

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 30/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 208/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Harri Sivula, poliisitarkastaja Joni Länsivuori ja ylitarkastaja Martti Ant-Wuorinen, sisäasiainministeriö

- poliisitarkastaja Per Ehrstén, Poliisihallitus
- johtaja Jaana Vuorio, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Päivi Keskitalo, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- komisario Juha Holopainen, Helsingin poliisilaitos.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Helsingin käräjäoikeus
- Helsingin kaupunki
- Pakolaisneuvonta ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Ehdotus perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi. Ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännös vapaaehtoisesta paluusta, jonka mukaan ulkomaalaiselle voitaisiin maastapoistamispäätöksen yhteydessä määrätä aika vapaaehtoiseen maasta poistumiseen. Samalla

ehdotetaan muutettavaksi maahantulokieltoon sekä säilöön ottamiseen liittyviä säännöksiä. Maahantulokiellon määräämisperusteita tarkennettaisiin ja säilöönnotolle ehdotetaan säädettäväksi enimmäispituus. Esityksessä ehdotetaan lisäksi maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa koskevien ulkomaalaislain säännösten täsmentämistä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esitys perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (2008/115/EY) jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaati-

muksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (palautusdirektiivi). Esityksen keskeisin ehdotus on ulkomaalaislakiin lisättävä uusi säännös vapaaehtoisesta paluusta. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maahantulokieltoon sekä säilöön ottamiseen liittyviä säännöksiä. Samassa yhteydessä ehdotetaan myös maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa koskevien ulkomaalaislain säännösten selkeyttämistä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Vapaaehtoinen paluu

Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa (301/2004) ei ole nimenomaista säännöstä vapaaehtoisesta paluusta. Lakiin ehdotetaan nyt lisättäväksi uusi 147 a §, jonka mukaan ulkomaalaiselle on käännettämisen tai maasta karkottamisen yhteydessä määrättävä direktiivin mukainen vähintään seitsemän ja enintään 30 päivän aika, jonka kuluessa tämä voi poistua maasta vapaaehtoisesti.

Hallintovaliokunta pitää ehdotusta kannatettavana. Vapaaehtoisen paluun mahdollistaminen vahvistaa perus- ja ihmisoikeuslähtöistä näkökulmaa maastapoistamispäätöksen saaneiden henkilöiden kohtelussa. Voimassa olevassa järjestelmässä, jossa vapaaehtoisesta maasta poistumisesta ei ole säädetty, on myös saattanut syntyä kuva, ettei maassa ilman oleskeluoikeutta olevalla ulkomaalaisella olisi velvollisuutta poistua maasta, ennen kuin viranomaiset hänet maasta pakkokeinolla poistavat.

Asiantuntijakuulemisissa huomautettu, että esitys on melko ylimalkainen poliisin ja Maahanmuuttoviraston keskinäisten toimivaltasuhteiden osalta ja jättää huomattavan määrän menettelyllisiä yksityiskohtia erikseen sovittaviksi Maahanmuuttoviraston, poliisihallinnon ja rajavartiolaitoksen kesken.

Tämä on saadun selvityksen mukaan ollut esityksen valmistelussa tietoinen valinta, koska tavoitteena on ollut luoda mahdollisimman joustava järjestelmä ja koska valtaosan palauttamispäätösten täytäntöönpanossa noudatettavista käytännön menettelytavoista on tarkoituksenmukaista perustua poliisin ohjeistukseen eivätkä ne edellytä lain tasoista sääntelyä. Viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita esityksellä ei ole ollut tarkoitus muuttaa.

Hallintovaliokunta edellyttää, että viranomaisten välisen yhteistyön toimivuutta seurataan ja ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin yhteistyön selkeyttämiseksi säädös- tai ohjetasolla.

Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Palautusdirektiivi edellyttää maahantulokiellon nykyistä laajempaa käyttöä. Ulkomaalaislain 150 §:ää on tämän vuoksi ehdotettu muutettavaksi niin, että maahantulokielto lähtökohtaisesti määrättäisiin, kun aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole sitä koskevien edellytysten puuttuessa myönnetty tai paluuvetoa ei ole kyseisessä ajassa noudatettu.

Valiokunta uskoo, että maastapoistumiskehityksen sanktioiminen maahantulokiellolla tulee vähentämään ulkomaalaisten perusteetonta maahan jäämistä lisääjän saamiseksi maassa oleskellelle. On kuitenkin muistettava, että käännettämistä ja maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on ulkomaalaislain 146 §:n mukaan otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Erityistä huomiota harkinnassa on kiinnitettävä lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan.

Säilössöpitoaika

Ulkomaalaislain 121 §:ssä säädetään säilöön ottamisen edellytyksistä. Sen mukaan ulkomaalainen voidaan määrätä otettavaksi säilöön, jos hänen henkilökohtaiset ja muut olonsa huomioon ottaen on perusteltua aiheuttaa olettaa piileskelemällä tai muulla tavoin menetellen estävän tai huomattavasti vaikeuttavan itseään koskevaa

päätöksentekoa tai maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa tai säilöönotto on tarpeellinen epäselvän henkilöllisyyden selvittämiseksi taikka ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olonsa huomioon ottaen on perusteltua aiheutta olettaa syyllistyvän rikokseen Suomes-
sa. Enimmäisaikaa säilöönnotolle ei ole voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säädetty.

Ulkomaalaislain 127 §:ää ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että säännökseen tulisi aikaraja, jolloin säilöön otettu on viimeistään päästettävä vapaaksi. Pykälässä säädettäisiin enintään kuuden kuukauden ja erityistilanteissa enintään 12 kuukauden säilöönottoajasta, jotka ovat direktiivin sallimia enimmäisaikarajoja.

Hallintovaliokunta pitää direktiivin mukaisia säilöönnoton enimmäisaikoja suhteellisen pitkinä. Säilöönnoton enimmäisaikojen pituus ei kuitenkaan muodostune käytännössä ongelmaksi, koska tuomioistuin arvioi säilöissäpitoedellytysten täyttymisen kahden viikon välein.

Eryistä huomiota valiokunta kiinnittää säilöissäpidonkin osalta lapsen asemaan. Lapsen etu tulee arvioida aina, kun lapsi otetaan säilöön. Voimassa olevan lain mukaan alle 18-vuotiaita on kuitenkin tähänkin mennessä voitu sijoittaa poliisiin tai rajavartiolaituksen pidätystiloihin vain, jos heidän huoltajansa tai muu täysi-ikäinen perheenjäsenensä on myös otettu säilöön.

Päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Maastapoistamispäätöksen ja käännättämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden ajankohta ei ole ollut täysin yksiselitteinen. Nyt ulkomaalaislain 200 ja 201 §:ää ehdotetaan selkiytettäväksi. Hallintovaliokunta pitää selkiytyksiä aiheellisina.

Yksityiskohtaiset perustelut

147 a §. Vapaaehtoinen paluu. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa

päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa ulkomaalaisen on poistuttava maasta vapaaehtoisesti. Hallintovaliokunta ehdottaa lauseeseen teknisluontoista muutosta.

151 §. Poliisi ja rajatarkastusviranomainen (Uusi). Ulkomaalaislain 150 §:ää ehdotetaan hallituksen esityksessä muutettavaksi siten, että siihen lisätään säännös maahantulokiellon määrittämisestä, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n 2 momentin nojalla määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Lain 152 §:n mukaan 150 §:ssä tarkoitetun maahantulokiellon voi määrätä vain maahanmuuttovirasto. Poliisilta ja rajatarkastusviranomaisilta puuttuisi toimivalta määrätä maahantulokielto tilanteissa, joissa vapaaehtoiselle paluulle määrättyä aikaa ei ole noudatettu, vaikka niillä lain 151 §:n 2 momentin nojalla on oikeus määrätä ulkomaalaiselle maahantulokielto käännyttäessään hänet 148 §:n 1 momentin 5—8 kohdassa säädetyllä perusteella.

Hallintovaliokunta ehdottaa, että ulkomaalaislain 151 §:n 2 momenttia täydennetään toimivaltavajeen korjaamiseksi siten, että myös poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon silloin, kun ulkomaalainen ei ole poistunut maasta hänelle 147 a §:n mukaan määrätyn vapaaehtoisen paluun ajan kuluessa.

Voimaantulosäännös. Valiokunta ehdottaa, että lakiehdotukseen lisätään siitä puuttuva voimaantulosäännös.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 127 §:n 1 momentti, 150 §, 151 §:n 2 momentti, 200 § ja 201 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 201 §:n 1 momentti laissa 973/2007, ja
lisätään lakiin uusi 147 a § seuraavasti:

127 §
(Kuten HE)

147 a §

Vapaaehtoinen paluu

Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa *ulkomaalainen voi poistua* maasta vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun aika lasketaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Aikaa voidaan erityisestä syystä pidentää. Aikaa ei määrätä, jos ulkomaalainen käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä tai jos kyse on käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

150 §
(Kuten HE)

151 § (*Uusi*)

Poliisi ja rajatarkastusviranomainen

— — — — —
Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon enintään kahdeksi vuodeksi käännyttäessään hänet 148 §:n 1 momentin 5—8 kohdassa säädetyllä perusteella *tai silloin, kun ulkomaalainen ei ole poistunut maasta hänelle 147 a §:n mukaan määrätyn vapaaehtoisen paluun ajan kuluessa.*
— — — — —

200 ja 201 §
(Kuten HE)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Antti Rantakangas /kesk	Oiva Kaltiokumpu /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Timo V. Korhonen /kesk
jäs.	Marko Asell /sd	Petri Pihlajaniemi /kok
	Thomas Blomqvist /r	Raimo Piirainen /sd
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Unto Valpas /vas
	Rakel Hiltunen /sd	vjäs. Kari Kärkkäinen /kd
	Pietari Jääskeläinen /ps	
		Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.