

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

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

esityslista 29/2001 vp

HE 23/01 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja HE 25/2001 vp maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 25/2001 vp.)

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 3.4.2001 KELLO 10.
HE 23/01 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Esityksen perusteluihin sisältyy laajahko säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Siinä käsitellään lähinnä valtioneuvostolle uskottavan asetuksenantovallan suhdetta PL 80 §:n säännökseen asetuksenantovallasta ja PL 9 §:n säännökseen ulkomaalaisen maahantulo-oikeudesta sekä turvapaikkahakemuksen käsittelyn keskeyttämisen suhdetta PL 21 §:n oikeusturvaa koskevaan säännökseen. Tarkastelen seuraavassa pääasiassa näitä samoja kysymyksiä.

Ehdotuksen 34 d §:n mukaan voidaan ulkomaalaislakiin nyt sisältyvien järjestelyjen lisäksi ja osaksi niiden sijasta antaa myös tilapäistä suojelua ulkomaalaisille, jotka ovat lähteneet kotimaastaan tai asuinmaastaan joukkopaon yhteydessä. Säännöksen 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset tilapäisen suojelun "käyttöönottamisesta". Asetuksella tulisi myös määriteltäväksi väestöryhmä, johon tilapäistä suojelua voidaan soveltaa sekä ajanjakso, jolloin oleskelulupia tällä perusteella voidaan myöntää.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan voidaan asetuksia antaa perustuslaissa tai muussa laissa olevan valtuutuksen nojalla, kuitenkin niin, että lailla on säädettävä "yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan." Muotoilulla ei tavoiteltu hallinnollisten säädösten alan suhteen mitään murrosta siihen astiseen käytäntöön. Muotoilu on kuitenkin säädösvallan delegoinnin kannalta tiukempi kuin Hallitusmuodon vastaavan säännöksen (28 §) sanamuoto, eikä uutta perustuslakia edeltävästä delegointikäytännöstä siten voida suoraan tehdä merkittäviä päätelmiä. Uuden perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin edellä siteeratun säännöstekstin osalta mm. (HE 1/98 vp. s 133-134):

"Säännös edellyttäisi, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla....Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain olisi tällöin täytettävä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset... Asetuksenantovallan rajoituksena lauseke merkitsisi sitä, ettei asetukseen saa sisällyttää säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä hallitusmuodon mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista...."

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä ei tähän säännöskohtaan kajottu (pevm 10/98 vp).

Perustuslain 80 §:n 1 momentin edellä siteeratun kohdan suhde perusoikeussäännöksissä oleviin lakiviittauksiin ei ole aivan selkeä. Yhtäältä voidaan todeta, että PL 80,1 §:ssä on erillinen kohta "yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista" säätämisestä. Toisaalta lainkohdassa viitataan myös asioihin, jotka muuten perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan ja em. hallituksen esityksen perusteluissa todetaan tältä osin, että "tällä viitataan muun muassa perusoikeuksia ja verotusta koskeviin perustuslain säännöksiin..."(HE 1/98 vp, s.132). Perusoikeussäännöksissä on useissa kohdin viittauksia säännösten antamiseen lailla. Minusta tätä perustuslain eri kohdista muodostuvaa asetelmaa ei voida tulkita niin, että PL 80 § :n säännöksen mainintaa velvollisuudesta säätää yksilön oikeuksien (pelkistä) "perusteista" lailla käytettäisiin jotenkin lieventämään sitä lailla

säätämiskaavaa, joka perusoikeussäännöksessä on ilmaistu rajoittamatta laissa säätämiskaavaa vain oikeuden perusteisiin. Perusoikeutta koskeva säännös on tässä tarkastelussa ts. erityissäännös verrattuna PL 80 §:n ko. "yleis"säännökseen. Vastakkainen lähtökohta voisi käytännössä häivyttää erot eri perusoikeuksia koskevien säätelyvaltuuksien välillä ja vastaavasti kahlita niiden suhteen tulkinnan keinoin ehkä tapahtuvaa eriytymistä.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen säätämiskaavaa perusteluissa todetaan (s.6, II palsta):

"Ehdotettujen asetuksenantovaltuuksien katsotaan täyttävän perustuslain 80 §:n 1 momentissa ja 9 §:n 4 momentissa säädetyt vaatimukset. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädettäisiin laissa, ja valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin tarkemmin perusteiden soveltamisesta konkreettisessa tilanteessa."

Edellä viittaamieni näkökohtien valossa perustelu on virheellinen tai vähintäänkin epätarkka. Viitatussa PL 9 §:n 4 momentissa ei lausuta mitään perusteista säätämiskaavaa, vaan todetaan, että ulkomaalaisen "oikeudesta" tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perustuslaki ei ts. edellytä lailla säädettäväksi vain tämän oikeuden perusteista, vaan itse tästä oikeudesta. Tämän lähtökohtaeron merkitys ei ehkä ole suur! i jonkin yksittäisen lain arvioinnissa, mutta periaatteessa on tärkeää, että perusoikeussäännösten tulkintoihin ei päästetä tällaisia lähtökohtien liu'utuksia.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi sellaisista perusoikeussäännöksistä, joiden mukaan oikeudesta säädetään lailla, seuraavan (pevm25/93 vp, s. 6):

"Tällaiset säännökset edellyttävät lainsäätäjän säätävän kyseisestä oikeudesta, mutta jättävät säätelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Perustuslaki sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa tällaisissa tapauksissa vähemmän kuin säätelyvarausten kysymyksessä ollen, jossa itse pääsääntö voidaan aina lukea perustuslaista."

Lausuma ei paljoa osoita siitä, millä tarkkuudella säätely on toteutettava lain tasossa. Ehkä voidaan kuitenkin todeta, että siinä puhutaan harkintavallasta normien muotoamisessa aan¹ juuri lainsäätäjälle kuuluvana (eikä asetuksenantajalle siirtyvänä) harkintavaltana.

Kun perustuslaki edellyttää perusoikeudesta säädettäväksi lailla, ei tätä mielestäni voida ymmärtää niin, että laissa säädettäviin kuuluvat vain leimallisesti oikeutta rajoittavat säännökset, vaan laissa säädettäviin kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki ko. oikeuden sisällön määräytymiselle merkittävät säännökset. Tällaista lähtökohtaa on oikeastaan edellytetty myös edellä viitatuissa PL 80 §:lle säätämiskaavaa esitettyissä perusteluissa, joiden mukaan asetuksenantaja voitiin oikeuttaa antamaan säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä "vähäisistä yksityiskohdista".

Kun ehdotettua 34 d §:ää arvioidaan edellä esitettyjen näkökohtien valossa, ei lopputulos ole oikein selvä. Yhtäältä voidaan viitata siihen, että ehdotuksen tarkoituksena nähtävästi on, että valtioneuvoston asetuksen muodossa antamasta päätöksestä "käyttöönottamisesta" viime kädessä riippuu, tullaanko säännöksen 1 momentissa tarkoitettua tilapäisen suojelun mahdollisuutta lainkaan käyttämään ja minkä ajan sitä käytetään. Tähän viittaa suoraan perustelujen (s. 6,I palsta) maininta siitä, ettei "jokapäiväisessä yksittäistapauksittaisessa lupaharkinnassa ryhdyttäisi myöntämään oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella." Järjestelymallina valtioneuvoston asetuksenantovalta tulee tässä kohden lähelle valmiuslain järjestelyä, jossa myös oikeutetaan asetuksella määrääjäksi käyttämään lakiin tiettyjen tilanteiden varalta sisällytetyjä toimenpidevahvuuksia. Se toimenpidevaltuus, joka tässä tulisi asetuksen antamisen jälkeen

¹ Sic. – Toim. Huom.

käytettäväksi, on kyseeseen tulevien ulkomaalaisten maahantulo-oikeuden ja maassaolo-oikeuden kannalta hyvin merkittävä. Tämä merkittävyys ja asetuksenantovallan käytön tosiasiallinen ratkaisu näiden toimenpidevaltuuksien käyttämisessä puoltaa ajatusta, että ko. oikeudesta - sen tosiasiallisesta sisällöstä - ei tässä säädetä riittävän tarkasti lain tasolla.

Toisaalta voidaan sanoa, että 34 d §:n 1 momentissa on säädetty ainakin pääpiirteet tilanteista, joissa tilapäinen suojelu tulee kyseeseen, että kyseessä on lähtökohtaisesti väliaikainen ratkaisu ja että muut lakiin sisältyvät ulkomaalaisen maahantuloa ja maassaoloa koskevat oikeudet ja näitä oikeuksia koskevat järjestelyt jäävät edelleen voimaan. Ehkä voidaan viitata myös siihen, käytäntöä ajatellen tosin luultavasti epärealistiseen näkökohtaan, että 34 d §:n säännös ei säännöksenä näyttäisi täysin sulkevan pois sitä mahdollisuutta, että tilapäistä suojelua voitaisiin antaa 1 momentin edellytysten täytyessä, vaikka 2 momentissa tarkoitettua asetusta ei olisikaan annettu.

Valtioneuvoston asetuksenantovallan hyväksyttävyyttä perusoikeusnormin kannalta voisi tässä parantaa - niinkuin perusoikeuksia koskevissa säätelytilanteissa usein - säännöksen laatiminen tarkemmaksi. Ehdotetun 34 d §:n 1 momentissa jää nyt hyvin avoimeksi, mitä keskeinen kriteeri "joukkopako" voi edellyttää, säännöksessä ei lausuta mitään siitä, pitääkö olla joitakin syitä olettaa pakenijoita tulevan myös Suomeen ja pitääkö olettaa yksittäisiä tulijoita vai isoja ryhmiä, eikä lausuta tilapäisen suojelun ajan sitomisesta suojelun tarpeen jatkumiseen. (Voitaisiin myös kysyä, edellytetäänkö todella, että paluun mahdottomuuden syynä itse joukkopako, niinkuin sanamuoto näyttäisi tarkoittavan, vai joukkopakon aiheuttanut selkkaus tai vastaava.)

Ehdotuksen 34 f §:n mukaan ulkomaalaisen tekemän turvapaikkahakemuksen käsittely voidaan keskeyttää siksi ajaksi, jonka hänelle tilapäisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa on voimassa. Perusteluissa on katsottu, että tilapäistä suojelua koskevan järjestelyn edullisuus ko. ulkomaalaisen kannalta ja turvapaikkahakemuksen käsittelyyn kohdistuvan vaikutuksen rajoittuminen pelkästään keskeytymiseen merkitsevät yksilön kannalta kokonaisuutena hyväksyttävää järjestelyä siitä huolimatta, että tällä tavoin aiheutetaan turvapaikkahakemuksen käsittelyyn tuntuva viivytys. Minusta tätä loppupäätelmää voidaan pitää perusteltuna. En kuitenkaan yhdy siihen kohtaan hallituksen perustelua (s.7,1 palsta), jossa hallitus katsoo että kahden vuoden viivytys ei ole tavattoman pitkä, jos otetaan huomioon aikaisemmat kokemukset turvapaikkahakemusten yleisistä käsittelyajoista Suomessa tilanteessa, jossa turvapaikanhakijoita on paljon. Yksilön oikeutta asiansa viivytyksettömään käsittelyyn viranomaisessa ei voida hoidella näin kaavamaisella viittailulla jonkin sektorin ongelmallisiin käsittelyaikoihin.

Ehdotetun 34 f §:n 2 momentissa on lähdetty siitä, että turvapaikkahakemuksen käsittely raukeaa tilapäisen suojelun päättyessä, jos hakija ei ulkomaalaisviraston tiedustelun johdosta ilmoita, että hän haluaa turvapaikkahakemuksensa käsittelyä. Voi olla, että käytännön tilanteet vaativat juuri tämänkaltaista järjestelyä. Hieman jää kuitenkin askarruttamaan se, että yksilö tämän mukaan menettää oikeutensa saada asiansa loppuun käsitellyksi, jos hän ei vastaa - ajoissa? - viranomaisen kirjeeseen.

Olen lähtenyt siitä, että turvapaikkahakemuksen käsittelyn keskeytyminen tässä tarkoittaa vain keskeytymistä ulkomaalaisvirastossa, mutta ei sen sijaan voi koskea turvapaikkahakemusta koskevasta päätöksestä tehdyn valituksen käsittelyä tuomioistuimessa. Jos se voisi koskea myös käsittelyä tuomioistuimessa, jouduttaisiin säätelyä arvioimaan selvästi kriittisemmin ainakin tuomitsemistoiminnan riippumattomuuden vuoksi.

Lain 57 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan olisi valittaminen kielletty myös ulkomaalaisviraston päätöksestä, jolla on 34 f §:n 2 momentin nojalla todettu turvapaikkahakemuksen käsittelyn raukeavan. Valituskielto näyttäisi vaativan vielä harkintaa. Valiokunta on viime keväänä ulkomaalaislain muuttamisesta antamassaan lausunnossa (pevl 16/00 vp) katsonut PL 21 §:stä

johtuvan, että turvapaikan antamista koskeva päätös tulee voida saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Nyt ehdotetussa säännöksessä on kysymys hallintoviranomaisen päätöksestä, jolla turvapaikkaa koskevan hakemuksen enempi käsittely lopetetaan. Minun on vaikea nähdä, että tällaista päätöstä koskeva valituskielto olisi sopuoinnussa sen PL 21 §:n säännöstä koskevan tulkinnan kanssa, jonka valiokunta esitti äsken mainitussa lausunnossaan.

Olli Mäenpää

3.4.2001

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 23/2001 vp)

Hallituksen esityksen taustalla on Euroopan komission ehdotus neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakamisen edistämiseksi. Perustuslakivaliokunta on esittänyt arvionsa siitä lausunnossaan 42/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan tuossa yhteydessä esittämät arviot muun muassa ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien huomioonottamisesta päätöksenteossa ovat luonnollisesti relevantteja myös tätä lakiehdotusta arvioitaessa.

Direktiiviehdotusta ei vielä ole hyväksytty neuvostossa, joten hallituksen esityksen varsinaisena tarkoituksena ei ole järjestää Suomen lainsäädäntö direktiivin vaatimuksia vastaavaksi. Vaikka lakiesitys näyttäisi noudattelevan komission ehdotuksen sisältämiä vähimmäisvaatimuksia, esityksestä ei käy ilmi, miksi on tarpeen säätää kansallinen laki ennen direktiivin lopullisen sisällön varmistumista.

Tilapäistä suojelua määrittelevän lainsäädännön voimassaolo

Lakiesitys perustuu tilapäistä suojelua koskevan lainsäädännön sääntelyn määräaikaan voimassaoloon, josta päätetään valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella määritellään tosin 34 d §:n 2 momentin mukaan vain "tarkemmat säännökset tilapäisen suojelun käyttöönottamisesta". Tosiasiassa tarkoituksena ei kuitenkaan ole asetuksella määritellä pelkästään tarkemmin tilapäisen suojelun käyttöönotosta. Koska lakiin ei sisälly säännöstä tilapäisen suojelun käyttöönotosta lakiesitys näyttäisi merkitsevän asetuksentekoa siitä, milloin tilapäistä suojelua koskevat lain 34 d, e, f § sekä 53 a ovat lakina voimassa. Tähän viittaa epäsuorasti myös se, että asetuksella määriteltäisiin "ajanjakso, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää". Mainittuja lain säännöksiä ei nimittäin voida soveltaa, ellei valtioneuvoston asetuksella ole sallittu niiden soveltaminen valtioneuvoston määräämänä ajanjaksona.

Ehdotettua sääntelyä on tämän vuoksi arvioitava lähinnä perustuslain 79 §:n 3 momentin kannalta. Mainitun säännöksen mukaan laista tulee yleensä käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan kuitenkin "säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella". Kysymys on nyt tällaisten erityisten syiden olemassaolosta sekä siitä, voidaanko asetuksella säätää myös siitä, minkä ajan laki (tai tietyt lain säännökset) on voimassa ja milloin lain voimassaolo väliaikaisesti päättyy niin, että laki voidaan taas asetuksella uudestaan saattaa voimaan.

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp, s. 130/11) erityisillä syillä tarkoitettiin lähinnä sellaisia teknisiä syitä, jotka johtuvat esimerkiksi suuren lainsäädäntökokonaisuuden eriaikaisen voimaantulon tarpeesta. Erityiset syyt voinevat kuitenkin olla myös muunlaisia tekijöitä ja esimerkiksi sellaisia painavia syitä, jotka aiheuttavat tilapäisen suojelun tarpeen.

Perustuslain 79 §:n 3 momentissa ei kuitenkaan ole kysymys siitä, tuleeko laki lainkaan voimaan vaan ainoastaan varmana pidetyn voimaantuloajankohdan täsmentämisestä asetuksella. Lain voimaantulon ollessa epävarmaa on tosin käytettävissä perustuslain 95 §:n 3 momentissa säädetty pidemmälle menevä voimaantuloa koskeva asetuksenantovaltuus. Sen mukaan siitakin, tuleeko laki ylipäänsä voimaan, voidaan säätää asetuksella. Tämä väljempi säännös koskee kuitenkin ainoastaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tarkoituksena näyttäisi olevan delegoida asetuksella päätettäväksi, tulevatko tilapäistä suojelua koskevat uudet lainsäädännön säännökset lainkaan voimaan samoin kuin se, milloin ne tulevat voimaan ja milloin niiden voimassaolo päättyy tai keskeytyy. Näin pitkälle menevä ja vapaasti toteutettava asetuksentasoinen sääntely on ongelmallista, kun perustuslain 79 §:n 3 momentin mukainen pääsääntö on, että eduskunta päättää lain voimaantuloajankohdasta. Mainittu pääsääntö tukeutuu periaatteessa jo perustuslain 3 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Ehdotetun sääntelyn toteuttaminen tavallisena lakina ei siten näyttäisi olevan mahdollista.

Jotta ongelma poistuisi, ehdotettua sääntelyä olisi ilmeisesti muutettava joko siten, että tilapäisen suojelun käyttöönnotosta päättää eduskunta tai siten, että tilapäistä suojelua koskevat säännökset ovat jatkuvasti voimassa ja ainoastaan niiden tarkemmasta soveltamisalasta ja/tai kohderyhmästä säädetään kulloinkin valtioneuvoston asetuksella. Lain säännösten ajallisesta tai määräaikaisesta soveltamisesta ei sen sijaan ilmeisesti ole mahdollista päättää pelkästään asetuksen tasoisin säännöksin.

Turvapaikkahakemuksen käsittelyn keskeyttäminen ja raukeaminen (34f§)

Turvapaikkahakemuksen käsittely voitaisiin keskeyttää, kun tilapäisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa on voimassa. Hakemuksen käsittelyn lakisääteistä keskeyttämistä on arvioitava perustuslain 21 §:n kannalta. Säännöksen ensimmäinen momentti takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa — siis myös hakemuksensa — asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

Ehdotettu keskeyttämistä koskeva sääntely ei sinänsä poista oikeutta saada turvapaikkahakemus käsitellyksi, mutta rajoittaa lähinnä sen viivytyksetöntä käsittelyä. Tällainen rajoitus ei nähtävästi kuitenkaan perusoikeussääntelyn kannalta ongelmallisella tavalla rajoita perustuslain 21 §:n ensimmäisessä momentissa määriteltyä oikeutta. Keskeyttäminen merkitsee tosin käsittelyn viivytystä, mutta sille on hyväksyttävä ja riittävän painava peruste, koska hakija saa viivytyksen aikana vähintään turvapaikkahakemuksella pyytämänsä etua vastaavaa suojaa oleskeluluvan perusteella.

Turvapaikkahakemuksen raukeamista on arvioitava myös hyvän hallinnon takeita koskevan perustuslain 21 §:n toisen momentin perusteella. Käsittelyn raukeaminen rajoittaa oikeutta saada tässä säännöksessä tarkoitettu perusteltu päätös. Vaikka muun muassa tästä oikeudesta säädetään lailla, on selvää, ettei lailla voida rajoituksettomasti säätää lakiin perustuva hakemus raukeavaksi, kun sen käsittelylle on oikeudelliset edellytykset. Ehdotettu 34 f §:n toisen momentin säännös ei kuitenkaan merkitse automaattista raukeamista, vaan hakija voi itse vaikuttaa siihen, tuleeko hänen hakemuksensa käsitellyksi raukeamaan. Sääntely on tämän vuoksi hyväksyttävä perustuslain 21 §:n toisen momentin kannalta arvioituna.

Toisen momentin säännös on kuitenkin kirjoitettu liian viranomaiskeskeisesti, kun otetaan huomioon, että hakijalla on lähtökohtaisesti oikeus luottaa hänen vireillepanemansa hakemuksen vireilläolon jatkumiseen ja käsittelyyn siihen kohdistuneen poikkeuksellisen keskeyttämisen jälkeen.

Asian vireillepanneelta hakijalta ei tämän vuoksi voitane ehdotetulla tavalla edellyttää, että hän nimenomaisesti ilmoittaa haluavansa (jatkaa) alkuperäisen turvapaikkahakemuksensa käsittelyä. Käsittelyn välitöntä ja automaattista jatkumista päinvastoin edellyttää perustuslain 21 §:n 2 momentin säännös, joka turvaa oikeuden saada perusteltu päätös asianmukaisesti vireillepantuun lakiperustaiseen hakemukseen.

Muotoilun ongelmallisuus voitaisiin poistaa kirjoittamalla jos- lause esimerkiksi seuraavaan tapaan: *jos hakija ulkomaalaisviraston häneltä sitä kirjallisesti tiedusteltua ilmoittaa, että hän ei halua turvapaikkahakemuksensa käsittelyä jatkettavan*. Tällainen muotoilu merkitsee, että viranomaisella on vastuu selvittää, onko hakemuksen käsittelyn jatkamiselle hakijasta johtuva este. Muotoilu näyttäisi myös asiallisesti vastaavan alkuperäistä ehdotusta, koska asianomaisen viranomaisen on joka tapauksessa tiedusteltava hakijan kantaa asian käsittelyyn.

Turvapaikkahakemus raukeaa 3 momentin mukaan myös, jos hakemus peruutetaan. Tästä on tuskin edes tarpeen säätää laissa, koska hakemuksen käsittelylle ei voi olla perusteita, mikäli ei ole hakemustakaan. Maasta poismuutto raukeamisen perusteena lienee mahdollinen, jos lähdetään siitä, että poismuutto merkitsee myös turvapaikan tarpeen pysyvää poistumista siltä osin kuin suomalainen viranomainen voisi asiaa arvioida.

Valituskielto (55 §:n 2 mom.)

Poliisin päätökseen, jolla oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella on myönnetty, ei lakiesityksen mukaan saisi hakea muutosta. Merkitystä on lähinnä sillä, että muutoksenhakuoikeus olisi poistettu riippumatta siitä, miten pitkäksi aikaa oleskelulupa tilapäisen suojelun tarpeen perusteella on haettu. Muutosta ei voisi hakea esimerkiksi siitä, että oleskelulupaa on haettu vuodeksi, mutta se myönnetään viikoksi. Tosin tämän viikon kuluttua hakijan (mahdollisen) turvapaikkahakemuksen käsittelyä olisi automaattisesti jatkettava. Näin ollen muutoksenhakuoikeuden poistaminen ei ilmeisesti olennaisesti heikennä hakijan oikeuksien turvaa.

Valituskielto (57 §:n 3 mom.)

Edellä esitetty soveltuu myöskin ehdotetun 57 §:n 3 momentin 2 kohdan valituskieltoon.

Mainitun momentin 3 ja 4 kohdan valituskiellot vaikuttavat kuitenkin tarpeettomilta siltä osin kuin valittaminen kielletään päätöksestä, jolla todetaan asian käsittelyn rauenneen sen vuoksi, että hakemus on peruutettu. Tällainen toteamus ei ylipäänsä ole valituskelpoinen hallintopäätös, koska se ei sisällä eikä voi sisältää asiaratkaisua. Ei kuitenkaan ole valtiosääntöistä estettä säätää ehdotetunlaista valituskieltoa.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen perustuslakivaliokunnalle seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 23/2001 vp.) ja hallituksen esitystä Eduskunnalle maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 25/2001 vp.).

1. Yleistä

Hallitus on tehnyt Eduskunnalle esitykset laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta annetun lain muuttamisesta. Samalla ehdotetaan muutettavaksi eräitä lain pykälä, jotka koskevat tilapäistä suojelua saavien oikeuksia. Tilapäistä suojelua annettaisiin tilanteissa, joissa suuri joukko ihmisiä on lähtenyt kotiseudultaan pakoon aseellista selkkausta taikka ympäristökatastrofia.

Ehdotuksen lähtökohdat ovat kannatettavat ja legitiimit. Kansainvälisen yhteisön ja Suomen yhteiseen vastuuseen kuuluu olennaisena osana pyrkimys huolehtia aseellisten selkkausten taikka jatkuvan väkivallan taikka järjestelmällisten tai laajojen ihmisoikeusloukkausten uhreiksi joutuneista, vaikkakin lähtökohtaisesti tulisi ensisijaisesti pyrkiä estämään mainitunlaisia tilanteita, joissa joukkopakotilanteita voi syntyä. Vaikkakin jo nykyisen ulkomaalaislain nojalla on mahdollista antaa tilapäisiä oleskelulupia eri perusteilla, on hyvä, että lakiin ehdotetaan otettavaksi erillismääräykset tilapäisen suojelun antamisesta. Hallituksen esitykset eivät ole kuitenkaan täysin ongelmattomia. Vaikka ne ovat perusteellisia ja kannatettavia, huomautettavaa kuitenkin jää erityisesti sen vaikutuksista perus- ja ihmisoikeutena suojattuun oikeusturvaan.

Esityksen vaikutuksista oikeusturvaan

Perustuslain 21 §:ssä suojataan yksilöiden oikeutta oikeusturvaan ja hyvään hallintoon. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamiseksi ja esitetyssä 34 f §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tilapäistä suojelua saavan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Hallituksen esityksen mukaan turvapaikkahakemuksen käsittely voitaisiin keskeyttää siksi ajaksi, jonka hänelle tilapäisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa on voimassa. Turvapaikkahakemuksen käsittely raukeaisi myös, jos ulkomaalainen tilapäisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan voimassa ollessa tai sen voimassaoloajan päätyttyä peruuttaa turvapaikkahakemuksensa tai muuttaa maasta pois. Hallituksen esityksessä ei ole riittävästi perusteltu sitä, miksi näissä tilanteissa turvapaikkahakemusta ei tarvitsisi käsitellä. Yleinen lähtökohhta jo hallintomenettelylainkin mukaan tulisi olla se, että viranomaiselle käsiteltäväksi tulevat hakemukset tulee pyrkiä ratkaisemaan - vaikkapa siten nopeutetussa järjestyksessä. Näiltä osin hallituksen esitys on myös ristiriidassa esityksessä korostetun yksilöllisen käsittelyn periaatteen kanssa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös muutoksia ulkomaalaislain 57 §:ään. Säännöksessä ehdotetaan rajattavaksi valitusoikeus pois ulkomaalaisviraston tekemästä

myönteisestä oleskelulupapäätöksestä ehdotuksen 34 e §:n tilapäisen suojelun nojalla kuten myös sellaisista päätöksistä, joissa asian on todettu rauenneen 34 f §:n 2 momentin nojalla. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, yleinen muutoksenhakuoikeus on pääperiaate, ja siitä tehtäviin poikkeuksiin tulisi suhtautua oikeusturva-aspektista johtuen erittäin pidättyväisesti. Vaikka yksittäinen hakija olisikin saanut myönteisen oleskelulupapäätöksen, hänellä saattaa silti olla tarvetta saattaa asiansa riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Lienee varsin todennäköistä, ettei kyseisenlaisia valituksia myönteisistä oleskelulupapäätöksistä kuitenkaan tulisi useita.

3. Lopuksi

Hallituksen esityksien on legitiimi ja hyväksyttävä päämäärä. Tilapäisen suojelun antaminen katastrofitilanteissa on tärkeää ja kuuluu valtioiden yhteiseen vastuuseen. Säännösten saattaminen ulkomaalaislakiin ja lakiin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta on lähtökohtaisesti kannatettava asia. Kuitenkin tulisi kiinnittää huomiota perustuslain 21 §:ssä taattuun oikeusturva-aspektiin tehtäessä tilapäistä suojelua koskevia päätöksiä. Sitä edellyttää myös hyvä hallinto-tapa.

Helsingissä 3.4.2001

Kirsi Neiglick