

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 19/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt valiokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 134/2013 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (TyVL 13/2013 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Harri Sivula, rajavartiolaitarkastaja Martti Ant-Wuorinen ja poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Rautava ja lainsäädäntösihteeri Karoliina Hyttinen, ulkoasiainministeriö
- hallinto-oikeustuomari Anna Salminen, Helsingin hallinto-oikeus
- ylitarkastaja Johanna Rätty, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Päivi Keskitalo, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- johtava lakimies Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu
- korkein hallinto-oikeus
- Poliisihallitus
- Metsälän vastaanottokeskus
- Helsingin poliisilaitos
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Suomen Punainen Risti.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottotoyksiköstä annettua lakia sekä vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annettua lakia. Muutosehdotusten taustalla on tarve saattaa ulkomaalaislainsäädäntö vastaamaan

paremmin Euroopan unionissa hyväksyttyä maahantuloa ja maasta poistamista koskevaa Schengenin rajasäännöstöä sekä matkustusasiakirjapäätökseen ja paluudirektiiviin perustuvaa sääntelyä.

Ulkomaalaislain maahantulon edellytyksiä ja maasta poistamista koskevia säännöksiä ehdote-

taan täsmennettäväksi, jotta laista kävisi ilmi, milloin sovelletaan Schengenin rajasäännöstöä ja milloin ulkomaalaislakia. Lakiin lisättäisiin pääsyn epäämisen käsite, joka on Schengenin rajasäännöstössä määritelty menettely ulkorajalla tapahtuvalle maahantulon estämiselle. Pääsyn epäämisen lisääminen ulkomaalaislakiin edellyttää myös eräiden muiden säännösten täsmenmistä.

Ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ulkomaalaisrekisteriin voitaisiin tallettaa tietoja myös henkilöistä, joiden pääsy jäsenvaltioiden alueelle evätään Schengenin rajasäännösten perusteella.

Ulkomaalaislain passia koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi, koska Euroopan unionissa on päätetty uusista toimintatavoista vah-

vistettaessa ulkorajojen ylittämiseen oikeuttavia matkustusasiakirjoja.

Lisäksi ulkomaalaislakiin, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin sekä vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi joitakin paluu- ja palauttamiskysymyksiin liittyviä säännöksiä paluudirektiivin kansallisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioehdotukseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014. Matkustusasiakirjoja koskevat ulkomaalaislain muutokset tulisivat kuitenkin voimaan valtioneuvoston asetuksella myöhemmin säädettävänä ajankohtana.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotetuilla lainmuutoksilla saatetaan ulkomaalaislainsäädäntö vastaamaan nykyistä paremmin Euroopan unionissa hyväksyttyä maahantuloa ja maasta poistamista koskevaa Schengenin rajasäännöstöä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006) sekä matkustusasiakirjapäätökseen (1105/2011/EU) ja paluudirektiiviin (2008/115/EY) perustuvaa sääntelyä. Paluudirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön 21.4.2011 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (195/2011). Euroopan komissio on arvioinut, ettei Suomen lainsäädäntö kaikilta osin ole direktiivin mukainen, minkä vuoksi lainsäädäntöä on tarpeen täydentää.

Ulkomaalaislain säännöksiä maahantulon edellytyksistä täsmennetään niin, että laista käy selkeästi ilmi, milloin sovelletaan Schengenin rajasäännöstöä ja milloin ulkomaalaislakia. Käännättämisen määritelmää tarkennetaan ja lakiin lisätään pääsyn epäämisen käsite. Pääsyn epäämisellä tarkoitetaan ulkomaalaislaissa kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännösten 13 artiklassa. Säännökset

selkeyttävät menettelyä niin viranomaisten kuin asiakkaidenkin näkökulmasta. Lisäksi täsmennetään viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita.

Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan EU:ssa valmisteilla olleeseen Schengenin rajasäännösten muutokseen. Muutoksella on merkitystä erityisesti kolmen kuukauden oleskeluajkojen laskemisen kannalta. Selvityksen mukaan muutos on tullut voimaan 18.10.2013. Valiokunta ehdottaa, että esitetty ulkomaalaislain 11 §:n 2 momentti muutetaan vastaamaan Schengenin rajasäännösten muuttunutta 5 artiklaa (1. lakiehdotus).

Hallituksen esityksen mukaan esitystä valmisteltaessa on maasta poistamisen täytäntöönpanoa valvovana viranomaisena vähemmistövaltuutetun ohella ollut esillä myös vaihtoehto, että tehtävästä vastaisi eduskunnan oikeusasiamies. Alustavien keskustelujen jälkeen oikeusasiamies kuitenkin katsoi, ettei sillä tässä vaiheessa olisi valmiutta ottaa tehtävää hoitaakseen. Valiokunta toteaa, että käsillä olevassa aikataulusa tehtävän valmistelu oikeusasiamiehen tehtäväksi vaatisi laajempaa ja perusteellisempaa valmistelua.

Ulkomaalaislaissa ehdotetaan säädettäväksi vähemmistövaltuutetun toimivallasta valvoa palautusten täytäntöönpanoa. Tähän liittyy myös vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain muuttamista koskeva 4. lakiehdotus. Valiokunta pitää palautusten valvonnan asianmukaista ja tehokasta järjestämistä tärkeänä. Maasta poistamisen täytäntöönpanoa valvotaan Suomessa poliisin oman raportoinnin ja sisäisen laillisuusvalvonnan avulla sekä kanteluilla, mutta nyt ehdotetunlaista ulkopuolista valvontaa ei ole ollut. Komissio on kiinnittänyt huomiota vain reittilennoilla toteutettavien palautusten valvontaan, mutta valiokunnan mielestä on perusteltua säätää koko palautusmenettelyn kattavasta yhtenäisestä valvontajärjestelmästä. Näin voidaan turvata parhaiten myös yksittäisen palautettavan asema. Tästä syystä ei myöskään ole tarkoituksenmukaista yksilöidä laissa valvonnan eri vaiheita tai menettelyjä, jottei samalla rajoiteta valvonnan ulottuvuutta.

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamista koskevassa 3. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi muun muassa vähemmistövaltuutetun oikeudesta vierailla säilöönottoyksikössä ja keskustella luottamuksellisesti säilöön otettujen ulkomaalaisten kanssa. Valvontatehtävän toteuttamisen kannalta on tärkeää, että vähemmistövaltuutetulla on oikeus vierailla säilöön otetun luona myös silloin, kun tätä säilytetään poliisin tai rajavartiolaitoksen tiloissa. Poliisin ulkomaalaisen säilyttämistä koskevan ohjeistuksen mukaan tämä on mahdollista jo nykyisin, mutta oikeuden kirjaaminen lakiin on perusteltua. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa, että tässä yhteydessä muutetaan myös hallituksen esitykseen sisällytetyntä ulkomaalaislain 123 §:n 6 momenttia,

johon sisällytettäisiin asiaa koskeva säännös (1. lakiehdotus).

Valvontajärjestelmän toimeenpanon kannalta on tärkeää varmistua siitä, että vähemmistövaltuutetulla on valvontatehtävänsä hoitamiseksi asianmukaiset voimavarat. Selvityksen mukaan resurssitarpeita parhaillaan arvioidaan. Valvonnan rakentamisessa ja käynnistämisessä on mahdollista myös hyödyntää Euroopan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkarahaston monivuotista ohjelmaa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota muun muassa säilölässäpitoa koskevan sääntelyn kehittämiseen ja viitannut erityisesti alaikäisten säilöön ottamiseen. Myös hallintovaliokunta pitää erittäin tärkeänä alaikäisten säilöönoton kieltämistä ja säilöönoton vaihtoehtojen kehittämistä hallitusohjelman mukaisesti. Sisäasiainministeriössä on valmisteltavana laaja ulkomaalaisen säilöön ottamista koskeva lainsäädäntöhanke, jonka tarkoituksena on tehdä hallitusohjelman säilöönottoa koskevien kirjausten edellyttämät ja muut tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Hankkeessa tarkastellaan myös säilöönoton vaihtoehtoja. Selvityksen mukaan hankkeen tavoitteena on valmistella eduskunnalle keväällä 2014 annettava hallituksen esitys.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2.—4. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 16 §,
muutetaan 3 §:n 21 kohta, 11—15 §, 121 §:n 1 momentti, 123 §:n 6 momentti, 142 ja 145 §, 146 §:n 1 momentti, 147 ja 147 a §, 148 §:n 1 momentin 1 kohta, 150—152 ja 173 §, 175 §:n 1 momentti, 176 §, 178 §:n 1 momentti ja 208 §:n 1 momentti,
sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 21 kohta laissa 619/2006, 12 § laissa 581/2005, 123 §:n 6 momentti laissa 849/2006, 146 §:n 1 momentti laissa 380/2006, 147 a ja 150 § laissa 195/2011, 151 § laeissa 973/2007 ja 195/2011, 152 § laeissa 973/2007 ja 886/2011, sekä
lisätään lakiin uusi 121 a, 146 a, 147 b, 149 b ja 152 b §, 190 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 516/2008, uusi 2 momentti ja 200 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 195/2011, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, seuraavasti:

3 §
(Kuten HE)

11 §

Maahantulon edellytykset

(1 mom. kuten HE)

Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytyksistä jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana, säädetään Schengenin rajasäännöstössä.

(3 mom. kuten HE)

12—15, 121 ja 121 a§
(Kuten HE)

123 § (Uusi)

Säilöön ottamisesta päättäminen ja säilöön otetun sijoittaminen

— — — — —
Poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin sijoitettuun ulkomaalaiseen sovelletaan, mitä

poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa (841/2006) säädetään ottaen huomioon säilöön ottamisen peruste. Ulkomaalaisen valitusoikeuteen sovelletaan kuitenkin, mitä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 5 luvussa säädetään muutoksenhausta. Vähemmistövaltuutetun oikeudesta vierailla poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloissa ja keskustella luottamuksellisesti säilöön otettujen ulkomaalaisten kanssa sovelletaan, mitä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 6 a §:n 2 momentissa säädetään.

9 luku

Maasta poistaminen

142, 145, 146, 146 a, 147, 147 a, 147 b, 148, 149 b, 150—152, 152 b, 173, 175, 176, 178, 190, 200 ja 208 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Antti Lindtman /sd
jäs.	Jussi Halla-aho /ps	Markus Lohi /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Mäkinen /kok
	Reijo Hongisto /ps	Osmo Soininvaara /vihr
	Mika Kari /sd	Ulla-Maj Wideroos /r
	Elsi Katainen /kesk	vjäs. Kari Tolvanen /kok.
	Timo V. Korhonen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.

VASTALAUSE

Perustelut

Vähemmistövaltuutetun ensisijaisiin tehtäviin kuuluu edistää hyviä etnisiä suhteita sekä puuttua syrjintätapauksiin. Vähemmistövaltuutettu on myös ottanut aktiivisesti osaa maahanmuuttopolitiikkaa ja vähemmistöjen asemaa koskevaan sisältökeskusteluun.

Katsomme, että maastapoistamisen valvonnan kaltaiset tehtävät kuuluvat pikemmin eduskunnan oikeusasiamiehen kuin vähemmistövaltuutetun toimialueeseen. Samaan tulokseen tultiin hallituksen esityksen valmistelussa. Sisäasiainministeriön 4.12.2013 päivätyn, hallintovaliokunnalle toimitetun muistion mukaan valvontatehtävää päädyttiin esittämään vähemmistövaltuutetulle lähinnä siksi, että eduskunnan oikeusasiamies ei halunnut sitä itselleen.

Katsomme, että viranomainen ei voi määritellä omaa tehtäväkenttäänsä, vaan sen määrittelee lainsäätäjä eli eduskunta. Lisäksi sisäasiainministeriön muistiossa todetaan, että oikeusasiamiehen toimivaltuudet ovat hyvin laajat ja että ne sellaisenaan riittävät puheena olevan valvontatehtävän suorittamiseen.

Ehdotus

Yllä esitetyistä syistä ehdotamme,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana;

että 3. ja 4. lakiehdotus hylätään ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

1.**Laki****ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 16 §,
muutetaan 3 §:n 21 kohta, 11—15 §, 121 §:n 1 momentti, (poist.) 142 ja 145 §, 146 §:n 1 momentti, 147 ja 147 a §, 148 §:n 1 momentin 1 kohta, 150—152 ja 173 §, 175 §:n 1 momentti, 176 §, 178 §:n 1 momentti ja 208 §:n 1 momentti,
 sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 21 kohta laissa 619/2006, 12 § laissa 581/2005, (poist.) 146 §:n 1 momentti laissa 380/2006, 147 a ja 150 § laissa 195/2011, 151 § laeissa 973/2007 ja 195/2011, 152 § laeissa 973/2007 ja 886/2011, sekä
lisätään lakiin uusi 121 a, 146 a, 147 b ja 149 b (poist.) §, 190 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 516/2008, uusi 2 momentti ja 200 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 195/2011, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, seuraavasti:

3, 11—15, 121 ja 121 a §
 (Kuten HaVM)

123 §
 (Poist.)

9 luku

Maasta poistaminen

142, 145, 146, 146 a, 147, 147 a, 147 b, 148,
 149 b, 150—152 §
 (Kuten HaVM)

Vastalause

HaVM 19/2013 vp — HE 134/2013 vp

152 b §
(Poist.)

173, 175, 176, 178, 190, 200 ja 208 §
(Kuten HaVM)

Voimaantulosäännös
(Kuten HaVM)

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2013

Pirkko Mattila /ps
Jussi Halla-aho /ps
Reijo Hongisto /ps