

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain
37 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaislakiin uusi peruste ulkomaalaisen käännättämiselle. Ulkomaalainen voitaisiin käännättää tiettyjen edellytysten täytyessä myös silloin, kun toinen Euroopan unionin jäsenvaltio on tehnyt häntä koskevan maastapoistamispäätöksen. Ehdotuksella pannaan

täytäntöön neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 2002.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

Kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annettu neuvoston direktiivi 2001/40/EY, jäljempänä maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivi, julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 2 päivänä kesäkuuta 2001.

Direktiivin perusteella jäsenvaltio voi tunnustaa toisen jäsenvaltion hallintoviranomaisen tekemän maastapoistamispäätöksen. Maastapoistamispäätösten vastavuoroinen tunnustaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus panna täytäntöön toisen jäsenvaltion hallintoviranomaisen tekemä maastapoistamispäätös. Direktiivi koskee ulkomaalaisia, jotka eivät ole jonkin jäsenvaltion kansalaisia. Direktiiviä ei sovelleta sellaisten unionin kansalaisten perheenjäseniin, jotka ovat käyttäneet vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan. Ainoastaan päätöksen tekijäjäsenvaltion hallintoviranomaisen tekemä päätös kuuluu direktiivin soveltamisalaan. Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan tämä tarkoittaa passintarkastusviranomaisten, poliisin ja ulkomaalaisviraston tekemiä päätöksiä.

Oikeudelliseksi välineeksi neuvosto on valinnut direktiivin. Se mahdollistaa yhteisten periaatteiden asettamisen jättäen kuitenkin

jäsenvaltioiden valittavaksi keinot periaatteiden täytäntöönpanon toteuttamiseksi. Direktiivin tavoitteena on maasta poistamista koskevien toimenpiteiden täytäntöönpanon tehostaminen. Direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden tunnustaa maastapoistamispäätöksiä vastavuoroisesti, mutta ei aseta velvollisuutta tunnustamiselle. Toisen jäsenvaltion hallintoviranomaisen tekemän käännättämis- tai karkottamispäätöksen täytäntöönpano tapahtuu direktiivin mukaan kansallisten säännösten perusteella. Tavoitteena ei kuitenkaan ole harmonisoida kansallista lainsäädäntöä maasta poistamisen edellytysten osalta.

1.1. Maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivin taustaa

Ranskan tasavalta teki ehdotuksen maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiiviksi. Se julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 24 päivänä elokuuta 2000.

Valtioneuvoston kanta eduskunnalle antamassaan kirjelmässä (U 41/2000 vp) oli, että maastapoistamispäätösten nykyistä tehokkaampaan täytäntöönpanoon tähtäävät toimet ovat sinänsä perusteltuja ja kannatettavia. Maastapoistamista koskevien hallintopäätösten tunnustaminen vaati kuitenkin valtioneuvoston mielestä ehdotettua yksityiskohtaisempaa säännöstelyä. Eduskunnan perustus-

lakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 35/2000 vp) huomiota siihen, että toisen jäsenvaltion tekemän maastapoistamispäätöksen täytäntöönpano Suomessa voisi merkitä perustuslain 10 §:n 1 momenttiin sisältyvän perhe-elämän suojan loukkausta taikka perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetyn palautuskiellon rikkomista. Eduskunnan hallintovaliokunnan antamassa lausunnossa (HaVL 22/2000 vp) todetaan, että päätösten täytäntöönpano ei olisi oikeudellisesti velvoittava, vaan valinnainen ja täytäntöönpanevan jäsenmaan harkinnassa, mikä periaate ei soveltu suomalaiseen oikeusjärjestelmään. Valiokunta katsoi, että Suomessa jouduttaisiin panemaan täytäntöön toisen jäsenvaltion sellaisia viranomaisen tekemiä hallintopäätöksiä, jotka Suomen lainsäädännön mukaan eivät ole täytäntöönpanokelpoisia. Eduskunnan suuri valiokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan mainitusta lausunnosta ilmenevin perustein valtioneuvoston näkemykseen direktiiviehdotukseen liittyvistä ongelmista. Eduskunnan hallintovaliokunta totesi, että asian jatkokäsittelyn yhteydessä on huolehdittava Suomen oikeusjärjestelmän huomioon ottamisesta (HaVL 32/2000 vp).

Ehdotusta käsiteltiin neuvoston maahanmuuttotyöryhmässä sekä maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa (SCIFA). Suomi oli ainoa jäsenvaltio, jolla oli yleisvarauma ehdotukseen käsitellyn päättyessä edellä mainituissa toimieliemissä. Pysyvien edustajien komiteassa (COREPER) 22 päivänä marraskuuta 2000 Suomi poisti yleisvarauksensa ja ilmoitti olevansa valmis poliittiseen yhteisymmärrykseen. Suomi ilmoitti tulevansa antamaan yksipuolisen julistuksen neuvostossa direktiiviehdotuksen hyväksymisen yhteydessä. Ehdotuksesta saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys oikeus- ja sisäasiainneuvoston sekakomiteakokouksessa 30 päivänä marraskuuta ja 1 päivänä joulukuuta 2000.

Neuvosto hyväksyi direktiivin 28 päivänä toukokuuta 2001. Suomi liitti direktiivin hyväksymisen yhteydessä neuvoston pöytäkirjaan seuraavan julistuksen: ”Suomi kannattaa toimenpiteitä, joilla pyritään tehostamaan maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa. Suomi kuitenkin katsoo, että tämä direktiivi on vasta ensimmäisenä vaihe siirryttäessä

kohti kolmansien valtioiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten täydellistä vastavuoroista tunnustamista. Tämän vuoksi direktiivin periaatteiden oikeudenmukainen ja tehokas soveltaminen ja erityisesti kolmansien valtioiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu edellyttävät tulevaisuudessa kansallisten lainsäädäntöjen asianmukaista lähentämistä tällä alalla.”

1.2. Maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivin sisältö

Direktiivin tavoitteena 1 artiklan perusteella on, että jäsenvaltio voi tunnustaa toisen jäsenvaltion hallintoviranomaisen tekemän maastapoistamispäätöksen. Maastapoistamispäätösten vastavuoroinen tunnustaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus panna täytäntöön toisen jäsenvaltion hallintoviranomaisen tekemä maastapoistamispäätös, mutta ei aseteta velvollisuutta siihen. Direktiivi koskee ulkomaalaisia, jotka eivät ole jonkin jäsenvaltion kansalaisia. Direktiiviä ei sovelleta sellaisten unionin kansalaisten perheenjäseniin, jotka ovat käyttäneet vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan. Soveltamisen ulkopuolelle jäävät myös henkilöt, joiden liikkuminen perustuu Euroopan talousaluetta koskevaan sopimukseen. Ainoastaan päätöksen tekijäjäsenvaltion hallintoviranomaisen tekemä päätös kuuluu direktiivin soveltamisalaan.

Direktiivin 2 artiklassa määritellään ”kolmannen maan kansalainen”, ”maastapoistamispäätös” ja ”täytäntöönpanotoimenpide”.

Direktiivin 3 artiklan mukaan toisen jäsenvaltion tekemä käännästyminen- tai karkottamispäätös voidaan tunnustaa silloin, kun maastapoistamispäätös on tehty yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan ja todellisen uhan perusteella siinä tapauksessa, että kolmannen maan kansalainen on päätöksen tehneessä jäsenvaltiossa tuomittu rikoksesta, josta voidaan rangaista vähintään vuoden pituisella vapausrangaistuksella, tai kolmannen maan kansalaisen voidaan vakavin perustein otaksua syyllistyneen törkeisiin rangaistaviin tekoihin tai on vakuuttavia todisteita hänen aikomuksestaan suorittaa sellaisia tekoja jonkin jäsenvaltion alueella. Näissä tapauksissa

edes jonkin jäsenvaltion myöntämä voimassaoleva oleskelulupa ei estä päätöksen täytäntöönpanoa. Kolmannen maan kansalaista koskeva maastapoistamispäätös voidaan tunnustaa myös niissä tilanteissa, joissa kolmannen maan kansalainen on määrätty poistettavaksi maasta, kun se on tehty ulkomaalaisten maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien kansallisten säännösten rikkomisen perusteella. Käännättämisen perusteista on säädetty ulkomaalaislain (378/1991) 37 §:ssä. Sen mukaiset maastapoistamisperusteet ovat hyvin samansisältöiset direktiivissä säädettyjen perusteiden kanssa.

Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltion tulee varmistaa, että kyseinen kolmannen maan kansalainen voi hakea muutosta täytäntöönpanevan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Direktiivin 5 artiklan mukaan henkilötietojen suoja ja tietosuoja varmistetaan yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY mukaisesti.

Jos toinen jäsenvaltio päättää täytäntöönpanna toisen valtion tekemän maastapoistamispäätöksen, tulee viranomaisten maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivin 6 artiklan mukaisesti olemassa olevien verkostojen avulla käyttää kaikkia tarkoituksenmukaisia yhteistyömuotoja ja vaihtaa tarvittavia tietoja. Direktiivin mukaan maastapoistamispäätöksen tekijäjäsenvaltio toimittaa nopeimmalla asianmukaisella tavalla täytäntöönpanevalle valtiolle kaikki tarvittavat asiakirjat, joilla osoitetaan päätöksen olevan edelleen täytäntöönpanokelpoinen. Tietojenanto tapahtuu tarvittaessa SIRENE-toimiston kautta. Artiklan mukaan täytäntöönpaneva jäsenvaltio selvittää ensin asianomaisen henkilön aseman varmistaakseen, ettei maastapoistamispäätöksen täytäntöönpano ole asianmukaisten kansainvälisten säädösten eikä sovellettavan kansallisen lainsäädännön vastainen. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta (SopS 77/1968) ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden tekemää yleissopimusta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990, Euroopan ihmisoikeussopimus) sekä ulkomaalaislain ja

perustuslain palautuskieltoja.

Direktiivi ei syrjäytä turvapaikkamenettelyä. Jos Suomen viranomaiset ryhtyvät tekemään henkilöä koskevaa käännättämispäätöstä, tulee ulkomaalaisviraston ensin ratkaista hänen mahdollisesti tekemänsä turvapaikkahakemus. Direktiivin 3 artiklan mukaan jos toinen jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkasian käsittelystä, tulevat Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn yleissopimuksen (SopS 85/1997, Dublinin yleissopimus) määräykset sovellettaviksi.

Direktiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltiot tasaavat keskenään direktiivin soveltamisesta mahdollisesti aiheutuvat kulut. Artiklan mukaan neuvosto hyväksyy ennen 2 päivää joulukuuta 2002 komission ehdotuksesta asianmukaiset käytännössä sovellettavat perusteet ja säännöt.

Direktiivin 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan ennen 2 päivää joulukuuta 2002.

1.3. Vaihtoehdot maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivin täytäntöönpanolle Suomessa

Direktiivin 1 artiklan mukaan tavoitteena on maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpanon tehostaminen luomalla järjestely, jossa jäsenvaltioiden maasta poistamispäätökset voidaan tunnustaa vastavuoroisesti. Direktiivi voidaan panna täytäntöön Suomen lainsäädännössä siten, että tunnustetaan toisen valtion tekemä maastapoistamispäätös tai katsotaan, että EU-jäsenvaltion hallintoviranomaisen tekemä maasta poistamispäätös on peruste tehdä ulkomaalaista koskeva maastapoistamispäätös Suomessa.

Toisen valtion päätöksen tunnustaminen

Direktiivi olisi mahdollista panna täytäntöön Suomen lainsäädännössä siten, että ulkomaalaislaissa säädettäisiin, että direktiivissä tarkoitetut Euroopan unionin jäsenvaltioi-

den, jäljempänä EU-jäsenvaltio, hallintoviranomaisten tekemät maastapoistamispäätökset ovat Suomessa täytäntöönpantavissa kuten Suomen viranomaisten tekemät päätökset.

Tähän vaihtoehtoon valtioneuvosto ja eduskunta ovat jo direktiiviehdotusvaiheessa suhtautuneet varauksellisesti. Erityisesti maahantulon edellytysten ja maastapoistamisperusteiden erilaisuus jäsenvaltioissa aiheuttaa väistämättä sen, että maastapoistamispäätöksen kohteena olevan henkilön oikeudellinen asema riippuu olennaisesti kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön sisällöstä. Ensisijaisena tavoitteena tulisi olla jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön harmonisointi tältä osin.

Direktiivin ehdotettu täytäntöönpanomuoto Suomen lainsäädännössä

Direktiivin mukaan maasta poistamistoimet tulee toteuttaa päätöksen täytäntöönpanevan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jäsenvaltion tulee varmistaa, että kyseinen kolmannen maan kansalainen voi hakea muutosta täytäntöönpanevan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Direktiivi myös velvoittaa jäsenvaltion selvittämään päätöksen kohteena olevan henkilön aseman asianmukaisesti kansainvälisiin säädöksiin ja sovellettavaan kansalliseen säännöstöön nähden. Suomen lainsäädännön mukaan täytäntöönpanosta ei ole mahdollista tehdä erillistä päätöstä. Ulkomaalaislain 38 §:n 1 momentti määrittelee viranomaisen velvollisuudeksi asianmukaisesti ja viivytyksettä panna täytäntöön käännättämistä koskeva täytäntöönpanokelpoinen päätös. Vastaavaa periaatetta sovelletaan maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanossa.

Edellä mainittu huomioon ottaen ehdotetaan, että direktiivin mukainen maasta poistaminen Suomesta edellyttäisi toimivaltaisten Suomen viranomaisten kansallisen lainsäädännön mukaisesti tekemää täytäntöönpanokelpoista käännättämispäätöstä. Ulkomaalaislain 37 § 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 kohta, jonka mukaan direktiivin mukainen toisen jäsenvaltion tekemä maastapoistamispäätös voi olla peruste ul-

komaalaisen käännättämiselle Suomesta. Schengenin säännösten 1999/435/EY mukainen liikkumisvapaus mahdollistaa sen, että maastapoistamispäätöksen kohteena oleva henkilö voi siirtyä sisärajojen kautta toisesta jäsenvaltiosta Suomeen päätöksen täytäntöönpanon estämiseksi. Jos hän pyytää oleskeluoikeutta Suomessa, tulee oleskelulupahakemus tutkia ja asiassa tehdä päätös kansallisen lainsäädännön mukaan. Silloin, kun perusteita myöntää hänelle oleskelulupaa Suomeen ei ole, voidaan hänet käännättää ulkomaalaislain 37 §:n perusteella.

Schengenin säännösten tavoitteena on edistää ihmisten liikkumisvapautta poistamalla henkilöiden rajatarkastukset sopimusvaltioiden välisillä rajoilla. Liikkumisvapaus mahdollistaa kuitenkin myös sen, että maastapoistamispäätöksen kohteena olevat henkilöt voivat siirtyä vapaasti sisärajojen kautta toisen jäsenvaltion alueelle päätöksen täytäntöönpanon estämiseksi. Direktiivissä ei säädetä, tuleeko maasta poistamispäätös panna täytäntöön, jos ulkomaalainen saapuu kyseiseen valtioon ulkorajojen kautta. Tulkintaohjetta tulisi hakea direktiivin 6 artiklasta, jonka mukaan täytäntöönpanevan valtion tulee selvittää päätöksen tehneeltä valtiolta, onko päätös edelleen täytäntöönpanokelpoinen. Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus määräytyy päätöksen tehneen valtion kansallisten säädösten mukaan. Jos henkilö kuitenkin on tullut Suomen alueelle, tulevat kansalliset ulkomaalaisia koskevat säädökset sovellettaviksi. 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.

Kolmannen maan kansalaista koskeva maastapoistamispäätös on voitu tehdä tekijäjäsenvaltiossa ulkomaalaisten maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien kansallisten säännösten rikkomisen perusteella, ja hän pyytää myöhemmin oleskeluoikeutta täytäntöönpanevassa jäsenvaltiossa. Tapaus tulisi voida tutkia ja päätös tehdä täytäntöönpanovaltiossa. Maahantuloa tai maassa oleskelua koskeva kansallinen lainsäädäntö ei ole yhdenmukainen kaikissa jäsenvaltioissa, joten

Suomi täytäntöönpanevana jäsenvaltiona tutkisi asian uudestaan suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Tekijäjäsenvaltio ei ole voinut maastapoistamispäätöksessä ottaa huomioon henkilön mahdollisia siteitä täytäntöönpanevaan jäsenvaltioon tai muita perusteita, joilla hän hakee oleskelulupaa Suomeen. Vastaavasti, jos tekijäjäsenvaltion maastapoistamispäätöksen perusteena on ollut yleiseen järjestykseen kohdistuva uhka tai kansallinen turvallisuus, joutuisi täytäntöönpaneva jäsenvaltio joka tapauksessa harkitsemaan, täyttääkö päätöksen kohteena olevan henkilön menettely, esimerkiksi rikoksiin syyllistyminen tekijäjäsenvaltiossa, myös täytäntöönpanevan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön edellytykset maastapoistamispäätöksen tekemiseksi. Molemmista tapauksissa kysymys vaikuttaisi olevan maastapoistamispäätösten perusteiden yhdenmukaisuuden arvioinnista, ei tekijäjäsenvaltion tekemän maastapoistamispäätöksen automaattisesta täytäntöönpanosta. Suomen viranomaiset tutkisivat aina, onko maasta poistamiselle edellytyksiä ja he voisivat tehdä käännättämispäätöksen edellytysten täytyessä. Ulkomaalaisella olisi oikeus saada asia ulkomaalaislain 55 ja 57 §:n mukaisesti hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.

Suomessa sovellettavat maastapoistamismenettelyt ovat käännättäminen ja maasta karkottaminen. Direktiivi ehdotetaan pantavaksi täytäntöön Suomessa siten, että direktiivin mukainen lainmuutos tehtäisiin käännättämistä koskevaan ulkomaalaislain 37 §:ään, jolloin direktiiviin perustuva maasta poistaminen edellyttäisi toimivaltaisen Suomen viranomaisen tekemää käännättämispäätöstä. Tässä yhteydessä ei ehdoteta muutosta ulkomaalaislain maasta karkottamista koskevaan 40 §:ään. Käännättämisellä tarkoitetaan ulkomaalaisen maahantulon estämistä rajalla tai maassa oleskelevan ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun ulkomaalaiselle ei ole myönnetty oleskelulupaa Suomessa oleskelua varten. Pääsääntöisesti käännättää voidaan matkailua tai muuta siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten tulevat henkilöt, jotka vierailivat maassa viisumilla tai viisumivapaasti tai ovat tulleet maahan laittomasti. Karkottamismenettely tulee sovellettavaksi silloin, kun henkilö on

oleskellut maassa laillisesti Suomen viranomaisten myöntämällä oleskeluluvalla.

Koska maasta poistamisen perusteita ei ole Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken harmonisoitu, maastapoistamispäätös voidaan tehdä perusteella, joka katsottaisiin niin vähäiseksi, ettei sen nojalla Suomessa ryhdyttäisi karkottamismenettelyyn. Toisaalta, jos ilmenee, että ulkomaalainen on määrätty poistettavaksi toisesta EU-jäsenvaltiosta sellaisen perusteen nojalla, että Suomessa kansallinen karkottamiskynnys ylittyy, voidaan hänen oleskelulupansa peruuttaa ja ulkomaalainen määrätä maasta karkotettavaksi ulkomaalaislain perusteella.

1.4. Neuvotteluvollisuus ja oleskeluluvan peruuttaminen

Jos henkilöllä on oleskelulupa jossain jäsenvaltiossa, tulee maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivin mukaan täytäntöönpanevan valtion kuulla oleskeluluvan myöntänyttä valtiota oleskeluluvan peruuttamiseksi. Ulkomaalaislain 21 §:n mukaan voidaan oleskelulupa Suomeen peruuttaa, 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.

1.5. Toinen jäsenvaltio voi panna täytäntöön Suomen hallintoviranomaisen tekemän käännättämis- tai karkottamispäätöksen

Maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivi on rajattu koskemaan hallintoviranomaisen tekemiä päätöksiä. Osassa jäsenvaltioita tuomioistuimet voivat määrätä henkilön maasta poistettavaksi antaessaan tuomion rikosasiassa. Suomessa maastapoistamispäätöksen voi tehdä ainoastaan hallintoviranomainen. Suomen osalta direktiivin soveltamispiiriin kuuluvat passintarkastusviranomaisen, poliisin ja ulkomaalaisviraston tekemät päätökset.

2. Esityksen vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaislakiin säännös, joka mahdollistaa maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivin soveltamisen Suomessa. Suomen kanta direktiivin käyttökelpoisuudesta oli varauksellinen jo direktiivin valmistelun aikana. Voi arvioida, että direktiivin soveltaminen Suomen oloissa tulee olemaan vähäistä. Jos ulkomaalainen, jolla on voimassa oleva maastapoistamispäätös jossain muussa EU-jäsenvaltiossa, tulee Suomeen ja hakee oleskelulupaa, Suomen viranomaisten on joka tapauksessa käsiteltävä hakemus kansallisten säännösten perusteella. Jos hakemus hylätään, syntyy peruste maasta poistamiselle myös kansallisen lainsäädännön perusteella. Toisen valtion tekemän maastapoistamispäätöksen tunnustaminen käännyttämisperusteena tulisi kysymykseen lähinnä silloin, kun ulkomaalainen tavataan Suomessa, eikä hän hae oleskelulupaa Suomessa. Siinäkin tapauksessa voi käytännössä olla helpompaa perustella käännyttäminen kansallisen lainsäädännön perusteella, kun vaihtoehtona on ryhtyä selvittämään toisesta jäsenvaltiosta, onko maastapoistamispäätös edelleen täytäntöönpanokelpoinen.

Esityksellä ei ole suoranaisia kustannuksia lisääviä vaikutuksia valtion tai kuntien talouteen. Esityksellä ei ole välittömiä organisaatio- tai henkilöstövaikutuksia. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaislakiin uusi peruste ulkomaalaisen käännyttämiselle. Käännyttämispäätökset käsiteltäisiin jo toimivassa viranomaisorganisaatiossa.

3. Asian valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu sisäasianministeriössä. Esityksestä on pyydetty lausunnot ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, työministeriöltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Helsingin hallinto-oikeudelta, ulkomaalaisvirastolta, vähemmistövaltuutetulta ja Pakolaisneuvonta ry:ltä.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Sisäasiainministeriössä valmistellaan parhaillaan ulkomaalaislain kokonaisuudistusta. Sen yhteydessä säännöksiä täsmennetään. Koska kokonaisuudistuksen valmistelu on pitkällä, ehdotetaan nyt vain maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivin edellyttämät muutokset ulkomaalaislakiin.

5. Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 2002. Maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivin 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan ennen 2 päivää joulukuuta 2002.

6. Säättämisjärjestys

Maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivin tavoitteena on maasta poistamista koskevien toimenpiteiden täytäntöönpanon tehostaminen luomalla järjestely, jossa jäsenvaltioiden maastapoistamispäätökset voidaan tunnustaa vastavuoroisesti, mutta ei aseteta velvollisuutta tunnustamiselle. Maasta poistaminen liittyy toimenpiteenä olennaisesti päätöksen kohteena olevan henkilön siteisiin täytäntöönpanevaan jäsenvaltioon ja mahdollisiin perusteisiin saada oleskelulupa. Direktiiviehdotuksen ollessa vielä käsittelyvaiheessa eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti edellä mainitussa lausunnossaan huomiota siihen, että Suomen viranomaisten täytäntöön panema toisen jäsenvaltion tekemä maastapoistamispäätös voisi merkitä perustuslain 10 §:n 1 momenttiin sisältyvän perhe-elämän suojan loukkausta taikka perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetyn palautuskiellon rikkomista. Ehdotuksen hyväksyminen olisi siten edellyttänyt poikkeuslain säätämistä eikä sellaisen säätäminen ole sopusoinnussa poikkeuslakien välttämistä koskevan periaatteen kanssa. Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan myös perustuslain 9 §:n 4 momentin ensimmäiseen virkkeeseen, jonka mukaan ulkomaalaisten oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa

säädetään lailla. Vaatimus lailla säätämiseen edellyttää myös sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että direktiivin maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta tulisi olla ehdotettua olennaisesti yksityiskohtaisempi ja täsmällisempi.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi uusi peruste ulkomaalaisen käännäntämiseksi. Maasta poistaminen edellyttäisi toimivaltaisen Suomen viranomaisen tekemää täytäntöönpanokelpoista käännäntämispäätöstä. Toisen valtion tekemää maastapoistamispäätöstä ei pantaisi suoraan täytäntöön.

Ulkomaalaisella olisi oikeus saada asia ulkomaalaislain 55 ja 57 §:n mukaisesti hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.

Edellä mainitun perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa käsittelyjärjestyksessä. Hallitus esittää kuitenkin, että eduskunta harkitsisi, olisiko säätämisyjärjestyskysymyksestä pyydetty perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain 37 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/1991) 37 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta sellaisina kuin ne ovat laissa 537/1999, sekä
lisätään 37 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 537/1999, uusi 7 kohta seuraavasti:

37 §

Käännyttämisen perusteet

Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos:

5) hänen voidaan tuomitun vapausrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusti olettaa syyllistyvän Suomessa tai muussa pohjoismaassa rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta;

6) hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa

ryhtyvän Suomessa sabotaasiin, vakoiluun, laittomaan tiedustelutoimintaan tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan; tai

7) on tehty sellainen häntä koskeva maastapoistamispäätös, jota tarkoitetaan kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnistamisesta annetun neuvoston direktiivin 2001/40/EY 1—3 artiklassa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .

Helsingissä 16 päivänä toukokuuta 2002

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sisäasiainministeri *Ville Itälä*

Liite
Rinnakkaistekstit

Laki

ulkomaalaislain 37 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/1991) 37 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta sellaisina kuin ne ovat laissa 537/1999, sekä lisätään 37 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 537/1999, uusi 7 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

37 §

Käännyttämisen perusteet

Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos:

5) hänen voidaan tuomitun vapausrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusti olettaa syyllistyvän Suomessa tai muussa pohjoismaassa rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta; *tai*

6) hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa ryhtyvän Suomessa sabotaasiin, vakoi- luun, laittomaan tiedustelutoimintaan tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan.

Ehdotus

37 §

Käännyttämisen perusteet

Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos:

5) hänen voidaan tuomitun vapausrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusti olettaa syyllistyvän Suomessa tai muussa pohjoismaassa rikokseen, josta on säädetty ankarampi rangaistus kuin yksi vuosi vankeutta;

6) hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusti olettaa ryhtyvän Suomessa sabotaasiin, vakoi- luun, laittomaan tiedustelutoimintaan tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan; *tai*

7) on tehty sellainen häntä koskeva maasta poistamispäätös, jota tarkoitetaan kolmansien maiden kansalaisia koskevien maasta poistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta 28 päivänä toukokuuta 2001 annetun direktiivin 2001/40/EY 1—3 artiklassa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .