

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 32/2001 vp

Hallituksen esitys 23/2001 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

T. Ojanen
19.4.2001

Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 23/2001 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta Johon liittyy lisäksi hallituksen esitys 25/2001 vp laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

1. Yleisiä näkökohtia: esityksen antaminen ei ole perusteltua ennen EY:n direktiiviehdotuksen hyväksymistä

Tilapäisen suojelun antamista koskevan oikeudellisen sääntelyn tarve on ollut esillä niin Suomessa kuin Euroopan unionissa jo vuosikautia. Oikeudellisen sääntelyn tarve on aivan oikein yleisesti hyväksytty, mutta suojelun toteuttamisen konkreettisista keinoista ja muodoista ei ole päästy yksimielisyyteen EU-tasolla.

EU:ssa tilapäisen suojelun antamista on käsitelty intensiivisesti varsinkin Amsterdamin sopimuksen voimaantulon 1.5.1999 jälkeen EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdista johtuen. Artiklakohtissa neuvostolle annetaan toimivalta toteuttaa mm. pakolaisia ja muita kotiseudultaan siirtymään joutuneita henkilöitä koskevat toimenpiteet aloilla, joissa on kysymys vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi ja tästä jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakaantumisen edistämisestä.

Viime vuonna komissio teki lopulta ehdotuksen neuvoston direktiiviksi tilapäisen suojelun antamisesta jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (ks. myös PeVL 42/2000vp). Direktiiviehdotusta ei ole vielä hyväksytty, mutta sen läpimeno on ilmeisesti vain ajan kysymys.

Kun direktiiviä ei ole vielä hyväksytty, sen tarkkojen vaikutusten ennakoiminen Suomen oikeuden kannalta ei ole vielä mahdollista. Totean kuitenkin, että direktiivissä aikanaan asetetaan vähimmäisvaatimukset tilapäisen suojelun antamisesta, samoin kuin säädetään jäsenvaltioiden taloudellisesta yhteisvastuusta tilapäisestä suojelusta koituvista kustannuksista.

Direktiivin vähimmäisvaatimusluonteesta seuraa, että suomalaisessa lainsäädännössä ei voida supistaa direktiivin soveltamisalaa eikä alittaa siinä edellytettyä suojan tasoa. Toisaalta direktiivi ei estä antamasta Suomen oikeudessa korkeampitasoista tilapäistä suojelua.

Direktiiviehdotuksessa on myös kaavailtu mekanismia, jossa tilapäisen suojelun tilanteen käsittelyä todetaan päätöksellä, jonka neuvosto tekee määränemmistöllä komission ehdotuksesta. Tavoitteena on turvata päätöksenteon yhtenäisyys ja ennustettavuus sekä koko direktiivin toteutumisen yhdenmukaisuus EU:ssa.

Kun direktiiviä tilapäisen suojelun antamisesta ei siis ole vielä hyväksytty, Suomessa voidaan periaatteessa EY:n oikeuden estämättä säätää nyt esitetyjä lakeja.¹ Kun direktiivi kuitenkin tullaan mitä ilmeisemmin ja kenties piankin hyväksymään, nyt käsillä olevien lakiesitysten antamisen tarkoituksenmukaisuus on kyseenalainen. Nähdäkseni olisi perusteltua odottaa direktiivin hyväksymistä ja vasta sitten direktiivin(-kin) pohjalta arvioida Suomen lainsäädännön muuospaineita ja -tarpeita sekä toteuttaa ne sitten niin, että ainakin direktiivin mukainen suojan taso toteutuu. Perustan kantani myös hyvän hallinnon perusoikeuteen perustuslain 21.2 §:ssä, johon mielestäni kuuluu laajassa mielessä yhtenä osatekijänä vaatimus hyvästä ja tarkoituksenmukaisesta lainsäädäntövalmistelusta.

Lisäksi on todettava direktiivin näkökulmasta erityisesti ulkomaalaislain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä, että siinä valtioneuvostolle esitettävä mahdollisuus säätää asetuksella tilapäisen suojelun käyttöönottamisesta, yms. on jännitteessä direktiivissä mukaisen päätöksentekojärjestelmän kanssa. Jos neuvosto päättäisi määräenemmistöllä² tilapäistä suojelua edellyttävän tilanteen toteutamisesta (direktiiviehdotuksen 5.1 artikla), ainakin teoriassa saattaa syntyä asetelma, jossa valtioneuvosto olisi päättänyt olla antamatta tilapäistä suojelua, kun taas neuvosto päättäisi myöhemmin, että tilapäistä suojelua edellyttävä tilanne onkin käsillä.

2. Valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia lakiesityksistä

2.1 Hallituksen esitys 23/2001 vp

(I) Lakiehdotuksen ongelmat paikantuvat ennen muuta 34 d §:ään, jonka 1 momentissa on tarkoitus säätää tilapäisen suojelun antamisen kriteereistä, kun taas 2 momentti valtuuttaisi valtioneuvoston antamaan tarkemmat säännökset, paitsi tilapäisen suojelun käyttöönottamisesta, myös määrittelemään väestöryhmä, johon tilapäistä suojelua voidaan soveltaa, sekä ajanjakso, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioimiin kannalta on huomattava, että 34 d §:llä on kiinteä yhteys esimerkiksi 18 c, 34 e sekä 34 f §:iin, joissa on kysymys oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä ulkomailla olevalle henkilölle perhesiteen perusteella (18 c §), oleskeluluvan myöntämisestä tilapäisen suojelun perusteella (34 e §) sekä tilapäistä suojelua saavan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittelystä (34 f §). Lisäksi 34 d §:llä on yhteys hallituksen esitykseen 25/2001 vp, jolla lisättäisiin lakiin säännökset vastaanoton järjestämisestä Suomessa tilapäisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille. Ylipäätään voidaan sanoa, että lakiin nyt ehdotettavat järjestelyt "laukeavat" olennaisilta osiltaan vasta valtioneuvoston asetuksen antamisella.

Tässä sääntelykokonaisuudessa valtioneuvoston valta määritellä asetuksella väestöryhmä, johon tilapäistä suojelua kulloinkin sovellettaisiin, sekä ajanjakso, jolloin oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää, olisi avainasemassa yksilön oikeusaseman kannalta ja muutoinkin nyt esitettävien lainsäädäntömuutosten sovellettavaksi tulon kannalta.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan perusoikeussuojan kannalta oleelliset kysymykset on säädettävä lailla. Nimenomainen lakivaraus sisältyy myös perustuslain 9.4 §:ään, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Lisäksi perustuslain 80 §:ssä on määrätty, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

¹ Tilanne voisi muuttua toiseksi, jos direktiivi olisi jo hyväksytty, koska EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä direktiivin sitovan tavoitteen toteutumisen vaarantavista toimenpiteistä jo direktiivin valtiosisäisen toimeenpanon määräajan aikanakin.

² Ks. PeVL 42/2000vp, jonka mukaan neuvoston päätös pitäisi tehdä yksinkertaisella enemmistöllä

Lakiehdotuksen 34 d §:ää voitaisiin pitää perustuslain mukaisena, jos säännös rajaisi asetuksenantovallan hyvin vähäiseksi tai teknisluontoiseksi (ks. myös esim. PeVL 23/1998vp). Ehdotetulla säännöksellä olisi kuitenkin avainasema tilapäisen suojelun antamisen aloittamisen ja keston sekä suojan piiriin tulevien henkilöiden määrittelyn kannalta. Tähän liittyen valtuussäännöksellä olisi myös vaikutusta oleskelulupien myöntämiseen sekä turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttämiseen. Kaiken kaikkiaan asetustasolla voitaisiin säätää monista tärkeistä ja nimenomaan myös yksilön oikeuksiinkin ulottuvista kysymyksistä.

Lisäksi on muutoinkin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista 34 d §:ssä, että sen myötä lain oikeusvaikutukset — asiallisesti "voimaantulo" — jäisi käytännössä asetustasoisen sääntelyn varaan.

Kaiken kaikkiaan 34 d § johtaisikin lakiehdotuksen käsittelyyn perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä. Tätä pitäisi kuitenkin välttää, koska kysymys ei ole kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisesta, vaan kotimaisesta lakihankkeesta.

Yksi tapa poistaa nyt käsillä oleva valtiosääntöongelma olisi, että tilapäisen suojelun antamisen edellytyksistä säädettäisiin niin tarkasti kuin mahdollista ainoastaan 34 d §:ssä. Lisäksi voisi olla ajateltavissa, että tilapäisen suojelun käsilläolosta päätettäisiin asetuksen sijasta valtioneuvoston päätöksellä. Näin valtioneuvoston päätöksenteko olisi myös tuomioistuinkontrollin alaista, koska valtioneuvoston päätöksestä voitaisiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

(II) Pidän myös jonkin verran ongelmallisena 34 f §:ää, joka antaisi perusteen turvapaikkahakemusten käsittelyn lykkäämiselle tilapäisen suojelun ajaksi. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttämisestä.

Oikeus hakea turvapaikkaa on oikeus, jonka tulisi olla käytettävissä tilapäisen suojelun asemasta riippumatta. Tähän liittyen jokaisella pitäisi olla oikeus saada turvapaikkahakemuksensa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä perustuslain 21.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla, koska turvapaikkahakemuksessa on kysymys perustuslain 21.1 §:ssä tarkoitetusta "asiasta".

Lakiehdotuksen 34 f § vesittäisi merkittävästi oikeutta hakea turvapaikkaa, koska tähän oikeuteen kuuluu elimellisesti oikeus myös saada päätös turvapaikkahakemukseen ilman aiheetonta viivytystä ei käytännössä toteutuisi.

34 f § myös antaisi rajoittamattoman harkintavallan sen suhteen, keskeytetään turvapaikkahakemuksen käsittely vai ei. Samoin valtioneuvostolla olisi säädösehdotuksen valossa vapaa harkintavalta antaa "tarkempia säännöksiä" turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttämisestä.

Itse säännösehdotukseen ei siis sisälly mitään turvapaikkahakemusten keskeyttämistä koskevaa harkintavaltaa rajoittavia kriteerejä. Sen sijaan lakiehdotuksen perustelujen mukaan (ks. s. 4) "turvapaikkahakemusten käsittelyn lykkääminen voi olla perusteltua viranomaisten voimavarojen säästämiseksi." Nähdäkseni ainakaan tämä ei voi olla hyväksyttävä peruste rajoittaa oikeutta hakea turvapaikkaa ja saada tällainen hakemus käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Jos viranomaisten voimavarat eivät riitä turvapaikkahakemusten käsittelyyn tilapäisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn vuoksi, perustuslain 22 §:ään sisältyvän perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen toteuttamisen kannalta perusteltu ratkaisu ei ole turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttäminen, vaan viranomaisten voimavarojen lisääminen. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden resursseja lisättiin, kun se sai aikoinaan käsiteltäväkseen yli tuhat ns. Natura-valitusta. Miksei samanlainen resurssien väliaikainen lisääminen olisi mahdollista myös ulkomaalaisasioissa tilapäisen suojelun synnyttämässä poikkeustilanteissa?

Lopuksi on vielä todettava, että direktiiviehdotukseen tilapäisen suojelun antamista koskevista vähimmäisvaatimuksista ei ole ainakaan toistaiseksi sisältynyt veloitetta toimeenpanna jäsenvaltioissa menettely, jossa tilapäistä suojelua saavien henkilöiden turvapaikkahakemusten käsittelyä voitaisiin lykätä tilapäisen suojelun keston ajaksi. Direktiiviehdotuksen versioissa jäsenvaltioille on annettu tähän vain mahdollisuus. Näin ollen lakiehdotuksen 34 f §:ää ei ole perusteltavissa myöskään direktiivistä aikanaan syntyvällä toimeenpanovelvoitteella.

Hallituksen esitystä 23/2001vp koskevana lopputulemanani totean, että lakiehdotusta ei ainakaan 34 d §:n vuoksi voida käsitellä tavallisessa lain säätämisjärjestyksessä.

Sen sijaan 34 f § ei estä tavallista lain säätämisjärjestystä. Turvapaikkamenettelyn säilyttäminen reaalisena tilapäisen suojelun rinnalla olisi lähinnä optimaalisin ratkaisu yksilön oikeuksien näkökulmasta.

2.2 Hallituksen esitys 25/2001vp

Lakiehdotuksen keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat paikantuvat lakiehdotuksen 4 luvun säännöksiin 19 ja 19b § sekä yleisemmin niiden taustalähtökohtiin.

19 §, *vastaanoton sisältö*. Valtiosääntöoikeudellinen ongelma ei niinkään synny yksin vastaanoton sisällöstä, vaan siitä, että vastaanotto vastaanottokeskuksissa voi muodostua pitkäksi, jopa kahdeksi tai lähes kolmeksi vuodeksi (ks. s. 17).

Samaan aikaan lakiehdotus rakentuu kuitenkin keskeisesti sen taustalähtökohdan varaan, että kysymys on tilapäisen suojelun antamisesta. Tähän liittyen tilapäistä suojelua saavia ihmisiä ei pyritäisi kotouttamaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Sen sijaan tarkoituksena on, että maarajan kuluttua he palaisivat koti- tai lähtömaahansa. Ihmiset eivät myöskään kuuluisi maahantulostaan lukien samantasoisten sosiaaliturvaoikeuksien piiriin kuin Suomessa vakituisesti asuvat henkilöt. Samoin heidän asumistaan vastaanottokeskusten ulkopuolella ei tuettaisi, koska heille tarjottaisiin majoitus vastaanottokeskuksessa. Vastaanottokeskukset olisivat myös joukkomajoituspaikkaan: samaan huoneeseen voitaisiin sijoittaa useampi henkilö, mutta perheelle järjestettäisiin kuitenkin erillinen tila majoittumista varten.

Tätä taustaa vasten on selvää, että tilapäiseen suojeluun perustuva vastaanotto muodostuu sitä merkittävämmäksi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, mitä pitempiaikaisempaa se on: Eläminen pitempiaikaisesti vastaanottokeskuksien kaltaisissa joukkomajoituspaikoissa on jännitteessä perustuslain 10.1 §:ssä suojatun yksityiselämän suojan sekä tähän oikeuteen sisältyvän perhe-elämän suojan näkökulmasta (ks. PeVL 23/1998vp). Kun vastaanottokeskuksista puuttuu kaikenlainen "kodinomaisuus" ja kun perhe-elämäkin muutoinkin estyy tai ainakin heikentyy joukkomajoituspaikoissa, pitempiaikainen, jopa vuosien, oleskelu vastaanottokeskuksissa voi muodostua erityisen haitalliseksi varsinkin lasten tasa-painoisen ja turvallisen sekä virikkeellisen kehityksen kannalta. Jossain vaiheessa vastaanotto vastaanottokeskuksissa saattaa jo kehittyä sellaiseksi, että tilanne alkaa olla kestävä lastensuojelulain 1 §:n sekä lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59-60/91) näkökulmasta.

Ihmisillä ja varsinkin lapsiperheillä tulisikin olla mahdollisuus asua ja elää myös vastaanottokeskusten ulkopuolella ja siten järjestää elinolonsa perheen- ja kodinomaisemmiksi. Ulkopuolella asumista pitäisikin tukea. Ainakaan ulkopuolella asumisesta ei tulisi "rangaista" lakiehdotuksessa kaavailulla tavalla eväämällä ulkopuolella asuvalta oikeus toimeentulotukeen siltä osin kuin se kohdistuu

asumiseen. On huomattava, että oikeus sosiaaliturvaan on "jokaisen" oikeus perustuslain 19 §:n mukaan ja että erityisesti julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Samoin julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä perustuslain 19.4 §:n nojalla.

19b §, ensivaiheen kiireellinen vastaanotto. Tällä säännöksellä on mielestäni merkitystä valtiosäännön turvaamien yksilön vapauksien ja oikeuksien ja jopa ääritapauksissa ihmisarvon loukkaamattomuuden kannalta (PL 1 §). Lakiehdotus on tältä osin huomionarvoinen perustuslain 7.1 §:ssä suojatun henkilökohtaisen vapauden ja 11 §:ssä suojatun uskonnon ja omantunnon vapauden kannalta. Lisäksi merkitystä saavat perustuslain 17.3 §:ssä suojattu muiden ryhmien oikeus omaan kulttuuriin sekä 19 §:n oikeus sosiaaliturvaan. Lopuksi säännöksellä on merkitystä myös perustuslain 21 §:ssä suojatun oikeusturvan kannalta.

Lakiehdotuksen 19 b §:ssä säädettäisiin ensivaiheen kiireellisestä vastaanottamisesta joukkopakotilanteessa, missä Suomeen tulee suuri määrä ihmisiä. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta olennaista on, että tällaisessa tilanteessa voitaisiin lakiehdotuksen 19 ja 19a §:n estämättä perustaa ensivaiheen kiireellistä vastaanottoa varten järjestelykeskuksia, jossa tilapäistä suojelua saavalle henkilölle annetaan ensivaiheen välttämätön huolenpito ja hyödykkeitä toimeentuloa varten. Toimeentulon järjestäminen olisi kuitenkin yleensä mahdollista vain hyödykkeinä, kuten ruokana ja vaatteina. Sen sijaan toimeentulotuen antaminen rahana olisi poikkeuksellista (ks. HE 25/2001vp s. 15)

Toimeentulon järjestäminen hyödykkeinä rahan sijasta on sinänsä hyväksyttävää ensivaiheen kiireellisessä vastaanotossa. Perustavana ongelmana kuitenkin on, ettei lakiehdotuksessa ole rajattu toimeentulon järjestämistä "luontaisetuina" ajallisella ulottuvuudella.

Toimeentulon järjestäminen "hyödykkeinä" nimittäin merkittävästi rajoittaa varsinkin pitempi-kestoisena yksilön valinnanvapauksia sellaisten aivan perustavanlaatuisimpien asioiden suhteen kuin esim. mitä ihminen syö ja juo tai mitä hän pistää ylleen: Jollekin tiettyjen ruokien syöminen voi olla mahdotonta tai vastenmielistä eettisistä, uskonnollisista tai terveydellisistä syistä. Toinen taas saattaa tinkiä ruoasta vaikkapa tupakka-askin vuoksi. Kolmas jättäisi mieluummin syömisen vähemmälle ja edustaisi itselleen oluen. Ja joillekin pukeutuminen tietyllä tavalla saattaa olla uskonnollinen ja kulttuurinen kysymys.

Toimeentulotuen antaminen rahana sen sijaan antaa ihmiselle enemmän valinnan mahdollisuuksia syömisensä, juomisensa, pukeutumisensa sekä ylipäätään elämänsä suhteen, mistä syystä toimeentulon järjestämistä rahana on pidettävä ensisijaisena -keinona yksilön oikeuksien ja vapauksien näkökulmasta. On myös huomattava, että toimeentulon maksaminen rahamääräisenä synnyttää hallintopäätöksen, kun taas toimeentulon järjestäminen "luontaisetuina" ei näin tee. Näin ollen toimeentuloturvan maksaminen rahana luo edellytyksiä myös perustuslain 21 §:ään sisältyvien oikeusturvatakeiden toteutumiseksi.

Tätä taustaa vasten pidän perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tarpeellisenä rajoittaa ajallisella ulottuvuudella toimeentulon antamista hyödykkeinä lakiehdotuksen 19 b §:ssä. Perusteluissa on todettu, että tarkoituksena olisi, että ensivaiheen vastaanotto kestäisi vain muutamasta päivästä viikkoon (s. 15). Esimerkiksi maininta lakiehdotuksen 19 b §:ssä siitä, että ensivaiheen kiireellinen vastaanotto ja erityisesti toimeentulon järjestäminen hyödykkeinä kestää enintään viikon saattaisi lakiehdotuksen tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomaksi. Tällä

tavoin voitaisiin varmistaa, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisyksessä myös 19 b §:n osalta.

Helsingissä 19. Päivänä huhtikuuta 2001

Tuomas Ojanen

Eurooppaoikeuden professori mvs., valtiosääntöoikeuden dosentti

P.M.

HE 23/2001 vp

(ulkomaalaislain muutt.)

Ulkomaalainen, joka ilman oleskelulupaa tulee Suomeen ja hakee täältä turvapaikkaa, voi ulkomaalaislain nykyisten säännösten (30.1 §) mukaan saada (a) turvapaikan ja siihen liittyvän oleskeluluvan tai (b) oleskeluluvan suojelutarpeen vuoksi taikka (c) oleskeluluvan humanitäärisistä syistä. (a) ja (b) -statuksen saamisen ehtona laissa on kuvaus, joka vastaa kuta kuinkin vuoden 1951 pakolaissopimuksen määritelmää pakolaisstatuksesta, (c)-statuksen yhteys pakolassopimukseen on löysempi. Siinä ei niinkään tarkoiteta yksilöön joidenkin häneen henkilökohtaisesti liittyvien seikkojen vuoksi kohdistuvaa uhkaa vaan hänen kotimaansa yleistä ihmisoikeus- ja turvallisuustilannetta (ks. HE 58/1998 vp, 30 §:n perustelut).

Käytännössä vain murto-osalle turvapaikkaa hakeneista on myönnetty sellainen; ylivoimaisesti suurin osa turvapaikkaa hakeneista on saanut pysyvän oleskeluluvan maassa suojelun tarpeen nojalla tai humanitäärisistä syistä.

Käsillä olevalla hallituksen esityksellä on tarkoitus perustaa uusi oikeudellinen instituutio: *tilapäisen suojelun antaminen ulkomaalaiselle*. Sillä on yhteys edellä tarkoitettuun (c) -statukseen mutta sen saamisen ehdot ja sen tuottama oikeustila olisivat erilaiset. Tähän nähden voisimme puhua neljänneestä eli (d)-statuksesta.

Tilapäistä suojelua voitaisiin antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että tästä maasta tai sen lähialueilta on tapahtunut *ihmisten joukkopako* aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi. Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida *lyhytaikaiseksi*, enintään kahden vuoden pituiseksi (lakiehd. 34 d.1.§).- Säännöksen sanamuoto on vähän epäonnistunut. Tarkoitus on ehkä ollut kuvata tilannetta, joka täyttää seuraavat tunnusmerkit: (1) suuri joukko ihmisiä on kotimaastaan tai sen lähiseuduilta lähtenyt pakoon samanaikaisesti, (2) tämän joukkopaon syynä on ollut aseellinen selkkaus tai muu väkivaltatilanne taikka ympäristökatastrofi, (3) pakolaisten paluu on mahdoton samasta syystä, joka on aiheuttanut paon, ja (4) otaksutaan, että paossa ollaan suhteellisen lyhyen ajan, ts. väkivaltatilanne tai ympäristökatastrofi saadaan hallintaan lyhyessä ajassa. Näistä (3)-peruste on asiallisesti sama kuin oleskeluluvan myöntämisessä humanitäärisistä syistä (ulkomaalaislain 30.1 §).

Lakiehdotuksen perusteluista käy ilmi, ettei uuden säännösten edellytysten täyttyminen vaadi suuren pakolaisjoukon tulemistä *Suomeen*. Riittää, että jossain on tilanne, joka täyttää edellä kuvatut edellytykset. Uusia säännöksiä voitaisiin siis soveltaa, vaikka Suomeen tulisi vain pieni osa suuresta pakolaisjoukosta.

Tilapäisen suojelun antaminen eroaisi nykyisistä ulkomaalaisen maahanjäämisperusteista ensisijaisesti kolmessa suhteessa:

1. maahan jääminen helpottuisi normaalia yksinkertaisemman, oleskelulupaa koskevan päätöksentekomenettelyn ja mahdollisesti myös väljempien luvanmyöntämisehtojen vuoksi,
2. mutta oleskeluluvan saaneen oleskeluoikeus otettaisiin harkittavaksi uudelleen ensin yhden vuoden ja siitä vielä yhden vuoden kuluttua, ja
3. oleskeluluvan saaneen mahdollinen turvapaikkahakemus otettaisiin käsiteltäväksi ehkä vasta tilapäisen suojelun päättyessä.

Turvapaikkahakemuksen käsittelyn lykkääminen ansaitsee tässä yhteydessä erityistä huomiota. Aineellisesti ulkomaalainen saisi suojelua, joka vastaa turvapaikkaa, vaikkakin vain väliaikaisesti. Hänen suojelutarpeensa tietynä ajanjaksona tulisi kuitenkin tyydytetyksi.

Toisaalta tilapäisen suojelun perusteen yhteys kansainvälisen pakolaissopimuksen pakolaista koskevaan määritelmään on löyhä: ensin mainitussa ei ole kysymys henkilökohtaisesta ja aiheellisesta pelosta joutua vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden yms. johdosta. Turvapaikkahakemukseenkin saattaa tilapäistä suojelua saavien joukossa olla aihetta. Tällaisen hakemuksen käsittelyn lykkäys olisi ainakin muodollisesti ristiriidassa PeL 21.1 §:n hyvää hallintoa koskevan säännöksen kanssa.

On tosin muistettava, ettei laki automaattisesti siirtäisi tilapäistä suojelua saavan henkilön turvapaikkahakemuksen käsittelyä kahden vuoden päähän; se vain mahdollistaisi tällaisen lykkäyksen, jos se harkitaan aiheelliseksi. Jos tilapäistä suojelua saavien määrä olisi pieni, ei mahdollisia turvapaikan hakijoitakaan olisi paljon, eikä lykkäystä ehkä tarvitsisi toteuttaa. Jos taas suojelua saavien ja näiden joukosta turvapaikkaa hakevien määrä olisi suuri tai hyvin suuri, turvapaikkahakemuksen käsittely saattaisi monien osalta - ilman lykkäystäkin - hakemusruuhkan takia tosiasiallisesti lykkäytyä hyvinkin paljon, jopa vuoden tai kaksi. Ja lopuksi on huomautettava siitä, että maahan tullee suojelun tarve on ensisijainen ja suojelustatuksen tarkempi määrittely vasta toissijainen. Se että oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen, kuten myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutuvat tilapäisen suojelun saamisen muodossa on paossa olemisen alkuvaiheessa maahan tulleelle ulkomaalaiselle tärkeämpää kuin hyvän hallinnon toteutuminen turvapaikkahakemuksen käsittelyn joutumisessa. Suojelua saavan intressi jäädä suojelumaahan pysyvästi voi toistaiseksi jäädä syrjään. Sen punninnan aika tulee vasta myöhemmin.

Lykkäyssäännöksen, niin kuin koko tilapäisen suojelun instituutionkin, ensisijaisena tarkoituksena saattaa olla mukauttaa suojelun antaminen elävän elämän vaihteleviin tilanteisiin. Tietenkin lykkäyssäännös voi antaa pohjaa väärinkäytöksillekin viranomaisten toiminnassa. Lakiehd. 34 f §:n tekstiä voitaisiin täydentää siten, että tietyn maahan tulleen ulkomaalaisryhmän turvapaikkahakemusten käsittely voidaan keskeyttää siksi ajaksi, jonka ryhmään kuuluville tilapäisen suojelun perusteella myönnettyt oleskeluluvat ovat voimassa, *jos hakemusten käsittely niiden suuren määrän takia olennaisesti hidastuisi*. Kun keskeyttämisestä annettaisiin säännökset valtioneuvoston asetuksella, vastaisi juuri mainittu lisäys myös sitä PeL 21.2 §:n vaatimusta, että hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Edellä sanottu liittyy olettamukseen, että lykkäysmahdollisuuden tarkoituksena on vain laillistaa tilanne, joka tosiasiallisesti saattaisi joka tapauksessa syntyä. Asian arviointipohja kenties muuttuu, jos tilapäisen suojelun antamisen instituutio on esimerkiksi tarkoitettu supistamaan sitä pakolaisjoukkoa, joka pitkällä aikavälillä jää maahan. Massaokeskeluoikeuden poistaminen suojelutarpeen lakkaamisen vuoksi on näet helpompi toteuttaa sellaisen ryhmän osalta, johon kuuluvilla on määräaikainen oleskelulupa, verrattuna niihin, joiden lupa on pysyvä.

Tilapäisen suojelun *käyttöönottamisesta* annettaisiin tarkemmat säännökset *valtioneuvoston asetuksella*. Asetuksessa määriteltäisiin väestöryhmä, johon tilapäistä suojelua voidaan soveltaa, sekä ajanjakso, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun vuoksi voidaan myöntää, (lakiehd. 34 d.2 §) PeL 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Tilapäisen suojelun antamisen yleiset ehdot, myös suojelun kohderyhmää koskevat ehdot, sisältyisivät ulkomaalaislakiin. Näiden ehtojen rajoissa asetuksenantaja määräisi tilapäistä suojelua koskevien säännösten soveltamisen alkamisesta, päättymisestä ja kohdentumisesta. Lakiehd. 34 d.2 §:n asetuksenantovaltuus näyttäisi kuta kuinkin mahtuvan PeL 80 §:n puitteisiin: säännökset oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista olisivat ulkomaalaislaissa. Jos ehdotuksen valtuussäännöksestä etsii PeL 80 §:n kannalta kriittistä kohtaa, se kaikei on sen valinnan jättäminen asetuksenantajalle, että asetuksen voi antaa tai jättää antamatta sellaisissa tapauksissa, joissa laissa säädetyt tunnusmerkit täyttyvät. Toinen asia on salliiko asian EU-kytkentä tämän harkintavaran käyttämisen.

Käsillä olevan esityksen perusteluissa (s.5/II) mainitaan EY:n komission laatimasta *direktiiviehdotuksesta*, joka koskee tilapäisen suojelun vähimmäisvaatimuksia. Perustelut viittaavat siihen - vaikkei tätä nimenoman mainitakaan - että nyt esillä oleva lakiehdotus olisi itse asiassa tarkoitettu ennakoimaan tulevaa direktiivin toteuttamistilannetta. Siihen nähden voi kysyä, miksei hallitus odottanut direktiivin hyväksymistä ennen tämän esityksen antamista. Direktiiviehdotuksen mukaan *komissio tekisi ehdotuksen tilapäisen suojelun aloittamisesta, ja neuvosto hyväksyisi sen määräenemmistöllä*. Tämä saattaa merkitä, että valtioneuvoston harkintavalta tilapäisen suojelun soveltamisasetuksen antamisessa puuttuisi käytännössä kokonaan: asetus olisi annettava, kun unionin neuvosto niin päättää, ja sen sisältöisenä, kuin neuvosto päättää. Kenties koko valtuusjärjestely, mekanismin käynnistyminen valtioneuvoston asetuksella, onkin nähty välttämättömäksi juuri unionikytkennän takia, unionin vaatiman jäsenvaltioiden yhdenmukaisen käyttäytymisen turvaamiseksi.