos lähettää DNA-testilausunnon Ulkomaalaisvirastolle. Ulkomaalaisvirasto varaa tarvittaessa asianosaiselle tilaisuuden tulla kuulluksi tutkimustuloksen johdosta.

DNA-tutkimuksen tulos annetaan tiedoksi henkilökohtaisesti kullekin asianosaiselle. DNA-tunnistetietoja ei tarvitse sisällyttää Ulkomaalaisvirastolle annettavaan lausuntoon. DNA-tunnistetietoja ei voi käyttää mihinkään muuhun tarkoitukseen kuin perhesideoleskeluluvan edellytysten selvittämiseen ulkomaalaislain mukaan. Tietoja ei saa luovuttaa kenellekään muulle kuin Ulkomaalaisvirastolle, ja ne tulee hävittää Ulkomaalaisviraston ratkaistua asian. Muut mahdolliset DNA-tunnisteen ottamisesta aiheutuvat henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset määräytyvät tutkimusten suorittajia koskevien yleisten säännösten perusteella.

Tietoja DNA-tunnisteesta ei rekisteröidä ulkomaalaisrekisteriin. Ulkomaalaisvirastolle riittää tieto tutkimuksen johtopäätöksistä eli siitä, ovatko asianomaiset sukulaisia keskenään. Ulkomaalaisvirastossa säilytetään saatu salassa pidettävä lausunto. Tieto lausunnosta

voidaan merkitä rekisteriin.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä DNA-tutkimuksen suorittamisesta.

67 §. *Ulkomaalaisvirasto oleskelulupaviranomaisena.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että Ulkomaalaisvirasto myöntää ensimmäisen oleskeluluvan ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle ja maahan saapuneelle ulkomaalaiselle lukuun ottamatta unionin kansalaista ja häneen rinnastettavaa, joita koskevat säännökset ovat erillisessä luvussa. Nykyisin toimivalta oleskelulupien myöntämiseen on jaettu Suomen ulkomaan edustustojen ja Ulkomaalaisviraston kesken. Tosiasiassa edustustot ovat lähes poikkeuksetta noudattaneet Ulkomaalaisviraston lausuntoja. Vastuu soveltamisohjeista ja linjauksista on ollut sisäasiainministeriöllä ja sen alaisella Ulkomaalaisvirastolla. Kun kaikki ensimmäiset oleskeluluvat ovat yhden viranomaisen myöntämiä, niin kaikki maahantulon edellytykset tulevat erilaisissa tapauksissa lupaharkinnassa huomioiduksi yhdenmukaisesti.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin kokoaivasti, milloin Ulkomaalaisvirasto on toimivaltainen peruuttamaan oleskeluluvan. Momentin mukaan Ulkomaalaisvirasto peruuttaisi myöntämänsä oleskeluluvan silloin, kun ulkomaalainen on oleskelulupaa hakiessaan tietoisesti antanut henkilöllisyyttään koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salannut päätöksen sisältöön vaikuttavan seikan tai kun niitä edellytyksiä, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin kyseinen määräaikainen oleskelulupa, ei enää ole olemassa.

Ulkomaalaisvirasto peruuttaisi myöntämänsä tai toisen viranomaisen myöntämän oleskeluluvan myös silloin, kun ulkomaalainen on muuttanut pysyvästi pois maasta tai on oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta maan ulkopuolella. Ainoastaan Ulkomaalaisvirasto on toimivaltainen peruuttamaan oleskeluluvan silloin, kun Schengen-valtio pyytää Suomea peruuttamaan ulkomaalaiselle Suomen myöntämän oleskeluluvan sillä perusteella, että ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon toisessa sopimusvaltiossa.

Pykälän 3 momentin mukaan Ulkomaalaisvirastolla olisi toimivalta päättää, ettei oles-

kelulupaa 53 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa peruuteta.

68 §. *Paikallispoliisi oleskelulupaviranomaisena.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin poliisin toimivallasta oleskelulupa-asioissa. Kihlakunnan poliisilaitoksen toimivaltaan kuuluisi uuden määräaikaisen oleskeluluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntäminen maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle. Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelulupa-asioista säädettäisiin erillisessä luvussa.

Kihlakunnan poliisilaitos peruuttaisi myöntämänsä oleskeluluvan 58 §:n 1, 3 ja 4 momentissa mainituilla perusteilla. Kihlakunnan poliisilaitos siirtää oleskeluluvan uuteen matkustusasiakirjaan, jos lupa ei ole rauennut.

69 §. *Ulkoasiainhallinto oleskelulupaviranomaisena.* Pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään oleskelulupahakemuksen vastaanottamisesta. Oleskelulupahakemus jätetään Suomen diplomaatti- ja konsuliedustustolle, joka ottaa vastaan hakemuksen ja tarkistaa, että hakemus sisältää tarvittavat asiakirjat ja tiedot. Oleskelulupahakemuksen ulkomailla voi ottaa vastaan myös muu Suomen edustusto, jos ulkoasiainministeriö on valtuuttanut siinä palvelevan Suomen kansalaisen suorittamaan tällaista tehtävää.

Pykälän 3 momentin mukaan ulkoasiainministeriö myöntäisi tilapäisen oleskeluluvan Suomessa toimivan diplomaattisen tai konsuliedustuston henkilökuntaan kuuluvalla ja hänen perheenjäsenelleen sekä henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle henkilölle, joka on lähettäjävaltion kansalainen. Lisäksi ulkoasiainministeriö myöntäisi oleskeluluvan Schengenin alueen ulkopuolelta akkreditoitulle edustuston päällikölle ja hänen sijaiselleen sekä kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen henkilökuntaan kuuluvalla ja hänen perheenjäsenelleen. Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan sekä kolmansien maiden kansalaisten perheenjäsenten määritelmästä on laissa erilliset säännökset.

Ulkoasiainministeriöllä on toimivalta peruuttaa myöntämänsä oleskelulupa sekä Suomen edustustolla siirtää oleskelulupa uuteen matkustusasiakirjaan, jos lupa ei ole rauennut.

5 luku. Työnteko

Säännökset työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvasta

70 §. *Työntekijän oleskelulupa -järjestelmän tarkoitus.* Pykälä olisi voimassa olevaan lakiin verrattuna uusi. Se olisi tarpeen lisäämään työntekijän oleskelulupien myöntämiskäytäntöjen yhdenmukaisuutta eri puolilla maata sekä johdonmukaisuutta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Päätöksistä valitettaessa pykälä myös antaisi pohjaa lupapäätösten lainmukaisuuden arvioinnille muutoksenhausta.

Pykälässä säädettäisiin työntekijän oleskelulupien myöntämisen työvoimapolitiisista tavoitteista. Työvoimapolitiikan osana työntekijän oleskelulupien myöntäminen sijoittuu osaksi niitä pyrkimyksiä ja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää työmarkkinoiden toimintaa. Työvoimapolitiisten toimien kokonaisuudessa työntekijän oleskelulupien myöntämisen tarkoitus painottuisi työvoiman saatavuuden tukemiseen.

Työvoiman saatavuudesta huolehtimalla ei kuitenkaan tulisi horjuttaa työmarkkinoiden tasapainoa esimerkiksi siten, että vaikeutettaisiin työmarkkinoilla olevan työvoiman mahdollisuutta työllistyä. Työntekijän oleskelulupa -järjestelmältä edellytettäisiin nopeutta, joustavuutta ja osapuolten oikeusturvan huomioonottamista. Edellytys ei kytkeytyisi vain menettelyihin, vaan myös koko järjestelmän kehittämiseen ja hallinnointiin.

71 §. *Yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa.* Pykälässä säädettäisiin kolmikantayhteistyöstä työntekijän oleskelulupa-asioissa. Yhteistyö olisi tarpeen työntekijän oleskelulupien tiiviin työmarkkinakytkennän ylläpitämiseksi, luparatkaisujen ennustettavuuden ja yhdenmukaisuuden lisäämiseksi sekä ulkomaisen työvoiman aseman ja käytön normalisoimiseksi. Työntekijän oleskelulupien myöntämiskäytäntöjä tulisi seurata ja arvioida sekä alue- että valtakunnan tasolla. Linjaukset tulisi 72 §:n 2 momentin mukaisesti ottaa huomioon työntekijän oleskeluluvan perusteiden harkinnassa ja niiden soveltamisesta tulisi tiedottaa työnantajalle annettavassa ennakkotiedossa.

72 §. *Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan*

oleskeluluvan harkinnan sisältö. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin työvoimatoimiston harkinnan sisällöstä ratkaistaessa työntekijän oleskelulupahakemusta. Säännökseen viitattaisiin työntekijän oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä koskevissa pykälissä.

Momentin 1 kohdassa tarkoitettaisiin työmarkkinoilla käytettävissä olevalla henkilöllä EU:n jäsenvaltioiden ja ETAan liittyneiden valtioiden kansalaisia ja alueella laillisesti oleskelevia, työntekoon oikeutettuja kolmansien maiden kansalaisia. Yhteisöoikeudessa sovellettu yhteisön kansalaisten suosituimmuusasema eli niin kutsuttu community preference edellyttää, että edellä mainituilla henkilöillä on etuoikeus hakeutua avoimiin työpaikkoihin. Arvio siitä, onko henkilö työmarkkinoiden käytettävissä, tulisi tehdä mahdollisimman tosiasialliseen tietoon perustuen. Huomioon tulisi ottaa muun muassa se, että eri ammatti- ja työntekijäryhmät poikkeavat toisistaan alueellisen liikkuvuuden osalta huomattavasti. Ammatti- ja työntekijäryhmästä riippuen henkilöt liikkuvat laajimmillaan tosiasiallisesti työvoiman vapaan liikkuvuuden alueella Euroopassa ja suppeimmillaan vain kunkin työssäkäyntialueen sisällä.

Momentin 1 kohdan mukaisella kohtuullisella ajalla tarkoitettaisiin aikaa, joka alueella, toimi- ja ammattialalla yleensä hyväksytävästi kuluu työpaikan avoimeksi ilmoittamisesta paikan täyttämiseen. Työvoimatoimistolla tulisi olla kohtuullinen aika työvoiman etsimiseen työmarkkinoilta. Toisaalta työvoiman etsimiseen ei tulisi käyttää kohtuuttomasti aikaa silloinkaan, kun kyseessä on "epätavallinen" ala. Huomioon tulisi kuitenkin ottaa se, että ulkomaista työvoimaa ryhdytään usein hankkimaan vasta, kun työvoiman saatavuus työmarkkinoilta on jo vaikeutunut. Jos työvoimatoimiston tiedossa on, että tehtävään ei ole saatavissa työvoimaa, voitaisiin heti tehdä päätös työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä. Vaatimus hakemuksen nopeaan ja joustavaan käsittelyyn johtuisi 70 §:ssä säädetyistä järjestelmän tarkoituksesta.

Sekä työvoiman saatavuuden arviointi että momentin 2 kohdassa tarkoitettu arvio siitä, estääkö työntekijän oleskeluluvan myöntäminen säännöksessä tarkoitettua henkilön

työllistymisen, tulisi tehdä mahdollisimman todennettavissa olevaan ja todenmukaiseen tietoon perustuen. Pelkästään työttömien työnhakijoiden tilastoitu määrä alalla ja alueella ei yksin täyttäisi tätä vaatimusta.

Työntekijän sopivuuden arviointi kuuluisi lähtökohtaisesti työnantajalle momentin 3 kohdassa säädetyin rajoituksin. Työnantaja ei myöskään voisi asettaa hakemalleen työvoimalle erityisiä edellytyksiä siten, että työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman työllistyminen estyisi. Tarkoituksena olisi välttää sellainen joskus esille noussut ongelma, että työnantaja sopivan työvoiman saatavuutta työmarkkinoilta selvittäessä asettaa työntekijälle edellytyksiä esimerkiksi koulutuksen tai työkokemuksen suhteen, mutta palkkaisu ulkomailta henkilön ilman vastavia edellytyksiä. Huomioon tulisi kuitenkin ottaa se, että työvoiman saannin vaikeutuessa työnantaja usein joutuu välttämättä jossain määrin joustamaan työvoimalle alun perin asettamistaan edellytyksistä.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin erityisen pätevyyden ja hyväksytyin terveydentilan huomioimisesta harkinnassa. Voimassa olevan ulkomaalaislain 28 §:n mukaan työlupahakemukseen voidaan edellyttää liitettäväksi selvitys hakijan terveydentilasta, ammattitaidosta, koulutuksesta ja työkokemuksesta sekä tieto siitä, onko hänet tuomittu vapausrangaistukseen. Selvää on, että mahdollisen vapausrangaistuksen merkityksen arviointi kuuluu oleskeluluvan myöntävälle viranomaiselle ja työntekijän sopivuuden kannalta katsottuna työnantajalle. Työntekijän ammattitaidon, koulutuksen ja työkokemuksen arviointi kuuluu normaalisti työnantajalle. Eräissä tehtävissä esimerkiksi terveydenhuollon, koulutuksen, kaivosteollisuuden ja liikenteen alalla työntekijöille on usein säädetty erityisiä pätevyys- tai terveydentilavaatimuksia, mikä käytännössä rajoittaa työnantajan vapaata työhönottoharkintaa. Siksi ehdotetaan, että tällaisiin tehtäviin työntekijän oleskelulupa myönnettäisiin vain sellaiselle ulkomaalaiselle, joka voi täyttää säädetyt vaatimukset.

Pykälän 2 momentin perusteella työntekijän oleskeluluvan myöntämistä harkittaessa tulisi noudattaa kolmikantaisesti laadittuja työntekijän oleskelulupalinjauksia, jos niitä on olemassa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin työvoima- ja elinkeinokeskuksen harkinnan sisällöstä ratkaistaessa yksittäistä elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemusta. Kannattavan toiminnan edellytykset selvitetäisiin esimerkiksi liiketoimintasuunnitelman tai sitovien esisopimusten sekä rahoituksen pohjalta.

Pykälän 3 momentissa ehdotettujen seikkojen edellyttäminen vastaa pääpiirteissään kantaa, joka on esitetty neuvoston itsenäisten ammattinharjoittajien maahantulon edellytyksiä koskevassa päätöslauselmassa, joka on annettu 30 päivänä marraskuuta 1994. Kannattavuuden edellyttäminen on myös vakiintuneen pohjoismaisen hallintokäytännön mukaista. Mainituilla erityisillä edellytyksillä estettäisiin se, että elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa ei käytettäisi työntekijän oleskelulupasäännösten kiertämiseen.

Työntekoa tai elinkeinonharjoittamista varten myönnettävän luvan edellytyksenä olisi, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, mistä säädettäisiin pykälän 4 momentissa. Työntekijän osalta edellytys liittyisi 73 §:n 1 momentissa säädettyyn työnantajan ja työsuhteen edellytysten selvittämiseen. Arviotaessa toimeentulon riittävyyttä esimerkiksi osa-aikaisen työn osalta vähimmäisrajana voitaisiin pitää sitä, että työ oleskeluluvan voimassaoloaikana kerryttäisi työttömyysturvalaissa tarkoitettulla tavalla työssäoloa. Elinkeinonharjoittajan tulisi saada elinkeinotoiminnan voitosta, nostetusta palkasta, henkilökohtaisista toistoista tai esimerkiksi myyntivoitoista sellainen säännöllinen toimeentulo, että se oleskeluluvan voimassaoloaikana ylittää toimeentulotuen perusosan myöntämisen alarajan. Toimeentulon riittävyyden harkitsisi työvoimatoimisto tai työvoima- ja elinkeinokeskus. Toimivaltaisista viranomaisista säädetään jäljempänä.

73 §. *Työnantajan velvollisuudet.* Pykälän 1 momentti sisältäisi voimassa olevaan ulkomaalaislakiin ja -asetukseen verrattuna asiallisesti vastaavan velvollisuuden antaa työvoimatoimistolle tietoja ulkomaalaisen työehdoista. Momentin 1 kohdassa kuitenkin täsmennettäisiin työntekijän oleskelulupahakemukseen liitettäväksi samat tiedot, jotka työnantajan on työsopimuslain nojalla kirjallisena annettava työntekijälle, jonka työsuhte

on voimassa toistaiseksi tai yli kuukauden pituisen määräajan. Nykytilaan verrattuna 1 kohta lisäisi työvoimatoimistolle annettavaa tietosisältöä ilman, että työnantajalle aiheutuu selvityksen antamisesta merkittävästi lisätyötä. Työsopimuslain mukaan tiedot on annettava työntekijälle viimeistään ensimmäisen palkanmaksukuukauden päättymiseen mennessä, jolleivät ehdot käy ilmi kirjallisesta työsopimuksesta. Työntekijän oleskelulupa-järjestelmässä samat tiedot olisi liitettävä oleskelulupahakemukseen. Tämä olisi tarpeen siksi, että ensimmäistä työntekijän oleskelulupaa hakeva ulkomaalainen saisi tiedot työsuhteen keskeisistä ehdoista samassa yhteydessä, kun työntekijän oleskelulupa merkitäisiin passiin. Kun ulkomaalaiselle annettava työsuhteen ehdot sisältävä tuloste olisi monikielinen, ulkomaalaisella olisi tilaisuus ymmärtämällään kielellä tutustua työsuhteen ehtoihin jo ennen maahan saapumista. Työsuhteen kuluessa ulkomaalainen voisi verrata etukäteen annettuja tietoja toteutuneeseen asiointilaan ja epäkohtien ilmetessä ryhtyä tarpeellisiin toimiin.

Momentin 2 kohdan mukaan työnantajan olisi liitettävä oleskelulupahakemukseen vaakuutus työsuhteen ehtojen asianmukaisuudesta. Tämä olisi perusteltua siksi, että työvoimatoimiston toimivaltaan ja asiantuntemukseen ei kuulu työehtosopimusten sisällöstä selvillä oleminen. Edellytys vastaa voimassa olevaa sääntelyä.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin työnantajan velvollisuudesta työvoimatoimiston vaatiessa esittää selvitystä esimerkiksi työntekijöille maksetuista palkoista tai kirjanpitäjän todistus palkanmaksukyvästä. Kyseessä olisi nykyisen hallintokäytännön kirjaaminen lakiin. Momentin 3 kohdan säännöstä ei sovellettaisi kaavamaisesti, vaan lähinnä silloin, kun kyse on uudesta yrityksestä tai tapauksissa, joissa työvoimatoimistolla on aikaisemman kokemuksensa perusteella syytä varmistua työnantajan kyvästä ja halusta vastata työnantajavelvoitteistaan.

Kuten voimassa olevassa laissa, virheellisten ja harhaanjohtavien tietojen antaminen ulkomaalaisen työehdoista olisi tuomittava työnantajan ulkomaalaisrikkomuksena. Työntekijän oleskelulupahakemukseen liitettävät tiedot työsuhteen keskeisistä ehdoista

muodostaisivat siten sellaiset työsuhteen minimiehdot, joita huonommin ehdoin osapuolet eivät voisi solmia työsopimusta. Työntekijän oleskelulupahakemukseen liitettävät tiedot olisivat tällöin katsottavissa työsuhteen ehdoiksi, ellei muuta työsopimusta näytettäisi. Siksi ei olisi tarpeen edellyttää, että työnantaja erikseen toimittaisi viranomaiselle jäljennöksen työsopimuksesta. Työnantajan annamat tiedot siirrettäisiin ulkomaalaisrekisteriin ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 7 § 1 kohdan mukaisesti. Sähköisen tiedonsiirtotekniikan edellytysten mukaisesti tiedonsiirto tapahtuisi mahdollisimman automaattisesti.

Pykälän 2 momentti vastaisi asiallisesti voimassa olevaa lakia. Työnantajan olisi varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin työnantajan selvitys- ja ilmoitusvelvollisuudesta. Koska työntekijän oleskelulupa olisi pääsääntöisesti ammattialakohtainen ja ulkomaalaisella työntekijällä olisi työntekijän oleskeluluvan voimassa ollessa mahdollisuus vaihtaa työnantajaa, myös uudelle työnantajalle säädettäisiin 1 momentissa säädetty tiedonantovelvollisuus ulkomaalaisen työsuhteen keskeisistä ehdoista. Työntekijän jatkaessa saman työnantajan palveluksessa esimerkiksi uuden määräaikaisen työsopimuksen nojalla tai uusissa työtehtävissä, selvitystä ei tarvitsisi antaa uudelleen. Tiedonantovelvollisuus olisi voimassa myös silloin, kun työnantaja ottaa palvelukseensa ulkomaalaisen, jolla on oikeus työntekoon ilman työntekijän oleskelulupaa. Selvitysvelvollisuutta ei sovellettaisi, kun työnantaja ottaa palvelukseensa unionin kansalaisen tai näihin rinnastettavan ETA-valtion kansalaisen tai näiden perheenjäsenen. Työnantajan ilmoitusvelvollisuus työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvalltuutetulle liittyisi ulkomaisen työvoiman työsuhteen ehtojen valvonnan edellytysten parantamiseen.

74 §. *Toimeksiantajan velvollisuudet.* Pykälässä säädettäisiin toimeksiantajan vastuusta asiallisesti voimassa olevan ulkomaalaislain 29 §:n 3 momenttia ja 64 a §:n 1 momenttia vastaavasti. Mainitut säännökset koskevat toimeksiantajan vastuuta silloin,

kun urakointi- tai aliurakointityö on annettu ulkomaiselle yritykselle tai työtä teetetään ulkomaiselta yritykseltä vuokratulla työvoimalla. Toimeksiantaja vastaa työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen syyllistymisen uhallla siitä, että ulkomaisen yrityksen palveluksessa olevilla työntekijöillä on työlupa tai että he eivät tarvitse työlupaa ja että työntekijöiden palkka- ja työehdot sekä työtehtävät ja niiden asettamat vaatimukset vastaavat viranomaisille annettuja tietoja.

Toimeksiantajan vastuusta on säädetty myös rikoslaisissa. Rikoslain 47 luvun 6 a §:n 2 momentin nojalla työluparikoksesta tuomitaan myös urakan tai aliurakan antaja tai työn teettäjä taikka heidän edustajansa, joka laiminlyö varmistautua siitä, että sen ulkomaiselle yritykselle antamassa urakointi- tai aliurakointityössä taikka ulkomaisen yrityksen sen käyttöön asettamana vuokratyövoimana työskentelevillä ulkomaalaisilla on vaadittava työlupa. Teko on rangaistava vain tahallisenä.

Työsopimuslain säätämisen yhteydessä yrityksen rajat ylittävä vastuu omaksuttiin vain tietyissä erityistilanteissa, jotka liittyvät työn tarjoamisvelvollisuuteen irtisanomistilanteissa. Yrityksen rajojen ylittämisen edellytyksenä tällöin on, että yritykset kuuluvat samaan konserniin ja että niiden välillä on myös tosiasiallisesti kiinteä henkilöstöhallinnollinen yhteys. Ajatuksena oli, että yritystä ei voida asettaa vastuuseen toisen yrityksen laiminlyönnistä ilman sellaista määräysvaltaa, jonka avulla toisen yrityksen velvoitteiden täyttäminen on varmistettavissa. Pelkän asiakkuussuhteen ei katsottu luovan tällaista määräysvaltaa.

Voimassa olevia ulkomaalaislain säännöksiä toimeksiantajan vastuusta perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 293/1992 vp) yritysten urakointi- ja aliurakointitoiminnan sekä vuokratyön lisääntymisellä ja siihen liittyvillä työnantajavastuun kohdentumisongelmilla. Ulkomaisten työnantajien saaminen vastaamaan työvoiman käyttöön liittyvistä väärinkäytöksistä oli työsuojeluviranomaisen käytännössä tapauksittain osoittautunut erittäin vaikeaksi.

Voimassa olevat säännökset ovat osoittautuneet tarpeellisiksi, ja niiden voidaan arvioida ennalta ehkäisseen ulkomaisen työvoiman

väärinkäytöksiä ja yleisemmin harmaan talouden ilmiöitä. On huomattava, että voimassa olevat säännökset toimeksiantajan vastuusta eivät kanavoi toimeksiantajalle ulkomaisen työnantajan vastuuta työntekijöitä kohtaan, vaan ainoastaan vastuun vaadittavan luvan olemassaolosta ja viranomaiselle annettujen tietojen oikeellisuudesta. Toimeksiantajan vastuuta koskevat säännökset eivät ole toimeksiantajan kannalta kohtuuttomia varsinkin, kun ne on mahdollista ottaa etukäteen huomioon esimerkiksi sopimussakko- tai takautumislausekkein toimeksiantosopimuksessa. Siksi ehdotetaan, että säännös toimeksiantajan vastuusta säilytettäisiin laisna.

Pykälässä täsmennettäisiin, että edellä 73 §:ssä tarkoitetut työnantajan velvollisuudet ja vastuu koskisivat Suomessa toimivaa toimeksiantajaa. Suomessa toimivaksi katsottaisiin yritys, jolla on Suomessa toimipaikka. Ulkomaisella työnantajalla tarkoitettaisiin vastaavasti työnantajaa, jolla ei ole Suomessa toimipaikkaa.

75 §. *Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle.* Pykälässä säädettäisiin työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä ulkomailla olevalle henkilölle. Ansiotyöhön tulevalla ulkomaalaisella tulisi olla työntekoon oikeuttava lupa ennen maahan saapumista. Työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytykset on jaettu kahteen kohtaan, koska harkinnan tekeviä viranomaisiakin olisi kaksi. Ensimmäisen työvoimatoimisto ratkaisisi 1 kohdassa säädetyt seikat ja sitten Ulkomaalaisvirasto tai kihlakunnan poliisilaitos 2 kohdassa säädetyt seikat, minkä jälkeen Ulkomaalaisvirasto tai kihlakunnan poliisilaitos myöntäisi oleskeluluvan, jos edellytykset ovat täyttyneet.

Pykälän 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset sisältäisivät edellä 72 §:ssä ehdotetun harkinnan ja työnantajalta edellytettävät vaatimukset, joista säädettäisiin jäljempänä 73 §:ssä. Toimeentulovaatimuksen täyttyminen kuuluisi 1 kohdan mukaiseen harkintaan. Pykälän 2 kohdan mukaan ensimmäisen luvan osalta Ulkomaalaisviraston ja jatkoluvan osalta kihlakunnan poliisilaitoksen lupaharkinta rajattaisiin sen selvittämiseen, täyttyvätkö 36 §:ssä säädetyt yleiset edellytykset oleskeluluvan, taikka onko ulkomaalainen

maahantulokiellossa. Kahden eri viranomaisen ei siten tältä osin tarvitsisi tehdä päällekkäistä työtä.

76 §. *Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle.* Pykälässä säädettäisiin elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä vastaavalla tavalla kuin edellisessä pykälässä työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä. Pykälän 1 kohdan mukaisen harkinnan tekisi työvoima- ja elinkeinokeskus ja se kohdistuisi elinkeinotoiminnan edellytyksiin ja toimeentulon edellytysten selvittämiseen. Pykälän 2 kohdan mukainen harkinta kuuluisi ensimmäisen luvan osalta Ulkomaalaisvirastolle ja jatkoluvan osalta kihlakunnan poliisilaitokselle. Myös elinkeinonharjoittajalla tulee olla vaadittava lupa ennen maahan saapumista.

77 §. *Työntekijän oleskeluluvan ammattialakohtaisuus.* Pykälässä ilmaistaisiin nykyiseen lakiin verrattuna painokkaammin, että työntekijän oleskelulupa on lähtökohtaisesti ammattialakohtainen. Työmarkkinoiden toiminnan kannalta on tarkoituksenmukaista, että työntekijöiden liikkuvuutta mahdollisimman vähäisessä määrin rajoitetaan. Työntekijän oleskelulupien myöntämisen työmarkkinalähtökohta toisaalta edellyttää, että maahan tulevaa ulkomaista työvoimaa voidaan ohjata tietyille aloille, joilla esiintyy työvoimapulaa tai työvoiman hankintaan liittyviä vaikeuksia. Sen vuoksi säädettäisiin, että työntekijän oleskelulupa on ammattialakohtainen.

Ulkomaalaisen työntekijän mahdollisuus vaihtaa työpaikkaa olisi sopusoinnussa työvoimapolvelulain (1005/1993) 6 §:ssä ilmaistun työnvälityksen tavoitteen kanssa. Mainitussa säännöksessä todetaan, että työnvälityksen tarkoituksena on edistää työvoiman mahdollisimman tehokasta ja tarkoituksenmukaista työhönsijoittumista siten, että työnantaja saa tarjottuun työpaikkaan sopivimman ja parhaan saatavissa olevan työntekijän ja työntekijä työtä, jota hän parhaiten kykenee tekemään. Työntekijän oleskelulupien myöntämisen tulisi mahdollisimman vähäisessä määrin eriytyä tästä peruslähtökohdasta. Työntekijän oleskeluluvan ammattialakohtaisuus antaisi työntekijälle mahdollisuuden tarvittaessa vaihtaa työnantajaa myös sil-

loin, kun työsuhteen ehdot eivät ole sellaiset kuin oli sovittu. Koska ulkomaalaisten työnsaantimahdollisuudet Suomessa ovat viime vuosina yleensä olleet muita työnhakijoita huonommat, ulkomaalaiset työntekijät eivät yleensä luovu työpaikasta ilman syytä. Työntantajan kannalta ammattialakohtaisuus merkitsee työntekijän menettämisen riskiä, joka kuitenkin normaalisti kuuluu työmarkkinoiden peruslähtökohtiin. Riskiä on jossain määrin mahdollista pienentää työsopimukseen otetuin ehdoin, jotka tietenkään eivät voi olla kohtuuttomia.

Kuten nykyisinkin, lupa voitaisiin myöntää myös useammalle kuin yhdelle ammattialalle. Jälkimmäisessä virkkeessä kuitenkin säädettäisiin mahdollisuus erityistapauksissa poiketa alakohtaiseen työntekijän oleskeluluvan lähtökohdasta. Erityinen syy, jonka perusteella työntekijän oleskelulupa voitaisiin rajoittaa työnantajakohtaiseksi, olisi esimerkiksi se, että työnteko liittyy toimitussopimukseen tai lyhytkestoiseen urakkasopimukseen. Työntekijän oleskeluluvan rajaamisen työnantajakohtaiseksi tulisi kytkeytyä työntekijän oleskelulupa -järjestelmän tarkoitukseen (70 §).

78 §. *Ennakkotieto työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä.* Voimassa olevaan lakiin verrattuna pykälä olisi uusi. Se koskisi työvoimatoimiston ratkaisua. Työntekijäryhmiä koskeva ennakkotietosäännös on ollut vuoden 1991 ulkomaalaisasetuksessa. Kokemukset säännöksestä olivat pääosin myönteisiä. Vuoden 1994 ulkomaalaisasetuksesta säännös kuitenkin jätettiin pois, koska työluvun hakumenettely käännettiin alkamaan työvoimatoimistosta ja katsottiin, että työnantaja saisi tiedot työluvun myöntämisen edellytyksistä neuvotellessaan työvoimatoimiston kanssa työ Lupalausannon hakemisesta.

Pykälä olisi tarpeen täydentämään ehdotettua työntekijän oleskelulupajärjestelmää useasta eri syystä. Mahdollisuus saada nopeasti ennakkotieto oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä parantaisi järjestelmän käytettävyyttä työnantajan henkilöstösuunnittelussa. Työsopimus voitaisiin solmia vasta sitten, kun työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä on saatu yksiselitteinen tieto, johon työvoimatoimisto olisi työnantajan

vaatimuksesta sidottu. Ennakkotieto myös vähentäisi viranomaisten työn määrää. Hakemukset, joilla ei ole menestymisen mahdollisuuksia, jäisivät tekemättä eivätkä päättyisi kuormittamaan varsinaista päätöksentekojärjestelmää.

Ennakkotieto ei olisi etukäteen annettu työvoimatoimiston päätös oleskelulupahakemusasiassa. Ennakkotiedolla tarkoitettaisiin työvoimatoimiston arviota esimerkiksi siitä, minkä sisältöisiä linjauksia ja käytäntöjä ennakkotietopyynnössä annettujen tietojen mukaisesti tehtyyn oleskelulupahakemukseen sovellettaisiin, millaisia selvityksiä lupahakemuksen yhteydessä edellytettäisiin ja kuinka laajasti työvoiman saatavuutta tapauksessa selvitetäisiin.

Menettelyn täsmällisyyden ja sitovuuden takia ennakkotietohakemukselta ja – päätökseltä edellytettäisiin kirjallista muotoa. Ennakkotiedon saatuaan työnantaja voi valita tarkoituksenmukaisimman toimintatavan työntekijän oleskelulupahakemuksen suhteen. Ennakkotiedossa ilmoitetun määräjän kuluessa tehtyyn työntekijän oleskelulupahakemukseen ei sovellettaisi muita kuin ennakkotiedossa mainittuja menettelyjä, jos työnantaja tätä vaatii. Työvoimatoimisto päättäisi sitovuusajasta tapauskohtaisesti.

Ennakkotieto ei vaikuttaisi viranomaisen neuvontavelvollisuuteen. Koska ennakkotieto ei koskisi hakemukseen annettavaa aineellista päätöstä ja koska työnantajalla olisi valitusoikeus varsinaisesta työntekijän oleskelulupapäätöksestä, ennakkotietoon ei saisi valittamalla hakea muutosta.

Työnteko ilman työntekijän oleskelulupaa

79 §. *Rajoittamaton työnteko muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla.* Työntekijän työnteko-oikeus voisi perustua erityislakiin, kuten lakiin ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta (1707/1991) tai ulkomaalaislain säännöksiin. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin työnteko-oikeudesta tilanteissa, joissa ulkomaalaisella tulee olla oleskelulupa. Työnteko-oikeus olisi rajoittamaton siten, että se olisi voimassa koko sen ajan, kun pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät ja kun lupa maassa oleskeluun on voimassa.

Pykälän 1 momentin mukaan pysyvän oleskeluluvan haltijalla olisi oikeus tehdä työtä. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevaa sääntelyä. Unionin kansalaisella ja häneen rinnastettavalla sekä näiden perheenjäsenellä olisi oikeus tehdä työtä ilman oleskelulupaa. Säännös tästä olisi 10 luvussa.

Momentin mukaan lisäksi jatkuvan oleskeluluvan muulla kuin työntöön tai elinkeinonharjoittamisen perusteella saaneella ulkomaalaisella olisi oikeus tehdä työtä. Jatkuva oleskelulupa voisi olla saatu esimerkiksi suomalaisen syntyperän tai pakolaisuuden taikka suojelun tarpeen perusteella. Työnteko-oikeus olisi myös perheenjäsenillä, joilla on jatkuva oleskelulupa. Vallitsevan käytännön mukaan henkilöille, joille on myönnetty oleskelulupa pysyväisluonteisesti maassa oleskelevan perheenjäsenen oleskeluluvan perusteella, voi oleskeluluvan myöntänyt viranomaisen työministeriön ohjeen mukaan myöntää työluvan rajoituksitta ilman työvoimatoimiston lausuntoa.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeus tehdä ansiotyötä olisi ulkomaalaisella, jolle on myönnetty perhesiteen perusteella tilapäinen oleskelulupa tilapäisen työntekijän oleskeluluvan tai tilapäisen elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenenä.

Pykälän 3 momentin perusteella oikeus tehdä ansiotyötä olisi kahdessa tapauksessa ulkomaalaisella, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa. Työntekoon oikeutettuja olisivat tilapäistä suojelua saavat ja 93 §:ssä säädetyt muun humanitaarisen maahanmuuton perusteella oleskeluluvan saaneet ulkomaalaiset. Voimassa olevan käytännön mukaan henkilöille, joille on myönnetty oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, voi oleskeluluvan myöntänyt viranomaisen työministeriön ohjeen mukaan myöntää työluvan rajoituksitta ilman työvoimatoimiston lausuntoa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin aloista, asemista ja tehtävistä, joilla toimiessaan ulkomaalaisella olisi työnteko-oikeus. Edellytyksenä ei olisi, että määräaikainen oleskelulupa olisi myönnetty samalla perusteella, vaan se voisi olla myönnetty myös muulla perusteella. Yrityksen yli- ja keski johdon tehtävissä toimiville (kohta 1), urheilijoille,

valmentajille (kohta 2), uskonnollisen tai aatteellisen yhteisön palveluksessa toimiville (kohta 3), tieteen, taiteen ja kulttuurin alalla työskenteleville (kohta 4) ja kansainvälisessä järjestössä tai valtioiden väliseen yhteistyöhön liittyvissä tehtävissä toimiville (kohta 5) työvoimatoimisto voi työministeriön ohjeistuksen mukaan puoltaa työlupaa ilman arviota sopivan työvoiman saatavuudesta. Yrityksen yli tai keskijohdon tai erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä toimivien osalta työnteko-oikeus ilman työntekijän oleskelulupaan liittyvää työmarkkinaharkintaa olisi yhdenmukainen Suomen allekirjoittaman palvelukauppasopimuksen (GATS) edellytysten kanssa. Lisäksi näiden ja muiden edellä mainittujen ryhmien osalta on usein kyse työntekijän henkilöön liittyvästä erikoisosaamisesta, joten työmarkkinoilta saatavan työvoiman arviointia ei ole pidettävä tämän vuoksi tarkoituksenmukaisena.

Urheilijoiden, valmentajien ja urheilutuomarien sekä tieteen, kulttuurin ja taiteen alalla toimivilta edellytettäisiin kuitenkin toiminnan ammattimaisuutta. Taiteilijoiden ammattimaisuutta arvioitaisiin soveltaen taiteilijan sosiaalinen ja taloudellinen asema – toimikunnan mietintöä (opetusministeriön työryhmämuistioita 10:1995). Ammattimaisena taiteilijana pidettäisiin henkilöä, joka täyttää vähintään kaksi seuraavista kriteereistä: koulutus taideoppilaitoksessa, taiteilijajärjestön jäsenyys, ammatillista työhistoriaa jollain taiteen alalla tai toimeentulon saaminen taiteellisesta työstä. Urheilijoiden, valmentajien ja urheilutuomarien sekä tieteen ja kulttuurin alalla toimivien toiminnan ammattimaisuutta arvioitaisiin soveltuvin osin samalla tavalla.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin eräistä ulkomaisen työnantajan palveluksessa toimivista ammattiryhmistä ja tehtävistä. Asiallisesti pykälä vastaisi voimassa olevaa sääntelyä ja sen tulkintakäytäntöä. Työn- ja toimeksiäntäjän ”ulkomaisuudesta” kuitenkin säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin säättämällä edellytykseksi se, että kummallakaan ei ole toimipaikkaa Suomessa. Työnantaja kuitenkin tulisi olla.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin ulkoasiainministeriön myöntämään oleskelulupaan liittyvästä työnteko-oikeudesta. Edus-

tuston rakennus-, korjaus- tai huoltotyötä tekevät ovat nykyisin työministeriön määräyksen nojalla työlupavelvollisuudesta vapautettuja. Tätä käytäntöä vastaavasti säädettäisiin edustustojen rakennus-, korjaus- tai huoltotyötä tekevien työnteko-oikeudesta pykälän 5 momentissa. Työnteko-oikeus koskisi nimenomaan sitä työtä, jota varten oleskelulupa on myönnetty.

Sen sijaan säännökseen ei sisällytettäisi edustuston henkilökuntaan kuuluvia ja heidän perheenjäseniään sekä sellaisten kansainvälisten järjestöjen henkilökuntaa, joiden päämaja sijaitsee Suomessa. Henkilökunnan laajuus määräytyy lähettäjävaltion ulkoasiainministeriölle antaman nootin mukaan. Diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 4/1970) mukaan muut kuin henkilökuntaan kuuluvat nauttivat erioikeuksia ja vapauksia vain niin laajalti kuin vastaanottajavaltio sallii. On selvää, että edustustojen henkilökuntaan kuuluvat voivat tehdä sitä työtä, jota varten ulkoasiainministeriö heille oleskeluluvan myöntänyt.

Edustuston henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevilta, kuten esimerkiksi siivoojilta, kokeilta ja lastenhoitajilta edellytettäisiin työlupa normaalisti.

Pykälän 7 momentissa säädettäisiin, että tähän pykälään perustuvasta työnteko-oikeudesta olisi tehtävä merkintä ulkomaalaisen oleskelulupaan. Tämä ei kuitenkaan koskisi ulkoasiainministeriön oleskelulupia, jotka mainitaan 6 momentissa.

80 §. *Rajoitettu työnteko muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla.* Pykälässä säädettäisiin rajoitetusta työnteko-oikeudesta tilanteissa, joissa ulkomaalaisella tulee olla oleskelulupa. Rajoitus koskisi työnteko-oikeuden enimmäisaikaa tai aikaa, jonka oleskeluluvan on tullut olla voimassa ennen kuin työnteko-oikeus tulee voimaan. Työnteko-oikeus ei siten välttämättä olisi voimassa koko sitä aikaa, jonka oleskelulupa on voimassa.

Pykälän 1 momentin 1 kohta vastaisi pääosin voimassa olevaa sääntelyä. Tutkintoon sisältyvän työsuhteessa tapahtuvan työharjoittelun osalta työnteko-oikeus vastaisi voimassa olevaa hallintokäytäntöä. Nykytilasta poiketen osa-aikaisen työskentelyn viikoittainen enimmäistuntimäärä kuitenkin mainit-

taisiin perustelujen asemesta laissa. Kokoai-kaista työskentelyä ei enää rajattaisi loma-aikaan, vaan aikaan, jolloin oppilaitoksissa ei järjestetä varsinaista eli lukuvuoden säännölliseen opetusohjelmaan kuuluvaa opetusta. Syynä on se, että kaikissa oppilaitoksissa, kuten korkeakouluissa, ei ole varsinaisia loma-aikoja. Yleensä kuitenkin on kyse kesä- tai joululomakaudesta. Työntekijän oleskelulupavelvollisuudesta vapautus kuitenkin laajeni koskemaan myös muita keskeytyksiä oppilaitoksen varsinaisessa opetuksessa. Opiskelijalle myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa 45 §:n nojalla. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin niistä oppilaitoksista, joissa opiskelua varten oleskelulupia voitaisiin myöntää.

Momentin 2 kohdassa laajennettaisiin tilapäisissä opetustehtävissä toimivien työntekooikeutta nykyisestä sekä ammattialojen että vapautuksen keston osalta. Työntekooikeutta ei nykyiseen tapaan rajattaisi vain opettajiin, luennoitsijoihin ja tutkijoihin korkeakoulussa, ammattikorkeakoulussa ja opettajanvaihto-ohjelmaan sisältyen muussa oppilaitoksessa. Työnteko-oikeus koskisi myös kouluttajia ja konsultteja sekä työtä esimerkiksi kansanopistoissa ja yrityksissä. Laajenus olisi tarpeen opetustyön moninaistumisen takia. Säännöksessä tarkoitettua ryhmän moninaisuuden takia työntekijän työntekooikeuden enimmäisajaksi säädettäisiin nykyisen yhden lukuvuoden sijaan yksi vuosi.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin toimitussopimukseen sisältyvästä työstä nykytilaan verrattuna edellytyksiä osin laajentaen ja osin tiukentaen. Toimitussopimukseen sisältyvää työsuoritusta ei nykyiseen tapaan yksilöitäisi, koska sopimuksesta riippuen töiden luonne voi paljonkin vaihdella. Toisaalta työnteko-oikeus ei enää olisi kestoajan rajoittamaton, vaan se rajattaisiin kuudeksi kuukaudeksi. Aikaraja olisi tarpeen työntekijän oleskelulupajärjestelmän kiertämisen estämiseksi. Aikaraja ei kuitenkaan todennäköisesti vaikeuttaisi toimitussopimusten laatimista, koska toimitussopimuksiin liittyvät työtehtävät usein ovat lyhytaikaisia.

Momentin 4 kohdassa kansalaisjärjestöjen vaihto-ohjelmilla tarkoitettaisiin nykyistä sääntelyä vastaavasti esimerkiksi kansainvälisen henkilövaihdon keskuksen (CIMO),

EU:n tai sen tukemien oppilaitosten ja opiskelijajärjestöjen ohjelmiin, kansainväliseen työleiritoimintaan tai muuhun kansainväliseen vapaaehtoistyöohjelmaan sekä työministeriön rahoittamaan lähialuekoulutusohjelmaan kuuluvaan työvoimakoulutukseen sisältyvää työtä ja työsuhteessa tapahtuvaa työharjoittelua. Valtioiden välisillä sopimuksilla tarkoitettaisiin kahden- tai monenvälisiä sopimuksia esimerkiksi siitä, että sopijamaiden nuorison mahdollisuuksia vastavuoroisesti tutustua toiseen sopijamaahan helpotetaan esimerkiksi siten, että loma-aikainen työnteko eli niin sanottu työloma (work holiday) sallittaisiin. Yhden vuoden enimmäisaika vastaisi voimassa olevaa sääntelyä ja olisi työloman osalta kansainvälisen sopimuskäytännön mukainen. Yrityksen sisäisenä siirtona tapahtuva korkeakoulututkimuksen suorittaneiden henkilöiden oikeus työntekoon ilman työmarkkinaharkintaa vastaa useisiin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvää ja monissa maissa käytössä olevaa sääntelyä.

Momentin 5 kohta vastaa asiallisesti voimassa olevaa sääntelyä.

Momentin 6 kohdassa säädettäisiin tilanteesta, jossa ulkomaalaiselle on maasta poistamisen estymisen vuoksi myönnetty tilapäinen oleskelulupa. Ehdotetun 51 §:n mukaan ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiasa mahdollista. Oikeus tehdä ansiotyötä olisi yhden vuoden kuluttua siitä, kun ensimmäinen oleskelulupa on myönnetty.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa, nyt työministeriön määräyksessä olevaa sääntelyä vastaavasti velvollisuudesta hakea työntekoon oikeuttava lupaa silloin, kun työskentely ei mahdu rajoitusten puitteisiin. Työntekijän oleskelulupaa edellytettäisiin vain rajoituksen ylittävän työskentelyn osalta.

81 §. *Työnteko ilman oleskelulupaa.* Pykälässä säädettäisiin työnteko-oikeudesta tilanteissa, joissa ulkomaalaisella ei tarvitse olla oleskelulupaa. Pykälän tarkoittama työnteko ja siihen liittyvä maassa oleskelu on luonteeltaan lyhytaikaista (1 momentin 1, 2 ja 4 kohta, 2 momentin 1 kohta) tai sellaista, johon ei

liity oleskelulupaa (1 momentin 3 ja 5 kohta, 2 momentin 2 kohta). Tilanteissa, joissa työnteko-oikeuden kesto olisi rajattu, vapautuksen kesto olisi kolme kuukautta eli sama kuin aika, jonka ulkomaalainen voi Schengenin yleissopimuksen 11 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti oleskella Suomessa kuuden kuukauden aikana. Jos ulkomaalainen on viisumivelvollinen, viisumi voisi olla joko Schengen-viisumi tai muun Schengen-valtion myöntämä kansallinen viisumi.

Pykälän 1 momentin 1 kohta vastaisi pääosin nykytilaa. Työnteko-oikeuden enimmäisaika tarkennettaisiin lain tulkinnan yksinkertaistamiseksi ”tilapäisestä” ja tulkkien osalta konferenssi-kohtaisuudesta kolmeen kuukauteen. Vapautuksen edellytyksenä olisi kutsu tai sopimus ja taiteilijoiden osalta ammattimaisuus. Ammattimaisuuden edellytykset olisivat samat kuin edellä 79 §:n 4 momentissa. Myös 2 kohta vastaisi nykytilaa työnteko-oikeuden keston pidentämistä ja kutsun tai sopimuksen edellyttämistä lukuun ottamatta.

Momentin 3 ja 5 kohta vastaisivat asiallisesti nykytilaa. Kun säännöksessä tarkoitetut merimiehet eivät oleskele Suomessa, he eivät tarvitse oleskelulupaa tai viisumia. Kansainvälistä suojelua hakevan työpanoksen hyödyntäminen on usein paitsi turvapaikanhakijan itsensä, myös työnantajan ja yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaista. Työssäkäynti vähentää toimeentulotuen tarvetta tai poistaa sen kokonaan. Kansainvälistä suojelua hakevilla ei normaalisti ole oleskelulupaa eikä viisumia.

Momentin 4 kohdassa tarkoitettuun marjojen tai hedelmien poimintatyöhön työntekijän oleskeluluvat haetaan ja ne myönnetään yleensä lyhyisiin työsuhteisiin kesäajaksi, jolloin alan työvoiman tarve eri puolilla maata on suuri. Viljelykset sijaitsevat usein alueilla, joilla kausityövoiman tarjonta ei työvoiman liikkuvuus huomioon ottaen riitä tyydyttämään kysyntää. Työvoiman saattavuutta vaikeuttaa se, että työsuhteiden alkua ja päättämispäiviä ei aina voida täsmällisesti määrittää. Marjojen ja hedelmien poiminta on suhteellisen raskasta ulkotyötä, jossa palkkaus on usein urakkaperusteista. Useimmat tähän ryhmään kuuluvat ulkoma-

laiset työntekijät ovat nuoria opiskelijoita, jotka tulevat Suomen lähialueilta, monesti useana kesänä saman työnantajan palvelukseen uudelleen. Työnteko-oikeuden säätäminen tälle ryhmälle vapauttaisi merkittävästi lupaviranomaisten voimavaroja. Työnteko-oikeus rajattaisiin työministeriön ammattiluokituksen mukaisesti vain marjojen ja hedelmien poimintatyöhön. Tällä hetkellä ryhmän luokitus on 412.90. Työnteko-oikeus ei siten koskisi muita maa- tai puutarhatalouden tehtäviä, vaan näihin tulisi hakea työntekijän oleskelulupa normaalisti.

Momentin 6 kohta vastaa nykytilaa perustuen EY:n tuomioistuimen ennakkoratkaisuun asiassa Vander Elst (C-43/93). Valmis-teilla kuitenkin on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten palkattuina työntekijöinä lähettämisen ehdoista rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen puitteissa sekä neuvoston direktiivi rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen vapauten laajentamisesta koskemaan yhteisöön sijoittautuneita kolmansien maiden kansalaisia. Direktiivit tulevat koskemaan säännöksessä tarkoitettua tilannetta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työnteko-oikeudesta tilanteessa, jossa työnantajalla tai toimeksiantajalla ei ole toimipaikkaa Suomessa. Momentti vastaisi asiallisesti nykytilaa. Elokuvatyöntekijöiden osalta työnteko-oikeuden enimmäisaika tarkennettaisiin ”tilapäisestä” kolmeen kuukauteen. Työn- ja toimeksiantajan ”ulkomaisuudesta” säädettäisiin kuten 79 §:n 5 momentissa. Suomi on tehnyt sitoumuksia maailman kauppajärjestön (WTO) palvelukauppasopimukseen (GATS) liittyen. Ulkomailta Suomeen suuntautuvan seuramatkan matkanjohtajan työnteko-oikeus ilman työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa vastaisi nykytilaa ja olisi sopusoinnussa mainittujen sitoumusten kanssa.

Vallitsevan viranomaiskäytännön mukaan ulkomaalainen voi jatkaa työskentelyä työluvan umpeuduttuakin, jos jatkotyölupahakemus saman työnantajan työhön on tehty aikaisemman luvan voimassa ollessa. Tämä käytäntö kirjattaisiin pykälän 3 momenttiin siten, että se koskisi myös elinkeinonharjoittajaa sekä työntekijää, joka hakee uutta lupaa samalla ammattialalla toiselle työnantajalle.

Tarkoituksenmukaista olisi, että hakemusten käsittelyn mahdollinen ruuhkautuminen ei koituisi ulkomaalaisen tai työnantajan vahingoksi.

Menettely ja toimivaltaiset viranomaiset

82 §. *Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa koskevan hakemuksen vireillepano.* Voimassa olevaan lakiin verrattuna pykälä olisi uusi. Pykälän 1 momentissa mahdollistettaisiin se, että hakemuksen voisi panna vireille se osapuoli, jolla on hakemusten tekemiseen parhaat ajalliset ja tiedolliset voimavarat. Lupaa hakeva ulkomaalainen olisi lähtökohtaisesti ulkomailla. Suomessa toimivalla työnantajalla on kuitenkin usein käytettävissään asianmukainen tiedonsiirtotekniikka. Työnantajalla on viranomaisten kanssa lisäksi yhteinen kieli ja viranomaisten menettelytapojen tuntemus, joten hakemus tulisi todennäköisesti usein tehdyksi oikeansisältöisenä.

Vireillepanon joustavuuden lisäämiseksi työnantajalta ei edellytetä erillistä valtuutusta hakemuksen vireille panoa varten. Työntekijän oleskeluluvan ja oleskeluluvan hakemiseen liittyvä tarve henkilöllisyyden ja matkustusasiakirjan oikeellisuuden varmistamiseen kuitenkin edellyttäisi käytännössä ulkomaalaisen henkilökohtaista asiointia lupaviranomaisen luona ainakin yhden kerran. Joustavuuden lisäämiseksi sekä työntekijän että elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa koskevan hakemuksen vireillepanopaikka olisi valinnainen. Hakemus voitaisiin ulkomailla jättää Suomen edustustoon ja Suomessa kihlakunnan poliisilaitokselle, työntekijän oleskelulupahakemus myös työvoimatoimistolle. Hakemus siirrettäisiin luvan myöntävälle viranomaiselle ulkomaalaisrekisterin välityksellä.

83 §. *Toimivalta työntekijän oleskeluluvan myöntämiseksi.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi toimivallanjaosta työntekijän oleskeluluvan myöntämiseksi. Edellä 75 §:ssä on säädetty työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä. Kyseisessä säännöksessä edellytykset on jaettu kahteen osaan. Edellytysten harkinta olisi vastaavasti kahdella viranomaisella siten, että 75 §:n 1 kohdan mukaisen harkinnan tekisi työvoimatoimisto

ja 75 §:n 2 kohdan mukaisen harkinnan Ulkomaalaisvirasto tai jatkoluvan kyseessä ollessa kihlakunnan poliisilaitos. Jos työvoimatoimisto tekisi omalta osaltaan kielteisen ratkaisun, työntekijän oleskelulupaa ei myönnettäisi. Jos työvoimatoimisto tekisi myönteisen ratkaisun, Ulkomaalaisvirasto tai kihlakunnan poliisilaitos jatkoluvan kyseessä ollessa, harkitsi 75 §:n 2 kohdan mukaiset luvan myöntämisen edellytykset ja myöntäisi työntekijän oleskeluluvan, jos esteitä luvan myöntämiseksi ei olisi.

Pykälän 3 momentin lopussa olisi säännös, jonka mukaan harkittaessa sellaisen ulkomaalaisen hakemusta, jolla olisi voimassa oleva työntekijän oleskelulupa, 72 §:n 1 kohdassa säädetty harkinta tehtäisiin vain, jos kyseessä on ammattialan vaihto. Sen sijaan työnteon jatkuessa samalla ammattialalla ei olisi tarpeen ottaa huomioon muiden työmarkkinoilla olevien työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksia.

84 §. *Toimivalta elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämiseksi.* Pykälässä säädettäisiin toimivallan jaosta myönnettäessä elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Edellä 76 §:ssä on säädetty elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä. Kyseisessä säännöksessä edellytykset on jaettu kahteen osaan. Edellytysten harkinta olisi vastaavasti kahdella viranomaisella siten, että 76 §:n 1 kohdan mukaisen harkinnan tekisi työvoima- ja elinkeinokeskus ja 76 §:n 2 kohdan mukaisen harkinnan Ulkomaalaisvirasto tai jatkoluvan kyseessä ollessa kihlakunnan poliisilaitos. Jos työvoima- ja elinkeinokeskus tekisi omalta osaltaan kielteisen ratkaisun, elinkeinonharjoittaja oleskelulupaa ei myönnettäisi. Jos työvoima- ja elinkeinokeskus tekisi myönteisen ratkaisun, Ulkomaalaisvirasto tai kihlakunnan poliisilaitos jatkoluvan kyseessä ollessa harkitsi 76 §:n 2 kohdan mukaiset luvan myöntämisen edellytykset ja myöntäisi elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan, jos esteitä luvan myöntämiseksi ei olisi.

85 §. *Työvoimatoimiston muu toimivalta.* Pykälässä säädettäisiin työvoimatoimiston muusta toimivallasta kuin edellä 83 §:ssä säädetyistä toimivallasta työntekijän oleskelulupaa myönnettäessä. Työntekijän oleskelulupa-asioissa toimivaltaisia työvoimaviran-

omaisia olisivat nykyiseen tapaan työvoimahallinnon paikallistason yksiköt eli työvoimatoimistot, kuitenkin pykälän 3 momentissa säädetyin rajoituksin. Työntekijän oleskelulupia koskeva päätösvalta keskitettäisiin nykyistä harvempiin työvoimatoimistoihin, jotta päätösten laatu tulisi riittävällä tavalla turvattua. Keskittäminen tapahtuisi suurimpiin työvoimatoimistoihin, joiden toimintaedellytyksistä huolehdittaisiin työministeriön toimistoverkon kehittämishankkeen loppuraportin mukaisesti. Näitä niin sanottuja seutukunnan työvoimatoimistoja tulisi kehittämissuunnitelman päättyttyä olemaan koko maassa noin 100–115.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa ulkomaalaislakia vastaavasti, että työvoimatoimisto päättäisi oleskelulupien myöntämisestä pidättämisestä. Koska ennakkotieto koskee työmarkkinaedellytyksiä, työvoimatoimistolle kuuluisi myös ennakkotiedon antaminen. Tästä säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Työvoimatoimiston alueellisen toimivallan määräytymisestä säädettäisiin 3 momentissa voimassa olevaa, työministeriön ohjeeseen perustuvaa sääntelyä vastaavasti.

86 §. *Työsuojeluviranomainen.* Säännös on ulkomaalaislaissa uusi ja se liittyisi viranomaisten toimivallan selventämiseen työehtojen valvonnan osalta sekä valvonnan edellytysten tehostamiseen. Pykälän 1 momentissa viitattaisiin työsuojeluviranomaisen valvonnasta muualla säädettyyn. Tällä tarkoitettaisiin työsuojeluviranomaisen valvontaa koskevia säädöksiä, kuten työsuojelulakia, työaikalakia (605/1996) ja lakia työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa (131/1973), jossa säädetään valvonnasta noudatettavasta menettelystä.

Pykälään liittyi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 24 §:ään lisättävä uusi kolmas momentti, jossa säädettäisiin, että lain 24 §:n 1 momentissa säädetty työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus ja 2 momentissa säädetyt prosessuaaliset edellytykset eivät koskisi rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä. Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöön, ulkomaalaisrikkomukseen ja työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen liittyvästä työsuoje-

luviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta sekä läsnäolo- ja kuulemisoikeudesta säädettäisiin pykälän 2 ja 3 momentissa. Työsuojeluviranomaisen olisi tehtävä ilmoitus epäilemästään rikoksesta poliisille, jonka tehtävänä on valvoa ulkomaalaislain säännösten noudattamista. Ilmoitusvelvollisuus koskisi työsuojeluviranomaisen omassa valvonnassaan tekemiä havaintoja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että työsuojeluviranomaisen läsnäolo-oikeus ja oikeus tulla kuulluksi liittyisivät esitutkintaviranomaisen, virallisen syyttäjän tai tuomioistuimen harkinnan mukaan vain tapauksiin, joissa käsitellään 2 momentissa tarkoitettua rikosta. Työsuojeluviranomaiselle olisi varattava tilaisuus olla läsnä ja tulla kuulluksi yleensä silloin, kun rikokseen liittyy ulkomaalaisen työehtojen laiminlyöntiä.

6 luku. Kansainvälinen suojelu

Edellytykset kansainvälisen suojelun antamiselle

87 §. *Turvapaikka.* Voimassa olevan lain 30 §:n 1 momentissa säädetään tilanteista, jolloin maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka. Pakolaissopimuksen tai kansainvälisen oikeuden muiden periaatteiden mukaan edes pakolaisella ei ole ehdotonta oikeutta saada turvapaikkaa, vaikka sopimukset velvoittavatkin olemaan palauttamatta tai karkottamatta henkilöä maahan, jossa hän voi joutua vainon kohteeksi taikka jossa hänen henkeään uhataan. Pykälän 2 momentissa on säädetty niin sanotuista pois-sulkemisperusteista, joiden vallitessa turvapaikka voidaan jättää antamatta, vaikka ulkomaalainen täyttäisikin turvapaikan saamisen edellytykset. Jos pois-sulkemisperusteita ei ole syytä käyttää, turvapaikka tulisi antaa, eikä turvapaikkaa tule jättää antamatta tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttämällä.

Voimassa olevan pykälän 1 momentin sisältö vastaa pakolaissopimuksen 1 artiklan A kohdassa olevaa pakolaisen määritelmää. Kun henkilölle annetaan turvapaikka, hän saa pakolaissopimuksen mukaisen pakolaisaseman. Voimassa olevan lain säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi.

Eurooppa-neuvosto piti 15 ja 16 päivänä

lokakuuta 1999 Tampereella erityiskokouksen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomisesta Euroopan unioniin. Puheenjohtajan päätelmien mukaan Eurooppa-neuvosto vahvisti, että unioni ja sen jäsenvaltiot pitävät tärkeänä, että oikeutta hakea turvapaikkaa kunnioitetaan täydellisesti. Unioni on päättänyt pyrkiä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, joka perustuu pakolaissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen, jolloin varmistetaan, että ketään ei palauteta takaisin vainottavaksi.

Turvapaikkamenettelyjen vähimmäistakuista annetussa neuvoston päätöslauselmassa (EYVL N:o C 274/13, 20.6.1995) korostetaan jäsenvaltioiden sitoumuksia, jotka johtuvat Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja pakolaissopimuksesta. Päätöslauselman mukaan turvapaikkamenettelyssä noudatetaan täysimääräisesti pakolaissopimusta ja vuoden 1967 pöytäkirjaa sekä pakolaisia ja ihmisoikeuksia koskevia muita kansainvälisen oikeuden velvoitteita. Menettelyssä noudatetaan täysimääräisesti erityisesti pakolaissopimuksen 1 artiklaa, joka koskee pakolaisen määritelmää, 33 artiklaa, joka koskee palauttamiskieltoa, sekä 35 artiklaa, joka koskee yhteistyötä UNHCR:n kanssa.

Ehdotettua säännöstä sovellettaessa on otettava huomioon myös EU:n jäsenvaltioiden yhteistyö turvapaikka- ja pakolaispolitiikan alueella. Pakolaissopimuksen tulkintaa ohjaa neuvoston 4 päivänä maaliskuuta 1996 määrittelemä yhteinen kanta pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitetun 'pakolainen' -käsitteen yhdenmukaistetusta soveltamisesta (96/196/OSA), jossa on hyväksytty suuntaaviivat pakolaisaseman tunnustamista koskevien perusteiden soveltamista varten. Kysymys siitä, onko vainon pelko perusteltu, tulisi ratkaista kuhunkin tapaukseen liittyvien näkökohtien perusteella. Turvapaikanhakijan on esitettävä hakemuksensa perusteeksi esittämiensä seikkojen ja olosuhteiden arvioimiseksi tarvittavat tiedot. Kun hakijan antamien tietojen uskottavuus on riittävästi osoitettu, perusteina esitetyille seikoille ei ole tarpeellista hankkia yksityiskohtaista vahvistusta. Epäselvissä tapauksissa asia olisi ratkaistava

hakijan eduksi sillä edellytyksellä, että saatavilla olevat tiedot on hankittu ja tarkastettu sekä ollaan vakuuttuneita hakijan yleisestä uskottavuudesta. Hakijan lausuntojen on oltava johdonmukaisia ja luotettavia, eivätkä ne saa olla ristiriidassa yleisesti tunnettujen tosiasioiden kanssa.

Pakolaisen käsitteen soveltamisesta annetun yhteisen kannan mukaan se, että asianomainen on jo ollut vainottuna tai että häntä on suoraan uhattu vainolla, on vakava merkki vainotuksi joutumisen vaarasta, paitsi jos hänen kotimaassaan tai hänen suhteissaan siihen on sen jälkeen tapahtunut jyrkkä muutos. Edelleen se, että asianomainen ei ole ennen kotimaasta lähtemistä joutunut vainotuksi tai ollut suoranaudessa vaarassa joutua vainotuksi ei sinänsä merkitse, ettei hän voisi turvapaikkamenettelyssä vedota perusteltuun pelkoon vainotuksi joutumisesta. Harkittaessa turvapaikan antamista on selvítettävä myös sisällissotaa käyvästä maasta tulevan turvapaikanhakijan osalta, täyttääkö hän pakolaissopimuksen määritelmän pakolaisesta ja otettava huomioon sellaiset tilanteet, joissa turvapaikanhakijan pelkäämä vaino kohdistuu häneen muun kuin valtion taholta, jos valtion viranomaiset ovat vainosta tietoisia puuttumatta siihen tai jos viranomaiset ovat kykenemättömiä tarjoamaan tehokasta suojelua.

Naisiin sukupuolen perusteella kohdistuva vaino voidaan myös pykälän 1 momentissa tarkoitetun yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tulkinnassa ottaa yhtenä tekijänä erikseen huomioon mahdollisena turvapaikan perusteena. Naista voidaan joissakin tapauksissa vainota myös syystä, jonka ei voida katsoa perustuvan rotuun, uskontoon, kansallisuuteen tai poliittiseen mielipiteeseen. Tällöin vainon syynä voidaan pitää kuulumista tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään. Myös seksuaalinen suuntautuminen voidaan mainita esimerkkinä yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisesta mahdollisena vainon perusteena lainkohdan tarkoittamassa mielessä.

Pykälän 1 momentissa mainittu pysyvän asuinmaan käsite tulee sovellettavaksi vain kansalaisuudettoman henkilön kohdalla. Pykälä pohjautuu pakolaissopimuksen 1 artiklaan, jossa sama periaate on määritelty. Luonnollisesti jos tietyn valtion kansalainen asuu pysyvästi muussa kuin kansalaisuusval-

tiossaan ja joutuu vainotuksi pysyvässä asuinmaassaan, hänen on ensisijaisesti haettava suojelua kansalaisuusvaltiostaan, eikä turvapaikkahakemus kolmannessa maassa voi menestyä. Sama periaate pysyvästä asuinmaasta koskee myös jäljempänä 88 §:ää.

Voimassa olevan lain 30 §:n 2 momentissa luetellaan ne tapaukset, jolloin henkilölle Suomessa ei eri syistä tarvitse antaa pakolaisen asemaa. Momentin eri alakohdat ovat luonteeltaan erilaisia, sillä alussa ovat pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdan mukaiset tilanteet, joissa asianomainen ei ansaitse pakolaisasemaa, vaikka hän on pakolainen. Sen sijaan momentin 3—5 kohdat liittyvät tilanteisiin, jolloin jonkun toisen valtion voidaan katsoa olevan ensisijassa vastuussa suojelun antamisesta. Momentin 3—5 kohtia sovellettaessa henkilö voidaan käännyttää maasta. Viimeksi mainituista tilanteista ehdotetaan säänneltäväksi muualla laissa. Poissulkemistilanteita koskeviin säännöksiin ehdotetaan pieniä tarkennuksia, jotta ne vastaisivat tarkemmin pakolaissopimuksen sisältöä.

Pakolaissopimuksen 1 artiklan D kohdassa on säännös, jonka mukaan sopimusta ei sovelleta henkilöihin, jotka saavat suojelua tai avustusta muilta YK:n järjestöiltä kuin UNHCR:ltä. Pakolaissopimusta valmisteltaessa ei pidetty sopivana, että epäpoliittisen luonteen omaavaa UNHCR puuttuisi poliittisena pidettävään Palestiinan kysymykseen. Arabimaiden yhteisö myös pelkäsi, että palestiinalaispakolaisten ongelman ratkaiseminen jäisi vähemmälle huomiolle, jos pakolaissopimuksen 1 artiklan A-kohtaa sovellettaisiin palestiinalaispakolaisiin. Lisäksi pelättiin, että pakolaissopimuksen 1 artiklan A-kohdan soveltaminen palestiinalaispakolaisiin saattaisi johtaa palestiinalaispakolaisten lisääntyvään haluun hakea turvapaikkaa palestiinalaispakolaisille tarkoitetun suoja-alueen ulkopuolelta. Palestiinalaispakolaisille apua antaakin YK:n avustus- ja työjärjestö palestiinalaispakolaisten auttamiseksi Lähi-idässä (UNRWA). UNRWA toimii ainoastaan Lähi-idän tietyillä alueilla ja suojelua annetaan vain näillä alueilla.

Koska ulkomaalaislaissa ei ole aiemmin huomioitu pakolaissopimuksen 1 artiklan D kohtaa, ehdotetaan pykälän 3 momenttiin sitä

vastaavaa säännöstä. Säännöksen soveltaminen käytännössä merkitsee sitä, että palestiinalaiselle hakijalle tulisi suoraan myöntää pakolaisasema tutkimatta turvapaikan tarvetta 1 artiklan A kohdan nojalla, jos hän ei voi enää turvautua UNRWA:n suojeluun. Edellytyksenä tälle on, että henkilö on lähtenyt UNRWA:n alueelta suojeluun liittyvistä syistä. Jos hän on lähtenyt UNRWA:n alueelta pelkästään muista kuin suojeluun liittyvistä syistä, kuten hakeakseen työtä tai opiskelumahdollisuuksia tai vain paremman elämän edellytyksiä, hakijan oleskeluoikeus harkitaisiin ulkomaalaislain yleisten sääntöjen mukaan ja hänelle voitaisiin esimerkiksi myöntää oleskelulupa tai hänet voitaisiin palauttaa UNRWA:n alueelle, jos se on mahdollista.

88 §. *Suojelun tarve.* Oleskeluluvan perusteet on ulkomaalaislaissa määritelty siten, että suojelun tarpeessa voidaan katsoa olevan ulkomaalaisen, jolle ei anneta turvapaikkaa, mutta jonka ei katsota voivan turvallisesti palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytyksenä on ollut valikoituminen oikeudenloukkausten kohteeksi henkilöön liittyvistä syistä. Pykälässä on määritelty suomalainen malli niin sanotusta toissijaisesta suojelusta. EU:ssa tämä ilmaisu toissijaisesta suojelusta on vakiintumassa tälle kansainvälisen suojelun muodolle, josta ei ole olemassa yhteisiä määritelmiä.

Voimassa olevan lain säännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi soveltamiskäytäntöä vastavaksi. Jo nykyisin hakijalle myönnetään oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella aina silloin kun turvapaikan antamisen edellytykset eivät täyty, mutta suojelun tarpeen edellytykset täyttyvät. Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaiselle myönnettäisiin oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella silloin, kun häntä kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan uhkasi kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voisi palata kotimaahansa.

Perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetään, että ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmis-

arvoa loukkaava kohtelu. Säännöksessä ei tosin mainita erikseen pakolaista tai turvapaikanhakijaa, mutta sillä on kuitenkin tästä huolimatta asiallinen kytkentä pakolaissopimukseen, jossa kielletään muun muassa palauttamasta pakolaisia, jotka ovat vaarassa joutua vainon kohteeksi. Myös kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklan, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 7 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan sisältämistä kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kielloista voidaan johtaa vastaava palauttamiskielto. Perustuslain 7 §:n 2 momentissa säädetään, että ketään ei saa tuomita kuolemaan taikka kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Tämän nojalla palauttamiskielto on johdonmukaisesti ulotettu myös tilanteisiin, joissa henkilöä uhkaa kuolemanrangaistus. Palauttamiskielto kattaisi siis kaikki tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisen toimesta siirrettäisiin toiseen valtioon. Säännös kieltäisi myös henkilön siirtämisen valtioon, josta hän voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kidutuksen tai kuolemanrangaistuksen uhriksi. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen kuudennen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan ketään ei saa tuomita kuolemanrangaistukseen, eikä tällaista rangaistusta saa panna täytäntöön. Suomessa oleva ulkomaalainen on saattanut syyllistyä kotimaassaan tai muussa valtiossa rikokseen, josta häntä ei edellä mainittujen säännösten ja määräysten vuoksi tai rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetussa laissa (456/1970) säädetystä muusta syystä voida luovuttaa asianomaiseen valtioon syytteenpanoa tai rangaistuksen täytäntöönpanoa varten.

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa kidutuksen kiellolla halutaan korostaa, että tätä erittäin vakavaa henkistä tai fyysistä kärsimystä aiheuttavaa kohtelua ei tule sallia missään oloissa. Ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Tarkoitus on kattaa kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistukset ja muun kohtelun muodot. On otettava huomioon, että kidutusta ja ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua

esiintyy myös muussa yhteydessä kuin rangaistuksena.

Oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella myönnettäisiin siis tilanteissa, joissa henkilö tarvitsee kansainvälistä suojelua kotimaassaan vallitsevan tilanteen tai häneen siellä kohdistuvien oikeudenloukkausten vuoksi. Epäinhimillisen kohtelun käsitteen määrittelylle ja sen uhan todennäköisyyden arvioinnille ohjetta voi saada kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten oikeuskäytännöstä, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa säädetyn epäinhimillisen kohtelun kiellon osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuksista. Pykälässä mainittu aseellinen selkkä voi tarkoittaa esimerkiksi sisällissotatilannetta tai muuta maansisäistä levottomuutta, jossa ihmiset voivat joutua erottelemattoman aseellisen väkivallan kohteeksi.

Oleskelulupa voitaisiin myöntää ympäristökatastrofin ollessa kyseessä muun muassa tilanteissa, joissa ulkomaalaisen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa on tapahtunut joko ihmisen tai luonnonmullistuksen aiheuttama onnettomuus, jonka seurauksena ympäristö on käynyt laajasti asuin- ja elämäntilanteeksi tai terveydelle varalliseksi.

Voimassa olevaan lakiin lisättiin vuonna 1999 säännös, että oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella voidaan myöntää myös ympäristökatastrofien ollessa kyseessä. Ehdotusta valmisteltaessa on myös harkittu ympäristökatastrofin poistamista suojelun tarpeen perusteista. Ympäristökatastrofin sattuessa ensisijainen vaihtoehto on pako oman valtion sisäpuolella. Kansainvälinen yhteisö yleensä auttaa tällaista valtiota esimerkiksi toimittamalla humanitaarista apua, jotta kenenkään ei tarvitsisi lähteä kotimaastaan. Ympäristökatastrofitilanteissa lienee yleensä kyse joukkopaosta ja tilapäisyydestä. Näissä tilanteissa voisi olla luontevampaa myöntää oleskelulupa tilapäisen suojelun järjestelmän perusteella, eikä suojelun tarpeen perusteella pysyväisluonteista maahanmuuttoa varten. Valmistelussa ei kuitenkaan ole päädytty ehdottamaan ympäristökatastrofin poistamista suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan perusteista.

Harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä suojelun tarpeen perusteella on myös otettava

huomioon kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 68/1986).

Voimassa olevan lain 31 §:ssä ei ole 30 §:n 2 momenttia vastaavia säännöksiä poissulkemistilanteista. Nykyisen soveltamiskäytännön mukaan ulkomaalaiselle, jolle ei myönnetä turvapaikkaa 30 §:n 2 momentin perusteella, myönnetään oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella. Pykälään 2 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi 87 §:n 2 momenttia vastaava säännös. Perustuslain tai ihmisoikeussopimusten palauttamiskieltojen estäessä tällaisen ulkomaalaisen maasta poistamisen hänelle myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa.

89 §. *Oleskeluluvan myöntäminen poissulkemislausekkeita sovellettaessa.* Pykälässä säädettäisiin tilapäisen oleskeluluvan myöntämisestä ulkomaalaiselle, jolle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai hänen on perusteltua aihetta epäillä tehneen 87 §:n 2 momentissa tarkoitetun teon eli pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdassa tarkoitetun teon, mutta jota ei voida poistaa Suomesta palauttamiskieltojen vuoksi. Oleskeluluvan umpeutuessa palauttamiskieltojen tilanne tutkitaan uudelleen.

90 §. *Pakolaiskiintiö.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi pakolaiskiintiön määritelmä. Voimassa olevassa laissa ei ole säännöksiä siitä, mitä pakolaiskiintiöllä tarkoitetaan tai millä edellytyksillä ja mitä menettelyjä käytetään kiintiöpakolaisia Suomeen otetaan.

Pykälän 1 momentin mukaan Suomeen voitaisiin ottaa pakolaiskiintiössä UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleen sijoitusta varten. UNHCR:n pakolaisiksi katsomat henkilöt otettaisiin Suomeen pakolaisstatuksella, kuten nykyisinkin tehdään.

Pakolaiskiintiön kohdentaminen tapahtuisi yleensä UNHCR:n aloitteesta. UNHCR:llä on kattava käsitys maailman pakolaistilanteesta ja se on maailmanlaajuisen asiantuntemuksen omaava järjestö, jolla on kyky ja mahdollisuus arvioida toimialaansa kuuluviin yksittäisten henkilöiden suojelun ja uudelleen sijoittamisen tarve. Näin pakolaiskiintiö kohdistettaisiin ensi sijassa sellaisiin ulko-

maalaisiin, joiden suojelun ja uudelleen sijoittamisen tarve on suurin. Kiintiöt onkin Suomessa täytetty perinteisesti UNHCR:n esitysten perusteella.

Suomella on 1990-luvulta kokemuksia siitäkin, että pakolaiskiintiössä on otettu ulkomaalaisia muidenkin kuin UNHCR:n aloitteesta. Pakolaiskiintiössä on otettu ulkomaalaisia myös kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) tai Suomen omasta aloitteesta. Tämän vuoksi pykälässä ehdotetaan mahdollisuutta ottaa vastaan kiintiön puitteissa UNHCR:n esittämien pakolaisten lisäksi tarvittaessa myös muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleen sijoitusta varten. Muiden kuin UNHCR:n pakolaisina esittämien henkilöiden osalta voitaisiin tapauskohtaisen harkinnan perusteella tarvittaessa käyttää myös muuta kuin pakolaisstatusta eli oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella. Ulkomaalaisviraston toimivallasta pakolaiskiintiön puitteissa Suomeen otettavien UNHCR:n esittämien pakolaisten sekä muiden ulkomaalaisten osalta säädettäisiin 106 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa ilmaistaisiin se pakolaiskiintiön määräytymiseen nykyään kuuluva seikka, että eduskunta päättää vuosittain valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä voimavaroista kiintiöpakolaisten ottamiselle ja kiintiöpakolaisten vuotuisesta määrästä.

Kiintiöpakolaisten vastaanotto on merkittävä osa Suomen pakolaispolitiikkaa ja osa Suomen humanitaarista politiikkaa ja YK-yhteistyötä. Ehdotuksella vahvistetaan kiintiöpakolaispolitiikan asemaa tältä osin. Kiintiöpakolaisten vastaanottotoiminnalla on vastaanottaviin kuntiin luotu valmiuksia myös myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottoon ja maahanmuuttajien vastaanottoon yleensä, monikulttuuristen palvelujen järjestämiseen sekä valmiuksia etnisesti monimuotoisten yhteisöjen syntymiselle.

91 §. *Pakolaiskiintiön kohdentaminen.* Pykälässä säädettäisiin menettelystä pakolaiskiintiön alueellisesta kohdentamisesta. Voimassa olevaa menettelyä ei ehdoteta muutettavaksi. Työministeriö valmistelisi yhteistyössä ulkoasiainministeriön ja sisäasiainministeriön kanssa esityksen siitä, miltä alueelta kiintiöpakolaisia Suomeen otettaisiin. Val-

mistelun pohjana olisi yleensä neuvottelut UNHCR:n kanssa ja UNHCR:n Suomelle tekemä esitys. Alustava esitys käsiteltäisiin virkamiestasolla, minkä jälkeen lopullinen poliittinen päätös pakolaiskiintiön alueellisesta kohdentamisesta tehtäisiin ministeritasolla. Päätös sisältäisi käytännössä lukumäärät siitä, kuinka paljon ja miltä alueelta kiintiöpakolaisia Suomeen otettaisiin.

Poliittisen päätöksenteon jälkeen käynnistyi hallinnollinen menettely kiintiöpakolaisten ottamiseksi. Tarvetta nykyisen menettelyn muuttamiselle kiintiöpakolaisten ottamisessa ei ole. Menettely käynnistyy UNHCR:n lähettämien asiakirjojen pohjalta. Ulkomaalaisviraston, suojelupoliisin ja työministeriön virkamiehet suorittavat esikarsinnan Suomessa. Valintamatkoilla haastatellaan hakijat ryhmissä, joihin kuuluu Ulkomaalaisviraston ja työministeriön tai sen alaisen hallinnon sekä tarvittaessa suojelupoliisin virkamiehiä. Valintamatkoille on osallistunut muitakin virkamiehiä tietojen saamiseksi esimerkiksi olosuhteista asianomaisissa maissa ja menettelystä yleensä. Tällaiset 116 §:n 2 momentin mukaisen menettelyn ulkopuoliset tahot eivät kuitenkaan voi ottaa osaa yksittäisiä ulkomaalaisia koskevaan päätöksentekoon. Poikkeuksen normaalista menettelystä muodostavat niin sanotut hätätapaukset ja kiireelliset tapaukset, jotka yleensä valitaan Suomeen UNHCR:n kirjallisen selvityksen perusteella ilman henkilökohtaista haastattelua. Näitä tapauksia on viime vuosina ollut kymmenen prosenttia vuosittaisesta kiintiöstä.

Ulkomaalaisvirasto myöntäisi pakolaiskiintiössä Suomeen otettaville oleskeluluvan. Päätöksenteosta säädettäisiin jäljempänä toimivaltaa koskevassa 116 §:ssä.

92 §. *Edellytykset ulkomaalaisen ottamiselle pakolaiskiintiössä.* Laissa ehdotetaan selkeyden vuoksi säädettäväksi edellytyksistä ulkomaalaisen ottamiseksi Suomeen pakolaiskiintiössä. Kiintiövalintamenettelyyn osallistuvat yhä useammat sisäasiain- ja työhallinnon virkamiehet, joten on tarpeellista, että harkintavallan perusteet määritellään laissa.

Säännöksessä on lueteltu edellytyksiä, jotka on otettava huomioon harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle pako-

laiskiintiössä. Säännöksen pohjana on käytetty UNHCR:n uudelleensijoituksen käsikirjaa, jossa on käsitelty uudelleen sijoittamisen edellytyksiä.

Ensimmäinen edellytys olisi kansainvälisen suojelun tarve kotimaahan nähden. Kyseessä on samojen seikkojen huomioon ottaminen kuin selvitettyä suojelun tarvetta turvapaikkamenettelyssä. Kun UNHCR on jo tutkinut yksittäisen ulkomaalaisen suojelun tarpeen kotimaahan nähden ja tätä koskevat asiakirjat ovat käytettävissä, suojelun tarpeen selvittäminen ei edellytä samanlaista työtä kuin turvapaikkatutkinta Suomessa.

Toinen edellytys olisi, että ulkomaalainen olisi uudelleen sijoituksen tarpeessa ensimmäisestä turvapaikkamaasta eli maasta, jossa hän oleskelee. Uudelleen sijoituksen tarpeen tarkastelu on välttämätöntä, sillä vain pieni osa pakolaisista, jotka oleskelevat kehitysmaiden ensimmäisissä turvapaikkamaissa, voidaan sijoittaa uudelleen.

UNHCR:n uudelleensijoituksen käsikirjan mukaan uudelleen sijoituksen tarve on ilmeinen, jos henkilöä uhkaa palautus alkuperävaltioonsa ensimmäisestä turvapaikkamaasta tai häntä uhkaa karkotus maahan, josta hänet voitaisiin palauttaa alkuperävaltioon, tai henkilö uhkaa joutua mielivaltaisesti pidätyksi tai vangituksi ensimmäisessä turvapaikkavaltiossa. Seuraavalla sijalla uudelleen sijoituksen tarpeessa ovat kidutuksen ja väkivallan uhrin ja lääketieteellisistä syistä uudelleen sijoitusta tarvitsevat. Naiset - erityisesti yksinäiset ja yksinhuoltajat - joutuvat usein muita ryhmiä haavoittuvaisempaan asemaan turvapaikkavaltiossa sen vuoksi, että entiset yhteiskunnalliset ja kulttuuriin liittyvät tukipylyvät puuttuvat. Naisten ohella UNHCR kiinnittää uudelleensijoituksen yhteydessä huomiota perheiden ja sukujen yhtenäisyyden tarpeeseen ja lasten, nuorten sekä iäkkäiden pakolaisten erityisiin tarpeisiin.

Uudelleensijoitusta voidaan harkita myös sellaisten pakolaisten kohdalla, joilla uudelleen sijoituksen taustalla ei ole välittömiä suojelutarpeita, mutta asianomaisilla on vaikeuksia asettua turvapaikkamaahan kulttuuriin, sosiaaliseen, uskonnolliseen tai koulutukseen liittyvän taustansa perusteella. Tällaisten tapausten kohdalla edellytyksenä on kuitenkin lisäksi, että kiintiössä on jäljellä

paikkoja, joita ei tarvita välittömän uudelleensijoituksen tarpeessa oleville.

Kolmantena edellytyksenä olisi, että vastaanoton ja kotoutumisen edellytykset Suomeen on arvioitu. Vastaanoton ja kotoutumisen arviointi kuuluu työministeriön toimialaan.

Neljäntenä edellytyksenä olisi, että oleskeluluvan myöntämiselle ei ole yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, kansanterveyteen tai Suomen kansainvälisiin suhteisiin liittyviä esteitä. Ulkomaalaisvirasto harkitsee ennen luvan myöntämistä mainitut edellytykset. Vallitsevan käytännön mukaan Ulkomaalaisvirasto on pyytänyt suojelupoliisilta lausuntoa siitä, onko luvan myöntämiselle esteitä. Lausuntonsa valmistelemiseksi suojelupoliisi on harkintansa mukaan osallistunut kiintiövalintahaastatteluihin. Tätä menettelyä käytettäisiin myös jatkossa.

93 §. *Muu humanitaarinen maahanmuutto.* Ulkomaalaislain 18 §:n 4 kohta on hallituksen esityksen (50/1998 vp) mukaan tarkoitettu oleskeluluvan myöntämisen perusteeksi tapauksissa, joissa tehdään erillinen päätös hakijoiden ottamisesta Suomeen. Poliittiselta taholta tulevan ohjauksen tarpeellisuus ei kuitenkaan ilmene lakitekstistä ja lainkohdistä tulee se virheellinen kuva, että ulkomaalaisvirasto voisi myöntää oman harkintansa perusteella yksittäisiä painavaan humanitaariseen syyhyyn perustuvia oleskelulupia.

Kiintiöpakolaisten lisäksi voi ilmetä tarvetta ottaa ulkomailta erinäisiä ryhmiä tai yksittäisiä henkilöitä mitä erilaisimmissa tilanteissa. Kyseessä voi olla Suomen osallistuminen johonkin kansainväliseen hankkeeseen tai taustalla voivat vaikuttaa kotimaiset poliittiset tarpeet. Kun tällaisten tilanteiden arviointi ennakkolta on mahdotonta, ei liene aiheellista pyrkiä säätämään lakiin tarkempia edellytyksiä oleskelulupien myöntämiselle humanitaarisista tai vastaavista syistä.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää ulkomailta olevien ulkomaalaisten ottamisesta Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisen velvoitteen täyttämiseksi. Valtioneuvosto tekisi yleisistunnossa poliittisen päätöksen, joka olisi luonteeltaan hallinnollistyyppinen päätös. Ulkomaalaisvirasto myöntäisi oleskelu-

luvat yksittäisille ihmisille.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin, että ehdotus valtioneuvoston päätökseksi valmistellaan yhteistyössä ulkoasiainministeriön, sisäasiainministeriön ja työministeriön kesken.

Turvapaikkamenettelyt

94 §. *Turvapaikkamenettely.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jossa määritellään, mitä hakemuksia turvapaikkamenettelyssä käsitellään. Turvapaikkamenettelyyn kuuluisivat hakemuksen tekemiseen liittyvät menettelyt, hakemuksen tutkinta ja ratkaiseminen, joista säädettäisiin lain kansainvälistä suojelua koskevan luvun turvapaikkamenettelytvaliotsikon alla olevissa säännöksissä.

Pykälän 1 *momentin* mukaan turvapaikkamenettelyssä käsiteltäisiin hakemukset, jotka tehdään Suomen viranomaiselle Suomen rajalla tai alueella. Turvapaikkahakemusta ei voisi tehdä Suomen edustustossa. Turvapaikkamenettelyssä käsiteltäisiin turvapaikkahakemukset ja muutkin hakemukset, joissa perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Tilapäistä suojelua koskevasta menettelystä on kuitenkin omat säännöksensä. Vaikka kansainvälistä suojelua tai toissijaista suojelua ei ole missään sitovassa asiakirjassa määritelty, yleensä kuitenkin kansainvälisen suojelun tarpeessa oleviksi katsotaan ensinnäkin pakolaissopimuksen mukaiset pakolaiset ja niiden ohella myös toissijaisen suojelun tarpeessa olevat.

Pykälän 2 *momentissa* ehdotetaan säädettäväksi, että ihmisoikeuksiensa loukkaamiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän muuta ilmoita. Viranomaisen on tulkittava hakijan tarkoitusta hakijan kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Hakemusvaiheessa tai viimeistään turvapaikkapuhutteluvaiheessa hakijalle tulee hallintolain mukaisesti selostaa ulkomaalaislain sisältöä olennaisilta osin. Koska maahan tulon edellytysten arvioinnissa on kyse julkisen vallan käytöstä, hakija ei voi kuitenkaan itse valita, missä menettelyssä hänen hakemuksensa käsitellään.

Periaatteessa on mahdollista hakea väärinkäyttötarkoituksessa suojelua siten, että kiel-

täydytään ehdottomasti hakemasta turvapaikkaa. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun hakija hakee oleskelulupaa pelkästään suojelun tarpeen perusteella välttääkseen vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen perusteella palauttamisensa johonkin toiseen maahan, jossa hän on ollut turvapaikanhakijana. Tällainenkin hakemus käsiteltäisiin turvapaikkamenettelyä noudattaen, vaikka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen soveltamiseen liittyviä säännöksiä ja menettelyjä ei voitaisikaan soveltaa. Asetusta ei voida soveltaa muihin kuin niihin, jotka vetoavat pakolaissopimukseen ja ovat esittäneet turvapaikkahakemuksen.

95 §. *Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen.* Pykälässä säädettäisiin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisestä ja sen ajankohdasta. Pääsäännön mukaan hakemus tulisi tehdä poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa tai pian sen jälkeen. Lähtökohdانا on pidettävä, että kansainvälisen suojelun tarpeessa oleva tekee hakemuksen mahdollisimman pian maahan tultuaan tai päästyään yhteyteen asianomaisiin viranomaisiin. Jos hakemus tehdään myöhemmin, tämä saattaa olla osoitus siitä, että hakija pyrkii käyttämään turvapaikkamenettelyä väärin tai että hänellä ei ole perusteita hakemukselleen. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen myöhään ilman hyviä perusteita voi olla omiaan heikentämään hakemuksen yleistä uskottavuutta. Mitä kauemmin ulkomaalainen oleskelee maassa ennen kuin hän esittää hakemuksensa sitä paremmin hänen on perusteltava hakemuksen tekemisen viivästyminen hakemuksen uskottavuuden säilyttämiseksi.

Pykälän 2 momentissa säänneltäisiin perusteista, joilla hakemus voitaisiin tehdä oikeutetusti myöhemminkin. Momentin 1 kohdassa mainittu edellytys vastaa nykyisen lain 32 §:n 2 momentissa mainittua. Momentin 2 kohdan mukaan hakemus voitaisiin tehdä myöhemminkin, jos ulkomaalainen on vasta myöhemmin voinut esittää selvitystä hakemuksensa tueksi. Säännös on tarpeen esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa ilman huoltajaa maahan alaikäisenä tullut on vasta jonkun aikaa maahan saapumisensa jälkeen

osannut esittää perusteita hakemuksensa tueksi.

Suomalaisessa hallintomenettelyssä ei tietyn edun tai oikeuden hakemista normaalisti estetä eikä ole tarpeenkaan estää. Tämän täytyy koskea myös kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, vaikka muiden maiden lainsäädännöistä onkin löydettävissä esimerkkejä aikarajojen asettamisesta kansainvälisen suojelun hakemuksen tekemiselle.

Voimassa olevan lain muotoilu antaa virheellistä tietoa siitä, että hakemusta ei voisi tehdä eräissä tilanteissa. On kuitenkin olemassa tilanteita, jolloin ulkomaalaisella voi olla hyvät perusteet sille, miksi hakemus on tehty myöhemmin. Tunnetuin näistä tilanteista on niin kutsuttu *sur place*-tilanne, kun ulkomaalaisen suojelun tarve on syntynyt vasta myöhemmin hänen asuttuaan jo ulkomailla. Jos viivyttyllylle hakemuksen tekemisessä ei esitetä hyviä perusteluita, tämä johtaa hakemuksen uskottavuuden heikkenemiseen ja hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi.

Tietämättömyys menettelystä voi olla yksi ymmärrettävä viivytystä aiheuttava tilanne. Samoin jos ulkomaalainen on saanut oleskeluluvan muulla perusteella, hänen ei välttämättä voi edellyttää hakevan turvapaikkaa tai suojelua niin kauan kun ei ole vaaraa palautuksesta kotimaahan. Tällaisella henkilöllä täytyy olla oikeus vedota myöhemmin suojelun tarpeeseen maahan jäämiselleen. Edellä mainitussa tilanteessa voitaisiin soveltaa momentin 3 kohtaa, jonka mukaan hakemus voitaisiin tehdä myöhemminkin muusta perustellusta syystä.

Voimassa olevan lain säännöstä, jonka mukaan turvapaikkahakemus sisältää oleskelulupahakemuksen, ei enää ehdoteta, koska turvapaikalla tarkoitettaisiin lakiin otettavan määritelmän mukaan oleskelulupaa, joka myönnetään pakolaisuuden perustella turvapaikkamenettelyssä.

96 §. *Kortti hakemusasian vireillä olosta.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua hakevalle taikka kiintiöpakolaisena Suomeen tulleelle ulkomaalaiselle annettavasta kortista, jonka avulla ulkomaalaisen kanssa asioivat viranomaiset voivat varmistua siitä, että kyseessä on koko ajan sama henkilö.

Pykälän *1 momentin* mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle tai kiintiöpakolaisena maahan tulleelle ulkomaalaiselle voitaisiin antaa kortti, joka osoittaa häntä koskevan hakemusasian olevan Suomessa vireillä. Kortti annettaisiin kaikille kansainvälistä tai tilapäistä suojelua hakeville ulkomaalaisille. Kortti annettaisiin niille kiintiöpakolaisena maahan tulleille ulkomaalaisille, jotka ovat hakenet pakolaisen matkustusasiakirjaa.

Kortin antaisi poliisi tai rajavartiolaitos. Kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahan-tulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos. Käytännössä kortti tulisi lähtökohtaisesti antaa silloin, kun hakija jättää turvapaikkahakemuksensa rajatarkastusviranomaiselle tai poliisille. Kiintiöpakolaisena Suomeen tullut ulkomaalainen jättää matkustusasiakirjaa koskevan hakemuksen poliisille.

Pykälän *2 momentin* mukaan korttiin merkittäisiin hakijan nimi, syntymäaika, kansalaisuus ja valokuva. Jos hakijan henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, siitä tehtäisiin merkintä korttiin. Lisäksi kortissa olisi ulkomaalaisrekisterin asiakasnumero ja kortti rekisteröitäisiin Ulkomaalaisviraston ylläpitämään ulkomaalaisrekisteriin.

Kortti olisi voimassa Suomessa määräajan, kuitenkin enintään siihen saakka, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai asianomainen on poistunut maasta. Kortti annettaisiin ensimmäisellä kerralla enintään yhdeksi vuodeksi. Tätä pääsääntöä tulisi ajoittain tarkistaa sen mukaan, millaisia turvapaikkahakemusten käsittelyajat ovat. Rajatarkastusviranomainen tai paikallispoliisi voisi tarvittaessa jatkaa kortin voimassaoloa.

Pykälän *3 momentin* mukaan ulkomaalaisen tulisi palauttaa kortti, kun hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu. Kun kortin voimassaolo on päättynyt, rajatarkastusviranomainen, poliisi tai Ulkomaalaisvirasto voisi ottaa kortin haltuunsa asianomaiselta. Hakijan tulisi lähtökohtaisesti itse huolehtia kortin palauttamisesta lähimmälle kortin haltuunottoon oikeutetulle viranomaiselle, joka käytännössä useimmiten on paikallispoliisi. Kortti liitettäisiin viranomaisen hakijaa koskeviin asiakirjoihin.

97 §. *Turvapaikkatutkinta.* Pykälässä säänneltäisiin turvapaikkatutkinnassa noudatetta-

vasta menettelystä sekä työnjaosta poliisin, rajavartiolaitoksen ja Ulkomaalaisviraston välillä. Säännöksiä sovellettaisiin kaikkiin hakemuksiin, joiden perusteena on kansainvälisen suojelun saaminen. Poliisi tai rajavartiolaitos suorittaisi matkareitin, henkilöllisyyden ja lähiomaisten henkilöllisyyden tutkimisen, kun taas Ulkomaalaisvirasto tekisi varsinaisen turvapaikkapuhuttelun. Säännös turvapaikkatutkinnasta vastaisi pääosin voimassa olevan lain 32 a §:n säännöstä. Säännöksen ehdotetaan joitain lisäyksiä ja täsmennyksiä.

Pykälän *1 momentin* mukaan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahan-tulon selvittäisi edelleen poliisi tai rajavartiolaitos. Tämä on perusteltua siitä syystä, että asiaan liittyy usein väärennysrikoksia ja siihen voi liittyä laittoman maahan-tulon järjestämistä. Poliisilla ja rajavartiolaitoksella on parhaat keinot ja kokemus ulkomaalaisten henkilöllisyyden sekä rikosten ja väärinkäytösten selvittämisessä. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös hakijan perheenjäsenten ja muiden omaisten henkilötietojen keräämisestä. Tällä halutaan korostaa sitä, että hakijan kaikkien henkilötietojen kerääminen jo ensimmäisen tapaamisen yhteydessä on tärkeää tulevaisuudessa tapahtuvan päätöksenteon kannalta. Esimerkiksi jos ulkomaalainen myöhemmin panee vireille hakemuksen perheenjäsentensä saamiseksi Suomeen, henkilötiedot perheenjäsenistä ovat jo olemassa. Hakijalle tulee korostaa oikeiden henkilötietojen antamisen merkitystä. Henkilötiedot tulisi kerätä myös niistä ydinperheen ulkopuolisista henkilöistä, jotka asuvat samassa taloudessa asianomaisen kanssa tai ovat hänestä täysin riippuvaisia.

Turvapaikkahakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellisia henkilötietoja ovat seuraavat tiedot: hakijan suku- ja etunimet, mahdolliset entiset nimet, sukupuoli, syntymäaika ja -paikka, siviilisäätö, rotu, etninen tausta, kansallisuus, kansalaisuus, uskonto, ammatti tai arvo, osoite kotimaassa ja Suomessa, koulutus, kielitaito, ammatti, työpaikat, sosiaalinen tausta ja asepalvelus. Perheenjäsenten ja muiden omaisten henkilötietoina tarvitaan tiedot heidän nimestään, syntymäajasta ja -paikastaan sekä olinpaikastaan.

Turvapaikkatutkinnassa sovellettaisiin

myös ehdotettua säännöstä matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta (61 §).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin turvapaikkapuhuttelun suorittamisesta. Ilmaus turvapaikkakuulustelu ehdotetaan muutettavaksi turvapaikkapuhutteluksi, joka ilmauksena paremmin sopii hallintomenettelyssä tapahtuvaan toimintaan. Turvapaikkapuhuttelussa selvittäisiin perusteet, jotka hakijalla on häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuvasta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista. Tutkinnassa tulisi selvittää toisaalta menneisyydessä tapahtuneet oikeudenloukkaukset ja toisaalta olisi erityisesti kiinnitettävä huomiota tulevaisuudessa mahdollisesti uhkaaviin oikeudenloukkauksiin. Keskeistä turvapaikan myöntämisen kannalta ei ole se, mitä asianomaiselle on tapahtunut menneisyydessä vaan se, mikä häntä uhkaisi, jos hänet palautettaisiin. Olennaista on, että hakija itse esittää perusteensa puhuttelussa suullisesti, eikä esimerkiksi pelkästään luovuta etukäteen kirjoitettua selvitystä.

Turvapaikkapuhuttelun suorittaisi Ulkomaalaisvirasto tai poikkeuksellisesti Ulkomaalaisviraston pyynnöstä poliisi. Poliisi voisi suorittaa puhuttelun, jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt tai jos siihen on muutoin erityinen syy.

Pykälään 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös suojelupoliisin toimivaltaasta suorittaa turvapaikkapuhuttelu. Vakiintuneen käytännön mukaan suojelupoliisi on suorittanut turvapaikkapuhuttelun tapauksissa, joissa on voitu epäillä olevan kysymys kansallisen turvallisuuden tai kansainvälisten suhteiden vaarantumisesta. Momentissa säädettäisiin, että suojelupoliisi voi suorittaa turvapaikkapuhuttelun Ulkomaalaisviraston lisäksi, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät. Suojelupoliisi voisi joko omasta aloitteestaan tai Ulkomaalaisviraston pyynnöstä päättää turvapaikkapuhuttelun suorittamisesta. Suojelupoliisi laatisi suorittamastaan turvapaikkapuhuttelusta pöytäkirjan. Suojelupoliisi voisi antaa tarvittaessa lausunnon puhuttelemistaan turvapaikanhakijoista sekä muistakin turvapaikanhakijoista, joista suojelupoliisilla on jotain lausuttavaa valtion turvallisuuden, 87 §:n 2 momentin tai 88 §:n 2 momentin kannalta.

Pykälän 4 momentin säännös vastaa voimassa olevaa lakia. Säännöksessä korostettaisiin hakijan perusteellista kuulemistä erityisesti siltä varalta, että hakemus arvioidaan voitavan käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Näitä tilanteita ovat hakemuksen ilmeinen perusteettomuus ja hakijan saapuminen turvallisuudesta alkuperä- tai turvapaikkamaasta. Hakijalta olisi erityisesti tiedusteltava, miten hän suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen alkuperämaahan tai turvalliseen turvapaikkamaahan sekä maahantulokieltoon. Samoin hakijalta on tiedusteltava muut mahdolliset perusteet maahan jäämiselle. Näitä voisivat olla esimerkiksi terveydelliset syyt tai siteet Suomeen. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikki hakijan maahan jäämiseen ja maasta poistamiseen liittyvät olennaiset seikat tulevat selvitettyiksi jo turvapaikkatutkinnassa.

Turvapaikkapuhuttelussa turvapaikanhakijalle tulisi pyrkiä antamaan tieto siitä, miten hänen hakemustaan jatkossa käsitellään. Erytyisesti jos puhuttelussa näyttää mahdolliselta, että hakemukseen sovelletaan nopeutettua menettelyä, hakijalle tulisi kertoa jatkokäsittelyn mahdollisesta kulusta. Puhuttelupöytäkirja luetaan ja tulkitaan hakijalle ja hän hyväksyy allekirjoituksellaan pöytäkirjan. Näin pyritään varmistamaan, että hakemuksen perusteet on kirjattu oikein. Hakijalle annetaan pöytäkirjasta maksutta yksi jäljennös.

Ulkomaalaisrekisteriin tallennetaan turvapaikanhakijasta ainoastaan ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 7 §:n mukaiset tiedot. Poliisi tai rajavartiolaitos laatii henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisestä pöytäkirjan, johon sisältyy ulkomaalaisrekisteriä laajemmat henkilötiedot turvapaikanhakijasta ja tämän perheenjäsenistä ja muista omaisista. Poliisi tai rajavartiolaitos toimittaa pöytäkirjan Ulkomaalaisvirastolle sähköisenä asiakirjana tai postitse.

Hakija voi halutessaan Ulkomaalaisviraston suorittamassa turvapaikkapuhuttelussa täydentää henkilötietoja tai kertomusta matkareitistään tai maahantulostaan. Ulkomaalaisvirasto voi tarvittaessa pyytää poliisia selvittämään lisää näitä tietoja.

98 §. *Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaiseminen.* Pykälän 1 momentissa ilmaistaisiin se seikka, että kansainvä-

listä suojelua koskeva hakemus käsitellään tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. Pykälän 2 momentissa korostetaan sitä, että hakemus käsitellään aina ja jokaisessa yksittäisessä tapauksessa yksilöllisesti oli kysymys sitten tavallisesta tai nopeutetusta menettelystä.

Pykälän 3 momentilla pyritään ilmentämään pakolaisoikeudessa noudatettavan niin sanotun benefit of the doubt -periaatteen soveltamista suomalaisessa hallintomenettelyssä. UNHCR:n käsikirjan 196 kappaleessa todetaan, että sekä hakija että viranomaiset ovat vastuussa kaikkien olennaisten tosiseikkojen selvittämisestä. Hakijan on kerrottava totuus ja avustettava kaikin tavoin tapauksen käsitelijää selvittämään tapaukseensa liittyviä seikkoja. Lisäksi hakijan on yritettävä esittää lausuntonsa tueksi kaikki mahdollinen selvitys. Todisteiden esittämisvelvollisuutta ei kuitenkaan pitäisi soveltaa liian ankarasti hakijan erityistilanteeseen olennaisesti kuuluvien todistamisvaikeuksien vuoksi. Todisteettomien lausuntojen tulee joka tapauksessa olla yhdenmukaisia hakijan yleisen kertomuksen kanssa (UNHCR:n käsikirjan 197 kappale). Viranomaisen tulee ottaa huomioon myös hakijan yksilöllisten olosuhteiden, kuten esimerkiksi iän, terveydentilan tai mahdollisten kidutuskokemusten vaikutus hänen kykyynsä selvittää tapaukseen liittyviä seikkoja. Hankittuaan kaiken saatavilla olevan selvityksen viranomaisen on ratkaistava asia hakijan kertomuksen perusteella hänen edukseen, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista, myötävaikuttanut asian selvittämiseen ja jos viranomaiset on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta.

Pykälän 4 momenttiin on kirjattu jo nykyisin noudatettu periaate, jonka mukaan kielteiseen turvapaikkapäätöksen liitetään myös maasta poistamispäätös, joka on joko karkottamis- tai käännyttämispäätös. Päätöksen tekijälle jätetään kuitenkin harkintaa sen suhteen, onko asiassa on ilmennyt syitä jättää käännyttämispäätös tekemättä.

99 §. *Turvallinen turvapaikkamaa*. Pykälä sisältäisi vastaavan turvallisen turvapaikkamaan määritelmän, joka on voimassa olevan lain 33 a §:ssä tarkennettuna sopimusten noudattamisen osalta. Sopimusten käytännön noudattaminen on keskeistä maan turvalli-

suutta arvioitaessa. Pelkän sopimukseen liittymisen ei voida katsoa olevan tae siitä, että sopimuksia myös käytännössä noudatetaan. Lähtökohtana on lisäksi oletus siitä, että kyseinen maa ottaa ulkomaalaisen vastaan, mutta päätöksen tekeminen ei edellytä vastaanottosuostumuksen saamista yksittäisessä tapauksessa. Vaikka säännöksessä käytetään ilmaisua turvallinen turvapaikkamaa, sisällön puolesta säännös kattaisi myös toissijaisen suojelun tilanteet. Pykälän sanamuotoa on voimassa olevaan lakiin verrattuna täsmennetty sen selventämiseksi, että ratkaisu tehdään aina yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti.

100 §. *Turvallinen alkuperämaa*. Turvallisen alkuperämaan käsite otettiin ulkomaalaislakiin uudelleen heinäkuussa vuonna 2000 voimaan tulleella lain muutoksella. Komission turvapaikkamenettelyjä koskevaan direktiiviehdotukseen on myös sisällytetty turvallisen alkuperämaan käsite, joka on käytössä Suomen lisäksi monissa EU:n jäsenvaltioissa.

Pykälän 1 momentti sisältäisi vastaavan säännöksen, joka on voimassa olevan lain 33 b §:ssä. Momentin sanamuotoa on voimassa olevaan säännökseen verrattuna täsmennetty sen selventämiseksi, että turvallisen alkuperämaan käsite ei ole yleinen arvio tietyn maan tilanteesta, vaan se liitetään kunkin yksittäisen hakijan tilanteeseen kyseisessä maassa. Arvio tehdään turvapaikkamenettelyssä.

Pykälän 2 momentin 2 kohtaan on tehty täsmennys, että oikeuslaitoksen tulisi maassa olla riippumattomuuden lisäksi myös puolueeton. Momentin 3 kohtaan on lisätty vaatimus sopimusten noudattamisesta, sillä tässäkin tilanteessa maan turvallisuuden kannalta on olennaista sopimusten noudattaminen eikä vain niihin liittyminen.

Turvallisen alkuperämaan arvioinnilla pyritään kanavoimaan tietystä valtiosta tulevien henkilöiden hakemusten käsittely nopeutettuun menettelyyn. Hakijoiden yksilölliset vaatimukset ja kaikki erityiset viitteet siitä, että valtio ei olisikaan hakijalle turvallinen, on otettava huomioon ratkaistaessa yksittäistä turvapaikka- tai oleskelulupahakemusta.

Turvallinen alkuperämaa tarkoittaa valtiota, joka voidaan katsoa turvalliseksi omille kansalaisilleen ja muille maassa pysyvästi

asuville. Turvalliseksi alkuperämaaksi hakijalle voidaan katsoa valtio, jossa hakijalla ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa. Pykälän 2 momentissa on pyritty määrittelemään perusteita, jotka on otettava huomioon arvioitaessa alkuperämaan turvallisuutta. Luetteloa ei ole tarkoitettu sellaisenaan sitovaksi tai tyhjentäväksi, vaan antamaan pohjaa kokonaisarvioinnin suorittamiselle. Koska harkinta valtion turvallisuudesta on nimenomaan hakija-kohtaista, on voitava esimerkiksi ottaa huomioon valtion sisällä olevat alueelliset erot olosuhteissa ja turvallisuustilanteessakin.

Säännöksen sisällössä on aineksia EY:n sisä- ja oikeusministerien 30.11. ja 1.12. 1992 Lontoossa pitämässä kokouksessa hyväksymistä päätelmistä valtioista, joissa yleisesti ottaen ei ole vakavaa vainon vaaraa. Kyseisessä asiakirjassa esitetään arviointiperusteita, jotka jäsenvaltioiden on vähintään otettava huomioon arvioidessaan, onko jokin maa sellainen, ettei siellä olevilla ole perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi. Asiakirjassa on esitetty seuraavat neljä kokonaisuutta: 1) pakolaisen aseman saaneiden lukumäärä ja hakemusten hyväksymisaste jäsenvaltioissa, 2) ihmisoikeuksien huomiointi, 3) demokraattisten instituutioiden olemassaolo ja 4) valtion vakaus.

Turvallisen maan arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja on lueteltu pykälän 2 momentissa. Ensimmäinen oletettava olisi, että valtiossa toimii vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä. Momentin 2 kohdassa viitataan oikeuslaitoksen riippumattomuuteen, puolueettomuuteen ja toimivuuteen. Kolmas huomioon otettava seikka liittyy kysymykseen ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin liittymisen lisäksi ihmisoikeuksien toteutuminen kansalaisille ja maassa asuville on taattava myös käytännössä. Jos valtiossa tapahtuu vakavia ihmisoikeusloukkauksia, sitä ei voida pitää turvallisena alkuperämaana. Keskeisiä ihmisoikeussopimuksia ovat edellä 99 §:ssäkin mainitut kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen kansainvälinen yleissopimus. Euroopan ihmisoikeussopimus

on keskeinen eurooppalainen asiakirja.

Turvallisen alkuperämaan arvioisi yksittäistapauksissa Ulkomaalaisvirasto. Arvion oikeellisuus voidaan saattaa muutoksenhakumenettelyssä ensi asteessa Helsingin hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Säännös soveltuisi myös silloin, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella. Ulkomaalaisvirastolla on asiantuntemus ja hyvät edellytykset eri valtioiden turvallisuustilanteen arvioinnille. Ulkomaalaisviraston oikeus- ja maatietopalvelussa on kattava kirjallinen aineisto ja tietoliikennetyhdet kansainvälisiin tietopankkeihin ja –toimistoihin. Tietoa saadaan lisäksi muun muassa kansainvälisissä yhteyksissä esimerkiksi komission alaisessa EURASIL-työryhmässä, jossa jäsenvaltioiden välillä keskustellaan ja vaihdetaan tietoa turvapaikka-asioissa. Ulkomaalaisviraston tuleekin jatkuvasti aktiivisesti koota tietoja valtioista, joista turvapaikanhakijoita saattaa Suomeen tulla. Ulkomaalaisviraston tulee mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan toimittaa myös hallinto-oikeudelle päätöksenteon pohjana käytetty maatieto. Myös Helsingin hallinto-oikeudella on vastaavat mahdollisuudet eri maita koskevien tietojen hyödyntämiseen ja hankintaan.

Lähtökohtaisesti turvallisia alkuperämaita voisivat olla ainakin EU:n jäsenvaltiot ja Euroopan talousalueeseen kuuluvat valtiot sekä Sveitsi, Amerikan Yhdysvallat, Australia, Kanada, Japani ja Uusi-Seelanti. Jos alkuperämaan turvallisuudesta hakijalle on epäilyjä, menettelyä ei tule käyttää.

101 §. *Ilmeisen perusteeton hakemus.* Pykälässä ehdotetaan tarkennettavaksi nykyisen lain 34 §:ään sisältyvää ilmeisen perusteetoman turvapaikkahakemuksen sisältöä. Eduskunta on ulkomaalaislain kokonaisuudesta edellyttävässä lausumassaan (EV 297/1998 vp) kehottanut kiinnittämään erityistä huomiota turvapaikkamenettelyyn liittyvien väärinkäytösten estämiseen. Ilmeistä perusteettomuutta koskevia säännöksiä täsmentämällä on tarkoitus antaa tietoja hakijoille ja muille siitä, että viranomaiset Suomessa pyrkivät kiinnittämään turvapaikkamenettelyn väärinkäytön erilaisiin ilmeneismuotoihin asianmukaista huomiota yhtä suuressa määrin kuin muut EU-jäsenvaltiot.

Kun päätöksiin kirjoitetaan hylkääminen väärinkäytön, väärentämisen ja muun vastaavan syyn perusteella, myös hakijat saavat tietoa tällaisten menetelmien tuomittavuudesta.

Pykälän 1 kohtaan ehdotetaan tarkennusta, jonka mukaan turvapaikkahakemus voitaisiin katsoa ilmeisen perusteettomaksi silloin kun perusteeksi ei ole esitetty 87 §:ssä tai 88 §:ssä mainittuja tai muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin. Muutoksella korjattaisiin epä johdonmukaisuus, joka sisältyy nykyiseen lakiin. Voimassa olevan lain 34 §:n mukaan ilmeisen perusteettomaksi voidaan katsoa hakemus, joka perustuu siihen, että hakija ei voi palata kotimaahansa ympäristökatastrofin vuoksi. Tällaisessa tapauksessa hakijalle voidaan myöntää 31 §:ssä tarkoitettu oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, eikä ole tarkoituksenmukaista ratkaista hakemusta ilmeisen perusteettomana.

Pykälän 1 kohdan mukaan turvapaikkahakemus voitaisiin katsoa ilmeisen perusteettomaksi myös silloin kun hakijan hakemuksensa tueksi esittämät väitteet perusteista, jotka liittyvät vainon pelkoon, suojelun tarpeeseen tai palautuskieltoihin, ovat selvästi epäuskottavia. Lain soveltamisessa eivät ongelmallisia ole niinkään ne tilanteet, joissa hakija ei edes vetoa vainon perusteisiin vaan ne tilanteet, joissa niihin vetoaminen on ilmeisesti vailla perusteita.

Pykälän 2 kohdan alakohtiin ehdotetaan selkeyden vuoksi kirjattaviksi käytännössä esiintyvät tyypillisimmät tilanteet, joissa hakijan tarkoituksena on katsottava olevan turvapaikkamenettelyn ilmeinen väärinkäyttö. Voimassa olevassa säännöksessä puhutaan yleisesti väärinkäytöstä. Ehdotuksen mukaan turvapaikkamenettelyn väärinkäyttö voisi tapahtua antamalla vääriä tietoja, esittämällä väärennettyjä asiakirjoja, vaikeuttamalla muulla vilpillisellä tavalla hakemuksen perusteiden selvittämistä tai tekemällä hakemuksen maasta poistamismenettelyn käynnistyttyä.

Alakohdassa a mainittuja keskeisiä seikkoja olisivat muun muassa tiedot henkilöllisyydestä, kansalaisuudesta, lähtömaasta ja aiemmasta oleskelusta.

Alakohdassa b on nostettu esille eräs turvapaikkahakemusten käsittelyä huomattavas-

ti vaikeuttava ongelma eli väärennettyjen asiakirjojen käyttäminen. Turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöön voi liittyä väärennysrikkoksia sekä rikoksia oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan. Kansainvälistä suojelua hakevalla voi olla hyväksyttävä syy väärennettyjen asiakirjojen esittämiselle esimerkiksi silloin, kun hän on joutunut turvautumaan väärennettyihin henkilöllisyysasiakirjoihin voidakseen poistua kotimaastaan. Kansainvälistä suojelua hakevan tulisi kuitenkin hakemuksensa jättäessään tai viimeistään turvapaikkapuhuttelussa ilmoittaa, jos hän on paetessaan joutunut käyttämään väärennettyjä asiakirjoja.

Alakohdassa c väärinkäytön muotona olisi hakemuksen perusteiden selvittämisen vaikeuttaminen muulla vilpillisellä tavalla. Käytännössä Suomessa yksittäisistä turvapaikkahakijoista suuri osa hakee turvapaikkaa sisämaassa eikä siis tee sitä maahan saapuessaan rajalla. Yleensä henkilöasiakirjat on tällöin hävitetty eikä myöskään maahantuloa voida varmistaa. Tällaisessa tilanteessa on ilmeisen usein ollut kysymys maahantulotavan ja henkilöllisyyden salaamisesta. Lähtötietojen piilottaminen tai henkilöllisyyden vaihtaminen kesken turvapaikkamenettelyä pitkittää olennaisesti asioiden selvittämistä ja haitat korostuvat hakijamäärien ollessa suuria.

Alakohdan d mukainen tilanne olisi esimerkiksi silloin, kun ulkomaalainen on saapunut maahan avioliitto- tai työperusteella, ja oleskeluluvan päätyttyä ja maasta poistamismenettelyn käynnistyttyä hakee kansainvälistä suojelua ilman että hänellä on todellista suojelun tarvetta.

Pykälän 3 kohta ehdotetaan säilytettäväksi voimassa olevan lain mukaisena. Sanamuoto hyväksyttiin uudistettaessa edellisen kerran ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyjä koskevia säännöksiä 10 päivänä heinäkuuta 2000 voimaan tulleella lailla. Tuolloin Ulkomaalaisvirastolle asetettiin turvallisista turvapaikka- ja alkuperämaista tulevien hakijoiden hakemusten käsittelylle seitsemän päivän käsittelyaika. Voimassa olevan 34 §:n 3 kohdassa säädettiin kuitenkin mahdolliseksi käyttää samaa menettelyä kuin ilmeisen perusteettomien hakemusten ratkaisemisessa. Tämän tuli hallituksen esityksen (15/2000 vp) mukaan tapahtua vain poikkeustapauk-

sisä. Jos yksittäisessä tapauksessa olisi tullut esiin selvitystä tai aineistoa, jonka tutkiminen tai tarkistaminen ei olisi ollut mahdollista säädetyn seitsemän päivän määräajan puitteissa, Ulkomaalaisvirasto olisi kuitenkin asian selvittämisen jälkeen voinut katsoa hakemuksen ilmeisen perusteettomaksi ja hakemus olisi voitu käsitellä nopeutetussa menettelyssä.

102 §. *Uusintahakemus.* Ulkomaalaislakiin lisättiin 10 päivänä heinäkuuta 2000 voimaan tulleella lailla 34 c §, jonka 1 momentin nojalla uusintahakemus tai toisella perusteella tehty hakemus voidaan käsitellä nopeasti, jos hakemus ei sisällä olennaisesti uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämisen puolesta. Säännös koskee ensinnäkin ulkomaalaista, joka saatuaan kansainvälisen suojelun saamiseksi tekemäänsä hakemukseen kielteisen päätöksen tekee uuden hakemuksen oleskellessaan edelleen Suomessa. Uusi hakemus on voitu tehdä joko Ulkomaalaisviraston tai hallintotuomioistuimen päätöksen jälkeen. Toiseksi säännös koskee tilanteita, joissa hakija on jo poistunut maasta, mutta palaa lyhyen ajan kuluessa takaisin tekemään uuden turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen. Hallituksen esityksen mukaan mainittu lyhyt aika voisi olla päivistä joihinkin kuukausiin. Säännöksen tarkoituksena oli estää toistuvia turvapaikkahakemuksia tekemällä tapahtuva maassa oleskelu.

Uusintahakemusta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta ehdotetaan säädettäväksi täytäntöönpanosäännöksissä, jotka ovat oikeusturvaa koskevassa luvussa.

Pykälän 1 momentin mukaan uusintahakemuksella tarkoitettaisiin kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomalainen tekee saatuaan aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen kielteisen päätöksen Ulkomaalaisvirastolta tai hallintotuomioistuimelta. Hakemus olisi uusintahakemus, jos se tehdään hakijan edelleen oleskellessa maassa tai jos hakija on poistunut maasta lyhyeksi ajaksi. Lakiin ei ole ehdotettu kiinteää määräaikaakaan sille, mitä lyhyellä ajalla tarkoitetaan. Lyhyt aika ratkaistaisiin tapauskohtaisesti. Lyhyt aika voisi olla päivistä joihinkin kuukausiin, kuten voimassa olevan säännöksen perusteluissa on todettu.

Pykälän 2 momentin säännöksellä selven-

nettäisiin sitä seikkaa, että samaan aikaan ei voi olla useita samaa asiaa koskevia hakemuksia. Jos uusi hakemus tehtäisiin asian ollessa vielä vireillä, hakemus katsottaisiin vireillä olevan hakemuksen täydentämiseksi ja hakijan esittämät tiedot toimitettaisiin sitä käsittelevälle viranomaiselle otettavaksi huomioon uutena selvityksenä.

Pykälän 3 momentin mukaan uusintahakemus voitaisiin ratkaista ilman uutta turvapaikkapuhuttelua. Ulkomaalaisvirasto ratkaisisi, onko turvapaikkapuhuttelu asiassa tarpeen. Epäselvässä tapauksessa turvapaikkapuhuttelu tulisi suorittaa.

103 §. *Hakemuksen tutkimatta jättäminen ja nopeutetun menettelyn käyttäminen.* Voimassa olevan lain mukaisia menettelyjä ei ehdoteta sisällöltään muutettavaksi. Säännöksiä kuitenkin ehdotetaan muutettavaksi siten, että kaikki nopeutetun menettelyn tilanteet ilmenevät yhdestä pykälästä, kun voimassa olevassa laissa ne ovat useassa pykälässä. Nopeutettu menettely eroaa tavallisesta menettelystä muun muassa siinä, että käännyttämispäätöksen täytäntöönpano olisi nopeampaa. Täytäntöönpanosta säädetään erikseen oikeusturvaa koskevassa luvussa.

Pykälään on kerätty nykyiset nopeutetun turvapaikkamenettelyn muodot, jotka voimassa olevassa laissa muodostavat verrattain monimutkaisen kokonaisuuden, joka koostuu eri puolille lakia sijoitetuista erilaisista säännöksistä. Sisältönsä puolesta menettelyt ovat lähes samanlaisia kuin voimassa olevassa laissa, pieniä tarkennuksia lukuun ottamatta. Muutos nykyiseen on se, että hakemus jätettäisiin tutkimatta, jos hakija tulee turvallises- ta turvapaikkamaasta tai hakemukseen sovelletaan vastuuvaltion määrittämisestä annettua neuvoston asetusta.

Pykälän mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voitaisiin nopeutetussa menettelyssä jättää 1 momentin tapauksissa tutkimatta tai 2 momentin tapauksissa hylätä. Hallinto-oikeudellisena käsitteenä käsittelemättä tai tutkimatta jättäminen liittyyvät Suomessa prosessinedellytysten puuttumiseen, jolloin hakemusta ei aineellisesti ratkaista. Hylkäävässä päätöksessä hakemukseen otetaan sen sijaan aineellisesti kantaa.

Pykälän 1 momentin mukaan hakemus jätettäisiin tutkimatta, jos hakija on saapunut

turvallisesta turvapaikkamaasta tai hänet voidaan lähettää valtioon, joka on vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Molemmissa tapauksissa kyse on tilanteesta, jossa turvapaikkahakemusta ei asiallisesti tarvitse käsitellä, koska on olemassa toinen valtio, joka on antanut tai jonka tulisi antaa hakijalle suojelua tai jolle turvapaikkahakemuksen tutkinta kuuluu. Turvallisen turvapaikkamaan käsite on määritelty edellä 99 §:ssä.

Voimassa olevassa laissa menettelystä turvallisen turvapaikkamaan ollessa kyseessä säädetään 33 c §:ssä. Ulkomaalaislain 33 c §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan turvallisen turvapaikkamaan pidetään maata, jossa ulkomaalainen olisi voinut saada 30 tai 31 §:ssä tarkoitettua suojelua ja jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa. Kyseisen säännöksen sanamuotoa ehdotetaan tarkennettavaksi lisäämällä siihen tilanne, että hakija on jo saanut suojelua sen lisäksi, että hän olisi voinut saada suojelua. Säännöksestä poistetaan palauttamiseen liittyvä sana turvallisesti, koska turvallisuus sisältyy jo itse turvallisen turvapaikkamaan käsitteeseen. Valtio ei voi olla turvallinen, jos turvallinen paluu ei ole mahdollinen.

Pykälän 2 momentti sisältäisi tilanteet, joissa hakemus hylättäisiin nopeutetussa menettelyssä aineellisen tutkinnan jälkeen. Momentin 1 kohdan mukaan hakemus hylättäisiin, kun hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta. Vuoden 2000 heinäkuussa käyttöön otettuun menettelyyn ei ehdoteta muutoksia.

Momentin 2 kohdan mukaan hakemus voitaisiin hylätä nopeutetussa menettelyssä, jos se katsotaan ilmeisen perusteettomaksi edellä 101 §:ssä mainituilla perusteilla. Vuoden 2000 heinäkuussa käyttöön otettuun menettelyyn ei ehdoteta muutoksia.

Momentin 3 kohdan mukaan hakemus voitaisiin hylätä nopeutetussa menettelyssä, kun hakija on tehnyt edellä 102 §:ssä määritellyn uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Uusintahakemuksen käsittelyyn liittyen menettely muuttuisi nykyiseen verrattuna siten, että Ulkomaalaisviraston tulisi aina tehdä päätös hakijan tekemään toiseen ha-

kemukseen ennen kuin hakija voidaan poistaa maasta. Säännökset tästä sisältyvät täytäntöönpanosäännöksiin. Voimassa olevan 34 c §:n mukaan uuden hakemuksen tekeminen ei lykkää aikaisemman käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa. Vaikka uusintahakemukset useimmiten tehdäänkin väärinkäyttötilanteissa, on mahdollista, että joukossa on myös perusteltuja hakemuksia. Sen vuoksi hakemukset tulee käsitellä nopeutetussa menettelyssä, jossa Ulkomaalaisvirasto tutkii, onko hakemus ilmeisen perusteeton tai kenties perusteltu. Jos toisessa hakemuksessa esiintyisi uusia asiaan vaikuttavia seikkoja, hakemus käsiteltäisiin normaalissa menettelyssä.

104 §. *Menettely turvallisen turvapaikkaita alkuperämaan ollessa kyseessä.* Pykälässä säädettäisiin menettelystä, joka otettiin voimassa olevaan ulkomaalaislain 33 c §:ään heinäkuun 10 päivänä 2000 voimaan tulleella lailla. Ehdotetun pykälän säännökset sisältyvät voimassa olevan ulkomaalaislain 33 c §:n 3 ja 4 momenttiin.

Pykälän 1 momentin mukaan hakemus olisi ratkaistava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun puhuttelupöytäkirja on valmistunut ja tieto sen valmistumisesta rekisteröity ulkomaalaisrekisteriin.

Ehdotetun 97 §:n 2 momentin mukaan turvapaikkapuhuttelun suorittaa Ulkomaalaisvirasto tai poliisi taikka 3 momentin mukaan suojelupoliisi. Jos poliisi suorittaa turvapaikkapuhuttelun, päätöksentekoon varattu seitsemän päivän määräaika alkaa asiakirjojen saapumisesta Ulkomaalaisvirastoon. Jos Ulkomaalaisvirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, määräaika alkaa siitä, kun turvapaikkapuhuttelu on suoritettu ja puhuttelupöytäkirja on valmistunut ja kirjattu ulkomaalaisrekisteriin päätöksentekoa varten. Ehdotettu seitsemän päivän määräaika ei sisällä sitä aikaa, joka Ulkomaalaisvirastolta kuluu turvapaikkapuhuttelun tekemiseen. Säännöksen tarkoituksena on, että Ulkomaalaisvirastolla olisi seitsemän päivää aikaa päätöksen valmisteluun ja päätösharkintaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asiakirjan antamisesta ulkomaalaiselle, jonka turvapaikkahakemusta ei ole sisällöllisesti tutkittu. Ulkomaalaisvirasto antaa asiakirjan turvalliseen turvapaikkamaan palautettavalle ul-

komaalaiselle lukuun ottamatta tilanteita, joissa sovelletaan vastuuvaltion määrittämisestä annettua neuvoston asetusta.

105 §. *Euroopan unionin kansalaisen turvapaikkahakemus.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi ilmoitusmenettelystä, jota käytetään, jos unionin kansalainen jättää turvapaikkahakemuksen, eikä hakemusta ratkaista nopeutetussa menettelyssä soveltaen turvallista alkuperämaata koskevia säännöksiä. Pykälä perustuu Amsterdamin sopimuksen pöytäkirjaan.

Amsterdamin sopimukseen on liitetty pöytäkirja unionin kansalaisten turvapaikasta. Pöytäkirjan ainoan artiklan mukaan EU:n jäsenvaltioita pidetään kaikissa turvapaikkaan liittyvissä oikeudellisissa ja käytännöllisissä seikoissa toisiinsa nähden turvallisina alkuperämaina. Ainoan artiklan mukaan jäsenvaltio voi ottaa harkittavaksi tai hyväksyä käsiteltäväksi toisen jäsenvaltion kansalaisen jättämän turvapaikkahakemuksen ainoastaan jos: a) jäsenvaltio, jonka kansalainen hakija on, käyttäen Amsterdamin sopimuksen voimaantultua hyväkseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan määräyksiä ryhtyy alueellaan toimenpiteisiin, jotka poikkeavat sen mainitun yleissopimuksen mukaisista velvollisuuksista, b) unionisopimuksen F.1 artiklan 1 kohdassa mainittu menettely on käynnistetty ja ennen kuin neuvosto tekee siihen liittyvän päätöksen, c) neuvosto on EU:sta tehdyn sopimuksen F.1 artiklan 1 kohdan nojalla todennut sen jäsenvaltion, jonka kansalainen hakija on, vakavasti ja jatkuvasti rikkovan F.1 artiklan 1 kohdassa mainittuja periaatteita tai d) jäsenvaltio yksipuolisesti niin päättää toisen jäsenvaltion kansalaisen tekemän hakemuksen osalta. Tällöin asiasta on ilmoitettava välittömästi neuvostolle ja hakemus käsitellään olettaen, että se on ilmeisen perusteeton ja että se ei millään tavalla eikä missään tapauksessa vaikuta kyseisen jäsenvaltion päätösvaltaan.

Neuvoston oikeudellinen yksikkö on antanut lausunnon, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion on määriteltävä oman kansallisen lainsäädäntönsä mukaan se, milloin toisen jäsenvaltion kansalaisen tekemä turvapaikkahakemus otetaan harkittavaksi tai hyväksytään käsiteltäväksi ainoan artiklan d kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Ulkomaalaislain kannalta ainoan artiklan d kohdassa tarkoitettun ilmoitusvelvollisuuden voidaan katsoa syntyvän, jos Ulkomaalaisvirasto ei katso EU:n jäsenvaltion olevan hakijalle turvallinen alkuperämaa. Tällöin Ulkomaalaisviraston olisi ilmoitettava välittömästi unionin kansalaisen tekemästä turvapaikkahakemuksesta sisäasiainministeriölle, joka ilmoittaisi asiasta edelleen neuvostolle.

Ainoan artiklan d kohdan mukaan, jos jäsenvaltio päättää hyväksyä käsiteltäväksi toisen jäsenvaltion kansalaisen tekemä turvapaikkahakemuksen, hakemus käsitellään olettaen, että se on ilmeisen perusteeton.

Pakolaisuus

106 §. *Pakolaisasema.* Pykälässä säädettäisiin, ketkä Suomessa saavat pakolaissopimuksen mukaisen pakolaisaseman. Voimassa olevan lain 35 §:ssä on sisällöltään vastaava säännös, jonka otsikko on pakolainen ja jossa määritellään, kuka on pakolainen. Ulkomaalaislaissa pakolaisen käsite kattaa vain pakolaisaseman saaneet henkilöt. Sen sijaan yleiskielessä pakolaisen käsitettä käytetään laajemmassa merkityksessä. Tästä erottelusta on voinut syntyä väärinkäsityksiä. Pykälän otsikkoa ja johtolausetta ehdotetaan sen vuoksi muutettavaksi, koska ulkomaalaislaissa tarkoitettun pakolaisen määritelmällä ei ole itsenäistä arvoa. Pakolaisaseman saaminen tarkoittaa sitä, että henkilö tunnustetaan pakolaissopimuksen mukaiseksi pakolaiseksi. Tällä perusteella hänelle myönnetään pakolaisen matkustusasiakirja.

Pakolaisaseman voisi Suomessa saada turvapaikkamenettelyn kautta tai pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna henkilönä taikka edellä mainittujen perheenjäsenenä. Kaikki pakolaiskiintiössä Suomeen otetut ulkomaalaiset eivät välttämättä saisi oleskelulupaa pakolaisuuden perusteella, vaan Ulkomaalaisvirasto voisi ehdotettun 116 §:n mukaan myöntää oleskelulupia myös suojelun tarpeen perusteella.

On huomattava, että pakolaisen perheenjäsenelle ei välttämättä aina myönnettäisi pakolaisasemaa, jos hänen oma asemansa ei lainkaan ole verrattavissa pakolaisaseman saaneen asemaan. Pakolaisen puoliso voi olla esimerkiksi sellaisen kolmannen maan kansa-

lainen, jossa ei ole turvallisuusongelmia, eikä hänen katsomisensa pakolaiseksi ole perusteltua. Vastaavasti jos pakolainen on solminut avioliiton vasta sen jälkeen, kun hän on saapunut Suomeen, uusi puoliso voisi vain poikkeuksellisesti saada pakolaisaseman.

107 §. *Pakolaisaseman lakkauttaminen.* Pykälässä säädettäisiin pakolaisuuden lakkauttamisen edellytyksistä. Säännös perustuu suoraan pakolaissopimuksen 1 artiklan C kohtaan. Pakolaissopimuksen perusteella pakolaisuus on tarkoitettu ohimeneväksi olotilaksi, vaikka siitä käytännössä on muodostunut pysyvän maahanmuuton muoto. Ulkomaalaisvirasto tekee päätöksen pakolaisaseman lakkauttamisesta.

Voimassa olevan lain 36 §:ssä olevaan säännökseen ei ehdoteta muutoksia. Säännöksen soveltaminen käytännössä on ollut vähäistä. Järjestelmällisesti Suomessa ei ole pakolaisaseman lakkauttamiseen ryhdytty, kuten eräissä muissa maissa, vaikka ihmis-oikeusolosuhteet alkuperämaassa olisivatkin säännöksen kuvaamalla tavalla muuttuneet. Sen sijaan pakolaisasemia on lakkautettu esimerkiksi silloin, kun viranomaiset ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että ulkomaa-lainen on matkustellut kotimaahansa ja viettänyt siellä ehkä pitkiäkin aikoja. Syynä säännöksen soveltamatta jäämiseen on toisaalta voimavarojen vähyys ja toisaalta se, että vaikka pakolaisasema lakkautettaisiinkin, asianomainen todennäköisesti saisi jäädä Suomeen tänne muodostuneiden siteiden tai muiden vastaavien seikkojen vuoksi, jotka otetaan huomioon maasta karkottamisen edellytyksiä tutkittaessa. Lakkaamislausekkeen jääminen käytäntöön soveltamatta on ollut yksi tärkeä tekijä vaikuttamassa siihen, että on tullut tarve luoda erillinen tilapäisen suojelun käsite.

Harkittaessa pakolaisaseman lakkauttamista hakijaa kuultaisiin suorittamalla 97 §:n mukainen turvapaikkatutkinta.

108 §. *Pakolaisaseman peruuttaminen.* Voimassa olevassa laissa ei ole pakolaisaseman peruuttamista koskevia säännöksiä. Lain 21 §:ssä säädetään oleskeluluvan peruuttamisesta ja lain 36 §:ssä pakolaisuuden lakkaamisesta. Käytännössä molempia lainkohtia on sovellettu silloin, kun on käynyt ilmi, ettei henkilölle olisi tullut myöntää pakolaisase-

maa. Oleskeluluvan peruuttamista koskevan 21 §:n soveltaminen pakolaisaseman peruuttamiseen on kuitenkin ollut ongelmallista oleskeluluvan ja pakolaisaseman välisen epäselvän suhteen vuoksi voimassa olevassa laissa. Lain 36 §:ssä säädetyt pakolaisuuden lakkaamisperusteet taas liittyvät tilanteisiin, joissa asianmukaisilla perusteilla aikanaan myönnetyn pakolaisuuden edellytykset ovat poistuneet, joten sekään säännös ei sovi nyt käsillä olevaan tilanteeseen.

UNHCR:n käsikirjan mukaan voi esiintyä tilanteita, jotka osoittavat, ettei pakolaiselle alun alkaenkaan olisi pitänyt myöntää pakolaisasemaa. Esimerkkeinä käsikirjassa mainitaan tilanteet, joissa myöhemmin käy ilmi, että pakolaisasema on saatu vääristelemällä tosiseikkoja tai että henkilöllä onkin toisen maan kansalaisuus tai että jokin poissulke-mislauseke olisi tullut sovellettavaksi henkilöön, jos kaikki olennaiset seikat olisivat olleet tiedossa.

Myös EU:n direktiiviehdotuksessa vähimmäisvaatimuksiksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä ehdotetaan säädettäväksi pakolaisaseman peruuttamisesta. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että määrittävä viranomainen voi aloittaa tutkinnan tietyn henkilön pakolaisaseman peruuttamiseksi heti kun käy ilmi, että hänen pakolaisasemansa oikeellisuutta on syytä harkita uudelleen. Peruuttaminen tulisi direktiiviehdotuksen mukaan kyseeseen yleensä silloin, kun henkilöä ei olisi alun perinkään pitänyt tunnustaa pakolaiseksi.

Pakolaisasema peruutettaisiin tilanteissa, joissa hakijalle ei alun perinkään olisi sitä pitänyt antaa. Tällainen tilanne on voinut syntyä siitä syystä, että hakija on tahallisesti tai tietoisesti antanut vääriä tietoja, jotka ovat vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen eli pakolaisaseman myöntämiseen. Vastaavasti hakija on voinut salata seikan, jolla olisi ollut vaikutusta päätökseen siten, että pakolaisasemaa ei olisi annettu. Pakolaisasema peruutettaisiin vain selvissä tapauksissa, jolloin yksiselitteisesti voidaan todeta, että hakijan tahallinen väärin tietojen esittäminen tai tietojen salaaminen on johtanut pakolaisaseman myöntämiseen.

Kun pakolaisasema peruutetaan, samalla

tulee harkittavaksi muiden oleskeluluvan myöntämisperusteiden olemassaolo. Hakijaa kuultaisiin suorittamalla 97 §:n mukainen turvapaikkatutkinta.

Suojelun tarpeen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamiseen sovellettaisiin ehdotetun lain 58 §:n 3 momenttia.

Tilapäinen suojelu

109 §. *Tilapäinen suojelu.* Tilapäistä suojelua koskevat säännökset mahdollistavat tilapäisten oleskelulupien myöntämisen suojelun tarpeessa oleville ihmisille tilanteessa, jossa voidaan olettaa, että suojelun tarve on lyhytaikainen. Pyrkimyksenä olisi, että oleskeluluvat voitaisiin myöntää nopeammin kuin yleensä ratkaistaessa turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksia.

Säännökset tilapäisestä suojelusta lisättiin voimassa olevaan ulkomaalaislakiin 1 päivänä maaliskuuta 2002 voimaan tulleella lailla. Säännösten taustalla on EU:n neuvoston 20 päivänä heinäkuuta 2001 hyväksymä tilapäisen suojelun direktiivi.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto päättäisi yleisistunnossa tilapäisen suojelun käyttöönottamisesta. Päätös voitaisiin tehdä tilanteessa, jossa on tapahtunut joukkopako jostain maasta tai maantieteelliseltä alueelta ja vaikutukset ulottuvat Suomeen. Esimerkiksi Suomeen saapuu oma-aloitteisesti ihmisiä kyseiseltä alueelta tai EU:ssa sovitaan tilapäisen suojelun antamisesta vastuunjaon nimissä. Joukkopakon syynä olisi aseellinen selkkäus tai muu väkivaltatilanne, jonka seurauksena väestö joutuu turvallisuussyistä pakenemaan. Tilapäistä suojelua voitaisiin antaa myös pakenemaan joutuneille ympäristökatastrofin uhreille.

Tilapäisen suojelun antaminen ei välttämättä edellyttäisi, että Suomeen saapuvien ihmisten lukumäärä on suuri. Joukkopakohan on voinut kohdistua pääosin esimerkiksi muualle EU:n alueelle, minkä seurauksena Suomeenkin saatetaan joutua ottamaan suojelun tarpeessa olevia EU-yhteistyön vuoksi. Olennaista tilanteessa on se, että on tapahtunut joukkopako, jonka seurauksena ihmisiä saapuu Suomeenkin, ja että suojelun tarpeen voidaan arvioida olevan vain tilapäistä, min-

kä vuoksi oleskelulupakin myönnetään tilapäisluonteisena. Pakenemaan joutuneiden yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää, että he saavat eri maissa samanlaisia oleskelulupia. Jos esimerkiksi muualle EU:n alueelle tietyn konfliktin seurauksena saapuu paljon ihmisiä ja heille myönnetään tilapäistä suojelua, mutta Suomeen saman konfliktin seurauksena vähemmän ihmisiä, on perusteltua, että Suomessakin oleskelun peruste on sama. Jos tilapäisen suojelun tarpeessa olevat joutuvat normaaliin turvapaikkajonoon, heidän asemansa on erilainen. Turvapaikanhakijoilla ei esimerkiksi ole mahdollisuutta saada perheenjäseniään Suomeen, kun taas tilapäistä suojelua saava olisi tähän oikeutettu. Pakolaissopimuksen soveltamista ei ole tarkoitus sulkea pois automaattisesti.

Valtioneuvosto voisi päättää tilapäisen suojelun käyttämisestä tarpeen mukaan jo ennen kuin Suomeen on saapunut yhtään suojelun tarpeessa olevaa. Esimerkkinä vastaavasta tilanteesta on Suomen vuonna 1999 tekemä päätös suojelun antamisesta Kosovosta evakoiduille.

Valtioneuvosto määrittäisi, mikä on tilapäisen suojelun kohderyhmä eli mille väestöryhmälle tilapäistä suojelua annettaisiin. Kohderyhmä voisi tilanteen mukaan olla esimerkiksi tiettyyn kansallisuuteen kuuluvat ihmiset, tietyllä alueella asuneet ihmiset taikka tietty etninen tai yhteiskunnallinen ryhmä. Lisäksi valtioneuvosto päättäisi siitä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voitaisiin myöntää. Tilapäisen suojelun kesto voisi olla yhteensä enintään kolme vuotta. Tämä tarkoittaa sitä, että valtioneuvosto voisi päättää tilapäisen suojelun antamisen ajanjaksoksi enintään kolme vuotta tietylle kohderyhmälle. Vastaavasti yksittäiselle ulkomaalaiselle voitaisiin myöntää oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella yhteensä enintään kolmeksi vuodeksi.

110 §. *Oleskeluluvan myöntäminen tilapäisen suojelun perusteella.* Valtioneuvoston päätettyä tilapäistä suojelua koskevan menettelyn käyttöönottamisesta Ulkomaalaisvirasto myöntäisi yksittäiset oleskeluluvat normaalia turvapaikkapäätöksentekoa yksinkertaisemmassa menettelyssä. Poliisi tai rajavartiolaitos rekisteröisi maahantulijat välittömästi maahantulon jälkeen. Rekisteröinnin yhtey-

dessä oleskeluluvan hakijaa kuultaisiin ja hänen henkilö- ja taustatietonsa sekä maahantuloonsa ja matkareittiinsä liittyvät tiedot kirjattaisiin oleskelulupalomakkeelle tai muulle tähän tarkoitukseen laaditulle lomakkeelle. Samalla selvitetäisiin ne perusteet, joihin hakija vetoaa oleskeluoikeuden saamiseksi, ja se hakeeko hän tilapäisen suojelun ohella turvapaikkaa vai pelkäänsä tilapäistä suojelua. Valinnan tekemistä varten hakijalle on kerrottava vaihtoehtoisten järjestelmien eroista. Lisäksi pyrittäisiin selvittämään, onko olemassa seikkoja, joiden vuoksi hakijalle ei tulisi antaa tilapäistä suojelua. Hakijasta otettaisiin myös henkilötuntemerkit ehdotetun 131 §:n 1 momentin mukaan.

Ulkomaalaiselle myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Jos suojelun tarve jatkuisi ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisen jälkeen, päätöksen uudesta oleskeluluvasta tekisi paikallispoliisi. Tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen tulisi tehdä poliisille kirjallinen hakemus.

Mahdollisuus tilapäisen suojelun antamiseen ei tarkoita sitä, että Ulkomaalaisviraston olisi myönnettävä kaikille määriteltyyn ryhmään kuuluville yksittäisille henkilöille oleskeluluvat tilapäisen suojelun perusteella. Ulkomaalaisvirasto voisi harkintansa mukaan yksittäistapauksessa tehdä myös muunsisällöisen päätöksen, esimerkiksi antaa hakijalle turvapaikan tai myöntää muun oleskeluluvan.

Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella ei myönnettäisi ulkomaalaiselle, jonka katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka jonka on perusteltua syytä epäillä syyllistyneen 87 §:n 2 momentissa tarkoitettuun tekoon. Tällaisessa tilanteessa tulisi punnita keskenään luvan myöntämistä puoltavia ja sitä vastaan olevia tekijöitä. Edellä 87 §:n 2 momentti sisältää säännöksen pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdan määräyksen mukaisista niin sanotuista poisulkemisperusteista.

Tilapäisen suojelun epääminen ei välttämättä merkitsisi maasta poistamista, vaan maahantulo- ja oleskelulupaedellytysten tutkimista muutoin ulkomaalaislain mukaan. Rikollistenkin suojelun tarve tutkittaisiin yksilöllisesti ennen päätöstä maasta poistami-

sesta ottaen huomioon perustuslain, ulkomaalaislain ja kansainvälisten Suomea sitovien sopimusten palautuskiellot.

Tilapäinen suojelu päättyisi, kun valtioneuvoston päätöksessä määrätty voimassaoloaika päättyy. Ulkomaalaisvirasto tai poliisi ei enää voisi myöntää oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella. Alun perinkin oleskelulupa voitaisiin myöntää enintään valtioneuvoston päätöksessä määrättyä voimassaoloajaksi. Yksittäisen ihmisen tilapäinen suojelu päättyisi silloin, kun tilapäisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa päättyy. Eri ihmisille myönnettyt luvat päättyisivät yleensä samaan aikaan, vaikka luvat olisi myönnetty eri ajankohtina. Käytännössä myönnettyt luvat saattaisivat olla hieman eri pituisia.

Lähtökohtana on pidettävä sitä, että tilapäisen suojelun päätyttyä ihmiset palaavat asuinmaahansa vapaaehtoisesti sen jälkeen, kun turvallinen ja ihmisarvoinen paluu on mahdollista. Jos paluu ei ole mahdollinen tilapäisen suojelun päättyessä, lupaharkinta on yksittäistapauksissa tehtävä normaalisti ulkomaalaislain nojalla. Jos paluu Suomen viranomaisten mielestä olisi mahdollinen, mutta joku ei vapaaehtoisesti halua palata asuinmaahansa, hänet voidaan poistaa maasta vastoin tahtoaankin ulkomaalaislain mukaisia menettelyjä noudattaen. Kaikissa tapauksissa turvallisen paluun edellytykset tutkitaan yksilöllisesti noudattaen voimassa olevaa lakia ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten määräyksiä.

111 §. *Tilapäistä suojelua saavan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely.* Pykälässä säädettäisiin tilapäistä suojelua saavan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittelyn keskeyttämisestä siksi ajaksi, joksi hänelle on myönnetty oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella. Turvapaikkahakemusten käsittely keskeytyisi ehdotuksen mukaan suoraan lain perusteella. Turvapaikkahakemus voitaisiin kuitenkin tilapäisen suojelun aikana käsitellä, jos tähän ilmenee perusteltua syytä.

Pykälän 1 momentin mukaan turvapaikkahakemuksen käsittely keskeytettäisiin siksi ajaksi, jona ulkomaalaiselle myönnetty oleskelulupa tilapäisen suojelun tarpeen perusteella on voimassa. Ehdotuksen mukaan tur-

vapaikkahakemus voitaisiin kuitenkin käsitellä, jos tilapäisen suojelun kestäessä tulee vireille menettely hakijan maasta poistamiseksi.

Momentin mukaan turvapaikkahakemus voitaisiin tilapäisen suojelun aikana käsitellä, jos tähän ilmenee perusteltua syytä. Perusteltu syy turvapaikkahakemuksen käsittelylle voisi olla esimerkiksi se, että hakijan tilanteesta ilmenee seikkoja, jotka puoltavat välitöntä turvapaikan tarpeen toteamista. Turvapaikkakuulustelua ei välttämättä tehtäisi heti tilapäistä suojelua saavan maahan tulon jälkeen, joten perusteiden turvapaikan saamiseksi voisi olettaa tulevan esille pääasiassa hakijan itsensä aloitteesta. Toisaalta on korostettava sitä, että harkittaessa turvapaikan antamista on painotettava, minkälaisen kohtelun kohteeksi hakija joutuisi tulevaisuudessa palatessaan kotimaahansa tai pysyvään oleskelumaahansa. Tilapäisen suojelun tilanteesta olosuhteiden kotimaassa oletetaan tulevaisuudessa rauhoittuvan, mikä myös saattaa vaikuttaa turvapaikan tarpeen arviointiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin turvapaikkahakemuksen raukeamisesta tilapäisen suojelun päätyttyä. Tilapäinen suojelu ei sinänsä syrjäyttäisi turvapaikkamenettelyä, mutta kaikissa tilanteissa turvapaikkahakemuksia ei kuitenkaan olisi tarpeen tutkia. Tällainen tilanne voi olla se, että hakija vapaaehtoisesti poistuu maasta tai että hänelle myönnetään oleskelulupa muusta syystä. Tilapäisen suojelun päätyttyä Ulkomaalaisviraston olisi kirjallisesti tiedusteltava hakijalta, haluaako tämä turvapaikkahakemuksensa tutkittavan. Ulkomaalaisvirasto toimittaisi tiedustelun hakijalle todisteellisena tiedoksiantona, joko postitse saantitodistusta vastaan tai haastetiedoksiantona, kuten jäljempänä ehdotetussa 205 §:ssä säädetään. Jos hakija ei hänelle tiedustelussa asetetussa kohtuullisessa määräajassa ilmoita, että hän haluaa hakemuksensa tutkimista, turvapaikkahakemus raukeaisi ilman erillistä Ulkomaalaisviraston päätöstä. Raukeamisesta tehtäisiin merkintä ulkomaalaisrekisteriin.

Jos viranomaiset ryhtyvät poistamaan jotakuta maasta, Ulkomaalaisviraston on ratkaistava hänen turvapaikkahakemuksensa ennen maasta poistamista koskevan päätöksen tekemistä.

Oleskeluluvan myöntäminen ja toimivalta

112 §. *Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen.* Pykälässä säädettäisiin, missä kansainväliseen suojeluun liittyvissä tilanteissa ulkomaalaisille myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan tilapäisen suojelun perusteella myönnettävä oleskelulupa olisi nimensäkin mukaisesti tilapäinen.

Ehdotetussa 93 §:ssä säädettäisiin maahanmuutosta erityisellä humanitaarisella perusteella ja kansainvälisluonteisten velvoitteiden täyttämiseksi. Koska säännöksen perusteella oleskelulupia voitaisiin periaatteessa myöntää erilaisilla perusteilla, tulisi lähtökohtana olla, että lupa ensivaiheessa myönnettäisiin momentin 2 kohdan mukaan tilapäisenä. Ehdotettua 93 §:n säännöstä ei ole tarkoitettu lakiin pysyvän maahanmuuton perusteeksi.

Momentin 3 kohdan mukaan myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa ulkomaalaiselle, jonka luvan myöntämisen perusteena on ehdotettu 89 §. Kysymys on tilanteesta, jossa ulkomaalaiselle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai hänen on perusteltua aihetta epäillä syyllistyneen pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdassa tarkoitettuihin rikollisiin tekoihin, mutta häntä ei kuitenkaan voida palautuskiellon vuoksi poistaa maasta. Ehdotettu säännös merkitsisi myönnettävien oleskelulupien luonteen osalta muutosta voimassa olevaan oikeustilaan ja käytäntöön. Voimassa olevassa laissa ei ole säännöksiä 3 kohdassa kuvatun tilanteen varalle.

Pykälän 2 momentin mukaan tilapäisen oleskeluluvan 1 momentin 1 kohdan perusteella saaneen henkilön perheenjäsenelle myönnettäisiin myös tilapäinen oleskelulupa. Humanitaarisen maahanmuuton perusteella 93 §:n nojalla Suomeen otettujen henkilöiden perheen yhdistämiseen otettaisiin kanta valtioneuvoston päätöksen yhteydessä. Sen sijaan 89 §:n nojalla oleskeluluvan saaneella ei olisi oikeutta perheen yhdistämiseen ennen kuin oleskelulupa olisi muuttunut jatkuvaksi.

113 §. *Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen.* Pykälä sisältäisi säännöksen siitä, missä

tapauksissa kansainvälisen suojelun perusteella myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa. Oleskelua koskevassa luvussa on ehdotettu käytettäväksi vastaavaa järjestelmää.

Ehdotuksen mukaan jatkuva oleskelulupa myönnettäisiin ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan 87 §:n nojalla, oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella 88 §:n nojalla tai 90 §:ssä tarkoitetun pakolaiskiintiön puitteissa Suomeen otettuna henkilönä, jolloin oleskelulupa myönnettäisiin pakolaisuuden perusteella tai suojelun tarpeen perusteella.

Pykälän 2 momentin mukaan jatkuva oleskelulupa myönnettäisiin 112 §:ssä säädetyissä tapauksissa ulkomaalaiselle kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin vastaavan jatkuvan oleskeluluvan myöntämisestä 1 momentissa mainitun ulkomaalaisen perheenjäsenelle.

Pykälän 4 momentissa olisi nykyisen lain 18 c §:n 3 momenttia vastaava säännös, jossa säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisestä 1 momentissa mainitun ulkomaalaisen muulle omaiselle. Tarkempia säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella on oleskelua koskevassa luvussa. Lupaa ei myönnettäisi, jos olisi olemassa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen perustuvia syitä. Jatkoluvan myöntäminen tapahtuisi oleskeluluvussa olevien säännösten perusteella.

Ehdotukset myönnettävien oleskelulupien luonteesta eivät muuta nykytilaa lukuun ottamatta sitä, että jatkuvan oleskeluluvan edellytyksenä oleva yhtäjaksoinen maassa oleskeluaika pitenee kahdesta kolmeen vuoteen.

114 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle.* Pykälässä säädettäisiin perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytyksistä silloin, kun perheenkokoajan oleskelulupa perustuu pakolaisasemaan, suojelun tarpeeseen tai tilapäiseen suojeluun.

Pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäisiin tarkemmin siitä kokonaisharkinnasta, joka on tarpeen suorittaa niissä tapauksissa, joissa hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Säännöksessä pyritään ottamaan huomioon ne erityisreitit, jotka liittyvät kansainvälistä suojelua tai tila-

päistä suojelua saaneiden ulkomaalaisten perhe-elämän suojaan. Henkilöiden, jotka ovat saaneet oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, samoin kuin henkilöiden, joille on myönnetty ympäristökatastrofin tai aseellisen selkkauksen vuoksi suojelun tarpeen perusteella oleskelulupa, voidaan tietyissä olosuhteissa olettaa voivan palata kotimaahansa. Sen sijaan pakolaisaseman tai muista syistä oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella saaneet eivät voi palata kotimaahansa, joten perheenjäsenet joko asuisivat yhdessä jossain kolmannessa maassa taikka asuisivat erillään riippuen kokonaisharkinnan lopputuloksesta.

Voimassa olevan lain vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan ratkaisu tehdään kokonaisarvion perusteella, jossa otetaan huomioon yhtäältä luvan myöntämistä puoltavat seikat ja toisaalta luvan myöntämistä koskevien seikkojen painavuus sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntö. Lopputulos ei saa olla asianosaisten kannalta kohtuuton. Ehdotuksen mukaan harkinnassa otettaisiin huomioon perhe-elämän merkitys asianosaisille. Säännöksen tarkoituksena on suojata todellista perhe-elämää, pelkkä muodollinen perheside ei ole riittävä. Säännöksessä korostettaisiin näin kunkin yksittäistapauksen yksilöllisten piirteiden huomioimista asiaa ratkaistaessa.

115 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle.* Oleskelulupa myönnettäisiin pakolaisen, suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Jos hakijan katsottaisiin vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritettaisiin kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla.

116 §. *Ulkomaalaisviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta.* Pykälässä säädettäisiin Ulkomaalaisviraston toimivalta-asioiden, joista ehdotetaan säädettäväksi

kansainvälistä suojelua koskevassa luvussa. Ulkomaalaisvirasto myöntäisi ensimmäiset oleskeluluvat ja päättäisi pakolaisaseman lakkauttamisesta ja peruuttamisesta. Ulkomaalaisvirasto huolehtisi vastuuvallion määrittämisestä annettuun neuvoston asetukseen liittyvistä tehtävistä, kun kyse on sen selvittämisestä, mikä valtio on vastuussa turva- paikkahakemuksen käsittelystä. Ulkomaalaisvirasto esittää tiedusteluja sekä vastaanotto- ja takaisinotto- ja vastaavasti itse ottaa vastaan vastaavia tiedusteluja ja pyyntöjä toisilta valtioilta.

Pykälän 2 momentin mukaan Ulkomaalaisvirasto päättäisi 1 momentin 2 kohdasta tarkoitusta asiasta saatuaan suojelupoliisin lausunnon. Asiaa valmisteltaisiin muutoin yhteistoiminnassa työministeriön kanssa. Tällä tarkoitetaan ennen kiintiöpakolaisten valintamatkaa yhdessä suoritettua etukäteiskarsintaa Suomessa UNHCR:n asiakirjojen pohjalta sekä osallistumista UNHCR:n ehdottaminen henkilöiden haastatteluihin valintamatkoilla. Myös suojelupoliisi osallistuu näihin tilaisuuksiin harkintansa mukaan.

Ehdotus ei sisällä toimivallan muutoksia nykyiseen järjestelmään verrattuna. Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella sisältyy myös säännökseen. Perheenjäsenelle myönnetään vastaava oleskelulupa kuin perheenkokoajalle.

117 §. *Paikallispoliisin kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta.* Pykälässä säädetäisiin paikallispoliisin kansainväliseen suojeluun liittyvästä toimivallasta. Kihlakunnan poliisilaitos myöntäisi kansainväliseen suojeluun liittyvät jatkoluvat. Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettäviä lupia olisivat ne, jotka on lueteltu edellä 112 ja 113 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa olisi säännös tilapäisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan jatkoluvasta. Muista jatkoluvista poiketen tilapäisen suojelun perusteella oleskelulupa voidaan myöntää enintään siihen saakka kuin tilapäisen suojelun menettely on käytössä. Valtioneuvosto päättää tilapäisen suojelun kestosta ja oleskeluluvat voidaan myöntää enintään tilapäisen suojelun päättämispäivään saakka.

Kansainvälisen suojelun perusteella myön-

nettävät jatkoluvat poikkeaisivat tavalliseen maahanmuuttoon perustuvista luvista siinä, että jatkoluvan myöntämisessä poliisi ei olisi velvollinen tutkimaan luvan perusteita siinä määrin kuin muiden oleskelulupien ollessa kyseessä. Oleskelulupa myönnettäisiin, ellei ilmenisi erityisiä perusteita sille, että lupa pitäisi jättää myöntämättä. Siinä tapauksessa asia saatettaisiin Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Kihlakunnan poliisilaitokselle toimivalta antaa vastuuvallion määrittämisestä annettua neuvoston asetusta soveltavaan valtioon palautettavalle ulkomaalaiselle asetuksen mukainen kulkulupa. Vastaava säännös on voimassa olevan ulkomaalaislain 34 b §:n 2 momentissa.

7 luku. Turvaamistoimet

118 §. *Ilmoittautumisvelvollisuus.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi ilmoittautumisvelvollisuudesta turvaamistoimena. Nykyisin ilmoittautumisvelvollisuudesta säädetään ulkomaalaislain 45 §:ssä, josta ei kuitenkaan käy ilmi, mikä viranomainen määrää velvollisuudesta.

Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalainen voitaisiin velvoittaa ilmoittautumaan poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen toimipisteessä määräajoin, jos se on välttämätöntä hänen maahantulonsa edellytysten selvittämiseksi tai hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai tällaisen päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Ilmoittautumisvelvollisuuden käyttöedellytykset säilyisivät ehdotetun mukaisesti ennallaan. Sen sijaan ilmoittautumisvelvollisuus voitaisiin toteuttaa poliisin lisäksi rajatarkastusviranomaisen toimipisteessä, jollainen voi olla myös rajavartiolaitoksen tai tullin toimipiste.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, mikä viranomainen määrää velvollisuuden. Momentin mukaan velvollisuuden voisi määrätä se viranomainen, joka valmistele 1 momentissa tarkoitettua asiaa tai joka huolehtii maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanosta. Ilmoittautumisvelvollisuuden voisi määrätä muunkin tasoinen virkamies kuin

päällystötasoinen. Momentissa säädettäisiin lisäksi siitä, että ilmoittautumisvelvolliseksi määrätyle on ilmoitettava ilmoittautumisvelvollisuuden peruste. Ilmoittautumisvelvollisuutta koskevaan määräykseen ei saisi erikseen hakea muutosta valittamalla.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin velvollisuuden voimassaoloajasta. Velvollisuus olisi momentin mukaisesti voimassa siihen asti, kunnes maahantulon edellytykset on selvitetty, kunnes maasta poistamista koskeva päätös on pantu täytäntöön tai kunnes asian käsittely on muutoin päättynyt. Asian käsittelyn muulla päättymisellä tarkoitetaan myös tilannetta, jossa päätöstä maasta poistamisesta ei jostain syystä pannakaan täytäntöön. Tämä voisi olla esimerkiksi hallinto-oikeuden päätös kieltää maasta poistamispäätöksen täytäntöönpano. Täytäntöönpanoa voisi kohdata este myös sen vuoksi, että vastaanottava maa kieltäytyy ottamasta vastaan henkilöä eikä henkilöä voida palauttaa välittömästi mihinkään muuhunkaan maahan. Myös täytäntöönpanoviranomaisilla on itsenäinen harkintavalta ratkaista, onko täytäntöönpanolla palauttamiskiellon tarkoittamaa estettä.

Momentin viimeisen virkkeen mukaan ilmoittautumisvelvollisuus olisi määrättävä joka tapauksessa päättyväksi, kun velvollisuus ei enää ole välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi. Velvollisuuden määrittämisessä tulee näin ollen ottaa huomioon suhteellisuusperiaate.

119 §. *Muut velvollisuudet.* Pykälässä säädettäisiin muista turvaavista velvollisuuksista, joita voidaan käyttää 118 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi. Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalainen voitaisiin 118 §:ssä säädetyin edellytyksin määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun taikka ilmoittamaan poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle paikka, josta hän on tavoitettavissa. Velvollisuus vastaa sisällöltään ulkomaalaislain 45 §:n 2 momentin mukaista velvollisuutta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 118 §:n tavoin siitä, kuka määrää tällaisen turvaavan velvollisuuden. Momentissa säädettäisiin myös, että ulkomaalaiselle on ilmoitettava määräyksen peruste. Pykälän 3 momentissa

todettaisiin lisäksi selvyiden vuoksi, että määräykseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

120 §. *Vakuuden asettaminen.* Ulkomaalaislain 45 §:n 2 momentissa mainitaan päätöksentekoa tai täytäntöönpanoa turvaavana toimena myös se, että ulkomaalainen voi asettaa vakuuden. Ulkomaalaislaissa ei säädetä vakuuden asettamismenettelystä tarkemmin muutoin kuin toteamalla, että vakuuden määrää poliisi. Pykälässä ehdotetaankin tämän vuoksi säädettäväksi tarkemmin vakuuden asettamisesta ja siihen liittyvästä menettelystä.

Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalainen voitaisiin 118 ja 119 §:ssä tarkoitettua velvoitteen sijasta velvoittaa asettamaan viranomaisen määräämä vakuus valtiolle oleskelu- ja paluukustannuksistaan. Vakuudella olisi tarkoitus kattaa ennen kaikkea valtion vastuulle jäävät oleskelu- ja paluukustannukset. Vakuuden asettamisesta päätäisi 118 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomainen eli viranomainen, joka valmistelelee päätöstä tai joka panee täytäntöön maasta poistamista koskevaa päätöstä.

Pykälän 2 momentin mukaan vakuus olisi vapautettava tai palautettava henkilölle, joka on vakuuden asettanut, kun vakuus ei enää ole tarpeen ulkomaalaisen maahantulon edellytysten selvittämiseksi taikka maasta poistamista koskevan päätöksen valmistelmiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi. Jos vakuutta ei voida vapauttaa tai palauttaa vakuuden asettaneelle ulkomaalaiselle itselleen tai muulle vakuuden asettaneelle henkilölle sen johdosta, että ulkomaalainen poistuu maasta, se voitaisiin käyttää mahdollisten valtiolle aiheutuneiden oleskelu- tai paluukustannusten kattamiseen. Jos vakuutta ei käytetä kokonaisuudessaan näihin kustannuksiin, ylijäävä osuus palautettaisiin vakuuden asettaneelle.

Pykälän 3 momentin mukaan päätökseen vakuuden asettamisesta, vapauttamisesta tai palauttamisesta ei saisi erikseen hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhaku olisi mahdollista vain pääasian yhteydessä.

121 §. *Säilöön ottamisen edellytykset.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi ulkomaalaisen säilöön ottamisen edellytyksistä. Säilöön ottamisen edellytyksiä on pyritty täsmentä-

mään erityisesti suhteellisuusperiaatteen huomioon ottaviksi.

Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalainen voidaan edellä tarkoitettujen turvaamistoimien sijasta määrätä otettavaksi säilöön kolmella eri perusteella. Näistä 1 kohdan mukaan kysymys on siitä, että ulkomaalaisen henkilökohtaiset olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän piileskelemällä tai muulla tavoin menetellen estää tai huomattavasti vaikeuttaa itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa.

Ulkomaalaislain 46 §:ssä mainitaan perusteena tällä hetkellä 45 §:ssä tarkoitettu päätöksentekotilanne, hänen henkilökohtaiset olosuhteensa ja muut olosuhteet, joiden nojalla on perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalainen piileskelee. Ehdotettu 1 kohdan säännös rakentuu näille samoille elementeille, mutta siinä korostetaan nykyistä säännöstä enemmän henkilön aietta estää tai vaikeuttaa päätöksentekoa tai maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoa.

Momentin 2 kohdan mukaan ulkomaalainen voitaisiin määrätä säilöön otettavaksi myös silloin, kun hänen henkilöllisyytensä epäselvyys vaikeuttaa asian selvittämistä. Käytännössä henkilöllisyyden epäselvytykset on yleinen säilöönottoperuste. Henkilöllisyyden selvittelyn kesto saattaa myös johtaa esimerkiksi vastuuvaltion määrittämisestä annettua neuvoston asetusta sovellettaessa ulkomaalaisen varsin pitkäänkin säilöönottoon. Suhteellisuusperiaatteen paremmaksi toteutumiseksi pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että säilöön ottaminen henkilöllisyyden selvittämiseksi edellyttää, että ulkomaalainen on asiaa käsiteltäessä esittänyt epäluotettavia tietoja tai hän on kieltäytynyt esittämästä tietoja, joiden perusteella hänen henkilöllisyytensä voitaisiin varmistaa. Momentin mukaan säilöön ottaminen voisi perustua myös siihen, että muutoin käy ilmi, ettei ulkomaalaisen henkilöllisyyttä voida pitää selvänä. Tyypillinen tällainen tapaus olisi esimerkiksi se, että ulkomaalaisen hallusta tavataan useita eri nimillä olevia matkustusasiakirjoja.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin ulkomaalaislain 46 §:n 1 momenttia vastaavasti siitä, että säilöön ottaminen voi perustua

myös siihen, että ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olot huomioon ottaen voidaan olettaa, että hän syyllistyy Suomessa rikokseen. Säilöön ottamisen peruste liittyy läheisesti rikosperusteisiin tai rikosepäilyperusteisiin käännytyspäätöksiin.

122 §. *Alaikäisen säilöön ottaminen.* Pykälän mukaan ennen alle 18-vuotiaan säilöön ottamista on kuultava sosiaaliviranomaisen edustajaa. Pykälä vastaa sosiaaliviranomaisen kuulemisvelvoitteen osalta ulkomaalaislain 46 §:n 2 momenttia. Aikaisemmasta poiketen vähemmistövaltuutetun kuulemista ei enää ehdoteta.

123 §. *Säilöön ottamisesta päättäminen ja säilöön otetun sijoittaminen.* Säännös ehdotetaan otettavaksi uuteen lakiin samansisältöisenä kuin se on 1 päivänä maaliskuuta 2002 voimaan tullessa laissa (117/2002). Sama koskee jäljempänä 124, 125 ja 128 §:n säännöksiä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, mikä viranomainen päättää laissa tarkoitettua säilöön ottamisesta. Päätöksen asiassa tekisi pykälässä mainittu poliisiviranomainen. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että päätöksen lyhytaikaisesta, enintään 48 tuntia kestävästä säilöönotosta, voisi tehdä myös vähintään majurin arvoinen rajavartiomies. Rajalla tapahtuvaan käännyttämiseen liittyvän tutkinnan vuoksi voi joskus olla tarpeita ottaa henkilö säilöön. Vallitsevan käytännön mukaan tällaisessa tilanteessa rajavartiolaitos pyytää poliisia tekemään päätöksen säilöön ottamisesta. Tätä menettelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi.

Pykälän mukaan säilöön otetulle tai hänen lailliselle edustajalleen on ilmoitettava säilöön ottamisen peruste. Säilöön ottamisen perusteen ilmoittamisvelvoite liittyy erityisesti Suomea sitoviin eräisiin kansainvälisiin velvoitteisiin. Suomessa poliisilain 4 §:n 1 momentin mukaan poliisimiehen on ilmoitettava henkilön vapautteen kohdistuvan toimenpiteen peruste toimenpiteen kohteena olevalle tai tämän edustajalle, jollei se ole mahdollonta henkilön tilan tai olosuhteiden johdosta. Poliisilain 4 §:n 2 momentin mukaan myös muun kuin vapautteen kohdistuvan toimenpiteen kohteena olevalla on oikeus saada tieto oikeuksia koskevan toimenpiteen perusteesta niin pian kuin se on mahdollista toimenpiteen

suorittamista vaarantamatta. Säilöön ottamisen perusteen ilmoittaminen on siten asianmukaista myös voimassa olevat kansalliset säännökset huomioon ottaen. Säilöön ottamisen peruste on ilmoitettava säilöön otetulle ulkomaalaiselle hänen äidinkielellään tai kielellä, jota hänen voidaan olettaa ymmärtävän. Tämä periaate ilmenee ehdotetun 203 §:n 5 momentista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin pääsäännöstä, jonka mukaan säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian sijoitettava säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa tarkoitettuun erilliseen säilöönottoyksikköön.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä poikkeustilanteista, joissa saman pykälän 1 momentissa mainittu virkamies voisi päättää säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin.

Sijoittaminen poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin olisi mahdollista momentin 1 kohdan mukaan, jos säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä. Lainsäädännössä on varauduttava sen varalta, että joissakin poikkeuksellisissa tilanteissa kaikki säilöön otetut ulkomaalaiset eivät mahdu säilöönottotiloihin. Tällöin säilöön otettuja on käytännön syistä voitava majoittaa tilapäisesti myös poliisin pidätystiloissa siihen saakka, kunnes paikkojen vapautumisen myötä sijoittaminen säilöönottoyksikköön tulee taas mahdolliseksi.

Poikkeuksellinen poliisin pidätystiloihin sijoittaminen olisi mahdollista momentin 2 kohdan mukaan myös, jos ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä, jolloin säilöön ottaminen saisi kestää enintään neljä vuorokautta. Päätöksen säilöön ottamisesta tekee käytännössä yleensä ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan paikallispoliisi. Säilöön ottaminen saattaa siten tapahtua maantieteellisesti kaukana ulkomaalaisten säilöönottoyksiköstä. Suomen maantieteelliset etäisyydet huomioon ottaen olisi toivottavaa, että käytössä olisi useita säilöönottoyksiköitä eri puolilla maata. Näin saataisiin varmistettua säilöön otettujen henkilöiden yhdenvertainen kohtelu ja sijoittaminen säilöönottoyksikköön riippumatta siitä, missä he ovat ylittäneet valtakunnan rajan. Koska useamman säilöönottoyksikön perus-

taminen ei tällä hetkellä näyttäisi olevan valtiontaloudellisista syistä mahdollista, lainsäädännössä on välttämätöntä varautua myös sen tilanteen varalta, jossa henkilö otetaan säilöön kaukana säilöönottoyksiköstä esimerkiksi Lapin pohjoisimmassa osassa. Tällöin häntä on käytännön syistä voitava säilyttää lyhyt aika poliisin tiloissa. Vastaavat käytännön syyt edellyttävät, että kaukana säilöönottoyksiköstä säilöön otettu ulkomaalainen voidaan sijoittaa poliisin pidätystiloihin myös silloin, kun kysymyksessä on henkilön lyhytaikainen säilöön ottaminen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöön pämiseksi.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että alle 18-vuotias ulkomaalainen voitaisiin kuitenkin sijoittaa poliisin pidätystiloihin vain yhdessä perheensä tai huoltajansa kanssa.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että poliisin pidätystiloihin sijoitettuun ulkomaalaiseen sovelletaan, mitä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa säädetään. Pidätystiloihin sijoitettuun voitaisiin kuitenkin soveltaa rajoitetuilta ja lähinnä näiden tilojen järjestyksen ja siellä olevien turvallisuuden kannalta mahdollisesti tarvittavilta osilta tutkintavankien kohtelusta annettua lainsäädäntöä. Pykälässä viitataan tältä osin tutkintavankeudesta annetun lain (615/1974) 5, 6, 6 a ja 7 §:ään.

124 §. *Säilöön ottamisesta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely.* Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että säilöön ottamisesta ja 123 §:n 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellisesta sijoittamisesta päättäneen virkamiehen on viipymättä ja viimeistään säilöön ottamista seuraavana päivänä ilmoitettava asiasta säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeudelle tai kiireellisessä tapauksessa muullekin käräjäoikeudelle sen mukaan kuin oikeusministeriön asetuksella tarkemmin säädetään. Ilmoitus voitaisiin tehdä myös puhelimitse tai sähköisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan käräjäoikeuden olisi otettava säilöön ottamista ja 123 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Saman momentin 2 kohdassa tarkoitettua ta-

pauksessa asia olisi otettava käsiteltäväksi kuitenkin viipymättä ja viimeistään vuorokauden kuluttua ilmoituksesta. Tällä tahdotaan varmistaa se, ettei ulkomaalaista ole ehditty jo poistaa maasta ennen oikeuskäsittelyä.

Pykälän 3 momentin mukaan käräjäoikeus olisi säilöön ottamista koskevassa asiassa päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Käräjäoikeuden istunto voitaisiin pitää myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin käräjäoikeuden istunnosta säädetään. Istunto voitaisiin siis pitää poikkeuksellisesti myös esimerkiksi säilöönottoyksikön tiloissa tai poliisin pidätystiloissa.

Pykälän 4 momentti sisältäisi nykyisessäkin laissa olevan viittauksen säädettyjen määräaikojen laskemisesta annetun lain (150/1930) 5 §:ään.

125 §. *Menettely käräjäoikeudessa.* Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan säilöön ottamista ja 123 §:n 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista koskevan päätöksen tehneen tai tämän määräämän virkamiehen olisi oltava läsnä asiaa käräjäoikeudessa käsiteltäessä. Käräjäoikeudelle olisi esitettävä selvitys säilöön ottamisen ja säilöön otetun ulkomaalaisen poikkeuksellisen sijoittamisen edellytyksistä. Säilöön otettu olisi tuotava käräjäoikeuden istuntoon ja häntä olisi kuultava siellä säilöön ottamisen ja poikkeuksellisen sijoittamisen edellytyksistä. Asian käsittelyä olisi lupa lykätä vain erityisistä syistä, sillä kyse on turvaamistoimenpiteen laillisuuden arvioinnista. Säilöön ottaminen jatkuu asian seuraavaan käsittelyyn asti, jollei käräjäoikeus toisin määrää.

126 §. *Käräjäoikeuden päätös.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi käräjäoikeuden päätöksestä ulkomaalaisen säilöönottoa koskevassa asiassa. Säännökset asiasta ovat tarkempia kuin voimassa olevan lain 49 §:n säännökset.

Pykälän 1 momentissa lisäyksenä nykyiseen säännökseen on se, että käräjäoikeuden päätöksessä on mainittava säilöön ottamisen tai siirron peruste ja että päätös on julistettava heti käsittelyn päätyttyä.

Pykälän 2 momentissa olisi lisäyksenä nykyiseen säännös ulkomaalaisen palauttamisesta ulkomaalaisten säilöönottotilaan, jos edellytyksiä hänen pitamisestään tutkinta-

vankien säilytyspaikassa ei olisi.

Pykälän 3 momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevan 49 §:n 3 momenttia.

127 §. *Säilöön otetun päästäminen vapaaksi.* Ehdotettu pykälä vastaa voimassa olevan lain 50 §:n säännöstä sillä poikkeuksella, että poliisimies korvattaisiin sanalla viranomaisen ja että ilmaus säilöönotosta päättäneen muutettaisiin ilmaukseksi asiaa käsittelevä. Lisäksi ilmoituksen voisi tehdä sähköisesti.

128 §. *Käsittely uudelleen käräjäoikeudessa.* Ehdotetun pykälän mukaan käräjäoikeuden olisi omasta aloitteestaan tutkittava aina kahden viikon väliajoin paitsi itse säilöön ottamista koskeva asia myös 123 §:n 3 momentissa tarkoitettu säilöön otetun ulkomaalaisen poikkeuksellinen sijoittaminen poliisin pidätystiloihin.

129 §. *Muutoksenhaku säilöön ottamisesta.* Pykälässä säädettäisiin muutoksenhakukiellosta, joka kohdistuu säilöön ottamisesta päättäneen viranomaisen ja käräjäoikeuden päätöksiin. Kumpaankaan näistä ei saisi haakea muutosta valittamalla. Säilöön otetun muutoksenhakumahdollisuus perustuisi oikeudenkäymiskaassa tarkoitettuna kantelun käyttöön. Kantelulle ei olisi kuitenkaan määräämää, minkä lisäksi pykälässä säädettäisiin kanteluasiainkin osalta kiireellisestä käsittelystä.

Kantelumahdollisuus vastaa pakkokeinolain 1 luvun 27 §:n mukaista vangitsemisasi-aa koskevaa kantelumahdollisuutta.

Oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:n mukaan lainvoiman saanut tuomio voidaan tehdystä kantelusta tuomiovirheen perusteella poistaa, jos 1) oikeus ei ole ollut tuomionvoipa tai jos asia on otettu tutkittavaksi, vaikka on ollut olemassa sellainen seikka, jonka johdosta oikeuden olisi omasta aloitteestaan pitänyt jättää asia tutkittavaksi ottamatta; 2) jos poissa oleva, jota ei ole haastettu, tuomitaan, taikka jos henkilö, jota ei ole kuultu, muutoin kärsii haittaa tuomiosta; 3) jos tuomio on niin sekava tai epätäydellinen, ettei siitä käy ilmi, miten asiassa on tuomittu; 4) jos oikeudenkäynnissä on tapahtunut muu oikeudenkäyntivirhe, jonka havaitaan tai voidaan otaksua olennaisesti vaikuttaneen jutun lopputulokseen.

130 §. *Henkilöllisyyden todentaminen ja oleskelua koskevien tietojen antaminen.* Vas-

taava säännös on voimassa olevan lain 53 §:ssä. Pykälän sanamuotoa on täsmennetty siten, että *1 momentissa* passin sijasta puhutaan matkustusasiakirjasta. Pykälän *2 momenttiin* on lisätty poliisin lisäksi rajatarkastusviranomaisen ja Ulkomaalaisvirasto niiksi viranomaisiksi, joiden luo ulkomaalaisen on kutsusta saavuttava.

Schengenin yleissopimuksen 22 artiklassa määrätään ilmoittautumisvelvollisuus sopimuspuolen alueelle saapuneelle ulkomaalaiselle. Majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun asetuksen (727/1991) 11 §:n mukaan majoitusliikkeeseen saapuvasta matkustajasta on täytettävä sisäasiainministeriön vahvistaman mallin mukainen matkustajakortti. Pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan muun kuin unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan ulkomaalaisen ilmoittautumisesta vastaavaa säännöstä kuin on voimassa olevan ulkomaalaislain 53 §:n 3 momentissa. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa ilmoittautumisesta tarkempia säännöksiä.

131 §. *Henkilötuntomerkkien ottaminen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi henkilötuntomerkkien ottamisesta ulkomaalaisesta tunnistamista ja rekisteröintiä varten. Voimassa olevan lain 53 a § ehdotetaan säilytettäväksi sisällöltään pääosin ennallaan.

Pykälän *1 momentissa* luetellaan ne tilanteet, joissa henkilötuntomerkit voidaan ulkomaalaisesta ottaa. Nykyiseen säännökseen verrattuna momenttiin ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus ottaa henkilötuntomerkit pakolaiskiintiössä Suomeen otetuilta ulkomaalaisilta. Tämän ryhmän sisällyttäminen säännöksen piiriin on perusteltua yhdenmukaisuuden vuoksi, sillä ryhmä on verrattavissa turvapaikanhakijoihin, joista voidaan voimassa olevan lain perusteella ottaa henkilötuntomerkit. Momentin *2 kohdan* perusteella henkilötuntomerkit voidaan ottaa ulkomaalaisesta, joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Kohdan perusteella henkilötuntomerkkejä ei voida ottaa perheenkokoajalta, vaikka hän voi panna vireille oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella. Perhesidetapauksissa hakijalla tarkoitetaan tässä laissa ulkomailla olevaa henkilöä.

Pykälän *2 momentissa* olisi säännös tietojen rekisteröinnistä. Tietojen poistamisen

osalta viitattaisiin ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin. Pykälän *3 momentissa* viitattaisiin henkilötietolakiin.

132 §. *Matkustusasiakirjan ottaminen viranomaisen haltuun.* Ehdotetussa uudessa pykälässä säädettäisiin poliisin, rajatarkastusviranomaisen, Ulkomaalaisviraston ja edustuston oikeudesta ottaa haltuunsa matkustusasiakirja silloin, kun on perusteltua aihetta epäillä asiakirjaa kokonaan vääräksi, väärennetyksi tai väärän henkilötiedon antamiseen aiotuksi siten kuin rikoslain 33 luvun 1 §:ssä ja 16 luvun 5 §:ssä on säädetty rangaistavaksi.

Väärällä matkustusasiakirjalla tarkoitetaan kokonaan väärää asiakirjaa. Väärennetyllä matkustusasiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen myöntämää aitoa matkustusasiakirjaa, joka on myöhemmin väärennetyksi esimerkiksi vaihtamalla matkustusasiakirjan haltijan valokuvaa tai muuntelemalla henkilötietoja.

Väärän henkilötiedon antamiseen käytettäväksi aiottuna pidetään toisen henkilön aitoa matkustusasiakirjaa, joka ilman perusteltua syytä löytyy ulkomaalaisen hallusta tai jonka ulkomaalainen on jo esittänyt viranomaiselle harhautustarkoituksessa.

Väärennetyt asiakirjat ovat kasvava ilmiö, johon tulisi voida puuttua laittoman maahan-tulon torjumiseksi ja perinteisen rikollisuuden leviämisen estämiseksi. Toiminnan tulisi tarvittaessa olla nopeaa ja tehokasta mutta sen tulisi taata myös riittävä oikeusturva sekä asiakkaalle että viranomaiselle. Menettelyn asiakirjan haltuun ottamiseksi tulisi olla nopea, sillä esimerkiksi käännyttämistapauksissa päätökset on voitava tehdä lähes välittömästi.

Ehdotetussa *1 momentissa* säädettäisiin, että poliisi, rajatarkastusviranomaisen, Ulkomaalaisvirasto tai edustusto voisi päättää matkustusasiakirjan haltuun ottamisesta silloin, kun on perusteltua aihetta olettaa matkustusasiakirja vääräksi, väärennetyksi tai väärän henkilötiedon antamiseen käytettäväksi aiotuksi.

Pykälän *2 momentin* mukaan matkustusasiakirjan haltuun ottamiseksi voidaan suorittaa henkilöntarkastus.

Pykälän *3 momentin* mukaan poliisin ja rajatarkastusviranomaisen haltuun ottama väärä tai väärennety matkustusasiakirja toimi-

tettaisiin keskusrikospoliisin rikosteknisen laboratorion tutkittavaksi. Väärennetty matkustusasiakirja voitaisiin tämän jälkeen toimittaa asian sitä edellyttäessä matkustusasiakirjan myöntäneen valtion Suomessa olevan tai lähimmän edustuston haltuun.

Poliisin ja rajatarkastusviranomaisen haltuun ottama väärän henkilötiedon antamiseen käytettäväksi aiottu tai käytetty matkustusasiakirja toimitetaan asianomaisen valtion edustustolle Suomessa.

Suomen edustustossa haltuun otettu väärennetty tai väärän henkilötiedon antamiseen käytettäväksi aiottu matkustusasiakirja voitaisiin toimittaa matkustusasiakirjan myöntäneelle viranomaiselle. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi pykälän 4 *momentissa*.

Joissain tapauksissa ulkomaalaisen kääntämisen täytäntöönpano saattaa edellyttää, että asiakirja luovutetaan vastaanottavan valtion viranomaisille kääntämisen yhteydessä. Tällöin asiakirja voitaisiin toimittaa myös vastaanottavan valtion viranomaiselle.

Pykälän 5 *momentin* mukaan toimitettaessa haltuun otettu matkustusasiakirja vieraan valtion viranomaisen olisi aina harkittavalle, vaarantaako toimenpide kansainvälistä suojelua hakeneen tai hänen omaistensa turvallisuutta

Pykälän 6 *momentissa* säädettäisiin, että viranomaisen päätöksen ottaa matkustusasiakirja haltuun ei saisi erikseen hakea muutosta valittamalla.

133 §. *Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa*. Lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi pykälä maahantulijoiden rekisteröinnistä laajamittaisessa maahantulossa. Ehdotettu pykälä sisältäisi säännökset maahantulijoiden liikkumisoikeuden rajoituksesta sekä henkilötuntemerkkien ottamisesta laajamittaisessa maahantulossa.

Pykälän 1 *momentissa* säädettäisiin, että ne maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten toimittaa järjestelykeskukseen rekisteröinnin ajaksi. Säännöstä sovellettaisiin tilanteessa, jossa maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti ole tavallisessa menettelyssä mahdollista. Maahantulijat siirrettäisiin maa-

hanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapai-kanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa tarkoitettuihin järjestelykeskuksiin ja heidän tapaustensa käsittelyä jatkettaisiin siellä. Päätöksen pykälän soveltamisen aloittamisesta tekisi valtioneuvosto yleisistunnossa.

Pykälän 2 *momentissa* ehdotetaan, että valtioneuvoston päätös maahantulijoiden toimitamisesta järjestelykeskuksiin voitaisiin tehdä enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Laajamittaisen maahantulon jatkuessa pidemmän aikaa valtioneuvoston olisi tarvittaessa tehtävä uusi päätös. Päätöksen tekeminen määräajaksi korostaa sen poikkeuksellista luonnetta.

Momentissa ilmaistaisiin myös se päätöksentekomenettelyn keskeinen seikka, että valtioneuvoston päätös olisi viipymättä saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnan vallassa olisi päättää valtioneuvoston päätöksen kumoamisesta. Säännöksellä pyritään turvaamaan eduskunnan riittävä myötävaikutus päätöksenteossa, jossa lähtökohtaisesti välttämättömien toimenpiteiden kiireellisyyden vuoksi päätöksiä ei voida tehdä eduskunnan hyväksymien lakien muodossa vaan päätäntävalta tulee kuulumaan merkittävien osin toimeenpanoelimelle eli valtioneuvostolle.

Pykälän 3 *momentissa* ehdotetaan säänneltäväksi henkilötietojen ja henkilötuntemerkkien ottamisesta rekisteröinnin yhteydessä sekä maahantulijan velvollisuudesta oleskella järjestelykeskuksessa rekisteröinnin ajan. Henkilötuntemerkkien ottamisesta normaalitilanteessa säädettäisiin ehdotetussa 131 §:ssä. Henkilötuntemerkit saa ottaa poliisimies tai rajatarkastusviranomainen. Ehdotettavassa uudessa pykälässä henkilötuntemerkit saisi ottaa edellä mainittujen valvonnassa lisäksi muukin virkamies, jonka sisäasiainministeriö tehtävään olisi määrännyt. Henkilötuntemerkit otettaisiin yleensä järjestelykeskuksessa rekisteröintitoimien yhteydessä. Maahantulijasta otettaisiin henkilötietojen lisäksi valokuva ja sormenjäljet. Tarvittaessa hänelle voitaisiin valmistaa henkilökortti, josta ilmenisi myös tiedot maahantulosta. Perusteluna henkilötuntemerkkien ottamiseen oikeutettujen henkilöiden piirin laajentamiselle on pyrkimys menettelyjen nopeuttamiseen tilanteessa, jossa maahantulijoi-

ta on paljon.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi maahantulijan velvollisuudesta pysyä rekisteröinnin ajan järjestelykeskuksessa, joista säännellään tarkemmin laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turva- paikanhakijoiden vastaanotosta. Kyseisen lain 6 a §:ssä säädetään joukkopaossa tulevien vastaanottoon varautumisesta ja 19 b §:ssä ensivaiheen kiireellisestä vastaanotosta.

Vaatus oleskelusta järjestelykeskuksessa ei ole ehdoton, vaan tästä vaatimuksesta voitaisiin poiketa, jos henkilön terveydentilaan liittyvä tai muu tärkeä henkilökohtainen syy sitä edellyttää. Tämän perusteella esimerkiksi maahan ilman huoltajaa tullut alaikäinen voitaisiin sijoittaa muualle. Päätöksen siitä, ettei henkilön voida edellyttää oleskelevan järjestelykeskuksessa tekisi sairaustapauksessa terveydenhoitoviranomainen ja muutoin rekisteröinnistä vastaava viranomainen.

Maahantulijan liikkumisoikeuden rajoittamista tässä yhteydessä ei tule rinnastaa ulkomaalaislain säilöönottoa koskeviin säännöksiin. Sen sijaan ei olisi estettä ottaa ulkomaalainen säilöön ehdotetun 121 §:n mukaan, jos siihen on laissa säädetyt perusteet esimerkiksi epäiltäessä henkilön syyllistyneen rikokseen.

Rekisteröinti olisi pykälän 4 momentin mukaan tehtävä viipymättä. Käytännössä rekisteröinnin tulisi tapahtua siinä järjestyksessä, kun henkilöt ovat järjestelykeskukseen saapuneet. Rekisteröinnin jälkeen henkilöt siirrettäisiin edelleen vastaanottokeskuksiin. Momentissa ehdotetaan, että jos rekisteröintiä ei ole suoritettu 14 päivän kuluessa ja jos ulkomaalainen vastustaa vapaudenmenetyksen jatkamista, ryhdytään soveltamaan ulkomaalaislain 7 luvun säilöönottoa koskevia säännöksiä. Asia tutkittaisiin tuomioistuimessa sen jälkeen, kun viranomainen on ilmoittanut säilöönnotosta käräjäoikeudelle. Tarkoitus on kuitenkin, että rekisteröinti tapahtuu 14 päivän kuluessa ja että vapaudenmenetyksen säännönmukaisesti päättyy sen ajan kuluessa. Säännös toisaalta painottaa viranomaistahollekin vaatimusta rekisteröinnin suorittamiseen viipymättä, sillä kahden viikon jälkeen siirryttäisiin noudattamaan ulkomaalaislaissa säilöönnotolle säädetyt menettelyt tuomioistuinkäsittelyineen.

8 luku. **Ulkomaalaisille Suomessa myönnettävät matkustusasiakirjat**

134 §. *Muukalaispassin myöntäminen.* Nykyisen ulkomaalaislain 5 §:ssä säädetään sekä muukalaispassin myöntämisen edellytyksistä että toimivallasta. Selkeyden vuoksi toimivaltasäännös ehdotetaan siirrettäväksi omaan pykäläänsä.

Pykälän 1 momentin mukaan muukalaispassi voitaisiin myöntää, kuten nykyisenkin lain mukaan, jos passia ei saada kotimaan viranomaiselta tai siihen on olemassa muu erityinen syy. Erityinen syy voisi olla esimerkiksi hakijan kotimaan sekava tilanne, jolloin sen selvittäminen mikä on hakijan kotimaa tai kansalaisuus on poikkeuksellisen vaikeaa tai se veisi kohtuuttoman kauan aikaa. Käytännön esimerkkinä tällaisesta tilanteesta ovat olleet entisestä Jugoslaviasta tulleet ulkomaalaiset. Samoin esimerkiksi Somalian sisällissota ja sisällissodan päättymisen jälkeinen hallinnollinen sekaannus on ollut vastaava tilanne.

Käytännössä henkilöt, jotka eivät saa passia, ovat usein kansalaisuudettomia. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi nimenomainen maininta kansalaisuudettomuudesta muukalaispassin myöntämisen perusteena.

Ulkomaalaislain 5 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen vuoksi myönnetään muukalaispassi aina, kun ulkomaalainen hakee muukalaispassia. Muukalaispassin myöntämiselle ei ole asetettu mitään edellytyksiä, kuten että ulkomaalainen ei saa kotimaansa passia. Nykyisen säännöksen periaate ehdotetaan säilytettävän ennallaan pykälän 2 momentissa. Suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saanut ulkomaalainen voi säilyttää oman matkustusasiakirjansa, jos hän haluaa. Hän voi kuitenkin hakemuksesta saada muukalaispassin, jolloin hän joutuisi ehdotetun 137 §:n mukaan luovuttamaan muun matkustusasiakirjansa Ulkomaalaisvirastolle.

Pykälään 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi muukalaispassin myöntämisestä ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella. Muukalaispassi myönnettäisiin vain siinä tapauksessa, että ulkomaalaisella ei ole voimassa olevaa

matkustusasiakirjaa. Tilapäistä suojelua saava ei yleensä voi ottaa yhteyttä kotimaansa viranomaisiin matkustusasiakirjan saamiseksi, joten sitä ei tässä edellytetäkään.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että myös Suomen edustusto voisi myöntää uuden muukalaispassin ulkomailla. Nykyisen lain mukaan muukalaispassi voidaan myöntää vain Suomessa olevalle ulkomaalaiselle. Ainoa toimivaltainen viranomainen on Ulkomaalaisvirasto. Tällä uudistuksella pyritään poistamaan käytännössä esiintyneet vaikeat tilanteet, jolloin muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja on ulkomailla kadonnut ja henkilö on kääntynyt edustuston puoleen päästäkseen takaisin Suomeen. Muukalaispassi olisi edelleenkin tarkoitettu myönnettäväksi pääsääntöisesti Suomessa. Sen myöntäminen ulkomailla olevalle voisi tulla kyseeseen vain kotimatkaa varten hätätapausuuntoisesti ja tällöinkin edellytettäisiin, että henkilöllä on ollut Suomessa myönnetty muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja ja että hänellä on oleskelulupa Suomessa.

Pykälän 5 momentti sisältäisi säännöksen muukalaispassin voimassaoloajasta. Säännös ehdotetaan siirrettäväksi asetuksesta lakiin. Voimassa olevaan säännökseen verrattuna ehdotetaan, että muukalaispassin voimassaoloaika voitaisiin pidentää kymmenellä vuodella sen myöntämisestä. Nykyisin asiasta säädetään ulkomaalaisasetuksen 4 §:n 1 momentissa, jonka mukaan muukalaispassi voidaan antaa enintään kymmeneksi vuodeksi. Säännöksen siirtäminen lakiin on perusteltua muun muassa siksi, että oleskelulupien pituudet on myös laissa määriteltä (vrt. myös passilain 7 §).

Nykyisen ulkomaalaislain 15 §:n 2 momentin mukaan oleskeluluvan voimassaolo edellyttää, että ulkomaalaisen passi tai muu matkustusasiakirja on voimassa. Vallitsevan käytännön mukaan muukalaispassi annetaan ensin kaksi kertaa yhdeksi vuodeksi ja sitten viideksi vuodeksi. Vastaavasti oleskelulupia annetaan yleensä ensin yhdeksi vuodeksi kerrallaan ja kahden vuoden kuluttua pysyvä oleskelulupa, jos ulkomaalainen on maassa pysyvässä tarkoituksessa. Määräaikaisen oleskeluluvan ja muukalaispassin voimassaoloaika on tarkoitettu laissa sitoa toisiinsa. Tä-

tä puoltaa myös se, että lupaviranomainen voisi käsitellä molemmat asiat samanaikaisesti. Pysyvän luvan haltijalle muukalaispassi annettaisiin viideksi tai kymmeneksi vuodeksi.

135 §. *Pakolaisen matkustusasiakirjan myöntäminen.* Pykälän 1 momentin mukaan pakolaisen matkustusasiakirja myönnetään ulkomaalaiselle, joka on saanut 106 §:ssä tarkoitetun pakolaisaseman ja jonka pakolaisasemaa ei ole lakkautettu tai peruutettu. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi matkustusasiakirjan voimassaolosta. Aikaisemmin matkustusasiakirjan voimassaolosta on säädetty asetuksella. Momentin mukaan matkustusasiakirja voidaan myöntää enintään kymmeneksi vuodeksi tai sen voimassaoloaika pidentää enintään kymmenellä vuodella sen myöntämispäivästä. Vallitsevan käytännön mukaan matkustusasiakirja myönnetään samaksi ajaksi kuin oleskelulupa ja sen voimassaoloaika pidennetään, kun oleskelulupaa jatketaan.

136 §. *Merkintä henkilöllisyyden epäselvyydestä.* Voimassa olevan lain mukaan muukalaispassiin tai pakolaisen matkustusasiakirjaan voidaan tehdä merkintä, jos haltijan henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että merkintä tehtäisiin aina silloin, kun ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa.

137 §. *Hallussa olevan matkustusasiakirjan luovuttaminen.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin, että ulkomaalaisen tulee luovuttaa hallussaan mahdollisesti oleva matkustusasiakirja Ulkomaalaisvirastolle ennen kuin hänelle luovutetaan muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja. Asiakirja voitaisiin toimittaa paikallispoliisille, joka lähettäisi sen edelleen Ulkomaalaisvirastoon. Vastaava säännös muukalaispassin osalta on nykyisen lain 5 §:n 4 momentissa ja pakolaisen matkustusasiakirjan osalta 6 §:n 3 momentissa. Säännöksen tarkoituksena on, että hakija ei enää voisi käyttää vanhaa matkustusasiakirjaansa tai luovuttaa sitä toiselle henkilölle.

138 §. *Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttaminen.* Nykyisen lain 7 §:ssä säännellään erikseen tilanteista, jolloin muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja on peruutettava tai voidaan pe-

ruuttaa. Jaottelu ehdotetaan säilytettäväksi siten, että pykälän *1 momentissa* säädetään asiakirjan ei-harkinnanvaraisesta peruuttamisesta ja *2 momentissa* harkinnanvaraisesta peruuttamisesta. Nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttaminen asiakirjan katoamisen perusteella muuttuu ei-harkinnanvaraiseksi. Tämä on sekä asiakkaan että asiakirjan väärinkäytön estämisen kannalta tärkeää.

Ei-harkinnanvaraisiin peruuttamisperusteisiin ehdotetaan lisättäväksi tapaukset, joissa ulkomaalainen on saanut Suomen kansalaisuuden. Nykyisessä laissa peruuttamisen perusteena olevat paluu kotimaahan ja pysyvä muutto ulkomaille ehdotetaan korvattavaksi oleskeluluvan peruuttamisella ja raukeamisella. Harkinnanvaraista peruuttaminen voisi olla edelleen silloin, kun asiakirja on turmeltunut. Turmeltumisen osalta on syytä jättää viranomaiselle harkintavaltaa, koska turmeltumisen taso voi huomattavasti vaihdella.

Harkinnanvaraista peruuttaminen olisi edelleen myös silloin, kun asiakirjan merkintöjä on muutettu tai asiakirjan myöntämisen jälkeen on tullut esiin seikkoja, jotka asiakirjan myöntämistä harkittaessa ilmeisesti olisivat johtaneet sen epäämiseen, tai jos asiakirjaa käyttää muu kuin se, jolle se on myönnetty, tai jos se on muun kuin sen hallussa, jolle se on myönnetty.

Voimassa olevassa lain mukaan muukalaispassia ja pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista koskevat samat perusteet. Ehdotetun pykälän *3 momentissa* säädettäisiin lisäksi pelkästään pakolaisen matkustusasiakirjaa koskevista peruuttamisperusteista. Ensinnäkin pakolaisen matkustusasiakirja peruutettaisiin pykälän 1 ja 2 momentin lisäksi siinä tapauksessa, että asiakirjan haltija ei enää ole pakolainen. Ulkomaalainen ei enää ole pakolainen, jos Ulkomaalaisvirasto päättää lakkauttaa tai peruuttaa pakolaisaseman. Toiseksi pakolaisen matkustusasiakirja peruutettaisiin, jos vastuu pakolaisuudesta on siirtynyt toiselle valtiolle. Pakolaisia koskevan vastuun siirtämisestä on Euroopan neuvostossa Strasbourgissa tehty 16 päivänä lokakuuta 1980 eurooppalainen sopimus (SopS 46/1990). Pääsääntönä sopimuksessa on, että vastuu pakolaisesta siirtyy toiselle valtiolle

kahden vuoden kuluttua siitä, jolloin pakolaisen tosiasiallinen ja jatkuva oleskelu toisessa valtiossa sen viranomaisten luvalla on alkanut tai tätä aiemmin, jos toinen valtio on antanut pakolaiselle luvan jäädä alueelleen joko pysyvästi tai yli matkustusasiakirjan voimassaolon (2 artikla).

139 §. *Toimivalta muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntämiseen ja peruuttamiseen.* Toimivaltaa koskevat säännökset ehdotetaan selvytyden vuoksi kirjattaviksi omaksi pykäläkseen. Pykälässä säädettäisiin toimivallasta asiakirjan myöntämisen, voimassaolon pidentämisen ja peruuttamisen osalta. Pykälän *1 momentin* mukaan Ulkomaalaisvirasto päättää näiden asiakirjojen myöntämisestä Suomessa olevalle ulkomaalaiselle sekä näiden asiakirjojen peruuttamisesta.

Pykälän *2 momentissa* ehdotetaan uutena säännöksenä, että myös Suomen edustusto voisi myöntää uuden muukalaispassin ulkomailla. Muukalaispassi voitaisiin myöntää, jos muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja on kadonnut tai turmeltunut ulkomailla ja voimassa olevan oleskeluluvan Suomessa omaava ulkomaalainen on kääntynyt edustuston puoleen päästäkseen matkustamaan takaisin Suomeen. Edustuston tulee kuulla Ulkomaalaisvirastoa ja selvittää, että henkilölle on myönnetty Suomessa muukalaispassi.

Pykälän *3 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi, että kihlakunnan poliisilaitos päättää muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan voimassaoloajan pidentämisestä.

140 §. *Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan ottaminen viranomaisen haltuun.* Voimassa olevan lain jaottelu noudattaa passilain systematiikkaa eikä sitä ole tarvetta muuttaa. Pykälän *1 momentin* mukaan asiakirja otetaan viranomaisen haltuun, kun on tehty päätös asiakirjan peruuttamisesta.

Pykälän *2 momentin* mukaan asiakirja voidaan ottaa väliaikaisesti viranomaisen haltuun ennen peruuttamispäätöksen tekemistä. Momentin loppuun ehdotetaan voimassa olevaan lakiin verrattuna lisättäväksi tilanne, jossa asiakirja on muun henkilön hallussa kuin sen, jolle se on myönnetty. Asiakirja voitaisiin ottaa väliaikaisesti viranomaisen

haltuun myös silloin, kun on syytä epäillä väärinkäytöstä. Käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa passeja on toimitettu väärinkäyttötarkoituksessa muille. Henkilöltä saataan tavata useita eri henkilöille myönnettyjä matkustusasiakirjoja tai matkustusasiakirjoja lähetetään ulkomaille.

Päätökseen asiakirjan ottamisesta viranomaisen haltuun ei saisi erikseen hakea muutosta valittamalla. Tästä valituskiellosta säädetäisiin 3 momentissa.

141 §. *Toimivalta muukalaispassin ja paikallisen matkustusasiakirjan ottamiseen viranomaisen haltuun.* Ehdotetussa pykälässä poliisi, rajatarkastusviranomaisen, Ulkomaalaisvirasto tai Suomen edustusto voisi ottaa matkustusasiakirjan haltuun laissa säädetyissä tilanteissa. Toimivallasta säädetäisiin 1 momentissa. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjan haltuun ottamiseksi voitaisiin tehdä henkilöntarkastus. Pykälän 3 momentin mukaan haltuun otettu muukalaispassi tai matkustusasiakirja olisi toimitettava viipymättä Ulkomaalaisvirastolle.

Nykyisen lain 7 b §:n 1 momentin mukaan asiakirjan saa 7 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa (asiakirja on turmeltunut, sen merkintöjä on muutettu tai sitä käyttää joku muu) ottaa väliaikaisesti pois myös pidättämiseen oikeutettu virkamies. Passin tilapäistä haltuunottoa koskevassa Ulkomaalaisasetuksen 6 §:ssä ei ole vastaavaa tarkennusta, vaan toimivaltaiset viranomaiset ovat Ulkomaalaisvirasto, passintarkastaja, poliisi tai Suomen edustusto. Pykälään ei ehdoteta voimassa olevassa laissa olevaa säännöstä, että matkustusasiakirjan haltuunotto edellyttää Ulkomaalaisviraston pyyntöä. Tästä syystä ei myöskään ole tarpeen säilyttää säännöstä siitä, että pidättämiseen oikeutettu virkamies voi ottaa passin haltuun.

9 luku. Maasta poistaminen

Määritelmät

142 §. *Käännyttäminen.* Nykyisessä ulkomaalaislaissa ei ole käännyttämisen määritelmää. Käännyttämisellä tarkoitetaan ulkomaalaisen maahantulon estämistä rajalla tai maassa oleskelevan ulkomaalaisen maasta

poistamista tietyissä tilanteissa.

Ehdotetun määritelmän mukaan ulkomaalainen, joka ei täytä maahantulon edellytyksiä, voitaisiin käännyttää rajatarkastuksen yhteydessä rajanylityspaikassa tai rajalla siihen katsomatta, tuleeko hän maahan viisumilla, viisumivapaasti, oleskeluluvalla tai laittomasti. Ulkomaalainen, jolle Suomen viranomaisen on ennen hänen maahan saapumistaan myöntänyt oleskeluluvan, voitaisiin kuitenkin käännyttää vain ensimmäisen maahantulon yhteydessä. Sen sijaan ulkomaalainen, jolle ei ole myönnetty oleskelulupaa, voitaisiin käännyttää hänen maassa oleskellessaan, jos käännytysedellytykset täyttyvät. Käytännössä tämä tarkoittaa, että pääsääntöisesti käännyttää voidaan matkailua tai muuta siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten tulevat henkilöt, jotka vierailevat maassa viisumilla, viisumivapaasti tai oleskelevat maassa laittomasti, sekä henkilöt, jotka hakevat oleskelulupaa, mutta joille ei sitä myönnetä, taikka henkilöt, jotka eivät lainkaan hae oleskelulupaa.

Suomessa jo oleskeleva ulkomaalainen voi joutua käännyttämisen kohteeksi ainoastaan jos hänellä ei ole maahan saapuessaan ollut Suomen viranomaisen myöntämää oleskelulupaa eikä hänelle ole myöskään maassa oleskelun aikana myönnetty oleskelulupaa. Vaikka toisen Schengen-valtion oleskelulupa oikeuttaa oleskelemaan Suomessa kolme kuukautta, kyseessä ei ole sellainen oleskelulupa, jonka myöntäminen edellyttää, että maasta poistamiseen käytettäisiin karkotusmenettelyä. Tällaisella luvalla Suomeen tulleen henkilön voisi käännyttää silloin, kun käännytysedellytykset hänen kohdallaan täyttyvät.

Lisäksi käännyttää voitaisiin unionin kansalainen tai häneen rinnastettava taikka näiden perheenjäsen taikka Pohjoismaan kansalainen, joka ei ole rekisteröinyt oleskeluaan siten kuin siitä 10 luvussa säädetään ja jonka kohdalla käännyttämisen edellytykset täyttyvät. Unionin kansalainen voisi oleskella enintään kolme kuukautta maassa ilman, että hänen pitäisi rekisteröidä oleskeluaan. Käännyttämismenettelyä voitaisiin käyttää rekisteröitymiseen saakka. Pohjoismaan kansalaisen käännyttämisestä on oma säännöksensä, jossa käännyttämistä voitaisiin käyttää siihen

asti, kun Pohjoismaan kansalainen on rekisteröinyt muuttonsa Suomeen pohjoismaisen muuttokirjan edellyttämällä tavalla.

143 §. *Maasta karkottaminen.* Nykyisessä ulkomaalaislaissa ei ole maasta karkottamisen määritelmää. Ehdotetun määritelmän mukaan maasta karkottaminen olisi ulkomaalaisen maasta poistamisessa käytettävä menettely, kun ulkomaalainen oleskelee maassa oleskeluluvalla tai on oleskellut maassa oleskeluluvalla, mutta lupa ei enää ole voimassa, koska sen voimassaolo on umpeutunut taikka se on peruutettu tai rauennut. Lisäksi unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan sekä Pohjoismaan kansalaisten ollessa kyseessä karkottamismenettelyä voitaisiin käyttää, kun ulkomaalainen oleskelee maassa ja hän on tässä laissa mainitulla tavalla rekisteröinyt oleskelunsa tai kun hän oleskelee edelleen maassa rekisteröinnin peruuttamisen jälkeen. Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnistä säädettäisiin 159 §:ssä. Karkottamismenettelyä käytettäisiin sellaiseen Pohjoismaan kansalaiseen, joka on rekisteröinyt oleskelunsa 157 §:n 3 momentissa mainitulla tavalla.

Maasta voitaisiin karkottaa ensinnäkin sellainen ulkomaalainen, joka on oleskellut maassa laillisesti Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluluvalla (1 kohta). Luvanvaraiseen oleskeluun rinnastettaisiin pykälän 2 kohdassa se, että ulkomaalainen oleskelee maassa ja hänen oleskeluoikeutensa on tässä laissa säädetyllä tavalla rekisteröity.

Karkottaa voitaisiin myös sellainen ulkomaalainen, jonka oleskelulupa ei enää ole voimassa (3 kohta). Ulkomaalaiselle ei ole joko myönnetty uutta oleskelulupaa edellisen voimassaolon päätyttyä tai hän ei ole hakenutkaan uutta oleskelulupaa. Karkottamismenettelyä ei sovellettaisi ulkomaalaiseen, joka on joskus oleskellut maassa oleskeluluvalla, mutta joka on sittemmin poistunut maasta. Jos ulkomaalainen oleskelee maassa laillisesti oleskeluluvalla ja hän käy ulkomailla, häntä ei voitaisi käännättää maahantulon yhteydessä silloin, kun hän palaa Suomeen oleskeluluvan voimassa ollessa, vaikka käännättämisen edellytykset täytyisivätkin. Tällöin maasta poistamismenettelynä olisi maasta karkottaminen.

Jos oleskeluluvalla Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen käännättämistä ei rajattaisi ensimmäiseen oleskeluluvan voimassaoloaikana tapahtuvaan maahantuloon niin silloin, kun ulkomaalainen on asettautunut Suomeen ja käy oleskeluluvan voimassaolon aikana Suomen ulkopuolella, hänet voitaisiin rajanylityspaikassa rajatarkastuksessa käännättää, jos käännättämisen edellytykset täyttyisivät. Tällöin esimerkiksi ulkomaalainen, joka käy viikonloppuristeilyllä Tallinnassa voisi tulla käännetyksi rajanylityspaikassa maahan tullessaan, mutta jos hän pysyisi Suomessa hänet voitaisiin ainoastaan karkottaa. Rajanveto tulee ajankohtaiseksi sellaisessa tapauksessa, kun käännetyset edellytykset täyttyvät, mutta asiassa ei ole edellytyksiä karkottamiseen.

Unionin kansalaisen kohdalla karkottamismenettelyyn siirryttäisiin pykälän 3 kohdan perusteella sen jälkeen, kun oleskeluoikeus on rekisteröity. Rekisteröity oleskelu vastaa asiallisesti oleskeluluvalla oleskelua, joten maasta poistamisen osalta ehdotetaan noudatettavaksi vastaavaa periaatetta.

144 §. *Maahantulokielto.* Nykyisessä ulkomaalaislaissa ei ole maahantulokiellon määritelmää. Ehdotetun määritelmän mukaan maahantulokiellolla tarkoitetaan määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon.

Kaikki Suomessa määrättävät maahantulokiellot perusteesta riippumatta vietäisiin SIS-rekisteriin, jollei tästä olisi syytä poiketa Schengenin yleissopimuksen 25 artiklan perusteella. Koska ulkomaalaisella olisi maahantulokielto viiteentoista Euroopan maahan, hänelle ei pääsääntöisesti myönnettäisi viisumia näihin maihin.

Schengenin yleissopimuksen 25 artiklan mukaan, jos joku Schengen-valtio aikoo myöntää maahantulokielloon määrätylle oleskeluluvan, luvan myöntävän valtion viranomaisten tulee ennakolta ottaa yhteyttä määräyksen antaneen sopimuspuolen viranomaisiin ottaakseen huomioon sen edut asiassa. Oleskelulupa voidaan myöntää ainoastaan painavista syistä tai kansainvälisten velvoitteiden vuoksi. Jos oleskelulupa myönnetään toiseen Schengen-valtioon, Suomen viranomaisten on peruutettava määräämänsä maahantulokielto. Vaikka Suomen viran-

omaiset peruuttaisivat määräämänsä maahantulokiellon Schengen-valtioihin, jos oleskelulupa myönnetään toiseen Schengen-valtioon, voi maahantulokielto jäädä edelleen voimaan Suomen kansalliseen maahantulokieltoalueeseen.

Vastaavasti jos ulkomaalainen, jolla on jonkin sopimuspuolen myöntämä voimassa oleva oleskelulupa, määrätään maahantulokieltoon, on neuvoteltava oleskeluluvan peruuttamisesta.

Schengenin säännösten perusteella Schengen-valtio voi poikkeuksellisesti myöntää alueellisesti rajoitetun viisumin, vaikka ulkomaalainen on maahantulokiellossa, jos se on tarpeen humanitaarisesta syystä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden takia.

Maasta poistamista koskevat yhteiset säännökset

145 §. *Kuuleminen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kuulemisesta maasta poistamista tai maahantulokiellon määräämistä koskevassa asiassa. Voimassa olevan lain 42 §:n 2 momentissa on maasta karkottamisen osalta erityissäännös ulkomaalaisen ja vähemmistövaltuutetun kuulemisesta. Vähemmistövaltuutetun kuulemisesta jokaisessa yksittäistapauksessa ehdotetaan luovuttavaksi.

Pykälään ei ehdota säännöstä siitä, miten kuuleminen käytännössä toteutetaan. Kuuleminen voisi tapahtua suullisesti tai asianosainen voisi antaa selityksensä kirjallisesti. Turvapaikkatutkintaa koskevan 97 §:n 4 momenttiin ehdotetaan voimassa olevan lainkin sisältämää säännöstä, jonka mukaan turvapaikkapuhuttelussa olisi erityisesti tiedusteltava, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen turvapaikka- tai alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Jos turvapaikkahakemus käsiteltäisiin nopeasti, ei ulkomaalaista tarvitsisi maasta poistamisesta tai maahantulokiellon määräämisestä kuulla enää erikseen uudelleen.

146 §. *Kokonaisharkinta.* Voimassa olevassa laissa säännökset kokonaisharkinnasta ovat 38 §:ssä käännyttämisen osalta ja 41 §:ssä maasta karkottamisen osalta. Kokonaisharkinnan merkitystä ehdotetaan korostettavaksi ottamalla siitä lakiin oma pykälän-

sä.

Pykälän 1 momentin mukaan maasta poistamisen ja maahantulokieltoon määräämisen yhteydessä tulisi aina suorittaa kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon kaikki tilanteeseen liittyvät seikat. Pykälässä on lueteltu näitä seikkoja, joita olisivat ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne. Lisäksi on tarkasteltava ulkomaalaisen maassa oleskelun aikana Suomeen syntyneitä siteitä. Kokonaisharkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Lisäksi jos ulkomaalainen on syyllistynyt rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus ja yleiselle ja yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Pykälän 2 momentissa täsmennettäisiin vielä kokonaisharkinnan sisältöä maahantulokieltoa määrättäessä. Maahantulokieltoa ja sen pituutta harkittaessa olisi lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä Suomeen tai muuhun Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahantulokiellon määrääminen kohtuuttomasti vaikeuttaisi. Lisäksi momentissa olisi erityissäännös koskien kansainvälistä suojelua hakeneita ulkomaalaisia. Kaikille kielteisen turvapaikkapäätöksen saaville maahantulokieltoa ei tulisi automaattisesti määrätä. Huomiota kokonaisharkinnassa voitaisiin kiinnittää ratkaisun perusteena oleviin seikkoihin sekä siihen, onko ulkomaalainen omalla toiminnallaan pyrkinyt olennaisesti vaikeuttamaan hakemuksen käsittelyä.

Turvapaikkahakemuksen käsittelyn vaikeuttamisella momentissa tarkoitettaisiin esimerkiksi väärin tietojen tai väärin taikka väärennettyjen asiakirjojen esittämistä ilman hyväksyttävää syytä tai vastaavasti matkustusasiakirjojen hävittämistä.

147 §. *Palautuskielto.* Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa palautuskielto on kirjattu käännyttämistä koskevan 38 §:n 2 momenttiin ja maasta karkottamista koskevan 41 §:n 2 momenttiin. Kyseisissä lainkohdissa palautuskielto on muotoiltu viittaa-

malla ulkomaalaislain säännöksiin turvapaikan antamisesta (30 §) ja suojelun tarpeesta (31 §). Ketään ei saa käännättää tai karkottaa alueelle, jolla ulkomaalainen voi joutua 30 tai 31 §:ssä tarkoitettun kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Pykälään on sisällytetty pakolaisoikeuteen sisältyvä yleinen palauttamiskielto, jonka mukaan ketään ei saa palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua vainon, kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Pykälän kirjoittamistapaa on muutettu verrattuna voimassa olevaan ulkomaalaislakiin siten, että siihen on otettu perustuslain palautuskieltooperusteet, joihin on lisätty vaino. Lisäystä perustellaan sillä, että ulkomaalaishallinnossa arvio vainosta on hyvin keskeinen palautustilanteita tutkittaessa ja kansainvälisessä kielenkäytössä tämä on vakiintunut ilmaisutapa. Sen sijaan käsitettä epäinhimillisen kohtelu ei uudessa pykälässä olisi. Tämä ei tarkoittaisi palauttamiskiellon sisällön supistamista nykyisestä, vaan epäinhimillinen kohtelu sisältyy ihmisarvoa loukkaavan kohtelun käsitteen sisään, kuten perustuslain säännöksessäkään. Nykyisessä ja ehdotetussakin suojelun tarvetta koskevassa pykälässä luvan myöntämisen perusteena voi olla myös aseellinen selkkaus tai ympäristökatastrofi. Voimassa olevan lain mukaan aseellinen selkkaus ja ympäristökatastrofi eivät sisälly palautuskieltojen piiriin. Aseellinen selkkaus ja ympäristökatastrofi ovat tilanteita, jotka estävät henkilöiden turvallisen paluun. Tältä osin ei ehdoteta perustuslain 9 §:n 4 momenttia pidemmälle menevää palautuskieltoa.

Pakolaissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkottaa tai palauttaa pakolaista 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 1 kohdassa olevaan määräykseen ei kuitenkaan voi vedota pakolainen, johon nähden on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästi rikoksesta ja on yhteis-

kunnalle vaarallinen sanotussa maassa. Lisäksi on otettava huomioon pakolaisopimuksen 1 artiklan F kohdan poissulke-mislauseke, jonka mukaan eräissä tapauksissa sinänsä pakolaisuuden edellytykset täytävä henkilö ei ole pakolainen. Suomessa ei kuitenkaan voida mainitun 2 kohdan poikkeusta soveltaa, sillä perustuslain palautuskieltosäännöksessä ei ole minkäänlaista poikkeusta edes rikollisten kohdalla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Soveltamiskäytännössä tästä säännöksestä on johdettu myös palautuskielto, vaikka se sanamuotonsa mukaan kieltää vain kiduttamisen kyseessä olevassa maassa. Sopimuksen 15 artiklan 1 kohdassa mahdollistetaan poikkeaminen yleissopimuksen mukaisista velvoitteista tietyissä tilanteissa. Artiklan 2 kohdan mukaan poikkeusmahdollisuus ei kuitenkaan koske sopimuksen 3 artiklaa, joten tältä osin Suomen perustuslain palauttamiskielto ei tiukenna sitä, mihin Suomi on jo kansainvälisesti sitoutunut.

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklan mukaan mikään sopimusvaltio ei saa karkottaa, palauttaa tai luovuttaa ketään toiseen valtioon, jos on perusteltu syy uskoa, että hän olisi siellä vaarassa joutua kidutetuksi. Ratkaisutessaan, onko tällainen syy olemassa, toimivaltaiset viranomaiset ottavat huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat esimerkiksi sen, tapahtuuko kyseisessä valtiossa jatkuvasti törkeitä tai laajamittaisia ihmisoikeusloukkauksia.

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 7 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista julmalla, epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Erityisesti ketään ei saa ilman hänen vapaata suostumustaan alistaa lääketieteelliseen tai tieteelliseen kokeiluun.

Johtopäätöksenä edellä mainittujen normien kokonaisuudesta voi todeta, että Suomi on rajoittanut mahdollisuuksiaan palauttaa pakolainen tiukemmin kuin pakolaissopimuksen 33 artikla edellyttää. Toisaalta Suomi on sitoutunut Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ehdottomaan palautuskieltoon silloin kun ky-

seessä voi olla kidutuksen tai muun Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa mainitun kohtelun kohteeksi joutuminen. Näin ollen Euroopassa voimassa olevat normit antavat mahdollisuuden palauttaa poikkeuksellisissa olosuhteissa suojelun tarpeessa olevia vain siltä osin kuin asianomaiseen voidaan soveltaa pakolaissopimuksen 33 artiklan 2 kohtaa, mutta jos samalla soveltuisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla, ei palautus ole missään olosuhteissa mahdollista.

Maasta poistamisen perusteet ja maahantuloikielto

148 §. *Käännyttämisen perusteet.* Käännyttämisen perusteista ehdotetaan täsmennettäväksi joiltain osin verrattuna voimassa olevaan lakiin. Käännyttämistä käytettäisiin menettelynä ulkomaalaisen maahantulon estämiseksi rajanylityspaikalla ja viisumilla tai ilman viisumia sekä laittomasti maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Ehdotettu säännös ei soveltuisi EU-kansalaisen ja häneen rinnastettavan käännyttämiseen, jonka perusteista olisi oma säännöksensä lain 10 luvussa.

Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdan sisältö vastaisi nykyisen lain 37 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohtia, jotka koskevat ulkomaalaisen maahantulon estämistä rajalla. Voimassa olevan 37 §:n 2 kohdassa käännyttämisen perusteena on vaadittavan työluvan puute. Kyseinen peruste ehdotetaan poistettavaksi, koska työluvasta ehdotetaan uudessa laissa luovuttavaksi. Työluvan korvaisi työntekijän oleskelulupa. Säännöksessä ilmaus oleskelulupa pitää sisällään kaikki oleskeluluvan muodot.

Momentin 3 kohtaan ehdotetaan sisällytettäväksi tilanne, jossa ulkomaalainen on viisumia tai oleskelulupaa hakiessaan antanut vääriä tietoja, jotka ovat vaikuttaneet siihen, että henkilölle on myönnetty maahantulo lupa. Nykyisen ulkomaalaislain 37 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos hän kieltäytyy antamasta passintarkastuksessa henkilöllisyyttään tai matkaansa koskevia tarpeellisia tietoja taikka antaa tahallansa niitä koskevia vääriä tietoja. Sen sijaan ulkomaalaisen käännyttäminen sillä perusteella, että tämä on antanut tahallaan edellä mainit-

tuja vääriä tietoja edustustossa viisumi- tai oleskelulupahakemuksen yhteydessä, ei ole ollut ulkomaalaislain mukaan mahdollista. Nykyisin vallitseva tilanne, jossa menettely ulkomaalaisen maahantulon estämiseksi riippuu siitä onko hän antanut vääriä tietoja edustustossa vai passintarkastuksessa, ei ole perusteltu. Ehdotetun muutoksen perusteella väärien tietojen antaminen viisumi- tai oleskelulupahakemuksen yhteydessä olisi käännyttämisen edellytys, jolloin ei enää tarvitsisi ensin turvautua maahantuloluvan peruuttamismenettelyyn ja vasta sen jälkeen käännyttämiseen. Tämä kohta koskisi myös muiden Schengen-valtioiden edustustoille annettuja vääriä tietoja, jotka ovat myötävaikuttaneet maahantuloluvan saantiin.

Momentin 4 kohdan sisältämä säännös on siirretty sellaisenaan nykyisistä karkottamisperusteista käännyttämisperusteisiin. Säännöksen perusteella voitaisiin käännyttää esimerkiksi ulkomaalainen, joka on kuluttanut loppuun maassa oleskeluun varaamansa tarpeelliset varat ja siten saattanut itsensä kykenemättömäksi huolehtimaan itsestään.

Momentin 5 ja 6 kohdat vastaavat nykyistä 37 §:n 1 momentin 4 kohtaa. Koska voimassa olevassa säännöksessä on kuitenkin ollut kaksi eri perustetta käännyttämislle, kohta ehdotetaan jaettavaksi kahteen osaan. Tämä on perusteltua esimerkiksi tilastoinnin kannalta.

Momentin 5 kohdassa käännyttämisen perusteena olisi se, että henkilön voidaan perustellusta syystä epäillä hankkivan tuloja epärehellisin keinoin. Tällä tarkoitettaisiin muun muassa väärin perustein tapahtuvaa alkoholin, tupakan tai muiden tavaroiden maahantuontia ja niiden maassa tapahtuvaa häiritsevää kaupustelua tai muuta vastaavaa toimintaa.

Momentin 6 kohdassa ehdotetaan käännyttämisen perusteeksi epäilyä seksuaalipalvelujen myynnistä. Nykyinen säännös lisättiin ulkomaalaislakiin 1 päivänä toukokuuta 1999 voimaan tulleella lailla. Henkilön ei edellytetä elättävän itsensä mainitulla toiminnalla, vaan yksittäistäkin tulojen hankkimista on pidettävä riittävänä käännyttämisen perusteena. Käsitettä prostituutio ei ole käytetty sen vuoksi, että prostituutiolle katsotaan olevan ominaista irrallisten suhteiden toistu-

vuus, jota nyt ei ehdoteta edellytettävän. Seksuaalipalvelujen myymisestä täytyy olla perusteltu epäily. Perustellun epäilyn voidaan katsoa olevan esimerkiksi siinä tapauksessa, että tiedetään henkilön aiemmin hankkineen tuloja myymällä seksuaalipalveluja. Käännyttämisen tapahtuessa rajalla henkilön pyrkinessä maahan arviota käännyttämisen perusteen olemassaolosta ei tulisi tehdä henkilön ulkoisen olemuksen perusteella, vaan päätöksen käännyttämisestä tulisi perustua tosiasiallisiin tietoihin henkilön toiminnasta esimerkiksi aikaisemman maassa oleskelun yhteydessä. Luvallisesti tapahtuva esiintymis- ja muu vastaava toiminta esimerkiksi ravintolalalla ei kuulu säännöksen soveltamisalan piiriin.

Seksikaupan ja prostituution vähentämiseksi tulisi puuttua ennen kaikkea parittajien toimintaan. Se voisi tapahtua muun muassa peruuttamalla oleskelulupa paritusrikoksiin syyllistyneiltä henkilöiltä. Lisääntyvän ihmiskäytön ja ihmiskaupan harjoittajien toimintaan tulisi voida puuttua nykyistä tehokkaammin.

Momentin 7 kohdan mukaan ulkomaalainen voitaisiin käännyttää, jos hän on ilman rajanylityslupaa ylittänyt rajan muualta kuin rajanylityspaikalta. Tilanne on sama, jos rajanylitys on tapahtunut rajanylityspaikalta sen aukioloajan ulkopuolella.

Momentin 8 kohtaa, joka vastaa nykyisen lain 37 § 1 momentin 5 kohtaa, ehdotetaan voimassa olevaan säännökseen verrattuna muutettavaksi siten, että enimmäisrangaistuksen vähimmäismäärä poistetaan ja kohtaan lisätään perusteeksi perusteltu syy epäillä, että ulkomaalainen voi syyllistyä toistuvasti rikoksiin. Nykyisessä laissa karkotusperusteissa (40 § 1 mom. kohta) edellytetään, että ulkomaalainen on syyllistynyt rikokseen, josta on säädetty yksi vuosi vankeutta tai sitä ankarampi rangaistus. Vaikka käännyttämisperusteena on perusteltu oletus siitä, että ulkomaalainen voi syyllistyä rikokseen, edellyttää käännyttäminen tietyssä mielessä voimassa olevan lain mukaan vakavamman rikoksen vaaraa kuin karkottaminen, vaikka kynnyksen karkottamiselle tulisi olla korkeammalla, koska se kohdistuu ulkomaalaisiin, jotka ovat jo oleskelleet ehkä pitkänkin ajan Suomessa.

Rikoksen tekopaikkaa koskeva viittaus ”Suomessa tai muussa Pohjoismaassa” ehdotetaan poistettavaksi, koska Suomi ja muut Pohjoismaat soveltavat Schengenin säännöstöä. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden lisääntyessä on perusteltua katsoa Suomella olevan velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin ulkomaalaisen maahantulon estämiseksi ja maasta poistamiseksi myös niissä tapauksissa, joissa ulkomaalaisen voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikoksiin jonkin toisenkin Schengen-valtion alueella. Nykyisen ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentin 5 kohta on lainvalmisteluasiakirjojen perusteella tarkoitettu sovellettavaksi siten, että ulkomaalaisen edellytetään jo ennen Suomeen tuloaan toimineen niin, että hänen perustellusti voidaan olettaa jatkavan Suomessa kiellettyä toimintaa. Lainkohtaa on kuitenkin sovellettu myös tilanteissa, joissa ulkomaalainen on maahantulonsa jälkeen syyllistynyt rikoksiin. Kyseisessä lainkohdassa on kysymys perustellusta oletuksesta, että ulkomaalainen syyllistyy rikoksiin Suomessa. Lainsäädännöllisesti ratkaisu ei ole onnistunut, jos ulkomaalaisen syyllistyminen rikoksiin Suomessa ei voi olla perusteena oletukselle, että hän tulee jatkosakin syyllistymään rikoksiin Suomessa. Lainkohdasta ehdotetaan poistettavaksi nimellinen maininta rikoksiin syyllistymisestä Suomessa tai muussa Pohjoismaassa.

Momentin 9 kohtaan ehdotetaan säännöstä siitä, että Suomessa rikokseen syyllistyminen olisi käännyttämisperuste. Säännöksessä edellytetään, että ulkomaalainen on tuomittu rikoksesta rangaistukseen.

Momentin 10 kohdaksi ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan käännyttämisperusteena voi olla perusteltu epäily ulkomaalaisen ryhtymisestä Suomessa kansallista turvallisuutta tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan. Perustellun epäilyn syynä voi puolestaan olla ulkomaalaisen aikaisempi toiminta tai muu perusteltu syy. Aikaisemmassa lainvalmistelussa (HE 47/1990 vp) ei ole tarkoituksena ollut, että kohdan soveltaminen rajoittuisi tietyt rikostunnusmerkistöt täyttyviin tekoihin. Enemmänkin tarkoituksena on ollut kaikenlaisen valtioon kohdistuvan laittoman toiminnan säätäminen perusteeksi ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

Momentin 11 kohdan mukaan ulkomaalainen voitaisiin käännättää tiettyjen edellytysten täytyessä myös silloin, kun toinen EU:n jäsenvaltio on tehnyt häntä koskevan maastapoistamispäätöksen. Säännös lisättiin nykyiseen ulkomaalaislakiin 1 päivänä joulukuuta 2002 voimaan tulleella lailla (592/2002). Lainmuutoksella pantiin täytäntöön maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivi. Säännöksen perusteluja on selostettu tarkemmin hallituksen esityksessä ulkomaalaislain 37 §:n muuttamisesta (HE 66/2002 vp).

Pykälän 2 momentin mukaan ulkomaalainen voitaisiin käännättää, jos hän on oleskellut Suomessa kauemmin kuin mihin hänellä viisumin tai viisumivapauden perusteella olisi oleskeluoikeus, eikä hänelle ole myönnetty viisumia tai oleskelulupaa taikka hän ei ole niitä hakenutkaan. Säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että siitä ilmenee kyseessä olevan nimenomaan ilman oleskelulupaa maahan tulleen ulkomaalaisen käännättäminen.

149 §. *Maasta karkottamisen perusteet.* Maasta karkottamisen perusteista säädetään voimassa olevan lain 40 §:ssä. Voimassa olevaan lakiin verrattuna säännöksiä ehdotetaan joiltain osin sanamuodoiltaan täsmennettäväksi. Nykyisen ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentin 2 kohtaa vastaava kohta ehdotetaan poistettavaksi karkotusperusteista ja siirrettäväksi käännättämisperusteisiin. Voimassa olevan lain mukaan maasta karkottaminen on ollut mahdollista esimerkiksi silloin, kun opiskelun perusteella maassa oleskelevalla ulkomaalaisella ei ole ollut tarpeellisia varoja maassa oleskelunsa jatkamista varten. Edellä on ehdotettu, että määräaikainen oleskelulupa voitaisiin peruuttaa silloin, kun niitä edellytyksiä, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin kyseinen oleskelulupa, ei enää ole olemassa. Oleskeluluvan myöntämisedellytyksenä on tietyissä tapauksissa, esimerkiksi opiskelijan osalta, turvattu toimeentulo, mikä tarkoittaa riittäviä varoja opiskelun jatkamiseksi. Koska pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan karkottamisen perusteena on Suomessa oleskelu ilman vaadittavaa oleskelulupaa, oleskeluluvan peruuttaminen voi johtaa karkotusmenettelyn käyttämiseen, jos kokonaisharkinnan edellytykset

täyttyvät.

Momentin 1 kohdassa ei oleskelu ilman vaadittava matkustusasiakirjaa olisi enää peruste maasta karkottamiselle. Jos ulkomaalaisen oleskelulupa on voimassa, ei matkustusasiakirjan umpeutuminen ennen uuden hankkimista muodostu karkottamisen perusteeksi.

Momentin 2 kohdassa nykyisen lain ilmaus ”syyllystynyt” rikokseen ehdotetaan muutettavaksi muotoon ”on todettu syyllystyneen”. Päätöstä karkottamisesta ei nykyisenkään hallintokäytännön mukaan tehdä, ennen kuin rikostuomio on annettu. Asia on syytä selvittää lakiin. Sanamuoto ”on todettu syyllystyneen” on tarkoitettu kattamaan myös tilanteet, jolloin ulkomaalainen on todettu syyllystyneen rikokseen, mutta hänet on jätetty rangaistukseen tuomitsematta esimerkiksi täyttä ymmärrystä vailla olevana. Tältä osin ehdotetaan vielä tarkentavaa säännöstä 2 momenttiin. Enimmäisrangaistuksen minimin osalta sanamuotoa ehdotetaan täsmennettäväksi säännöksen pysyessä sisällöltään samana.

Pykälän 3 kohta vastaisi nykyisen ulkomaalaislain 40 §:n 4 kohtaa (vaara muiden turvallisuudelle).

Momentin 4 kohtaa (nykyisen ulkomaalaislain 40 §:n 5 kohta) ehdotetaan nykyiseen säännökseen verrattuna muutettavaksi samaan muotoon ja samoin perustein kuin 148 §:n 1 momentin 10 kohtaa.

Maasta karkottamisesta koskevan päätöksen tekemisen edellytyksenä ei olisi, että sen perusteena oleva rikostuomio olisi lainvoimainen. Ei olisi perusteltua, että ensin odotettaisiin rikosasian käsittely loppuun, minkä jälkeen vasta tehtäisiin päätös maasta karkottamisesta ja sen jälkeen edelleen odotettaisiin lainvoimaista ratkaisua maasta poistamispäätökseen. Tässä tapauksessa ulkomaalainen saattaisi kahdesta peräkkäisestä muutoksenhakuprosessista johtuen oleskella Suomessa useita vuosia ennen kuin maasta poistaminen voitaisiin panna täytäntöön. Jos ulkomaalainen olisi poistettu maasta ja hänen maasta poistamisensa perusteena ollut rikostuomio muutoksenhaun johdosta kumottaisiin, hän voisi hakea uudelleen oleskelulupaa Suomeen.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi pakolaisen maasta karkottamisesta. Voimassa olevan lain 40 §:n 2 momentti

mahdollistaa pakolaisen maasta karkottamisen, jos siihen on kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen perustuva syy tai henkilö on syyllistynyt erityisen törkeisiin rikoksiin. Pakolaissopimuksen 32 artiklan mukaan pakolaisen voi karkottaa ainoastaan kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen perustuvista syistä. Pakolainen voidaan karkottaa ainoastaan täytäntöön panemalla laillisessa järjestyksessä annettu päätös. Lisäksi pakolaisen on saatava kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa hän voi saada maahantuloluvan johonkin toiseen maahan. Pakolaissopimuksen 32 artikla koskee pakolaisen karkottamista johonkin kolmanteen turvalliseen maahan ja rajaa edellytyksiä näissä tilanteissa.

Voimassa olevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 2—4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa. Pakolaista ei kuitenkaan saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Muutoin edellytetään, että pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan.

150 §. *Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen.* Pykälä sisältäisi säännökset maahantulokiellon määräämisestä ja peruuttamisesta. Maahantulokielto määrättäisiin pykälän 1 momentin mukaan maasta poistamispäätöksen yhteydessä.

Pykälän 2 momentin mukaan maahantulokielto määrättäisiin enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. Ehdotus vastaa voimassa olevan ulkomaalaislain 43 §:ssä olevaa säännöstä. Määrättäessä maahantulokieltoa rikosperusteella, tulisi edelleenkin ottaa huomioon rikosten määrä sekä laatu ja suorittaa kokonaisharkinta.

Toistaiseksi määrättävän maahantulokiellon edellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi. Luonteeltaan törkeistä tai ammattimaisesti rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle maahantulokielto voitaisiin määrätä toistaiseksi. Tässä yhteydessä ei olisi tarkoitus viitata rikoslaisia törkeiksi luokiteltujen rikosten tunnusmerkistöihin, vaan vain kuvata teon vakavuutta yleisesti. Ehdotuksen tarkoituksena olisi, että luonteeltaan vakaviin rikoksiin syyllistyminen lisäisi maahantulo-

kiellon pituutta. Maahantulokiellon pituutta ei kuitenkaan pyritä määrittelemään kaava-maisesti, koska sen määräämisen yhteydessä tulee aina suorittaa kokonaisharkinta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että maahantulokielto määrättäisiin kansallisena, jos ulkomaalaisella on toisessa Schengen-valtiossa oleskelulupa. Schengenin yleissopimuksen 25 artikla sisältää säännökset oleskeluluvista ja maahantulokiellon määräämisestä. Ulkomaalainen voidaan merkitä kansalliseen maahantulokieltoleutteleeseen, jos toinen Schengen-valtio myöntää maahantulokiellossa olevalle ulkomaalaiselle oleskeluluvan tai jos maahantulokielto määrätään ulkomaalaiselle, jolla on oleskelulupa toisessa Schengen-valtiossa, eikä oleskelulupaa peruteta.

Maahantulokiellon sisältävissä karkottamis- ja käännyttämispäätöksissä todettaisiin maahantulokiellon ulottuminen Schengen-valtioihin ja viitattaisiin ulkomaalaislain ohella Schengenin yleissopimuksen 5, 25 ja 96 artiklaan, jollei kyseessä olisi kansallinen maahantulokielto. Maahantulokiellosta tehdään ilmoitus SIS-rekisteriin, kun maasta karkottamis- tai käännyttämispäätös on pantu täytäntöön tai päätös on lainvoimainen. Ilmoitus SIS-rekisteriin tehdään riippumatta siitä, millä perusteella tai minkä pituisena maahantulokielto on määrätty. Tieto valtioista, joissa maahantulokielto on voimassa, merkitään ulkomaalaisrekisteriin.

Maahantulokielto voitaisiin, kuten nykyisenkin lain mukaan, peruuttaa muuttuneiden olojen tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi. Maahantulokiellon peruutus voisi tulla kyseeseen ulkomaalaisen hakemuksesta tai kun toinen Schengen-valtio myöntää ulkomaalaiselle oleskeluluvan ja esittää Schengenin yleissopimuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaisen neuvottelupyynnön koskien Suomen määräämää maahantulokieltoa.

Toimivaltaiset viranomaiset

151 §. *Poliisi ja rajatarkastusviranomai-*
nen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi rajatarkastusviranomaisen ja poliisin toimivallasta, kun ulkomaalainen poistetaan maasta. Voimassa olevassa laissa toimivaltasäännökset ovat käännyttämisen osalta 39 §:ssä ja maasta karkottamisen osalta 42 §:ssä. Raja-

tarkastusviranomainen ja poliisi voisivat edelleen päättää käännättämisestä rajalla sekä silloin, kun ulkomaalainen on saapunut maahan viisumivapaasti, viisumilla tai laittomasti. Nykyisen lain 39 §:n 4 momentin mukaan passintarkastusviranomaisen tai poliisin on tehtävä käännättämispäätös kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ulkomaalainen on saapunut Suomeen. Myös tämä toimivalta käytämiseen liittyvä määräaika ehdotetaan säilytettäväksi.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin poliisille ja rajatarkastusviranomaiselle velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin, jos ulkomaalainen ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voisi itse päättää käännättämisestä, jos ulkomaalaisen maahantulosta on kulunut enintään kolme kuukautta. Tämän jälkeen toimivalta siirtyy Ulkomaalaisvirastolle, jolloin poliisin tai rajatarkastusviranomaisen olisi tehtävä käännättämisestä esitys Ulkomaalaisvirastolle, jos ne ulkomaalaisvalvontaa tehdessään havaitsevat ulkomaalaisen, joka ei täytä maassa oleskelun edellytyksiä. Esitystä ei tehtäisi, jos Ulkomaalaisvirasto itse on jo ryhtynyt toimiin ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Maasta karkottamisesta päättäisi aina Ulkomaalaisvirasto. Havaitessaan ulkomaalaisen, joka tulisi karkottaa maasta, poliisin tai rajatarkastusviranomaisen olisi tehtävä siitä esitys Ulkomaalaisvirastolle.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin poliisille ja rajatarkastusviranomaiselle oikeus määrätä enintään kahden vuoden maahantulokielto ulkomaalaisille, jotka käännytetään 148 §:n 5—8 kohdassa säädetyllä perusteella. Säännöksen perusteella voitaisiin puuttua nykyistä paremmin turistien rikollisuuteen. Esimerkiksi laittomasti maahan tuodun alkoholin myyminen pimeillä markkinoilla on muodostunut yhteiskunnallisesti vakavaksi ilmiöksi, jota vastaan voitaisiin maahantulokieltoja määräämällä toimia nykyistä tehokkaammin.

Pykälän *3 momentti* koskee poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksiä Ulkomaalaisvirastolle käännättämisestä. Momentin mukaan, jos ulkomaalaiselle olisi tarpeen määrätä käännättämisen yhteydessä maahantulokielto muulla kuin 148 §:n 1 momentin 5—8 kohdan perusteella tai maahantulokielto

koko Schengen-alueelle, poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tulisi tehdä Ulkomaalaisvirastolle esityksen käännättämisestä, jolloin Ulkomaalaisvirasto tehdessään käännättämispäätöksen voi määrätä tällaisen maahantulokielton. Samoin jos poliisi tai rajatarkastusviranomainen arvioi, että maahantulokielto tulisi 148 §:n 5—8 kohdassa säädetyissä tapauksissa määrätä yli kahdeksi vuodeksi, sen tulisi tehdä käännättämisestä esitys Ulkomaalaisvirastolle.

Lisäksi poliisi tai rajatarkastusviranomainen voisi tehdä Ulkomaalaisvirastolle esityksen ulkomaalaisen käännättämiseksi, jos asialla olisi yleisempää ennakkoratkaisullista merkitystä ulkomaalaislain soveltamisen kannalta.

152 §. *Ulkomaalaisvirasto.* Pykälässä säädettäisiin Ulkomaalaisviraston toimivallasta maasta poistamisasioissa.

Pykälän *1 momentin* mukaan Ulkomaalaisvirasto päättäisi käännättämisestä kihlakunnan poliisilaitoksen tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan. Ulkomaalaisvirastolla olisi yleistä toimivalta päättää käännättämisestä. Poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivallasta säädettäisiin edellä 151 §:ssä. Ulkomaalaisvirastolla olisi pykälän *2 momentin* mukaan yksinomainen toimivalta päättää käännättämisestä, jos ulkomaalaisen maahantulosta olisi kulunut yli kolme kuukautta taikka jos ulkomaalainen olisi hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella.

Pykälän *3 momentin* mukaan Ulkomaalaisvirasto päättäisi maasta karkottamisesta. Muilla viranomaisilla ei olisi toimivaltaa päättää maasta karkottamisesta. Pääsääntönä olisi edelleenkin, että kihlakunnan poliisilaitos tekisi maasta karkottamisesta esityksen, sillä yleensä paikallispoliisi saa ensimmäisenä tiedon mahdollisista perusteista maasta karkottamiselle, esimerkiksi ulkomaalaisen syyllistyessä Suomessa rikoksiin. Ulkomaalaisvirasto voisi myös oma-aloitteisesti päättää maasta karkottamisesta ilman esitystä. Tämä olisi muutos nykyiseen verrattuna. Voimassa olevan lain 42 §:n 1 momentin mukaan maasta karkottamisesta päätetään poliisin esityksestä, jollei kyse ole karkottamisesta sellaisen toiminnan perusteella, joka

vaarantaa valtion turvallisuutta tai suhteita vieraaseen valtioon. Käytännössä on kuitenkin ollut tilanteita, että maasta karkottamisen perusteet ovat tulleet suoraan Ulkomaalaisviraston tietoon, jolloin sen on pitänyt pyytää poliisi tekemään karkotusesityksen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin Ulkomaalaisviraston toimivallasta määrätä maahantulokielto. Ulkomaalaisviraston toimivalta koskisi kaikkia mahdollisia tilanteita ja se voisi määrätä maahantulokiellon myös toistaiseksi. Poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivalta olisi tältä osin suppeampi. Lisäksi Ulkomaalaisvirasto päättäisi maahantulokiellon peruuttamisesta.

10 luku. **Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelu**

153 § *Luvun soveltamisala.* Tämän luvun säännöksiä sovellettaisiin unionin kansalaisiin ja heihin rinnastettaviin sekä näiden perheenjäseniin ja muihin omaisiin. Unionin kansalaiseen rinnastettaisiin Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset. Islanti, Liechtenstein ja Norja ovat EU:n jäsenvaltioiden ohella liittyneet Euroopan talousalueeseen. EY ja sen jäsenvaltiot ovat solmineet sopimuksen Sveitsin valaliiton kanssa henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta (SopS 38/2002). Unionin kansalaisella ja häneen rinnastettavalla on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen, jäljempänä perustamissopimus, mukainen oleskelu- ja liikkumisoikeus.

154 § *Unionin kansalaisen perheenjäsen.* Unionin kansalaisen perheenjäseniksi katsottaisiin laajempi piiri kuin muiden ulkomaalaisten osalta. Perheenjäseniä olisivat pykälän 1 momentin mukaan lapset, aviopuoliso sekä huollettavat vanhemmat. Lapseksi katsottaisiin henkilö, joka on alle 21 -vuotias tai huollettava.

Jos Suomessa asuva unionin kansalainen on alaikäinen lapsi, hänen huoltajansa olisi 2 momentin mukaan perheenjäsen. Suomen lainsäädännön mukaisesti alaikäinen on alle 18-vuotias henkilö. Myös unionin kansalaisten osalta tulee määrittellä tilanne, jolloin alaikäinen lapsi on käyttänyt liikkumisoikeuttaan.

Samaa sukupuolta olevien laissa rekisteröidystä parisuhteesta annetussa laissa (950/2001) säädetyllä tavalla rekisteröity parisuhde tai vastaavalla tavalla toisessa EU:n jäsenvaltiossa rekisteröity parisuhde rinnastetaan tässä laissa avioliittoon. Myös jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt rinnastettaisiin aviopuolisoihin. EY-tuomioistuin on ratkaisussaan (asia 59/85 Reed) todennut, että työntekijän oleskeluoikeusasetuksen 10 artiklan 1 kohdassa mainittu unionin kansalaisen aviopuoliso ei tarkoita yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa eläviä henkilöitä, jotka eivät ole solmineet avioliittoa. Samassa ratkaisussa EY-tuomioistuin kuitenkin totesi, että asetuksen 7 artiklan 2 kohta ja perustamissopimuksen määräykset huomioidaan ottaen jäsenvaltion, joka sallii omien kansalaistensa ulkomaalaisten avopuolisoiden oleskella kyseisessä jäsenvaltiossa perheenjäsenenä, tulee tarjota vastaava kohtelu myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisten avopuolisolle. Säännöstä avioliittojen rinnastamisesta avioliittoihin sovellettaisiin myös samaa sukupuolta olevien parisuhteisiin, joita ei ole rekisteröity.

155 § *Unionin kansalaisen maahantulo ja oleskelu.* Unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan maahantulo ja oleskelu edellyttäisi, että hänellä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Säännös perustuu muun muassa direktiivin 68/360/ETY jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta (jäljempänä *työntekijöiden oleskeluoikeusdirektiivi*) 3 artiklan 1 kohtaan sekä direktiivin 73/148/ETY sijoittautumiseen ja palveluiden tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta (jäljempänä *palveluiden tarjoamisdirektiivi*) 3 artiklaan. Viisumia tai vastaavaa asiakirjaa ei vaadittaisi. Perustamissopimuksen 18 artiklan nojalla jokaisella unionin kansalaisella on lähtökohtaisesti oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Liikkumisvapautta voidaan perustamissopimuksen mukaan rajoittaa yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä vaarantavista syistä.

EY-tuomioistuimen ratkaisun (asia C-

68/89) mukaan jäsenvaltioiden rajatarkastusviranomaiset eivät voi maahantulon edellytyksenä vaatia toisen jäsenvaltion kansalaista esittämään selvitystä maahantulonsa tarkoituksesta tai maassa oleskeluunsa käytettävissä olevista varoista. Käytännössä unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan maahantulo voitaisiin rajalla estää ainoastaan sillä perusteella, että hänellä ei ole voimassaolevaa henkilötodistusta tai passia taikka maahantulon estämiseen on olemassa yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen perustuva syy.

Perheenjäseneltä ja muulta omaiselta, joka ei ole unionin kansalainen, voitaisiin vaatia viisumi. Viisumivapaudesta EU:n alueelle on säädetty neuvoston viisumiasetuksessa. Asetuksessa on vahvistettu luettelo kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske. Perustamissopimuksen 67 artiklan 3 alakohdan mukaan neuvosto hyväksyy luettelon kolmansista maista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi. Suomi ei täten voi enää itsenäisesti päättää viisumivapauden myöntämisestä jollekin valtiolle. Työntekijöiden oleskeluoikeusdirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot kuitenkin kaikin tavoin helpottamaan perheenjäsenelle ja muulle omaiselle välttämättömän viisumin saantia eikä viisumista saa periä maksua.

156 § *Yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansanterveys.* Pykälän 1 momentin mukaan maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä olisi sen lisäksi, mitä 155 §:ssä säädetään, että ulkomaalaisen ei katsottaisi vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä. Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan liikkumisvapautteen voitaisiin tehdä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden takia rajoituksia, joista määrätään perustamissopimuksen 39 artiklan 3 kohdassa, 46 artiklan 1 kohdassa ja muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden direktiivissä. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen katsottaisiin kuuluvan toiminta, jolla pyritään takaamaan yhteiskunnan jäsenille turvallinen ja viihtyisä elin- ja toimintaympäristö sekä torjumaan ja selvittämään rikoksia ja oikeudenloukkauksia sekä ennaltaehkäisemään ja poistamaan häi-

riöitä. Pykälän 2 momentissa toistetaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden direktiivin määräys, jonka mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen, eivätkä aikaisemmat rikostuomiot sellaisenaan saa muodostaa perustetta tällaisiin toimenpiteisiin ryhtymiselle.

EY-tuomioistuin on ratkaisuisaan määrittänyt yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitettä. Tuomioistuin katsoo (asiassa 41/74 van Duyn), että käsitettä yleinen järjestys on tulkittava suppeasti erityisesti silloin, kun on kyseessä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaate. Tuomioistuin on myös katsonut käsitellessään henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta yleisen järjestyksen perusteella tehtäviä poikkeuksia (yhdistetyissä asioissa 115/81 ja 116/81 annetussa tuomiossa Adoui ja Cornuaille), että jäsenvaltio ei voi karkottaa toisen jäsenvaltion kansalaista tai evätä tältä pääsyä alueelleen perustamissopimuksen 39 ja 46 artikloihin kirjattujen varaumien perusteella sellaisen toiminnan vuoksi, joka sen omien kansalaisten kohdalla ei johtaisi rangaistuksen määräämiseen taikka muihin sellaisiin todellisiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin ryhtymiseen, joilla tällainen käyttäytyminen pyritään estämään. EY-tuomioistuimen (asiassa 30/77 Bouchereau) antaman tuomion mukaan mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää, että kyseessä on yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaava todellinen ja riittävän vakava vaara.

Kansanterveyden osalta tarkoitetaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden direktiivin 4 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan ainoastaan direktiivin liitteessä (kohta a) luetellut taudit ja vammat voivat olla perusteena alueelle pääsyn estämiselle tai ensimmäisen oleskeluluvan epäämiselle. Täten taudit tai vammat, jotka ilmenevät, kun oleskeluoikeuden rekisteröinti on suoritettu tai ensimmäinen oleskelulupa on myönnetty, eivät oikeuttaisi pysyvän oleskeluluvan epäämiseen tai henkilön maasta poistamiseen. Riippuvuus huumausaineista tai vakava mielenterveydenhäiriö voi uhata yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

157 § *Pohjoismaan kansalaisen maahantulo ja oleskelu.* Pohjoismaan kansalainen saa saapua Suomeen suoraan Pohjoismaista ja

oleskella täällä ilman passia rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan ja ilman pysyvää oleskelulupakorttia. Tästä maahantulo- ja oleskeluoikeudesta ehdotetaan säädettäväksi pykälän *1 momentissa*. Hänen olisi kuitenkin kyettävä vaadittaessa pykälän *2 momentin* mukaisesti todistamaan henkilöllisyytensä. Henkilöllisyyden toteamiseen liittyy myös vaatimus siitä, että henkilön kansalaisuus voidaan todeta. Säännös ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Pohjoismaan kansalaisen tarvitsisi kuljettaa passia mukanaan. Henkilöllisyys ja kansalaisuus voitaisiin osoittaa myös henkilöllisyystodistuksella, jota ei ole hyväksytty matkustusasiakirjaksi, tai muulla tavalla, jonka viranomaiset katsoo luotettavaksi. Suomen viranomaiset voisi esimerkiksi olla yhteydessä toisen Pohjoismaan viranomaisiin asianomaisen henkilöllisyyden ja kansalaisuuden toteamiseksi. Säännökset perustuvat pöytäkirjaan Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten vapauttamisesta velvollisuudesta omata passi sekä oleskelulupa muussa Pohjoismaassa kuin kotimaassa oleskellessaan (SopS 17/1954) ja sopimukseen Pohjoismaiden yhteisistä työmarkkinoista ja siihen liittyvään pöytäkirjaan (SopS 39 ja 40/1983), joihin Islanti on myöhemmin liittynyt.

Pykälän *3 momentin* mukaan muussa kuin lyhytaikaisessa tarkoituksessa maahan tulevan Pohjoismaan kansalaisen olisi rekisteröitävä oleskelunsa yhteispohjoismaisen muutokirjan perusteella kotikunta-asetuksen (351/1994) 3 §:ssä säädetyllä tavalla.

158 § *Unionin kansalaisen lyhytaikainen oleskelu*. Unionin kansalainen voisi oleskella Suomessa enintään kolme kuukautta rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan. Henkilöiden liikkumisvapautta määrittelevien direktiivien mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia, että liikkumisvapautta käyttävä henkilö esittää ainoastaan henkilötodistuksen tai passin. Muun muassa työntekijöiden oleskeluoikeusdirektiivin 8 artiklan 1 kohdan sekä palveluiden tarjoamisdirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan oleskeluoikeus kestää kolme kuukautta. EY-tuomioistuimien on tulkinnut erityisesti työntekijöiden liikkumisvapautta laajasti. Työnhakijana oleva unionin kansalainen saa oleskella kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan maassa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos hän on edelleen työnhaussa

ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä. EY-tuomioistuimien katsoi työnhakijaa koskevassa tapauksessa (asia C-292/89 Antonissen), että unionin kansalainen, joka on saapunut toiseen jäsenvaltioon työnhakijana, voidaan sinänsä kansallisen lainsäädännön perusteella määrätä poistumaan kyseisen jäsenvaltion alueelta, mikäli hän ei ole kuuden kuukauden kuluessa maahantulosta löytänyt työtä. Jos työnhakija kuitenkin esittää näyttöä siitä, että hän jatkaa työn etsimistä ja, että hänellä on todelliset mahdollisuudet saada työtä kyseisen jäsenvaltion alueella, häntä ei voida velvoittaa poistumaan maasta.

159 § *Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti*. Ehdotettua säännöstä sovellettaisiin silloin, kun unionin kansalainen aikoo oleskella Suomessa pidempään kuin 158 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Pidemmän oleskelun tarkoitus voi olla työnteko, itsenäinen ammatinharjoittaminen tai opiskelu. Unionin kansalaisella on myös oikeus oleskella Suomessa, jos hänellä on riittävät varat ja sairausvakuutus. Unionin kansalaisella, joka on toisen unionin kansalaisen perheenjäsen on myös oleskeluoikeus, jos oleskelun tarkoitusta koskevat edellytykset täyttyvät perheenkokoajan kohdalla. Säännöksen perusteella unionin kansalaisen oleskeluoikeus vahvistettaisiin rekisteröintimenettelyllä.

Ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (KOM(2001) 257 lopullinen) on tarjottu jäsenvaltioille mallia, jonka mukaan oleskeluoikeuden käyttämiseen riittäisi, että unionin kansalainen rekisteröityy asuinpaikkakuntansa toimivaltaisessa viranomaisessa. Ehdotus on sopusoinnissa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien tavoitteiden kanssa ja eräät EU:n jäsenvaltiot ovat jo ottaneet tämän menettelyn käyttöön. Saksa, Espanja, Ranska ja Italia antoivat Marseillessa 29 päivänä heinäkuuta 2001 niin kutsutun Marseillen julistuksen työntekijöiden, oleskeluoikeuden saaneiden ja yhteisön opiskelijoiden sekä näiden perheenjäsenten, jotka ovat unionin jonkin jäsenvaltion kansalaisia, oleskelulupien poistamisesta.

EY-tuomioistuimen käytännön mukaan unionin kansalaisen oikeus tulla toisen jäsen-

valtion alueelle ja oleskella siellä perustamis- sopimuksessa mainittuja tarkoituksia varten perustuu suoraan perustamissopimukseen tai sen täytäntöönpanosäännöksiin eivätkä nämä oikeudet ole riippuvaisia vastaanottavan jäsenvaltion myöntämästä oleskeluluvasta. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioilla on kuitenkin aina oikeus tietää väestön liikkumisesta alueellaan. Direktiiviehdotuksessa katsotaan, että jäsenvaltioiden tietojensaanti- oikeuden täyttämiseen riittäisi, että unionin kansalainen rekisteröityy asuinpaikkakuntansa toimivaltaisessa viranomaisessa. EY-tuomioistuimen ratkaisujen nojalla on selvää, että useimmissa EU jäsenvaltioissa käytössä oleva oleskelulupakortti on oleskeluoikeuden toteava asiakirja. Näin ollen oleskeluluvan korvaaminen rekisteröitymisellä ulkomaalaisrekisteriin ei sinänsä vaikuta oleskeluoikeuden perusteisiin. Rekisteröityminen tulisi suorittaa ennen kuin unionin kansalaisen oleskeluoikeus 158 §:n nojalla päättyy ja siitä annettaisiin rekisteröintitodistus.

Palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien osalta oleskeluoikeuden rekisteröimisen edellytyksenä olisi taloudellisen toiminnan harjoittaminen. Työelämän ulkopuolella olevien henkilöiden osalta oleskeluoikeuden rekisteröimisen edellytyksenä olisi, että henkilöllä on riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus. Opiskelijoiden olisi lisäksi osoitettava olevansa kirjoilla oppilaitoksessa. Riittäväksi katsottavien varojen määrää ei määriteltäisi, vaan asianomaisen luotettava oma ilmoitus riittäisi. Ilmoituksen todenperäisyys voitaisiin tarkistaa esimerkiksi silloin, jos asianomainen hakisi toimeentulotukea päivittäisen toimeentulonsa turvaamiseksi.

Pykälän 1 momentin säännökset oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytyksistä on muotoiltu edellä olevan direktiiviehdotuksen, asiaa koskevien voimassa olevien säännösten sekä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Momentin mukaan unionin kansalaisen tulee rekisteröidä oleskeluoikeutensa viimeistään silloin, kun hänen oikeutensa oleskella Suomessa 158 §:n perusteella päättyy. Oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytyksenä on momentin 1 kohdan mukaan että hän harjoittaa taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinhar-

joittajana.

Momentin 2 kohdan perusteella oleskeluoikeus voidaan rekisteröidä, jos unionin kansalaisella on riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus, jotta hän ei oleskeluaikanaan joudu turvautumaan Suomessa toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai muihin siihen rinnastettaviin etuuksiin.

Momentin 3 kohdan mukaan oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytyksenä on, että unionin kansalainen on hyväksytty Suomessa olevan oppilaitoksen opiskelijaksi ja hänellä on riittävät varat oleskelua varten ja tarvittaessa sairausvakuutus.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnistä silloin, kun hän on unionin kansalaisen perheenjäsen. Perheenjäsenellä, joka on unionin kansalainen olisi oleskeluoikeus, jos oleskelun tarkoitusta koskevat edellytykset täyttyvät sen unionin kansalaisen kohdalla, jonka perheenjäsen hän on.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnistä silloin, kun hän on sellaisen unionin kansalaisen tai tähän rinnastettavan muu omainen, jonka oleskeluoikeus rekisteröidään. Tällöin edellytyksenä kuitenkin olisi, että asianomaisten on tarkoitus Suomessa jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta henkilöstä. Ulkomaalaisen katsottaisiin olevan täysin riippuvainen Suomessa asuvasta omaisestaan silloin, kun he ovat asuneet samassa taloudessa ja pakottavat syyt ovat johtaneet heidän erilleen muuttamiseensa, ja heidän keskinäinen riippuvuutensa on jatkunut toisen osapuolen ollessa Suomessa. Jos asianomaiset eivät ole aikaisemmin asuneet yhteistaloudessa edellytettäisiin, että hakijan olosuhteissa on tapahtunut olennainen muutos, jonka takia hänen ei voida kohtuudella edellyttää jatkavan elämistään yksin kotimaassaan. Riippuvuuden tulisi olla taloudellisen riippuvuuden lisäksi iästä tai terveydentilasta johtuvaa. Lisäksi edellytettäisiin, että asianomaisella ei ole asuinmaassaan ketään hänestä huolehtimassa ja hän ei selviydy jokapäiväisestä elämästään ilman Suomessa olevaa omaistaan. Tosiasiallinen kiinteä perhe-elämä ei välttämättä edel-

lyttäisi omaisten olevan täysin riippuvaisia toisistaan. Tällaisissa tilanteissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, mitkä tekijät ovat johtaneet perhe-elämän päättymiseen ja esimerkiksi siihen, miten yhteyksiä on ylläpidetty eron aikana.

Pykälän 2 ja 3 momentissa tarkoitettulla perheenjäsenellä ja muulla omaisella olisi oleskeluoikeus, jos heidän toimeentulonsa on turvattu. Palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien katsottaisiin kykenevän turvaamaan perheensä ja omaistensa toimeentulo. Muiden henkilöiden perheenjäsenten ja omaisten oleskeluoikeuden rekisteröinti edellyttäisi, että heillä on riittävät varat oleskelua varten ja tarvittaessa sairausvakuutus. Perheenjäsenen ja muun omaisen toimeentulon turvaamisvaatimuksesta säädettäisiin pykälän 4 momentissa. Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle ei ole asetettu vaatimusta turvatusta toimeentulosta Suomeen tullessaan. Pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen (SopS 69/1996) mukaan toisen Pohjoismaan kansalaista ei saa poistaa maasta sillä perusteella, että hän on sosiaalipalveluiden tai toimeentulotuen tarpeessa, jos hänen perhesuhteensa puoltaa maahan jäämistä. Säännöstä on vakiintuneesti tulkittu siten, että se koskee myös maahan muuttavan Pohjoismaan kansalaisen perheenjäseniä.

Unionin kansalaisen liikkumisoikeutta koskevissa direktiiveissä, asetuksissa sekä direktiiviehdotuksessa on katsottu, että liikkumisvapauden käyttö jäsenvaltion alueella ei saa aiheuttaa kohtuutonta rasitusta vastaanotettavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle. Tätä varten oleskeluoikeuden rekisteröimisen edellytyksenä olisi, että unionin kansalainen harjoittaa taloudellista toimintaa tai hänellä on itselleen sekä perheenjäsenilleen ja omaisilleen riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus, joka kattaa kaikki riskit vastaanotettavassa jäsenvaltiossa. Oleskeluoikeus voitaisiin evätä, jos asianomainen joutuu jokapäiväisen toimeentulonsa varmistamiseksi jatkuvasti turvautumaan sosiaalihuoltojärjestelmään. Toimeentulovaatimuksen ajatuksena on työhön, varallisuuteen tai muuhun sellaiseen perustuva toimeentulo ilman, että asianomaisen tarvitsee turvautua toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai toimeentulotukeen rinnastuviin

muihin etuuksiin Suomessa. Asianomaiselta voitaisiin vaatia sairausvakuutus silloin, kun hän ei tule Suomen järjestelmän piiriin neuvoston asetuksen (ETY) n:o 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä perusteella. Asianomainen voisi myös täydentää vaadittua edellytystä riittävästä toimentulosta esittämällä, että hänellä on yksityinen sairausvakuutus.

Rekisteröinti tulisi suorittaa mahdollisimman nopeasti. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden direktiivissä asetetaan oleskeluluvan myöntämiselle ja epäämiselle kuuden kuukauden enimmäisaika.

160 § *Työkyvyttömyyden ja työttömyyden vaikutus unionin kansalaisen rekisteröityyn oleskeluoikeuteen.* Pykälä perustuu työntekijöiden oleskeluoikeusdirektiivin 7 artiklaan ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. EY-tuomioistuin on ratkaisuisaan vahvistanut työntekijän oikeuden asemansa säilyttämiseen tietyissä tapauksissa sen jälkeen, kun hän ei enää toimi palkattuna työntekijänä tai ammatinharjoittajana. Näitä ovat tilanteet, jolloin työntekijä tai ammatinharjoittaja on joutunut tilapäisesti työkyvyttömäksi sairauden tai tapaturman takia, tai hän on joutunut työttömäksi itsestään riippumattomasta syystä. Rekisteröity oleskeluoikeus säilyy kaksi vuotta, jos työttömyys jatkuu unionin kansalaisesta itsestään riippumattomasta syystä.

161 § *Perheenjäsenen ja muun omaisen oleskelulupakortti.* Pykälän 1 ja 2 momentin mukaan unionin kansalaisen perheenjäsenelle ja muulle omaiselle myönnettäisiin oleskelulupakortti perhesiteen perusteella silloin, kun asianomainen ei itse ole unionin kansalainen.

Perheenjäsenellä ja muulla omaisella olisi oleskeluoikeus, jos heidän toimeentulonsa on turvattu. Palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien katsottaisiin kykenevän turvaamaan perheensä ja omaistensa toimeentulo työnteollaan tai ammatin harjoittamisellaan. Pykälän 3 momentin mukaan muiden henkilöiden perheenjäsenten ja omaisten oleskeluoikeuden rekisteröinti edellyttäisi, että heillä on riittävät varat oleskelua varten ja tarvittaessa sairausvakuutus. Pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen perusteella Pohjoismaiden kansalaisten perheenjä-

senille ei ole Suomeen tullessaan asetettu vaatimusta turvatusta toimeentulosta.

Perheenjäsenen ja muun omaisen oleskeluoikeus olisi sidonnainen perheenkokoajan oleskeluoikeuteen. Perheenkokoajan, joka on unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, tulisi täyttää oleskeluoikeuden rekisteröimiselle asetettavat edellytykset. Lisäksi työelämän ulkopuolella olevalla perheenkokoajalla tulisi olla riittävät varat oleskelua varten sekä sairausvakuutus.

Unionin kansalaisen perheenjäsenelle ja muulle omaiselle myönnettäisiin oleskelulupa erillisenä korttina ja se olisi pääsääntöisesti voimassa viisi vuotta. Oleskeluluvan voimassaolo sidottaisiin kuitenkin unionin kansalaisen maassa oleskeluun. Jos hakijan tai perheenkokoajan oleskelun arvioitaisiin kestävän yhtä vuotta lyhyemmän ajan, oleskelulupa voitaisiin myöntää oleskelun arvioiduksi kestoksi. Oleskelulupakortin voimassaolosta ehdotetaan säädettäväksi pykälän 4 momentissa.

162 § *Pysyvä oleskelulupakortti.* Voimassa olevan yhteisön lainsäädännön mukainen oikeus jäädä pysyvästi toisen jäsenvaltion alueelle on varsin rajoitettu. Useissa jäsenvaltioissa liikkumisvapautta käyttänyt henkilö voi saada pysyvän oleskeluoikeuden oleskeltuaan useita vuosia maassa. Komission direktiiviehdotuksen mukaan unionin kansalaiset saisivat pysyvän oleskeluoikeuden oleskeltuaan jäsenvaltiossa neljä vuotta. Eräät jäsenvaltiot ovat kannattaneet viiden vuoden aikarajaa, joka olisi yhtäläinen pitkään oleskeleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevassa direktiiviehdotuksessa säädetyin aikarajan kanssa. Komissio on katsonut, että unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään koskevien edellytysten tulisi olla edullisemmat kuin kolmansien maiden kansalaisia koskevat.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että pysyvä oleskeluoikeus myönnettäisiin, kun unionin kansalainen on asunut Suomessa neljä vuotta. Asuminen katsottaisiin alkavaksi muuttoilmoituksen tekemisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröinnistä riippuen siitä kumpi on tapahtunut aikaisemmin. Myös perheenjäsen ja muu omainen, joka ei itse ole unionin kansalainen saisi pysyvän oleskelulupakortin asuttuaan maassa neljä

vuotta. Perheenjäsenen ja muun omaisen, joka ei itse ole unionin kansalainen, oleskelulupa olisi sidonnainen unionin kansalaisen maassa oleskeluun. Edellytyksenä olisi, että myönnettäessä pysyvä oleskelulupakortti, perheenjäsen ja muu omainen asuisi edelleen maassa yhdessä sen unionin kansalaisen kanssa, jonka perheenjäsen tai omainen hän on.

Määräaikaisessa opiskelutarkoituksessa Suomessa oleskelevalle henkilölle ei myönnettäisi pysyvää oleskelulupakorttia opintojen aikana. Jos oleskelun tarkoitus muuttuu, voitaisiin pysyvä oleskelulupakortti myöntää toisella perusteella.

163 § *Poikkeukset pysyvän oleskelulupakortin saamisen edellytyksistä.* Oikeus oleskellä pysyvästi Suomessa voi syntyä poikkeuksellisesti myös ennen neljän vuoden yhtäjaksoista oleskelua palkatun työntekijän ja itsenäisen ammatinharjoittajan sekä heidän perheenjäsentensä kohdalla. Pykälään on kirjattu komission asetuksen (ETY) n:o 1251/70 työntekijöiden oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle työskennelyään siinä valtiossa (jäljempänä *asetus työntekijän oikeudesta jäädä jäsenvaltioon*) 2 ja 3 artiklassa ja neuvoston direktiivin 75/34/ETY jäsenvaltion kansalaisten oikeudesta jäädä toisen jäsenvaltion alueelle toimittuaan siellä itsenäisinä ammatinharjoittajina (jäljempänä *direktiivi ammatinharjoittajan oikeudesta jäädä jäsenvaltioon*) 2 ja 3 artiklassa unionin kansalaiselle ja perheenjäsenelle annettu oikeudellinen suoja unionin kansalainen jouduttua omasta tahdostaan riippumattomasta syystä pois työelämästä tai unionin kansalaisen kuoltua.

Palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, joka on saavuttanut vanhuuseläkkeeseen oikeuttavan iän työskennelyään Suomessa vähintään viimeksi kuluneet 12 kuukautta sekä asunut Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään kolme vuotta, sekä palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, joka on päättänyt työskentelynsä pysyvän työkyvyttömyyden takia asuttuaan maassa yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta, saisi oikeuden jäädä pysyvästi maahan. Siinä tapauksessa, että työkyvyttömyys johtuu työtapaturmasta tai ammattitaudista ja henkilö on oikeutettu Suomessa lakisääteiseen pakolliseen eläkkeeseen, ei asumisaikavaatimusta olisi.

Asianomainen voisi käyttää oikeuttaan pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdan sekä 2 momentin perusteella kahden vuoden kuluessa oikeuden saamisesta. Tänä ajanjaksona henkilö voisi poistua maasta menettämättä oikeuttaan pysyvään maassa oleskeluun.

Niissä tapauksissa, joissa unionin kansalainen kuuluu poikkeussäännön piiriin, pyritään säännöksellä antamaan parempi asema myös hänen perheenjäsenelleen. Jos palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja on saanut pysyvän oleskeluoikeuden 1 ja 2 momentin nojalla, myös hänen perheenjäsenillään olisi pysyvä oleskeluoikeus Suomessa. Suomessa oleskeleva perheenjäsen saisi poikkeussäännön perusteella pysyvän oleskeluoikeuden myös silloin jos perheenkokoaja kuolee edellyttäen, että perheenkokoaja on ollut palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja ja hän on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan ennen kuolemaansa tai hänen kuolemansa aiheutui työtapaturmasta tai ammattitaudista tai hän on kuolleen henkilön puoliso ja hän on menettänyt Suomen kansalaisuuden sen seurauksena, että hän on solminut avioliiton kyseisen työntekijän kanssa.

164 § *Työnteko*. Niiltä, joilla on perustamissopimuksen mukainen oleskeluoikeus, ei voitaisi vaatia työntekijän oleskelulupaa.

165 § *Oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelulupakortin peruuttaminen*. Unionin kansalaisen rekisteröity oleskeluoikeus ja perheenjäsenen sekä muun omaisen oleskeluoikeutta osoittava oleskelulupakortti sekä unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä ja muun omaisensa pysyvää oleskeluoikeutta osoittava oleskelulupakortti peruutettaisiin, kun asianomainen henkilö ei enää oleskele Suomessa. Edellytyksenä pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan olisi, että asianomaisen maasta poistuminen on pysyväisluontoista. Hän olisi muuttanut pysyvästi pois maasta tai hän olisi pysyvässä tarkoituksessa oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta maan ulkopuolella. momentin 3 kohdan mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä ja muun omaisensa oleskeluoikeuden rekisteröinti ja oleskeluoikeutta osoittava määräaikainen oleskelulupakortti peruutettaisiin myös, jos hän ei enää täytä oleskeluoikeudelle asetettuja vaatimuksia.

Pysyvän oleskelulupakortin osalta myöntämisedellytyksiä ei enää kortin myöntämisen jälkeen tarkistettaisi Unionin kansalainen, hänen perheenjäsenensä ja muu omaisensa saisi hakemuksesta pysyvää oleskeluoikeutta osoittavan oleskelulupakortin asuttuaan Suomessa neljä vuotta. Siihen saakka asianomaisen tulisi täyttää edellytykset, joiden perusteella oleskeluoikeus on rekisteröity tai oleskelulupakortti on myönnetty. Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä ja muun omaisensa oleskeluoikeus peruutettaisiin ja hänet voitaisiin myös poistaa tämän jälkeen maasta pykälän 2 momentin mukaisilla perusteella. Pykälän 2 momentin säännökset huomioon ottaen pysyvä oleskelulupakortti voitaisiin peruuttaa 1 momentin 1, 2 tai 4 kohdan mukaisilla perusteilla.

Perheenjäsenen oleskelulupa olisi sidonnainen unionin kansalaisen maassa oleskeluun. Perheenjäsenen kohdalla maassa oleskelun edellytykset yleensä poistuisivat, jos perheenkokoaja pysyvässä tarkoituksessa poistuu maasta tai avioliitto purkautuu lyhyen maassa oleskelun aikana.

Suomesta muuttanut voisi pykälän 3 momentin mukaan kahden vuoden kuluessa maasta muutosta tehdä hakemuksen siitä, että oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai oleskelulupakorttia ei ulkomailla oleskelun takia peruuteta. Hakemuksessa olisi esitettävä hyväksyttävä syy poissaololle ja hakemus olisi tehtävä ennen kuin kaksi vuotta on kulunut maasta poistumisesta. Jos hakemuksen suostutaan, päätöksestä ilmenee aika, jonka kuluessa toimenpiteisiin oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelulupakortin peruuttamiseksi ei ryhdytä.

166 § *Oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelulupakortin raukeaminen*. Oleskeluoikeus raukeaisi tilanteissa, joissa asianomainen karkotetaan maasta viranomaisen päätöksellä taikka hän saa Suomen kansalaisuuden.

167 § *Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä muun omaisensa kääntämisen perusteet*. Unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä taikka muun omaisensa voisi käännättää, jos hän ei täytä maahantulolle, oleskeluoikeuden rekisteröinnille tai oleskelulupakortin myöntämiselle asetettuja edellytyksiä tai jos häneltä pian maahan-

tulon jälkeen todetaan puuttuvan edellytettävät riittävät varat.

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä osalta lähtökohtana tulisi pitää sitä, että hänellä tulee olla vaadittavat matkustusasiakirjat ja tarvittaessa viisumi. Poikkeuksellisesti voidaan painavasta perusteesta myös näissä tilanteissa kokonaisharkintaa soveltaen ottaa huomioon mahdollisen käännättämisen aiheuttama kohtuuton tilanne asianomaiselle. Käännättämisestä voidaan mahdollisuuksien mukaan luopua, jos asianomaisen henkilöllisyys on muulla tavoin luotettavasti todistettavissa, eikä uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle ole olemassa. Maahantuloedellytykset eivät ole aina ehdottomia. EY-tuomioistuimen ratkaisun (asia C-459/99) mukaan jäsenvaltiot eivät saa käännättää rajalta jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa olevaa kolmannen valtion kansalaista, joka ei kykene esittämään matkustusasiakirjaa taikka viisumia, mutta hän pystyy todistamaan henkilöllisyytensä ja aviositeensä ja kun ei ole tullut selvitettyksi, että tästä henkilöstä aiheutuu vaaraa yleiselle järjestykselle, yleiselle terveydelle tai kansanterveydelle.

EY-tuomioistuimen ratkaisun (asia C-68/89) mukaan jäsenvaltiot eivät voi maahantulon edellytyksenä vaatia toisen jäsenvaltion kansalaista esittämään selvitystä maassa oleskeluunsa käytettävissä olevista varoista. Unionin kansalainen voitaisiin kuitenkin käännättää, jos hän ennen oleskeluoikeuden rekisteröintiä maassa jo ollessaan on joutunut turvautumaan sosiaalihuoltojärjestelmään riittävien varojen puuttumisen takia toimeentulonsa turvaamiseksi.

168 § *Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä muun omaisensa maasta karkottamisen perusteet.* Unionin kansalainen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolla on pysyvä oleskelulupakortti, tai perheenjäsen, jolle on myönnetty oleskelulupakortti tämän luvun perusteella tai jolle ei ole myönnetty uutta oleskelulupakorttia, voitaisiin karkottaa maasta, jos rekisteröity oleskeluoikeus tai oleskelulupakortti on peruutettu. Ulkomaalaisen, jolla on perustamisoppimuksessa säädettyyn henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen perustuva oleskeluoikeus, saisi karkottaa maasta myös yleiseen järjes-

tykseen ja turvallisuuteen tai kansanterveyteen perustuvasta syystä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden direktiivin mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava kyseisen henkilön omaan käyttäytymiseen, eivätkä aikaisemmat rikostuomiot saa automaattisesti olla perusteena maasta poistamistoimenpiteille. Näihin perusteisiin ei myöskään saa vedota taloudellisten päämäärien takia. EY-tuomioistuin on katsonut tuomiossa Adoui ja Cornuaille sekä Bouchereau, että yksilön käyttäytymisen aiheuttaman uhan olisi oltava todellinen ja riittävän vakava yhteiskunnan perustavanlaatuisille eduille. Arvioitaessa yksilön muodostamaa uhkaa tulisi katsoa kohdistako jäsenvaltio omiin kansalaisiinsa vakavia seuraamuksia samanlaisissa tapauksissa.

169 § *Pohjoismaan kansalaisen käännättämisen ja maasta karkottamisen perusteet.* Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, joka oleskelee maassa 157 §:n perusteella ja jonka muutto Suomeen ei ole rekisteröity kotikunta-asetuksessa (351/1994) tarkemmin säädetyn yhteispohjoismaisen muuttokirjan perusteella, voitaisiin käännättää, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä. Sen jälkeen, kun Pohjoismaan kansalaisen muutto Suomeen olisi rekisteröity yhteispohjoismaisen muuttokirjan perusteella, hänet voitaisiin karkottaa maasta, jos hänen katsottaisiin vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä. Pohjoismaan kansalaisen osalta yhteispohjoismaisen muuttokirjan käyttö rinnastettaisiin tässä laissa unionin kansalaisen rekisteröintiin ulkomaalaisrekisterissä.

170 § *Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen.* Säännöksessä vahvistettaisiin lainsäädännössä EY-tuomioistuimen jo tunnustama oikeuskäytäntö (yhdistetyissä asioissa 115/81 ja 116/81, Adoui ja Cornuaille, 18.5.1982 annettu tuomio, 12 kohta, asiassa C-348/96 Donatella Calfa, 19.1.1999 annettu tuomio), joka kieltää antamasta elinikäistä maahantulokieltoa henkilölle, joka on karkotettu yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Ratkaisussaan asiassa C-348/96 (Calfa) EY-tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltioilla

on oikeus pitää huumausaineiden käyttöä sellaisena vaarana yhteiskunnalle, että sen vuoksi voidaan ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin huumausainelainsäädäntöä rikkovia ulkomaalaisia kohtaan yleisen järjestyksen turvaamiseksi. Tuomioistuin ei kuitenkaan pitänyt yhteisöoikeuden mukaisena kreikkalaisen tuomioistuimen Italian kansalaiselle häntä vastaan käydyssä rikosoikeudenkäynnissä oheisseuraamuksena langettamaa elinikäistä maastakarkotusta. Tuomioistuin viittasi tuomionsa perusteluina perustamissopimuksen 39 artiklaan, 43 artiklaan (jäsenvaltioiden kansalaisten vapaa sijoittautumisoikeus) ja 59 artiklaan (palveluiden tarjoamisen vapaus) sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden direktiivin 3 artiklaan.

Pykälän 1 momentin mukaan unionin kansalaiselle, hänen perheenjäsenelleen ja muulle omaiselleen voitaisiin määrätä maahantulokiello ainoastaan siinä tapauksessa, että hänen maasta poistamisensa perustuu siihen, että hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä. Maahantulokiello määrättäisiin aina määräaikaisena. Maahantulokiellon enimmäispituus 15 vuotta perustuu siihen, että rikosoikeudellinen yleinen rangaistusmaksimi on 15 vuotta vankeutta. Maahantulokiello laskettaisiin maasta poistamispäätöksen tekopäivästä. Maasta poistamiseen liittyvä päätös maahantulokielloineen tehtäisiin yleensä tuomion alkuvaiheessa, jotta asianosaisella itsellään ja eri viranomaisilla olisi tieto maassa oleskelun päättymisestä tuomion suorittamisen jälkeen. Pidemmän tuomion kyseessä ollessa olisi perusteltua, että maahantulokiello jatkuisi vielä tuomion suorittamisen jälkeen. Kun asianomainen on syyllistynyt tekoon, josta kolmannen valtion kansalaiselle määrättäisiin toistaiseksi voimassaoleva maahantulokiello, voitaisiin tässä säännöksessä tarkoitetuille henkilöille määrätä 15 vuoden pituinen maahantulokiello.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että maahantulokiello voitaisiin muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi hakemuksesta peruuttaa kokonaan tai osittain. Säännöksessä ei asetettaisi lainkaan määräaika maahantulokiellon peruuttamisen hakemiselle. EY-tuomioistuin on todennut Adoui ja Cornuaille -tapauksessa,

että kohtuullinen määräaika uuden oleskelulupahakemuksen jättämiseksi ei voi olla kahda vuotta pidempi maahantulon epäävästä päätöksestä tai karkottamispäätöksestä. Päätöksen mukaan jäsenvaltion on tarkasteltava uutta oleskelulupahakemusta otettava huomioon kaikki muutokset olosuhteissa, joiden perusteella ensimmäinen karkottamispäätös tehtiin.

171 § *Toimivaltaiset viranomaiset*. Pykälän 1 momentin mukaan kihlakunnan poliisilaitos olisi toimivaltainen viranomaisen rekisteröimään unionin kansalaisen oleskeluoikeuden ulkomaalaisrekisteriin ja myöntämään unionin kansalaisen perheenjäsenen ja muun omaisen oleskelulupakortin sekä pysyvää oleskeluoikeutta osoittavan oleskelulupakortin.

Pykälän 2 momentin mukaan kihlakunnan poliisilaitos peruuttaisi unionin kansalaisen rekisteröidyn oleskeluoikeuden ja unionin kansalaisen perheenjäsenen ja muun omaisen oleskelulupakortin sekä pysyvää oleskeluoikeutta osoittavan oleskelulupakortin.

Pykälän 3 momentin mukaan Ulkomaalaisvirasto päättäisi maahantulokiellon määräämisestä sekä sen peruuttamisesta tämänkin luvun mukaisissa asioissa.

Pykälän 4 momentissa viitattaisiin maasta poistamisen osalta yleiseen toimivalta säännöksiin 151 ja 152 §:ssä. Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä muun omaisen maasta poistamisessa kihlakunnan poliisilaitos tai rajatarkastusviranomaisen tekisi esityksen Ulkomaalaisvirastolle toimenpiteisiin ryhtymiseksi, jollei niillä itsellään ole toimivaltaa päätöksen tekemiseen tai Ulkomaalaisviraston päätös muutoin katsottaisiin tarpeelliseksi.

172 § *Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä muun omaisensa maasta poistamisen täytäntöönpano*. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että jos unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä tai muu omaisensa ei täytä 155 ja 156 §:ssä säädettyjä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiä, käännyttämistä koskeva päätös voitaisiin panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Ulkomaalainen voitaisiin käännyttää rajalla silloin, kun hän ei kykene osoittamaan henkilöllisyyttään tai hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestys-

tä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä. Väli-
tön käännyttäminen valituksesta huolimatta
edellyttäisi perusteltua kiireellisyyttä. Myös
Pohjoismaan kansalaisen käännyttäminen
voitaisiin panna muutoksenhausta huolimatta
heti täytäntöön, jos asia olisi perustellusti kii-
reellinen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilan-
teesta, jolloin unionin kansalainen tai hänen
perheenjäsenensä tai muu omaisensa on jo
maassa, mutta hänen oleskeluoikeuttaan ei
ole rekisteröity eikä hänelle ole myönnetty
oleskeluoikeutta osoittavaa oleskelulupakort-
tia. Jos asianomainen käännytetään siitä
syystä, että hän turvautuu sosiaalihuoltojär-
jestelmään häneltä edellytettyjen riittävien
varojen puuttumisen takia tai hänen maassa
oleskelunsa jatkaminen edellyttäisi oleskelu-
oikeuden rekisteröintiä tai oleskelulupakort-
tia, mutta hän ei täytä rekisteröitymisen edel-
lytyksiä tai oleskelulupakortin myöntämisen
edellytyksiä, käännyttämistä koskeva päätös
voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan 30
päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu
asianomaiselle tiedoksi. Jos unionin kansa-
lainen tai hänen perheenjäsenensä tai muu
omaisensa käännytetään siitä syystä, että hän-
nen maassa oleskelunsa katsotaan vaaranta-
van yleistä järjestystä ja turvallisuuteen tai
kansanterveyttä ja asia on perustellusti kii-
reellinen, käännyttämistä koskeva päätös voi-
taisiin panna täytäntöön välittömästi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että jos
joku karkotetaan maasta, päätös voitaisiin
panna täytäntöön vasta sen jälkeen, kun asia
on lainvoimaisesti ratkaistu. Tämä tarkoittaa
aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun
päätös on annettu asianomaiselle tiedoksi, jos
hän ei valita päätöksestä. Jos asianomainen
valittaa, täytäntöönpano olisi mahdollinen
vasta hallinto-oikeuden annettua ratkaisunsa.
Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentti
huomioon ottaen hallinto-oikeuden ratkaisu
rinnastuu lainvoimaiseen päätökseen, vaikka
päätökseen haettaisiinkin muutosta valituslu-
vanvaraisesti korkeimmalta hallinto-
oikeudelta.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden di-
rektiivin 9 artiklassa säädetään, että jos vali-
tuksella ei ole lykkäävää vaikutusta, hallinto-
viranomaisen tulee hankkia lausunto ennen
päätöksentekoa toiselta hallintoviranomaisel-

ta. Suomessa ulkomaalaisella on aina oikeus
saada maasta poistamispäätökset ensimmäi-
senä muutoksenhakuasteena tuomioistuimen
käsiteltäväksi, joka voi ottaa kantaa täytän-
töönpanoon joko sille tehdyn pyynnön perus-
teella tai viran puolesta. Myös valituslupaa
haettaessa on mahdollista hakea täytäntöön-
panon keskeyttämistä, ja korkeimman hallin-
to-oikeuden on samoin mahdollista viran
puolesta keskeyttää valitusluvanvaraisessa
asiassa päätöksen täytäntöönpano.

Pykälän 4 momentin mukaan unionin kan-
salaisen tai hänen perheenjäsenensä maasta
poistamista koskevan päätöksen täytäntöön-
pano on lisäksi mahdollista ennen päätöksen
lainvoimaa asianomaisen suostumuksella.
Täytäntöönpanosta käännytetyn tai maasta
karkotetun suostumuksella säädetään
202 §:ssä.

Pykälän 5 momentin mukaan maasta pois-
tamispäätöksessä olisi ilmoitettava aika, jon-
ka kuluessa käännytetyn ja maasta karkote-
tun on poistuttava maasta. Tämän ajan jäl-
keen voitaisiin ryhtyä päätöksen pakko-
täytäntöönpanotoimiin, jos valitus ei lykkää
täytäntöönpanoa.

11 luku. Liikenteenharjoittajan velvolli- suudet ja seuraamusmaksu

173 §. *Liikenteenharjoittajan tarkastusvel-
vollisuus.* Pykälässä säädettäisiin ulkomaalai-
silta vaadittavien matkustusasiakirjojen tar-
kastusvelvollisuudesta, joka kohdistuu liiken-
teenharjoittajaan Schengenin säännösten pe-
rusteella. Liikenteenharjoittaja on määritelty
3 §:ssä. Liikenteenharjoittajan olisi varmis-
tettava, että sen Suomeen Schengen-alueen
ulkopuolelta kuljettamalla ulkomaalaisella on
maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja
sekä viisumi tai oleskelulupa. Tarkastusvel-
vollisuus kohdistuisi ilma-, maa-, rauta- tai
vesiteitse tapahtuvaan liikenteeseen. Tarkas-
tusvelvollisuus ei ehdotetun säännöksen pe-
rusteella koskisi unionin kansalaista tai hän-
nen rinnastettavaa.

Säännös perustuu Schengenin yleissopi-
muksen 26 artiklan 1 kohdan b alakohtaan.
Mainitussa artiklassa käytetään käsitettä ul-
komaalainen, joka sopimuksen 1 artiklan
määritelmän mukaan on muu henkilö kuin

Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden kansallinen. Ehdotus eroaa Schengenin yleissopimuksen tekstistä siinäkin, että ehdotus sisältää käsitteet rautateitse ja vesiteitse. Käsite vesiteitse sisältäisi sekä meriteitse että Saimaan kanavan kautta kulkevan liikenteen. Schengenin säännöstöä ei sovelleta rautatieliikenteeseen, mutta kansallisesti olisi tärkeää, että säännöstä sovellettaisiin Suomen ja Venäjän väliseen rautatieliikenteeseen. Kansallisessa lainsäädännössä on kuitenkin mahdollista soveltaa periaatetta laajemmin. Joissain EU:n jäsenvaltioissa tarkastusvelvollisuutta sovelletaan myös rautatieliikenteessä ja liikenteenharjoittajiin kohdistetaan seuraamuksia velvollisuuksien laiminlyönnistä. Useissa valtioissa ei lainkaan ole ulkorajat ylittävää rautatieliikennettä.

Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan 1 kohdan b alakohdassa puhutaan alueelle pääsemiseksi vaadittavista matkustusasiakirjoista. Kyseisen sanamuodon on tulkittava tarkoittavan myös voimassa olevaa viisumia tai oleskelulupaa silloin, kun se vaaditaan maahantulon edellytyksenä. Ehdotetussa säännöksessä tämä seikka on selvyuden vuoksi kirjoitettu säännöstekstiin. Tarkastusvelvollisuus koskee myös kauttakulkua varten tarvittavia asiakirjoja.

174 §. *Ajoneuvon kuljettajan ja liikenteenharjoittajan ilmoitus- ja valvontavelvollisuus.* Rajavartiolaitoksesta annetun lain 30 §:n mukaan rajavartiolaitoksella on rajavalvontaa ja rajatarkastusten toteuttamista varten oikeus saada maksutta maahan tulevan aluksen, ilma-aluksen sekä muun liikennevälineen omistajalta tai haltijalta taikka näiden edustajilta miehistö- ja matkustajaluettelot sekä luettelo muista siinä olevista henkilöistä tai muutoin vastaavat tiedot maahan tulevassa kulkuneuvossa maahan tulevista henkilöistä. Tiedonantovelvollisuus koskee niin yksityisiä henkilöitä kuin liikenteenharjoittajia ja siten kaikkea rajat ylittävää liikennettä. Samoin rajavartiolaitoksella on aluksen ja ilma-aluksen omistajalta tai haltijalta taikka näiden edustajalta oikeus saada vastaavat tiedot myös rajavartiolaitokselle lailla säädetyn pelastus- tai avustustehtävän toteuttamiseksi. Ulkomaalaisasetuksen 25 §:ssä on samanlainen tietojenantovelvollisuus sekä velvollisuus poliisin taikka passintarkastajan pyynnöstä toimittaa näille miehistö- ja matkustajaluettelot.

nöstä toimittaa näille miehistö- ja matkustajaluettelot.

Voimassa olevassa lainsäädännössä on ollut ongelmana se, ettei matkustaja- ja miehistöluetteloiden tietosisältöä ole mainittu tai vaadittavat tiedot poikkeavat toisistaan. Yhteisön voimassa olevassa lainsäädännössä yhteisön jäsenvaltioiden satamiin tai satamista liikennöivillä matkustaja-aluksilla olevien henkilöiden rekisteröinnistä annetun neuvoston direktiivin (98/41/EY) 5 artiklan mukaan jäsenvaltiosta sijaitsevasta satamasta lähtevästä jokaisesta matkustaja-aluksesta, jonka matkan pituus on yli 20 meripeninkulmaa lähtöpaikasta on kirjattava seuraavat tiedot: aluksessa olevien henkilöiden sukunimet, etunimet tai alkukirjaimet, sukupuoli, ikäryhmä (aikuinen, lapsi tai sylilapsi), johon henkilö kuuluu, tai ikä tai syntymävuosi. Valtioneuvoston alusturvellisuutta koskeva asetus (824/2000) matkustaja-alusten henkilöluetteloista koskee matkustaja-alusta ja suurnopeusalusta, joka kuljettaa enemmän kuin 12 matkustajaa. Saman asetuksen 5 §:ssä säädetään, että jos matkustaja-aluksen matkan pituus on yli 20 meripeninkulmaa lähtöpaikasta, tulee aluksella olevista henkilöistä kirjata henkilöluetteloon edellä mainitut tiedot. Alus, sen lähtö- ja tuloaika ja reitti on yksilöitävä luettelossa. Tiedot on kerättävä ennen aluksen lähtöä ja toimitettava viimeistään 30 minuutin kuluttua lähdöstä yhtiön henkilöluettelon pitäjälle tai yhtiön muuhun maissa olevaan vastaavaan järjestelmään. Aluksen päällikkö vastaa siitä, että tiedot ovat käytettävissä aluksella ja ne annetaan alukselta yhtiön henkilöluettelon pitäjälle.

Kansainvälisen meriliikenteen helpottamista koskevassa yleissopimuksen mukaan alusten saapumisen, satamassa viipymisen ja lähdön helpottamiseksi on suositeltavana menetelynä, ettei viranomaisten tulisi vaatia enempää kuin seuraavia tietoja: aluksen nimi ja laji, aluksen kansallisuus, rekisteröintiä koskevat erityisehdot, vetoisuutta koskevat erityistiedot, päällikön nimi, laiva-asiamiehen nimi ja osoite, lyhyt selvitys lastista, laivaväen lukumäärä, matkustajien lukumäärä, lyhyet erityistiedot matkasta, saapumispäivämäärä ja -aika tai lähtöpäivämäärä, tulo- tai lähtösatama ja aluksen sijainti-

paikka satamassa. Miehistöluettelossa julkisten viranomaisten ei tulisi vaatia enempää kuin seuraavat tiedot: aluksen nimi ja kansallisuus, sukunimi, etunimet, kansalaisuus, päällystöön tai alipäällystöön kuuluvan arvoaste ja miehistöön kuuluvan pätevyys, syntymäaika ja -paikka, henkilöllisyystodistuksen laji ja numero, tulosatama ja -aika sekä mistä saapunut. Matkustajaluettelossa julkisten viranomaisten ei tulisi vaatia enempää kuin seuraavat tiedot: aluksen nimi ja kansallisuus, sukunimi, etunimet, kansalaisuus, syntymäaika, syntymäpaikka, lähtösatama, tulosatama ja aluksen tulosatama ja -aika.

Vireillä olevassa komission ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön satamiin saapuvia ja satamista lähteviä aluksia koskevasta ilmoitusmuodollisuuksista (Kom (2001) 46 lopullinen) esitetään vaadittavia tietoja koskevien matkustaja- ja miehistöluetteloiden yhdenmukaistamista. Yhdenmukaistettavassa matkustajaluettelossa olisi aluksen nimi, tulo- ja lähtösatama, saapumis- ja lähtöpäivä, aluksen kansallisuus sekä matkustajan sukunimi, etunimet, kansalaisuus, syntymäaika ja -paikka, laivaan tulosatama sekä laivasta poistumissatama. Lisäksi lomakkeessa edellytetään, että päällikkö, valtuutettu asiamies tai päällystöön kuuluva henkilö sen allekirjoittaa. Lukuun ottamatta laivaan tulosatamaa ja laivasta poistumissatamaa miehistöluettelossa edellytetään lisäksi arvo- tai pätevyystietoja sekä henkilöllisyystodistuksen laji ja numeroa (merimiespassi).

175 §. *Takaisinkuljetusvelvollisuus.* Liikenteenharjoittajan takaisinkuljetusvelvollisuudesta säädetään ulkomaalaislain 44 §:n 1 momentissa, Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja liikenteenharjoittajan vastuudirektiivin 2 artiklassa. Voimassa olevan ulkomaalaislain säännös sisältää velvollisuuden kuljettaa ulkomaalainen vain sinne, mistä hänet on otettu kuljetettavaksi. Yleissopimus velvoittaa kuljettamaan ulkomaalaisen lisäksi kolmanteen maahan, joka on myöntänyt matkustusasiakirjan tai mihin tahansa muuhun kolmanteen maahan, jonne hänen pääsyinsä on taattu. Liikenteenharjoittajan vastuudirektiivissä takaisinkuljetusvelvollisuutta laajennetaan edelleen koskemaan jäsenvaltion kautta kulkevia ulkomaalaisia, joita ei saadakaan kuljetettua mää-

rämaahan, vaan he palautuvat takaisin jäsenvaltioon. Näitä tilanteita mainitaan kaksi: 1) liikenteenharjoittaja, jonka oli tarkoitus kuljettaa henkilö määrämaahan, kieltäytyy ottamasta tätä kuljetettavakseen tai 2) määrään viranomaiset ovat kääntäneet henkilön ja hänet on kuljetettu takaisin jäsenvaltioon, jonka kautta hän on kulkenut.

Pykälän 1 momentti on kirjoitettu siten, että se sisältäisi kaikki sopimuksessa ja direktiivissä mainitut tapaukset. Sanamudoissa on joitain kirjoituseroja sopimus- ja direktiivitekstiin verrattuna, mutta asiasisältöä ei ole ollut tarkoitus muuttaa. Takaisinkuljetusvelvollisuus koskisi kaikkia rajalta käännytettäviä käännytysperusteesta riippumatta.

Momentin 3 kohdan mukaan ulkomaalainen voitaisiin kuljettaa myös sellaiseen maahan, johon hänen pääsyinsä on taattu. Käännytyspäätös voitaisiin tehdä ilman, että yksittäistapauksessa on tarkistettu, ottaako tietty valtio käännytettävän takaisin. Käännytetyn pääsy olisi lähtökohtaisesti taattu ainakin hänen kansalaisuusvaltioonsa ja valtioon, jonka kanssa Suomella on takaisinottosopimus. Käännytyspäätöksestä kävisi ilmi, mihin ulkomaalainen voidaan palauttaa, joten liikenteenharjoittajan vastuulla ei esimerkiksi ole päättää, mihin valtioon palautus tapahtuu.

Pykälän 2 momentti sisältäisi suoraan liikenteenharjoittajan vastuudirektiivin 2 artiklan säännöksen. Kauttakuljetustapauksessa takaisinkuljetusvelvollinen olisi se liikenteenharjoittaja, joka alunperin toi ulkomaalaisen Suomeen kuljetettavaksi edelleen määrämaahan.

Pykälän 3 momentin säännöksen mukaan liikenteenharjoittajalla ei enää olisi takaisinkuljetusvelvollisuutta sen jälkeen, kun rajatarkastusviranomaisen on sallinut ulkomaalaisen maahanpääsyn. Jos viranomaisen ei havaitse puutteita asiakirjoissa, myös liikenteenharjoittajan vastuu katkeaa. Samoin liikenteenharjoittaja ei voi olla takaisinkuljetusvelvollinen tilanteissa, joissa ulkomaalaisella on ollut oikeus tulla maahan, mutta hänen maassa oleskellessaan tulee ilmi peruste käännytämiseen. Poikkeuksena olisi tilanne, jossa ulkomaalainen hakee rajalla maahantulon yhteydessä turvapaikkaa, jolloin kysymys takaisinkuljetusvelvollisuudesta ratkaistaisiin turvapaikkahakemuksen ratkaisemisen jäl-

keen. Turvapaikanhakijaa ei voida käännättää ennen kuin hänen hakemuksensa perusteet on tutkittu.

176 §. *Takaisin kuljettamisen kustannukset.* Takaisin kuljettamisen kustannuksista säädetään ulkomaalaislain 44 §:n 2—4 momentissa, Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja liikenteenharjoittajan vastuudirektiivin 3 artiklassa. Schengenin yleissopimuksessa todetaan, että liikenteenharjoittaja on velvollinen ottamaan ulkomaalaisen viipymättä uudelleen vastuulleen. Lisäksi ulkomaalaislain 44 §:n 3 momentissa säännellään aluksen päällikön, laivanisännän ja laivanselvitysliikkeen yhteisvastuusta kustannusten korvaamisessa, jos ulkomaalainen on jäänyt aluksesta maahan ilman passia, viisumia tai oleskelulupaa. Pykälän 4 momentissa on vastaava säännös ilma-aluksen osalta. Direktiivillä liikenteenharjoittajan vastuu on edelleen täsmennetty. Jos liikenteenharjoittaja ei itse pysty kuljettamaan ulkomaalaista, sen on viipymättä etsittävä keino kuljettaa tämä edelleen ja maksettava edelleen kuljettamisesta aiheutuvat kulut. Jos välitön kuljetus ei ole mahdollista, liikenteenharjoittaja vastaisi paluukustannusten lisäksi ulkomaalaisen oleskelukustannuksista. Oleskelukustannuksia ovat esimerkiksi majoitus- ja ravitsemiskustannukset.

Ehdotetut säännökset on kirjoitettu voimassa olevan ulkomaalaislain pohjalta sisällyttäen säännöksiin liikenteenharjoittajan vastuudirektiivillä säännellyt lisävelvoitteet.

Pykälän 2 momenttia sovellettaisiin käytännössä esimerkiksi tilanteeseen, jossa aluksen matkustaja tai työntekijä on jostain syystä poistettu aluksesta ja jätetty maahan ennen aluksen lähtöä. Aluksen osalta yhteisvastuullisia kustannuksista olisivat laivanisäntä ja tämän käyttämä laivanselvitysliike.

177 §. *Saattajat.* Säännökset olisivat voimassa olevaan lakiin verrattuna uusia. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin poliisiin ja rajatarkastusviranomaisen toimivallasta asettaa tarvittava määrä saattajia, kun ulkomaalainen poistetaan maasta tai hän poistuu itse vapaaehtoisesti. Säännöksen mukaan saattajan voisi poliisiin lisäksi asettaa myös rajatarkastusviranomainen.

Saattajia voitaisiin asettaa, jos liikennevälineen turvallisuus tai maasta poistamisen

täytäntöönpano sitä edellyttäisi. Päätöksen saattajan asettamisesta tekisi viranomainen. Liikenteenharjoittaja voisi pyytää viranomaiselta saattajan asettamista. Saattajan kustannuksista säädettäisiin 178 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan päätökseen saattajan asettamisesta ei saisi erikseen hakea muutosta valittamalla.

178 §. *Saattajan kustannukset.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi liikenteenharjoittajan velvollisuudesta kustantaa tarvittavien saattajien mukanaolosta aiheutuvat kustannukset. Voimassa olevan ulkomaalaislain 44 §:n 2 momentissa liikenteenharjoittajan kustannusvastuu on ulotettu myös ulkomaalaisen saattajan matkasta aiheutuviin kustannuksiin. Käytännössä liikenteenharjoittajan vastuu on rajoittunut vain rajalla tapahtuviin käännättämissiin, vaikka voimassa olevan lain säännöksen sanamuoto mahdollistaisi saattajan kustannusten korvaamisen siinäkin tilanteessa, että ulkomaalainen on oleskellut maassa pitkänkin ajan. Ei kuitenkaan ole perusteltua velvoittaa kuljetusyhtiötä vastaamaan maassa oleskelleen ulkomaalaisen saattajien mukanaolosta aiheutuvista kustannuksista, jos ulkomaalainen on jo päästetty maahan, esimerkiksi jos ulkomaalainen saattaa itsensä kykenemättömäksi huolehtimaan itsestään taloudellisesti ja hänet käännätetään. Samoin jos ulkomaalainen käännätetään rikosperusteella, ei ole kohtuullista, että liikenteenharjoittaja joutuisi kustantamaan tarvittavien saattajien matkakulut.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta 1 momentin pääsääntöön, että saattajan kustannusten korvaaminen rajattaisiin vain rajalla tapahtuvaan käännättämiseen. Poikkeuksena olisivat turvapaikanhakijat, jotka ovat esittäneet turvapaikkapyyntönsä rajalla ja joiden käännätyspäätös tehtäisiin kolmen kuukauden kuluessa. Saattajan paluukustannusten korvaamisvelvollisuus ei koskisi turvapaikanhakijoita, jotka ovat tehneet hakemuksensa sen jälkeen, kun ovat päässeet maahan.

Jos ulkomaalainen käännätetään rajalla, Suomen viranomaisilla ei sinänsä ole velvoitetta lähteä saattamaan ulkomaalaista paluumatkalle, vaan kysymys on lähtökohtaisesti matkustajan ja kuljetusyhtiön välisestä asiasta. Käytännössä saattajan mukanaolo rajalla

tehdyissä käännytystapauksissa on johtunut liikenteenharjoittajan toivomuksesta tilanteessa, jossa on ollut aihetta olettaa, että käännytetty on väkivaltainen tai muuten aiheuttaa häiriötä. Saattajana voi toimia poliisi tai rajavartiolaitoksen virkamies.

Pykälän 3 momentin perusteella saattajan kustannuksista vastaisi liikenteenharjoittaja, jos saatto tapahtuisi 1 tai 2 momentin mukaisesti taikka muutoin liikenteenharjoittajan pyynnöstä. Muussa tapauksessa kustannuksista vastaisi viranomainen.

179 §. *Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu.* Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat perustuslakiansa noudattaen ottamaan käyttöön seuraamuksia sellaisia liikenteenharjoittajia kohtaan, jotka kuljettavat kolmannelta maasta ilma- tai meriteitse niiden alueelle ulkomaalaisia, joilla ei ole sopimuspuolten alueelle pääsemiseksi vaadittavia matkustusasiakirjoja. Pakolaissopimuksen velvoitteet on niin ikään otettava huomioon.

Liikenteenharjoittajan vastuudirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa täsmennetään liikenteenharjoittajaan kohdistuvan seuraamuksen sisältöä. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistukseksi, että liikenteenharjoittajiin kohdistettavat seuraamukset ovat varoittavia, tehokkaita ja oikeasuhteisia. Lisäksi säädetyn seuraamuksen tulisi olla a) enimmäismäärältään vähintään 5 000 euroa kuljetettua henkilöä kohden, b) vähimmäismäärältään vähintään 3 000 euroa kuljetettua henkilöä kohden tai c) kuljetettavien henkilöiden lukumäärästä riippumatta enimmäismäärältään vähintään 500 000 euroa kussakin rikkomistapauksessa. Artiklan 2 kohdassa todetaan, että 1 kohta ei kuitenkaan rajoita jäsenvaltioiden velvoitteita tapauksissa, joissa kolmannen maan kansalainen hakee kansainvälistä suojelua.

Rikoslain 17 luvun 8 §:n 1 momentissa on säännös laittoman maahantulon järjestämisestä, josta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Jos liikenteenharjoittaja on oikeushenkilö, rahallisenä seuraamuksena on yhteisösakko ja jos taas luonnollinen henkilö, sakkorangaistus tuomitaan päiväsakkoina. Rikoslain 9 luvun 5 §:n mukaan yhteisösakko tuomitaan määrämärkin. Alin yhteisösakon rahamäärä on

viisituhatta ja ylin viisi miljoonaa markkaa. Suomen rikoslain säännös täyttää rangaistuksen suuruuden osalta direktiivin c) kohdan edellytykset. Laittoman maahantulon järjestämistä koskeva rikoslain säännös koskee niin kuljetusyhtiöiden laiminlyöntejä matkustusasiakirjojen tarkistamiseksi kuin vakavia rikoksia, kuten ihmisalakuljetusta. Yhteisösakkoa ei käytännössä ole lainkaan käytetty liikenteenharjoittajien laiminlyöntejä koskevana seuraamuksena.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että liikenteenharjoittajalle voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, jos se laiminlyö 173 §:ssä säädetty velvollisuutensa. Seuraamusmaksu koskisi Schengenin ulkorajat ylittävää liikennettä. Seuraamusmaksua ei määrättäisi Schengenin säännösten osapuolten välisessä sisäisessä liikenteessä. Sen sijaan Schengenin sisäisessä liikenteessä voitaisiin soveltaa rikoslain säännöstä laittoman maahantulon järjestämisestä, sikäli kuin tunnusmerkistö täyttyy. Seuraamusmaksu kohdistettaisiin liikenteenharjoittajaan, joka on kuljettanut ulkomaalaisen maahan riippumatta siitä, onko se itse hoitanut vaadittavien matkustusasiakirjojen tarkastamisen vai järjestänyt sen muulla tavalla. Viime kädessä vastuu on kuljettajalla. Koska kysymyksessä olisi hallinnollinen seuraamus, syyllisyyskysymyksen ei tarvitsisi kiinnittää samaa huomiota kuin rikosoikeudellisessa järjestelmässä.

Maksun suuruus olisi 3 000 euroa kuljetettua henkilöä kohden. Kysymyksessä olisi direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukainen vähimmäismäärä. Yhdenmukaistamisen vuoksi ehdotetaan siirryttäväksi Euroopassa yleisesti noudatettavaan käytäntöön, että seuraamus määrätään kuljetettavaa henkilöä kohden. Maksun suuruus olisi kiinteä, joten maksun määräävän viranomaisen ei tarvitsisi sitä erikseen tapauskohtaisesti harmitella.

Pykälän 2 momentissa säänneltäisiin tapauksista, joissa liikenteenharjoittaja voisi vapautua vastuusta eikä maksua määrättäisi. Kysymyksessä olisi niin sanottu ankara vastuu, josta liikenteenharjoittaja voisi momentin 1 kohdan perusteella vapautua osoittamalla, että on täyttänyt velvollisuutensa tarkastaa ulkomaalaiselta vaadittavan matkustusasiakirjan sekä viisumin tai oleskeluluvan. Li-

kenteenharjoittajan vastuuta yksittäistapauksessa ei poistaisi pelkästään se, että liikenteenharjoittaja osoittaa kouluttaneensa tarkastustyötä tekevän henkilöstön ja järjestäneensä tarkastustoiminnan yleiset puitteet asianmukaisesti.

Momentin 2 kohdassa säänneltäisiin tilanteesta, jossa matkustusasiakirja tai vaadittava viisumi tai oleskelulupa on osoittautunut väärennetyksi. Ehdotetun säännöksen mukaan, jotta liikenteenharjoittajalle voitaisiin määrätä seuraamusmaksu, väärennöksen olisi oltava selvästi havaittavissa.

Momentin 4 kohdassa on säännös, joka sallii maksun määräämättä jättämisen, jos olot ovat jostain syystä sellaiset, että maksun määrääminen olisi kohtuutonta. Tapausta voitaisiin soveltaa esimerkiksi tilanteessa, jossa kysymys on liikenteenharjoittajasta, jolla on vähän kokemusta ulkorajat ylittävistä liikenteistä ja olosuhteet ovat olleet sellaiset, ettei seuraamusta ole kohtuullista määrätä.

Ehdotettua hallinnollista seuraamusta sovellettaisiin liikenteenharjoittajan laiminlyönteihin, joita sellaisenaan ei ole katsottava rikolliseksi toiminnaksi. Rikosoikeudellista menettelyä ja seuraamusta käytettäisiin tekoihin, joissa nimenomaan on kysymys rikollisessa tarkoituksessa tehdystä teosta siten kuin laittoman maahantulon järjestämistä koskevassa rikoslain 17 luvun 8 §:ssä säädetään. Liikenteenharjoittajalle ei voitaisi samasta teosta antaa molempia seuraamuksia. Jäljempänä 182 §:n 2 kohdassa säädettäisiin, että liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu olisi poistettava, jos liikenteenharjoittaja tuomitaan rangaistukseen rikoslain 17 luvun 8 §:n nojalla.

180 §. *Liikenteenharjoittajan kuuleminen.* Pykälä sisältäisi säännöksen liikenteenharjoittajan kuulemisesta. Liikenteenharjoittajalle tai hänen edustajalleen olisi ennen seuraamusmaksun määräämistä varattava kirjallisesti tilaisuus tulla kuulluksi asiassa, jotta tämä voisi esimerkiksi osoittaa perusteen maksuvelvollisuudesta vapautumisesta. Selityksen antamiselle annettaisiin vähintään kahden viikon määräaika. Selitys voitaisiin antaa joko kirjallisesti tai suullisesti.

181 §. *Liikenteen harjoittajan seuraamusmaksun määrääminen.* Seuraamusmaksun

määräisi sen rajavartioston tai merivartioston komentaja, apulaiskomentaja taikka raja- tai meritoimiston päällikkö, jonka toimialueella rikkomus on havaittu. Rikkomuksen havaitsemisen tulisi tapahtua rajatarkastuksen yhteydessä.

Ulkorajaliikennettä on myös Suomen eräillä sisämaan lentokentillä, joilla rajatarkastuksen tekee yksinomaan poliisi. Säännöksessä ehdotetaan sen vuoksi myös poliisille toimivaltaa määrätä seuraamusmaksu tilanteissa, joissa poliisi on toiminut rajatarkastusviranomaisena. Seuraamusmaksun määräisi kihlakunnan poliisilaitoksen päällystään kuuluva virkamies.

Jos rajatarkastusviranomaisena olisi toiminut tulliviranomainen, seuraamusmaksun määräisi tullipiirin päällikkö tai tullipiirin valvontayksikön päällikkö.

Seuraamusmaksu on hallinnollinen rikkomusmaksu, joten seuraamusmaksu määrätään pykälän 2 momentin mukaan maksettavaksi valtiolle.

Pykälän 3 momentin mukaan maksupäätös voitaisiin panna valituksesta huolimatta täytäntöön, sillä muuten muutoksenhakua voitaisiin käyttää maksuajan saamiseksi. Valitusviranomainen voisi kuitenkin kieltää täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

Päätökseen seuraamusmaksun määräämisestä saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voisi hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

182 §. *Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun poistaminen.* Liikenteenharjoittajan vastuudirektiivin valmistelun aikana esitettiin ehdotuksia siitä, miten tulisi ottaa huomioon turvapaikanhakijoiden oikeudet määrättäessä seuraamuksia liikenteenharjoittajille. Valmistelussa pohdittiin, voitaisiinko seuraamus jättää määräämättä tai jo määrätty seuraamus peruuttaa tai poistaa, jos ulkomaalainen haki turvapaikkaa tai saisi turvapaikan taikka saisi muuten jäädä maahan. Schengenin yleissopimuksen 26 artiklassa on yleisluonteinen viittaus pakolaissopimuksesta johtuviin velvoitteisiin. Lopulta direktiivin 4 artiklan 2 kohtaan jäi säännös, jonka mukaan seuraamusmaksun määräämistä koskeva 4 artiklan 1 kohta ei kuitenkaan rajoita jäsenvaltion vel-

voitteita tapauksissa, joissa kolmannen maan kansalainen hakee kansainvälistä suojelua.

Pykälässä ehdotetaan, että viranomaisen olisi poistettava jo määrätty seuraamusmaksu, jos ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa pakolaisuuden, suojelun tarpeen tai tilapäisen suojelun perusteella. Kansainvälisen suojelun hakeminen ei vielä olisi peruste maksun poistamiselle.

Jos seuraamusmaksun määräämiseen vaikuttaisi yksinomaan se, että ulkomaalainen esittää turvapaikkapyyntöä, seuraamusmaksun vaikutukset laitonta maahantuloa estävänä tekijänä heikkenisivät merkittävästi. Tällä olisi suoraan vaikutusta liikenteenharjoittajan halukkuuteen ottaa kuljetettavakseen myös sellaisia ulkomaalaisia, jotka haluavat käyttää turvapaikkajärjestelmää hyväkseen. Ulkomaalainen voisi kertoa liikenteenharjoittajalle esittävänsä maahan saapuessaan turvapaikkapyyntöä, jolloin liikenteenharjoittaja voisi ilman seuraamuksia kuljettaa ulkomaalaisen ulkorajan yli Schengen-alueelle. Liikenteenharjoittajan tehtäviin ei myöskään voi kuulua arvioida ulkomaalaisen mahdollista kansainvälisen suojelun tarvetta, eikä liikenteenharjoittajilla olisi edellytyksiäkään niitä arvioida.

Vaikka liikenteenharjoittajalle ei kuulukaan kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen tilanteen ja perusteiden arvioiminen, ehdotetaan kuitenkin liikenteenharjoittajan vapauttamista seuraamusmaksusta niissä tapauksissa, joissa ulkomaalainen saa Suomessa oleskeluluvan pakolaisuuden tai kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella. Kansainvälisen suojelun hakijaksi ilmoittautuminen ei sellaisenaan poista liikenteenharjoittajan velvollisuutta tarkistaa vaadittavien matkustusasiakirjojen ja viisumin olemassaoloa.

Maksu poistettaisiin myös siinä tapauksessa, että liikenteenharjoittaja tuomitaan laitoman maahantulon järjestämisestä. Säännöstä ehdotetaan sen vuoksi, että rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen sanktion kumuloituminen ei ole kohtuullista.

183 §. *Maksuaika.* Seuraamusmaksu olisi maksettava yhden kuukauden kuluessa maksupäätöksen tiedoksi saamisesta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maksun viivästymisen vuoksi perittävistä viivästyskorosta. Viivästyskoron määräytyisi korkolain

(633/1982) 4 §:n 1 momentin mukaisesti. Korkolain muuttamisesta annetun lain (340/2002) voimaantulosäännöksen mukaan korkolain aikaisemman 4 §:n 3 momentin sijaan on noudatettava korkolain 4 §:n 1 momenttia, jos kysymyksessä on velka, josta ei ole sovittu maksettavaksi viivästyskorkoa. Korkolain 4 §:n 1 momentin mukaan velan maksun viivästyessä velallisen on maksettava viivästyneelle määrälle vuotuista viivästyskorkoa, joka on seitsemän prosenttiyksikköä korkeampi kuin kulloinkin voimassa oleva 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko.

184 §. *Täytäntöönpano.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin oikeusrekisterikeskuksen tehtäväksi huolehtia seuraamusmaksun täytäntöönpanosta.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeusrekisterikeskukselle olisi ilmoitettava viranomaisen tai tuomioistuimen päätöksestä, jolla seuraamusmaksua on alennettu tai maksu on poistettu.

Pykälän 3 momentin mukaan oikeusrekisterikeskuksen olisi hakemuksetta palautettava perusteettomasti maksettu seuraamusmaksu.

12 luku. Rangaistussäännökset

185 §. *Ulkomaalaisrikkomus.* Pykälässä säädettäisiin teoista, jotka olisivat rangaistavia ulkomaalaisrikkomuksena. Pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 63 §:ssä olevaa säännöstä sillä lisäyksellä, että ulkomaalaislainsäädännön kannalta oikeudeton elinkeinon harjoittaminen on myös säädetty rangaistavaksi. Pykälän 1 kohdassa oleskelulupa pitää sisällään myös työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan.

186 §. *Työnantajan ulkomaalaisrikkomus.* Nykytilaan verrattuna työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen teonkuvausta laajennettaisiin. Pykälän 1 momentin 1 kohdan nojalla rangaistaisiin työnantajan ulkomaalaisrikkomuksena myös laiminlyönti varmistautua työntekijän oleskeluluvan olemassaolosta. Säännöksen muotoilu on huolimattomuus-sanaa lukuun ottamatta yhtenevä rikoslain 47 luvun 6 a §:n 1 momentissa säädetyn tunnusmerkistön kanssa. Työntekijäoikeudettoman ulkomaisen työvoiman käyttö säädettäisiin rangaistavaksi myös silloin, kun

teko johtuu työnantajan huolimattomuudesta eikä vakavuusasteeltaan yllä täyttämään työntekijän oleskeluluparikoksen tunnusmerkistöä. Työn teettäminen työvoimalla, jolla ei ole vaadittavaa työnteko-oikeutta, olisi rangaistusvastuun piirissä myös silloin, kun teon tahallisuutta ei voida osoittaa. Seuraamus voitaisiin langettaa rangaistussääntömenettelyssä, mikä parantaisi seuraamuksen käytettävyyttä.

Momentin 2 kohta vastaisi asiallisesti voimassa olevaa lakia. Koska työnantaja asemansa takia on perillä ulkomaalaisen työsuhteen ehdoista ja työtehtävistä, väärin ja harhaanjohtavien tietojen antaminen ei voine johtua muusta kuin tahallisuudesta. Siksi teko olisi nykytilaa vastaavasti rangaistava vain tahallisuutena. Oikeudellisesti merkityksellisen kirjallisen tai sähköisen väärän tiedon antaminen viranomaiselle voi täyttää myös rikoslain 16 luvun 8 §:n 1 momentissa väärän todistuksen antaminen viranomaiselle – nimisen rikoksen tunnusmerkistön. Voimassa olevasta laista poiketen tahosta, jolle virheellinen tieto annetaan, käytettäisiin säännöksessä täsmällisyyden vuoksi yksikkömuotoa. Siten virheellisen tiedon antaminen jo yhdelle viranomaiselle, kuten työvoimaviranomaiselle, voisi täyttää työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen tunnusmerkistön.

Momentin 3 kohta olisi nykyiseen ulkomaalaislain säännökseen verrattuna uusi. Rangaistavuus vastaisi työnantajalle säädettyä velvollisuutta toimittaa työvoimaviranomaiselle selvitys työsuhteen ehdoista myös silloin, kun työnantaja palkkaa ulkomaalaisen, joka on työntekoon oikeutettu. Teon rangaistavuus liittyy keskeisesti työntekoon oikeutettujen piiriin laajentamiseen.

Pykälän 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä viitattaisiin 73 §:ssä säädettyyn työnantajan velvollisuuksien ja vastuun kohdentumiseen työnantajan ja toimeksiantajan välillä. Säännös vastaisi asiallisesti nykytilaa. Rangaistusvastuuta ei voitaisi välttää esimerkiksi toimivaltuuksien epäselvyydellä eri yri-tysten välillä tai työnantajaorganisaation sisällä. Jälkimmäinen virke olisi uusi. Viittaus-säännöksellä rikoslain työrikoksia koskeva vastuun kohdentumissäännös ulotettaisiin myös työnantajan ulkomaalaisrikkomukseen. Työnantajan ohella säännöksessä mainittai-

siin myös työnantajan edustaja, jotta kirjoitustapa olisi yhdenmukainen mainitun rikoslain säännöksen kanssa.

187 §. *Työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäminen*. Voimassa olevassa laissa työlupien myöntämisestä pidättäytymisestä on säädetty 64 a §:n 2 momentissa. Ehdotettu säännös vastaisi asiallisesti nykytilaa, mutta erotettaisiin rikkomuspykälästä omaksi säännökseksi. Lisäksi epätasmalliseksi käynyt käsite työviranomaisen muutettaisiin työvoimatoimistoksi. Nykyinen rakenne ”voimäärä - voidaan pidättäytyä” muutettaisiin muotoon ”voi tehdä päätöksen, että ... pidättäytyään”. Sanamuoto olisi nykyistä ehdottomampi. Voimassa oleva passiivimuoto ”on todettu antaneen” täsmennettäisiin muotoon ”joka ... antaa”. Viittaus-säännös 186 §:n 1 momentin 2 kohtaan olisi tarpeen täsmentämäänsä sitä, mistä asioista annettujen virheellisten tai harhaanjohtavien tietojen osalta päätös pidättäytymisestä voitaisiin tehdä.

Edellytyksenä päätöksen tekemiselle olisi, että teko ei ole tuomittava rikoksena. Tällainen rikos voisi olla esimerkiksi työnantajan ulkomaalaisrikkomus tai luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö. Hallintoviranomainen ei siten voisi langettaa lainkäyttöviranomaisen tuomitseman rangaistuksen lisäksi sellaista lisärangaistukseksi katsottavaa seuraamusta, jota lainkäyttöviranomaisen ei rangaistusta mitatessaan voisi ottaa huomioon. Pidättäytymispäätöksen edellytyksenä ei enää olisi teon toistuvuus. Jos teko koskee suhteellisen vähämerkityksisiä tietoja, päätöstä pidättäytymisestä ei kuitenkaan tulisi tehdä. Työvoimatoimiston päätöksestä voisi hakea muutosta 190 §:n nojalla.

Koska työntekijän oleskelulupa yleensä myönnettäisiin yhdelle tai useammalle ammattialalle, säännöksellä olisi käytännössä merkitystä vain päätöksen kohteena olevan työnantajan itsensä hakiessa työntekijän oleskelulupia. Säännös ei estäisi sellaisten ulkomaalaisten, joilla on voimassaoleva työntekijän oleskelulupa tai muu työnteko-oikeus, hakeutumista sellaisen työnantajan palvelukseen, jonka osalta määräys on annettu. Nykyinen säännös on lisäksi tullut vain harvoin sovelletuksi. Tästä huolimatta säännös olisi tarpeen, koska merkittävin ulkomaisen työvoiman väärinkäytöksen vaara koh-

distuu maahan juuri tulleeeseen työvoimaan.

188 §. *Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö.* Voimassa olevan lain 64 a §:ssä viitataan työluparikoksen osalta rikoslakiin. Viittaus rikoslakiin ehdotetaan säilytettäväksi edelleen. Koska ehdotuksen mukaan työlupien sijasta myönnettäisiin työntekijän oleskelulupia, rikoksen nimikettä ulkomaalaislaissa ja rikoslaisissa tulisi muuttaa. Uudeksi nimikkeeksi ehdotetaan luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä. Rikoslain 47 luvun 6 a §:n otsikkoa ja sisältöä on myös muutettava siten, että säännöksen työlupaa koskevat maininnat muutetaan vastaamaan tämän ehdotuksen käsitteistöä.

189 §. *Laittoman maahantulon järjestäminen.* Voimassa olevan lain 64 b §:ssä on laitton maahantulon järjestämisen osalta viitattu rikoslakiin. Viittaus ehdotetaan selkeyden vuoksi säilytettäväksi ulkomaalaislaissa.

13 luku. Oikeusturva

190 §. *Valitus.* Lain muutoksenhakujärjestelmä ehdotetaan säilytettäväksi pääosin ennallaan. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että nyt vallitseva työnjako Helsingin hallinto-oikeuteen ja muihin hallinto-oikeuksiin ohjautuvien asioiden välillä jäisi pääosin nykyiselleen. Helsingin hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluisivat erityisesti turvapaikkamenettelyssä, joko nopeutetussa tai tavallisessa, ratkaistavat asiat. Muutoin tässä laissa tarkoitettuja asioita käsittelevät muutkin hallinto-oikeudet, joiden osalta käsiteltäväksi tulevat asiamäärät saattavat hiukan nousta jos sen johdosta, että toimivaltaisen tuomioistuimen määrittelyä koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkistettavaksi.

Muutoksenhakujärjestelmän merkittävimmät uudistukset liittyisivät jatkomuutoksenhakumahdollisuuksien laajentamiseen nykyisestä valituskiellosta yhtenäiseen valituslupajärjestelmään sekä Ulkomaalaisvirastolle määriteltävään muutoksenhakuoikeuteen valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Lisäksi valituskiellot määriteltäisiin erikseen. Nykyisessä laissa valituskielto määritellään vain ilmaiseamalla valituskelpoiset viranomaispäätökset.

Nykyisen lain tapaan muutoksenhaun kohteena olevat päätökset määriteltäisiin ensi sijassa päätöksen tekijänä olevan viranomaisen kautta. Kirjoitustapa on näin lyhyempi kuin jos valituskelpoiset hallintopäätökset luettelaisiin asialajeittain.

Asiallisesti muutoksenhakua rajoitettaisiin edelleenkin viisumiasioissa. Viisumiasioiden osalta on valmistelussa harkittu, voitaisiinko menettelyyn yhdistää muutoksenhakumenettelyn sijasta erityinen oikaisumenettely, jossa nopeasti voitaisiin korjata tapahtuneita virheitä. Tällaista menettelyä ei kuitenkaan ehdoteta uuteen lakiin. Edustustojen toimintaan sovelletaan joka tapauksessa hallintolakia ja näin ollen myös säännöksiä, jotka mahdollistavat asia-, kirjoitus- ja laskuvirheen korjaamisen.

Valituskiellot esitetään sisällytettäväksi 191 §:ään, joten mikään muukaan edustuston toimivaltaan kuuluva päätös ei voisi olla varsinainen muutoksenhaun kohteena. Näin ollen esimerkiksi edustuston tekemät päätökset erilaisista matkustusasiakirjoista jäävät muutoksenhaun ulkopuolelle.

Pykälän mukaan haettaessa muutosta Ulkomaalaisviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen tai työvoimatoimiston päätökseen noudatetaan hallintolainkäyttölain säännöksiä. Luetteloon ehdotetaan lisättäväksi työvoimatoimistojen tämän lain nojalla tekemät päätökset, joihin voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan ei ole voitu hakea muutosta valittamalla. Työvoimatoimiston päätöksellä, johon voisi hakea muutosta, olisi työvoimaviranomaisen ratkaisua pidättäytyä työntekijän oleskelulupien myöntämisestä (187 §). Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupa ratkaistaan kaksivaiheisesti. Näiltä osin työvoimatoimiston sekä työvoima- ja elinkeinokeskuksen osaratkaisut sisältyvät Ulkomaalaisviraston asiassa tekemään lopulliseen oleskelulupapäätökseen. Sen vuoksi pykälässä ei mainittaisi työvoima- ja elinkeinokeskusta viranomaisena, jonka päätöksestä voi valittaa.

Lisäksi pykälässä mainittaisiin, että tässä tarkoitettu muutoksenhaku ohjautuu hallinto-oikeuteen. Maininta on tarpeen sen vuoksi, että laissa säädettäisiin erikseen Helsingin hallinto-oikeuteen ohjautuvasta muutoksenhausta.

Voimassa olevassa ulkomaalaislain 55 §:ssä poiketaan hallintolainkäyttölain mukaisesta valitusajasta. Mainitun säännöksen mukaan muissa kuin Helsingin hallinto-oikeuteen ohjautuvissa muutoksenhakutilanteissa valitusaika on vain 14 vuorokautta.

Ehdotuksessa esitetään luovuttavaksi tästä poikkeavasta valitusajasta. Tavallista lyhyemmän valitusajan säilyttämiseen ei ole erityistä tarvetta, koska sääntelykokonaisuus huomioon ottaen valittajan itsensä kannalta nopea toiminta on joka tapauksessa tarpeen. Esimerkiksi muuhun kuin kansainväliseen suojeluun liittyvät käännytyspäätökset olisivat edelleenkin välittömästi täytäntöönpanokelpoisia, jollei hallinto-oikeus valituskirjelmän saatuaan toisin pääätä valittajan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan.

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi myös nykyisessä laissa olevasta rajoituksesta, jonka mukaan muutosta päätökseen saa hakea vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Esityksessä eri lupien myöntämis- ja peruuttamisperusteet määriteltäisiin entistä tarkemmin. Käytännön hallintotoiminnassa kysymys on siten pääosin oikeusharkinnalla ratkaistavista päätöksistä. Hallintotuomioistuimen toiminnassa tulee ilman tätä rajoitustakin ratkaistavaksi, onko päätös tehty moitteettomassa hallintomenettelyssä ja onko päätöstä tehtäessä tulkittu oikein lakia ja yleisiä hallintoharkintaa rajoittavia periaatteita.

191 §. *Valituskiellot.* Pykälään ehdotetaan koottavaksi uuden ulkomaalaislain mukaiset valituskiellot. Valituskiellot perustuvat osittain voimassa oleviin rajoituksiin. Valituskielloista, jotka rajoittavat turvaamistoimien osalta asian käsittelyn vireillä ollessa tehtäviä erillisiä muutoksenhakuja, säädetään sen sijaan asianomaisissa lainkohdissa.

Pykälän 1 momentin 1 kohta koskisi eri viranomaisien kaikkia viisumiasioissa tehtyjä päätöksiä. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 23/1998 vp), että viisumiasioiden jättäminen muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle on mahdollista perustuslain kannalta. Perustuslain 21 §:n kannalta kysymys ei ole jonkun oikeudesta, koska suvereenin valtion omaan harkintavaltaan kuuluu, ketkä ulkomaalaiset se päästää alueelleen.

Ehdotetussa laissa edustustot eivät enää tekisi oleskelulupapäätöksiä eivätkä näin muodoin voisi myöskään peruuttaa ennen ulkomaalaisen maahan saapumista hänelle myönnettyä oleskelulupaa. Edustustojen toimivaltaan kuuluvia asioita olisivat lähinnä siten vain viisumiasiat, jotka jäisivät edelleenkin muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolelle.

Valituskielto ei estä sitä, että tuomioistuin kumotessaan käännytyspäätöksen, jossa samassa päätöksessä on tehty viisumia koskeva ratkaisu, esimerkiksi viisumin peruuttaminen, voi tehdä myös viisumia koskevan ratkaisun pääasiaan liitännäisenä ja näin ollen tarvittaessa myös kumota viisumin peruuttamista koskevan päätöksen. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tuomioistuimen toimivallasta käsitellä maasta poistamispäätöksestä tehdyn valituksen yhteydessä valituksenalaiseen päätökseen liitännäisenä kuuluvaa ratkaisua viisumista.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi muutoksenhakukiellosta, joka kohdistuu ulkoasiainministeriön toimivallassa tapahtuvaan päätöksentekoon. Muutoksenhakukiellot koskisivat oleskeluluparatkaisuja, joita ministeriö tekee Suomessa olevien diplomaattisten edustustojen ja lähetettyjen konsulinviraston henkilökunnan ja näiden perheenjäsenten oleskeluluvista. Henkilökunnan ja näiden perheenjäsenten oleskeluedellytykset Suomessa eivät liity vain ulkomaalaislain mukaiseen lupajärjestelmään, vaan tältä osin kysymys on luottamuksellisista suhteista Suomen ja ulkomaiden välillä.

Momentin 3 kohdassa on valituskielto pakolaiskiintiössä myönnettävien oleskelulupien osalta. Kiintiömenettely on luonteeltaan poikkeuksellista menettelyä, joka perustuu poliittiseen päätöksentekoon. Pakolaiskiintiössä Suomeen otettavat henkilöt valitaan yleensä UNHCR:n ehdottamista henkilöistä ulkomailla tapahtuvassa valintamenettelyssä.

Momentin 4 kohdassa säädettäisiin valituskielto muun humanitaarisen maahanmuuton perusteella tehtäviin oleskelulupapäätöksistä. Kysymys on oleskelulupien myöntämisestä erityisissä tapauksissa valtioneuvoston päätöksen perusteella, minkä vuoksi muutoksenhaku ei ole perusteltua.

Momentin 5 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että tilapäisen suojelun perusteella saa-

tu oleskelulupa ei voi olla muutoksenhaun kohteena, vaikkei se olisikaan hakijan alun perin hakema lupa. Säännös on tarpeen oikeuskäytännön ohjaamiseksi. Asiallisesti eriperusteinen lupa ei merkitse juurikaan muutosta hakijan oikeusasemaan. Oikeudenmenetystä hakijalle aiheutuisi lähinnä vain siitä seikasta, että hänelle ei menettelyn alkuvaiheessa myönnettäisi turvapaikkaa, jonka hän mahdollisesti voisi saada tilapäisen suojelun päätymisen jälkeen.

Momentin 6 kohdan mukaan valittaa ei saisi edellä 12 §:n 2 momentissa säädetyn rajanylitysluvan myöntämistä koskevasta päätöksestä. Rajanylitysluvan myöntäminen on poikkeuksellinen toimenpide Jos lupaa ei myönnetä, ulkomaalainen voi pyrkiä maahan rajanylityspaikan kautta. Momentin 7 ja 8 kohdan valituskiellot liittyvät päätöksentekotilanteisiin, joissa viranomaisen tekee päätöksen siitä, että asia raukeaa. Raukeamisratkaisu on sinänsä valituskelpoinen asiaratkaisu hallintolainkäyttölain 5 §:n säännösten perusteella.

Momentin 9 kohdan mukaan valittaa ei myöskään saisi työvoimatoimiston 78 §:n nojalla antamasta ennakkotietoa koskevasta päätöksestä. Halutessaan saattaa työvoimatoimiston harkinnan tuomioistuimen arvioitavaksi ennakkotiedon pyytjä voi tehdä samansisältöisen työntekijän oleskelulupahakemuksen ja hakea muutosta saamaansa päätökseen.

Momentin 10 kohdan mukaan valittaa ei saisi Suomen edustuston päätöksestä, jolla ulkomailla olevalla olevalle ulkomaalaiselle myönnetään hätätapaustuonteisissa tilanteissa enintään yhden kuukauden voimassa oleva muukalaispassi, jotta tämä pääsee takaisin Suomeen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tuomioistuin voi 1 momentin 1 kohdan estämättä maasta poistamisesta tehtyä valitusta käsitellessään ottaa käsiteltäväkseen pääasiaan liitännäisenä kysymyksenä valituksenalaiseen päätökseen sisältyvän viisumia koskevan ratkaisun. Ehdotettu säännös on tarpeen sen vuoksi, että käytännössä hallinto-oikeuksissa on esiintynyt epäselvyyksiä siinä suhteessa, voiko tuomioistuin käsitellessään maasta poistamista koskevasta ratkaisusta tehtyä valitusta käsitellä valitusta myös siltä

osin kuin valituksenalainen päätös sisältää viisumia koskevan ratkaisun.

192 §. *Toimivaltainen hallinto-oikeus.* Pykälässä säädettäisiin siitä, miten toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy eri tilanteissa.

Pykälän 1 momentin mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi niissä asioissa, joissa valituksenalaisen hallintopäätöksen on tehnyt alueellinen viranomaisen siten, että toimivaltainen hallinto-oikeus on se, jonka tuomiopiirissä sijaitsee asianomaisen viranomaisen toimialue tai toimipaikka. Toimivaltan määräytymisperuste vastaa hallintolainkäyttölain 12 §:n 1 momentin mukaista toimivallan määräytymisperustetta. Ulkomaalaisasioissa tämä toimivallan määräytymisperuste soveltuisi poliisin toimivaltaan kuuluihin asioihin sekä niihin asioihin, joissa valituksenalaisen päätöksen tekee rajatarkastusviranomaisen.

Pykälän 1 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan, jos valituksenalaisen hallintopäätöksen tekee viranomaisen, jonka toimialue käsittää koko maan, tällaisen viranomaisen päätöksestä valitetaan siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä asianosainen eli asiassa hakijana tai päätöksen kohteena oleva henkilö asuu. Säännös koskee muutoksenhakua Ulkomaalaisviraston päätöksiin. Säännös poikkeaa hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin mukaisesti määräytyvästä toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta siinä suhteessa, että ratkaisevaa ei ole se seikka, onko valittamaan oikeutetulla henkilöllä kotikuntaa Suomessa.

Pykälän 2 momentissa määritellään toimivaltainen tuomioistuin siinä tapauksessa, että kysymys on perhesiteen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevasta asiasta. Tällaisessa asiassa perustilanne voi olla sellainen, että asiassa on muutoksenhakuun oikeutettuja perheen jäseniä sekä Suomessa että ulkomailla. Jos toimivaltainen tuomioistuin määräytyisi yksinomaan sen mukaan, että asiassa on valittajana ulkomailla asuva henkilö, nämä asiat käsiteltäisiin Helsingin hallinto-oikeudessa hallintolainkäyttölain 12 §:n 3 momentin mukaisesti. Koska asian käsitteilyn kannalta tarkoituksenmukaista kuitenkin on, että asiaa voitaisiin käsitellä Suomessa siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä perheen muu jäsen tai muut jäsenet asuvat,

momentissa säädettäisiin siitä, että toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy sen mukaan, minkä hallinto-oikeuden tuomiopiirissä asuu asiassa mahdollisesti muutoksenhakijana oleva perheen jäsen tai perheenjäsen, jota asiassa olisi muutoin kuultava. Jos tällaiset perheenjäsenet asuvat puolestaan Suomessa eri tuomiokuntien alueella, asia käsiteltäisiin Helsingin hallinto-oikeudessa. Hallituksen esitystä valmisteltaessa ei ole nähty tarpeelliseksi ryhtyä määrittelemään viimeksi mainitussa tapauksessa perusteita, joiden mukaisesti toimivaltaperuste ratkaisi hallinto-oikeuksien välillä. Todennäköisintä on kuitenkin, että perheenjäsenet asuvat joko yhdessä tai lähellä toisiaan.

Valitut rajaukset helpottavat valitusosoituksen laadintaa perhesiteen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevassa asiassa. Ulkomaalaisviraston tiedossa tulee olla asiaa ratkaistaessa, asuvatko Suomessa olevat perheenjäsenet saman tuomiopiirin alueella vaiko ei. Tämän tiedon mukaisesti valitusosoituksessa voidaan yksilöidä toimivaltainen tuomioistuim.

Pykälän 3 momentin säännökset koskevat toimivaltaisen tuomioistuimen määrittämistä työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa koskevissa asioissa. Näissä asioissa valituksenalaiseen hallintopäätökseen sisältyy kaksi päätösosuuutta. Työntekijän oleskeluluvan 75 §:ssä tarkoitetun harkinnan ratkaisee työvoimatoimisto. Muu harkinta oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä kuuluu puolestaan Ulkomaalaisvirastolle. Muutosta työntekijän oleskeluluvan molempiin osuusiin haetaan vasta Ulkomaalaisviraston tehtyä päätöksen. Työntekijän oleskeluluvan osalta muutoksenhakuoikeus on paitsi oleskeluluvan hakijalla myös työnantajalla siltä osin kuin kysymys on työvoimaviranomaisen ratkaisusta. Vastaavalla tavalla elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan osalta ratkaisuun osallistuvat työvoima- ja elinkeinokeskus ja Ulkomaalaisvirasto ja muutosta päätökseen haetaan vasta Ulkomaalaisviraston tehtyä päätöksen.

Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa tulee pääsääntöisesti hakea ulkomailta. Kun myös Suomessa asuva voi olosuhteiden muuttumisen takia hakea tällaista lupaa, momentin ensimmäisessä virkkeessä

säädettäisiin siitä, että tuolloin toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy sen mukaan, missä hakija asuu. Jollei elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan hakija asu Suomessa, toimivaltainen hallinto-oikeus on Helsingin hallinto-oikeus. Työntekijän oleskeluluvan osalta muutoksenhakijana voi asiassa olla myös Suomessa toimiva työnantaja. Momentin viimeisen virkkeen mukaan työntekijän oleskelulupaa koskevassa asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus hakijan asuessa ulkomailla määräytyy sen mukaan, minkä hallinto-oikeuden tuomiopiirissä sijaitse hakemuksessa tarkoitetun työnantajan toimipaikka. Tällaisessa asiassa siis muutoksenhakua käsiteltäisiin siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä sijaitsee työnantajan toimipaikka, vaikka muutoksenhakuoikeutta olisikin käyttänyt vain ulkomailla asuva hakija. Mahdollista on tietysti myös se, että muutoksenhakuoikeuttaan käyttävät sekä työntekijä että työnantaja. Tuolloinkin asia käsiteltäisiin työntekijän toimipaikan mukaan määräytyvässä hallinto-oikeudessa.

Pykälän 4 momentissa todettaisiin, että Helsingin hallinto-oikeus on muutoin toimivaltainen tutkimaan valituksen, kun valituksen tekijä asuu ulkomailla eikä asiaan liity edellä tarkoitettulla tavalla Suomessa asuvaa henkilöä tai työnantajaa.

193 §. *Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi muutoksenhausta, jonka käsittelyyn Helsingin hallinto-oikeus on yksinomaan toimivaltainen ensi asteen tuomioistuim. Voimassa olevaan lakiin verrattuna uutena asiaryhmänä tähän muutoksenhakuun esitetään päätökset, jotka koskevat pakolaisaseman peruuttamista sekä sellaiset matkustusasiakirjojen peruuttamista koskevat päätökset, jotka tehdään kansainvälistä suojelua koskevien päätösten yhteydessä. Ei olisi perusteltua, että pakolaisen matkustusasiakirjaa tai muukalaispassia koskevat päätökset menisivät alueelliseen hallinto-oikeuteen, kun itse pääasia käsiteltäisiin Helsingin hallinto-oikeudessa.

Hakemus turvapaikan tai suojelun tarpeen saamiseksi voidaan nopeutetun menettelyn käyttämistä koskevan 103 §:n säännöksen 1 momentin nojalla jättää tietyissä tapauksissa tutkimatta ja 2 momentin nojalla ratkaista nopeutetussa menettelyssä. Molemmassa ti-

lanteissa muutosta voi hakea Helsingin hallinto-oikeudesta.

Muutoksenhaun keskittämiseen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on edelleen tarvetta. Tämä perustuu asiantuntemuksen ja siten oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseen, mutta myös siihen, että käsittelyn erityispiirteistä voidaan näin parhaiten huolehtia. Viranomaisen selvittämisvelvollisuus kattaa tarvittavan maatiedon hankinnan ja ylläpidon. Tämä tehtävä soveltuu edelleen keskitetysti hoidettavaksi. Lisäksi Helsingin hallinto-oikeuteen saadaan tarvittaessa tulkeja ja kääntäjiä.

Pykälän 2 momentin mukaan Helsingin hallinto-oikeus voisi käsitellä valituksen, joka koskee 103 §:ssä tarkoitettua asiaa yhden tuomarin kokoonpanossa. Vastaava mahdollisuus sisältyy voimassa olevan lain 61 §:n 4 momenttiin.

194 §. *Työnantajan valitusoikeus.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi työnantajan valitusoikeudesta, kun kysymys on työntekijän oleskelulupaa koskevasta päätöksestä. Työnantaja saisi valittaa päätöksestä siltä osin kuin kyse on työvoimaviranomaisen ratkaisusta 75 §:n 1 kohdan mukaisesti edellytyksiin. Työntekijän oleskelulupaa koskeva harkinta on ehdotetussa 75 §:ssä jaettu kahteen osaan, jonka suorittaa kaksi eri viranomaista. Työvoimaviranomainen harkitsee 75 §:n 1 kohdassa säädetty edellytykset ja Ulkomaalaisvirasto tai kihlakunnan poliisilaitos pykälän 2 kohdassa säädetty edellytykset. Valitusoikeus olisi työnantajalla, jonka etua päätös yksittäisen työntekijän oleskeluluvasta koskisi.

195 §. *Ulkomaalaisviraston valitusoikeus.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Ulkomaalaisviraston valitusoikeudesta, kun kysymys on hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Ulkomaalaisviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Koska muutoksenhaku kaikista hallinto-oikeuden päätöksistä olisi valitusluvanvaraista, Ulkomaalaisvirastonkin valitusoikeus edellyttää valitusluvan saamista.

Voimassa olevassa laissa ei ole säännöksiä Ulkomaalaisviraston tai muiden viranomaisten valitusoikeudesta. Viranomaisen valitusoikeus voi sinänsä perustua hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin nojalla siihen, että valitusoikeus on tarpeen viranomaisen val-

vottavana olevan julkisen edun vuoksi. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisella on valitusoikeus myös silloin, kun siitä on erikseen säädetty. Viranomaisella, jolle ei ole valitusoikeutta, ei myöskään yleensä ole oikeutta hakea päätöksen purkua.

Ulkomaalaisasioissa, kuten useimmissa hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistavissa asioissa, ei ole käytössä kaksiasianosaisuutta. Ulkomaalaisvirasto ei siten ole asiaa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä muutoksenhakijana olevan ulkomaalaisen muodollinen vastapuoli, vaikka hallintolainkäyttölain mukaisesti viranomaisen rinnastetaankin useassa suhteessa vastapuoleen. Ulkomaalaisasioissa ei myöskään ole käytössä verotusta vastaavaa julkisen osapuolen asiamiesjärjestelmää.

Ulkomaalaisviraston muutoksenhakuoikeutta voidaan pitää muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden kannalta perusteltuna. Näin estetään 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. Viranomaisen muutoksenhakuoikeus turvaisi, että asiassa voitaisiin antaa oikeisiin toiseikkoihin perustuva lopullinen päätös nopeammin.

Ehdotusta valmisteltaessa on harkittu viranomaisen valitusoikeuden laajuutta rajoitettavaksi siten, että se koskisi vain Helsingin hallinto-oikeuden päätöksiä. Tuolloin Ulkomaalaisviraston valitusoikeus kohdistuisi ulkomaalaislain soveltamisen kannalta merkittävimpiin ratkaisuihin. Laajempaa, kaikkia hallinto-oikeuksien ratkaisuja koskevaa valitusoikeutta, voidaan puolestaan perustella sillä, että näin varmistetaan yhtenäistä soveltamiskäytäntöä eri puolilla maata eri viranomaisissa ja eri hallinto-oikeuksissa. Valmistelussa on päädytty tähän laajempaan vaihtoehtoon. Erityisen asiamiesjärjestelmän kehittämiseen ulkomaalaislaissa tarkoitettu asia määrä on liian pieni.

196 §. *Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.* Pykälässä säädettäisiin muutok-

senhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupanvaraisesti. Valituslupamenettely koskee sekä niitä päätöksiä, joita hallinto-oikeudet tekevät ensimmäisenä tuomioistuinaasteena että niitä päätöksiä, joissa ensimmäisenä tuomioistuinaasteena toimii Helsingin hallinto-oikeus. Kummassakin tapauksessa valituslupa olisi mahdollista saada preudikaattiperusteella tai sen vuoksi, että luvan myöntämiseen on muu painava syy.

Hallintolainkäyttölain 23 §:n 2 momentin mukaisesti asiaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä ei tarvita erillistä valituslupakirjelmää ja muutoksenhakukirjelmää. Hallintolainkäytössä riittää, että valituskirjelmässä ilmoitetaan, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentista puolestaan johtuu, että valituslupanvaraisessa asiassa hallinto-oikeuden päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi erikseen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 23/1998 vp) katsonut, että valituslupajärjestelmää on aiheellista hallintolainkäytössä pitää poikkeuksellisenä järjestelyinä. Valituslupajärjestelmän laajentamiseen tulee valiokunnan mukaan suhtautua tämän vuoksi pidättyvästi. Valiokunta on korostanut, että asian jatkokäsittelyssä tulee selvittää, onko esitettävissä asiallisia syitä sille, että valituslupajärjestelmää voidaan pitää ulkomaalaisasioissa oikeusturvan sekä oikeusturvamenettelyn tehokkuuden kannalta perusteltuna.

Voimassa olevaan lakiin verrattuna esitys merkitsee osittain valituskiellosta luopumista. Kysymys ei siten ole varsinaisesti valituslupajärjestelmän laajentamisesta, vaan mahdollisuudesta saattaa entistä suurempi osa ulkomaalaisasioista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi valituslupamenettelyn kautta.

197 §. *Valituskirjelmän toimittaminen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi valituskirjelmän toimittamisesta. Ehdotetut säännökset vastaavat pääosin voimassa olevan ulkomaalaislain 61 §:n 1 ja 3 momentin säännöksiä eräin tarkistuksin.

Pykälän 1 momentin mukaan pääsääntönä on, että valituskirjelmä on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle. Menettely nopeuttaa asioiden käsittelyä, koska valituk-

senalaisen päätöksen tehneen viranomaisen on tämän jälkeen toimitettava päätöksensä perusteena olevat asiakirjat ja oma lausuntonsa muutoksenhakua käsittelevälle tuomioistuimelle. Hallintolainkäyttölain 26 §:n 2 momentti huomioon ottaen tämän erityissäännöksen vastaisesti hallinto-oikeudelle suoraan toimitettu valitus ei kuitenkaan merkitse valittajan kannalta edunmenetystä. Mainitun säännöksen mukaan valitusta ei tämän menettelyn vuoksi voida jättää tutkimatta. Valitusajan noudattaminen lasketaan pykälän 1 momentin pääsääntöä noudatettaessa valituskirjelmän toimittamisesta viranomaiselle. Jos valituskirjelmä sen sijaan on toimitettu suoraan hallinto-oikeudelle, valitusaika lasketaan valituskirjelmän saapumisesta hallinto-oikeuteen.

Momentissa ehdotetaan säädettäväksi lisäksi, että turvapaikka-asioissa valituskirjelmä voidaan toimittaa suoraan Helsingin hallinto-oikeudelle, joka puolestaan saa päätöksen perusteena olevat asiakirjat Ulkomaalaisvirastolta. Ulkomaalaisvirasto olisi velvollinen toimittamaan valituksesta tiedon saatuaan asiakirjat hallinto-oikeuden käyttöön. Ulkomaalaislain 61 §:n 3 momentin tapaan velvoite koskisi vain asiakirjojen, ei siis samalla myös lausunnon toimittamista hallinto-oikeudelle. Momentin mukaan turvapaikka-asioissa valituskirjelmä voitaisiin toimittaa myös poliisille, mikä vastaa ulkomaalaislain 61 §:n 1 momenttiin sisältyvää säännöstä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta toimittaa ulkomailla valituskirjelmä Suomen edustustolle. Momentissa säädettäisiin myös säilöön otetun ulkomaalaisen mahdollisuudesta toimittaa valituskirjelmä säilöönottotilasta vastaavalle. Ulkomaalaisia säilytetään erityisessä tätä tarkoitusta varten perustetussa säilöönottoyksikössä. Säilöönottoyksiköstä ulkomaalainen voitaisiin tietyin edellytyksin siirtää poliisin tiloihin. Käytännössä valituskirjelmä voitaisiin siis toimittaa joko säilöönottoyksikön toiminnasta vastaavalle tai poliisille.

Momentin mukaan valituskirjelmän vastaanottaneen on huolehdittava valituskirjelmän toimittamisesta valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Samalla valituksen tekemisestä on ilmoitettava hallinto-oikeudelle. Ilmoituksen saatuaan hallinto-

oikeus voi ryhtyä tarvittaviin toimiin asiakirjojen ja mahdollisen lausunnon hankkimiseksi. Momentin säännökset vastaavat pääosin ulkomaalaislain 61 §:n 1 momentin säännöksiä.

198 §. *Valituskirjelmä valituslupa-asiassa.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi valituskirjelmän toimittamisesta silloin, kun hakija hakee valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Pykälän 1 momentin mukaan valituskirjelmä toimitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Hallintolainkäyttölain 23 §:n 2 momentin mukaan asiassa, jossa tarvitaan valituslupa, valituskirjelmässä on myös ilmoitettava, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää. Erillistä valituslupakirjelmää ja valituskirjelmää ei näin ollen tarvita. Valituslupajärjestelmän vuoksi suurin osa mahdollisista jatkovalituksista kohdistuu päätöksiin, jotka ovat pantavissa täytäntöön hallinto-oikeuden päätöksen perusteella. Tämän vuoksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa joudutaan ratkaisemaan merkittävässä määrin tässä asiaryhmässä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevia hakemuksia. Jos valituskirjelmät toimitettaisiin säännömukaisesti päätöksen tehneen viranomaisen kautta, tämä vähentäisi merkittävästi korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia harkita päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämis- tai kieltämisedellytyksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että valituskirjelmä saadaan toimittaa Suomen edustustolle, jos henkilö on jo poistunut Suomesta, minkä lisäksi säilöön otettu ulkomaalainen voisi luonnollisesti toimittaa valituskirjelmänsä myös säilöönottotilasta vastaavalle. Näillä olisi velvollisuus toimittaa valituskirjelmä välittömästi korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Käytännössä asiakirjat voitaisiin toimittaa ensi vaiheessa tuomioistuimen käyttöön esimerkiksi telekopioina, minkä jälkeen alkuperäiset asiakirjat voidaan toimittaa sopivalla muulla tavalla.

199 §. *Täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaiseminen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi eräistä menettelysäännöksistä hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistessa pääasiasta erillisenä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen. Ehdotus vastaa

hallinto-oikeuksien osalta erältä osin täydennettynä ulkomaalaislain 61 §:n 4 momenttia. Viimeksi mainitun momentin mukaan Helsingin hallinto-oikeus voi ratkaista nykyisessä nopeutetussa menettelyssä käsiteltävien turvapaikka-asioiden osalta täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen ilman Ulkomaalaisviraston lausuntoa yhden tuomarin kokoonpanossa. Yhden tuomarin kokoonpanossa voidaan nykyisen säännöksen mukaan myös ratkaista tällaista asiaa koskeva valitus. Momentin mukaan hallinto-oikeuden on käsiteltävä nämä asiat kiireellisesti.

Pykälän 1 momentin mukaan hallinto-oikeus voi ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen yhden tuomarin kokoonpanossa esittelystä. Käytännössä on ilmennyt tarvetta, että hallinto-oikeus voisi yhden tuomarin kokoonpanossa käyttää esittelijää, jolloin ratkaisu tehtäisiin esittelystä. Näin nopeutettaisiin asian käsittelyä. Aikaisempaa sääntelyä täydentäen ehdotetaan lisäksi säädettäväksi siitä, että hallinto-oikeus voi yhden jäsenen kokoonpanossaan tehdä päätöksensä ilman valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen toimittamia asiakirjoja, jos asia voidaan ratkaista valituskirjelmän perusteella tai muutoin. Asian ratkaiseminen ilman asiakirjoja edellyttää, että ratkaisun tekemiseksi tarpeelliset seikat käyvät ilmi tuomioistuimen käytössä olevasta valituskirjelmästä tai muusta aineistosta.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan uutena säännöksenä säädettäväksi siitä, että hallinto-oikeuden päätökseen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevassa asiassa ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhaku olisi tältä osin mahdollista vasta itse pääasian yhteydessä valitusluvanvaraisesti. Ehdotettu säännös on tarpeen asioiden käsittelyn jouduttamiseksi. Erillinen muutoksenhaku, joka ilman erityissäännöstä olisi mahdollista suoraan hallintolainkäyttölain nojalla, merkitsisi sitä, että asia on vireillä kahdessa eri tuomioistuimessa. Täytäntöönpanoa koskevan asian käsittely edellyttäisi useimmiten asiakirjojen toimittamista hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jotta korkein hallinto-oikeus voisi nopeasti ratkaista tehdyn pelkästään täytän-

töönpanoa koskevan valituksen.

Pykälän 3 momentissa ehdotettaisiin lisäksi säädettäväksi korkeimman hallinto-oikeuden osalta yhden tuomarin kokoonpanosta. Koska korkein hallinto-oikeus muutoin ratkaisee asiat esittelystä jäsenten toimimatta esittelijöinä, ehdotetaan, että vastaavassa yhden tuomarin kokoonpanossa päätöksenteko tapahtuisi kuitenkin esittelystä. Korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosta valituslu-pa-asian käsittelyssä säädetään muutoin erikseen. Korkein hallinto-oikeus on valituslupa-asioissa päätösvaltainen kolmen jäsenen kokoonpanossa, mikä ei kuitenkaan estä käyttä-mästä normaalia viiden jäsenen kokoonpa-noa. Koska yhden tuomarin kokoonpano on vähimmäiskokoonpano, korkeimmassa hal-linto-oikeudessa voitaisiin käyttää hallinto-oikeuden tavoin myös normaalia päätös-ko-oonpanoa.

200 §. *Täytäntöönpanokelpoisuus.* Pykä-lässä ehdotetaan uutena säännöksenä säädet-täväksi maasta poistamista koskevien päätös-ten täytäntöönpanokelpoisuudesta. Voimassa olevassa lain 62 §:ssä on ainoastaan säännös eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuu-desta.

Pykälän 1 momentin mukaan maasta pois-tamista koskevaa päätöstä ei saisi panna täy-täntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Valituslupan hakeminen korkeimmalta hal-linto-oikeudelta ei kuitenkaan estäisi päätök-sen täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus antaisi päätöstä täytäntöönpanon kiel-tämisestä tai keskeyttämisestä. Käännyttä-mispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta säädettäisiin erikseen tätä pykälää seuraavas-a 201 §:ssä.

Voimassa olevan lain 62 §:n 3 momentin mukaan valituslupan hakeminen hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee turvapai-kanhakijan käännyttämistä, ei lykkää päätök-sen täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että valituslupan hakeminen korkeimmalta oikeudelta ei mis-sään tilanteessa lykkäisi päätöksen täytän-töönpanoa. Säännös olisi yhdenmukainen kaikissa maasta poistamismenettelyissä. Tä-mä merkitsisi sitä, että päätös maasta karkot-tamisesta voitaisiin myös panna täytäntöön

hallinto-oikeuden hylättyä valituksen. Kor-kein hallinto-oikeus voisi edelleen kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon ennen kuin se on käsitelty valituslupahakemuksen.

Maasta karkottamista koskevaa päätöstä ei voisi missään tilanteessa panna täytäntöön ennen kuin Ulkomaalaisviraston päätös on saanut lainvoiman. Päätös saisi lainvoiman valitusajan umpeuduttua tai hallinto-oikeuden ratkaistua päätöksestä tehdyn vali-tuksen.

Perustuslain 9 §:n 4 momentti ja edellä eh-dotettu 147 § sisältävät säännöksen yleisestä palautuskiellosta. Yleisten palautuskieltojen on tulkittava koskevan myös maasta poista-mista täytäntöön panevaa viranomaista. Py-kälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi uusi säännös, joka muistuttaa maasta poista-mista täytäntöön panevaa viranomaista pa-lautuskiellon soveltamisesta. Säännöksen pe-rusteella täytäntöönpanoa suorittava poliisi voisi kehottaa asianomaista hakemaan uudes-taan kansainvälistä suojelua, jos siihen on ilmennyt tarvetta esimerkiksi maasta poistet-tavan esittämän perusteella. Tämän jälkeen Ulkomaalaisvirasto selvittäisi asiaa.

201 §. *Käännyttämispäätösten täytäntöön-pano.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi käännyttämispäätösten täytäntöönpanosta. Eräiden päätösten täytäntöönpanosta sääde-tään nykyisen ulkomaalaislain 62 §:ssä. Säännös on viimeksi uudistettu 10 päivänä heinäkuuta 2000 voimaan tulleella lailla. Voimassa olevaan lakiin verrattuna ei ehdo-teta tehtäväksi muutoksia, vaikka säännökset kirjoitetaankin uudella tavalla.

Pykälän 1 momentissa olisi sisällöltään vastaava säännös kuin voimassa olevan lain 62 §:n 1 momentissa. Päätös käännyttä-misestä voitaisiin panna täytäntöön muutoksen-hausta huolimatta. Tätä säännöstä sovellettaisiin kokonaisuudessaan rajatarkastusviran-omaisen tai poliisin tekemiin käännyttämis-päätöksiin sekä Ulkomaalaisviraston päätök-siin siltä osin kuin kysymyksessä ei ole kan-sainvälistä suojelua hakevan käännyttäminen. Poikkeuksena pääsääntöön olisi Ulkomaal-aisviraston päätös kansainvälistä suojelua hakevan käännyttämisestä tietyissä tapauk-sissa. Jos hakemus käsitellään tavallisessa menettelyssä, käännyttämis päätös voidaan panna täytäntöön vasta sen jälkeen, kun Hel-

singin hallinto-oikeus on ratkaissut valituksen. Jos hakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä, täytäntöönpanoa koskevat eri säännökset, joista säädetään pykälän 2 ja 3 momentissa.

Pykälän 2 momentin mukaan käännättäminen välittömästi Ulkomaalaisviraston päätöksen jälkeen olisi mahdollista kahdessa tapauksessa. Ensinnäkin välitön täytäntöönpano olisi mahdollinen, jos kysymys olisi vastuuvaltion määrittämisestä annettua neuvoston asetusta soveltavasta valtiosta tulevan turvapaikanhakijan käännättämisestä tai toiseksi sellaisen ulkomaalaisen käännättämisestä, joka on tehnyt 103 §:n mukaisen uusintahakemuksen ja hänet on päätetty käännättää. Vastaavansisältöinen säännös on voimassa olevan lain 62 §:n 2 momentissa. Nykykäytäntö uusintahakemusten osalta selvenisi siltä osin, että säännös edellyttää, että uusintahakemuksen jälkeen tehdyn hylkäävän päätöksen yhteydessä aina tehtäisiin myös uusi käännätyspäätös. Tämä on oikeusvarmuuden ja selkeyden vuoksi tärkeä muutos, josta ei aiheudu lisää työtä tai kustannuksia. Muutos edistäisi lain yhtenäistä soveltamista näissä tilanteissa.

Pykälän 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpano olisi mahdollista aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi. Ennen täytäntöönpanoa on varmistauduttava siitä, että edellä mainittuun määräaikaan on sisällynyt vähintään viisi arkipäivää. Pykälää sovellettaisiin käännättämispäätökseen, joka koskee turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tullutta ulkomaalaista tai ulkomaalaista, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi. Vastaavansisältöinen säännös on voimassa olevan lain 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 valitusviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Vallitsevan

käytännön mukaan käännättämispäätökset täytäntöön paneva poliisi on yleensä odottanut kieltopäätöksen käsittelyyn tuomioistuimessa kuluvan ajan ennen kuin se on pannut päätöksen täytäntöön.

Pykälän 2 ja 3 momentti sisältävät ne tilanteet, joissa turvapaikanhakijan käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano on mahdollista muutoksenhaun estämättä. Säännöksiin sisältyy sanamuoto "jollei hallinto-oikeus toisin määrää". Ehdotettu sanamuoto tarkoittaa myös sitä, että jos tuomioistuin ilmoittaa täytäntöönpanoviranomaiselle, että täytäntöönpanotoimiin ei ole suotavaa ryhtyä ennen tuomioistuimen ratkaisua täytäntöönpanon keskeyttämisestä, viranomaisella olisi velvollisuus pidättäytyä täytäntöönpanosta. Hallintovaliokunta on 13 päivänä kesäkuuta 2000 antamassaan mietinnössä (HaVM 13/2000 vp) korostanut, ettei sanamuoto "jollei valitusviranomainen toisin määrää" merkitse sitä, että tuomioistuimelle esitetty pyyntö täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä sinänsä estäisi täytäntöönpanon.

202 §. *Suostumus täytäntöönpanoon.* Pykälä sisältäisi voimassa olevan lain 62 §:n 4 momenttia vastaavan säännöksen käännättämistä ja maasta karkottamista koskevan Ulkomaalaisviraston päätöksen täytäntöönpanosta ulkomaalaisen suostumuksella ennen päätöksen lainvoimaisuutta.

14 luku. Erinäiset säännökset

203 §. *Tulkitseminen ja kääntäminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevan lain 68 §:ää vastaavasti viranomaisen tulkitsemisvelvoitteesta. Uudessa laissa tulkitsemisvelvoite laajennettaisiin vaihtoehtoisesti koskemaan viranomaisen kääntämisvelvoitetta. Valinta velvoitteen toteuttamistavan osalta jäisi kokonaisuudessaan viranomaisen harkintaan. Harkinnassa tulisi ottaa huomioon ennen kaikkea se, miten asian käsittelyssä turvataan perustuslain 21 §:n mukaisesti asianmukainen käsittely. Uudessakaan laissa lähtökohtana ei siten olisi ehdoton kääntämisvelvoite tai velvoite käyttää tulkkiä. Tulkittamisen voisi suorittaa muukin kuin tulkin tutkinnon tai vastaavat kelpoisuusvaatimukset muutoin täyttävä henkilö.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranomaisen velvoitteesta huolehtia tulkitsemisesta tai kääntämisestä niissä tilanteissa, joissa ulkomaalainen ei osaa uuden kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi muutoin tulla ymmärretyksi. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa käytetään viimeksi mainitussa yhteydessä ilmaisua ”aisti- tai puhevika”, jota käytetään myös hallintomenettelylaissa. Hallintolain 26 §:n 1 momentin 2 kohdassa käytetään ilmaisuja vammaisuus ja sairaus, joita ehdotetaan käytettäväksi tässäkin yhteydessä. Ehdotettu muutos on lähinnä kielellinen.

Momentin 1—3 kohdassa lueteltaisiin tarkemmin asiaryhmät, joissa viranomaisella on edellä tarkoitettu tulkitsemis- tai kääntämisvelvoite. Momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen velvoite koskisi ensinnäkin turvapaikkamenettelyssä käsiteltäviä asioita. Lakiuudituksen mukaan turvapaikkamenettelyssä tutkittaisiin niin turvapaikkahakemukset kuin myös oleskeluluvan saantia suojelun tarpeen perusteella tarkoittavat hakemukset. Voimassa olevaan lakiin verrattuna viranomaisen velvoite olisi laajempi, koska nyt laissa säädetään viranomaisen tulkitsemisvelvoitteesta nimenomaisesti vain turvapaikka-asioissa. Toisaalta voimassa olevan lain mukaan viranomaisella on velvoite huolehtia tulkitsemisestä erityisesti syystä myös muissa asioissa.

Momentin 2 kohdan mukaan viranomaisella olisi velvoite huolehtia tulkitsemisestä tai vaihtoehtoisesti kääntämisestä myös silloin, kun viranomaisen käsiteltävänä on ulkomaalaisen käännättämistä tai maasta karkottamista koskeva asia. Koska maasta poistamista koskeviin päätöksiin liittyy erityisiä oikeus-suojatarpeita esimerkiksi perhe-elämän suojaamiseksi, on asianmukaista, että tämä asiaryhmä näkyy uudesta laista. Ero voimassa olevaan lakiin ei kuitenkaan ole käytännössä suuri. Voimassa olevan lain mukaan viranomaisella on joka tapauksessa ollut tulkitsemisvelvoite kaikissa niissä asiaryhmissä, jotka voivat tulla vireille viranomaisen aloitteesta.

Momentin 3 kohdan mukaan tulkitsemis- ja sen vaihtoehtona kääntämisvelvoite koskisi

muitakin sellaisia asioita, jotka voivat tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Käytännössä nämä päätökset koskisivat erilaisten lupien peruuttamista ja raukeamista.

Pykälän 1 momentti ei estäisi viranomaista huolehtimasta tulkitsemisestä ja kääntämisestä muussakin kuin säännöksessä tarkoitettussa asiassa. Selvyyden vuoksi 2 momenttiin ehdotetaan kuitenkin otettavaksi säännös, jonka mukaan viranomaisen voisi asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi huolehtia tulkitsemisestä ja kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa asiassa.

Asianosaisen aloitteesta vireille tulleissa asioissa on asetettava lähtökohdaksi, että asianosainen huolehtii tulkitsemisestä ja kääntämisestä itse omalla kustannuksellaan. Tulkitsemisestä ja kääntämisestä huolehtiminen edellyttää aina tapauskohtaista arviointia.

Vastaavansisältöinen säännös sisältyy 1 päivänä tammikuuta 2004 voimaan tulevan hallintolain 26 §:n 3 momenttiin. Kyseistä lainmuutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan tulkitsemisen ja kääntämisen tarvetta on arvioitava etenkin asiaan liittyvän julkisen edun kannalta. Asianosaisaloitteisessa asiassa maksuttoman tulkitsemis- ja käännösavun saamisen merkitys korostuu esityksen mukaan, kun kysymys on perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyistä oikeudesta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Ulkomaalaisasioissa ihmisoikeussopimusten suojamekanismien toteutumiseksi voi tietyissä tapauksissa olla perusteltua, että viranomaisen vastaa poikkeuksellisesti tulkkaus- ja käännöskustannuksista hakijan vireille saattamisessa, muissakin kuin turvapaikka-asioissa. Tällainen asia voi olla esimerkiksi perhesideoleskelulupa-asia, jos tulkin käyttämisestä aiheutuvat välttämättömät kustannukset muodostuvat hakijan tai perheenkojoajan olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomiksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yleisluontoisena viittaussäännöksenä hallintolainkäyttölakiin hallintotuomioistuimen velvollisuudesta huolehtia tulkitsemisestä tai kääntämisestä. Viittaus tarkoittaa erityisesti hallintolainkäyttölain 77 §:ää, joka koskee sekä tulkitsemisestä että kääntämisestä.

Edellä mainitun pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos henkilö ei osaa viranomaisessa kielilain mukaan käytettävää kieltä tai aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi. Velvoite koskee näillä edellytyksin sellaista asiaa, jonka aikaisemmassa käsittelyvaiheessa sitä käsitelleen viranomaisen on tullut huolehtia tulkitsemisesta tai kääntämisestä hallintomenettelylain 22 §:n 1 momentin tai muun säännöksen nojalla. Ulkomaalaislain mukaisissa asioissa merkitystä on myös hallintolainkäyttölain 77 §:n 1 momentin 3 kohdan säännöksellä, jonka mukaan tulkitsemista tai kääntämistä koskeva tuomioistuimen velvoite koskee asioita, joissa henkilöä kuullaan suullisesti. Hallintolainkäyttölain 77 §:n 2 momentissa on lisäksi hallintomenettelylakia vastaava säännös siitä, että erityisestä syystä viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin asiassa. Vuoden 2004 alusta voimaan tulevalla lailla hallintolainkäyttölain 77 § on muutettu vastaamaan hallintolakia.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan uutena säännöksenä säädettäväksi siitä, että viranomaisella, joko hallintoviranomaisella tai hallintotuomioistuimella, ei ole velvoitetta huolehtia asiaan vaikuttamattoman aineiston tulkitsemisesta tai kääntämisestä. Käytännössä säännös koskisi kahdensuuntaisia soveltamistilanteita, eli ensinnäkin tilanteita, joissa ulkomaalainen toimittaa vieraskielistä aineistoa hallintoviranomaiselle tai hallintotuomioistuimelle. Toiseksi säännös tulisi sovellettavaksi myös niissä tilanteissa, joissa hallintoviranomainen tai hallintotuomioistuin hankkii laissa säädetyin selvittämisvelvollisuutensa puitteissa asiaan selvitystä.

Hallintomenettelyssä pääsääntönä on asianosaisen kuuleminen kaikesta asiaan vaikuttavasta aineistosta ennen päätöksen tekemistä. Hallintolainkäytössä samaa pääsääntöä ilmentää hallintolainkäyttölain 34 §:n 1 momentti. Ehdotettu uusi säännös olisi näiden pääsääntöjen mukainen, sillä kuulemisvelvoitteet eivät kohdistu asiaan vaikuttamattomaan aineistoon. Ratkaisun siitä, onko kyseessä asiaan vaikuttava aineisto, tekee asiaa käsittelevä viranomainen.

Kuulemisvelvoitteita koskevassa kansallisessa ja kansainvälisessä oikeuskäytännössä

korostetaan samalla sitä, että asianosaiselle on varattava mahdollisuus arvioida aineiston vaikuttavuutta omalta kannaltaan. Asianosaisen tietoon tulee siten esimerkiksi muutoksenhakuvaiheessa saattaa asiaa aikaisemmin käsitelleen viranomaisen lausunto, jossa viranomainen ottamatta esiin varsinaisesti uusia perusteita toistaa kantanaan, ettei edellytyksiä aikaisemman kielteisen päätöksen muuttamiseen ole esitetty.

Asianosaisen hallintoviranomaiselle tai tuomioistuimelle toimittamaan aineistoon tulee tutustua viranomaisen tai tuomioistuimen selvittämisvelvoitteiden puitteissa. Hallintoviranomaisen osalta selvittämisvelvoitteesta säädetään yleisesti tällä hetkellä hallintomenettelylain 17 §:ssä ja hallintotuomioistuinten osalta hallintolainkäyttölain 33 §:ssä. Vasta yleensä aineistoon tutustuminen jälkeen viranomaisella on mahdollisuus päättää, mikä merkitys tälle selvitykselle asiaa käsiteltäessä on annettava. Uudella säännöksellä ei siten ole tarkoitus vähentää viranomaisen selvittämisvelvoitteiden merkitystä. Esimerkiksi se seikka, että kirjallista aineistoa toimitetaan runsaasti viranomaiselle, ei sellaisenaan oikeuta viranomaista jättämään aineistoa kääntämättä tai tulkitsematta.

Selvittämisvelvoitteidensa puitteissa viranomaisten tulisikin pyrkiä ensisijaisesti toimimaan niin, että asianosaista pyydetään täsmentämään laajasta aineistosta ne kohdat, jotka erityisesti liittyvät hänen asiaansa. Jos täsmentämisspyyntöön saatu vastaus osoittaa, ettei aineistolla ole merkitystä asian käsitelyssä, vasta tämän jälkeen viranomainen voisi päättää jättää aineiston osaksi tai kokonaan kääntämättä tai tulkitsematta.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi päätöksen tulkitsemisesta tai kääntämisestä. Voimassa olevassa lainsäädännössä säännös päätöksen tulkitsemisesta asianosaisen äidinkielelle tai kielelle, jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän, on asetustasoinen. Perustuslain 21 §:n vaatimukset huomioon ottaen esityksessä ehdotetaan, että päätöksen tulkitsemista tai kääntämisestä koskeva sääntely nostettaisiin lakitasolle.

Sisällöllisesti ehdotettu momentti vastaisi ulkomaalaisasetuksen 31 §:n säännöksiä. Säännöksen sanamuotoa ehdotetaan tosin

muutettavaksi siten, että tulkittaessa tai käännettäessä päätöstä muulle kuin asianosaisen äidinkielelle vaihtoehtona olisi kieli, jota asianosaisen voidaan olettaa ymmärtävän. Nykyisessä sääntelyssä kohtuusarviointi liittyy oletukseen kielen ymmärtämisestä, ei siis kielen ymmärtämisen asteeseen tai määrään. Rajalla tapahtuvassa tulkitsemisessa voitaisiin apuna käyttää valmiita eri kielillä olevia lomakkeita. Tulkitseminen voisi tapahtua myös puhelimen välityksellä.

204 §. *Tiedoksiantotavat.* Uudessa ulkomaalaislaissa ehdotetaan säädettäväksi nykyistä tarkemmin päätösten tiedoksiannosta. Lain mukaan päätökset voitaisiin antaa jatkossa tiedoksi pääosin kolmessa menettelyssä, joita kutsuttaisiin tavalliseksi tiedoksiannoksi, todisteelliseksi tiedoksiannoksi ja yleistiedoksiannoksi. Lisäksi pykälässä säädettäisiin, että tiedoksiantoon sovelletaan muutoin hallintolakia, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Uusi vuoden 2004 alusta voimaan tuleva hallintolaki sisältää yleiset säännökset tiedoksiannosta ja tiedoksiannosta noudatettavasta menettelystä. Tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki kumotaan. Tämän lakiehdotuksen tiedoksiantotapoja koskevat säännökset on muotoiltu ottaen huomioon hallintolain säännökset tiedoksiannon toimittamisesta. Hallintolain mukaisesti pääasialliseksi tiedoksiantotavaksi ehdotetaan säädettäväksi tiedoksianto tavallisena kirjeenä. Tätä tiedoksiantotapaa käytetään nykyisin yleisesti jo kaikissa kunnallisasioissa sekä sosiaalihoitolain (710/1982) mukaisten päätösten tiedoksiannossa.

Pykälän 1 momentin mukaan tämän lain nojalla tehtyjen päätösten tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona taikka yleistiedoksiantona siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään. Momentin mukaan viranomaisten päätösten tiedoksiantoon sovelletaan muutoin hallintolakia, jollei tässä laissa toisin säädetä. Hallintotuomioistuinten päätösten tiedoksiantoon sovellettaisiin kuitenkin ulkomaalaislain mukaisissa asioissa hallintolainkäyttölain 55 §:ää. Hallintotuomioistuinten päätösten tiedoksiannosta ehdotetaan säädettäväksi pykälän 2 momentissa. Viranomaisten ja tuomioistuinten päätösten ja muiden asiakirjojen sähköisestä

asioinnista säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetussa laissa (13/2003), jota koskeva viittaussäännös ehdotetaan otettavaksi pykälän 3 momentiksi.

Vuoden 2004 alusta voimaan tulevan hallintolainkäyttölain 55 §:n mukaan päätös, jonka tiedoksiannosta alkaa kulua valitusaika tai muu asianosaisen oikeuteen vaikuttava määräaika, annetaan tiedoksi todisteellisesti siten kuin hallintolain 60 §:ssä säädetään. Tuomioistuimien voi käyttää todisteellista tiedoksiantotapaa myös muulloin, jos se on tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Hallintolainkäyttölain 55 §:ssä rajoitetaan myös yleistiedoksiannon toimittamista suhteessa viranomaisten käytettävissä oleviin tiedoksiantotapoihin. Hallintolainkäyttölain 55 §:n 2 momentin mukaan asiakirja voidaan antaa tiedoksi yleistiedoksiantona vain, jos tiedoksiantoa ei muulla tavalla voida toimittaa. Muutoin asian käsittelyyn tuomioistuimissa liittyvät asiakirjat ja tuomioistuimen päätöskäytännön voidaan antaa tiedoksi viime kädessä yleistiedoksiantona hallintolain mukaista menettelyä noudattaen.

Hallintolain mukaisia erityistiedoksiantotapoja ovat saantitodistusmenettely, haastetiedoksianto sekä asiakirjan luovuttaminen asianomaiselle tai tämän lähetille kirjallista todistusta vastaan. Lain mukaan myös siinä säädetty yleistiedoksianto voi eräissä tapauksissa toimia erityistiedoksiantona. Viimeksi mainittu on mahdollista käyttää muun ohella silloin, kun asianomainen piileskelee tai välttelee tiedoksiantoa taikka jos asianomaisen asuin- tai oleskelupaikkaa ei tiedetä.

Ulkomaalaislain mukaisissa asioissa valtaosassa asioita ainoa ensi asteen muutoksenhakuun oikeutettu taho on hakija itse. Muutoksenhakuun oikeutettuja on sen sijaan enemmän perheen yhdistämistä koskevissa lupa-asioissa, jos päätös hakijan (perheenkokoajan) tai muun perheenjäsenen hakemukseen on hylkäävä. Koska päätös on annettava tiedoksi kaikille muutoksenhakuun oikeutetuille perheenjäsenille, jotka yleensä vielä oleskelevat ainakin kahdessa eri maassa, merkitsee tämä, että asiassa valitusajat saattavat alkaa eri aikoina.

Tähän ongelmaan on vaikea löytää lainsäädäntöratkaisua, koska sääntelymallit, joissa kaikkien perheen yhdistämisen kohteina ole-

vien henkilöiden katsottaisiin saaneen tiedon päätöksestä samanaikaisesti edellyttäisi, että merkitystä tulisi antaa lähinnä perheen Suomessa olevan perheenjäsenen tiedoksisaannin ajankohdalle ja että tämän perheenjäsenen tulisi sitten huolehtia tiedon kulusta muille valittamaan oikeutetuille perheenjäsenille. Koska tiedoksianto valituskelteisestä ratkaisusta on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi välttämätön välivaihe, tätä vaihetta ei voida uskoa muutoksenhakijan itsensä vastuulle vaan tiedoksianto tulee toimittaa viranomaisaloitteisesti. Tuomioistuimen on asian käsittelyssä otettava huomioon mahdollisuus, että päätöstä ei ole kenties vielä saatu annettua tiedoksi kaikille asianosaisille.

205 §. *Tiedoksianto Suomessa.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi selvyiden vuoksi eri pykälät sellaisesta tiedoksiannosta, joka tapahtuu Suomessa, ja sellaisesta, jossa päätöksen vastaanottaja on ulkomailla. Tiedoksianto Suomessa toimitettaisiin ehdotetun pykälän mukaan joko kirjetiedoksiantona (1 momentti), saantitodistusmenettelyssä tai luovuttamalla päätös viranomaisessa asianomaiselle (2 momentti), haastetiedoksiantona (3 momentti) tai sijaistiedoksiantona (4 momentti).

Pykälän 1 momentin mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan kirjeellä vastaanottajalle, jos kysymyksessä on hakijalle myönteinen päätös. Tällaisesta päätöksestä toimitettaisiin tieto Ulkomaalaisvirastolle samalla tavoin kirjeitse. Hakijan osalta päätöksen katsottaisiin tulleen tietoon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Ulkomaalaisviraston osalta noudatettaisiin taas yleistä viranomaisten tiedonsaamista koskevaa sääntelyä, eli Ulkomaalaisviraston katsottaisiin saaneen päätöksestä tiedon kirjeen saapumispäivänä. Viranomaisessa saapuneet kirjeet on merkittävä diaariin tai muulla tavoin rekisteröitävä, joten saapumisajankohta, joka samalla määrittää valitusajan alkamisajankohdan, ei jääne missään oloissa viranomaiselle epäselväksi.

Ehdotetun 203 §:n mukaan asianosaisella olisi oikeus saada tieto päätöksestä äidinkielellään tai kielellä, jota hänen voidaan olettaa ymmärtävän. Ehdotus ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että myönteinen päätös, joka voitaisiin lähettää tavallisella kirjeellä, olisi koko-

naisuudessaan käännettävä vastaanottajalle. Myönteisen päätöksen mukaan voisi esimerkiksi laittaa mukaan hakijan ymmärtämällä kielellä lyhyen paperin, jossa kerrottaisiin päätöksen keskeiset kohdat, kuten myönnetty lupa ja sen pituus.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi päätöksen tiedoksiannosta muissa tapauksissa. Momentin mukaan tiedoksianto toimitettaisiin postitse saantitodistusmenettelyä käyttäen tai siten, että päätös luovutetaan viranomaisessa hakijalle tai tämän edustajalle. Selkeyden vuoksi ehdotetaan lisäksi säädettäväksi siitä, millaisen todistuksen päätöksen luovuttavan viranomaisen on annettava tiedoksisaannin kohteelle tai tämän edustajalle. Vastaava menettely on mahdollinen myös hallintotuomioistuimen päätöksen tiedoksi antamisessa, mutta sen osalta perussäännökset ovat hallintolainkäyttölain 55 § ja hallintolain 60 §.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin haastetiedoksiannon toimittamisesta. Momentin mukaan haastetiedoksiannon ulkomaalaislain mukaisissa asioissa toimittaisi poliisi tai rajavartiomies. Käytännössä haastetiedoksiannosta jouduttaneen käyttämään tapauksissa, joissa ulkomaalainen välttelee tiedoksiannon toimittamista muulla tavoin. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto olisi asioiden luonteen vuoksi kuitenkin aina toimitettava haastetiedoksiantona. Muutoin viranomainen harkitsi haastetiedoksiannon tarpeellisuuden hallintolain 60 §:n 3 momenttia vastaavalla tavalla. Hallintolain 60 §:n 3 momentin säännökset täydentävät muutoin haastetiedoksiannon toimittamista koskevaa sääntelyä. Viimeksi mainitun momentin mukaisesti haastetiedoksiannon toimittamiseen sovelletaan soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren 11 luvun säännöksiä. Haastetiedoksiannon toimittajan esteellisyyteen sovelletaan kuitenkin hallintolain säännöksiä.

Pykälän 4 momentin mukaan sijaistiedoksiantona tiedoksianto voidaan toimittaa silloin, jos tiedoksiannon vastaanottaja piileskelee tai välttelee tiedoksisaantia taikka hänen olinpaikastaan ei ole tietoa. Hallintolain 61 §:n säännökset täydentävät tältä osin sääntelyä. Hallintolaissa säädetään tarkemmin siitä, kenelle sijaistiedoksiannossa tiedoksi annettava asiakirja voidaan luovuttaa. Hallinto-

lain 61 §:ssä on myös tarkemmat säännökset siitä, miten sijaistiedoksiannossa on muutoin meneteltävä.

206 §. *Tiedoksianto ulkomailla.* Pykälässä säädettäisiin kokoavasti niistä tiedoksiantotavoista, joita voidaan käyttää asianomaisen henkilön ollessa ulkomailla. Pykälässä ehdotetaan säilytettäväksi nykyisen ulkomaalaislain eräitä menettelysäännöksiä, minkä lisäksi säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi. Pykälässä ehdotettaisiin säädettäväksi myös siitä, että tiedoksiannon jäätyä tapahtumatta tiedoksiantotapana voitaisiin käyttää Suomessa tapahtuvaa yleistiedoksiantoa. Viimeksi mainitun tiedoksiantotavan käyttäminen lopettaisi muutoin auki jäävät määräajat.

Pykälän *1 momentissa* todettaisiin yleisesti, mitä lainsäädäntöä ulkomaille tapahtuvaan tiedoksiantoon sovelletaan. Lähtökohtana olisi ulkomaalaislain ja siinä viitattujen yleissäännösten soveltaminen, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista muuta johdu. Suomella on eräitä kahdenvälisiä kansainvälisiä sopimuksia, jotka koskevat tiedoksiantomenettelyä. Näissä sopimuksissa voi olla rajoituksia esimerkiksi postitse tapahtuvaan tiedoksiantoon.

Pykälän *2 momentin* alussa todettaisiin, että myös ulkomaille voidaan lähettää päätös tiedoksi tavallisena kirjelähetyksenä, jos päätös on hakijalle myönteinen. Koska olosuhteet vaihtelevat eri valtioissa, tiedoksiantiajankohta ehdotetaan määriteltäväksi nykyisen ulkomaalaislain 66 §:n 2 momenttia vastavasti kolmeksi kymmeneksi päiväksi kirjeen lähettämisestä. Momentin loppuosan mukaan muissa tapauksissa postitse tapahtuva päätöksen tiedoksianto edellyttää kansainvälisen saantitodistusmenettelyn käyttämistä tai muuta asianomaisessa valtiossa käytössä olevaa menettelyä käyttäen. Viimeksi mainittuja menettelyjä käyttäen päätöksen lähettäneelle viranomaiselle pitäisi palautua tieto ainakin päätöksen tiedoksiantoajankohdasta.

Pykälän *3 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi menettelystä, jota noudatetaan silloin, kun asianomainen henkilö ei ole ilmoittanut osoitettua viranomaisille. Momentin mukaan päätös lähetettäisiin henkilön kansalaisuus- tai oleskeluvaltiossa sijaitsevalle Suomen edustustolle annettavaksi tiedoksi hänelle. Tarkemmin tiedoksiantotapaa ei ehdoteta

säädettäväksi. Edustuston virkamiehen tulisi kuitenkin laatia tiedoksiannosta todistus, josta kävisivät ilmi vastaavat seikat kuin siitä tiedoksiantotodistuksesta, jonka päätöksen luovuttava viranomainen laatii kotimaassa. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että edustuston tulisi ilmoittaa viranomaiselle, jos päätöstä ei voida antaa tiedoksi. Tieto on tarpeen lähinnä sen vuoksi, että tuolloin viranomainen voi harkita yleistiedoksiantomenettelyn käyttämistä.

Pykälän *4 momentin* mukaan päätös voitaisiin antaa tiedoksi yleistiedoksiantona, jos päätöstä ei ole saatu millään muulla tavoin toimitettua asianosaiselle tiedoksi. Yleistiedoksianton toimittamista koskevat säännökset sisältyvät uuden hallintolain 62 §:ään.

207 §. *Yhteystietojen ilmoittaminen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi yleinen velvoite, joka koskee yhteystietojen ilmoittamista viranomaiselle. Pykälässä tarkoitettuja yhteystietoja ovat erityisesti henkilön osoitetiedot, joita tarvitaan asian käsittelyssä ja tiedoksiantovaiheessa. Myös muut yhteystiedot, kuten puhelin- tai sähköpostiosoitteet, tulisi ilmoittaa viranomaiselle asian sujuvan ja joutuisan käsittelyn turvaamiseksi. Velvoitteen laiminlyöntiä ei ehdoteta kriminalisoitavaksi.

208 §. *Tiedottaminen vähemmistövaltuutetulle.* Tiedottamisesta vähemmistövaltuutetulle säädetään voimassa olevan lain 70 §:ssä. Ulkomaalaislain nojalla tehty turva paikkaa, kansainvälistä suojelua, maasta poistamista sekä säilöönottoa koskevat hallintoviranomaisen päätökset on viipymättä saatettava vähemmistövaltuutetulle tiedoksi. Sama koskee muutoksenhakutuomioistuimen päätöksiä. Lisäksi vähemmistövaltuutettu voi pyynnöstä saada tietoa päätöksistä, jotka koskevat oleskeluluvan peruuttamista, työluvan myöntämistä, ulkomaalaisrikkomusta tai työluvarikosta.

Voimassa oleva käytäntö ehdotetaan säilytettäväksi uudessa laissa. Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan vähemmistövaltuutetun tietoon olisi saatettava tämän lain mukaiset päätökset, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella tai ulkomaalaisen käännyttämistä tai maasta karkottamista. Lisäksi vähemmistövaltuutetun tietoon olisi viipymättä saatettava myös päätökset ulko-

maalaisen säilöön ottamisesta. Vähemmistövaltuutetun tietoon olisi hänen pyynnöstään saatettava myös muut tämän lain mukaiset päätökset.

Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisen tiedottamistoiminta ja yhteistyö vähemmistövaltuutetun kanssa. Kysymykseen tulevien viranomaisten tiedoksi saattamisvastuu olisi siten edelleenkin laaja ja viivytyksetön. Se koskisi kutakin yksittäistä asiaa hoitavaa viranomaista ja perustuisi viranomaisen omaan toimintavelvollisuuteen.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin vähemmistövaltuutetusta annetun lain 7 §:ään, jossa säädetään vähemmistövaltuutetun yleisestä tiedonsaantioikeudesta, joka on vähemmistövaltuutetun tehtävien hoidon keskeinen edellytys. Valtuutetun toiminta ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien parantamiseksi edellyttää oikeutta saada tietoja ulkomaalaisten asemaan keskeisesti vaikuttavista päätöksistä ja muusta viranomaistoimista.

Ulkomaalaisrekisteriä koskevaa lakia on tarkoitus myös ennen ulkomaalaislain voimaantuloa muuttaa siten, että vähemmistövaltuutettu saisi oikeuden saada tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavia tietoja ulkomaalaisrekisteristä. Tämä mahdollisuus täydentäisi viranomaisten tiedottamisvelvoitetta. Kun ehdotetun 209 §:n mukaan valtuutetun kuulemismenettelystä nykyisessä laajuudessaan luovuttaisiin, pääsy ulkomaalaisrekisteriin mahdollistaisi myös valtuutetun omaloitteisten toimenpiteiden kohdentamisen.

209 §. *Vähemmistövaltuutetun kuuleminen.* Voimassa olevan ulkomaalaislain 33 §:n 2 momentin mukaan vähemmistövaltuutetulle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi turvapaikkahakemusten käsittelyssä, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Ulkomaalaislain 42 §:n 2 momentin mukaan vähemmistövaltuutetulle on aina varattava tilaisuus tulla kuulluksi ulkomaalaisen karkottamista koskevassa asiassa. Ulkomaalaislain 46 §:n 2 momentin mukaan alle 18-vuotiasta ei saa ottaa säilöön kuulematta sosiaaliviranomaista tai vähemmistövaltuutettua. Vähemmistövaltuutetun kuuleminen turvapaikkahakemuksista ja karkotusesityksistä on tapahtunut lausuntomenettelyä käyttäen.

Vähemmistövaltuutetusta annetun lain

2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan vähemmistövaltuutettu suorittaa ulkomaalaislaissa säädetty tehtävät. Nykyisen käytännön mukaan Ulkomaalaisvirasto pyytää vähemmistövaltuutetulta lausunnon niin sanotussa normaalimenettelyssä käsiteltävistä turvapaikkahakemuksista. Valtuutettu on kirjoittanut seikkaperäisemmän lausunnon niissä noin 10 %:ssa tapauksista, joissa hän on pitänyt lausuntoaan hakemukseen tai sen käsitteilyyn liittyvistä syistä tarpeellisena. Myös useimmista karkotusesityksistä on annettu yksityiskohtaisen kannanoton sisältävä perusteltu lausunto. Vähemmistövaltuutetun antamissa lausunnoissa on keskitytty arvioimaan turvapaikka-asioissa myönteisen päätöksen mahdollisuuksia ja karkotusasioissa karkotuspäätöksen edellytysten täyttymistä.

Nykyisellään lausuntomenettelyn ja siihen liittyvien töiden osuus vähemmistövaltuutetun toimialaan kuuluvista asioista ja voimavarojen käytöstä on ollut varsin suuri. Ehdotettu säännös ei edellytä vähemmistövaltuutetun voimavarojen lisäystä.

Ehdotetun pykälän mukaan säilytettäisiin vähemmistövaltuutetun kuuleminen lausuntomenettelyä käyttäen, mutta siitä tehtäisiin nykyistä tehokkaampi ja joustavampi säätämällä, että vähemmistövaltuutetulla olisi oikeus pyynnöstään tulla kuulluksi yksittäisessä tapauksessa, joka koskee turvapaikanhakijaa tai ulkomaalaisen maasta karkottamista. Vähemmistövaltuutettua ei siten säännönmukaisesti kuultaisi näissä asioissa. Ehdotetun 208 §:n säännös antaisi valtuutetulle mahdollisuuden arvioida, missä yksittäisissä tapauksissa lausunnon antaminen olisi tarpeen. Lausuntomenettely olisi siten edelleen valtuutetun käytettävissä oleva valvova ja tarvittaessa oikeusturvaa täydentävä keino.

Kohdentamalla lausuntomenettely nykyistä paremmin voitaisiin myös lyhentää sen vaikutusta kokonaiskäsitelyaikaan ja samalla tehostaa lausuntomenettelyn vaikuttavuutta kysymyksessä olevaan asiaan. Pykälässä ehdotetaan, että asian ratkaiseva viranomainen voisi tapauskohtaisesti asettaa lausunnon antamiselle määräajan. Määräajan tulisi olla kohtuullinen ottaen huomioon kysymyksessä oleva asia ja sen luonne. Vähemmistövaltuutetulla tulisi olla riittävä aika lausunnon antamiseen, mutta toisaalta vähemmistövaltuu-

tetun kuuleminen ei myöskään saisi liiaksi hidastaa asian käsittelyä.

210 §. *Ulkomaalaisviraston oikeus ratkaista kihlakunnan poliisilaitokselle kuuluva asia.* Voimassa olevan lain 72 a §:n mukaan Ulkomaalaisvirasto voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, joka laissa säädetään paikallispoliisin ratkaistavaksi. Ulkomaalaisvirastolla tulee edelleenkin keskushallintoviranomaisena olla mahdollisuus ottaa ratkaistavakseen kihlakunnan poliisilaitoksen ratkaisultaan kuuluva asia. Tästä ehdotetaan säädettäväksi pykälän 1 momentissa.

Pykälän 2 momentin mukaan kihlakunnan poliisilaitos voisi myös omasta aloitteestaan saattaa toimivaltaansa kuuluvan asian Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi. Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen, jos asian ratkaisu edellyttäisi Ulkomaalaisviraston poliisia laajempaa asiantuntemusta. Samoin tietyissä ennakkotapaustyyppisissä asioissa poliisi voisi saattaa asian Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi.

211 §. *Valvonta.* Voimassa olevan lain 73 §:ssä on säännös ulkomaalaislain säännösten valvonnasta. Säännös ehdotetaan säilytettäväksi pääosin ennallaan. Rajavartiolaitos lisättäisiin Ulkomaalaisviraston ja poliisin lisäksi yleiseksi ulkomaalaisvalvontaviranomaiseksi. Työsuojeluviranomaisen suorittamasta valvonnasta säädettäisiin työntekoa koskevassa luvussa, joten viittaus työviranomaiseen ehdotetaan nykyisestä säännöksestä poistettavaksi.

212 §. *Tarkemmat säännökset.* Tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella. Säännöksen sisältämää yleistä asetuksenantovaltuutta tulisi tulkita suppeasti siten, että valtuuden nojalla annettaisiin vain lain asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta välttämättömiä säännöksiä.

15 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

213 §. *Voimaantulo.* Lailla kumottaisiin ulkomaalaislaki siihen tehtyine muutoksineen. Pykälän 1 momentti sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Lain voimaantuloajankohtaa on perusteltu tarkemmin jäljempänä voimaantuloa koskevassa jaksos-

sa (3.).

Pykälän 2 momentin mukaan tällä lailla kumottaisiin voimassa oleva ulkomaalaislaki.

214 §. *Siirtymäsäännökset.* Pykälän 1 momentin mukaan pääsääntönä olisi, että ennen lain voimaantuloa vireille tulleisiin asioihin sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Vireillä oleviin asioihin ei sovellettaisi uusia hallinnollisia menettelyjä, eikä tietyssä viranomaisessa vireillä olevia asioita siirrettäisi toimivaltamuutoksen takia toiseen viranomaiseen. Poikkeuksena olisivat sellaiset uutta käsittelyä varten palautetut asiat, joiden palauttamisesta päätetään ulkomaalaislain voimaantulon jälkeen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että sellaiset lain voimaan tullessa vireillä olevat oleskelulupa-asiat raukeaisivat, joissa uuden lain mukaan oleskelulupaa ei lainkaan tarvittaisi. Tällainen tilanne saattaa syntyä esimerkiksi työntekijän oleskelulupajärjestelmän muutoksen vuoksi. Tietyissä tapauksissa nykyisen lain mukaan on edellytetty työ- ja oleskelulupaa, mutta ehdotuksen mukaan työn tekeminen olisi mahdollista ilman oleskelulupaakin.

Pykälän 3 momentin mukaan lain 13 §:ssä säädettyä edellytystä seitsemän vuotta täyttäneen lapsen valokuvasta ulkomaalaisen passissa sovellettaisiin vain lain voimaantulon jälkeen myönnettyihin passeihin. Ennen lain voimaantuloa myönnettyt passit kelpaisivat ilman lapsen valokuvaa.

1.2. Rikoslaki

47 luku. Työrikoksista

6 a §. *Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö.* Voimassa olevan säännöksen otsikkoa ja sisältöä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain muutoksen johdosta. Pykälän nykyinen otsikko työluparikos ehdotetaan muutettavaksi otsikoksi luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö. Käsitettä työlupa ei ulkomaalaisissa enää käytettäisi, vaan sen sijaan ulkomaalaiselle myönnettäisiin työntekijän oleskelulupa. Työnteko olisi mahdollista tietyissä tapauksissa myös muulla oleskeluluvalla.

1.3. Laki työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa

24 §. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen tavoitteena on säätää mahdollisimman selkeä, johdonmukainen ja yksiselitteinen ulkomaalaislaki, jossa otetaan huomioon mm. tehokkaat täytäntöönpanotoimet. Viranomaistoimivaltojen selkeyttäminen on osa tavoitetta.

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaislain säännösten valvonta kuuluu ulkomaalaisvirastolle, poliisille, rajavartiolaitokselle ja tulliviranomaisille. Voimassa olevan työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain (131/1973) 24 §:n nojalla työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava epäilemänsä työluparikos syyttäjälle. Säännös perustaa työsuojeluviranomaiselle velvollisuuden olla perillä ulkomaalaislain työlupasäännöksistä ja tältä osin valvoa ulkomaalaislain noudattamista, vaikka alue ei muilta osin kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan eikä asiantuntemukseen. Säännöksen mukaan se, että työsuojeluviranomaiselle varataan tilaisuus olla läsnä, tulla kuuluksi ja esittää kysymyksiä, on kaavamainen prosessin edellytys silloinkin, kun työsuojeluviranomaisella ei ole asiassa intressiä.

Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, joten pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa viitataan ulkomaalaislakiin. Ulkomaalaislain ehdotetun 86 §:n 2 ja 3 momentissa säädettäisiin, että jos työsuojeluviranomaisella todennäköisiä perusteita epäillä rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä säädetyn luvattoman työnteon, 185 §:ssä säädetyn ulkomaalaisrikkomuksen tai 186 §:ssä säädetyn työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen tapahtuneen, työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava asiasta poliisille, jonka tehtävänä on valvoa ulkomaalaislain säännösten noudattamista. Mainittuja rikoksia käsiteltäessä asianomaiselle työsuojeluviranomaiselle on tarvittaessa varattava tilaisuus olla läsnä ja tulla kuulluksi käsiteltäessä esitutkinnassa ja tuomioistuimessa esitutkintaviranomaisen, virallisen syyttäjän tai tuomioistuimen harkinnan mukaan. Kyse olisi lähinnä rikoksesta, johon liittyy ulkomaalaisen työehtojen laiminlyöntiä.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotettu ulkomaalaislaki kumoaisi voimassa olevan ulkomaalaisasetuksen. Ehdotetun ulkomaalaislain 14, 15, 48, 60, 66, 124, 130 ja 212 §:ään sisältyy asetuksenantovaltuus.

Ulkomaalaislain täytäntöönpanosta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella (212 §). Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin lisäksi antaa tarkempia säännöksiä entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevan henkilön kielikokeen perusteista ja järjestämisestä (48 §), oleskeluluvan hakemiseen liittyvästä menettelystä (60 §) ja DNA-tutkimuksen suorittamisesta (66 §).

Ulkoasiainministeriön asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin maahantuloon ja maassa oleskeluun hyväksyttävistä passeista ja passin sisältövaatimuksen poikkeuksista (14 §) ja passin asemesta maahantuloon ja maassa oleskeluun oikeuttavista muista asiakirjoista (15 §).

Oikeusministeriön asetuksella säädettäisiin tarkemmin säilöönnotosta ilmoittamisesta ja tuomioistuinkäsittelystä (124 §).

Sisäasiainministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä ulkomaalaisen ilmoittautumisesta viranomaiselle 130 §:n perusteella.

3. Voimaantulo

Ehdotettu ulkomaalaislaki korvaa kokonaisuudessaan nykyisen ulkomaalaislain. Laki merkitsee eräiltä osin olennaista muutosta nykyisiin menettelyihin. Oleskelulupien myöntämiseen liittyy lain soveltamisen kannalta keskeisiä toimivallan siirtoja viranomaiselta toiselle. Unionin kansalaisen osalta ehdotetaan siirryttäväksi uuteen rekisteröintimenettelyyn. Työlupajärjestelmän perusrakenteita ehdotetaan uudistettavaksi. Käyttöön otettaisiin uusi liikenteenharjoittajiin kohdistuva hallinnollinen maksuseuraamus. Lisäksi käynnissä ollut turvapaikkapuhuttelun siirto poliisilta Ulkomaalaisvirastolle on tarkoitus viedä loppuun.

Lainmuutokseen liittyy lisäksi tietohallinnon kehittämistarpeita. Tavoitteena olisi siirtä laajasti käyttämään sähköistä asiointia vi-

reillepanossa, asioiden käsittelyssä ja tiedoksi antamisessa. Ulkomaalaisrekisteri toimisi ehdotuksen mukaan oleskelulupajärjestelmän keskeisenä toimintaympäristönä, jolloin myös eri viranomaisten välinen tiedonkulku paranisi. Ulkomaalaislain täytäntöönpano edellyttää myös viranomaisten henkilöstön mittavaa koulutusta.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004. Tuolloin tulee voimaan myös sopimus uusien jäsenvaltioiden liittymisestä Euroopan unioniin.

4. Säättämisjärjestys

4.1. Perusoikeussäännökset ulkomaalaislain kannalta

Perusoikeusuudistuksessa luovuttiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ilmentämän ajatustavan mukaisesti perusoikeuksien kytkemisestä Suomen kansalaisuuteen eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Poikkeuksia ovat vaalioikeudet ja oikeus oleskella maassa. Muita perusoikeuksia ei enää rajata kansalaisuuden perusteella.

Ulkomaalaislaki sisältää lukuisia säännöksiä, joilla on liittyviä perusoikeussäännöksiin. Perusoikeuksien kannalta olennaisia säännöksiä ehdotusta tarkasteltaessa ovat ainakin perustuslain 6—10, 19, 21 ja 80 §.

Ulkomaalaislakia on muutettu viime vuosien aikana useaan kertaan. Perustuslakivaliokunta onkin käsitellyt ulkomaalaislakiin liittyviä perusoikeuskysymyksiä useissa lausunnoissaan, joista voi mainita seuraavat: PeVL 23/1998 vp, PeVL 7/1999 vp, PeVL 16/2000 vp, PeVL 17/2001 vp, PeVL 54/2001 vp ja PeVL 25/2002 vp.

Ehdotus ei sisällä merkittäviä sisällöllisiä muutoksia perusoikeuksien kannalta. Ulkomaalaisen oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita pyritään vahvistamaan entisestään. Erityistä huomiota on pyritty kiinnittämään siihen, että ulkomaalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista säädettäisiin lailla alemman asteisten säädösten sijasta.

4.2. Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetään

syrjintäkiellosta ja 3 momentissa lasten kohdeltava tasa-arvoisesti. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muu henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 2 momentissa säädetään, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Syrjintäkiellon ilmentymänä ulkomaalaislaissa olisi ehdotuksen 5 §, jossa säädetään ulkomaalaisen oikeuksien kunnioittamisesta. Ulkomaalaislakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saisi rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Ehdotuksen 1 §:ssä korostettaisiin myös lain tarkoituksena, että perus- ja ihmisoikeuksia yleisesti kunnioitetaan.

Ehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin lain soveltamisesta alaikäisiin. Päätöksenteossa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun. Pykälän 2 momentissa säänneltäisiin alle 12-vuotiaan kuulemisesta. Sosiaaliviranomaisen kuulemisesta ennen alaikäisen säilöönottoa säädettäisiin 122 §:ssä. Alaikäistä koskevien asioiden käsittelystä kiireellisinä säädettäisiin 6 §:n 3 momentissa.

4.3. Oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuim. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Ehdotuksella on useita liittymäkohtia perustuslain 7 §:n säännökseen. Ehdotuksen oleskelua koskevassa 4 luvussa säädettäisiin DNA-tutkimuksesta perhesiteen selvittämisessä. Ehdotuksen turvaamistoimia koskevassa 7 luvussa säädettäisiin säilöönotosta ja muista turvaamistoimista, kuten ilmoittautumisvelvoitteesta ja henkilötuntemerkkien ot-

tamisesta. Lisäksi ehdotetaan säännöstä ulkomaalaisten rekisteröimisestä järjestelykeksissä laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Ehdotuksen matkustusasiakirjoja koskeva 8 luku sisältää muun muassa säännöksen henkilöntarkastuksesta otettaessa matkustusasiakirja viranomaisen haltuun.

DNA-tutkimus

DNA-testissä tarvittavan näytteen ottaminen ihmisestä merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:ssä taattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. DNA-tutkimusta koskevat säännökset lisättiin ulkomaalaislakiin 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tulleella lailla (114/2000). DNA-tutkimusta koskeviin säännöksiin ei ehdoteta sisällöllistä muutosta.

Hallituksen esityksessä (HE 88/1999) pidettiin henkilökohtaisen koskemattomuuden suojan kannalta keskeisenä, että DNA-tutkimus on asianosaiselle täysin vapaaehtoinen. Yksityiselämän suojan kannalta merkityksellistä on, että DNA-näyte ja siitä haettu DNA-tutkimustieto ovat henkilötietolaissa tarkoitettuja henkilötietoja. Jos näitä henkilötietoja käsittelee viranomainen, niiden luovuttamiseen sovelletaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 7/1999), että ehdotettujen säännösten yleiset periaatteet ja tavoitteet vastasivat perusoikeussäännöksistä johtuvia vaatimuksia. Valiokunta lausui, että DNA-näytteen ottamiselle on muutoin selvittämättä jäävissä sukulaisuustapauksissa selkeästi hyväksyttävä perustelu, eikä tälle toimenpiteelle ole tällöin muuta toimivaa vaihtoehtoa. Näytteen ottamiseen alistuminen ja näytteeseen perustuva tutkimus eivät merkitse oleellista puuttumista perusoikeussuojaan. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellista moitteettomuutta lisää se, että DNA-tutkimus tulee suoritettavaksi oleskeluluvan hakijan tai hänen Suomessa luvallisesti oleskelevan perheenjäsenensä pyynnöstä.

Vapaudenmenetys

Osa säilöönottoa koskevista ulkomaalaislain säännöksistä uudistettiin 1 päivänä maaliskuuta 2002 voimaan tulleella lailla (117/2002). Hallituksen esityksen (HE

192/2001 vp) käsittelyn yhteydessä myös perustuslakivaliokunta käsittelee säilöönottoon liittyviä perusoikeuskysymyksiä (PeVL 54/2001 vp). Annettu ehdotus ulkomaalaislain kokoanisuidistukseksi sisältää vain vähäisiä muutoksia joihinkin säännösten yksityiskohtiin. Säilöönottomenettely ja sen perusteet pysyisivät pääkohdiltaan ennallaan.

Ehdotetulla sääntelyllä, joka sisältyy myös voimassa olevaan lakiin, toteutetaan periaatetta, jonka mukaan ulkomaalaisyhteistyöllä, jonka mukaan ulkomaalaisyhteistyöllä perusteella säilöön otetut säilytetään erillään rikoksesta tuomituista ja rikosepäilyn johdosta vapautensa menettäneistä. Tämä niin sanottu erillisyyperiaate ilmenee edellä mainitun hallituksen esityksen perusteluissa mainituista useista kansainvälisistä suosituksista samoin kuin ehdotetusta 123 §:n 2 momentista, jonka mukaan säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian toimitettava tähän tarkoitukseen varattuun paikkaan. Säilöön otettujen kohtelusta säädetään erikseen säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa.

Mainitusta erillisyyperiaatteesta säädetäisiin myös poikkeuksia. Säilöön otettu ulkomaalainen voitaisiin ehdotetun 123 §:n 3 momentin mukaan sijoittaa poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin, jos säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä tai jos ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä, jolloin säilöönotto saa kestää enintään neljä vuorokautta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan käsitellyt myös tätä kysymystä.

Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa

Ehdotetun säännöksen maahantulijoiden rekisteröinnistä laajamittaisessa maahantulossa (133 §) voi tulkita rajoittavan perustuslain 7 §:n säännöstä henkilökohtaisesta vapaudesta. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 25/1994 vp.) käsitellyt perusoikeuksien rajoitusperusteita. Valiokunta toteaa lausunnossaan, että perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä, eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Valiokunta viittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5

artiklan 1 kohdan f alakohtaan, jonka mukaan vapaudenriisto voi tapahtua sen vuoksi, että henkilön laitton maahantulo pyritään estämään. Jokaisella, jolta on riistetty hänen vapautensa pidättämällä tai muuten, on sopimuksen 5 artiklan 4 kohdan mukaan oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutkitaan viipymättä ja että hänet vapautetaan, jos toimenpide ei ole laillinen.

Sanamuotonsa ja tarkoituksensa mukaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kohta soveltuu vapaudenriiston kohteena olevaan henkilöön, joka kiistää toimenpiteen laillisuuden ja vaatii vapauttamistaan. Keskeinen on se 5 artiklan 4 kohdan sisältämä vaatimus, jonka mukaan henkilöllä on oikeus saada vapaudenriistonsa laillisuus tutkituksi viipymättä. Lähtökohtaisesti käsittelyaikaa ja nopeutta yleensä koskevan vaatimuksen konkreettinen sisältö riippuu kussakin yksittäistapauksessa vallitsevista olosuhteista sekä kysymyksessä olevan vapaudenriiston luonteesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai ihmisoikeustoimikunnan oikeuskäytännöstä ei ole johdettavissa mitään tarkkoja aikarajoja "viipymättä" tapahtuvalle vapaudenriiston laillisuuskontrollille. Voidaan arvioida, että jos tuomioistuinkontrolli tapahtuu viikon sisällä tai henkilö vapautetaan tätä aikaisemmin, on sopimusrikkomuksen mahdollisuus verraten vähäinen. Jos taas aika ylittää kuukauden, on valtion pystyttävä esittämään perusteluita syitä, jotka ovat oikeuttaneet viivästyksen.

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa järjestelykeskuksessa tapahtuva vapaudenriisto ei olisi luonteeltaan sellainen yksilöllisesti harkittu turvaamistoimi kuin ehdotetun 121 §:n mukainen säilöönotto, vaan toimenpide, joka suoritetaan tapauksien runsaan määrän vuoksi melko summaarisesti. Vapaudenriisto tapahtuisi järjestelykeskuksessa, jossa otot pyritään järjestämään mahdollisimman hyviksi. Vapaudenriiston kestokin pyrittäisiin pitämään mahdollisimman lyhyenä niin, että liikkumisoikeutta voitaisiin rajoittaa tarvittaessa enintään 14 päivän ajaksi, minkä jälkeen palattaisiin ulkomaalaislain säilöönottosäännösten normaaliin soveltamiseen ja oikeusturvatakeet olisivat samat kuin kenellä tahansa ulkomaalaisella ulkomaalais-

lain mukaan.

4.4. Liikkumisvapaus

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Ehdotuksen 4 luku sisältää säännökset ulkomaalaisen oleskelusta, liikkumisesta ja kauttakulusta. Oleskeluoikeudesta säädetään ehdotuksen 38 §:ssä ja ehdotuksen 39 §:n mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Säännös liikkumisvapaudesta sisältyy myös nykyiseen ulkomaalaislakiin (9 §). Sen sijaan laillisen oleskelun muodot ilmenisivät ehdotetusta laista nykyistä selkeämmin.

Ulkomaalaisen liikkumisvapauteen liittyvät myös ehdotetut säännökset ilmoittautumisvelvoitteesta (118 §) sekä henkilöllisyyden todentamisesta ja oleskelua koskevien tietojen antamisesta (130 §). Ehdotetussa 118 §:ssä säädettäisiin perusteista ja menettelystä, jolloin ulkomaalainen voitaisiin velvoittaa ilmoittautumaan poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen luona. Ehdotetun 130 §:n mukaan ulkomaalaisen olisi kutsusta saavuttava poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen luona antamaan tarvittavia tietoja oleskelustaan. Vastavansisältöiset säännökset ovat myös nykyisessä ulkomaalaislaissa. Säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaisia ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Ehdotuksen 9 luvussa olisivat säännökset ulkomaalaisen maasta poistamisesta. Ehdotus sisältää muun muassa uuden erillisen säännöksen palautuskiellosta (147 §). Lisäksi maasta poistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva säännös (200 §) oikeusturvaa koskevassa luvussa sisältää viittauksen palautuskieltoon. unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan maasta poistamisesta säädettäisiin unionin kansalaisia koskevassa luvussa.

Ulkomaalaislaista nykyisin ilmeneviin palautuskieltoihin ei esitetä sisällöllistä muutos-

ta, vaan palautuskieltoja tulisi noudattaa samalla tavoin kuin ennenkin. Käännyttämisen ja maasta karkottamisen perusteisiin ehdotetaan täsmentäviä muutoksia.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp) tämän sääntelyn lähtökohdaksi on kansainvälisen oikeuden pääsääntö siitä, että ulkomaalaisella ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla sääntämisen vaatimuksesta voidaan uudistuksen esitöiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu.

Ihmisoikeussopimuksista seuraaviin menettelyvaatimuksiin kuuluvat oikeus tulla edustetuksi viranomaisten edessä ja oikeus esittää syitä maasta poistamista vastaan sekä oikeus saada asiansa tutkituksi uudelleen ensimmäisen päätöksen tekijään nähden riippumattomassa viranomaisessa (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 1 artikla, kansalaisyhteiskunnan ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 13 artikla). Asianomaiset sopimusmääräykset koskevat sanamuodon mukaan maassa laillisesti oleskelevia ulkomaalaisia. KP-sopimusta valvovan YK:n ihmisoikeuskomitean ulkomaalaisten asemaa koskevan yleisen kannanoton 15 (27) mukaan päätös maassa oleskelun laillisuudesta on kuitenkin tehtävä 13 artiklan oikeus-suojatakeita kunnioittaen. Joukkokarkotuksen kiellosta (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla) puolestaan seuraa vaatimus jokaisen tapauksen yksilöllisestä tutkimisesta.

Ehdotettavien säännösten lähtökohtana on, että, että lainsäädännön on vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla maahan tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla sääntämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaiskohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja

päätöksentekomenettelyiden sääntelemisestä siten, että oikeusturva taataan.

4.5. Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 23/1998 vp) käsitellyt perheenjäsenen käsitettä ja perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan myöntämistä koskevia säännöksiä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Valiokunta katsoo, että säännökset, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä ulkomailla olevalle henkilölle perhesiteen perusteella, ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun yksityiselämän suojan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan perhe-elämän suojaa koskevan määräyksen kannalta. Perhe-elämä on perusoikeusuudistuksen esitöiden valossa tarkoitettu kuuluvan yksityiselämän suojan piiriin, vaikka sitä ei säännöstekstissä nimenomaisesti mainitakaan (HE 309/1993 vp s. 53/D). Valiokunta lausuu, että perheenjäsenen käsitteen määrittely rakentuu suomalaisen ydinperheen sisältöä vastaavasti. Ihmisoikeussopimusten tarkoittamaa suojaa nauttivan perhe-käsitteen piiriin voi toisissa kulttuureissa kuulua henkilöitä, jotka eivät ole lakiehdotuksen mukaisen määritelmän sisällä. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että oleskeluluvan myöntäminen on mahdollista myös perheenjäsenen käsitteen ulkopuolelle jäävälle muulle omaiselle. Valiokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että ETA-valtioiden sekä Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan liittyneiden Kyproksen, Maltan ja Turkin osalta perheenjäseniksi katsotaan alle 21-vuotiaat lapset, kun taas muutoin noudatetaan 18 vuoden ikäraja. Tällainen valtiokansalaisuuden perusteella eroava sääntely on ongelmallinen. Valiokunnan käsityksen mukaan säännös kuitenkin on tässä tapauksessa hyväksyttävissä asianomaisten sopimusvelvoitteiden takia.

Ehdotus ulkomaalaislaiksi sisältää kaksi perheenjäsenen määritelmää. Oleskelua koskevassa luvussa on yleinen perheenjäsenen määritelmä (38 §) ja unionin kansalaisen

perheenjäsenestä on oma säännöksensä (154 §) unionin kansalaisia koskevassa luvussa. Toisin kuin nykyisessä laissa, jossa perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytyksistä on säännelty yhdessä erillisessä säännöksessä, ehdotuksessa näistä edellytyksistä säädettäisiin kutakin oleskelulupalajia koskevassa pykälässä. Perheenjäsenen määritelmässä on lasten iän osalta edelleen eroja valtiokansalaisuuden osalta.

4.6. Oikeusturva

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Pykälän 1 momentissa turvataan yhtäältä yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Toiseksi tässä momentissa turvataan yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan siinä erikseen mainitut oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Nykyisen lain lähtökohtana on ollut yleinen muutoksenhakuoikeus viisumiasioita ja eräitä oleskelulupa-asioita lukuun ottamatta. Perustuslakivaliokunta on katsonut järjestelyn perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti lausunnossaan PeVL 23/1998 vp. Viisumipäätösten osalta perusteluissa korostettiin päätöksenteon perustamista valtiosuverenisuuteen eli harkintavallan laajuutta yksittäistapauksissa. Perustuslakivaliokunta lausui, että tämän vuoksi ulkomaalaisella ei ole oikeudellista vaatetta esimerkiksi viisumin saamiseen. Nämä seikat ovat sopusoinnussa perusoikeusudistuksen kanssa ja vastaavat perustuslakivaliokunnan aiemmin ilmaisevaa kantaa (PeVL 13/1998 vp): "Valta päättää siitä kuka saa tulla maahan, kuuluu valtiosuverenisuuden keskeisiin asioihin. Viisumin myöntäminen tai myöntämättä jättäminen sisältää tuollaisen vallan käyttämistä yksittäistapauksessa.

Oikeusturva-asioita turvapaikkamenettelyssä on käsitelty eduskunnassa 10 päivänä heinäkuuta 2000 voimaan tulleen lain

(648/2002) käsittelyn yhteydessä. Turvapaikkamenettelyä koskevat säännökset ehdotetaan säilytettäväksi sisällöltään pääosin voimassa olevan lain mukaisina. Keskeisiä kohtia valtiosäännön kannalta ovat turvallisen turvapaikkamaan ja turvallisen alkuperämaan käsitteet sekä käännyttämispäätösten täytäntöönpanoon liittyvät seikat. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt näitä perusoikeuskysymyksiä lausunnossaan PeVL 16/2001 vp.

Turvallinen alkuperämaa

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan, että turvallisen alkuperämaan käsitteeseen on suhtauduttu kriittisesti, koska sen käyttöä on pidetty ainakin pakolaissopimuksen hengen vastaisena. Turvallinen alkuperämaa voi käsitteenä synnyttää mielikuvan pakolaissopimuksen vastaisen niin sanotun maantieteellisen varauman aikaan saamisesta valtiosisäisen oikeuden tasolla. Tätä käsitettä voidaan valiokunnan mielestä käyttää laissa, jos hakemukset tutkitaan kunkin hakijan osalta riittävän yksilöllisesti (ks. PeVL 23/1998 vp, s. 4/II). Yksilöllisen tutkinnan toteutumisen kannalta on tärkeää, että tarkoituksena ei perustelujen (HE 15/2000 vp) mukaan ole muodostaa turvallisten alkuperämaiden luetteloa, jonka perusteella hakijat palautettaisiin automaattisesti.

Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

Nykyisen lain säännökset käännyttämispäätösten täytäntöönpanosta ehdotetaan säilytettäväksi pääosin ennallaan.

Hallituksen esityksessä (HE 15/2000 vp) käännyttämispäätösten välitöntä täytäntöönpanoa tietyissä tilanteissa on perusteltu sillä, että täytäntöönpano on nähtävä osana laajempaa oikeusturvajärjestelyjen kokonaisuutta, jota perustuslakivaliokunnankin käytännössä on korostettu. Hakijalla on aina mahdollisuus hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja muutoksenhakurajoitukset liittyvät lähinnä muutoksenhakijan mahdollisuuteen toteuttaa muutoksenhaku Suomessa oleskellen.

Edelleen hallituksen esityksen mukaan Helsingin hallinto-oikeuden turvapaikkaasiassa antaman päätöksen täytäntöönpanon

salliminen, vaikka päätöksestä on haettu valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, voidaan katsoa soveltuvan perusoikeusjärjestelmään siitä syystä, että pohjana on joka tapauksessa yksi tuomioistuimen ratkaisu.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 16/2000) todennut, että käännytyspäätöksen välitön täytäntöönpano johtaa siihen, että mahdollinen muutoksenhaku on ehkä toteutettava ulkomailta käsin, mikä saattaa olla monin tavoin hankalampaa kuin paikan päällä. Valiokunnan mielestä tällainen järjestely ei kuitenkaan ole ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa. Asianmukaista kuitenkin on turvapaikanhakijoiden oikeussuojan toteutumiseksi käytännössäkin hyvin, että heidän oikeusapu- ja tulkkauspalvelunsa ovat riittävät. Valiokunta piti perustuslain kannalta hyväksyttävänä päätöksen välitöntä täytäntöönpanoa Dublinin yleissopimuksen ja pohjoismaisen passintarkastussopimuksen kattamisessa tilanteissa sekä uudistetun hakemuksen johdosta. Valiokunta katsoi, että vastaava menettely on mahdollinen myös, kun hakija tulee turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta taikka hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi. Valiokunta myös korosti, että käännytyspäätöksen välittömän täytäntöönpanon ajoittamisessa pitää ottaa huomioon se, että valitus voidaan tehdä asianmukaisena pidettävällä tavalla. Valiokunta edelleen tähdensi oikeussuojanäkökohdista käsin sitä, että etenkin välittömästi täytäntöön pantavan päätöksen ollessa kysymyksessä oikeusapupalveluin tulee varautua valituksen tekemiseen.

Tilapäinen suojelu

Tilapäistä suojelua koskevat säännökset liitettiin ulkomaalaislakiin 1 päivänä maaliskuuta 2002 voimaan tulleella lailla. Säännöksen sisältöä ei ehdoteta muutettavaksi.

Perusoikeuskysymyksiä tilapäistä suojelua koskevissa säännöksissä ovat turvapaikkahakemuksen käsittelyn keskeyttämisestä säättäminen (111 §:n 1 momentti) ja turvapaikkahakemuksen raukeaminen tilapäisen suojelun päätyttyä (111 §:n 2 momentti). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kysymyksiä lausunnossaan PeVL 17/2001 vp.

Perustuslakivaliokunta arvioi turvapaikka-

hakemuksen keskeyttämistä koskevia säännöksiä perustuslain 21 §:n kannalta. Sen 1 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Ehdotettu sääntely merkitsi valiokunnan mielestä rajoitusta tähän oikeuteen. Käsittelyn keskeyttämisestä säättäminen oli 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. Valiokunnan lausunnon mukaan selkeintä oli, että turvapaikkahakemusten käsittely säädetään keskeytymään suoraan lain perusteella.

Perustuslakivaliokunta katsoi myös turvapaikkahakemuksen käsittelyn raukeamista tilapäisen suojelun päätyttyä koskevan säännöksen olevan merkityksellinen oikeusturvaa koskevien perustuslain säännösten kannalta. Säännöksen mukaan hakemuksen käsittely raukeaa, jos hakija ei ulkomaalaisviraston tiedustelun perusteella ilmoita haluavansa turvapaikkahakemuksensa käsittelyä.

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 valiokunnan mielestä asiattomasti rajoittanut perustuslaissa turvattua oikeussuojaa, koska turvapaikan hakija voi itse vaikuttaa hakemuksensa käsittelyn raukeamiseen.

Liikenteenharjoittajan seuraamus

Ehdotetun 173 §:n mukaan liikenteenharjoittajan on tehtävä kaikki tarvittavat toimet varmistuakseen siitä, että sen Suomeen Schengen-alueen ulkopuolelta kuljettamalla ulkomaalaisella, joka ei ole unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, on maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja sekä vaadittava viisumi tai oleskelulupa. Ehdotetun 179 §:n mukaan liikenteenharjoittajalle, joka rikkoo 173 §:n säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu, jonka suuruus on 3 000 euroa

kuljetettua henkilöä kohden. Maksua ei määrätä muun muassa silloin, kun liikenteenharjoittaja osoittaa noudattaneensa velvollisuuttaan tarkastaa, että ulkomaalaisella on kuljetettavaksi otettaessa ollut vaadittava matkustusasiakirja sekä vaadittava viisumi tai oleskelulupa. Lisäksi maksun määräämisestä voisi vapautua eräin muinkin perustein.

Seuraamusmaksun määrääminen perustuisi liikenteenharjoittajan vastuudirektiiviin. Ehdotus merkitsisi todistustaakan kääntämistä, sillä liikenteenharjoittajan olisi maksusta välttyäkseen osoitettava noudattaneensa tarkastusvelvollisuuttaan.

Menettelyä tulisi tarkastella perustuslain 21 §:n 2 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaiseen syyttömyysolettaman kannalta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käy-

tännön mukaan rikokseksi aiemmin luonnehditun teon muuttaminen hallinnolliseksi seuraamukseksi ei välttämättä vapauta velvollisuudesta noudattaa rikosoikeudenkäynnille asetettuja vaatimuksia. Ihmisoikeustuomioistuimella on kiinnittänyt teon valtiosisäisen luonnehdinnan lisäksi huomiota teon laatuun sekä seuraamuksen luonteeseen ja ankaruuteen.

Edellä mainitun perusteella lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa käsittelyjärjestyksessä. Koska esityksessä kuitenkin ehdotetaan perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä, hallitus esittää, että säätämisen järjestyskysymyksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Ulkomaalaislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

2 §

Soveltamisala

Ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa sovelletaan tätä lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *ulkomaalaisella* henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen;

2) *unionin kansalaisella ja häneen rinnastettavalla* Euroopan unionin (EU) jäsenvaltion sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaista;

3) *liikenteenharjoittajalla* luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa ammattimaisesti henkilöiden kuljetusta ilma-, maa-, rauta- tai vesiteitse;

4) *viisumilla* lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja lyhytaikainen oleskelu sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä;

5) *oleskeluluvalla* ulkomaalaiselle muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävää lupaa toistuvasti saapua maahan ja oleskella maassa;

6) *työntekijän oleskeluluvalla* ulkomaalaiselta vaadittavaa lupaa oleskella Suomessa tai suomalaisessa aluksessa, kun hänen tarkoituksenaan on sellaisen ansiotyön tekeminen, johon hänellä ei ole oikeutta muun oleskeluluvan nojalla tai ilman oleskelulupaa;

7) *elinkeinonharjoittajan oleskeluluvalla* ulkomaalaiselta vaadittavaa lupaa oleskella Suomessa, kun hänen tarkoituksenaan on elinkeinon harjoittaminen;

8) *ansiotyöllä* työskentelyä työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa, jossa työtä tehdään vastikkeellisesti;

9) *elinkeinonharjoittajalla* henkilöä, joka harjoittaa elinkeinoa tai ammattia omissa nimissään (ammatinharjoittaja) tai on yritysvastuun kannalta tällaiseen henkilöön rinnastettava;

10) *pakolaissopimuksella* pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta (SopS 77/1968);

11) *pakolaisella* ulkomaalaista, joka täyttää pakolaissopimuksen 1 artiklan vaatimukset;

12) *pakolaisasemalla* asemaa, joka myönnetään pakolaiseksi tunnustetulle ulkomaalaiselle;

13) *kansainvälisellä suojelulla* pakolaisasemaa tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa;

14) *turvapaikalla* pakolaiselle turvapaikkamenettelyssä myönnettävää oleskelulupaa;

15) *perheenkokoajalla* Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka Suomessa oleskelun perusteella ulkomailla olevalle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella;

16) *vastuuvaltion määrittämisestä annetulla neuvoston asetuksella* neuvoston asetusta (EY) N:o 343/2003, annettu 18 päivänä helmikuuta 2003, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio;

17) *Schengenin yleissopimuksella* tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta Schengenissä 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehtyä yleissopimusta;

18) *Schengenin säännöstellä* Amsterdamin sopimuksella 1 päivänä toukokuuta 1999 osaksi Euroopan unionin säännöstöä otettua kokonaisuutta, joka koostuu vuoden 1985 Schengenin sopimuksesta, vuoden 1990 Schengenin yleissopimuksesta, jäsenvaltioiden liittymissopimuksista sekä Schengenin toimeenpanevan komitean päätöksistä ja julistuksista, sekä tähän säännöstöön perustuvia myöhemmin annettuja säädöksiä;

19) *Schengen-valtiolla* Schengenin säännöstöä soveltavaa valtiota;

20) *Schengen-alueella* Schengen-valtioiden aluetta;

21) *rajatarkastusviranomaisella* rajavartiolaitosta ja muuta viranomaista, jolla on oikeus rajavartiolaitoksesta annetussa laissa (320/1999) tarkoitetun rajatarkastuksen tekemiseen.

4 §

Suhde muihin lakeihin

Tässä laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia (434/2003), jollei laissa erikseen toisin säädetä. Tässä laissa tarkoitettujen muutoksenhakuasioiden osalta noudatetaan hallintolainkäyttölakia (586/1996), jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Poliisin suorittamaan turvapaikkapuhutteluun, jossa selvitetään turvapaikkahakemuksen perusteet, sovelletaan hallintolakia. Poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sekä turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain (493/1995) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä.

Rajavartiolaitoksen tämän lain nojalla suorittamaan tutkintaan sovelletaan rajavartiolaitoksesta annetun lain 47 §:ää.

Vieraan valtion sotilaan maahantulosta on lisäksi voimassa, mitä aluevalvontalaissa (755/2000) säädetään.

5 §

Ulkomaalaisen oikeuksien kunnioittaminen

Lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

6 §

Lain soveltaminen alaikäisiin

Tämän lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Ennen kaksitoista vuotta täyttäneitä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeen

tonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.

Alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti.

7 §

Yleiset menettelytavat hallintomenettelyssä

Asian ratkaisevan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle arvio asian ratkaisemiseen kuluva ajasta.

Viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Viranomaisen on osoitettava asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Selvityspyynnön tulee olla yksilöity sekä oikeassa suhteessa niihin selvitysketjuihin, jotka asianosaisella on hänen olosuhteensa huomioon ottaen käytettävissään.

Jos asiassa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, asiat on valmisteltava yhdessä ja ratkaistava mahdollisuuksien mukaan samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä.

8 §

Henkilökohtainen läsnäolo sekä asiamiehen ja avustajan käyttö

Tämän lain mukainen hallintoasia on pantava vireille henkilökohtaisesti, jollei jäljempänä toisin säädetä. Suomessa oleva henkilö voidaan asian selvittämiseksi lisäksi velvoittaa saapumaan viranomaisen kuultavaksi. Henkilö, joka jättää noudattamatta saapumisvelvoitteen, voidaan määrätä noudettavaksi. Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilaissa.

Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä asianosainen saa käyttää avustajaa. Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä saa käyt-

tää myös asiamiestä, jos ulkomaalaisen henkilökohtainen kuuleminen tai paikalle saapuminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi tai hänen henkilöllisyytensä varmistamiseksi.

Tämän lain mukaisen muutoksenhakuasian vireillepanossa tai käsittelyssä asianosainen saa käyttää avustajaa tai asiamiestä. Ulkomaalainen voidaan velvoittaa saapumaan henkilökohtaisesti tuomioistuimeen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Avustajan ja asiamiehen kelpoisuudesta sekä salassapitovelvollisuudesta säädetään erikseen.

9 §

Oikeusapu

Ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaissa (257/2002).

Hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja.

Käsitellessään tässä laissa tarkoitettua asiaa tuomioistuin voi myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä oikeusavun hakijan taloudellisesta asemasta. Avustajan palkkio suoritetaan valtion varoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään.

10 §

Tulkin ja kääntäjän käyttö

Tämän lain mukaisen hallinto- ja muutoksenhakuasian käsittelyssä on oikeus käyttää tulkkia. Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta 203 §:n mukaisesti. Ulkomaalainen voi hallintoasiassa tai muutoksenhakuasiassa käyttää tulkkia tai kääntäjää tämän lisäksi omalla kustannuksellaan.

Viranomaisen hankkimana tulkkina tai kääntäjänä ei saa käyttää henkilöä, joka on sellaisessa suhteessa asianosaiseen tai asiaan, että hänen luotettavuutensa voi tästä syystä vaarantua tai että asianosaisen turvallisuus saattaa vaarantua.

Tulkin salassapitovelvollisuudesta säädetään erikseen.

2 luku

13 §

Maahantulo*Passi*

11 §

Maahantulon edellytykset

Ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että:

1) hänellä on voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja;

2) hänellä on voimassa oleva vaadittava viisumi, oleskelulupa taikka työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupa, jollei Euroopan yhteisön lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu;

3) hän pystyy tarvittaessa esittämään asiakirjoja, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset ja hän pystyy osoittamaan, että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat, kun otetaan huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu, tai että hän pystyy laillisesti hankkimaan nämä varat;

4) häntä ei ole määrätty maahantulo-kieltoon; ja

5) hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Käännyttämisen perusteista säädetään 148 §:ssä.

12 §

Rajanylityspaikat

Ulkomaalaisen maahantulo ja maastalähtö on sallittu vain rajanylityspaikkojen kautta, jollei Euroopan yhteisön lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.

Rajatarkastusviranomainen voi antaa luvan maahantuloon ja maastalähtöön muualtakin kuin rajanylityspaikan kautta (*rajanylityslupa*).

Ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ja maassa oleskellessaan oltava koti- tai oleskelumaansa viranomaisen antama voimassa oleva passi, joka hänen on vaadittaessa esitettävä rajatarkastusviranomaiselle tai poliisille.

Ulkomaalaisen passissa on oltava hänen nimensä, syntymäaikansa, sukupuolensa ja kansalaisuutensa sekä maininta passin voimassaoloajasta, antajasta ja antopaikasta. Passissa on lisäksi oltava valokuva, josta passinhaltija voidaan vaikkeudetta tunnistaa.

Ulkomaalaisen aviopuoliso ja hänen kuuttatoista vuotta nuoremmat yhdessä passinhaltijan kanssa matkustavat lapsensa voivat käyttää ulkomaalaisen passia, jos siinä on heidän nimensä ja syntymävuotensa sekä lisäksi aviopuolison ja seitsemän vuotta täytäneen lapsen valokuva.

Jollei passissa ole mainintaa sen kelpoisuusalueesta, katsotaan Suomen kuuluvan siihen.

14 §

Passin hyväksyminen

Ulkoasiainministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä maahantuloon ja maassa oleskeluun hyväksyttävistä passeista. Ulkoasiainministeriön asetuksella voidaan säätää 13 §:n 2 ja 3 momentissa mainituista passin sisältövaatimuksista poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä maahantulon valvomiseksi ja maassa oleskelun turvaamiseksi. Ennen asetuksen antamista ulkoasiainministeriön tulee kuulla sisäasiainministeriötä.

15 §

Passin korvaava asiakirja

Passin asemesta maahantuloon ja maassa oleskeluun oikeuttavaksi asiakirjaksi voidaan hyväksyä muu asiakirja, jonka on täytettävä 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaiset vaatimukset. Tarkempia säännöksiä näistä asia-

kirjoista voidaan antaa ulkoasiainministeriön asetuksella. Asetusta valmisteltaessa on kuultava sisäasiainministeriötä.

Rajatarkastusviranomaisena voi yksittäistapauksessa erityisistä syistä hyväksyä tilapäisenä passina myös henkilötodistuksen tai muun vastaavan asiakirjan, joka ei täytä passille tässä laissa asetettuja vaatimuksia.

16 §

Seuruepassi

Yhdessä matkustavan ulkomaalaisryhmän passina hyväksytään seuruepassi, josta seurueen jäsenten nimet ja syntymäajat käyvät ilmi. Seuruepassiin saa olla merkittynä vain seuruepassin antaneen valtion kansalaisia.

Seurueen johtajalla on oltava henkilökohtainen passi. Jokaisella seuruepassiin merkityllä on oltava kotimaansa viranomaisen antama henkilötodistus, paitsi jos seuruepassissa on viranomaisen leimalla varmennetut seurueen jäsenten valokuvat.

Maahan saavuttaessa ja maasta lähdettäessä seurueen johtajan on vaadittaessa jätettävä rajatarkastusviranomaiselle luettelo seuruepassilla matkustavista. Luettelosta tulee käydä ilmi seurueen jäsenten nimet ja syntymäajat.

3 luku

Viisumit

17 §

Viisumiasioiden käsittelyssä sovellettavat säännökset

Viisumihakemuksen vireillepanoon, hakemuksen käsittelyyn, päätöksentekomenettelyyn, päätöksen perusteluun, päätöksen sisältöön ja päätöksestä ilmoittamiseen sovelletaan hallintolain sijasta tämän lain säännöksiä ja Schengenin säännösten mukaisen yhteisen konsuliohjeiston määräyksiä.

18 §

Viisumivapaus ja viisumivelvollisuus

Unionin kansalainen ja häneen rinnastettava voi saapua Suomeen ja oleskella Suomessa viisumitta, jos hänellä on Suomessa hyväksytty matkustusasiakirja.

Neuvoston asetuksella säädetään valtioista, joiden kansalaiset ovat viisumivelvollisia, ja valtioista, joiden kansalaiset eivät tarvitse viisumia Schengen-alueelle saapumista ja Schengen-alueella tapahtuvaa lyhytaikaista oleskelua varten.

Pakolaisen matkustusasiakirjan haltijan viisumivapaudesta määrätään pakolaisten viisumivelvollisuuden poistamisesta tehdyssä eurooppalaisessa sopimuksessa (SopS 36/1990).

19 §

Viisumivelvollisuus viisumivapaan oleskeluajan päätyttyä

Ulkomaalainen, jonka viisumivapaa oleskeluaika Schengen-alueella on kulunut loppuun, on viisumi- tai oleskelulupa-velvollinen.

20 §

Schengen-viisumin lajit

Schengen-viisumin lajeja ovat kertaviisumi, toistuvaisviisumi, kauttakulkuviisumi, lentokentän kauttakulkuviisumi ja paluuviiisumi.

Kertaviisumi voidaan myöntää yhtä Schengen-alueelle saapumista ja enintään kolmen kuukauden oleskelua varten. Toistuvaisviisumi voidaan myöntää kahta tai useaa Schengen-alueelle saapumista varten. Toistuvaisviisumin haltijan perättäisten oleskelujen yhteenlaskettu kokonaiskesto voi kuuden kuukauden aikana olla enintään kolme kuukautta ensimmäisestä Schengen-alueelle saapumisesta lukien.

Kertaviisumi voidaan myöntää seuruepassiin ryhmäviisumina kauttakulkua tai enin-

tään kuukauden kestävää oleskelua varten vähintään viidelle ja enintään viidellekymmenelle henkilölle, joiden tarkoituksena on ryhmässä osallistua taide-, tiede- tai urheilutapahtumaan tai jotka matkailutarkoituksessa saapuvat maahan ja lähtevät maasta yhdessä. Ryhmäviisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna viisumina merimiehille, jotka yhdessä siirtyvät Suomessa olevaan alukseen tai Suomessa olevasta aluksesta.

Paluuviisumi voidaan myöntää yhtä tai useaa Suomeen tapahtuvaa paluumatkaa varten kertaviisumin voimassaoloaikana tai oleskelulupa-asian ollessa vireillä.

Kauttakulkuviisumi voidaan myöntää yhtä, kahta tai poikkeuksellisesti useaa, enintään viisi päivää kerrallaan kestävä Schengen-alueen kauttakulumatkaa varten.

Lentokentän kauttakulkuviisumi voidaan myöntää välilaskun tai kahden matkan välisen siirtymisen vuoksi tarpeellista Schengen-alueen lentokentän kansainvälisellä alueella oleskelua varten.

21 §

Viisumin voimassaolo

Viisumin mukaiset oleskelupäivät voidaan myöntää käytettäväksi yhden vuoden tai sitä lyhyemmän ajan kuluessa. Perustellusta syystä oleskelupäivät voidaan myöntää käytettäväksi vuotta pidemmän ajanjakson aikana.

Viisumi on voimassa enintään siihen asti, kun matkustusasiakirjan voimassaoloaika päättyy.

22 §

Viisumihakemuksen vireillepano ja hakijan kuuleminen

Viisumihakemus tulee vireille, kun hakija tai hänen asiamiehensä on jättänyt hakemuksen edustustoon ja kun viisumihakemuksen käsittelymaksu on suoritettu hakemusta jätettäessä tai edustuston määräämälle pankkitilille.

Viisumihakemukseen liitetään voimassa

oleva matkustusasiakirja ja tarvittaessa asiakirjat, jotka osoittavat suunnitellun oleskelun tarkoituksen, keston ja olosuhteet.

Hakija voidaan kutsua henkilökohtaisesti viisumihakemusta käsittelevään edustustoon esittämään suullisesti hakemuksensa perusteet, jollei hakijan henkilökohtainen kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta.

23 §

Yleiset edellytykset viisumin myöntämiselle

Viisumi voidaan myöntää, jos ulkomaalainen täyttää maahantulon edellytykset ja jos ei ole perusteltua syytä epäillä, että tarkoituksena on maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

24 §

Vakuutusvaatimus

Hakijalta voidaan edellyttää luotettavan ja vakavaraisen yhtiön tai laitoksen myöntämä vakuutus sairauden ja tapaturman aiheuttamien kulujen sekä kotiuttamisen varalle, jollei kahdenvälisestä sosiaaliturvasopimuksesta tai muusta Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Diplomaatti- ja virkapassin haltijalta ei edellytetä matkustajavakuutusta.

25 §

Edellytykset alueellisesti rajoitetun Schengen-viisumin myöntämiselle

Jos yksi tai useampi Schengen-valtio ei ole hyväksynyt ulkomaalaisen matkustusasiakirjaa, mutta muut maahantulon edellytykset täyttyvät, Schengen-viisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna vain niihin Schengen-valtioihin, jotka ovat hyväksyneet ulkomaalaisen matkustusasiakirjan.

Schengen-viisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna Suomeen ja tarvittaessa muihin Schengen-valtioihin, kun se myönnetään

humanitaarisesta syystä, kansallisen edun tai kansainvälisten velvoitteiden vuoksi ja kun:

1) jokin 11 §:ssä mainittu maahantulon edellytys puuttuu; tai

2) myöntäminen tapahtuu kuulemisvelvollisuudesta huolimatta ilman muiden Schengen-valtioiden kuulemista tai viisumin myöntämättä jättämistä koskevasta toisen Schengen-valtion pyynnöstä huolimatta.

Schengen-viisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna koskemaan ainoastaan Suomea, kun se myönnetään ryhmäviisumina merimiehille, jotka yhdessä siirtyvät Suomessa olevaan alukseen tai Suomessa olevasta aluksesta.

Schengen-viisumi myönnetään alueellisesti rajoitettuna koskemaan ainoastaan Suomea, kun se erityisestä syystä myönnetään:

1) uudelleen saman puolen vuoden aikana tapahtuvaa kolme kuukautta ylittävää oleskelua varten viisumin ollessa edelleen voimassa; tai

2) paluuviiisumina Suomeen tapahtuvaa paluumatkaa varten Schengen-viisumin ollessa edelleen voimassa paluun aikana tai oleskelulupahakemuksen ollessa vireillä.

26 §

Viisumin myöntäminen rajatarkastuksen yhteydessä

Ilman viisumia maahan saapuvalla ulkomaalaiselle voidaan rajatarkastuksen yhteydessä myöntää Schengen-viisumi tai alueellisesti rajoitettu Schengen-viisumi enintään 15 päiväksi, jos 23—25 §:ssä mainitut edellytykset täyttyvät ja lisäksi:

1) ulkomaalainen esittää maahantuloonsa ennalta arvaamattoman ja pakottavan syyn; ja

2) ulkomaalaisen paluu hänen kotimaahansa tai saapumisensa kolmanteen maahan on taattu.

27 §

Oleskelupäivien lisääminen Schengen-viisumiin

Schengen-viisumiin voidaan erityisestä syystä lisätä oleskelupäiviä, jos viisumin

myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät eivätkä viisumiin lisätyt oleskelupäivät ylitä viisumin voimassaoloaikaa. Oleskelun yhteenlaskettu kesto ei saa ylittää kolmea kuukautta puolen vuoden aikana ensimmäisestä Schengen-alueelle saapumisesta lukien.

28 §

Viisumin peruuttaminen, voimassaoloajan lyhentäminen ja oleskelupäivien vähentäminen

Schengen-viisumi voidaan peruuttaa, jos viisumin myöntämisen jälkeen havaitaan, ettei 23—25 §:ssä mainittuja myöntämisen edellytyksiä ollut tai jos olosuhteet ovat viisumin myöntämisen jälkeen muuttuneet siten, että edellytykset eivät enää täyty.

Viisumi voidaan peruuttaa myös, kun ulkomaalainen käännytetään 148 §:ssä mainitulla perusteella.

Kokonaisharkinnan perusteella peruuttamisen sijasta Schengen-viisumin voimassaoloaikaa voidaan lyhentää ja oleskelupäiviä vähentää.

29 §

Viisumin mitätöiminen

Virheellinen ja erehdyksessä myönnetty viisumi sekä peruutettu, voimassaoloajaltaan lyhennetty ja oleskelupäiviltään vähennetty viisumi mitätöidään tekemällä viisumitarraan mitätöintimerkintä. Jos viisumin voimassaoloaikaa lyhennetään tai oleskelupäiviä vähennetään, mitätöidyn viisumitarraan sijaan annetaan uusi, muutetut tiedot sisältävä viisumitarra.

Toimenpiteestä, joka on tehty 1 momentin perusteella, tehdään merkintä viisumirekisteriin.

30 §

Toimivalta viisumin myöntämisessä ja oleskelupäivien lisäyksessä

Schengen-valtion diplomaatti- tai konsuli-edustusto taikka tarvittaessa Schengenin

yleissopimuksen 17 artiklan mukaisesti nimetty sopimuspuolen toimitelmin myöntää ulkomailla Schengen-viisumin.

Maahantulopaikan rajatarkastusviranomaisen myöntää viisumin ilman viisumia maahan saapuvalla ulkomaalaisella sekä alueellisesti rajoitetun ryhmäviisumin merimiehille.

Kihlakunnan poliisilaitos myöntää paluuviisumin ja Schengen-viisumiin merkittyjen oleskelupäivien lisäyksen.

31 §

Toimivalta viisumin peruuttamisessa, viisumin voimassaoloajan lyhentämisessä, oleskelupäivien vähentämisessä ja viisumin mitättöimisessä

Suomen diplomaatti- tai konsuliedustusto (jäljempänä *Suomen edustusto*) tekee myöntämänsä viisumin peruuttamista tai voimassaoloajan lyhentämistä taikka oleskelupäivien vähentämistä koskevan päätöksen ja mitättöi viisumin, jos ulkomaalainen oleskelee Schengen-alueen ulkopuolella.

Rajatarkastusviranomaisen tekee 1 momentissa mainitun päätöksen ja mitättöi viisumin rajatarkastuksen yhteydessä.

Ulkomaalaisvirasto, poliisi tai rajatarkastusviranomaisen tekee 1 momentissa mainitun päätöksen ja mitättöi viisumin, jos ulkomaalainen oleskelee Suomen alueella.

32 §

Ilmoitus kielteisestä päätöksestä

Kielteisen viisumipäätöksen tehnyt viranomaisen antaa viisumin hakijalle kirjallisen ilmoituksen päätöksestä.

Kielteisen päätöksen perusteet ilmoitetaan viisumin hakijalle hänen pyynnöstään. Perusteita ei ilmoiteta, jos kielteinen päätös perustuu toisen Schengen-valtion tai kolmannen valtion viranomaiselta saatuun hakijaa koskevaan tietoon tai oletukseen siitä, että hakija saattaa vaarantaa Schengen-valtion yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta tai suhteita vieraaseen valtion.

4 luku

Oleskelu

Yleisiä säännöksiä

33 §

Oleskelulupalajit

Oleskelulupa on joko määräaikainen tai pysyvä.

Määräaikainen oleskelulupa myönnetään tilapäisluonteista (tilapäinen oleskelulupa) tai jatkuvaluonteista (jatkuva oleskelulupa) maassa oleskelua varten. Lupaviranomainen ratkaisee maassa oleskelun tarkoituksen ottaen huomioon ulkomaalaisen antamat tiedot maahantulonsa tarkoituksesta.

Pysyvä oleskelulupa on voimassa toistaiseksi.

34 §

Oleskelulupamerkintä

Määräaikaisen oleskelun luonne osoitetaan oleskelulupaan merkittävällä kirjaintunnuksella. Jatkuvaan oleskelulupaan merkitään kirjaintunnus A ja tilapäiseen oleskelulupaan kirjaintunnus B.

Pysyvään oleskelulupaan merkitään kirjaintunnus P.

35 §

Oleskeluluvan liitännäisyys matkustusasiakirjaan

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 87—89 tai 110 §:n perusteella.

Ulkomaalaisen tulee huolehtia siitä, että aikaisemmassa matkustusasiakirjassa ollut lupamerkintä siirretään hänen saamaansa uuteen matkustusasiakirjaan.

36 §

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perustelua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

37 §

Perheenjäsen

Tätä lakia sovellettaessa perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja Suomessa asuva henkilö on. Jos Suomessa asuva henkilö on alaikäinen lapsi, perheenjäsen on hänen huoltajansa. Perheenjäseneksi katsotaan myös samaa sukupuolta oleva henkilö, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity.

Aviopuolisoihin rinnastetaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuolestaan riippumatta. Tällaisen rinnastuksen edellytyksenä on, että he ovat asuneet vähintään kaksi vuotta yhdessä. Asumisaikaa ei edellytetä, jos henkilöillä on yhteisessä huollossa oleva lapsi tai jos on muu painava syy.

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle naimattomalle lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus on tullut vireille, jos edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle täytyivät vireilletulopäivänä.

39 §

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

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

Ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaiseksi katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Tällaisena etuutena ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvatuksia.

Jatkolupaa myönnettäessä ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu kuten 2 momentissa on säädetty kuitenkin niin, että tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen ei ole luvan myöntämisen esteenä.

Hakijan on esitettävä viranomaiselle selvitys siitä, millä tavoin hänen toimeentulonsa Suomessa turvataan.

Sosiaali- ja terveysministeriö voi neuvotella muiden toimeentuloetuksia koskevaa lainsäädäntöä valmistelevien ministeriöiden ja sisäasiainministeriön kanssa antaa ohjeita toimeentulon edellytysten tulkinnasta.

Oleskelu, liikkuminen ja kauttakulku

40 §

Oleskeluoikeus

Tämän lain mukaan laillista oleskelua on:
1) Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluluvalla tapahtuva oleskelu;

2) ilman oleskelulupaa tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu, jos ulkomaalainen tulee valtiosta, jonka kansalaiselta ei edellytetä oleskelulupaa;

3) ilman viisumia tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu kuuden kuukauden aikana Schengen-alueelle tulosta lukien, jos ulkomaalainen tulee valtiosta, jonka kansalaiselta ei edellytetä viisumia;

4) Schengen-viisumilla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu kuuden kuukauden aikana maahantulosta lukien;

5) Schengen-valtion kansallisella viisumilla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu viisumin ensimmäisestä voimassaolopäivästä; sekä

6) Schengen-valtion myöntämällä oleskeluvalla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu.

Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskeluoikeudesta säädetään 10 luvussa.

Ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

41 §

Liikkumisoikeus

Maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

42 §

Kauttakulkuoikeus

Ulkomaalainen saa kulkea Suomen kautta toiseen Schengen-valtioon, jos hänellä on tämän valtion myöntämä oleskelulupa, kansallinen viisumi tai paluuviiisumi.

Ulkomaalainen saa kulkea Suomen kautta kolmanteen valtion, jos hänellä on Schengen-valtion myöntämä oleskelulupa, viisumi tai kauttakulkuviisumi.

Kauttakulkuoikeuden käyttäminen edellyttää, että ulkomaalaista ei ole määrätty Suo-

nessa maahantulokieltoon tai että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka kansanterveyttä.

43 §

Risteilyyn osallistuvan maissa käynti

Risteilyllä tarkoitetaan merimatkaa, jossa alus, joka ei ole säännöllisessä linjaliikenteessä, käy Suomessa olevan sataman lisäksi vähintään kahdessa ulkomaisessa satamassa. Risteilyalus ei voi ottaa tai jättää matkustajia Suomessa.

Henkilöliikenteeseen katsastetulla matkustaja-aluksella tehtävän risteilyn osanottaja saa käydä maissa ilman matkustusasiakirjaa ja viisumia aluksen ollessa Suomessa. Rajatarkastusviranomaiselle on annettava ennen maissa käyntiä aluksen päällikön vahvistama matkustajaluettelo. Risteilyn osanottajan on palattava alukseen ennen sen siirtymistä toiselle paikkakunnalle.

44 §

Aluksen, ilma-aluksen ja junan henkilökunta

Merimiehellä, jolla on merenkulkijain kansallisia henkilöliikennetodistuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 64/1970) tarkoitettu merenkulkijan henkilöliikennetodistus, on oikeus käydä maissa sataman sijaintipaikkakunnan alueella ilman matkustusasiakirjaa ja viisumia sinä aikana, jonka alus, jolla hän palvelee, tavanmukaisesti viipyy satamassa. Merimiehen on palattava alukseen ennen sen siirtymistä toiselle paikkakunnalle.

Ilma-aluksen henkilökuntaan kuuluvalla on säännönmukaiseen tehtäväänsä kuuluvan lennon yhteydessä oikeus tulla maahan ja lähteä maasta ilman matkustusasiakirjaa ja viisumia, jos hänellä on kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (SopS 11/1949) liitteessä 9 tarkoitettu kotimaansa ilmailuviranomaisen antama valokuvalla varustettu henkilötodistus. Ilma-aluksen henkilökuntaan kuuluvan on poistuttava maasta seuraavalla tehtäväänsä kuuluvalla säännönmukaisella lennolla.

Rautateiden työntekijä, joka hoitaa junakuljetuksiin liittyviä tehtäviä, voi matkustaa junan mukana rajaluovutusasemalle ja oleskelu- la rajaluovutusasemalla esittämällä valokuvalla varustetun henkilökortin siten kuin siitä on Suomen ja Venäjän välisestä rautatieyhdyshenkilökortista tehdyn sopimuksen (SopS 48/1997) mukaan erikseen sovittu.

Edellä 1—3 momentissa mainittua oikeutta maahantuloon ja maassa oleskeluun ei ole merimiehellä eikä ilma-aluksen taikka juna- henkilökuntaan kuuluvalla, jos hänet on määrätty maahantulokieltoon tai jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisen edellytykset

45 §

Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen ulkomaille olevalle henkilölle

Tilapäinen oleskelulupa myönnetään ulkomaille olevalle henkilölle:

- 1) tilapäistä työntekoa varten;
- 2) tilapäistä elinkeinonharjoittamista varten;
- 3) opiskelua varten; taikka
- 4) jos on muu erityinen syy luvan myöntämiselle.

Tilapäistä työntekoa varten myönnetään työntekijän oleskelulupa tai muu oleskelulupa. Tilapäistä elinkeinon harjoittamista varten myönnetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisestä säädetään tarkemmin 5 luvussa.

Kun ulkomaalaiselle on myönnetty tilapäisen oleskelulupa, hänen perheenjäsenelleen myönnetään tilapäinen oleskelulupa samaksi ajaksi.

46 §

Oleskeluluvan myöntäminen opiskelua varten

Jos ulkomaalainen on hyväksytty opiskelijaksi Suomessa olevaan oppilaitokseen,

myönnetään 45 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen tilapäinen oleskelulupa tutkintoon tai ammattiin johtaviin opintoihin taikka, jos siihen on perusteltu syy, myös muihin opintoihin.

47 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen ulkomaille olevalle henkilölle

Jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomaille olevalle henkilölle:

- 1) jos ulkomaalainen on ollut Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan tai yksi hänen isovanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen;
- 2) jatkuvaluonteista työntekoa varten; taikka
- 3) jatkuvaluonteista elinkeinonharjoittamista varten.

Jatkuvaluonteista työntekoa varten myönnetään työntekijän oleskelulupa tai muu oleskelulupa. Jatkuvaluonteista elinkeinonharjoittamista varten myönnetään elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämisestä säädetään tarkemmin 5 luvussa.

Kun ulkomaalaiselle on myönnetty jatkuva tai pysyvä oleskelulupa, hänen perheenjäsenelleen myönnetään jatkuva oleskelulupa.

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen 1 momentin 1 kohdan nojalla ei edellytä, että ulkomaalaisen tai hänen perheenjäsenensä toimeentulo on turvattu.

Kun ulkomaalaiselle on myönnetty jatkuva tai pysyvä oleskelulupa perhesiteen perusteella ja luvan myöntämisen perusteena ollut perheside on katkennut, hänen ulkomaille olevalle perheenjäsenelleen voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa edellyttäen, että tämän toimeentulo on turvattu. Päätöksenteossa on kuitenkin otettava huomioon Suomessa jo luvallisesti asuvan henkilön mahdollisuus muuttaa takaisin kotimaahansa tai johonkin muuhun maahan viettämään perhe-elämää, jos perhesiteiden voidaan kokonaisuudessaan katsoa painottuvan sinne.

48 §

Oleskeluluvan myöntäminen entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle

Sen lisäksi, mitä tässä laissa muutoin säädetään, myönnetään jatkuva oleskelulupa entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle:

1) jos hakija on kuulunut Inkerin siirtoväkeen, joka vuosina 1943 ja 1944 siirrettiin Suomeen ja sodan päätyttyä palautettiin Neuvostoliittoon;

2) jos hakija on palvellut Suomen armeijassa vuosien 1939—1945 aikana; tai

3) jos hakija itse, toinen hänen vanhemmistaan tai ainakin kaksi hänen neljästä isovanhemmastaan on tai on ollut merkittynä asiakirjaan kansallisuudeltaan suomalaiseksi ja hakijalla on riittävä suomen tai ruotsin kielen taito.

Oleskelulupa myönnetään myös 1 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäsenelle sekä hänen huollettavanaan olevalle lapselle, joka ei ole täyttänyt kahdeksaatoista vuotta ennen kuin hakijalle on myönnetty oleskelulupa 1 momentissa mainitulla perusteella.

Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että:

1) hakija on ilmoittautunut Suomen edustustolle paluumuuttajaksi;

2) edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa hakija osallistuu lähtömaassa järjestettyyn paluumuuttovalmennukseen ja esittää Suomen viranomaisen järjestämän kielikokeen suorittamisesta todistuksen, jonka perusteella hänellä on sellainen suomen tai ruotsin kielen taito, joka vastaa Euroopan neuvoston yleiseurooppalaisen viitekehityksen mukaisen kielitaidon arviointias- teikon taitotasoa A2, jollei paluumuuttovalmennukseen tai kielikokeeseen osallistumista ole pidettävä hakijan olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana; ja

3) hakijan käytössä on asunto Suomessa.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu suomalainen syntyperä osoitetaan alkuperäisin asiakirjoin tai, jos tämä ei ole mahdollista, muutoin luotettavalla tavalla.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen tai hänen perheenjäsenensä toimeentulo on

turvattu.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 3 momentin 2 kohdassa tarkoitetun kielikokeen perusteista ja järjestämisestä.

49 §

Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan myöntäminen ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle

Ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa Suomessa, jos edellytykset tällaisen oleskeluluvan myöntämiseksi ulkomailla ovat olemassa ja:

1) ulkomaalainen on ollut Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan tai yksi hänen isovanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen;

2) ulkomaalainen on jo ennen Suomeen saapumistaan asunut vähintään kaksi vuotta yhdessä Suomessa asuvan aviopuolisonsa kanssa tai elänyt jatkuvasti vähintään kaksi vuotta yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa Suomessa asuvan henkilön kanssa;

3) työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämättä jättäminen Suomesta haettuna olisi ulkomaalaisen tai työnantajan kannalta perusteetonta; taikka

4) oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

Oleskelulupa myönnetään tilapäisenä tai jatkuvana samoin perustein kuin vastaava lupa ulkomailta haettuna.

Edellä 1 momentin 2 kohdan säännöstä sovelletaan vastaavasti myös samaa sukupuolta olevien rekisteröityihin parisuhteisiin sekä jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävien samaa sukupuolta olevien parisuhteisiin.

50 §

Oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle

Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenelle myönnetään perhesiteen perus-

teella jatkuva oleskelulupa Suomessa tai ulkomailla haettuna.

Jos perheenjäsen on unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, hänen maahantuloonsa ja oleskeluunsa noudatetaan soveltuvin osin 10 luvun säännöksiä.

Jatkuva oleskelulupa myönnetään Suomessa asuvan Suomen kansalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhelämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta Suomen kansalaisesta. Muun omaisen on odotettava lupahakemuksen käsittelyä ulkomailla.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen tai oleskeluoikeuden rekisteröinti ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

51 §

Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiaa mahdollista.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Jos ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa 1 momentin perusteella, hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

52 §

Oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntynei-

den siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Ulkomaalaisen, jolle on myönnetty oleskelulupa 1 momentin perusteella, perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa 47 §:n 3 momentin perusteella.

53 §

Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus

Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään yhdeksi vuodeksi, kuitenkin enintään hakijan matkustusasiakirjan voimassaoloajaksi, jollei oleskelulupaa haeta lyhyemmäksi ajaksi.

Jos oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella, ei myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloaika kuitenkaan saa olla pidempi kuin oleskeluluvan myöntämisen perusteena olevan perheenjäsenen oleskeluluvan voimassaoloaika.

Oleskelulupa voidaan myöntää vuotta lyhyemmäksi tai pidemmäksi ajaksi, jos oleskelulupa myönnetään sellaista oikeustointa tai työtehtävää taikka sellaisia opintoja varten, jotka suoritetaan tiedossa olevan määräajan kuluessa. Määräaikaista oleskelulupaa ei saa kuitenkaan myöntää yli kahdeksi vuodeksi.

Ulkomaalaiselle, joka on ollut Suomen kansalainen tai jonka vanhemmista ainakin toinen tai yksi isovanhemmista on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen, määräaikainen oleskelulupa myönnetään neljäksi vuodeksi, jollei sitä haeta lyhyemmäksi ajaksi.

Vieraan valtion diplomaatti- tai konsuliedustuston henkilökuntaan kuuluvalla tai hänen perheenjäsenelleen oleskelulupa voidaan myöntää koko ilmoitetun toimikauden pituiseksi ajaksi.

Edellytykset jatkoluvan ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi

54 §

Jatkoluvan myöntäminen

Uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ovat edelleen olemassa.

Jos ulkomaalainen on saanut oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella, uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään, jolle esille tulleiden seikkojen perusteella vaikuta ilmeiseltä, etteivät edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ole edelleen voimassa.

Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 45 §:n 1 momentin perusteella työntekoa tai elinkeinon harjoittamista varten, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat edelleen olemassa.

Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 51 §:n nojalla maasta poistamisen estymisen vuoksi, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos 51 §:ssä mainitut olosuhteet ovat edelleen voimassa.

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 perustella, että henkilöllä on kiinteät siteet Suomeen.

55 §

Jatkoluvan pituus

Uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään enintään kolmeksi vuodeksi.

Edellä 54 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoite-

tussa tapauksessa, kun oleskelun peruste muuttuu tilapäisestä jatkuvaksi, oleskeluluvan pituuteen sovelletaan ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituutta koskevan 53 §:n säännöksiä.

Jos oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella, myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloaika ei kuitenkaan saa olla pidempi kuin oleskeluluvan myöntämisen perusteena olevan perheenjäsenen oleskeluluvan voimassaoloaika

56 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti neljän 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.

Neljän vuoden määräaika lasketaan maahan-tulopäivästä, jos ulkomaalaisella on maahan saapuessaan ollut oleskelulupa jatkuvaa maassa oleskelua varten. Jos oleskelulupaa on haettu Suomessa, neljän vuoden määräaika lasketaan ensimmäistä jatkuvaa maassa oleskelua varten myönnetyn määräaikaisen oleskeluluvan alkamispäivästä.

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

57 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen esteet

Pysyvä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos:

1) ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta;

2) ulkomaalainen on epäilty rikoksesta, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta;

3) ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen kahteen tai useampaan rikokseen; taikka

4) ulkomaalainen on epäilty kahdesta tai useammasta rikoksesta.

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

Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, jos siitä, kun tuomittu rangaistus on kokonaan suoritettu, on hakemuksen ratkaisuhetkellä kulunut yli kolme vuotta. Jos ulkomaalainen on tuomittu ehdolliseen vankeuteen, pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, jos siitä, kun rangaistuksen koeaika on kulunut loppuun, on kulunut yli kaksi vuotta. Muissa tapauksissa pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, kun rikoksen tekopäivästä on hakemuksen ratkaisuhetkellä kulunut yli kaksi vuotta.

Oleskeluluvan peruuttaminen ja raukeaminen

58 §

Oleskeluluvan peruuttaminen

Määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa peruutetaan, kun ulkomaalainen on muuttanut pysyvästi pois maasta tai hän on pysyvässä tarkoituksessa oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta maan ulkopuolella.

Ulkomaalainen voi 1 momentissa tarkoitetussa tapauksessa, ennen kuin kaksi vuotta on kulunut, tehdä hakemuksen siitä, että oleskelulupaa ei peruuteta. Jos hakemukseen suositetaan, päätöksestä tulee ilmetä määräaika, jonka kuluessa oleskelulupaa ei peruuteta.

Määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos oleskelulupaa haettaessa on tietoisesti annettu hakijan henkilöllisyyttä koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salattu sellainen seikka, joka olisi saattanut estää oleskeluluvan myöntämisen.

Määräaikainen oleskelulupa voidaan pe-

ruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa. Peruuttamisen edellytyksenä on lisäksi, että ulkomaalainen on oleskellut Suomessa luvallisesti vasta lyhyen ajan.

Määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos Schengen-valtio pyytää Suomea peruuttamaan ulkomaalaiselle Suomen myöntämän oleskeluluvan sillä perusteella, että ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon toisessa Schengen-valtiossa, ja hänet on määrätty poistettavaksi Schengen-alueelta sen kaltaisilla perusteilla kuin 149 §:n 1 momentin 2—4 kohdassa mainitaan.

59 §

Oleskeluluvan raukeaminen

Määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta taikka hän saa Suomen kansalaisuuden.

Raukeamisesta tehdään merkintä ulkomalaisrekisteriin.

Lupamenettely ja toimivaltaiset viranomaiset

60 §

Oleskeluluvan hakeminen

Ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Hakemus jätetään Suomen edustustolle.

Oleskelulupaa voidaan 49—52, 54 ja 56 §:n perusteella hakea Suomessa. Hakemus jätetään kihlakunnan poliisilaitokselle.

Ulkoasiainministeriön ollessa luvan myöntävä viranomainen lupahakemus voidaan jättää ulkoasiainministeriölle henkilön jo saavuttua maahan.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä oleskeluluvan hakemiseen liittyvästä menettelystä.

61 §

Matkustusasiakirjan tilapäinen haltuunotto

Viranomainen voi ottaa ulkomaalaisen matkustusasiakirjan tilapäisesti haltuunsa viisumi-, oleskelulupa- tai matkustusasiakirjasiaa käsiteltäessä, jos se on välttämätöntä henkilötietojen tai asiakirjan oikeellisuuden varmentamiseksi taikka myönnetyn viisumin tai oleskeluluvan merkitsemiseksi asiakirjaan.

Matkustusasiakirja on palautettava ulkomaalaiselle heti, kun sen hallussapito ei ole asian käsittelyn kannalta tarpeellista. Ulkomaalaisella on oikeus saada matkustusasiakirja välillä haltuunsa matkustamista tai välttämättömien asioiden hoitoa varten.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta todistuksen.

62 §

Menettely haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Oleskelulupaa perhesiteen perusteella voi hakea ulkomailla oleskelulupaa vailla oleva ulkomaalainen (hakija) jättämällä hakemuksen Suomen edustustolle tai asian voi panna vireille perheenkokoaja jättämällä hakemuksen kihlakunnan poliisilaitokselle.

Oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi on 1 momentissa mainituille asianosaisille varattava tilaisuus tulla kuulluiksi ennen asian ratkaisemista.

63 §

Lausunnot oleskelulupahakemuksesta perhesiteen perusteella

Ulkomaalaisvirasto tai kihlakunnan poliisilaitos voi hankkia perhesiteen perusteella tehdystä oleskelulupahakemuksesta lausunnon perheenkokoajan koti- tai asuinpaikkakunnan sosiaaliviranomaiselta tai terveydenhuoltoviranomaiselta. Lausuntoa voi pyytää perheenkokoajan sosiaalisesta tai terveydellisestä tilanteesta, jos perheenkokoaja on ilman

huoltajaa tullut alaikäinen tai jos hakija on ydinperheen ulkopuolinen muu omainen taikka jos lausunnon pyytämiseen on muu perheen tilanteen selvittämiseen liittyvä erityinen syy.

64 §

Suullinen kuuleminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Haettaessa oleskelulupa perhesiteen perusteella hakijaa, perheenkokoajaa tai muuta omaista voidaan kuulla suullisesti maahantulon tai oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi.

Kuulemisen suorittaa poliisi tai Suomen edustuston virkamies. Ulkomaalaisvirasto voi suorittaa kuulemisen, jos asian selvittäminen sitä edellyttää.

65 §

Perhesiteen selvittäminen DNA-tutkimuksen avulla

Ulkomaalaisvirasto voi varata hakijalle ja perheenkokoajalle tilaisuuden osoittaa biologinen sukulaisuus toteen valtion varoista kustannettavan DNA-tutkimuksen avulla, jos biologiseen sukulaisuuteen perustuvasta perhesiteestä ei muutoin voida saada riittävästi selvitystä ja jos DNA-tutkimuksen avulla on mahdollista saada olennaista näyttöä perhesiteestä.

Asianosaiselle on annettava asianmukaiset tiedot DNA-tutkimuksen tarkoituksesta ja luonteesta sekä siihen liittyvistä seurauksista ja vaaroista. DNA-tutkimuksen suorittaminen edellyttää, että tutkittava on antanut tietoon ja vapaaseen tahtoon perustuvan kirjallisen suostumuksensa. Tutkimustietoja ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen kuin oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan perhesiteen selvittämiseen tutkittavan henkilön antamassa suostumuksessa yksilöidyissä tapauksissa.

Jos asianosainen on tahallaan antanut perhesiteestään vääriä tietoja, joiden perusteella hänet ja hänen ilmoittamansa perheenjäsen

on ohjattu DNA-tutkimukseen, Ulkomaalaisviraston on velvoitettava hänet korvaamaan valtiolle tutkimuskulut, jollei tämä ole olosuhteisiin nähden kohtuutonta. Ulkomaalaisviraston päätös pannaan täytäntöön siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa (367/1961) säädetään.

66 §

DNA-tutkimuksen suorittaminen

DNA-testi toimitetaan Kansanterveyslaitoksessa tai Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksessa. DNA-testin toimittajan on viipymättä lähetettävä DNA-tyypityksen perusteella annettu lausunto Ulkomaalaisvirastolle. Kun Ulkomaalaisvirasto on ratkaissut asian, se ilmoittaa testin toimittajalle, että näytteet ja DNA-tunnistetiedot hävitetään.

DNA-testiä varten tarpeelliset näytteet ottaa Suomessa Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksessa tai terveyskeskuksessa terveydenhuollon ammattihenkilö. Näyte lähetetään 1 momentissa tarkoitettulle testin toimittajalle.

DNA-testiä varten tarpeelliset näytteet ottaa ulkomailla Suomen edustustossa tai edustuston järjestämissä tiloissa terveydenhuollon ammattihenkilö. Näyte lähetetään 1 momentissa tarkoitettulle testin toimittajalle.

Testinäytteen ottamisen valvoo ja näytteenantajan henkilöllisyyden varmistaa poliisi tai Ulkomaalaisviraston taikka edustuston virkamies.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä DNA-tutkimuksen suorittamisesta.

67 §

Ulkomaalaisvirasto oleskelulupaviranomaisena

Ulkomaalaisvirasto myöntää:

- 1) ensimmäisen oleskeluluvan ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle;
- 2) ensimmäisen oleskeluluvan ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalai-

selle 49, 51 ja 52 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa;

3) oleskeluluvan siinä tapauksessa, että kihlakunnan poliisilaitos on saattanut asian Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi.

Ulkomaalaisvirasto peruuttaa oleskeluluvan 58 §:n 1 ja 5 momentissa mainituilla perusteilla sekä peruuttaa myöntämänsä oleskeluluvan 58 §:n 3 ja 4 momentissa mainituilla perusteilla.

Ulkomaalaisvirasto päättää, ettei oleskelulupaa 58 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa peruuteta.

68 §

Paikallispoliisi oleskelulupaviranomaisena

Kihlakunnan poliisilaitos myöntää:

- 1) oleskeluluvan Suomen kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle;
- 2) uuden määräaikaisen oleskeluluvan; ja
- 3) pysyvän oleskeluluvan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle.

Kihlakunnan poliisilaitos peruuttaa myöntämänsä oleskeluluvan 58 §:n 1, 3 ja 4 momenteissa mainituilla perusteilla.

Kihlakunnan poliisilaitos siirtää oleskeluluvan uuteen matkustusasiakirjaan.

69 §

Ulkoasiainhallinto oleskelulupaviranomaisena

Suomen diplomaatti- tai konsuliedustusto ottaa vastaan oleskelulupahakemuksen ulkomailla olevalta henkilöltä ja tarkistaa, että hakemus on oikein täytetty ja että se sisältää tarvittavat asiakirjat ja tiedot.

Oleskelulupahakemuksen ulkomailla voi ottaa vastaan myös muu Suomen edustusto, jos ulkoasiainministeriö on antanut tarvittavan valtuuden siinä palvelevalle nimetylle Suomen kansalaiselle.

Ulkoasiainministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan lähettäjävaltiota Suomessa edustavan diplomaatti- ja konsuliedustuston sekä kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen henkilökuntaan kuuluvalla

ja hänen perheenjäsenelleen sekä henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle henkilölle, joka on lähettäjävaltion kansalainen. Ulkoasiainministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan ulkomaalaiselle diplomaatti- ja konsuliedustuston rakennus-, korjaus- ja huoltotyön tekemistä varten.

Ulkoasiainministeriö peruuttaa myöntämänsä oleskeluluvan.

Suomen edustusto siirtää oleskeluluvan uuteen matkustusasiakirjaan.

5 luku

Työnteko

Säännökset työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvasta

70 §

Työntekijän oleskelulupa -järjestelmän tarkoituksena

Työntekijän oleskelulupa -järjestelmän tarkoituksena on tukea työvoiman saatavuutta suunnitelmallisesti, nopeasti ja joustavasti ottaen huomioon työnantajien ja ulkomaalaisten työntekijöiden oikeusturva sekä työmarkkinoilla jo olevan työvoiman mahdollisuus työllistyä.

71 §

Yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa

Työmarkkinaosapuolet osallistuvat työntekijän oleskelulupien myöntämiskäytäntöjen seurantaan ja arviointiin sekä ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevien alueellisten ja valtakunnallisten linjausten laadintaan.

72 §

Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan harkinnan sisältö

Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen perustuu harkintaan, jossa tulee:

1) selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus kohtuullisessa ajassa;

2) huolehtia siitä, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä 1 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden työllistymistä; ja

3) varmistaa se, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksytyä terveydentilaa.

Harkittaessa työntekijän oleskeluluvan myöntämistä tulee ottaa huomioon 71 §:ssä tarkoitettujen linjaukset.

Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntäminen perustuu harkintaan, jossa tulee varmistaa, että elinkeinotoiminnalla on kannattavan toiminnan edellytykset.

Harkittaessa työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämistä on varmistuttava, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöllä, elinkeinotoiminnalla tai muulla tavalla.

73 §

Työnantajan velvollisuudet

Työnantajan on liitettävä työntekijän oleskelulupahakemukseen:

1) työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu selvitys työnteon keskeisistä ehdoista;

2) vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä; sekä

3) työvoimatoimiston vaatiessa selvitys siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana.

Työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa.

Työnantajan, joka ottaa palvelukseensa muun kuin unionin kansalaisen tai tähän rinnastettavan taikka tämän perheenjäsenen, tulee viivytyksettä toimittaa työvoima-

toimistolle 1 momentissa tarkoitettu selvitys sekä ilmoittaa työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus.

74 §

Toimeksiantajan velvollisuudet

Ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työskennellessä urakointi- tai aliurakointityössä tai vuokratyövoimana työnantajan 73 §:ssä mainittuja velvollisuuksia sovelletaan Suomessa toimivaan pääurakoitsijaan tai -teettäjään. Lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa (1146/1999) tarkoitettujen työntekijöiden osalta sovelletaan kuitenkin, mitä kyseisessä laissa säädetään.

75 §

Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle

Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että:

1) edellä 72 §:ssä säädetty harkinta on suoritettu ja pykälässä mainitut edellytykset täyttyvät sekä 73 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset työnantajan selvityksistä ja vakuutuksen antamisesta täyttyvät; ja

2) edellä 36 §:ssä säädetty yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle täyttyvät, eikä ulkomaalaista ole määrätty maahan-tulokieltoon.

76 §

Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntäminen ulkomailla olevalle henkilölle

Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että:

1) edellä 72 §:ssä säädetty harkinta on suoritettu ja pykälässä mainitut edellytykset täyttyvät; ja

2) edellä 36 §:ssä säädetty yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle täytty-

vät, eikä ulkomaalaista ole määrätty maahan-tulokieltoon.

77 §

Työntekijän oleskeluluvan ammattialakohtaisuus

Työntekijän oleskelulupa oikeuttaa työskentelemään yhdellä tai useammalla ammattialalla. Erityisestä syystä työntekijän oleskelulupa voidaan rajata koskemaan työtä tietyn työnantajan palveluksessa.

78 §

Ennakkotieto työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä

Työvoimatoimisto antaa työnantajan 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 §

Rajoittamaton työnteko muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty pysyvä oleskelulupa tai jatkuva oleskelulupa muulla kuin työntekijän tai ammatinharjoittamisen perusteella.

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty perhesiteen perusteella tilapäinen oleskelulupa tilapäisen työntekijän oleskeluluvan tai tilapäisen elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenenä.

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa tilapäisen suojelun tai muun humanitaarisen

maahanmuuton perusteella.

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa ja joka toimii:

1) yrityksen yli- tai keskijohdon taikka erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä;

2) urheilijana, valmentajana tai urheilu-tuomarina, kun toiminta on ammattimaista;

3) uskonnollisen tai aatteellisen yhteisön palveluksessa;

4) ammattimaisesti tieteen, kulttuurin tai taiteen alalla ravintolamuusikoita lukuun ottamatta; tai

5) kansainvälisessä järjestössä tai valtioiden väliseen viralliseen yhteistyöhön liittyvissä tehtävissä.

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle hänen työn- eikä toimeksiantajallaan ole toimipaikkaa Suomessa, kun hän:

1) toimii ammattimaisesti joukkoviestinnän alalla; tai

2) tutkii markkinoita, valmisteleo yrityksen sijoittautumista Suomeen, neuvottelee tilauksista, hankkii tilauksia tai valvoo tehtyjen tilausten toimeenpanoa tai toimii muissa vastaavissa tehtävissä.

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jolle ulkoasiainministeriö on myöntänyt oleskeluluvan edustuston rakennus-, korjaus- ja huoltotyön tekemistä varten.

Tähän pykälään perustuvasta työntekooikeudesta on 6 momentissa mainittua oleskelulupaa lukuun ottamatta tehtävä merkintä ulkomaalaisen oleskelulupaan.

80 §

Rajoitettu työnteko muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan nojalla

Oikeus tehdä ansiotyötä on ulkomaalaisella, jonka oleskelulupa on myönnetty:

1) opiskelua varten, jos työ on tutkintoon sisältyvää työharjoittelua tai jos osa-aikaisen työn määrä ei ylitä 20 tuntia viikossa taikka jos kokoaikainen työ sijoittuu aikaan, jolloin oppilaitoksessa ei järjestetä varsinaista opetusta;

2) kutsun tai sopimuksen nojalla vierailevana opettajana, luennoitsijana, kouluttajana,

konsulttina tai tutkijana työskentelyä varten, jos työ kestää enintään yhden vuoden;

3) yksittäisen ulkomailta maahan tuodun tai maasta ulkomaille vietävän koneen, laitteen, tuotantolinjan tai asiantuntijajärjestelmän toimitussopimukseen sisältyvän työn suorittamista varten, jos työ kestää enintään kuusi kuukautta;

4) työtä tai työharjoittelua varten, joka sisältyy valtioiden väliseen sopimukseen tai kansalaisjärjestöjen vaihto-ohjelmaan tai joka tapahtuu korkeakoulututkinnon suorittaneen ulkomaalaisen siirtona yrityksen sisällä, jos työ tai työharjoittelu kestää enintään vuoden;

5) 18—30-vuotiaan ulkomaalaisen työharjoittelua varten, kun ulkomaalainen opiskelee ulkomaisessa korkeakoulussa suomen tai ruotsin kieltä tai kun harjoittelun ala vastaa ulkomaalaisen opintoja tai tutkintoa, jos työharjoittelu kestää enintään 18 kuukautta; tai

6) maasta poistamisen estymisen vuoksi 51 §:n perusteella, kun ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä on kulunut yksi vuosi.

Tähän pykälään perustuvasta työntekooikeudesta on tehtävä merkintä ulkomaalaisen oleskeluluvan yhteyteen. Jos työnteko ylittää 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettua aikarajaa tai jos 5 kohdassa säädetty aika ei ole täyttynyt, ulkomaalaiselta edellytetään työntekijän oleskelulupa.

81 §

Työnteko ilman oleskelulupaa

Oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa on ulkomaalaisella, joka:

1) tulee kutsun tai sopimuksen nojalla tuliksi, opettajaksi, asiantuntijaksi tai urheilu-tuomariksi enintään kolmen kuukauden ajaksi;

2) tulee kutsun tai sopimuksen nojalla ammattitaiteilijaksi tai urheilijaksi, mukaan lukien avustava, huoltava ja valmentava henkilökunta, enintään kolmen kuukauden ajaksi;

3) työskentelee merimiehenä joko ulkomaanliikenteen kauppa-alusluetteloon merkityllä aluksella tai, tultuaan palvelukseen muualla kuin Suomessa, aluksella, joka pää-

asiassa liikennöi ulkomaisten satamien välillä;

4) tulee työministeriön ammattiluokituksen mukaisesti marjojen tai hedelmien poimintatyöhön enintään kolmen kuukauden ajaksi;

5) on kansainvälistä suojelua haettuun oleskellut Suomessa kolme kuukautta, enintään hakemuksen lainvoimaiseen ratkaisemiseen asti; tai

6) tulee suorittamaan toisessa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen valtiossa toimivan yrityksen vakituksena työntekijänä palvelujen tarjoamisvapauden piiriin kuuluvaa tilapäistä hankinta- tai alihankintatyötä, jos hänellä on mainitussa valtiossa oleskeluun ja työntekoon oikeuttavat luvat, jotka ovat voimassa työn päätyttyä Suomessa.

Kun työnantajalla tai toimeksiantajalla ei ole toimipaikkaa Suomessa, ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa:

1) tuote-esittelijänä tai elokuvatyöntekijänä enintään kolmen kuukauden ajan;

2) ulkomaisessa omistuksessa tai hallinnassa olevan moottoriajoneuvon henkilökuntaan kuuluvana, kun tilapäinen liikennöinti Suomessa liittyy rajan ylittävään kuljetukseen tai säännölliseen reittiliikenteeseen paikkakuntien välillä, joista ainakin yksi sijaitsee ulkomailla, eikä ulkomaalaisella ole asuinpaikkaa Suomessa; tai

3) ulkomailla Suomeen suuntautuvan seuramatkan matkanjohtajana.

Jos samaa ammattialaa koskeva työntekijän oleskelulupahakemus tai elinkeinonharjoittajan jatko-oleskelulupahakemus on tehty aikaisemman oleskeluluvan voimassa ollessa, ulkomaalainen saa jatkaa työntekoa kunnes hakemus on ratkaistu.

Menettely ja toimivaltaiset viranomaiset

82 §

Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa koskevan hakemuksen vireillepano

Työntekijän oleskelulupaa koskevan hakemuksen voi panna vireille joko ulkomaalainen tai ulkomaalaisen puolesta ilman erillistä

valtuutusta työnantaja. Hakemuksen voi jättää Suomen edustustoon, työvoimatoimistolle tai kihlakunnan poliisilaitokselle.

Elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa koskevan hakemuksen voi jättää Suomen edustustoon tai kihlakunnan poliisilaitokselle.

83 §

Toimivalta työntekijän oleskeluluvan myöntämiseksi

Työvoimatoimisto ratkaisee työntekijän oleskeluluvan myöntämisen 75 §:n 1 kohdassa säädetyt edellytykset. Työvoimatoimisto ratkaisee, onko työnteko tilapäistä vai jatkuvaa.

Ulkomaalaisvirasto myöntää työvoimatoimiston 1 momentin mukaan tekemän myönteisen ratkaisun jälkeen ulkomaalaiselle ensimmäisen työntekijän oleskeluluvan, jollei 75 §:n 2 kohdasta muuta johdu.

Kun ulkomaalainen hakee jatkolupaa samalla perusteella kuin aikaisempi lupa on myönnetty, kihlakunnan poliisilaitos myöntää työvoimatoimiston 1 momentin mukaan tekemän myönteisen ratkaisun jälkeen uuden työntekijän oleskeluluvan, jollei 75 §:n 2 kohdasta muuta johdu. Jos hakemus koskee samaa ammattialaa, työvoimatoimisto ei kuitenkaan suorita 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua harkintaa.

84 §

Toimivalta elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämiseksi

Työvoima- ja elinkeinokeskus ratkaisee elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan myöntämiseksi 76 §:n 1 kohdassa säädettyjen edellytysten täytymisen. Työvoima- ja elinkeinokeskus ratkaisee, onko elinkeinonharjoittaminen tilapäistä vai jatkuvaa.

Ulkomaalaisvirasto myöntää työvoima- ja elinkeinokeskuksen 1 momentin mukaan tekemän myönteisen ratkaisun jälkeen ulkomaalaiselle ensimmäisen elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan, jollei 76 §:n 2 kohdasta muuta johdu.

Kun ulkomaalainen hakee jatkolupaa sa-

malla perusteella kuin aikaisempi lupa on myönnetty, kihlakunnan poliisilaitos myöntää työvoima- ja elinkeinokeskuksen 1 momentin mukaan tekemän myönteisen ratkaisun jälkeen uuden elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan, jollei 76 §:n 2 kohdasta muuta johdu.

85 §

Työvoimatoimiston muu toimivalta

Työvoimatoimisto päättää työntekijän oleskelulupien myöntämisestä pidättäytymisestä 187 §:ssä säädetyn perustein.

Työvoimatoimisto antaa 78 §:ssä tarkoitetun ennakkotiedon työntekijän oleskeluluvan myöntämisen työmarkkinaedellytyksistä.

Tämän lain nojalla säädettyihin tehtäviin on toimivaltainen työvoimatoimisto, jonka alueella työnteko tapahtuu. Jos työtä tehdään useamman työvoimatoimiston alueelle, päätösvaltainen on työvoimatoimisto, jonka alueella työnteko pääasiassa tapahtuu. Jos työnteko ei ole minkään työvoimatoimiston alueella sidottua, päätösvaltainen on työvoimatoimisto, jonka alueella on työnantajan toimipaikka.

86 §

Työsuojeluviranomainen

Työsuojeluviranomaisen vastuulla olevasta palkka- ja muiden työehtojen valvonnasta säädetään erikseen.

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

Työsuojeluviranomaiselle on tarvittaessa varattava tilaisuus olla läsnä ja tulla kuulluksi käsiteltäessä esitutkinnassa ja tuomioistuimessa 2 momentissa tarkoitettua rikosta.

6 luku

Kansainvälinen suojelu*Edellytykset kansainvälisen suojelun antamiselle*

87 §

Turvapaikka

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Turvapaikka jätetään antamatta ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aihetta epäillä tehneen:

1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;

2) törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena; taikka

3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisen teon.

Turvapaikka jätetään antamatta henkilölle, joka voi saada suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta (UNHCR). Kun sellainen suojelu tai apu on lakannut ilman, että sellaisen henkilön asemaa on lopullisesti säännelty Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien voimassa olevien päätöslauselmien mukaisesti, sellainen henkilö on oikeutettu pakolaisasemaan. Jos henkilö on vapaaehtoisesti luopunut edellä mainitusta suojelusta poistumalla suoja-alueelta muista kuin suojelun tarpeeseen liittyvistä syistä, hänen oleskeluoikeutensa tutkitaan tämän lain mukaan.

88 §

Suojelun tarve

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi palata sinne.

Oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aihetta epäillä tehneen 87 §:n 2 momentissa tarkoitettua teon.

89 §

Oleskeluluvan myöntäminen poissulkemislausekkeita sovellettaessa

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai hänen on perusteltua aihetta epäillä tehneen 87 §:n 2 momentissa tarkoitettua teon, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

90 §

Pakolaiskiintiö

Suomeen voidaan ottaa pakolaiskiintiössä UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleen sijoitusta varten.

Pakolaiskiintiöllä tarkoitetaan uudelleen sijoitettavien kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ulkomaalaisten vastaanottoa valtion kunkin vuoden talousarviossa vahvistettujen perusteiden mukaisesti.

91 §

Pakolaiskiintiön kohdentaminen

Työministeriö valmistelee yhteistyössä ulkoasiain- ja sisäasiainministeriön kanssa esityksen valtioneuvostolle pakolaiskiintiön alueellisesta kohdentamisesta.

92 §

Edellytykset ulkomaalaisen ottamiselle pakolaiskiintiössä

Perusteet oleskeluluvan myöntämiselle pakolaiskiintiössä ovat:

- 1) ulkomaalainen on kansainvälisen suojelun tarpeessa kotimaahansa nähden;
- 2) ulkomaalainen on uudelleen sijoituksen tarpeessa ensimmäisestä turvapaikkamaasta;
- 3) vastaanoton ja kotoutumisen edellytykset Suomeen on arvioitu; ja
- 4) oleskeluluvan myöntämiselle ei ole 36 §:n mukaisia esteitä.

93 §

Muu humanitaarinen maahanmuutto

Valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää ulkomaalaisten ottamisesta Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi.

Ehdotus valtioneuvoston päätökseksi valmistellaan yhteistyössä ulkoasiainministeriön, sisäasiainministeriön ja työministeriön kesken.

Turvapaikkamenettelyt

94 §

Turvapaikkamenettely

Turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai alueella viranomaiselle esitetty hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua.

Ihmisoikeuksiensa vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän nimenomaan muuta ilmoita.

Turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esille tulevilla perusteilla.

95 §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätettävä poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

Hakemus voidaan tehdä myöhemminkin, jos:

1) olosuhteet ulkomaalaisen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa ovat hänen täällä ollessaan muuttuneet;

2) ulkomaalainen on vasta myöhemmin voinut esittää selvitystä hakemuksensa tueksi; taikka

3) siihen on muu perusteltu syy.

96 §

Kortti hakemusasian vireillä olosta

Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua hakevalle taikka kiintiöpakolaisena Suomeen tulleelle ulkomaalaiselle voidaan antaa kortti, joka osoittaa häntä koskevan hakemusasian olevan Suomessa vireillä. Kortin antaa poliisi tai rajavartiolaitos.

Korttiin merkitään hakijan nimi, syntymäaika, kansalaisuus ja siihen liitetään valokuva. Jos hakijan henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, siitä tehdään merkintä korttiin. Kortti on voimassa Suomessa määräajan, kuitenkin enintään siihen saakka, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai asianomainen on poistunut maasta taikka hän on saanut matkustusasiakirjan.

Ulkomaalaisen tulee palauttaa kortti, kun hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu, asianomainen poistuu maasta tai hän on saanut matkustusasiakirjan. Kun kortin voimassaolo on päättynyt, rajatarkastusviranomainen, poliisi tai Ulkomaalaisvirasto voi ottaa kortin haltuunsa.

97 §

Turvapaikkatutkinta

Kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos. Hakijan henkilöllisyyttä selvitetessä kerätään henkilötiedot hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan.

Ulkomaalaisvirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Poliisi voi Ulkomaalaisviraston pyynnöstä suorittaa puhuttelun, jos hakemuksen määrä on voimakkaasti lisääntynyt tai erityisestä syystä muulloinkin.

Suojelupoliisi voi suorittaa turvapaikkapuhuttelun Ulkomaalaisviraston lisäksi, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät.

Puhuttelussa on erityisesti tiedusteltava, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen turvapaikka- tai alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Hakijalta on selvittävä erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi tämä katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen. Lisäksi on selvittävä, onko hakijalla kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muita perusteita oleskeluoikeuden saamiseksi.

98 §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaiseminen

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä.

Oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista.

Hankittuaan saatavilla olevan selvityksen viranomaisen on ratkaistava asia hakijan eduksi hänen kertomuksensa perusteella, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista

myötävaikuttanut asian selvittämiseen ja jos viranomainen on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta kansainvälisen suojelun tarpeen osalta.

Jos hakemus hylätään, päätetään samalla asianomaisen käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta, jollei asiassa ilmene erityisiä syitä, joiden vuoksi maasta poistamis päätös tulee jättää tekemättä.

99 §

Turvallinen turvapaikkamaa

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.

100 §

Turvallinen alkuperämaa

Hakijalle turvallisesti alkuperämaaksi voidaan hakemusta turvapaikkamenettelyssä ratkaistaessa katsoa valtio, jossa hänellä ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa.

Turvallisen alkuperämaan arvioinnissa otetaan erityisesti huomioon:

- 1) toimiiko valtiossa vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä;
- 2) onko valtiossa riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos sekä vastaako oikeudenkäytön taso oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia; ja
- 3) onko valtio liittynyt keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja noudattaako valtio niitä ja onko valtiossa tapahtunut vakavia ihmisoikeusloukkauksia.

101 §

Ilmeisen perusteeton hakemus

Hakemus voidaan hylätä ilmeisen perusteettomana, jos:

1) perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia;

2) hakijan ilmeisenä tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä:

a) antamalla hakemuksen ratkaisemisen kannalta keskeisistä seikoista tahallaan vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja;

b) esittämällä väärennettyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä;

c) vaikeuttamalla muulla vilpillisellä tavalla hakemuksensa perusteiden selvittämistä; tai

d) tekemällä hakemuksen maasta poistamismenettelyn käynnistyttyä pitkittääkseen perusteetta maassa oleskeluaan; taikka.

3) hakija on saapunut turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa, ja Ulkomaalaisvirasto ei painavasta syystä ole voinut ratkaista hakemusta 104 §:ssä säädetyn ajan kuluessa.

102 §

Uusintahakemus

Uusintahakemuksella tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan kielteisen päätöksen Ulkomaalaisvirastolta tai hallintotoimioistumelta aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen, kun hän oleskelee edelleen maassa tai kun hän on kielteisen päätöksen saatuaan lyhyeksi ajaksi poistunut maasta.

Jos uusi hakemus tehdään asian ollessa vielä vireillä, hakijan esittämät tiedot toimitaan käsittelevälle viranomaiselle otettavaksi huomioon uutena selvityksenä vireillä olevassa asiassa.

Uusintahakemus voidaan ratkaista ilman uutta turvapaikkapuhuttelua.

103 §

Hakemuksen tutkimatta jättäminen ja nopeutetun menettelyn käyttäminen

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, kun:

1) hakija on saapunut 99 §:ssä määritellystä turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän on saanut tai olisi voinut saada 87 ja 88 §:ssä tarkoitettua suojelua ja jonne hänet voidaan palauttaa; taikka

2) hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, kun:

1) hakija on saapunut 100 §:ssä määritellystä turvallisesta alkuperämaasta, jossa hän ei ole vaarassa joutua 87 tai 88 §:ssä tarkoitettun kohtelun kohteeksi ja jonne hänet voidaan palauttaa;

2) hakemus voidaan katsoa 101 §:ssä määritellyllä tavalla ilmeisen perusteettomaksi; taikka

3) hakija on tehnyt 102 §:ssä tarkoitettun uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle.

104 §

Menettely turvallisen turvapaikka- tai alkuperämaan ollessa kyseessä

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

Turvalliseen turvapaikkamaahan palautettavalle ulkomaalaiselle annetaan asiakirja, josta ilmenee, että hänen hakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa.

105 §

Euroopan unionin kansalaisen turvapaikkahakemus

Ulkomaalaisviraston on ilmoitettava välittömästi sisäasiainministeriölle unionin kansalaisen tekemästä turvapaikkahakemuksesta, jos se ei katso asianomaisen valtion olevan hakijalle turvallinen alkuperämaa eikä ratkaise hakemusta soveltaen 103 §:n 2 momentin 1 kohtaa ja 104 §:ää. Sisäasiainministeriö ilmoittaa asiasta neuvostolle.

Pakolaisuus

106 §

Pakolaisasema

Pakolaisaseman saa:

1) turvapaikan Suomessa saanut ulkomaalainen;

2) pakolaiskiintiössä Suomeen otettu pakolaisuuden perusteella oleskeluluvan saanut ulkomaalainen; taikka

3) perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut 1 tai 2 kohdassa tarkoitettun ulkomaalaisen pakolaiseksi katsottava perheenjäsen.

107 §

Pakolaisaseman lakkauttaminen

Henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos hän:

1) vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun;

2) menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan;

3) saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun;

4) vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta; taikka

5) ei ilmeisesti enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta

108 §

Pakolaisaseman peruuttaminen

Pakolaisasema peruutetaan, jos hakija on turvapaikkaa tai muulla tavalla pakolaisasema hakiessaan antanut tahallisesti tai tietoisesti vääriä tietoja, jotka ovat vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen, taikka salannut sellaisen seikan, joka olisi vaikuttanut päätöksen lopputulokseen.

Tilapäinen suojelu

109 §

Tilapäinen suojelu

Tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että maasta tai sen lähi-alueilta on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi. Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi. Tilapäisen suojelun kesto on yhteensä enintään kolme vuotta.

Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa väestöryhmästä, jolle tilapäistä suojelua voidaan antaa, sekä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää.

110 §

Oleskeluluvan myöntäminen tilapäisen suojelun perusteella

Tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka jos on perusteltua syytä epäillä hänen syyllistyneen 87 §:n 2 momentissa tarkoitettuun tekoon.

111 §

Tilapäistä suojelua saavan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely

Ulkomaalaisen tekemän turvapaikkahakemuksen käsittely keskeytetään siksi ajaksi, jonka hänelle tilapäisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa on voimassa. Turvapaikkahakemus voidaan kuitenkin tilapäisen suojelun aikana käsitellä, jos tähän ilmenee perusteltua syytä. Turvapaikkahakemus on otettava käsiteltäväksi, jos tilapäisen suojelun kestäessä tulee vireille menettely hakijan poistamiseksi maasta.

Tilapäisen suojelun päätyttyä turvapaikkahakemuksen käsittely raukeaa, jos hakija ei Ulkomaalaisviraston häneltä sitä kirjallisesti tiedusteltua ilmoita, että hän haluaa hakemuksen käsittelyä. Ulkomaalaisvirasto toimittaa tiedustelun hakijalle joko postitse saantitodistusta vastaan tai haastetiedoksiantona.

Turvapaikkahakemuksen käsittely raukeaa, jos ulkomaalainen tilapäisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan voimassa ollessa tai sen voimassaoloajan päätyttyä peruuttaa hakemuksensa tai muuttaa maasta pois.

Oleskeluluvan myöntäminen ja toimivalta

112 §

Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen

Tilapäinen oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle:

- 1) joka saa tilapäistä suojelua 109 §:n nojalla;
- 2) joka otetaan Suomeen 93 §:n mukaisen valtioneuvoston päätöksen perusteella; taikka
- 3) jonka oleskeluluvan myöntämisen perusteena on 89 §.

Kun ulkomaalaiselle on myönnetty 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu tilapäinen oleskelulupa, hänen perheenjäsenelleen myönnetään oleskelulupa samaksi ajaksi.

113 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen

Jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan tai oleskeluluvan kiintiöpakolaisena tai suojelun tarpeen perusteella.

Ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa 112 §:n nojalla, myönnetään kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos perusteet luvan myöntämiseksi ovat edelleen olemassa.

Kun ulkomaalaiselle on myönnetty 1 tai 2 momentissa tarkoitettu jatkuva oleskelulupa tai hän asuu Suomessa pysyvästi oleskeluluvalla, hänen perheenjäsenelleen myönnetään jatkuva oleskelulupa.

Jatkuva oleskelulupa myönnetään 1 momentissa mainitun ulkomaalaisen muulle omaiselle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on tarkoitus Suomessa jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta henkilöstä.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen, suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jos:

1) perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten; ja

2) hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Jos 1 momentin 2 kohdassa mainittuja seikkoja ilmenee, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille.

Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus tai ympäristökatastrofi taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otetaan huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

Tässä pykälässä tarkoitettuna oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Oleskelulupa myönnetään pakolaisen, suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

116 §

Ulkomaalaisviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta

Ulkomaalaisvirasto:

1) antaa turvapaikan ja myöntää ensimmäisen oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella turvapaikkamenettelyssä;

2) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan 89 §:n nojalla;

3) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteella pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle ulkomaalaiselle;

4) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan 93 §:n nojalla muun humanitaarisen maahanmuuton perusteella;

5) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella;

6) päättää pakolaisaseman lakkauttamisesta ja peruuttamisesta;

7) päättää toisen sopimusvaltion pyynnöstä vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaisesta turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta ja pyytää toiselta sopimusvaltiolta vastaavaa päätöstä turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta; ja

8) antaa turvalliseen turvapaikkamaahan palautettavalle ulkomaalaiselle asiakirjan, josta ilmenee, että hänen hakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa.

Ulkomaalaisvirasto päättää 1 momentin 2 kohdasta tarkoitettua asiasta saatuaan suojelupoliisin lausunnon. Asiaa valmistellaan muutoin yhteistoiminnassa työministeriön kanssa.

117 §

Paikallispoliisin kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta

Kihlakunnan poliisilaitos myöntää ulkomaalaiselle uuden määräaikaisen ja pysyvän oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella.

Kihlakunnan poliisilaitos myöntää tilapäisen suojelun perusteella uuden määräaikaisen oleskeluluvan enintään siihen saakka, kun valtioneuvoston tilapäiselle suojelulle asetama ajanjakso päättyy.

Jollei poliisi katso voivansa myöntää oleskelulupaa 1 tai 2 momentin perusteella, sen on saatettava asia Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi.

Kihlakunnan poliisilaitos antaa vastuuvaltion määrittämisestä annettua neuvoston asetusta soveltavaan valtioon palautettavalle ulkomaalaiselle asetuksen mukaisen kulkuluvan.

7 luku

Turvaamistoimet

118 §

Ilmoittautumisvelvollisuus

Ulkomaalainen voidaan velvoittaa ilmoittautumaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen toimipisteessä määräajoin, jos se on välttämätöntä:

1) hänen maahantulonsa edellytysten selvittämiseksi; taikka

2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Ilmoittautumisvelvollisuuden määrää se viranomainen, joka valmistelee 1 momentissa tarkoitettua asiaa, tai täytäntöönpanosta huolehtiva viranomainen. Ilmoittautumisvelvolliselle on ilmoitettava ilmoittautumisvelvollisuuden peruste.

Ilmoittautumisvelvollisuutta koskevaan määräykseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

Ilmoittautumisvelvollisuus on voimassa, kunnes maahantulon edellytykset on selvitetty, kunnes maasta poistamista koskeva päätös on pantu täytäntöön tai kunnes asian käsittely on muutoin päättynyt. Ilmoittautumisvelvollisuus on kuitenkin heti määrättävä päättyväksi, kun se ei ole enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi.

119 §

Muut velvollisuudet

Ulkomaalainen voidaan 118 §:n 1 momentissa säädetyin edellytyksin määrätä luovutamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun taikka ilmoittamaan poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle paikka, josta hän on tavoitettavissa.

Asiasta päättää 118 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomainen. Ulkomaalaiselle on ilmoitettava määräyksen peruste.

Määräykseen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

120 §

Vakuuden asettaminen

Ulkomaalainen voidaan 118 ja 119 §:ssä tarkoitettujen velvollisuuksien sijasta velvoittaa asettamaan viranomaisen määräämä vakuus valtiolle oleskelu- ja paluukustannuksiin. Vakuuden asettamisesta päättää 118 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomainen.

Vakuus on vapautettava tai palautettava, kun vakuus ei enää ole tarpeen ulkomaalaisen maahantulon edellytysten selvittämiseksi taikka maasta poistamista koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi. Muussa tapauksessa vakuus käytetään ulkomaalaisen oleskelu- tai paluukustannusten kattamiseen. Se osuus vakuudesta, jota ei käytetä näihin kustannuksiin, on välittömästi palautettava.

Päätökseen vakuuden asettamisesta, vapauttamisesta tai palauttamisesta ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

121 §

Säilöön ottamisen edellytykset

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

1) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän piileskelemällä tai muulla tavoin menetellen estää tai huomattavasti vaikeuttaa itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa;

2) epäselvyys ulkomaalaisen henkilöllisyydestä vaikeuttaa asian selvittämistä; taikka

3) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olot huomioon ottaen hänen voidaan olettaa syyllistyneen rikokseen Suomessa.

Ulkomaalaisen säilöön ottaminen henkilöllisyyden epäselvyyden vuoksi edellyttää, että hän on asiaa käsiteltäessä esittänyt epäluotettavia tietoja tai kieltäytynyt tietojen antamisesta taikka muutoin käy ilmi, ettei henkilöllisyyttä voida pitää selvänä.

122 §

Alaikäisen säilöön ottaminen

Ennen alle 18-vuotiaan säilöön ottamista on kuultava sosiaaliviranomaisen edustajaa.

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 vähintään majurin arvoinen rajavartiomies. Säilöön otetulle tai hänen lailliselle edustajalleen on ilmoitettava säilöön ottamisen peruste.

Säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian sijoitettava säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa (116/2002) tarkoitettuun säilöönottoyksikköön.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu virkamies voi päättää säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin, jos:

1) säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä; tai

2) ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä, jolloin säilöön ottaminen saa kestää enintään neljä vuorokautta.

Alle 18-vuotias voidaan sijoittaa poliisin pidätystiloihin vain yhdessä perheensä tai huoltajansa kanssa.

Poliisin pidätystiloihin sijoitettuun ulkomaalaiseen sovelletaan, mitä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa säädetään. Pidätystilojen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi ulkomaalaiseen voidaan kuitenkin soveltaa tarpeellisin osin, mitä tutkintavankeudesta annetun lain (615/1974) 5, 6, 6 a ja 7 §:ssä säädetään, jos mainituissa pykälissä tarkoitettujen toimenpiteiden sopusoinnussa säilöön ottamisen perusteen kanssa.

124 §

Säilöön ottamisesta ilmoittaminen ja tuomioistuinkäsittely

Säilöön ottamisesta ja 123 §:n 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamisesta päättäneen virkamiehen on viipymättä ja viimeistään säilöön ottamista seuraavana päivänä ilmoitettava asiasta säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeudelle tai kiireellisessä tapauksessa muullekin käräjäoikeudelle sen mukaan kuin oikeusministeriön asetuksella tarkemmin säädetään. Ilmoitus voidaan tehdä puhelimitse tai sähköisesti. Puhelimitse tehty ilmoitus on viipymättä toimitettava kirjallisena käräjäoikeudelle.

Käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista ja 123 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Mainitun momentin 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa asia on otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään vuorokauden kuluttua ilmoituksesta.

Käräjäoikeus on säilöön ottamista koskevassa asiassa päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Käräjäoikeuden istunto voidaan pitää myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin käräjäoikeuden istunnosta säädetään.

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

125 §

Menettely käräjäoikeudessa

Säilöön ottamisesta ja 123 §:n 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamisesta päättäneen virkamiehen tai hänen määräämänsä on oltava läsnä asiaa käräjäoikeudessa käsiteltäessä.

Asian käsittelyssä käräjäoikeudelle on esitettävä selvitys säilöön ottamisen ja säilöön otetun ulkomaalaisen poikkeuksellisen sijoittamisen edellytyksistä. Säilöön otettu on tuotava käräjäoikeuden istuntoon, ja häntä on

kuultava siellä säilöön ottamisen ja poikkeuksellisen sijoittamisen edellytyksistä.

Asian käsittelyä voidaan lykätä vain erityisistä syistä. Säilöön ottaminen jatkuu asian seuraavaan käsittelyyn, jollei käräjäoikeus toisin määrää.

126 §

Käräjäoikeuden päätös

Käräjäoikeuden on määrättävä säilöön otettu ulkomaalainen päästettäväksi heti vapaaksi, jos edellytyksiä säilössä pitämiseksi ei ole. Päätöksessä on mainittava säilöön ottamisen tai siirron peruste. Päätös on julistettava heti käsittelyn päätyttyä.

Käräjäoikeuden määrätessä säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä, hänet on määrättävä passitettavaksi 123 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettuun säilytyspaikkaan. Jos edellytyksiä ulkomaalaisen pitämiseen tutkintavankien säilytyspaikassa ei enää ole, käräjäoikeuden on määrättävä ulkomaalainen palautettavaksi ulkomaalaisten säilöönottotilaan.

Jos päätöksen säilöön otetun säilössä pitämisestä tai siirrosta tekee muu kuin säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeus, käräjäoikeuden on viipymättä ilmoitettava päätöksestään säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeudelle.

127 §

Säilöön otetun päästäminen vapaaksi

Asiaa käsittelevän viranomaisen on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiseksi ei enää ole.

Jos käräjäoikeus on päättänyt säilöön otetun pitämisestä edelleen säilössä, viranomaisen on viipymättä ilmoitettava vapaaksi päästämisestä säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeudelle. Ilmoitus voidaan tehdä puhelimitse tai sähköisesti. Puhelimitse tehty ilmoitus on viipymättä toimitettava kirjallisena käräjäoikeudelle.

128 §

Käsittely uudelleen käräjäoikeudessa

Jollei säilöön otettua ulkomaalaista ole määrätty päästettäväksi vapaaksi, säilöön otetun säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeuden on omasta aloitteestaan otettava säilöön ottamista ja 123 §:n 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista koskeva asia uudelleen tutkittavaksi aina viimeistään kahden viikon kuluttua päätöksestä, jolla käräjäoikeus on määrännyt säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä asianomaisessa sijoituspaikassa.

129 §

Muutoksenhaku säilöön ottamisesta

Säilöön ottamista koskevaan viranomaisen ja käräjäoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Säilöön otettu saa kannella käräjäoikeuden päätöksestä. Kantelulle ei ole määräaikaa. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä.

130 §

Henkilöllisyyden todentaminen ja oleskelua koskevien tietojen antaminen

Ulkomaalaisen on poliisin tai muun ulkomaalaisen asiaa käsittelevän viranomaisen kehotuksesta esitettävä matkustusasiakirjansa tai muulla luotettavalla tavalla todennettava henkilöllisyytensä.

Ulkomaalaisen on kutsusta saavuttava poliisin tai rajatarkastusviranomaisen luo taikka Ulkomaalaisvirastoon antamaan tarvittavia tietoja oleskelustaan.

Ulkomaalaisen, joka ei ole unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, on ilmoitaututtava viranomaiselle kolmen vuorokauden kuluessa maahantulosta. Tarkempia säännöksiä ilmoittautumisesta voidaan antaa sisäasiainministeriön asetuksella.

131 §

Henkilötuntomerkkien ottaminen

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen saa tunnistamista ja rekisteröintiä varten ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta:

1) joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen taikka tilapäisen suojelun perusteella;

2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella;

3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena;

4) joka on päätetty käännyttää tai maasta karkottaa; taikka

5) jonka henkilöllisyys on epäselvä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettut henkilötuntomerkit tallennetaan poliisin ylläpitämään rekisteriin. Tiedot on pidettävä erillään rikoksesta epäiltyjen henkilötuntomerkeistä. Tiedot poistetaan noudattaen, mitä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 9 §:ssä säädetään.

Edellä 1 momentissa tarkoitettut henkilötiedot voidaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ulkomaan viranomaiselle ulkomaalaisen tunnistamista varten henkilötietolain (523/1999) säännökset huomioon ottaen.

132 §

Matkustusasiakirjan ottaminen viranomaisen haltuun

Poliisi, rajatarkastusviranomainen, Ulkomaalaisvirasto tai Suomen edustusto voi ottaa ulkomaalaisen esittämän tai ulkomaalaisen hallussa olevan väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan taikka väärän henkilötiedon antamiseen käytettäväksi aiotun matkustusasiakirjan haltuunsa.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi suorittaa henkilöntarkastuksen ulkomaalaisen hallussa olevan asiakirjan haltuun ottamiseksi.

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun ottama väärä tai väärennetty matkustusasiakirja toimitetaan keskusrikospoliisin rikostekniseen laboratorioon. Väärän henkilö-

tiedon antamiseen käytettäväksi aiottu matkustusasiakirja voidaan toimittaa asianomaisen valtion edustustolle. Käännättämisen yhteydessä matkustusasiakirja voidaan toimittaa myös vastaanottavan valtion viranomaiselle.

Suomen edustustossa haltuun otettu väärennetty tai väärän henkilötiedon antamiseen käytettäväksi aiottu matkustusasiakirja voidaan toimittaa matkustusasiakirjan myöntäneelle viranomaiselle.

Toimitettaessa haltuun otettu matkustusasiakirja vieraan valtion viranomaiselle ei saa vaarantaa kansainvälistä suojelua hakeneen tai hänen omaistensa turvallisuutta.

Päätökseen ottaa matkustusasiakirja viranomaisen haltuun ei saa erikseen hakea muu-
tosta valittamalla.

133 §

Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa

Jos maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ole mahdollista, valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten toimittaa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) 6 a §:ssä tarkoitettuun järjestelykeskukseen.

Valtioneuvoston päätös tehdään määräajaksi, enintään kuitenkin kolmeksi kuukaudeksi. Päätös on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi. Päätös on kumottava, jos eduskunta niin päättää.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen taikka niiden valvonnassa sisäasiainministeriön tehtävään määräämä virkamies saa rekisteröinnin yhteydessä ottaa maahantulijasta 131 §:n I momentissa tarkoitettut henkilötuntemerkit. Maahantuliija on rekisteröinnin ajan velvollinen oleskelemaan järjestelykeskuksessa, jollei hänen terveydentilaansa liittyvä tai muu tärkeä henkilökohtainen syy muuta edellytä.

Rekisteröinti on suoritettava viipymättä.

Jos rekisteröintiä ei ole suoritettu 14 päivän kuluessa maahantulijan järjestelykeskukseen toimittamisesta ja hän vastustaa vapaudenmenetyksen jatkamista, sovelletaan tämän lain säilöön ottamista koskevia säännöksiä.

8 luku

Ulkomaalaisille Suomessa myönnettävät matkustusasiakirjat

134 §

Muukalaispassin myöntäminen

Muukalaispassi voidaan myöntää Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jos hän ei voi saada passia kotimaansa viranomaiselta taikka jos hän on kansalaisuudeton tai jos muukalaispassin myöntämiseen on muu erityinen syy.

Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella, myönnetään muukalaispassi.

Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, myönnetään muukalaispassi, jos hänellä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa.

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

Muukalaispassi voidaan myöntää enintään kymmeneksi vuodeksi tai sen voimassaoloaikaa pidentää enintään kymmenellä vuodella sen myöntämispäivästä. Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle muukalaispassi voidaan kuitenkin myöntää enintään yhden kuukauden ajaksi.

135 §

Pakolaisen matkustusasiakirjan myöntäminen

Pakolaisen matkustusasiakirja myönnetään ulkomaalaiselle, joka on saanut 106 §:ssä tarkoitetun pakolaisaseman ja jonka pakolaisasemaa ei ole lakkautettu tai peruutettu.

Pakolaisen matkustusasiakirja voidaan

myöntää enintään kymmeneksi vuodeksi tai sen voimassaoloaikaa pidentää enintään kymmenellä vuodella sen myöntämispäivästä.

136 §

Merkintä henkilöllisyyden epäselvyydestä

Jos ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, siitä tehdään merkintä muukalaispassiin tai pakolaisen matkustusasiakirjaan.

137 §

Hallussa olevan matkustusasiakirjan luovuttaminen

Ulkomaalaisen tulee luovuttaa hallussaan oleva matkustusasiakirja Ulkomaalaisvirastolle, ennen kuin muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja luovutetaan hänelle.

138 §

Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttaminen

Muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja peruutetaan, jos:

- 1) asiakirjan haltija on saanut muun matkustusasiakirjan tai on osoittautunut, että hänellä on muu matkustusasiakirja;
- 2) asiakirjan haltija on saanut Suomen kansalaisuuden;
- 3) asiakirjan haltijan oleskelulupa on peruutettu tai rauennut; taikka
- 4) asiakirja on kadonnut.

Muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja voidaan peruuttaa, jos:

- 1) asiakirja on turmeltunut tai sen merkintöjä on muutettu;
- 2) asiakirjan myöntämisen jälkeen on tullut esiin seikkoja, jotka asiakirjan myöntämistä harkittaessa todennäköisesti olisivat johtaneet sen epäämiseen; taikka
- 3) asiakirjaa käyttää muu kuin se, jolle se on myönnetty, tai se on muun kuin sen hallussa, jolle se on myönnetty.

Pakolaisen matkustusasiakirja peruutetaan

lisäksi, jos asiakirjan haltija ei enää ole pakolainen tai vastuu pakolaisesta on siirtynyt toiselle valtiolle.

139 §

Toimivalta muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntämiseen ja peruuttamiseen

Ulkomaalaisvirasto päättää muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntämisestä Suomessa olevalle ulkomaalaiselle sekä niiden peruuttamisesta.

Suomen edustusto päättää Ulkomaalaisvirastoa kuultuaan muukalaispassin myöntämisestä ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle.

Kihlakunnan poliisilaitos päättää muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan voimassaoloajan pidentämisestä.

140 §

Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan ottaminen viranomaisen haltuun

Muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja otetaan viranomaisen haltuun, kun on tehty päätös asiakirjan peruuttamisesta.

Asiakirja voidaan ottaa väliaikaisesti viranomaisen haltuun ennen peruuttamispäätöksen tekemistä, jos se on turmeltunut tai sen merkintöjä on muutettu taikka jos sitä käyttää muu kuin se, jolle asiakirja on myönnetty, tai se on muun kuin sen hallussa, jolle se on myönnetty.

Päätökseen asiakirjan haltuun ottamisesta ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

141 §

Toimivalta muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan ottamiseen viranomaisen haltuun

Muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan voi ottaa haltuun poliisi, raja-

tarkastusviranomainen, Ulkomaalaisvirasto tai Suomen edustusto.

Asiakirjan ottamiseksi viranomaisen haltuun voidaan tehdä henkilöntarkastus.

Viranomaisen haltuun otettu muukalaispassi ja matkustusasiakirja on toimitettava viipymättä Ulkomaalaisvirastolle.

9 luku

Maasta poistaminen

Määritelmät

142 §

Käännyttäminen

Käännyttämisellä tarkoitetaan tässä laissa:

1) ulkomaalaisen maahantulon estämistä rajalla, kun hän on saapumassa maahan:

- a) viisumilla;
- b) ilman viisumia;
- c) ilman oleskelulupaa; tai

d) oleskeluluvalla, joka on myönnetty ulkomailla, ja hän saapuu maahan ensimmäistä kertaa luvan voimassaoloaikana; taikka

2) ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa tai oleskelulupakorttia taikka jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity tässä laissa säädetyllä tavalla.

143 §

Maasta karkottaminen

Maasta karkottamisella tarkoitetaan tässä laissa ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun:

1) ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla;

2) ulkomaalainen oleskelee maassa ja hänen oleskelunsa on rekisteröity tässä laissa mainitulla tavalla; taikka

3) ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelulupakorttinsa ei ole enää voimassa.

144 §

Maahantulokiello

Maahantulokiellolla tarkoitetaan tässä laissa määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon.

Maasta poistamista koskevat yhteiset säännökset

145 §

Kuuleminen

Ulkomaalaiselle ja hänen Suomessa olevalle aviopuolisolleen tai tähän rinnastettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi häntä koskevassa käännyttämisestä, karkottamisesta tai maahantulokiellon määräämisestä koskevassa asiassa.

146 §

Kokonaisharkinta

Käännyttämisestä ja maasta karkottamisesta sekä maahantulokiellon määräämisestä ja pituutta harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa muutoin huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne ja hänen siteensä Suomeen. Jos käännyttäminen tai maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä maahantulokiello perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutu-

nut haitta, vahinko tai vaara.

Maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä Suomeen tai muuhun Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahantulokiello kohtuuttomasti vaikeuttaisi. Harkittaessa maahantulokiellon määräämistä ulkomaalaiselle, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta tai hylätty, huomiota voidaan kiinnittää myös hakemuksen tutkimatta jättämisen tai hylkäämisen perusteena olleisiin seikkoihin sekä siihen, onko ulkomaalainen omalla toiminnallaan pyrkinyt olennaisesti vaikeuttamaan turvapaikkahakemuksen käsittelyä.

147 §

Palautuskielto

Ketään ei saa käännättää tai karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Maasta poistamisen perusteet ja maahantulokiello

148 §

Käännättämisen perusteet

Ulkomaalainen voidaan käännättää, jos:

- 1) hän ei täytä 11 §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä;
- 2) hän kieltäytyy antamasta tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa näistä vääriä tietoja;
- 3) hän on viisumia tai oleskelulupaa hakiessaan antanut henkilöllisyyttään tai matkaansa koskevia, viisumin tai oleskeluluvan myöntämiseen vaikuttaneita vääriä tietoja;
- 4) hän on lyhyen Suomessa oleskelunsa aikana saattanut itsensä kykenemättömäksi huolehtimaan itsestään;
- 5) hänen voidaan perustellusta syystä epäillä hankkivan tuloja epärehellisin keinoin;

6) hänen voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja;

7) hän on ilman rajanylityslupaa ylittänyt rajan rajanylityspaikan ulkopuolelta tai rajanylityspaikan kautta aikana, jolloin rajanylityspaikka on ollut suljettu;

8) hänen voidaan tuomitun vankeusrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikokseen, josta on Suomessa säädetty vankeusrangaistus, tai epäillä syyllistyvän toistuvasti rikoksiin;

9) hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa oleskelunsa aikana;

10) hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan; taikka

11) on tehty häntä koskeva kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun neuvoston direktiivin 2001/40/EY 1—3 artiklassa tarkoitettu maastapoistamispäätös.

Käännättää voidaan myös ilman oleskelulupaa maahan tullut ulkomaalainen, jonka oleskelu Suomessa edellyttäisi viisumia tai oleskelulupaa, mutta joka ei ole sitä hakenut tai jolle ei ole sitä myönnetty.

149 §

Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen:

- 1) joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa;
- 2) jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta, taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin;
- 3) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; taikka
- 4) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta tai Suo-

men suhteita vieraaseen valtioon vaarantaan toimintaan.

Maasta voidaan 1 momentin 2 kohdassa säädetyllä perusteella karkottaa myös ulkomaalainen, joka on jätetty rangaistukseen tuomitsematta rikoslain 3 luvun 3 §:n nojalla.

Pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 2—4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa. Pakolais-ta ei saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan.

150 §

Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Ulkomaalaiselle voidaan käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokielto.

Maahantulokielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. Laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle maahantulokielto voidaan määrätä toistaiseksi.

Maahantulokielto määrätään kansallisena, jos ulkomaalaisella on toisessa Schengen-valtiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta.

Maahantulokielto voidaan muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi peruuttaa.

Toimivaltaiset viranomaiset

151 §

Poliisi ja rajatarkastusviranomainen

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännyttämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää käännyttämisestä

kolmen kuukauden kuluessa ulkomaalaisen maahantulosta. Tätä myöhemmin poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Ulkomaalaisvirastolle esitys ulkomaalaisen käännyttämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jollei Ulkomaalaisvirasto ole jo ryhtynyt toimenpiteisiin ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon enintään kahdeksi vuodeksi käännyttäessään hänet 148 §:n 1 momentin 5—8 kohdassa säädetyllä perusteella. Sisäasiainministeriö voi antaa poliisille ja rajatarkastusviranomaiselle tarkempia ohjeita siitä, missä tilanteessa maahantulokielto määrätään.

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Ulkomaalaisvirastolle esitys ulkomaalaisen käännyttämiseksi, jos sillä itsellään ei ole toimivaltaa käännyttämiseen tai jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto kahta vuotta pidemmäksi ajaksi. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Ulkomaalaisvirastolle esityksen ulkomaalaisen käännyttämiseksi myös, jos asialla on merkitystä 148 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

152 §

Ulkomaalaisvirasto

Ulkomaalaisvirasto päättää käännyttämisestä kihlakunnan poliisilaitoksen tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan.

Ulkomaalaisvirasto päättää aina käännyttämisestä, jos ulkomaalaisen maahantulosta on kulunut yli kolme kuukautta taikka jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella.

Ulkomaalaisvirasto päättää maasta karkottamisesta kihlakunnan poliisilaitoksen tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan.

Ulkomaalaisvirasto voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon määräajaksi tai toistaiseksi. Ulkomaalaisvirasto päättää maa-

hantulokiellon peruuttamisesta.

10 luku

Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelu

153 §

Luvun soveltamisala

Tätä lukua sovelletaan unionin kansalaiseen ja häneen rinnastettavaan sekä näiden perheenjäseniin ja muihin omaisiin. Unionin kansalaiseen rinnastetaan Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalainen.

154 §

Unionin kansalaisen perheenjäsen

Unionin kansalaisen perheenjäseniä ovat hänen:

- 1) aviopuolisonsa;
 - 2) lapsensa, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai huollettavia;
 - 3) huollettavat vanhempansa;
 - 4) aviopuolisonsa lapset, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai huollettavia;
 - 5) aviopuolisonsa huollettavat vanhemmat.
- Jos Suomessa asuva unionin kansalainen on alaikäinen lapsi, hänen huoltajansa on perheenjäsen.

Tätä lakia sovellettaessa samaa sukupuolta olevat, joiden parisuhde on rekisteröity rinnastetaan aviopuolisoihin. Aviopuolisoihin rinnastetaan myös jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupoolestaan riippumatta.

155 §

Unionin kansalaisen maahantulo ja oleskelu

Unionin kansalaisen maahantulon ja oleskelun edellytyksenä on, että hänellä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Hänen perheenjäseneltään ja muulta omaiseltaan, joka ei ole unionin kansalainen, voidaan vaa-

tia viisumi, jos omainen on sellaisen valtion kansalainen, jolta neuvoston asetuksella vaaditaan viisumi.

156 §

Yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansanterveys

Sen lisäksi, mitä 155 §:ssä säädetään, unionin kansalaisen maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä on, että hänen taikka hänen perheenjäsenensä tai muun omaisensa ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Maahantulon estämisen tai maasta poistamisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi tulee perustua ulkomaalaisen omaan käyttäytymiseen, eikä perusteena voida pitää pelkästään aikaisempia rikostuomioita.

157 §

Pohjoismaan kansalaisen maahantulo ja oleskelu

Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisella on oikeus saapua maahan ilman passia suoraan näistä valtioista ja oleskella Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan ja ilman pysyvää oleskelulupakorttia.

Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisen on luotettavalla tavalla kyettävä osoittamaan henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa.

Muussa kuin lyhytaikaisessa tarkoituksessa maahan tulevan Pohjoismaan kansalaisen on rekisteröitävä oleskelunsa yhteispohjoismaisen muuttokirjan perusteella kotikuntaasetuksen (351/1994) 3 §:ssä säädetyllä tavalla.

158 §

Unionin kansalaisen lyhytaikainen oleskelu

Unionin kansalainen saa oleskella Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan enintään kolme kuukautta. Työnhakijana oleva

unionin kansalainen saa oleskella Suomessa tämän jälkeenkin kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos hän edelleen hakee työtä ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä.

159 §

Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti

Unionin kansalaisen tulee rekisteröidä oleskeluoikeutensa viimeistään silloin, kun hänen oikeutensa oleskella Suomessa 158 §:n perusteella päättyy. Oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytyksenä on, että unionin kansalainen täyttää 155 ja 156 §:ssä säädetyt edellytykset sekä että:

1) hän harjoittaa taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana;

2) hänellä on riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus, jotta hän ei oleskeluaikanaan joudu Suomessa turvautumaan toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai muihin siihen rinnastettuihin etuuksiin; taikka

3) hänet on hyväksytty Suomessa olevan oppilaitoksen opiskelijaksi ja hänellä on riittävät varat oleskelua varten ja tarvittaessa sairausvakuutus.

Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeus rekisteröidään, jos myös perheenjäsen on unionin kansalainen.

Unionin kansalaisen muun omaisen oleskeluoikeus rekisteröidään, jos myös muu omainen on unionin kansalainen ja jos oleskeluoikeuden rekisteröinnin epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on tarkoitus Suomessa jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta omaisesta.

Edellä 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettun unionin kansalaisen perheenjäsenen ja muun omaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytyksenä on, että omaisella on riittävät varat oleskelua varten ja tarvittaessa sairausvakuutus. Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeus rekisteröidään kuitenkin, vaikka hänen toimeentulonsa ei

olisi turvattu. Pohjoismaan kansalaisen muun omaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytyksenä on, että hänellä on riittävät varat oleskelua varten ja tarvittaessa sairausvakuutus.

160 §

Työkyvyttömyyden ja työttömyyden vaikutus unionin kansalaisen rekisteröityyn oleskeluoikeuteen

Edellä 159 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa unionin kansalaisen rekisteröity oleskeluoikeus säilyy, vaikka hän on lopettanut toimintansa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, jos hän on joutunut tilapäisesti työkyvyttömäksi sairauden tai tapaturman takia taikka joutunut työttömäksi itsestään riippumattomasta syystä.

Rekisteröity oleskeluoikeus säilyy kaksi vuotta, jos työttömyys jatkuu ja se johtuu unionin kansalaisesta itsestään riippumattomasta syystä.

161 §

Perheenjäsenen ja muun omaisen oleskelulupakortti

Unionin kansalaisen perheenjäsenelle, joka ei ole unionin kansalainen, myönnetään hakemuksesta perheenjäsenen oleskelulupakortti, jos perheenkokoaja täyttää 155 ja 156 §:ssä sekä 157 §:n 3 momentissa tai 159 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset.

Unionin kansalaisen muulle omaiselle, joka ei ole unionin kansalainen, myönnetään hakemuksesta muun omaisen oleskelulupakortti, jos perheenkokoaja täyttää 155 ja 156 §:ssä sekä 157 §:n 3 momentissa tai 159 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset ja jos oleskeluoikeuden epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on tarkoitus Suomessa jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen perheenkokoajasta.

Edellä 159 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettun unionin kansalaisen perheenjäseneltä ja muulta omaiselta edellytetään, et-

tä hänellä on riittävät varat oleskelua varten ja tarvittaessa sairausvakuutus. Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenen oleskelulupakortti myönnetään, vaikka hänen toimeentulonsa ei olisi turvattu. Pohjoismaan kansalaisen muun omaisen oleskelulupakortin myöntämisen edellytyksenä on, että hänellä on riittävät varat oleskelua varten ja tarvittaessa sairausvakuutus.

Unionin kansalaisen perheenjäsenelle ja muulle omaiselle myönnetään oleskelulupakortti viideksi vuodeksi, jollei oleskeluoikeutta haeta lyhyemmäksi ajaksi. Jos oleskelun kuitenkin arvioidaan kestävän yhtä vuotta lyhyemmän ajan, oleskelulupakortti voidaan myöntää oleskelun arvioiduksi kestoksi.

162 §

Pysyvä oleskelulupakortti

Unionin kansalaiselle taikka hänen perheenjäsenelleen tai muulle omaiselleen myönnetään hakemuksesta pysyvä oleskelulupakortti, kun hän on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan. Asumista pidetään yhtäjaksoisena, jos hakija on oleskellut Suomessa vähintään puolet neljän vuoden ajasta.

Opiskelutarkoituksessa Suomessa oleskelevälle ei myönnetä pysyvää oleskelulupakorttia.

163 §

Poikkeukset pysyvän oleskelulupakortin saamisen edellytyksistä

Edellä 162 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa unionin kansalaiselle myönnetään hakemuksesta pysyvä oleskeluoikeus ja sitä osoittava pysyvä oleskelulupakortti, ennen kuin neljän vuoden yhtäjaksoinen asuminen on täyttynyt, jos palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja:

1) päättäessään työskentelynsä on saavuttanut vanhuuseläkkeeseen oikeuttavan iän ja on työskennellyt tai harjoittanut toimintaansa Suomessa vähintään viimeksi kuluneet 12

kuukautta sekä asunut Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään kolme vuotta;

2) on päättänyt työskentelynsä pysyvän työkyvyttömyyden takia asuttuaan Suomessa yhtäjaksoisesti kaksi vuotta; taikka

3) työskennellytään ja asuttuaan Suomessa yhtäjaksoisesti kolme vuotta on siirtynyt työskentelemään toisen EU:n jäsenvaltion alueelle, asuen edelleen Suomessa ja säännönmukaisesti palaa Suomeen päivittäin tai vähintään kerran viikossa.

Jos edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu työkyvyttömyys johtuu työtaturmasta tai ammattitaudista, joka oikeuttaa unionin kansalaisen Suomessa lakisääteiseen eläkkeeseen, asumisen pituudella ei ole merkitystä oleskelulupakorttia myönnettäessä.

Pysyvän oleskelulupakortin saamiseksi 1 momentin 1 tai 2 kohdan nojalla hyväksi luetaan myös ne työssäolojaksot, jotka ovat täyttyneet toisen jäsenvaltion alueella. Omasta tahdosta riippumattomat työttömyysjaksot, jotka työvoimatoimisto on kirjannut, tai ammatinharjoittamisen katkaissheet jaksot, jotka ovat aiheutuneet hakijasta riippumattomista syistä, sekä sairaudesta tai tapaturmasta johtuvat poissaolojaksot katsotaan työssäolojaksoiksi.

Asianosaisella on oikeus jäädä pysyvästi maahan 1 momentin 1 ja 2 kohdan sekä 2 momentin perusteella kahden vuoden kuluessa oikeuden saamisesta. Tänä ajanjaksona henkilö voi poistua maasta menettämättä oikeuttaan pysyvään maassa oleskeluun.

Asumisen ja työnteon kestolle 1 momentin 1 kohdassa ja asumisen kestolle 1 momentin 2 kohdassa säädettyjä edellytyksiä ei sovelleta, jos hakijan aviopuoliso on Suomen kansalainen tai on menettänyt Suomen kansalaisuuden sen seurauksena, että hän on solminut avioliiton hakijan kanssa.

Pysyvän oleskeluoikeuden 1 tai 2 momentin nojalla saaneen palkatun työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan perheenjäsenillä on pysyvä oleskeluoikeus Suomessa.

Jos työntekijä tai ammatinharjoittaja kuolee ollessaan työelämässä, ennen kuin hän on saanut 1 tai 2 momenttiin perustuvan pysyvän oleskeluoikeuden, hänen Suomessa oleskelevilla perheenjäsenillään on oikeus jäädä pysyvästi Suomeen, jos:

1) työntekijä tai ammatinharjoittaja on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan ennen kuolemaansa;

2) työntekijän tai ammatinharjoittajan kuolema aiheutui työtapaturmasta tai ammattitaudista; taikka

3) kuolleen työntekijän tai ammatinharjoittajan aviopuoliso on menettänyt Suomen kansalaisuuden sen seurauksena, että hän on solminut avioliiton työntekijän tai ammatinharjoittajan kanssa.

164 §

Työnteko

Sillä, jolla on tämän luvun mukainen oleskeluoikeus, on rajoittamaton oikeus tehdä ansiotyötä ilman työntekijän oleskelulupaa.

165 §

Oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelulupakortin peruuttaminen

Oleskeluoikeuden rekisteröinti ja määräaikainen oleskelulupakortti peruutetaan, jos:

1) se, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty määräaikainen oleskelulupakortti, on muuttanut pysyvästi pois Suomesta;

2) se, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty määräaikainen oleskelulupakortti, on pysyvässä tarkoituksessa oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta Suomen ulkopuolella;

3) edellytyksiä, joiden perusteella oleskeluoikeus on rekisteröity tai määräaikainen oleskelulupakortti on myönnetty ei enää ole; taikka

4) sen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty määräaikainen oleskelulupakortti, katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Pysyvä oleskelulupakortti peruutetaan 1 momentin 1, 2 tai 4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa taikka jos hakija on pysyvää oleskelulupakorttia hakiessaan tietoisesti antanut päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja tai salannut seikan, joka olisi vaikuttanut päätöksen sisältöön.

Suomesta muuttanut voi tehdä kahden vuoden kuluessa maastamuutosta hakemuksen siitä, että oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai oleskelulupakorttia ei peruuteta. Jos hakemukseen suostutaan, päätöksestä tulee ilmetä aika, jonka kuluessa peruuttamiseen ei ryhdytä.

166 §

Oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelulupakortin raukeaminen

Oleskeluoikeuden rekisteröinti tai oleskelulupakortti raukeaa, jos se, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty määräaikainen oleskelulupakortti karkotetaan maasta tai hän saa Suomen kansalaisuuden.

167 §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä muun omaisensa käännyttämisen perusteet

Unionin kansalainen taikka hänen perheenjäsenensä tai muu omaisensa voidaan käännyttää, jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole rekisteröity tai hänelle ei ole myönnetty oleskelulupakorttia sekä jos:

1) hän ei täytä 155 ja 156 §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä;

2) hän on pian maahantulon jälkeen joutunut turvautumaan toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai muihin siihen rinnastettaviin etuuksiin hänetä edellytettyjen riittävien varojen puuttumisen takia; taikka

3) hänen Suomessa oleskelunsa jatkaminen edellyttäisi oleskeluoikeuden rekisteröimistä tai oleskelulupakortin myöntämistä, mutta hän ei täytä oleskeluoikeuden rekisteröimisen tai oleskelulupakortin myöntämisen edellytyksiä.

168 §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä muun omaisensa maasta karkottamisen perusteet

Unionin kansalainen, jonka oleskeluoikeus

on rekisteröity tai joka on saanut pysyvän oleskelulupakortin, voidaan karkottaa maasta, jos hänen oleskeluoikeutensa rekisteröinti tai pysyvä oleskelulupakorttinsa on peruutettu taikka hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Unionin kansalaisen perheenjäsen tai muu omainen, jolle on myönnetty perheenjäsenen oleskelulupakortti tai muun omaisen oleskelulupakortti tai pysyvä oleskelulupakortti, voidaan karkottaa maasta, jos hänelle ei ole myönnetty uutta oleskelulupakorttia, hänen oleskelulupakorttinsa on peruutettu taikka hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä.

169 §

Pohjoismaan kansalaisen käännättämisen ja maasta karkottamisen perusteet

Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, jonka muuttoa Suomeen ei ole yhteispohjoismaisen muuttokirjan perusteella rekisteröity, voidaan käännättää, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalainen, jonka muutto Suomeen on rekisteröity yhteispohjoismaisen muuttokirjan perusteella, voidaan karkottaa maasta, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä.

170 §

Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Jos unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai muun omaisen maasta poistaminen perustuu siihen, että hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä, hänelle voidaan käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokiello.

Maahantulokiello voidaan muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen

syyn vuoksi hakemuksesta peruuttaa kokonaan tai osittain.

171 §

Toimivaltaiset viranomaiset

Kihlakunnan poliisilaitos rekisteröi oleskeluoikeuden ulkomaalaisrekisteriin sekä myöntää määräaikaisen ja pysyvän oleskelulupakortin.

Kihlakunnan poliisilaitos peruuttaa rekisteröidyn oleskeluoikeuden sekä määräaikaisen ja pysyvän oleskelulupakortin.

Ulkomaalaisvirasto päättää maahantulokiellon määräämisestä 170 §:n perusteella.

Viranomaisten toimivaltaa maasta poistamista koskevassa päätöksenteossa koskee, mitä 151 ja 152 §:ssä säädetään.

172 §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä muun omaisensa maasta poistamisen täytäntöönpano

Käännättämistä koskeva päätös voidaan panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jos joku käännätetään 167 §:n 1 kohdan tai 169 §:n 1 momentin perusteella ja jos asia on perustellusti kiireellinen.

Jos joku käännätetään 167 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan perusteella, käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu käännätetylle 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.

Jos joku karkotetaan maasta 168 §:n tai 169 §:n 2 momentin perusteella, karkottamista koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Käännättämistä tai maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoon käännätetyn tai maasta karkotetun suostumuksella ennen kuin päätös on saanut lainvoiman,

sovelletaan 202 §:ää.

Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevan päätöksen tiedoksiannossa on ilmoitettava aika, jonka kuluessa käännytetyt tai maasta karkotetut on poistuttava maasta. Tänä aikana päätöstä ei voida panna täytäntöön viranomaistoimin.

11 luku

Liikenteenharjoittajan velvollisuudet ja seuraamusmaksu

173 §

Liikenteenharjoittajan tarkastusvelvollisuus

Liikenteenharjoittajan on varmistettava, että sen Suomeen ilma, maa-, rauta- tai vesiteitse Schengen-alueen ulkopuolelta kuljettamalla ulkomaalaisella, joka ei ole unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, on maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja sekä vaadittava viisumi tai oleskelulupa.

174 §

Ajoneuvon kuljettajan ja liikenteenharjoittajan ilmoitus- ja valvontavelvollisuus

Maahan saapuvan ja maasta lähtevän ajoneuvon kuljettajan on toimitettava maahantulo- tai maastalähtöpaikan rajatarkastusviranomaiselle tiedot ajoneuvossa olevista henkilöistä. Aluksen tai ilma-aluksen päällikön sekä junan tai muun liikennevälineen omistajan tai haltijan taikka tämän edustajan on annettava maahantulo- tai maastalähtöpaikan rajatarkastusviranomaiselle matkustaja- ja miehistöluettelo taikka muutoin tiedot liikennevälineen henkilökunnasta, matkustajista ja muista liikennevälineessä olevista henkilöistä. Tiedot voidaan luovuttaa teknisen käytöyhteyden avulla.

Matkustaja- ja miehistöluettelosta tulee käydä ilmi jokaisen siihen merkityn henkilön suku- ja etunimi, syntymäaika, sukupuoli ja

kansalaisuus sekä liikennevälineen kansallisuus- ja rekisteritieto sekä saapumis- ja lähtöpaikka.

Ajoneuvon kuljettaja, aluksen tai ilma-aluksen päällikkö sekä muussa liikennevälineessä oleva liikenteenharjoittajan edustaja on velvollinen valvomaan, ettei kukaan, jolla ei ole siihen oikeutta, pääse maahan ilman rajatarkastusviranomaisen suostumusta. Aluksen päällikön on annettava rajatarkastusviranomaiselle ennakoon tieto aluksessa havaitusta salamatkustajasta.

175 §

Takaisinkuljetusvelvollisuus

Jos ulkomaalainen käännytetään, ulkomaalaisen Suomeen kuljetanut liikenteenharjoittaja on velvollinen kuljettamaan hänet:

1) maahan, josta hänet on otettu kuljetettavaksi;

2) maahan, joka on myöntänyt ulkomaalaiselle hänen matkalla käyttämänsä matkustusasiakirjan; taikka

3) mihin tahansa maahan, jonne hänen pääsynsä on taattu.

Mitä 1 momentissa säädetään koskee liikenteenharjoittajaa myös, jos Suomen alueen kautta kulkevalta kolmannen maan kansalaiselta evätään maahanpääsy sekä jos:

1) toinen liikenteenharjoittaja, jonka oli tarkoitus kuljettaa ulkomaalainen määrämaahan, kieltäytyy ottamasta häntä kuljetettavakseen; taikka

2) määräämaan viranomaiset ovat käännyttäneet ulkomaalaisen ja hänet on lähetetty takaisin Suomeen.

Jos rajatarkastusviranomainen on sallinut ulkomaalaisen maahantulon, liikenteenharjoittajalla ei ole 1 momentissa säädettyä velvollisuutta, ellei ulkomaalainen ole rajalla hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa suoje- lun tarpeen tai tilapäisen suojelun perusteella.

176 §

Takaisin kuljettamisen kustannukset

Jollei käännytetyllä ulkomaalaisella ole varoja paluumatkaa varten, liikenteenharjoittaja

on omalla kustannuksellaan velvollinen järjestämään hänen kuljetuksensa. Jos välitön kuljetus ei ole mahdollinen, liikenteenharjoittaja vastaa paluukustannusten lisäksi ulkomaalaisen oleskelukustannuksista.

Jos ulkomaalainen on jäänyt maahan kuljetusvälineestä ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai maassa oleskeluun riittäviä varoja, liikenteenharjoittaja on velvollinen korvaamaan ne kustannukset, joita valtiolle aiheutuu ulkomaalaisen maassa oleskelusta ja käännättämisestä. Jos ulkomaalainen on jäänyt maahan aluksesta, aluksen päällikkö sekä laivanisäntä ja hänen käyttämänsä laivanselvitysliike ovat yhteisvastuullisesti korvausvelvollisia.

177 §

Saattajat

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi pannaan ulkomaalaisen maasta poistamista täytäntöön asettaa tarvittavan määrän saattajia, jos liikennevälineen turvallisuus tai maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpano sitä edellyttää. Saattaja voidaan asettaa myös, jos ulkomaalainen poistuu maasta vapaaehtoisesti ilman päätöstä maasta poistamisesta. Ulkomaalaisen kuljetuksesta vastaava liikenteenharjoittaja voi esittää pyynnön saattajan asettamiseksi.

Viranomaisen päätökseen saattajan asettamisesta ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

178 §

Saattajan kustannukset

Jos ulkomaalainen käännytetään rajalla ja se johtuu vaadittavan matkustusasiakirjan, viisumin, oleskeluluvan tai maassa oleskeluun riittävien varojen puutteesta ja ulkomaalainen tarvitsee saattajan, liikenteenharjoittaja on velvollinen maksamaan myös saattajan mukanaolosta aiheutuvat kustannukset. Liikenteenharjoittajalla ei ole oikeutta saada valtiolta korvausta kuljetuksesta aiheutuneista kustannuksista.

Edellä 1 momentissa liikenteenharjoittajal-

le säädettyä velvollisuutta maksaa saattajan mukanaolosta aiheutuvat kustannukset sovelletaan myös, jos ulkomaalainen on hakenut turvapaikkaa rajalla ja päätös käännättämisestä tehdään kolmen kuukauden kuluessa maahantulosta.

Jos viranomainen ilman liikenteenharjoittajan pyyntöä saattaa ulkomaalaisen muussa kuin 1 tai 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa, poliisi tai rajatarkastusviranomainen vastaa saattajan kustannuksista.

179 §

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu

Liikenteenharjoittajalle, joka rikkoo 173 §:ää, määrätään seuraamusmaksu (*liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu*). Maksun suuruus on 3 000 euroa kuljetettua henkilöä kohden.

Maksua ei määrätä, jos:

1) liikenteenharjoittaja osoittaa noudattaneensa velvollisuuttaan varmistaa, että ulkomaalaisella on kuljetettavaksi otettaessa ollut vaadittava matkustusasiakirja sekä vaadittava viisumi tai oleskelulupa;

2) vaadittava matkustusasiakirja taikka viisumi tai oleskelulupa on osoittautunut väärennetyksi ja väärennös ei ole ollut selvästi havaittavissa;

3) henkilön kuljettaminen ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa taikka viisumia tai oleskelulupaa on tapahtunut kaikki olot huomioon ottaen anteeksiannettavasta huomamattomuudesta, taikka

4) maksun määrääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen muutoin kohtuutonta.

180 §

Liikenteenharjoittajan kuuleminen

Liikenteenharjoittajalle tai hänen edustajalleen on ennen liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määräämistä varattava kirjallisesti tilaisuus antaa selityksensä määrääjassa, joka ei saa olla kahta viikkoa lyhyempi.

181 §

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määrääminen

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määrää rajatarkastuksen yhteydessä sen rajavartioston tai merivartioston komentaja, apulaiskomentaja taikka raja- tai meritoimiston päällikkö, jonka toimialueella 173 §:n rikominen on havaittu. Jos rajatarkastusviranomaisena on toiminut poliisi, liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määrää kihlakunnan poliisilaitoksen päällystöön kuuluva virkamies. Jos rajatarkastusviranomaisena on toiminut tulliviranomainen, liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määrää tullipiirin päällikkö tai tullipiirin valvontayksikön päällikkö.

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle.

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun perimiseen sovelletaan, mitä verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annetussa laissa säädetään.

182 §

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun poistaminen

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määränneen viranomaisen on poistettava maksu, jos:

1) ulkomaalainen saa jäädä maahan sillä perusteella, että hänelle myönnetään oleskelulupa pakolaisuuden, suojelun tarpeen tai tilapäisen suojelun perusteella; taikka

2) liikenteenharjoittaja tuomitaan rangaistukseen rikoslain 17 luvun 8 §:n nojalla laitoman maahantulon järjestämisestä.

183 §

Maksuaika

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu on maksettava yhden kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta.

Maksettavaksi erääntyneelle seuraamusmaksulle, jota ei ole suoritettu viimeistään eräpäivänä, peritään viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan.

184 §

Täytäntöönpano

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii oikeusrekisterikeskus.

Oikeusrekisterikeskukselle on ilmoitettava viranomaisen tai tuomioistuimen päätöksestä, jolla seuraamusmaksua on alennettu tai maksu on poistettu.

Oikeusrekisterikeskuksen on hakemuksetta palautettava perusteettomasti maksettu seuraamusmaksu.

12 luku

Rangaistussäännökset

185 §

Ulkomaalaisrikkomus

Ulkomaalainen, joka

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

2) oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa taikka

3) 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.

186 §

Työnantajan ulkomaalaisrikkomus

Työnantaja tai tämän edustaja, joka

1) huolimattomuudesta pitää palveluksesaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta ansiotyön tekemiseen,

2) antaa viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja ulkomaalaisen työsuhteen ehdoista taikka työtehtävistä ja niiden asettamista vaatimuksista taikka

3) 73 §:n 3 momentissa tarkoitettussa tilanteessa ei viivytystä toimita momentissa säädettyä selvitystä tai ilmoita siinä säädettyjä tietoja,

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

Rangaistusvastuu työnantajan ja toimeksiantajan kesken määräytyy 74 §:n mukaan. Rangaistusvastuun kohdentumisesta työnantajan ja tämän edustajan kesken säädetään rikoslain 47 luvun 7 §:ssä.

187 §

Työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytyminen

Työvoimatoimisto voi tehdä päätöksen, että pidättäydytään työntekijän oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan 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.

188 §

Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö

Rangaistus luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä säädetään rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä.

189 §

Laittoman maahantulon järjestäminen

Rangaistus laittoman maahantulon järjestämisestä säädetään rikoslain 17 luvun 8 §:ssä.

13 luku

Oikeusturva

190 §

Valitus

Tässä laissa tarkoitettuun Ulkomaalaisviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen ja työvoimatoimiston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

191 §

Valituskiellot

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

1) viisumin myöntämisestä, viisumin voimassaoloajan tai viisumiin merkittyjen oleskelupäivien muuttamisesta, viisumin peruuttamista taikka viisumipäätöksen perustelujen ilmoittamista koskeva päätös;

2) ulkoasiainministeriön päätös oleskeluluvan myöntämisestä Suomessa olevan ulkomaan edustuston henkilökuntaan kuuluvalla tai hänen perheenjäsenellään taikka päätös hänelle myönnetyn oleskeluluvan peruuttamisesta;

3) päätös oleskeluluvan myöntämisestä pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle ulkomaalaiselle;

4) päätös oleskeluluvan myöntämisestä muun humanitaarisen maahanmuuton perusteella;

5) päätös oleskeluluvan myöntämisestä tilapäisen suojelun perusteella turvapaikkahakemuksen käsittelyn ollessa kesken;

6) päätös 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua rajanylitysluvan myöntämisestä;

7) päätös, jossa turvapaikkahakemuksen käsittelyn on todettu raukeavan 111 §:n 2 momentin nojalla;

8) päätös, jossa asian on todettu raukeavan sen johdosta, että hakija on peruuttanut ha-

kemuksensa tai todennäköisesti muuttanut pois Suomesta;

9) työvoimatoimiston 78 §:n nojalla antama ennakkotieto;

10) Suomen edustuston päätös muukalaispassin myöntämisestä ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle.

Tuomioistuin voi maasta poistamisesta tehtyä valitusta käsitellessään 1 momentin 1 kohdan estämättä ottaa käsiteltäväkseen pääasiaan liitännäisenä kysymyksenä valituksenalaisen päätökseen sisältyvän viisumia koskevan ratkaisun.

192 §

Toimivaltainen hallinto-oikeus

Toimivaltainen käsittelemään 190 §:ssä tarkoitettua valituksen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen toimialue on tai toimipaikka sijaitsee. Jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialue käsittää koko maan, toimivaltainen hallinto-oikeus on se, jonka tuomiopiirin alueella asianosainen asuu.

Perhesiteen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevassa asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus on se, jonka tuomiopiirin alueella valittajana oleva perheenjäsen tai asia on muutoin kuultava perheenjäsen asuu. Jos tällaisia perheenjäseniä asuu Suomessa eri tuomiopiireissä, toimivaltainen hallinto-oikeus on Helsingin hallinto-oikeus.

Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa koskevassa asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus on se, jonka tuomiopiirin alueella hakija asuu. Jollei hakija asu Suomessa, elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa koskevassa asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus on Helsingin hallinto-oikeus ja työntekijän oleskelulupaa koskevassa asiassa hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä hakemuksessa tarkoitettua työnantajan toimipaikka sijaitsee.

Helsingin hallinto-oikeus on toimivaltainen käsittelemään ulkomailla asuvan henkilön valituksen, jollei asiaan 2 tai 3 momentissa tarkoitettuihin tavoin liity Suomessa asuvaa henkilöä tai työnantajaa.

193 §

Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen

Ulkomaalaisviraston päätöksestä valitetaan Helsingin hallinto-oikeuteen, jos päätös koskee:

1) hakemusta turvapaikan tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamiseksi;

2) tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämistä;

3) maasta poistamista, maahantulokiellon määräämistä tai Suomessa myönnetyn matkustusasiakirjan peruuttamista ja päätös liittyy turvapaikkamenettelyssä tai tilapäistä suojelua koskevassa menettelyssä tehtyyn hylkävään päätökseen;

4) pakolaisaseman lakkauttamista ja siihen liittyvää pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista;

5) pakolaisaseman peruuttamista ja siihen liittyvää pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista.

Helsingin hallinto-oikeus voi käsitellä 103 §:ssä tarkoitettua asiaa koskevan valituksen yhden tuomarin kokoonpanossa.

194 §

Työnantajan valitusoikeus

Työnantajalla on oikeus valittaa työntekijän oleskelulupaa koskevasta päätöksestä siltä osin kuin kyse on 75 §:n 1 kohdan mukaisista edellytyksistä, jotka työvoimaviranomainen ratkaisee.

195 §

Ulkomaalaisviraston valitusoikeus

Ulkomaalaisvirastolla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Ulkomaalaisviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu.

196 §

Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Tässä laissa tarkoitettuun hallinto-oikeuteen

päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy.

197 §

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle, jonka on toimitettava oma lausuntonsa ja asian ratkaisemisen perusteena olleet asiakirjat viipymättä hallinto-oikeudelle.

Turvapaikka-asioissa valituskirjelmän saa toimittaa myös Helsingin hallinto-oikeudelle taikka poliisille. Ulkomaalaisviraston on välittömästi valituksesta tiedon saatuaan toimitettava päätöksensä perusteena olevat asiakirjat hallinto-oikeuden käyttöön.

Ulkomailla valituskirjelmän saa toimittaa Suomen edustustolle. Säilöön otettu saa toimittaa valituskirjelmänsä säilöönottotilasta vastaavalle. Valituskirjelmän vastaanottaneen on huolehdittava siitä, että valituskirjelmä toimitetaan viipymättä päätöksen tehneelle viranomaiselle. Hallinto-oikeudelle on samalla ilmoitettava tehdystä valituksesta.

198 §

Valituskirjelmä valituslupa-asiassa

Haettaessa valituslupaa valituskirjelmä on toimitettava korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Valituskirjelmä voidaan toimittaa Suomen edustustolle, jos valittaja ei enää oleskele Suomessa. Säilöön otettu saa toimittaa valituskirjelmänsä säilöönottotilasta vastaavalle. Valituskirjelmän vastaanottaneen on viipymättä toimitettava valituskirjelmä korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

199 §

Täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaiseminen

Hallinto-oikeus voi ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen yhden tuomarin kokoonpanossa esittelystä. Päätös voidaan tehdä ilman viranomaisen toimittamia asiakirjoja, jos asian ratkaisemiseksi tarpeelliset seikat käyvät ilmi valituskirjelmästä tai muutoin.

Hallinto-oikeuden päätökseen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevassa asiassa ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

Korkein hallinto-oikeus voi samoin ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen yhden jäsenen kokoonpanossa esittelystä. Hakemus voidaan 1 momentissa säädetyin edellytyksin ratkaista ilman asiassa kertyneitä asiakirjoja.

200 §

Täytäntöönpanokelpoisuus

Tässä laissa tarkoitettua päätöstä maasta poistamisesta ei saa panna täytäntöön, ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Lainvoimaista päätöstä tai päätöstä, joka tämän lain mukaan on muutoin pantavissa täytäntöön, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen alkuperämaahan tai muuhun maahan saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan.

201 §

Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

Päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ulkomaalaisviraston päätöstä käännyttämisestä, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suoje-

lun perusteella, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei 2 tai 3 momentissa toisin säädetä.

Jos päätös käännyttämisestä on tehty 103 §:n 1 momentin 2 kohdan tai pykälän 2 momentin 3 kohdan nojalla, päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikkamaasta 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 päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaa on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

202 §

Suostumus täytäntöönpanoon

Käännyttämistä ja maasta karkottamista koskeva päätös voidaan panna täytäntöön, ennen kuin päätös on saanut lainvoiman, jos käännytetty tai maasta karkotettu kahden esteettömän todistajan läsnä ollessa ilmoittaa suostuvansa päätöksen täytäntöönpanoon ja allekirjoittaa päätökseen tästä tehdyn merkinnän.

14 luku

Erinäiset säännökset

203 §

Tulkitseminen ja kääntäminen

Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisestä tai kääntämisestä, jos ulkomaalainen ei osaa kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä

taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi:

1) turvapaikkamenettelyssä käsiteltävässä asiassa;

2) käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa asiassa; taikka

3) asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta.

Viranomaisen voi asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi huolehtia tulkitsemisestä tai kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa asiassa.

Hallintotuomioistuimen velvollisuudesta huolehtia tulkitsemisestä tai kääntämisestä säädetään hallintolainkäyttölaissa.

Viranomaisen tai tuomioistuimen velvollisuus huolehtia kääntämisestä tai tulkitsemisestä ei koske aineistoa, joka ei vaikuta asian käsittelyyn.

Asianosaisella on oikeus saada häntä koskevasta päätöksestä tieto äidinkielellään tai kielellä, jota hänen voidaan olettaa ymmärtävän. Tieto päätöksestä annetaan tulkitsemalla tai kääntämällä.

204 §

Tiedoksiantotavat

Tämän lain nojalla tehtyjen päätösten tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona taikka yleistiedoksiantona siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään. Viranomaisten päätösten tiedoksiantoon sovelletaan muutoin hallintolakia, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Hallintotuomioistuinten päätösten tiedoksiantoon sovelletaan hallintolainkäyttölain 55 §:ää, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Viranomaisten ja tuomioistuinten päätösten ja muiden asiakirjojen sähköiseen tiedoksiantoon sovelletaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003).

205 §

Tiedoksianto Suomessa

Tavallinen tiedoksianto toimitetaan kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan

saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämistä, jollei muuta näytetä. Asian katsotaan kuitenkin tulleen Ulkomaalaisviraston tietoon kirjeen saapumispäivänä. Tavallista tiedoksiantoa saadaan käyttää päätöksissä, jotka ovat hakijalle myönteisiä.

Tiedoksianto on muutoin toimitettava postitse saantitodistusta vastaan. Päätös voidaan myös pyynnöstä luovuttaa tiedoksiannon vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Tiedoksiannosta on tällöin laadittava kirjallinen todistus, josta käyvät ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta.

Jos viranomaisella on syytä epäillä, että haastetiedoksiannosta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään. Haastetiedoksiannon toimittaja on poliisi tai rajatarkastusviranomaisella. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto on kuitenkin aina toimitettava haastetiedoksiannona.

Jos tiedoksiannon vastaanottaja piileskelee tai välttelee tiedoksisaantia taikka hänen olinpaikastaan ei muutoin ole tietoa, sovelletaan hallintolain 61 §:n säännöksiä sijaistiedoksiannosta.

206 §

Tiedoksianto ulkomailla

Tiedoksianto ulkomaille toimitetaan tämän lain tai asianomaisen vieraan valtion lainsäädännön mukaan, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista muuta johdu.

Tiedoksianto ulkomaille saadaan toimittaa lähettämällä päätös postitse ulkomaalaisen ilmoittamaan osoitteeseen. Tiedoksiantoon saadaan käyttää tavallista kirjettä, jos päätös on hakijalle myönteinen. Hakijan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, viimeistään kolmantenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun asiakirja on annettu postin kuljetettavaksi. Muutoin postitse tapahtuvaan tiedoksiantoon on käytettävä kansainvälistä saantitodistusmenettelyä tai muu-

ta vastaavaa todisteellista menettelyä, jota on mahdollista käyttää asianomaisessa valtiossa.

Jollei ulkomaalainen ole ilmoittanut osoitettaan ulkomailla, tiedoksianto voidaan toimittaa lähettämällä päätös ulkoasiainministeriön välityksin Suomen edustustoon siinä valtiossa, jonka kansalainen ulkomaalainen on tai jossa hän oleskelee. Edustuston virkamiehen on laadittava kirjallinen todistus tiedoksiannosta, josta käyvät ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta. Jollei päätöstä voida luovuttaa ulkomaalaiselle tai hänen edustajalleen, päätöksen tiedoksiannon toimittamatta jäämisestä on ilmoitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle.

Jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla siten kuin siitä säädetään hallintolain 62 §:ssä.

207 §

Yhteystietojen ilmoittaminen

Se, jonka asiaa viranomaisella käsittelee, on velvollinen ilmoittamaan yhteystietonsa ja niiden muutokset.

208 §

Tiedottaminen vähemmistövaltuutetulle

Vähemmistövaltuutetun tietoon on saatettava tämän lain mukaiset päätökset, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella taikka ulkomaalaisen käännyttämistä tai maasta karkottamista. Vähemmistövaltuutetun tietoon on viipymättä saatettava myös ulkomaalaisen säilöönnottoa koskevat päätökset. Vähemmistövaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava muutkin tämän lain mukaiset päätökset.

Vähemmistövaltuutetun tiedonsaantioikeudesta säädetään vähemmistövaltuutetusta annetun lain (660/2001) 7 §:ssä.

209 §

Vähemmistövaltuutetun kuuleminen

Vähemmistövaltuutetulla on oikeus pyynnöstään tulla kuulluksi yksittäisessä asiassa, joka koskee turvapaikanhakijaa tai ulkomaalaisen maasta karkottamista. Asian ratkaiseva viranomaisena voi tapauskohtaisesti asettaa vähemmistövaltuutetulle kohtuullisen määräjän lausunnon antamiselle.

210 §

Ulkomaalaisviraston oikeus ratkaista kihlakunnan poliisilaitoksen toimivaltaan kuuluva asia

Ulkomaalaisvirasto voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka kuuluu kihlakunnan poliisilaitoksen ratkaistavaksi.

Kihlakunnan poliisilaitos voi saattaa toimivaltaansa kuuluvan asian Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi, jos asia on laadultaan sellainen, että sen selvittäminen ja ratkaiseminen edellyttää Ulkomaalaisviraston asiantuntemusta, taikka jos asialla on merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

211 §

Valvonta

Tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvovat Ulkomaalaisvirasto, poliisi ja rajavartiolaitos.

Ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä koskevien säännösten noudattamista valvovat rajatarkastusviranomaiset.

212 §

Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

15 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

213 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annettu ulkomaalaislaki (378/1991) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

214 §

Siirtymäsäännökset

Ennen lain voimaantuloa vireille tullessiin asioihin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Uutta käsittelyä varten palautettuihin asioihin sovelletaan kuitenkin tämän lain säännöksiä.

Lain voimaan tullessa vireillä oleva oleskelulupa-asia raukeaa, jos kysymys on tapauksesta, jossa tämän lain mukaan ei tarvita oleskelulupaa.

Edellä 13 §:ssä säädettyä edellytystä lapsen valokuvasta ulkomaalaisen passissa sovelletaan vain lain voimaantulon jälkeen myönnettyihin passeihin.

2.

Laki**rikoslain 47 luvun 6 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 47 luvun 6 a §, sellaisena kuin se on laissa 563/1998, seuraavasti:

47 luku

Työrikoksista

6 a §

Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö

Työnantaja tai tämän edustaja, joka ottaa palvelukseen tai pitää palveluksessa ulkomaalaisen, jolla ei ole työntekijän oleskelulupaa tai muuta työntekoon Suomessa oikeuttavaa lupaa, on tuomittava *luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä* sakkoon tai van-

keuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä tuomitaan myös urakan tai aliurakan antaja tai työn teettäjä taikka heidän edustajansa, joka laiminlyö varmistautua siitä, että sen ulkomaiselle yritykselle antamassa urakointi- tai aliurakointityössä taikka ulkomaisen yrityksen sen käyttöön asettamana vuokratyövoimana työskentelevillä ulkomaalaisilla työntekijöillä on työntekijän oleskelulupa tai muu työntekoon Suomessa oikeuttava lupa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

3.

Laki**työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 24 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa 16 päivänä helmikuuta 1973 annetun lain (131/1973) 24 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 689/1995 ja 700/1997, uusi 3 ja 4 momentti, seuraavasti:

24 §	desta ja työsuojeluviranomaisen kuulemisesta säädetään ulkomaalaislain (/) 86 §:n 2 ja 3 momentissa.
Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, ei koske rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä.	Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
Työlupiin liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta	kuuta 20 .

Helsingissä 13 päivänä kesäkuuta 2003

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sisäasiainministeri *Kari Rajamäki*

2.

Laki**rikoslain 47 luvun 6 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 47 luvun 6 a §, sellaisena kuin se on laissa 563/1998, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

47 luku

Työrikoksista

6 a §

6 a §

*Työluparikos**Luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö*

Työnantaja tai tämän edustaja, joka ottaa palvelukseen tai pitää palveluksessa ulkomaalaisen, jolla ei ole *vaadittavaa työlupaa*, on tuomittava *työluparikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Työluparikoksesta tuomitaan myös urakan tai aliurakan antaja tai työn teettäjä taikka heidän edustajansa, joka laiminlyö varmistautua siitä, että sen ulkomaiselle yritykselle antamassa urakointi- tai aliurakointityössä taikka ulkomaisen yrityksen sen käyttöön asettamana vuokratyövoimana työskentelevillä ulkomaalaisilla työntekijöillä on *vaadittava työlupa*.

Työnantaja tai tämän edustaja, joka ottaa palvelukseen tai pitää palveluksessa ulkomaalaisen, jolla ei ole *työntekijän oleskelulupaa tai muuta työntekoon Suomessa oikeuttavaa lupaa*, on tuomittava *luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä tuomitaan myös urakan tai aliurakan antaja tai työn teettäjä taikka heidän edustajansa, joka laiminlyö varmistautua siitä, että sen ulkomaiselle yritykselle antamassa urakointi- tai aliurakointityössä taikka ulkomaisen yrityksen sen käyttöön asettamana vuokratyövoimana työskentelevillä ulkomaalaisilla työntekijöillä on *työntekijän oleskelulupa tai muu työntekoon Suomessa oikeuttava lupa*.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .