

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksellä pantaisiin täytäntöön kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä annettu neuvoston direktiivi. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain säännöstä, joka koskee tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä maasta poistamisen estymisen vuoksi.

Direktiivin tavoitteena on edistää jäsenvaltioissa annettavan kansainvälisen suojelun ja siihen liittyvien etuuksien yhdenmukaisuutta. Voimassa olevan ulkomaalaislain säännökset ja lain soveltamiskäytäntö vastaavat pääosin direktiiviä. Suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevaa säännöstä ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi niin, että se vastaisi direktiivin mukaista toissijaista suojelua. Säännöksestä ehdotetaan osa erotettavaksi uuteen humanitaarista suojelua koskevaan säännökseen. Muutoksen myötä kansainvälisellä suojelulla tarkoitettaisiin pakolaisuuden lisäksi toissijaista suojelua ja humanitaarista suojelua. Lisäksi eräistä nykyisin vakiintuneen soveltamiskäytännön varassa olevista seikoista ehdotetaan säädettäväksi laissa hakijoiden oikeusturvan ja yh-

denvertaisen kohtelun sekä päätöksenteon läpinäkyvyyden vahvistamiseksi.

Ulkomaalaislain säännös tilapäisen oleskeluluvan myöntämisestä tilanteessa, jossa maasta poistaminen ei ole tosiasiassa mahdollista, ehdotetaan korvattavaksi uudella säännöksellä. Sen mukaan ulkomaalaiselle myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa tilanteissa, joissa maasta poistaminen ei ole hänestä itsestään riippumattoman teknisen esteen vuoksi mahdollista. Turvapaikanhakijalle voitaisiin myös myöntää jatkuva oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos maasta poistamisen esteen arvioidaan olevan pitkäaikainen ja sen katsotaan johtuvan alkuperämaan yleisestä tilanteesta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi tarkistettavaksi viisumin myöntämiseen liittyviä ulkomaalaislain säännöksiä siten, että Schengen-viisumin oleskeluaikaa voitaisiin pidentää.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi myös maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettua lakia, asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettua lakia, hallinto-oikeuslakia ja kansalaisuuslakia. Laeissa olevat viittaukset suojeluun muutettaisiin yhdenmukaisiksi ulkomaalaislakiin ehdotettujen muutosten kanssa.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan ensi tilassa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Määritelmädirektiivi.....	4
I luku Yleiset säännökset.....	4
II luku Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointi.....	5
III luku Pakolaisaseman myöntäminen.....	5
IV luku Pakolaisasema.....	5
V luku Toissijaisen suojelun edellytykset.....	5
VI luku Toissijainen suojeluasema.....	5
VII luku Kansainvälisen suojelun sisältö.....	5
VIII luku Hallinnollinen yhteistyö.....	5
IX luku Loppusäännökset.....	6
2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	6
Kansainvälinen suojele.....	6
Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi.....	11
Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta..	11
Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta.....	11
Hallinto-oikeuslaki.....	12
Kansalaisuuslaki.....	12
Schengen-viisumin pidentäminen.....	12
2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	12
Määritelmädirektiivin täytäntöönpano muissa EU:n jäsenvaltioissa.....	12
Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi.....	13
2.4 Nykytilan arviointi.....	14
Määritelmädirektiivi.....	14
I luku Yleiset säännökset.....	14
II luku Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointi.....	17
III luku Pakolaisaseman myöntäminen.....	23
IV luku Pakolaisasema.....	25
V luku Toissijaisen suojelun edellytykset.....	27
VI luku Toissijainen suojeluasema.....	29
VII luku Kansainvälisen suojelun sisältö.....	30
VIII luku Hallinnollinen yhteistyö.....	40
Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi.....	41
Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta..	42
Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta.....	42
Hallinto-oikeuslaki.....	43
Kansalaisuuslaki.....	43
Schengen-viisumin pidentäminen.....	43
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	44

3.1	Määritelmädirektiivi.....	44
3.2	Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi.....	45
3.3	Schengen-viisumin pidentäminen	46
4	ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	46
4.1	Taloudelliset vaikutukset	46
4.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	46
4.3	Yhteiskunnalliset vaikutukset	46
5	ASIAN VALMISTELU	47
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	49
1	Lakiehdotusten perustelut	49
	1.1 Ulkomaalaislaki.....	49
	1.2 Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta	62
	1.3 Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta	62
	1.4 Hallinto-oikeuslaki	62
	1.5 Kansalaisuuslaki.....	62
2	Voimaantulo.....	63
3	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	63
	LAKIEHDOTUKSET	65
	1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	65
	2. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta	72
	3. Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta	73
	4. Laki hallinto-oikeuslain 12 a §:n muuttamisesta	74
	5. Laki kansalaisuuslain 15 ja 20 §:n muuttamisesta.....	75
	LIITE	76
	RINNAKKAISTEKSTIT	76
	1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	76
	2. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta	91
	3. Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta	92
	4. Laki hallinto-oikeuslain 12 a §:n muuttamisesta	93
	5. Laki kansalaisuuslain 15 ja 20 §:n muuttamisesta.....	94

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Euroopan unionin (EU) neuvosto on 29 päivänä huhtikuuta 2004 hyväksynyt direktiivin kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä (2004/83/EY, jäljempänä *määritelmädirektiivi*). Direktiivin tavoitteena on edistää jäsenvaltioissa annettavan kansainvälisen suojelun ja siihen liittyvien etuuksien yhdenmukaisuutta.

Ulkomaalaislaki (301/2004) sisältää säännökset, jotka koskevat määrittelyä pakolaiseksi ja muuta kansainvälistä suojelua tarvitseväksi henkilöksi, sekä osan kansainvälisen suojelun sisältöä koskevista säännöksistä. Nykyistä ulkomaalaislakia, joka on tullut voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004, valmisteltiin kansallisesti samaan aikaan kuin määritelmädirektiiviä EU:ssa. Lain valmistelussa pyrittiin ottamaan huomioon direktiiviehdotus niin pitkälle kuin se oli mahdollista. Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp) annettiin eduskunnalle kuitenkin ennen kuin direktiiviehdotus oli ehditty hyväksyä EU:ssa, joten direktiivin lopullista muotoa ei ollut käytettävissä lain valmistelun aikana. Lakiin on näin tehtävä direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä muutoksia, vaikka ulkomaalaislain 6 luvun säännökset kansainvälisestä suojelusta vastaavatkin pääosiltaan määritelmädirektiivin säännöksiä.

Lisäksi ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan ulkomaalaiselle myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa tilanteissa, joissa hänen maasta poistamisensa ei ole hänestä itsestään riippumattoman teknisen esteen vuoksi mahdollista.

Ulkomaalaislain muuttamisesta annetussa laissa (973/2007) on lain viittaukset Ulko-

maalaisvirastoon muutettu viittauksiksi Maa-
hanmuuttovirastoon. Tässä esityksessä käytetään asiayhteydestä riippuen viraston vanhaa tai uutta nimeä.

2 Nykytila

2.1 Määritelmädirektiivi

Määritelmädirektiivillä pyritään lähentämään jäsenvaltioiden kansainvälistä suojelua koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Direktiivin tavoitteena on toisaalta varmistaa, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen ja toisaalta se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa. Pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saavan henkilön aseman määrittelyllä ja sisältöä koskevien sääntöjen lähentämisellä pyritään osaltaan vähentämään turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltioista toiseen.

Direktiivin säännökset ovat vähimmäisvaatimuksia. Vähimmäissäännösten luonteeseen kuuluu, kuten direktiivin johdanto-osassakin todetaan, että jäsenvaltioilla on oikeus säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä koskien kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka pyytävät kansainvälistä suojelua jostakin jäsenvaltiosta, ja kun pyynnön katsotaan perustuvan siihen, että kyseessä on pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa (SopS 77/1968, jäljempänä *pakolaissopimus*) tarkoitettu pakolainen tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseva henkilö.

I luku Yleiset säännökset

Direktiivin I luku sisältää direktiivin yleiset säännökset. Direktiivin tavoitteena on vahvistaa kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden pakolai-

siksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi määrittelyä koskevat vähimmäisvaatimukset sekä myönnetyn suojelun sisältö. Luku sisältää myös direktiivissä käytettyjen käsitteiden määritelmät.

Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä sen määrittämiseksi, kenelle voidaan myöntää pakolaisasema tai antaa toissijaista suojelua, sekä kansainvälisen suojelun sisällön määrittämiseksi. Näiden säännösten on kuitenkin oltava yhteensopivia direktiivin kanssa.

II luku **Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointi**

Direktiivin II luvussa säädetään kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointista. Luku sisältää säännökset siitä, mitä on otettava huomioon tutkittaessa ja ratkaistaessa kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Luvussa säädetään kansainvälisen suojelun tarpeen ilmenemisestä sur place -tilanteessa sekä siitä, miten arvioidaan suojelua alkuperämaassa eli sisäisen paon mahdollisuutta. Lisäksi luvussa määritellään se, mitä toimijoita voidaan pitää vainoa harjoittavina tai vakavaa haittaa aiheuttavina ja se, mitkä toimijat voivat tarjota suojelua.

III luku **Pakolaisaseman myöntäminen**

Direktiivin III luku koskee pakolaisaseman myöntämistä. Luvussa määritellään vainoksi katsottavat teot ja esitetään niistä esimerkkejä. Luvussa luetellaan myös seikkoja, jotka vainon syytä arvioitaessa on otettava huomioon. Lisäksi luvussa säädetään pakolaisuuden lakkaamisesta sekä pakolaisaseman myöntämättä jättämisestä poissulkemistilanteissa.

IV luku **Pakolaisasema**

Direktiivin IV luku koskee pakolaisasemaa. Luvussa säädetään siitä, milloin pakolaisasema on myönnettävä sekä siitä, milloin pakolaisasema peruutetaan, lakkautetaan tai jätetään uusimatta. Osa peruuttamista, lakkauttamista ja uusimatta jättämistä koskevis-

ta säännöksistä on velvoittavia, osa harkinnanvaraisia.

V luku **Toissijaisen suojelun edellytykset**

Direktiivin V luvussa säädetään toissijaisen suojelun edellytyksistä. Siinä määritellään toissijaisen suojelun käsitteen kannalta keskeinen vakavan haitan käsite ja säädetään siitä, milloin toissijaisen suojelun myöntämisen edellytykset lakkaavat. Lisäksi luvussa säädetään toissijaisen suojelun myöntämättä jättämisestä poissulkemistilanteessa.

VI luku **Toissijainen suojeluasema**

Direktiivin VI luku koskee toissijaisen suojeluaseman myöntämistä. Luvussa säädetään siitä, milloin toissijainen suojeluasema on myönnettävä sekä siitä, milloin toissijainen suojeluasema peruutetaan, lakkautetaan tai jätetään uusimatta. Osa peruuttamista, lakkauttamista ja uusimatta jättämistä koskevista säännöksistä on velvoittavia, osa harkinnanvaraisia.

VII luku **Kansainvälisen suojelun sisältö**

Direktiivin VII luku sisältää säännökset kansainvälisen suojelun sisällöstä. Luvussa säädetään suojasta palauttamista vastaan (palauttamiskiellon periaate), tietojen antamisesta kansainvälistä suojelua saavalle henkilölle hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä perheen yhtenäisyyden säilyttämisestä. Luku sisältää säännökset oleskelulupien ja matkustusasiakirjojen myöntämisestä. Siinä säädetään myös mahdollisuudesta työnteokoon, koulutukseen, sosiaaliapuun, terveydenhuoltoon, kotoutumispalveluihin, majoi- tukseen ja paluumuuttoavustukseen. Luku sisältää liikkumisvapautta koskevan säännöksen. Lisäksi luvussa on säännöksiä, jotka koskevat erityisesti ilman huoltajaa olevia alaikäisiä.

VIII luku **Hallinnollinen yhteistyö**

Direktiivin VIII luvun mukaan jäsenvaltion on nimettävä kansallinen yhteysviranomai-

nen ja toteutettava komission kanssa yhteistyössä aiheelliset toimenpiteet toimivaltaisten viranomaisten suoran yhteistyön ja keskinäisen tietojenvaihdon mahdollistamiseksi. Luku sisältää myös jäsenvaltioiden viranomaisten ja muiden direktiiviä soveltavien järjestöjen edustajien riittävää koulutusta ja salassapitovelvollisuutta koskevan säännöksen.

IX luku Loppusäännökset

Direktiivin IX luku sisältää tavanomaiset direktiivin loppusäännökset direktiivin soveltamista koskevista kertomuksista, direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä, direktiivin voimaantulosta ja osoittamisesta Euroopan yhteisön jäsenvaltioille. Direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä ennen 10 päivää lokakuuta 2006.

2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kansainvälinen suojelu

Yleistä

Ulkomaalaislain 6 luku koskee kansainvälistä suojelua. Luvussa säädetään muun muassa kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytyksistä, menettelyistä kansainvälistä suojelua haettaessa, hakemuksen ratkaisemisesta sekä oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle. Luku sisältää myös poissulkemista sekä pakolaisaseman lakkauttamista ja peruuttamista koskevat säännökset. Myös muualla ulkomaalaislaissa on kansainvälistä suojelua koskevia säännöksiä.

Kansainvälisen suojelun sisältöä (direktiivin VII luku) koskevia säännöksiä on myös muissa laeissa kuin ulkomaalaislaissa. Kotouttamista koskevista toimenpiteistä säädetään maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa, (493/1999, jäljempänä *kotouttamislaki*). Useiden palvelujen ja etuuksien osalta, kuten koulutuksen ja sosiaali- ja terveystalvelujen osalta, kansainvälistä suojelua saavaa ulkomaalaista koskee sama lainsäädäntö kuin muitakin Suomessa asuvia. Osa kansainvälistä suojelua saavan ulkomaalaisen oikeuksis-

ta, esimerkiksi liikkumisvapaus ja yhdenvertaisuus, on taattu perustuslaissa.

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointi

Ulkomaalaislain 7 §:ssä ja hallintolain (434/2003) 31 §:ssä säädetään yleisesti viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian selvittämisestä ja asianosaisen velvollisuudesta esittää selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikuttaa oman asiansa selvittämiseen. Turvapaikkatutkintaa koskevassa ulkomaalaislain 97 §:ssä ja hallituksen esityksessä (HE 28/2003 vp) mainitaan, mitä selvitystä on hankittava tutkittaessa ja ratkaistaessa kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Ulkomaalaislain 98 §:n 2 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ratkaistaessa otetaan huomioon hakijan esittämät selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista.

Ulkomaalaislain 95 §:ssä säädetään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisestä. Pykälän 1 momentin mukaan hakemus on jätettävä maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Hakemus voidaan 2 momentin mukaan tehdä myöhemminkin, jos olosuhteet ulkomaalaisen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa ovat hänen täällä ollessaan muuttuneet tai ulkomaalainen on vasta myöhemmin voinut esittää selvitystä hakemuksensa tueksi tai siihen on muu perusteltu syy. Hallituksen esityksessä (HE 28/2003 vp) viitataan tässä yhteydessä ns. sur place -tilanteeseen, jossa suojelun tarve kotimaahan nähden on syntynyt vasta henkilön asuttua jo ulkomailla. Myös käytännön ratkaisutoiminnassa vakiintuneesti tunnustetaan kansainvälisen suojelun tarpeen ilmeneminen sur place -tilanteessa.

Niin ikään Suomessa on vakiintuneesti katsottu, että myös niin sanottu kolmansien osapuolien harjoittama vaino voi olla peruste kansainvälisen suojelun myöntämiselle. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaan harkittaessa turvapaikan antamista on otettava myös huomioon tilanteet, joissa turvapaikanhakija pelkää vainoa muun kuin valtion taholta, jos valtion viranomaiset ovat vainosta tietoisia puuttumatta siihen tai jos viran-

omaiset ovat kykenemättömiä tarjoamaan tehokasta suojelua.

Turvapaikan antamista koskeva ulkomaalaislain 87 § on muotoiltu vastaamaan pakolaissopimuksen pakolaisen määritelmää. Pakolaissopimuksen mukaisesti suojelua voi tarjota vain valtio. Kapeasti ja tapauskohtaisesti soveltaen on käytännössä kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että myös valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt voivat tarjota suojaa. Niin ikään vakiintuneesti on katsottu, ettei kansainvälisen suojelun tarvetta ole, jos suojelua on saatavilla jossakin kotivaltion tai pysyvän asuinmaan osassa. Ulkomaalaislaissa ei kuitenkaan ole säädetty tällaisesta niin sanotusta sisäisen paon mahdollisuudesta.

Pakolaisasema ja sen myöntäminen

Ulkomaalaislain 106 §:n 1 kohdan mukaan pakolaisaseman saa Suomessa turvapaikan saanut ulkomaalainen. Turvapaikan saaminen määräytyy ulkomaalaislain 87 §:n mukaan, joka on muotoiltu vastaamaan pakolaissopimuksen pakolaisen määritelmää.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä vainon määritelmästä. Sisäasiainministeriön turvapaikkaohjeen (SM-2004-2121/Ka-23, jäljempänä *turvapaikkaohje*) mukaan pakolaissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan perusteella voidaan tulkita henkeen tai vapauteen kohdistuvan uhkan olevan vainoa. Myös muut vakavat ihmisoikeusloukkaukset voivat olla vainoa, kuten Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (jäljempänä UNHCR) pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista laatimassa käsikirjassa (jäljempänä *UNHCR:n käsikirja*) on esitetty. Turvapaikkaohjeessa todetaan Suomessa noudatettavan tulkintaa, joka on esitetty neuvoston 4 päivänä maaliskuuta 1996 määrittelemässä yhteisessä kannassa pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitetun ”pakolainen”-käsitteen yhdenmukaistetusta soveltamisesta (96/196/Osa, EYVL 63/13.3.1996, jäljempänä *EU:n yhteinen kanta*). Sen mukaan vainosta on kyse silloin, kun teot, joiden kohteeksi henkilö on joutunut tai joita hän pelkää, joko loukkaavat perustavanlaatuisesti

ihmisoikeuksia, esimerkiksi henkeä, vapautta tai ruumiillista koskemattomuutta, tai kaikki asiaan liittyvät näkökohdat huomioon ottaen selvästi estävät kohteeksi joutunutta henkilöä jatkamasta elämäänsä kotimaassaan.

Ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentissa on lueteltu pakolaissopimuksen mukaiset vainon syyt: alkuperä, uskonto, kansallisuus, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuuluminen ja poliittinen mielipide. Näiden tulkinnessa on käytetty apuna UNHCR:n käsikirjan kuvauksia kyseisistä käsitteistä. Yhteiskunnallisen ryhmän osalta on hallituksen esityksessä (HE 28/2003 vp) todettu, että naiseen sukupuolen perusteella kohdistuva vaino voidaan yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tulkinnassa ottaa yhtenä tekijänä erikseen huomioon mahdollisena turvapaikan perusteena. Naista voidaan joissakin tapauksissa vainota myös syystä, jonka ei voida katsoa perustuvan rotuun, uskuntoon, kansallisuuteen tai poliittiseen mielipiteeseen, jolloin vainon syynä voidaan pitää kuulumista tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään. Hallituksen esityksen mukaan myös seksuaalinen suuntautuminen voidaan mainita esimerkkinä yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisesta mahdollisena vainon perusteena.

Turvapaikan antamatta jättämisestä poissulkemistilanteessa säädetään ulkomaalaislain 87 §:n 2 ja 3 momenteissa. Säännökset perustuvat pakolaissopimuksen 1 artiklan F ja D kohtiin. Ulkomaalaislaissa ei ole pakolaissopimuksen 1 artiklan E kohdan mukaista säännöstä pakolaisaseman myöntämättä jättämisestä henkilölle, jolla on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, toimivaltaisten viranomaisten tunnustamat tämän valtion kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Ulkomaalaislaissa ei myöskään säädetä poissulkemisen soveltamisesta henkilöihin, jotka yllyttävät tai auttavat poissulkemiseen johtavan rikoksen tai teon tekemisessä. Rikoslain (39/1889) 5 luvussa säädetään rikokseen yllytyksestä ja avunannosta. Luvun 5 §:n mukaan yllytyksestä rikokseen tuomitaan kuten tekijä ja 6 §:n mukaan avunannosta rikokseen tuomitaan saman lainkohdan mukaan kuin tekijä.

Pakolaisaseman lakkauttamista koskeva säännös on ulkomaalaislain 107 §:ssä. Säännös perustuu pakolaissopimuksen 1 artiklan

C kohtaan. Käytännössä säännöksen soveltaminen on ollut vähäistä, koska lakkaamislausekkeen soveltamisesta huolimatta asianomainen henkilö todennäköisesti jäisi Suomeen joko tänne syntyneiden siteiden vuoksi tai siksi, etteivät viranomaiset voi palauttaa henkilöä rikkomatta perustuslain 9 §:n 4 momentin ja ulkomaalaislain 147 §:n sisältämiä palautuskieltoja. Pakolaisaseman peruuttamisesta säädetään 108 §:ssä. Pakolaisasema voidaan peruuttaa, jos henkilö on turvapaikkaa tai muulla tavalla pakolaisasemaa hakiessaan antanut tahallisesti tai tietoisesti vääriä tietoja, jotka ovat vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen, taikka salannut sellaisen seikan, joka olisi vaikuttanut päätöksen lopputulokseen.

Toissijaisen suojelun myöntämisen edellytykset

Ulkomaalaislain 88 §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä suojelun tarpeen perusteella. Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, jos edellytykset turvapaikan saamiselle eivät täyty, mutta häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi palata sinne.

Suojelun tarpeen perusteella annettavan oleskeluluvan myöntämättä jättämisestä poissulkemistilanteessa säädetään ulkomaalaislain 88 §:n 2 momentissa ja poissulkemisperusteet on lueteltu 87 §:n 2 momentissa. Kuten edellä pakolaisaseman yhteydessä todettiin, ulkomaalaislaissa ei säädetä poissulkemisen soveltamisesta henkilöihin, jotka yllyttävät tai auttavat poissulkemiseen johtavan rikoksen tai teon tekemisessä, vaan säädot yllytyksestä ja avunannosta löytyvät rikoslaista.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöksiä suojelun tarpeen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamisesta, lakkauttamisesta eikä uusimatta jättämisestä. Jatkolupahakemuksen käsittelyn yhteydessä arvioidaan kuitenkin ulkomaalaislain 54 §:n 2 momentin perusteella, onko oleskeluluvan peruste edelleen voimassa. Jos ulkomaalainen on saanut oles-

keluluvan kansainvälisen suojelun perusteella, uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään, jollei esille tulleiden seikkojen perusteella vaikuta ilmeiseltä, etteivät edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ole edelleen voimassa. Ulkomaalaislain 117 §:n 3 momentin mukaan poliisin on saatettava kansainvälistä suojelua koskeva jatkolupasia Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi, jos se ei katso voivansa myöntää oleskelulupaa.

Kansainvälisen suojelun sisältö

Kansainvälisen suojelun sisällöstä on säännöksiä muun muassa ulkomaalaislaissa, kotouttamislaissa, opetusta ja koulutusta koskevassa lainsäädännössä, asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetussa laissa (1573/1993, jäljempänä *soveltamisalalaki*) sekä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa (361/1983).

Ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan tai oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella myönnetään ulkomaalaislain 113 §:n 1 momentin mukaan jatkuva oleskelulupa. Myös hänen perheenjäsenelleen myönnetään jatkuva oleskelulupa. Oleskelulupien pituus määräytyy ulkomaalaislain 53 §:n mukaan. Ensimmäinen lupa myönnetään vuodeksi, eikä perhesiteen perusteella myönnettävän luvan voimassaoloaika saa olla pidempi kuin oleskeluluvan myöntämisen perusteena olevan perheenjäsenen oleskeluluvan voimassaoloaika. Turvapaikan tai oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella saaneella ulkomaalaisella on jatkuvan oleskeluluvan turvin ulkomaalaislain 79 §:n 1 momentin mukaan rajoittamaton oikeus tehdä ansiotyötä.

Pakolaisaseman saaneelle ulkomaalaiselle myönnetään ulkomaalaislain 135 §:n nojalla pakolaisen matkustusasiakirja. Ulkomaalaislain 134 §:n mukaan ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella, myönnetään muukalaispassi. Nämä matkustusasiakirjat voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi.

Ulkomaalaislain 147 §:n mukaan ketään ei saa käännättää tai karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidu-

tuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Ulkomaalaislain 149 §:n 4 momentin mukaan pakolaisen saa karkottaa, jos hänen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta, jos hänen on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin, jos hän on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle tai jos hän on ryhtynyt taikka hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Edelleen pykälän 4 momentin mukaan pakolaista ei kuitenkaan saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan.

Kotoutumispalveluista säädetään kotouttamislaisissa. Lain 7 a §:n mukaan maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi ja tukemiseksi laaditaan kotouttamisohjelma. Ohjelma sisältää suunnitelman kotoutumista edistävästä ja tukevista toimenpiteistä, palveluista, yhteistyöstä ja vastuista sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamisesta muita yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä. Ohjelmaan sisällytetään myös etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen ja syrjinnän ehkäiseminen. Kotouttamislain säädöksiin kotoutumista edistävästä ja tukevista toimenpiteistä (7 §) ja kotoutumissuunnitelman laatimisesta (10 §) perustuu myös tietojen antaminen kansainvälistä suojelua saavalle henkilölle hänen asemaansa liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Tietoja annetaan käytännössä mahdollisimman pian oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Kotouttamislaisissa säädetään lisäksi paluumuuttoavustuksen myöntämisestä. Lain 8 a §:n mukaan paluumuuttoavustusta voidaan myöntää muun muassa pakolaisaseman tai oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella saaneelle henkilölle, joka

palaa vapaaehtoisesti kotimaahansa tai lähtömaahansa. Paluumuuttoavustuksena voidaan myöntää kohtuulliset matkakustannukset ja muuttokustannukset sekä avustusta paluumaahan asettumista varten.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin ja ulkomaalaislain 41 §:n mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa kuten Suomen kansalaisella. Myös asumisen osalta Suomessa laillisesti oleskelevat ulkomaalaiset ovat samassa oikeudellisessa asemassa kuin Suomen kansalaiset. Lisäksi kansainvälistä suojelua saaville henkilöille järjestetään ensimmäinen vuokra-asunto kunnassa, joka vastaa heidän vastaanotostaan.

Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 6 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetään muun muassa työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta, jonka tarkoituksena on parantaa aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä edistetään ammattitaitoisen työvoiman saantia. Saman pykälän 3 momentin mukaan työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen voi käytännön ammatillisten valmiuksien parantamiseksi sisältyä työssä oppimista ja harjoittelua. Nämä säännökset koskevat myös Suomessa jatkuvaluonteisesti oleskelevia ulkomaalaisia, kuten kansainvälisen suojelun saajia. Myös yleissitovat työehtosopimukset ja syrjinnän kieltö työmarkkinoilla koskevat kaikkia Suomessa työskenteleviä. Yhdenvertaisuuslaki (21/2004) velvoittaa kohtelevaan kaikkia samalla tavoin muun muassa työhönottoperusteiden, työolojen, työehtojen, henkilöstökoulutuksen ja uralla etenemisen suhteen. Myös työttömyysturvain (1290/2002) säännökset työttömyysturvasta ja julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaiset säännökset työvoimapolitiittisista toimenpiteistä ja palveluista koskevat myös Suomessa jatkuvaluonteisesti oleskelevia ulkomaalaisia.

Sivistyksellisistä perusoikeuksista muun muassa oikeus maksuttomaan perusopetukseen, muun opetuksen saatavuus sekä itsensä kehittämisen turvaaminen on taattu perustuslain 16 §:ssä. Sivistykselliset perusoikeudet koskevat kaikkia Suomen oikeudenkäytön piirissä olevia. Koulutusta koskevassa lainsäädännössä on lähtökohtana yhdenvertainen

kohtelu. Samat edellytykset ja oikeudet koskevat sekä Suomen kansalaisia että Suomessa oleskelevia ulkomaalaisia.

Julkisten terveystalveluiden ja sosiaalipalveluiden, kuten päivähoidon, vammais- palveluiden ja vanhusten palveluiden saaminen on sidoksissa henkilön kotikuntaan. Kotikuntalain (201/1994) 4 §:n (muut. 399/2007) 1 momentin 2 kohdan mukaan Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan henkilön kotikunta määräytyy kotikuntalain säännösten mukaisesti, jos henkilöllä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa. Pakolaisaseman tai oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella saanut ulkomaalainen saa jatkuvan luvan, joten hän saa näin ollen kotikunnan ja sitä kautta pääsyn julkisten terveys- ja sosiaalipalveluiden piiriin.

Oikeus sosiaaliturvaan, kuten kansaneläkkeeseen, lapsilisään, äitiysavustukseen, asumistukeen, lapsen hoitotukeen ja vammaistukeen perustuvat Suomessa asumiseen. Soveltamisalain 3 a §:n mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomeen muuttavaan henkilöön maahantulosta alkaen, jos henkilön hänen olosuhteensa kokonaisuutena huomioon ottaen katsotaan muuttavan asumaan Suomeen vakinaisesti. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan pakolaiset ja oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella saaneet henkilöt. Kyseessä olevan lain mukaista Suomessa asumisen käsitettä sovelletaan myös sairausvakuutuslakia (1224/2004) ja työttömyysturvalakia (1290/2002) sovellettaessa.

Kotouttamislain 26 §:ssä säädetään ilman huoltajaa olevan lapsen edustamisesta ja puhevallan käytöstä. Pykälän 1 momentin mukaan pakolaislapselle, tilapäistä suojelua saavalle lapselle, oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle lapselle ja ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja. Käytännössä yksin tulleille alaikäisille määrätäänkin yleensä edustaja siinä vaiheessa, kun he ovat vastaanottokeskuksissa turvapaikanhakijoina. Sama henkilö toimii edustajana usein vielä oleskeluluvan myöntämisen jälkeenkin, etenkin jos alaikäinen odottaa perheen yhdistämistä Suomessa tai on pian täysi-ikäinen.

Muissa tapauksissa alaikäiselle voidaan oleskeluluvan myöntämisen jälkeen määrätä huoltaja lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisesti. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun asetuksen (556/1994) mukaan kunnan on ryhdyttävä toimenpiteisiin huoltajan määräämiseksi ilman huoltajaa olevalle lapselle.

Ilman huoltajaa olevat alaikäiset majoitetaan yleensä turvapaikanhakijoina alaikäisille tarkoitettuihin ryhmäkoteihin ja oleskeluluvan saatuaan kuntien ylläpitämiin perheryhmäkoteihin. Nämä toimivat usein yhdistettyinä. Ryhmä- ja perheryhmäkotien henkilökunnalta edellytetään asianmukaista koulutusta. Alaikäisten ilman huoltajaa olevien asumisen järjestämisessä otetaan huomioon se, että lapsen edun mukaista on, että asuinpaikan vaihdokset rajoitetaan välttämättömämpään ja alaikäiset majoitetaan yhdessä sisaruksiansa kanssa aina kun se on mahdollista.

Ulkomaalaislakiin on hiljattain lisätty säännös ilman huoltajaa olevan alaikäisen vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämisestä (1158/2006). Uuden 105 b §:n mukaan Maahanmuuttoviraston on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edun toteuttamiseksi jäljittämään hänen vanhempansa tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö viipymättä.

Kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsen, jolle on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella, on pitkälti samassa oikeudellisessa asemassa kuin kansainvälistä suojelua saava perheenkokoaja. Edellä kuvatut oikeudet ja etuudet koskevat siten myös kansainvälistä suojelua saavan perheenjäseniä.

Hallinnollinen yhteistyö

Viranomaisia koskee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*). Salassa pidettäviksi asiakirjoiksi on laissa säädetty asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheis-

ten turvallisuutta. Lisäksi eri ammattialojen lainsäädännössä on salassapitosäännöksiä, jotka koskevat myös kansainvälistä suojelua saavia koskevia tietoja silloin, kun tällaiset tiedot on säädetty salassa pidettäviksi.

Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi

Ulkomaalaislain 51 §:n mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiallisesti mahdollista. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaan tilapäinen lupa myönnettäisiin tilanteessa, jossa perusteita oleskeluluvan myöntämiseksi ei varsinaisesti olisi, mutta henkilöä ei kuitenkaan tilapäisesti voitaisi poistaa maasta. Hallituksen esityksen mukaan maasta poistamisen tosiasiallisesti estävä tekninen este voisi olla esimerkiksi se, että liikenneyhteydet kyseiseen valtioon puuttuvat, henkilö ei voi saada tarvittavia matkustusasiakirjoja tai valtion viranomaiset muutoin suhtautuvat kielteisesti hänen vastaanottamiseensa. Ulkomaalaiselle myönnettäisiin tilapäinen määräaikainen oleskelulupa siksi ajaksi, kun tilapäinen este on poistunut. Tilapäisyys voisi jatkua korkeintaan kaksi vuotta, minkä jälkeen olisi myönnettävä jatkuva oleskelulupa, jos maasta poistaminen ei edelleenkään olisi mahdollista.

Ulkomaalaisvirasto on myöntänyt ulkomaalaislain 51 §:n mukaisen tilapäisen oleskeluluvan maasta poistamisen estymisen vuoksi niille turvapaikanhakijoille, joiden ei ole katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, eikä muitakaan perusteita luvan myöntämiselle ole ollut, mutta joita ei tilapäisesti ole voitu poistaa maasta. Ratkaisukäytännön taustalla ovat olleet poliisin antamat arviot palauttamisesta eräisiin valtioihin, joiden perusteella Ulkomaalaisvirasto on katsonut, ettei kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen saaneiden hakijoiden maasta poistaminen vastoin heidän tahtoaan olisi käytännössä mahdollista. Helsingin hallinto-oikeus on antanut useita valitusratkaisuja, joissa Ulkomaalaisviraston ratkaisukäytäntö on katsottu lainmukaiseksi.

Ulkomaalaisvirasto on nykyisen ulkomaalaislain voimassaolon aikana myöntänyt tila-

päisiä lupia 51 §:n perusteella vuoden 2006 loppuun mennessä yhteensä noin 600 turvapaikanhakijalle. Vuonna 2007 näitä lupia on lokakuun loppuun mennessä myönnetty 20. Lupia on myönnetty pääasiassa afganistalaisille, irakilaisille ja somalialaisille turvapaikanhakijoille. Vain muutamassa näistä tapauksista luvan perusteena on ollut tilapäinen terveydellinen syy, valtaosa tilapäisistä luvista on myönnetty, koska maasta poistaminen ei tosiasiallisesti ole ollut mahdollista.

Ulkomaalaislain 88 §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä suojelun tarpeen perusteella. Sen mukaan oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella myönnetään, jos turvapaikan antamisen perusteet eivät täyty, mutta ulkomaalaista uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän ei aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi voi palata sinne. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perusteluissa todetaan, että aseellinen selkkkaus voi tarkoittaa sisällissotatilannetta tai muuta maansisäistä levottomuutta, jossa ihmiset voivat joutua erottelemattoman aseellisen väkivallan kohteeksi. Soveltamiskäytännössä on useimmiten katsottu, etteivät maan levottomuudet ole niin vakavia ja väkivalta sillä tavalla erottelemattomalla tavalla, että maan tilanne sellaisenaan voisi olla oleskeluluvan myöntämisen peruste. Hakijalla on siten tullut olla muita, yksilöllisiä syitä oleskeluluvan myöntämiseksi.

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta

Kotouttamislain 3 a §:ssä määritellään pakolainen kotouttamislakia sovellettaessa. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan sitä, mitä kotouttamislaissa säädetään pakolaisesta, sovelletaan myös henkilöön, jolle on myönnetty ulkomaalaislain 113 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella.

Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta

Soveltamisalain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan Suomeen muuttavan henki-

lön asumisen vakinaisuutta osoittavana seikkana otetaan huomioon, että hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa suojelun tarpeen perusteella.

Hallinto-oikeuslaki

Hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 a §:n (675/2006) 1 momentin 8 kohdan mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys ulkomaalaislain soveltamisesta muutoin paitsi turvapaikkamenettelyssä tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan osalta.

Kansalaisuuslaki

Kansalaisuuslain (359/2003) 15 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella kansalaisuuden saamisen edellytyksenä oleva asumisaika alkaa turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä, jos ulkomaalaiselle on tehdyn hakemuksen perusteella annettu turvapaikka Suomessa tai myönnetty oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella. Lain 20 §:n 1 kohdan mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos hänellä on Suomessa pakolaisen asema, oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella tai hän on tahottomaan kansalaisuudeton. Lisäksi edellytetään, että hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa joko viimeksi kuluneet neljä vuotta keskeytyksettä tai yhteensä kuusi vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä.

Schengen-viisumin pidentäminen

Ulkomaalaislain 27 §:ssä säädetään oleskelupäivien lisäämisestä Schengen-viisumiin. Schengen-viisumiin voidaan erityisestä syystä lisätä oleskelupäiviä samoin edellytyksin kuin viisumi voidaan myöntää. Oleskelupäiviä voidaan lisätä vain siinä määrin, kun yhteenlasketut oleskelupäivät eivät ylitä 90 päivää puolen vuoden aikana ensimmäisestä

Schengen-alueelle saapumisesta lukien. Oleskelupäiviä voidaan lisätä vain sillä aikavälillä, jonka viisumi on voimassa. Erityisinä syinä viisumin pidentämiseksi voidaan huomioida ulkomaalaisen tai hänen Suomessa oleskelevan omaisensa terveydentilaan liittyvät seikat, liikeneuvotteluiden jatkuminen ennakoitua pidempään tai matkan keskeytyminen moottoriajoneuvon korjaamisen ajaksi ja muut vastaavat tilanteet, joissa hakija ei ole kohtuudella voinut etukäteen arvioida oleskelunsa kestoa.

Ulkomaalaislain 30 §:ssä säädetään toimivallasta viisumin myöntämisessä ja oleskelupäivien lisäyksessä. Pykälän 3 momentin perusteella kihlakunnan poliisilaitoksen toimivaltaan kuuluu pidentää Schengen-viisumia oleskelupäiviä lisäämällä.

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Määritelmädirektiivin täytäntöönpano muissa EU:n jäsenvaltioissa

Määritelmädirektiivin täytäntöönpanoa on valmisteltu samanaikaisesti eri jäsenvaltioissa. Kattavaa ja yksityiskohtaista vertailua eri maiden ratkaisusta direktiivin täytäntöönpanemiseksi ei siksi ole ollut mahdollista tehdä hallituksen esityksen valmistelun aikana. Jäsenvaltiot kuitenkin kokoontuivat keskustelemaan täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä komission järjestämiin kontaktikomitean kokouksiin, ja näiden keskustelujen pohjalta on mahdollista esittää keskeisimmät täytäntöönpanoa koskevat ratkaisut, jotka liittyvät toissijaisen suojelun antamiseen ja kansallisen täytäntöönpanon tasoon.

Pakolaisaseman määrittelemisen osalta direktiivi pääasiassa toistaa kaikkia jäsenvaltioita jo sitovia pakolaissopimuksen säännöksiä, eikä jäsenvaltioilla siksi ole suurta tarvetta lainsäädäntöjensä ja käytäntöjensä muuttamiseen siltä osin, vaikka direktiivi tarkentaa joitakin menettelyjä. Toissijaisen suojelun osalta muutokset ovat sen sijaan olleet merkittäviä, koska jäsenvaltioiden lainsäädännöt ja käytännöt ovat olleet hyvin erilaisia. Direktiivi on aiheuttanut suurimmat muutokset juuri niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat ottaneet lainsäädäntöönsä säännökset

toissijaisen suojelun antamisesta vasta direktiivin hyväksymisen myötä. Esimerkiksi Ranskassa toissijaisen suojelun mahdollisuutta ei aiemmin ollut. Näissä valtioissa, samoin kuin vuonna 2004 unioniin liittyneissä jäsenvaltioissa, jotka liittymisen yhteydessä olivat pyrkineet saattamaan pakolaisuutta ja turvapaikkaa koskevan lainsäädäntönsä vastaamaan myös valmisteluvaiheessa olevia EY-säädöksiä, toissijaisen suojelun määritelmä on yleensä otettu käyttöön direktiivin sanamuodon mukaisena.

Toissijaisen suojelun saamiseen vaikuttavat muutokset ovat olleet pienimpiä niissä maissa, joissa kansainvälistä suojelua on jo ennen direktiivin hyväksymistä annettu pakolaisasemaa laajemmin. Näissä valtioissa, esimerkiksi Ruotsissa, on sen sijaan Suomen tapaan jouduttu pohtimaan, velvoittaako direktiivi yhdenmukaisen toissijaisen suojelun määritelmän käyttöön ottamiseen vai salliiko direktiivin suotuisampia säännöksiä koskeva artikla voimassa olevan lain mahdollisesti laajemman määritelmän säilyttämisen. Jäsenvaltioiden keskusteluissa on ollut vallitsevana näkemys yhteisen määritelmän tärkeydestä, koska kyseessä on direktiivin kannalta niin keskeinen seikka. Myös Ruotsi on valmistellut täytäntöönpanoa tästä näkökulmasta.

Kontaktikomitean keskustelujen perusteella on arvioitavissa, että jäsenvaltiot saattavat direktiivin sitovat säännökset pääasiassa voimaan lain tasolla. Kokouksissa on kuitenkin käyty vilkasta keskustelua esimerkiksi direktiivin 4 artiklan sitovista säännöksistä, jotka koskevat tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointia kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ratkaistaessa. Artiklan velvoittamia menettelyjä noudatetaan useimmissa jäsenvaltioissa, vaikka niistä ei valtioiden voimassa olevissa laeissa olisi erikseen säädetty. Komissio on omalta osaltaan painottanut riittävän korkeaa voimaan saattamisen tasoa. Muutamat valtiot ovat kuitenkin viitanneet vahvaan hallinnolliseen käytäntönsä ja katsovat, ettei tarvetta säätämiseen lain tasolla ole.

Direktiivi sisältää nimensä mukaisesti vähimmäissäännöksiä ja täytäntöönpanon jälkeinkin jäsenvaltioiden välille jää eroja niin lainsäädännön kuin käytännön tasoilla. Eten-

kin kansainvälistä suojelua saaville henkilöille kuuluvien etuuksien osalta jäsenvaltioiden välille jää kansainvälisen suojelun määrittelyä enemmän kansallisia eroja. Suomen käytännöstä poikkeavasti joillekin jäsenvaltioille on ollut tärkeää esimerkiksi säilyttää mahdollisuus rajoittaa toissijaista suojelua saavan henkilön etuuksia pakolaiseen verrattuna.

Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi

Tilanteita, joissa ulkomaalaisen maasta poistaminen ei tilapäisesti ole mahdollista, on pyritty ratkaisemaan eri tavoin eri Euroopan maissa. Joissakin maissa, kuten Saksassa, ei silloin kun maasta poistaminen ei ole käytännössä mahdollista, myönnetä ollenkaan oleskelulupaa, vaan ulkomaalaisen oleskelua maassa niin sanotusti siedetään, kunnes maasta poistaminen on mahdollista. Joissakin maissa on puolestaan käytössä erityyppisiä tilapäisiä oleskelulupia, joita voidaan käyttää maasta poistamisen estymisen tilanteissa. Tilapäisten lupien pituus ja varsinainen myöntämisen peruste (maasta poistamisen estyminen, inhimilliset tai humanitaariset syyt) vaihtelevat. Käytäntöjen vertailu on hankalaa myös siksi, että maiden käytännöt muuttuvat melko nopeasti, kun pyritään jatkuvasti etsimään kulloiseenkin tilanteeseen parhaiten soveltuvia ratkaisuja.

Maasta poistamisen estymisen tilanteisiin liittyy usein rajanveto siitä, onko maasta poistaminen teknisesti mahdotonta vai paluumaan tilanteesta johtuen vaikeaa ja siksi epätodennäköistä lähitulevaisuudessa. Eri maiden käytännöt oleskeluluvan myöntämisessä maasta poistamisen estymisen vuoksi eivät siksi ole täysin vertailukelpoisia. Puhuttaessa tilapäisestä oleskeluluvasta on myös otettava huomioon, että sillä voidaan tarkoittaa muutenkin hyvin erityyppisiä lupia eri maissa. Oleskelun tilapäisyyttä arvioidaan eri tavoin, ja joissakin maissa oleskelulupaa voidaan pitää luonteeltaan tilapäisenä, vaikka oleskelu olisi hyvinkin pitkäaikaista, kun taas toisissa maissa tilapäisiä lupia myönnetään vain lyhytkestoiseen ennalta arvioituna tilapäiseen oleskeluun. Myös oleskelulupiin liittyvät oikeudet vaihtelevat maittain.

2.4 Nykytilan arviointi

Määritelmädirektiivi

I luku Yleiset säännökset

1 artikla. Artiklassa säädetään direktiivin kohteesta ja soveltamisalasta. Direktiivin tavoitteena on vahvistaa kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi määrittelyä koskevat vähimmäisvaatimukset sekä myönnetyn suojelun sisältö.

2 artikla. Artikla sisältää direktiivissä käytettyjen käsitteiden määritelmät. Artiklassa määritellään, mitä direktiivissä tarkoitetaan kansainvälisellä suojelulla, Geneven yleissopimuksella, pakolaisella, pakolaisasemalla, henkilöllä, joka voi saada toissijaista suojelua, toissijaisella suojeluasemalla, kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella, perheenjäsenillä, ilman huoltajaa olevilla alaikäisillä, oleskeluvalla ja alkuperämaalla. Useat direktiivin määritelmät poikkeavat osittain siitä, mitä ulkomaalaislaissa tarkoitetaan vastaavilla tai lähes vastaavilla käsitteillä.

Direktiiviä sovelletaan kolmansien valtioiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, minkä vuoksi myös direktiivin määritelmässä viitataan näihin henkilöihin. Amsterdamin sopimukseen liittyvän EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten turvapaikasta annetun pöytäkirjan ainoassa artiklassa todetaan, että jäsenvaltioita pidetään kaikissa turvapaikkaan liittyvissä oikeudellisissa ja käytännöllisissä seikoissa toisiinsa nähden turvallisin alkuperämaina. Toisen EU-maan kansalaisen tekemän turvapaikkahakemuksen saa kuitenkin ottaa tutkittavaksi pöytäkirjassa luetelluin perustein. Pöytäkirjaan liitetystä julistuksessa todetaan, että pöytäkirjalla ei rajoiteta kunkin jäsenvaltion oikeutta toteuttaa tarpeelliseksi katsomansa järjestelytoimenpiteet täyttääkseen pakolaissopimuksen mukaiset velvoitteensa. Ulkomaalaislain kansainvälisen suojelun säännökset koskevat lähtökohteisesti kaikkia ulkomaalaisia, ja koska direktiivin soveltamisalan rajausta voidaan pitää ongelmallisena pakolaissopimuksen kannal-

ta, ulkomaalaislain määritelmiä ei ehdoteta tältä osin muutettaviksi.

Artiklan a kohdan mukaan kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa sellaisina kuin ne on määritelty d ja f kohdissa. Ulkomaalaislain 3 §:n 13 kohdan mukaan kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan pakolaisasemaa tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa. Voimassa olevaa ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että suojelun tarpeen käsite korvataan direktiivin mukaisella toissijaisen suojelun käsitteellä. Vastaavasti ulkomaalaislain 3 §:n 13 kohdan kansainvälisen suojelun määritelmää ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan toissijaisen suojelun osalta direktiiviä. Kansainväliseen suojeluun ehdotetaan sisällytettäväksi myös lakiin lisättäväksi ehdotettava, uusi humanitaarisen suojelun kategoria, jolla katetaan ne ulkomaalaislain suojelun tarpeen käsitteen sisältämät suojeluperusteet, jotka jäävät direktiivin toissijaisen suojelun ulkopuolelle. Muutokset esitetään myöhemmin yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Artiklan b kohdan mukaan Geneven yleissopimuksella tarkoitetaan Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehtyä pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta sellaisena kuin se on muutettuna 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla. Suomessa Geneven yleissopimuksesta käytetään ulkomaalaislain yhteydessä nimitystä pakolaissopimus. Tämä on määritelty ulkomaalaislain 3 §:n 10 kohdassa, jonka mukaan pakolaissopimuksella tarkoitetaan pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta (SopS 77/1968).

Artiklan c kohdassa on pakolaisen määritelmä. Sen mukaan pakolaisella tarkoitetaan kolmannen maan kansalaista, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisen mielipiteen tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusmaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan. Pakolaisena pidetään myös kansalaisuudetonta henkilöä, joka oleskelee pysyvän asuinmaansa ulkopuolella edellä mainittujen seikkojen vuoksi ja on kykenemätön tai pelkonsa vuoksi

si haluton palaamaan sinne. Edelleen c kohdan mukaan näitä henkilöitä pidetään pakolaisina vain, jos 12 artiklan sisältämä poissulkemissäännös ei koske heitä. Viimeksi mainittua viittausta lukuun ottamatta määritelmä vastaa pakolaissopimuksen 1 artiklan A kohdan pakolaisen määritelmää.

Ulkomaalaislain 3 §:n 11 kohdassa olevassa pakolaisen määritelmässä viitataan suoraan pakolaissopimuksen määritelmään. Ulkomaalaislain ja direktiivin mukaiset määritelmät poikkeavat näin ollen toisistaan niin, että ulkomaalaislain mukaan henkilö, johon sovelletaan poissulkemista, on kuitenkin määritelmän mukainen pakolainen, kun taas direktiivin mukaan näin ei ole. Ulkomaalaislain pakolaisen määritelmää ei katsota kuitenkaan tarpeelliseksi muuttaa direktiivin perusteella, koska määritelmä vastaa Suomea velvoittavan pakolaissopimuksen pakolaisen määritelmää. Käytännössä määritelmien erolla ei ole merkitystä, koska poissuljettavaan henkilöön ei pakolaissopimuksen mukaan sovelleta sopimuksen määräyksiä, eikä hänelle ulkomaalaislain mukaan anneta turvapaikkaa eikä pakolaisasemaa. Ulkomaalaislain säännös poissulkemisesta vastaa esityksessä jäljempänä ehdotetuin muutoksin niin pakolaissopimuksen kuin direktiivin poissulkemista koskevia säännöksiä.

Artiklan d kohdan mukaan pakolaisasemalla tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustamista pakolaiseksi jäsenvaltiossa. Vastaavasti ulkomaalaislain 3 §:n 12 kohdassa pakolaisasemalla tarkoitetaan asemaa, joka myönnetään pakolaiseksi tunnustetulle ulkomaalaiselle.

Henkilöllä, joka voi saada toissijaista suojelua, tarkoitetaan artiklan e kohdan mukaan kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa, mutta jonka suhteen on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa tai kansalaisuudettoman henkilön ollessa kyseessä entiseen pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä 15 artiklan mukaista vakavaa haittaa. Edelleen e kohdan mukaan henkilöllä, joka voi saada toissijaista suojelua, tarkoitetaan vain henkilöä, jota 17 artiklan 1 ja 2 kohta ei koske, ja joka on ky-

kenemätön tai vaaran johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Voimassa olevan ulkomaalaislain 88 §, joka koskee oleskeluluvan myöntämistä suojelun tarpeen perusteella, ehdotetaan muutettavaksi yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla. Pykälässä säädettäisiin direktiivin mukaisesti siitä, kuka saa toissijaista suojelua. Ulkomaalaislaissa ei ole erikseen tarpeen määrittellä henkilöä, joka voi saada toissijaista suojelua.

Toissijaisella suojeluasemalla tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan f kohdassa kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustamista jäsenvaltiossa henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi toissijaisen suojeluaseman määritelmä yksityiskohtaisissa perusteluissa myöhemmin esitetyllä tavalla.

Artiklan g kohdan mukaan kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämää pyyntöä saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa tarkoittavan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa ja kun hakija ei nimenomaisesti pyydä tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävää muunlaista suojelua, jota voidaan pyytää erikseen. Suomessa kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella tarkoitetaan hakemusta, jolla haetaan ulkomaalaislain 3 §:n 13 kohdan mukaista kansainvälistä suojelua, siis turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella. Ulkomaalaislain kansainvälisen suojelun määritelmää ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan toissijaisen suojelun osalta direktiiviä ja siihen ehdotetaan lisättäväksi humanitaarinen suojelu. Kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella tarkoitetaan siis pakolaisaseman, toissijaisen suojeluaseman ja humanitaarisen suojelun hakemista. Sen, että ulkomaalaislain mukaan hakemus tarkoittaisi myös humanitaarisen suojelun hakemista, ei voida katsoa olevan ristiriidassa direktiivin määritelmän kanssa, koska myös tilanteessa, jossa päädyttäisiin antamaan humanitaarista suojelua, tutkittaisiin aina ensin mahdollinen turvapaikan tai toissijaisen suojelun tarve. Ainoastaan jos hakija pyytäisi nimenomaisesti vain humanitaarista

suojelua, tutkittaisiin vain humanitaarisen suojelun tarve. Ulkomaalaislain 94 §:n 2 momentin mukaan ihmisoikeuksiensa vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän nimenomaan muuta ilmoita. Lisäksi turvapaikkaohjeen 4.1. kohdan mukaan kansainvälistä suojelua katsotaan pyydettävän myös silloin, kun kaikki ulkoiset tunnusmerkit huomioon ottaen on arvioitavissa, että maahan saapuva ulkomaalainen on todennäköisesti saapunut Suomeen hakeakseen täältä kansainvälistä suojelua, vaikka hän ei sitä selkeästi ilmaisekaan eikä muuta syytä hänen maahantulolleen ilmene. Ulkomaalaislakia ei ole direktiivin 2 artiklan g kohdan perusteella tarpeen muuttaa.

Artiklan h kohdan mukaan perheenjäsenillä tarkoitetaan direktiivissä sellaisen henkilön, jolle on myönnetty pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema, aviopuolisoa taikka avopuolisoa, jolla on kiinteä suhde hakijaan, jos avopuolisot rinnastetaan aviopuolisoihin asianomaisen jäsenvaltion ulkomaalaisia koskevassa lainsäädännössä tai käytännössä. Perheenjäsenillä tarkoitetaan myös sellaisen henkilön, jolle on myönnetty pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema, lapsia, jotka hänellä on edellä mainitun puolisonsa kanssa tai yksin, jos nämä ovat naimattomia ja asianomaisten/asianomaisen huollettavina riippumatta siitä, ovatko he syntyneet avioliitossa vai avioliiton ulkopuolella tai onko heidät jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti adoptoitu. Näitä henkilöitä pidetään direktiivin mukaan perheenjäseninä, jos perhe on muodostettu jo alkuperämaassa ja perheenjäsenet oleskelevat samassa jäsenvaltiossa sellaisen henkilön kanssa, jolle on myönnetty pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema.

Ulkomaalaislain 37 § sisältää perheenjäsenen määritelmän. Sen mukaan perheenjäseneksi katsotaan ulkomaalaislakia sovellettaessa Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso. Jos Suomessa asuva henkilö on alaikäinen lapsi, perheenjäsen on hänen huoltajansa. Perheenjäseneksi katsotaan myös samaa sukupuolta oleva henkilö, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity. Avio-

puolisoihin rinnastetaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuolestaan riippumatta, jos henkilöt ovat asuneet vähintään kaksi vuotta yhdessä. Asumisaikaa ei edellytetä, jos henkilöillä on yhteisessä huollossa oleva lapsi tai jos on muu painava syy. Ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmä on näin ollen laajempi kuin direktiivin määritelmä.

Perheenjäsenen määritelmällä on merkitystä sovellettaessa direktiivin kansainvälisen suojelun sisältöä koskevaa VII lukua. Siltä osin kuin VII luvussa säädetyt seikat kuuluvat Suomessa ulkomaalaislainsäädännön alaan, ulkomaalaislain direktiiviä laajempi perheenjäsenen määritelmä takaa direktiivin mukaiset menettelyt ja oikeudet. Kuten 3 luvussa tarkemmin esitetään, direktiivin 3 artikla mahdollistaa suotuisimmat säännökset, kun ei ole kysymys direktiivin kannalta perustavanlaatuisista pakolaisasemaan ja toissijaiseen suojeluun liittyvistä määritelmistä. Ulkomaalaislakia ei siksi ole perheenjäsenen määritelmän osalta tarpeen muuttaa. Muiden VII luvussa säädelyjen seikkojen (oikeus etuuksiin ja palveluihin) osalta on pääsääntöisesti ratkaisevaa se, pidetäänkö henkilöä Suomessa asuvana riippumatta siitä, onko hän saanut kansainvälistä suojelua vai oleskeluluvan siksi, että hän on Suomessa kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsen.

Artiklan i kohdan mukaan ilman huoltajaa olevilla alaikäisillä tarkoitetaan alle 18-vuotiaita kolmannen maan kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka saapuvat jäsenvaltioiden alueelle ilman heistä joko lain tai vakiintuneen käytännön mukaan vastuussa olevaa aikuista, niin kauan kuin heillä ei tosiasiallisesti ole tällaista aikuista huolehtimassa heistä, tai alaikäisiä, jotka ovat jääneet ilman huoltajaa jäsenvaltion alueelle tultuaan. Suomen lainsäädännön mukaan alaikäisinä pidetään alle 18-vuotiaita, ja on selvää, että näin on myös ulkomaalaisten kohdalla. Käytännössä se, mitä Suomessa tarkoitetaan ilman huoltajaa olevalla alaikäisellä tai, kuten tässä yhteydessä usein sanotaan, yksin tulleella alaikäisellä, vastaa direktiivin määritelmää ilman huoltajaa olevasta alaikäisestä. Koska kyseessä ei ole direktiivin kannalta perustavanlaatuinen määritelmä, tarvet-

ta ulkomaalaislain muuttamiseen ei tältä osin ole.

Artiklan j kohdassa on oleskeluluvan määrittelmä. Sen mukaan oleskeluluvalla tarkoitetaan direktiivissä jäsenvaltion viranomaisten myöntämää jäsenvaltion lainsäädännön mukaista lupaa, jonka perusteella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella. Ulkomaalaislain mukainen oleskelulupa on tällainen direktiivissä tarkoitettu oleskelulupa, sillä ulkomaalaislain 3 §:n 5 kohdan mukaan oleskeluluvalla tarkoitetaan ulkomaalaiselle muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävää lupaa toistuvasti saapua maahan ja oleskella maassa.

Artiklan k kohdan mukaan alkuperämaalla tarkoitetaan direktiivissä yhtä tai useampaa kansalaisuusmaata tai kansalaisuudettomien henkilöiden osalta entistä pysyvää asuinmaata. Ulkomaalaislaissa käytetään käsitteitä kotimaa ja pysyvä asuinmaa. Kotimaa viittaa kansalaisuusmaahan ja pysyvä asuinmaa kansalaisuudettoman henkilön pysyvään asuinmaahan, kuten hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) 87 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on pakolaissovimuksen mukaisesti todettu. Alkuperämaa -käsitettä käytetään ulkomaalaislain turvallista alkuperämaata koskevassa 100 §:ssä. Ulkomaalaislaissa käytettävät käsitteet vastaavat siis direktiivin määrittelmää.

3 artikla. Direktiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä sen määrittelemiseksi, kenelle voidaan myöntää pakolaisasema tai toissijaista suojelua, sekä kansainvälisen suojelun sisällön määrittelemiseksi, kunhan nämä säännökset ovat yhteensopivat direktiivin kanssa. Suomen lainsäädäntöön ei ehdoteta muutoksia siltä osin kuin säännökset ovat direktiivin säännöksiä suotuisampia, mutta kuitenkin direktiivin kanssa yhteensopivia.

II luku **Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointi**

4 artikla. Direktiivin 4 artiklassa säädetään toiseikkojen ja olosuhteiden arvioinnista ratkaistaessa kansainvälistä suojelua koske-

vaa hakemusta. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat katsoa, että hakija on velvollinen esittämään mahdollisimman pian kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiksi tarvittavat seikat. Ulkomaalaislaissa ei vastaavaa säännöstä ole, mutta tähän liittyvät 95 ja 7 §:n säännökset ovat riittäviä. Lain 95 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätettävä poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Lain 7 §:n mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Koska direktiivin säännös ei ole jäsenvaltioita velvoittava, ulkomaalaislakia ei ole tarpeen muuttaa.

Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio on velvollinen yhteistyössä hakijan kanssa arvioimaan kaikki hakemukseen liittyvät olennaiset seikat. Ulkomaalaislain 4 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaislaissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentissa säädetään, että viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä ja että asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Viranomaisen on myös osoitettava asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Selvityspyynnön tulee olla yksilöity sekä oikeassa suhteessa niihin selvityskeinoihin, jotka asianosaisella on käytettävissään hänen olosuhteensa huomioon ottaen.

Ulkomaalaislain 97 §:n mukaisesti poliisi tai rajavartiolaitos suorittaa kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisen. Maahanmuuttovirasto suorittaa turva-

paikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet vainosta ja oikeudenloukkauksista tai niiden uhkista. Pykälän 4 momentin mukaan puhuttelussa hakijalta selvitetään erityisesti perusteet, joiden vuoksi tämä katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaan olennaista on, että hakija itse esittää perusteensa puhuttelussa suullisesti, eikä esimerkiksi pelkästään luovuta etukäteen kirjoitettua selvitystä. Hallituksen esityksen mukaisesti turvapaikkapuhuttelu kirjataan pöytäkirjaan, joka luetaan ja tulkitaan puhuttelun lopuksi hakijalle. Hakija hyväksyy allekirjoituksellaan sen, että hakemuksen perusteet on kirjattu oikein. Ulkomaalaislain ja hallintolain voidaan katsoa täyttävän 4 artiklan 1 kohdan sisältämän säännöksen.

Artiklan 2 kohdassa luetellaan ne seikat, jotka on otettava huomioon kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arvioinnissa. Mainitut seikat koostuvat hakijan lausumista, hakijan saatavissa olevista asiakirjoista, jotka koskevat hänen ikäänsä, taustaansa, myös asiaankuuluvien omaisten taustaa, henkilöllisyyttään, kansalaisuuttaan tai kansalaisuusiinsa, aikaisempaa tai aikaisempia asuinmaitaan ja –paikkojaan, aikaisempia turvapaikkahakemuksia, matkareittiään sekä henkilön matkustusasiakirjojaan, sekä kansainvälisen suojelun hakemisen syistä. Ulkomaalaislain 97 §:ssä säädetään turvapaikkatutkinnasta. Pykälän 1 momentin mukaan turvapaikkatutkintaan kuuluvat hakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittäminen, ja hakijan henkilöllisyyttä selvittäessä kerätään myös henkilötiedot hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan. Pykälän 2 momentin mukaan turvapaikkapuhuttelussa selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista.

Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) 97 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa määritellään tarpeellisiksi henkilötiedoiksi turvapaikkahakemuksen ratkaisemiseksi hakijan suku- ja etunimet, mahdolliset entiset nimet, sukupuoli, syntymäaika ja –paikka, siviilisääty, rotu, etninen tausta, kansallisuus, kansalaisuus, uskonto, ammatti tai

arvo, osoite kotimaassa ja Suomessa, koulutus, kielitaito, ammatti, työpaikat, sosiaalinen tausta ja asepalvelus. Edelleen hallituksen esityksen mukaan perheenjäsenten ja muiden omaisten henkilötietoina tarvitaan tiedot heidän nimestään, syntymäajastaan ja –paikastaan sekä olinpaikastaan. Henkilötiedot tulee hallituksen esityksen mukaan kerätä myös niistä ydinperheen ulkopuolisista henkilöistä, jotka asuvat samassa taloudessa asianomaisen kanssa tai ovat hänestä täysin riippuvaisia. Henkilöllisyyttä, matkareittiä ja maahantuloa selvittäessä tiedustellaan selvitystä matkustusasiakirjasta, passista tai muusta henkilöllisyyttä vahvistavasta asiakirjasta, matkoista ja oleskelusta muissa valtioissa sekä aikaisemmista kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista muissa valtioissa tai Suomessa. Koska direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa lueteltujen seikkojen arviointi säädetään ulkomaalaislain 97 §:ssä kuuluvaksi turvapaikkatutkintaan ja hallituksen esityksen 97 §:ää koskevissa perusteluissa täsmennetään arvioinnissa huomioon otettavat seikat yksityiskohtaisesti, ulkomaalaislakia ei ole tarpeen tältä osin muuttaa.

Direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arviointi on suoritettava tapauskohtaisesti. Ulkomaalaislain 98 §:n 2 momentissa säädetään vastaavasti, että oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista. Ulkomaalaislaki täyttää direktiivin vaatimuksen tapauskohtaisesta arvioinnista.

Liittyen 4 artiklan 3 kohdan a, b ja c alakohtiin ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentissa ja hallintolain 31 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisen yleisestä velvollisuudesta huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä.

Artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arviointi käsittää kaikki alkuperämaahan silloin, kun jäsenvaltiot tekevät hakemusta koskevan päätöksen, liittyvät asiaan vaikuttavat tosiseikat, mukaan luettuina alkuperämaan lait ja asetukset ja tapa, jolla niitä sovelletaan. Ulkomaalaislain 98 §:n 2 momentin mukaan oleskeluluvan myöntämisen edel-

lytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämässä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista. Pykälässä mainitut tiedot valtion oloista sisältävät myös alkuperämaan lait ja asetukset sekä niiden soveltamistavat. Lisäksi hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) 100 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että Ulkomaalaisviraston tulee jatkuvasti aktiivisesti koota tietoja valtioista, joista turvapaikanhakijoita saattaa tulla Suomeen. Se, että direktiivin mukaan arvioinnissa on otettava huomioon alkuperämaahan liittyvät tosiseikat päätöksenteon ajankohtana, on erityisesti täsmennetty hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) turvapaikkatutkintaa koskevan 97 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, joiden mukaan menneisyyden tapahtumien lisäksi on erityisesti kiinnitettävä huomiota tulevaisuudessa uhkaaviin oikeudenloukkauksiin. Keskeistä hallituksen esityksen mukaan ei ole se, mitä asianomaiselle on tapahtunut menneisyydessä vaan se, mikä häntä uhkasi, jos hänet palautettaisiin. Käytännössä alkuperämaatietao Maahanmuuttovirastossa hankkii maatietopalvelu, jonka tutkijat selvittävät yhteistyössä turvapaikkapäätöksiä valmistelevien virkamiesten kanssa alkuperämaiden olosuhteita kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin liittyen. Ulkomaalaislakia ei ole direktiivin täytäntöön pämiseksi tarpeen tältä osin muuttaa.

Artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arviointi käsittää hakijan esittämät asiaan vaikuttavat lausumat ja asiakirjat, mukaan luettuina tiedot siitä, onko hakija joutunut tai voiko hän joutua vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa. Arviointi käsittää myös c alakohdan mukaan hakijan aseman ja henkilökohtaiset olosuhteet, kuten taustan, sukupuolen ja iän, jotta voidaan arvioida, onko hakijan henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella niitä tekoja, joiden kohteeksi hakija on joutunut tai voisi joutua, pidettävä vainona tai vakavana haittana. Ulkomaalaislain 97 §:ssä säädetään seikoista, joita viranomaisen on selvitettävä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yhteydessä. Pykälän 1 momentin mukaan turvapaikkatutkintaan kuuluvat hakijan henkilöllisyyden, matkarei-

tin ja maahantulon selvittäminen, ja hakijan henkilöllisyyttä selvittäessä kerätään myös henkilötiedot hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan. Kuten edellä 4 artiklan 2 kohdan yhteydessä on esitetty, hallituksen esityksessä (HE 28/2003 vp) on tarpeelliseksi henkilötiedoiksi täsmennetty hakijan suku- ja etunimet, mahdolliset entiset nimet, sukupuoli, syntymäaika ja -paikka, siviilisääty, rotu, etninen tausta, kansallisuus, uskonto, ammatti tai arvo, osoite kotimaassa ja Suomessa, koulutus, kielitaito, ammatti, työpaikat, sosiaalinen tausta ja asepalvelus sekä että perheenjäsenten ja muiden omaisten henkilötietoina tarvitaan tiedot heidän nimestään, syntymäajasta ja -paikastaan sekä olinpaikastaan. Pykälän 2 momentin mukaan turvapaikkapuhuttelussa selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Ulkomaalaislaki täyttää direktiivin 4 artiklan 3 kohdan b ja c alakohtien vaatimukset.

Artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arvioinnissa on otettava huomioon, onko hakijan alkuperämaasta lähtemisen jälkeen toteuttamien toimien ainoana tai tärkeimpänä tarkoituksena ollut luoda edellytykset kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemiselle, sen arvioimiseksi, asettavatko nämä toimet kyseisen henkilön vaaraan joutua vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa, jos hänet palautetaan tähän maahan. Ulkomaalaislain turvapaikan tai muun kansainvälisen suojelun antamista koskevissa säännöksissä lähtökohtana on pakolaissopimukseen perustuen se, että jokainen kansainvälisen suojelun tarpeessa oleva saa suojelua. Ratkaisevaa ei ole kansainvälisen suojelun edellytysten täyttymiseen johtaneiden toimien tarkoitus eikä se, onko toimet toteutettu alkuperämaassa vai sieltä lähtemisen jälkeen. Ulkomaalaislain turvapaikkatutkintaa koskevan 97 §:n ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemista koskevan 98 §:n mukaan perusteet suojelun tarpeelle selvitetään ja otetaan päätöksenteossa huomioon. Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan d alakohdan tarkoituksena ei voi olla suojelun antamisen rajoittaminen ns. sur place-

tilanteessa, jossa ulkomaalaisen suojelun tarve on syntynyt vasta alkuperämaasta lähdön jälkeen. Alakohta ei aiheuta tarvetta ulkomaalaislain muuttamiseen.

Artiklan 3 kohdan e alakohdan mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arvioinnissa on otettava huomioon se, voidaanko hakijan kohtuudella olettaa turvautuvan sellaisen toisen maan suojaan, jonka kansalaisuuteen hänellä on oikeus. Tämä artiklakohta on ongelmallinen ja sen voidaan katsoa olevan osittain ristiriidassa pakolaissopimuksen kanssa. Pakolaissopimuksen 1 artiklan A kohdan 2 alakohdassa säädetään, että henkilön, joka ilman pätevää perusteltuun pelkoon pohjautuvaa syytä ei ole vedonnut jonkin kansalaisuusmaansa suojelukseseen, ei katsota olevan vailla kansalaisuusmaansa suojaa. Lisäksi pakolaissopimuksen 1 artiklan E kohdassa säädetään, että yleissopimusta ei sovelleta henkilöön, jolla on sen maan, johon hän on asettunut asumaan, asianomaisten viranomaisten harkinnan mukaan tämän maan kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Direktiivin tarkoituksena ei voi olla tiukentaa pakolaissopimuksessa esitettyä siten, että kansainvälisen suojelun myöntämistä harkittaessa tulisi vielä arvioida se, olisiko hakijalla oikeus jonkun muun valtion kansalaisuuteen. Käytännössä olisi lisäksi hyvin vaikea osoittaa, että henkilöllä olisi oikeus jonkun toisen maan kansalaisuuteen. Ulkomaalaislain turvapaikkatutkintaa koskevan 97 §:n ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemista koskevan 98 §:n mukaan suojeluperusteet, mukaan lukien hakijan kansalaisuusvaltio tai -valtiot, selvitetään ja otetaan päätöksenteossa huomioon. Alakohta ei aiheuta tarvetta ulkomaalaislain muuttamiseen.

Direktiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan se seikka, että hakija on jo joutunut vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa tai se, että häntä on suoraan uhattu vainolla tai tällaisella haitalla, on vakava osoitus hakijan perustelusta pelosta joutua vainotuksi tai todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa, jollei ole perusteltua syytä olettaa, ettei tämä vaino tai vakava haitta tule toistumaan. Ulkomaalaislain turvapaikkatutkintaa koskevan 97 §:n ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemista koskevan 98 §:n

mukaan perusteet suojelun tarpeelle selvitetään ja otetaan päätöksenteossa huomioon. Kaikki hakijan alkuperämaassa kokemana käytännön ratkaisutoiminnassa aina otettu huomioon. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) turvapaikkaa koskevan 87 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa katsotaan, että asianomaisten joutuminen vainotuksi tai vainolla suoraan uhatuksi on vakava merkki vainotuksi joutumisen vaarasta, paitsi jos hänen kotimaassaan tai hänen suhteissaan siihen on sen jälkeen tapahtunut jyrkkä muutos. Vakavan haitan kärsimisestä tai sillä uhkaamisesta ei ole mainintaa voimassa olevassa ulkomaalaislaissa. Maininta lisättäisiin ehdotettuun toissijaista suojelua koskevaan 88 §:ään ja sen yksityiskohtaisiin perusteluihin, kuten myöhemmin esitetään. Ulkomaalaislakia ei ole direktiivin 4 artiklan 4 kohdan täytäntöön panemiseksi tarpeen muuttaa.

Artiklan 5 kohdassa säädetään todistustaan jakautumisesta turvapaikanhakijan ja asiaa tutkivan viranomaisen välillä. Vaikka jäsenvaltiot soveltavat periaatetta, jonka mukaan hakijan velvollisuutena on esittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteluiksi tarvittavat seikat, ja vaikka joidenkin hakijan lausumien seikkojen tueksi ei olisi esitetty asiakirjoja tai muita todisteita, näitä seikkoja ei tarvitse todentaa, jos 5 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät. Näitä edellytyksiä ovat: a) hakija on todella näyttänyt esittäen näyttöä hakemuksensa tueksi; b) kaikki hakijan saatavissa olevat olennaiset seikat on esitetty ja muiden asiaan vaikuttavien seikkojen puuttumisesta on annettu tyydyttävä selitys; c) hakijan lausumia pidetään johdonmukaisina ja uskottavina eivätkä ne ole ristiriidassa hänen tapaukseensa liittyvien saatavilla olevien tapauskohtaisten ja yleisten tietojen kanssa; d) hakija on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa hetken on mahdollista, jollei hakija voi esittää uskottavia syitä sille, miksei hän ole toiminut näin; ja e) hakija on todettu yleisesti uskottavaksi.

Ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentissa ja hallintolain 31 §:n 2 momentissa säädetään yleisesti asianosaisten velvollisuudesta esittää selvitystä vaatimuksensa perusteista sekä muutoinkin myötävaikuttaa asian selvittämiseen. Ulkomaalaislain 98 §:n 3 momentissa

säädetään, että hankittuaan saatavilla olevan selvityksen viranomaisen on ratkaistava asia hakijan eduksi hänen kertomuksensa perusteella, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista myötävaikuttanut asian selvittämiseen ja jos viranomainen on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta kansainvälisen suojelun tarpeen osalta. Hallituksen esityksessä (HE 28/2003 vp) mainitaan, että kyse on pakolaisoikeudessa noudatettavan niin sanotun *benefit of the doubt* -periaatteen soveltamisesta suomalaisessa hallintomenettelyssä. Hallituksen esityksessä todetaan UNHCR:n käsikirjan mukaisesti, että sekä hakija että viranomainen ovat vastuussa kaikkien olennaisten tosiseikkojen selvittämisestä. Hakijan on kerrottava totuus ja avustettava kaikin tavoin tapauksen käsittelijää selvittämään tapaukseensa liittyviä seikkoja. Lisäksi hakijan on yritettävä esittää lausuntonsa tueksi kaikki mahdollinen selvitys. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että todisteiden esittämisvelvollisuutta ei kuitenkaan pitäisi soveltaa liian ankarasti hakijan erityistilanteeseen olennaisesti kuuluvien todistamisvaikeuksien vuoksi. Todisteettomien lausuntojen tulee joka tapauksessa olla yhdenmukaisia hakijan yleisen kertomuksen kanssa. Viranomaisen tulee hallituksen esityksen mukaan ottaa huomioon myös hakijan yksilöllisten olosuhteiden, kuten esimerkiksi iän, terveydentilan tai mahdollisten kidutuskokemusten vaikutus hänen kykyynsä selvittää tapaukseen liittyviä seikkoja. Hankittuaan kaiken saatavilla olevan selvityksen viranomaisen on ratkaistava asia hakijan kertomuksen perusteella hänen edukseen, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista, myötävaikuttanut asian selvittämiseen ja jos viranomainen on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta.

Kuten edellä kuvatusta käy ilmi, ulkomaalaislaissa ei vaadita kaikkien direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa lueteltujen edellytysten täyttymistä, jotta joidenkin hakijan lausumien seikkojen tueksi ei tarvitsisi esittää todisteita. Laki on tältä osin direktiiviä suotuisampi. Ulkomaalaislakia ei ole tarpeen muuttaa, koska direktiivin 3 artikla mahdollistaa suotuisimmat säännökset.

5 artikla. Direktiivin 5 artikla koskee kansainvälisen suojelun tarpeen ilmenemistä sur

place –tilanteessa. Artiklan 1 kohdan mukaan perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa voi perustua alkuperämaasta lähdön jälkeisiin tapahtumiin. Perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa voi 2 kohdan mukaan perustua toimiin, joihin hakija on osallistunut alkuperämaasta lähtönsä jälkeen, erityisesti jos todetaan, että kyseiset toimet perustuvat hakijan alkuperämaassaan omaksumaan vakaumukseen tai suuntautumiseen ja ilmentävät sitä. Ulkomaalaislain 95 §:n 2 momentissa säädetään, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää myöhemminkin kuin heti maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen, jos: 1) olosuhteet ulkomaalaisen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa ovat hänen täällä ollessaan muuttuneet; 2) ulkomaalainen on vasta myöhemmin voinut esittää selvitystä hakemuksensa tueksi; tai jos 3) siihen on muu perusteltu syy. Hallituksen esityksessä (HE 28/2003 vp.) mainitaan ns. sur place -tilanne esimerkkinä tilanteesta, jossa hakemuksen myöhemmälle tekemiselle on hyvät perusteet. Sur place -tilanteessa ulkomaalaisen suojelun tarve on syntynyt vasta myöhemmin hänen jo asuttuaan ulkomailla. Direktiivin täytäntöönpanon ja asiakkaan oikeusturvan kannalta sekä siksi, että kyseessä on tunnettu pakolaisoikeuteen liittyvä käsite, ehdotetaan sur place -tilanteesta säädettäväksi uudessa 88 b §:ssä myöhemmin yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että hakemuksen myöhemmässä vaiheessa tehneelle hakijalle ei yleensä myönnetä pakolaisasemaa, jos vaara joutua vainotuksi perustuu olosuhteisiin, jotka hakija on itse aiheuttanut alkuperämaasta lähdön jälkeen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Geneven yleissopimuksen soveltamista. Artiklakohtassa tarkoitetaan myöhemmässä vaiheessa tehdyllä hakemuksella uusintahakemusta. Kohta on pakolaisopimuksen vakiintuneen tulkinnan valossa ongelmallinen. Koska kohta ei ole jäsenvaltioita velvoittava, ulkomaalaislakia ei esitetä tältä osin muutettavaksi.

6 artikla. Direktiivin 6 artiklassa määritellään toimijat, jotka voivat harjoittaa vainoa

tai aiheuttaa vakavaa haittaa. Toimijoita voivat olla a) valtio tai b) valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt tai c) muut kuin valtiolliset toimijat, jos voidaan osoittaa, että a ja b alakohdassa mainitut toimijat, kansainväliset järjestöt mukaan luettuina, ovat kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan 7 artiklassa määriteltäviä suojelua vainoa tai vakavaa haittaa vastaan. Ulkomaalaislaissa ei ole säädöstä vainon tai vakavan haitan harjoittajista, mutta hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp.) turvapaikkaa koskevan 87 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että on otettava huomioon sellaiset tilanteet, joissa turvapaikanhakijan pelkäämä vaino kohdistuu häneen muun kuin valtion taholta, jos valtion viranomaiset ovat vainosta tietoisia puuttumatta siihen tai jos viranomaiset ovat kykenemättömiä tarjoamaan tehokasta suojelua. EU:n yhteisen kannan mukaan kolmansien osapuolten harjoittaman vainon katsotaan kuuluvan pakolaissopimuksen soveltamisalaan, jos se perustuu johonkin kyseisen yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa mainittuihin syihin ja jos se kohdistuu yksittäisiin henkilöihin ja jos viranomaiset rohkaisevat tai sallivat sen. Edelleen EU:n yhteisen kannan mukaan, jos viranomaiset eivät puutu asioihin, tällainen hakemus käsitellään ottaen huomioon erityisesti todetun toimimatta jättämisen tahallisuus tai tahattomuus. Turvapaikkaohjeen mukaan Suomessa on kuitenkin vakiintuneesti tulkittu, että turvapaikka voidaan antaa myös, kun viranomaiset ovat kykenemättömiä antamaan suojelua. Direktiivin täytäntöön panemiseksi vainon harjoittajista ja vakavan haitan aiheuttajista ehdotetaan säädettäväksi uudessa 88 c §:ssä yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

7 artikla. Direktiivin 7 artiklassa säädetään suojelun tarjoajista. Suojelun tarjoajia voivat olla artiklan 1 kohdan mukaan a) valtio tai b) valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt, kansainväliset järjestöt mukaan luettuina. Artiklan 2 kohdan mukaan suojelua tarjotaan yleensä silloin kun 1 kohdassa tarkoitettujen toimijain toteuttavat kohtuullisia toimenpiteitä estääkseen vainon tai vakavan haitan muun muassa siksi, että niillä on tehokas oikeusjärjestelmä vainoksi tai vakavaksi haitaksi kat-

sottavien toimien toteamiseksi, niistä syytteen asettamiseksi ja niistä rankaisemiseksi, ja kun hakijalla on mahdollisuus saada tällaista suojelua. Artiklan 3 kohdan mukaan arvioidessaan pitääkö kansainvälinen järjestö valvonnassaan valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta ja tarjoaako se 2 kohdassa kuvattua suojelua, jäsenvaltioiden on otettava huomioon kaikki asiaa koskevissa neuvoston säädöksissä mahdollisesti annettavat suunta-
viivat.

Ulkomaalaislain turvapaikkaa koskeva 87 § pohjautuu pakolaissopimukseen, josta on johdettavissa, että suojelun tarjoaja on valtio. Direktiivin säännös on siltä osin kuin siinä katsotaan valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävien puolueiden tai järjestöjen voivan olla suojelun tarjoajia, suojelunäkökulmasta ongelmallinen. Pakolaissopimuksen perusteella on selvää, että valtio voi olla suojelun tarjoaja, ja valtio onkin ensisijainen suojan tarjoaja. Muiden toimijoiden kuin valtion mahdollisuus tarjota suojelua on harkittava tapauskohtaisesti, ja soveltamisen tulee olla suppeaa. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 88 d § yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

8 artikla. Direktiivin 8 artiklassa säädetään sisäisen paon mahdollisuuden huomioon ottamisesta kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta arvioitaessa. Artiklan 1 kohdan mukaan arvioidessaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta jäsenvaltiot voivat katsoa, että hakija ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, jos jossain alkuperämaan osassa ei ole olemassa perusteltua aiheutta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa ja jos hakijan voidaan kohtuullisesti edellyttää oleskelevan maan kyseisessä osassa. Tutkiesseen, onko osa maata 1 kohdan mukainen, jäsenvaltioiden on päätöstä tehdessään kiinnitettävä artiklan 2 kohdan mukaan huomiota alkuperämaan kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin sekä hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä sisäisestä paosta, mutta käytännön ratkaisutoiminnassa Suomessa on vakiintuneesti katsottu, että jos turvapaikanhakija voi asettua kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa johonkin

osaan ja saada sieltä suojelua, ei kansainvälisen suojelun tarvetta ole. Kansainvälinen suojelu on toissijainen järjestelmä hakijan kotimaan tarjoamaan suojeluun nähden. Direktiivin täytäntöönpanon, asiakkaan oikeusturvan sekä lainsäädännön johdonmukaisuuden ja selkeyden kannalta ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi asiaa koskeva säännös yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

Artiklan 3 kohdan mukaan artiklan 1 kohtaa voidaan soveltaa, vaikka alkuperämaahan palauttamiselle olisikin teknisiä esteitä. Kohdalla on ongelmallinen ja ristiriidassa pakolaissopimuksen kanssa. Jos suojelun tarpeessa oleva henkilö ei käytännössä pääse nauttimaan suojelusta alkuperämaan jossakin osassa, ei voida katsoa, että sisäisen paon mahdollisuus olisi tosiasiallisesti olemassa. Mainittu kohta ei ole jäsenvaltioita velvoittava eikä ulkomaalaislakia ehdoteta tältä osin muutettavaksi.

III luku Pakolaisaseman myöntäminen

9 artikla. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa määritellään pakolaissopimuksen 1 artiklan A kohdassa tarkoitettujen vainoksi katsottavat teot. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa vainoksi katsottavia tekoja ei ole määritelty, mutta turvapaikkaohjeen 14.5.2 kohdassa käsitellään vainon yhteydessä loukattavaa oikeushyvää. Siinä todetaan Suomessa noudatettavan tulkintaa, joka on esitetty EU:n yhteisessä kannassa ja joka täsmentää pakolaissopimuksesta ja UNHCR:n käsikirjasta johdettua tulkintaa. Sen mukaan vainosta on kyse silloin, kun teot, joiden kohteeksi henkilö on joutunut tai joita hän pelkää, joko loukkaavat perustavanlaatuisesti ihmisoikeuksia, esimerkiksi henkeä, vapautta tai ruumiillista koskemattomuutta tai, kaikki asiaan liittyvät näkökohdat huomioon ottaen, selvästi estävät kohteeksi joutunutta henkilöä jatkamasta elämäänsä kotimaassaan. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan määritelmä täsmentää turvapaikkaohjeessa esitettyä tulkintaa, ja se ehdotetaan otettavaksi uuteen 87 a §:ään yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

Direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa on esimerkkiluettelo teoista, joiden voidaan katsoa olevan vainoa. Luettelo antaa tulkinta-apua

sille, millaisia tekoja voidaan pitää vainona, mutta se ei ole tyhjentävä. Luettelo ehdotetaan otettavaksi uuteen 87 a §:ään yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

Direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa todetaan, että direktiivin 2 artiklan c kohdassa esitetyn pakolaisen määritelmän mukaan direktiivin 10 artiklassa mainittujen vainon syiden ja 9 artiklan 1 kohdan nojalla vainoksi katsottavien tekojen välillä on oltava yhteys. Kohta perustuu pakolaissopimuksen 1 A artiklan pakolaisen määritelmään, jonka mukaan pakolaisen pelkäämän vainon on johdettava joko hänen rodustaan, uskonnostaan, kansallisuudesta, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisestaan tai poliittisesta mielipiteestään. Muista syistä tapahtuva vaino ei oikeuta pakolaissopimuksen mukaiseen pakolaisasemaan. Ulkomaalaislain turvapaikkaa koskeva 87 § vastaa pakolaissopimuksen 1 A artiklan määritelmää: pykälän mukaan turvapaikka on mahdollista antaa vain sellaiselle henkilölle, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi jonkin edellä mainitun viiden syyn vuoksi. Direktiivin kansallinen voimaansaattaminen ei tältä osin aiheuta tarvetta ulkomaalaislain muuttamiseen.

10 artikla. Direktiivin 10 artiklassa on esitetty seikat, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon arvioidessaan vainon syitä. Artikla antaa tulkinta-apua vainon syiden arvioinnille, mutta se ei ole tyhjentävä selvitys vainon syistä. Pakolaissopimuksen mukaiset vainon syyt on lueteltu ulkomaalaislain turvapaikkaa koskevassa 87 §:ssä. Direktiivin mukaiset näiden syiden arvioinnissa huomioon otettavat seikat vastaavat Suomen käytäntöä alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen käsitteiden tulkinnasta, mutta niitä ei ole kirjattu lakiin. Hallituksen esityksessä (HE 28/2003 vp) on maininta arvioinnista yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen osalta, että naiseen sukupuolen perusteella kohdistuva vaino voidaan ottaa myös yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tulkinnassa huomioon. Hallituksen esityksessä mainitaan myös seksuaalinen suuntautuminen esimerkkinä yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisesta mahdollisena vainon perusteena. Direktiivin 10 artiklan sisältämät vainon syiden tulkintaa ohjaavat seikat ehdotetaan

otettavaksi uuteen 87 b §:ään yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

11 artikla. Direktiivin 11 artiklassa säädetään pakolaisaseman lakkaamisperusteista. Artiklassa luetellaan kuusi perustetta pakolaisuuden lakkaamiselle. Artiklan 1 kohdan a) – e) alakohdissa mainitut lakkaamisperusteet ovat: a) turvautuminen uudelleen vapaaehtoisesti kansalaisuusvaltion suojelukseseen, b) vapaaehtoinen kansalaisuuden takaisin saaminen kansalaisuuden menettämisen jälkeen, c) toisen valtion kansalaisuuden ja tämän valtion suojelun saaminen, d) vapaaehtoinen asettautuminen uudelleen maahan, josta on lähtenyt tai jonka ulkopuolelle oli jäänyt vainon pelosta ja e) se, ettei voi enää kieltäytyä ottamasta vastaan kansalaisuusvaltion suojelua siksi, että olosuhteet, joiden vallitessa pakolaiseksi tunnustaminen tapahtui, ovat lakanneet olemasta. Samat perusteet on mainittu ulkomaalaislain 107 §:ssä, jonka mukaan pakolaisasema lakkautetaan, jos pakolainen 1) vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojelukseseen, 2) menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan, 3) saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun, 4) vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta, tai 5) ei ilmeisesti enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta. Artiklan 1 kohdan f alakohdassa mainitaan pakolaisuuden lakkaamisen perusteena tilanne, jossa kansalaisuutta vailla oleva henkilö voi palata entiseen pysyvään asuinmaahansa sen vuoksi, että olosuhteet, joiden vallitessa hänet tunnustettiin pakolaiseksi, ovat lakanneet olemasta. Tämän peruste sisältyy ulkomaalaislain 107 §:n 5 alakohtaan. Kohdan mukaan pakolaisuus lakkaa, kun henkilö ei ole enää suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta. Ulkomaalaislain 107 §:ää ei siten ole tarpeen muuttaa.

Artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdan e ja f alakohtien osalta on tarkasteltava, onko olosuhteiden muutos niin merkittävä ja pysyvä, ettei pakolaisella ole enää perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi. Tästä ehdotetaan säädettäväksi 107 §:n uudessa 3 momen-

tissa yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

12 artikla. Direktiivin 12 artikla koskee poissulkemista ja siinä esitetään pakolaissopimuksen 1 artiklan D, E ja F kohtien mukaisesti ne tilanteet, joissa henkilö ei ansaitse pakolaisasemaa, vaikka hän on pakolainen. Poissulkemisesta on voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säädetty turvapaikkaa koskevassa 87 §:n 2 ja 3 momenteissa. Poissulkemisesta ehdotetaan säädettäväksi yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin esitetyllä tavalla.

Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan pakolaisasema jätetään myöntämättä, jos pakolainen kuuluu Geneven sopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan ja saa suojelua tai apua muilta YK:n elimiltä tai toimistoilta kuin UNHCR:ltä. Kohdassa todetaan edelleen, että tällaisen suojelun tai avun lakattua jostain syystä ilman, että tällaisen henkilön asemaa olisi lopullisesti ratkaistu YK:n yleiskokouksen hyväksymien asiaa koskevien päätöslauselmien mukaisesti, tällainen henkilö on suoraan oikeutettu direktiivin mukaisiin etuihin. Kohta vastaa voimassa olevan ulkomaalaislain turvapaikkaa koskevan 87 §:n 3 momenttia, eikä aiheuta sisällön osalta lainmuutostarvetta.

Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan pakolaisasema jätetään myöntämättä, jos henkilöllä on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, toimivaltaisten viranomaisten tunnustamat tämän valtion kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet tai niitä vastaavat oikeudet ja velvollisuudet. Kohta perustuu pakolaissopimuksen 1 artiklan E kohtaan, jossa ei kuitenkaan mainita loppuosaa ”tai niitä vastaavat oikeudet ja velvollisuudet”. Kohta ehdotetaan liisättäväksi 87 §:ään yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla pakolaissopimuksen tekstin mukaisena. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohdan loppuosaa ”tai niitä vastaavat oikeudet ja velvollisuudet” ei ole tarpeen kirjoittaa pykälään. Pakolaissopimuksen sanamuodosta ”kansalaisuuteen liittyvät oikeudet” sekä sopimuksen tulkintaa ohjaavan UNHCR:n käsikirjan kappaleista 144-146 käy selvästi ilmi, että ei ole kyse varsinaisesta kansalaisuudesta, vaan nimenomaan oike-

uksista ja velvollisuuksista, jotka vastaavat maan kansalaisen asemaa.

Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan pakolaisasema jätetään myöntämättä henkilölle, jos on vakavaa aihetta epäillä, että hän on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan siten kuin nämä rikokset on määritelty asiaankuuluvissa kansainvälisissä sopimuksissa. Kohta perustuu pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdan a alakohtaan, ja sitä vastaa voimassa olevan ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentin 1 kohta. Ulkomaalaislakia ei ole sisällön osalta tarpeen muuttaa.

Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan pakolaisasema jätetään myöntämättä henkilölle, jos on vakavaa aihetta epäillä, että hän on tehnyt törkeän muun kuin poliittisen rikoksen turvapaikkamaan ulkopuolella ennen kuin hänet otettiin maahan pakolaisena; tällä tarkoitetaan pakolaisaseman myöntämiseen perustuvan oleskeluluvan myöntämishetkeä. Edelleen b alakohdan mukaan erityisen raa'at teot voidaan luokitella törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi, vaikka niillä väitettäisiin olleen poliittiset päämäärät. Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan alkuosa perustuu pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdan b alakohtaan, ja sitä vastaa voimassa olevan ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentin 2 kohta. Pakolaissopimuksesta ja ulkomaalaislaista poiketen direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohtaan on otettu lisäys, jonka mukaan ottaminen maahan pakolaisena tarkoittaisi pakolaisaseman myöntämiseen perustuvan oleskeluluvan myöntämishetkeä. Lisäyksellä ei liene suurta käytännön merkitystä, koska direktiivin kyseinen kohta pakolaissopimuksen mukaisesti edellyttää, että rikos on tapahtunut turvapaikkamaan ulkopuolella. Lisäys on kuitenkin ongelmallinen ja ristiriidassa pakolaissopimuksen vakiintuneen tulkinnan kanssa. Pakolaisaseman myöntäminen tarkoittaa henkilön tunnustamista pakolaissopimuksen mukaiseksi pakolaiseksi, eikä ottamista maahan pakolaisena tulisi siksi liittää aseman tai oleskeluluvan myöntämiseen vaan maahan saapumiseen pakolaisena. Ulkomaalaislakia ei ehdoteta tältä osin muutettavaksi.

Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdassa esitetään niin ikään pakolaissopimuk-

sesta ja ulkomaalaislaista poiketen, että erityisen raa'at teot voidaan luokitella törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi, vaikka niillä väitettäisiin olleen poliittiset päämäärät. Kohta ei ole jäsenvaltioita velvoittava, eikä ulkomaalaislakia ehdoteta muutettavaksi pakolaissopimuksen sanamuodosta poikkeavaan suuntaan.

Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan pakolaisasema jätetään myöntämättä henkilölle, jos on vakavaa aihetta epäillä, että hän on syyllistynyt YK:n tarkoituksien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin YK:n peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti. Kohta vastaa pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdan c alakohtaa ja voimassa olevan ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentin 3 kohtaa, joissa kummasakaan ei kuitenkaan mainita YK:n peruskirjan johdanto-osaa ja 1 ja 2 artikloja. Ulkomaalaislain muuttaminen ei kuitenkaan ole tarpeen direktiivin kansalliseksi voimaansaattamiseksi, koska YK:n tarkoituksiperät ja periaatteet sisältyvät juuri mainittuihin YK:n peruskirjan kohtiin. Nämä YK:n peruskirjan kohdat on lisäksi mainittu pakolaissopimuksen soveltamiskäytäntöä ohjaavan UNHCR:n käsikirjan 163 kohdassa, joka liittyy pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdan c alakohdan tulkintaan.

Direktiivin 12 artiklan 3 kohdan mukaan artiklan 2 kohtaa sovelletaan henkilöihin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavalla osallistuvat niiden suorittamiseen. Ulkomaalaislaissa ei säädetä poissulkemisen soveltamisesta henkilöihin, jotka yllyttävät tai auttavat poissulkemiseen johtavan rikoksen tai teon tekemisessä. Yllytyksestä ja avunannosta rikokseen säädetään rikoslain 5 luvussa. Luvun 5 §:n mukaan yllytyksestä rikokseen tuomitaan kuten tekijä ja 6 §:n mukaan avunannosta rikokseen tuomitaan saman lainkohdan mukaan kuin tekijä. Direktiivi ei tältä osin aiheuta lainmuutostarvetta.

IV luku **Pakolaisasema**

13 artikla. Direktiivin 13 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on myönnettävä pakolaisasema sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilöl-

le, joka täyttää II ja III luvun mukaisesti pakolaisaseman myöntämisen edellytykset. Ulkomaalaislain 106 §:n 1 kohdan mukaan pakolaisaseman saa turvapaikan saanut ulkomaalainen. Turvapaikan saaminen määräytyy ulkomaalaislain 87 §:n mukaan, joka on nuotoiltu vastaamaan pakolaissopimuksen pakolaisen määritelmää, mikä vastaa myös direktiivin II ja III lukuja. Ulkomaalaislain voidaan tältä osin katsoa täyttävän 13 artiklan sisältämän edellytyksen.

14 artikla. Direktiivin 14 artiklassa käsitellään pakolaisaseman peruuttamista, lakkauttamista ja uusimatta jättämistä. Direktiivi jättää kansallisen sääntelyn varaan sen, mitä kolmesta menettelytavasta käytetään. Artiklassa mainittua uusimatta jättämismenettelyä ei ole ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaislain mukaan pakolaisasema voidaan joko lakkauttaa tai peruuttaa. Ulkomaalaislain mukaan lakkauttamismenettelyä käytetään, kun kyse on pakolaisaseman lakkaamisesta pakolaissopimuksen 1 C artiklan (lakkaamislauseke) määrittelemissä tilanteissa. Peruuttamismenettelyä käytetään, kun pakolaisaseman saamiseen ovat johtaneet hakijan antamat väärät tiedot tai hänen salaamansa tiedot.

Vaikka ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä uusimatta jättämisestä, oleskeluluvan jatkamista harkittaessa on voitu ottaa pakolaisaseman perusteet uudelleentarkastelun kohteeksi. Ulkomaalaislain 54 §:n 2 momentin mukaan jatkolupa myönnetään kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneelle, jollei esille tulleiden seikkojen perusteella vaikuta ilmeiseltä, etteivät edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ole edelleen voimassa. Ulkomaalaislain 117 §:n 3 momentin mukaan poliisin on saatettava kansainvälistä suojelua koskeva jatkolupa-asia Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi, jos se ei katso voivansa myöntää oleskelulupaa. Jos Maahanmuuttovirasto katsoo, ettei perusteita uuden oleskeluluvan myöntämiselle ole, se käsittelee asian tuolloin joko lakkauttamisena tai peruuttamisena, pakolaisaseman pois ottamisen perusteesta riippuen. Direktiivin täytäntöönpanon kannalta ei pidetä välttämättömänä, että ulkomaalaislakiin lisättäisiin erityinen pakolaisaseman uusimatta jättämistä koskeva säännös, koska peruutta-

mista ja lakkauttamista koskevat säännökset kattavat Suomessa nämä tilanteet.

Direktiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta pakolaisasema, jos henkilö on lakannut 11 artiklan mukaisesti olemasta pakolainen. Ulkomaalaislaissa pakolaisuuden lakkaamisen perusteet ja säännös pakolaisaseman lakkauttamisesta ovat molemmat 107 §:ssä. Artiklan 1 kohta ei edellytä lainmuutosta. Artiklan 2 kohta sisältää tarkempia säännöksiä siitä, miten jäsenvaltion on osoitettava, että henkilö on lakannut olemasta pakolainen tai ei ole koskaan ollut pakolainen. Ulkomaalaislain 107 §:ää ehdotetaan muutettavaksi tältä osin yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

Artiklan 3-6 kohdissa on säännöksiä muista perusteista, joilla pakolaisasema voidaan peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta. Artiklan 3 kohdan a) alakohdan mukaan pakolaisasema on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta, jos jäsenvaltio saa pakolaisaseman myöntämisen jälkeen selville, että pakolaisasema olisi pitänyt jättää tai jätetään myöntämättä 12 artiklan mukaisesti. Ulkomaalaislain 108 §:ää ehdotetaan tältä osin muutettavaksi yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla. Alakohdan b) mukaan pakolaisasema on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta, jos asianomaisen vääristelemät tai salaamat seikat, mukaan lukien väärin asiakirjojen toimittaminen, olivat ratkaisevia pakolaisaseman myöntämisen kannalta. Pakolaissopimus ei sisällä pakolaisaseman lakkauttamista koskevia direktiivin 14 artiklan 3 kohdan tapaisia määräyksiä. UNHCR:n käsikirjan 117 kohdassa todetaan, että sellaisia tilanteita voi esiintyä, jotka osoittavat, että pakolaiselle ei alun alkaenkaan olisi pitänyt myöntää pakolaisasemaa. Esimerkkinä käsikirja mainitsee muun muassa tapaukset, joissa myöhemmin käy ilmi, että pakolaisasema on saatu vääristämällä tosiseikkoja, tai että jokin poissulke- mislauseke olisi tullut sovellettavaksi henkilöön. Ulkomaalaislain 108 §:n mukaan pakolaisasema on peruutettava, jos hakija on turvapaikkaa tai muulla tavalla pakolaisasemaa hakiessaan antanut tahallisesti tai tietoisesti vääriä tietoja, jotka ovat vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen, taikka salannut sellaisen

seikan, joka olisi vaikuttanut päätöksen lopputulokseen. Ulkomaalaislaki täyttää näin 14 artiklan 3 kohdan b) alakohdan sisältämän säännöksen.

Artiklan 4-6 kohtiin sisältyvät säännökset on kirjoitettu ehdolliseen muotoon. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltio voi peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta pakolaisaseman, kun on perusteltua syytä olettaa, että asianomainen on vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa hän on. Edelleen 4 kohdan mukaan pakolaisasema voidaan peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta, jos asianomainen on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Ulkomaalaislaissa ei ole tällaisia perusteita pakolaisaseman pois ottamiselle. Pakolaissopimus ei myöskään tunne tällaisia perusteita. Sen sijaan pakolaissopimuksen maastakarkotusta koskevan 32 artiklan mukaan sopimusvaltio voi karkottaa alueellaan laillisesti oleskelevan pakolaisen kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen perustuvista syistä. Sopimusvaltioita sitoo kuitenkin 33 artiklan sisältämä palautuskielto, jonka mukaan sopimusvaltio ei saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, joissa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Palautuskieltoon ei voi 33 artiklan 2 kohdan mukaan kuitenkaan vedota pakolainen, jos on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai hän on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja hän on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa. Direktiivin 14 artiklan 4 kohdan sisältämän säännöksen sanamuoto vastaa pakolaissopimuksen 33 artiklan 2 kohtaa. Direktiivin 14 artiklan 5 kohdassa todetaan, että 4 kohdassa kuvatuissa tilanteissa jäsenvaltio voi päättää olla myöntämättä asemaa pakolaiselle, jos tällaista päätöstä ei vielä ole tehty. Tässä kohdin direktiivi rinnastaa pakolaisaseman pois ottamiseen johtavat perusteet niihin perusteisiin, joilla asema voidaan jättää antamatta. Näistä poissulkemisperusteista säädetään pakolaissopimuksen 1 F artiklassa ja direktiivin 12 artiklassa.

Direktiivin 14 artiklan 4 kohta ei vastaa sisällöllisesti pakolaissopimuksen 1 F artiklaa. Ikään kuin lievittämään tätä epäsuhtaa direktiivin 14 artiklan 6 kohtaan on kirjoitettu säännös, jonka mukaan henkilöillä, joihin on sovellettu 4 ja 5 kohdan säännöksiä, on kuitenkin pakolaissopimuksen 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 artiklassa määrätty tai niitä vastaavat oikeudet. Direktiivin 14 artiklan 4-6 kohdat ovat ongelmallisia ja ristiriidassa pakolaissopimuksen määräysten kanssa. Mainitut kohdat eivät ole jäsenvaltioita velvoittavia, eikä ulkomaalaislakia ehdoteta muutettavaksi näiltä osin.

Direktiivin täytäntöönpanoa käsitelleessä komission kontaktikomiteassa on keskusteltu siitä, tarkoittavatko sitovaan muotoon kirjoitetut 14 artiklan säännökset sitä, että valtioiden on säännönmukaisesti tarkistettava, tulevatko peruuttamis-, lakkauttamis- tai uusimatta jättämissäännökset sovellettaviksi. Kansalliset asiantuntijat ovat olleet yksimielisiä siitä, että direktiivi ei aseta valtioille järjestelmällistä seurantavastuuta. Se asettaa sitovaan muotoon kirjoitettujen artiklakohtien osalta valtioille velvollisuuden peruuttaa, lakkauttaa tai olla uusimatta pakolaisasema silloin, kun viranomaisten tietoon on tullut seikka, jonka perusteella asema tulisi direktiivin mainitsemilla perusteilla ottaa pois.

V luku **Toissijaisen suojelun edellytykset**

15 artikla. Direktiivin 15 artiklassa määritellään vakava haitta. Vakavalla haitalla tarkoitetaan kuolemanrangaistusta tai teloitusta, kidutusta tai epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta tai siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaavaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä. Vakavan haitan määritelmä liittyy 2 artiklan e kohdan määritelmään, jonka mukaan toissijaista suojelua saa henkilö, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa, mutta joka perustellusti uskoo olevansa vaarassa joutua kärsimään 15 artiklassa määriteltä vakavaa haittaa, jos hän joutuu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 88 §:n mukaan oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella saa ulkomaalainen tilanteessa, jossa turvapaikan antamisen edellytykset eivät täyty, mutta häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi palata sinne. Ulkomaalaislain 88 § ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan direktiivin 2 artiklan e kohtaa ja 15 artiklan a - c kohtia yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla. Direktiivin 15 artiklan b kohdan mukaan vakavalla haitalla tarkoitetaan kidutusta tai epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta. Direktiivin sanamuotoa ”halventava kohtelu” vastaa voimassa olevan lain sanamuoto ”ihmisarvoa loukkaava kohtelu”, mikä vastaa myös perustuslain 7 §:n mukaista sanamuotoa, eikä lain muuttaminen tältä osin ole tarpeen.

16 artikla. Direktiivin 16 artiklassa säädetään toissijaisen suojelun lakkaamisen perusteista. Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä suojelun tarpeen lakkaamisesta. Suojelun tarvetta voidaan kuitenkin harkita uudelleen jatkolupahakemuksen käsittelyn yhteydessä. Ulkomaalaislain 54 §:n 2 momentin mukaan jatkolupa myönnetään kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneelle, jollei esille tulleiden seikkojen perusteella vaikuta ilmeiseltä, etteivät edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ole edelleen voimassa. Ulkomaalaislain 117 §:n 3 momentin mukaan poliisin on saatettava kansainvälistä suojelua koskeva jatkolupa-asia Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi, jos se ei katso voivansa myöntää oleskelulupaa. Direktiivin täytäntöönpanon, asiakkaan oikeusturvan sekä lainsäädännön johdonmukaisuuden ja selkeyden kannalta on perusteltua, että myös toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta säädetään ulkomaalaislaissa samoin kuin pakolaisaseman lakkauttamisesta. Ulkomaalaislain 107 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyin tavoin.

Artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohtaa sovellettaessa on otettava huomioon, onko olosuhteiden muutos niin huomattava ja pysyvä, et-

tä henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua, ei ole enää vaarassa joutua kärsimään vakavaa haittaa. Tästä ehdotetaan säädettäväksi 107 §:n uudessa 3 momentissa yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

17 artikla. Direktiivin 17 artiklassa säädetään toissijaisesta suojelusta poissulkemisesta. Toissijaista suojelua ei myönnetä artiklan 1 kohdan mukaan, jos on perusteltua syytä olettaa, että henkilö on a) tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan siten kuin nämä rikokset on määritelty asiaankuuluvissa kansainvälisissä sopimuksissa; b) tehnyt törkeän rikoksen; c) syyllistynyt YK:n tarkoituserien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin YK:n peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti; tai d) on vaaraksi sen jäsenvaltion yhteiskunnalle tai turvallisuudelle, jossa hän on. Voimassa olevan ulkomaalaislain 88 §:n mukaan oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella jätetään antamatta ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aiheuttaa epäillä tehneen 87 §:n 2 momentissa tarkoitettun teon. Näitä tekoja ovat: 1) rikos rauhaa vastaan, sotarikos tai rikos ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti; 2) törkeä muu kuin poliittinen rikos Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena; taikka 3) YK:n tarkoituserien ja periaatteiden vastainen teko. Ulkomaalaislain poissulkemisperusteet ovat tältä osin suojelun tarpeessa olevilla samat kuin pakolaisilla, eikä ulkomaalaislaki vastaa direktiiviä. Ulkomaalaislain 88 §:ää ehdotetaan muutettavaksi yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyn tavoin. Artiklan 1 kohdan d) alakohtaa ei kuitenkaan esitetä lisättäväksi lakiin. Tätä poissulkemisperustetta ei ole direktiivin 12 artiklassa, joka koskee pakolaisaseman myöntämättä jättämistä. Se, että toissijaisen suojelun poissulkemisperusteet ovat tällä tavoin laajemmat kuin pakolaisaseman osalta, on suojelunäkökulmasta arveluttavaa ja myös epätarkoituksenmukaista.

Artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohtaa sovelletaan henkilöihin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavalla osallistuvat niiden suorittamiseen. Ulkomaalaislaissa ei säädetä poissulkemisen soveltamisesta henkilöihin, jotka yllyttävät

tai auttavat poissulkemiseen johtavan rikoksen tai teon tekemisessä. Yllytyksestä ja avunannosta rikokseen säädetään rikoslain 5 luvussa. Luvun 5 §:n mukaan yllytyksestä rikokseen tuomitaan kuten tekijä ja 6 §:n mukaan avunannosta rikokseen tuomitaan saman lainkohdan mukaan kuin tekijä. Direktiivi ei tältä osin aiheuta lainmuutostarvetta.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi jättää toissijaisen suojelun myöntämättä kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, jos hän on ennen jäsenvaltioon pääsyään tehnyt yhden tai useamman 1 kohdan soveltamisalaan kuulumattoman rikoksen, josta voitaisiin määrätä vankeusrangaistus, jos se olisi tehty kyseisessä jäsenvaltiossa, ja jos hän on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen näistä rikoksista johtuvia seuraamuksia. Artikla ei ole jäsenvaltioita velvoittava. Kun on kyse kansainvälisen suojelun tarpeessa olevista henkilöistä, joita palauttamiskiellon vuoksi ei lähtökohtaisesti poisteta maasta, lakiin ei ole perusteltua lisätä enempää poissulkemisperusteita kuin 17 artiklan 1 kohdan perusteella ehdotetaan. Kohta ei aiheuta lainmuutostarvetta.

VI luku Toissijainen suojeluasema

18 artikla. Direktiivin 18 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on myönnettävä toissijainen suojeluasema sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, joka voi saada toissijaista suojelua II ja V luvun mukaisesti. Ulkomaalaislain 88 §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä suojelun tarpeen perusteella. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyin tavoin muutettavaksi 88 ja 106 §:ää vastamaan direktiivin 2 artiklan e alakohdan määritelmää ja 15 artiklan sisältämiä säännöksiä toissijaisen suojelun antamisen edellytyksistä. Ulkomaalaislain 88 § on kirjoitettu siten, että se sisältää sekä edellytykset suojelun antamiselle että velvoitteen antaa suojelua edellytykset täyttävälle henkilölle. Lisäksi yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyin tavoin ehdotetaan muutettavaksi 106 §:ää siten, että toissijaisen suojeluaseman saa oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella saanut ulko-

maalainen. Lain 88 ja 106 §:n voidaan muuttuina katsoa täyttävän 18 artiklan säännöksen.

19 artikla. Direktiivin 19 artiklassa käsitellään toissijaisen suojeluaseman peruuttamista, lakkauttamista ja uusimatta jättämistä. Artikla jättää kansallisen harkinnan varaan sen, mitä menettelytapaa noudatetaan. Ulkomaalaislaki ei sisällä säännöksiä suojelun lakkauttamisesta, peruuttamisesta tai uusimatta jättämisestä.

Direktiivin 19 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta toissijainen suojeluasema, jos henkilö ei voi enää saada suojelua 16 artiklan mukaisesti (lakkaaminen). Artiklan 2 kohdan mukaan toissijainen suojeluasema voidaan peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta, jos aseman myöntämisen jälkeen todetaan, ettei asianomaiselle olisi tullut 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti (eräs poissulkemisperuste) myöntää toissijaista suojelua. Direktiivin 19 artiklan 3 kohdassa on säännöksiä muista perusteista, joilla toissijainen suojeluasema voidaan peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta. Jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta toissijainen suojeluasema, jos aseman myöntämisen jälkeen todetaan, että asema olisi pitänyt jättää tai jätetään myöntämättä 17 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti (poissulkeminen), tai jos asianomaisen vääristeleminen tai salaamat tiedot, mukaan lukien väärin asiakirjojen toimittaminen, olivat ratkaisevia toissijaisen suojeluaseman myöntämisen kannalta. Artiklan 4 kohta sisältää tarkempia säännöksiä siitä, miten jäsenvaltion on osoitettava toissijaisen suojeluaseman lakkaaminen.

Vaikka ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä uusimatta jättämisestä, suojelun tarvetta on kuitenkin voitu harkita uudelleen jatkolupahakemuksen käsittelyn yhteydessä. Ulkomaalaislain 54 §:n 2 momentin mukaan jatkolupa myönnetään kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneelle, jollei esille tulleiden seikkojen perusteella vaikuta ilmeiseltä, etteivät edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ole edelleen voimassa. Ulkomaalaislain 117 §:n 3 momentin mukaan poliisin on saatettava kansainvälistä

suojelua koskeva jatkolupa-asia Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi, jos se ei katso voivansa myöntää oleskelulupaa.

Ulkomaalaislain 107 ja 108 §:ää ehdotetaan muutettaviksi yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyin tavoin siten, että ne täyttävät direktiivin 19 artiklan säännökset. Direktiivin täytäntöönpanon kannalta ei ole välttämätöntä, että ulkomaalaislakiin lisättäisiin toissijaisen suojeluaseman uusimatta jättämistä koskeva säännös, koska peruuttamista ja lakauttamista koskevat säännökset kattavat Suomessa nämä tilanteet. Ulkomaalaislakiin ei myöskään ole tarpeen tehdä 19 artiklan 2 kohdan mukaista lisäystä. Kohdassa viitataan 17 artiklan 3 kohdan mukaiseen poissulke- misperusteeseen, joka ei ole jäsenvaltioita velvoittava ja jota ei tässä esityksessä ehdote- ta otettavaksi ulkomaalaislakiin.

VII luku **Kansainvälisen suojelun sisäl- tö**

20 artikla. Direktiivin 20 artiklan 1 kohdan mukaan VII luvulla ei rajoiteta pakolais- sopimuksessa vahvistettujen oikeuksien so- veltamista, ja 2 kohdan mukaan lukua sovel- letaan sekä pakolaisiin että toissijaista suoje- lua saaviin henkilöihin, jollei toisin mainita.

Artiklan 3 kohdan mukaan VII lukua täy- täntöön pantaessa on otettava huomioon haa- voittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten alaikäisten, ilman huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten, vanhusten, raskaana olevien naisten, yksinhuoltajien, joilla on ala- ikäisiä lapsia, sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden henkilöiden erityistilanne. Artiklan 4 kohdan mukaan 3 kohtaa sovelletaan vain henkilöihin, joilla on heidän tilannettaan koskevassa yksilöllisessä arvioinnissa todettu olevan erityistarpeita. Eri alojen lainsäädäntö Suomessa edellyttää ja mahdollistaa haavoit- tuvassa asemassa olevien henkilöiden tilan- teen huomioon ottamisen. Jos yksilöllisessä arvioinnissa voidaan todeta, että henkilöllä on erityistarpeita, otetaan tämä huomioon eri alojen palveluja kuten opetusta, kotouttamis- ta ja terveydenhuoltoa järjestettäessä. Suo- men lainsäädännön ja käytännön voidaan

katsoa täyttävän artiklan 3-4 kohtien mukai- sen yleisen edellytyksen.

Artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu pannessaan täytäntöön tämän luvun niitä säännöksiä, jotka koskevat alaikäisiä. Suomi on hyväksynyt lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991), jonka 3 ar- tiklassa säädetään lapsen edun huomioon ot- tamisesta. Yleisvelvoite lapsen edun huomi- oimisesta kaikessa julkisen tai yksityisen so- siaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviran- omaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, johtuu jo yksin kysei- sestä sopimuksesta.

Lapsen etu mainitaan lisäksi erikseen eri alojen lainsäädännössä. Ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaislain no- jalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka kos- kee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja ter- veyteensä liittyviin seikkoihin. Kotouttamis- lain 7 §:n mukaan kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palveluiden jär- jestämisessä otetaan huomioon lapsen etu. Myös lain 26 §:ssä, joka koskee edustajan määräämistä, säädetään lapsen edun huomi- oon ottamisesta. Pykälän 3 momentin mu- kaan edustajan tulee tehtävässään pitää huol- ta lapsen edusta ottaen huomioon lapsen kan- sallinen, kielellinen, uskonnollinen ja sivi- tyksellinen tausta. Suomen lainsäädäntö ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet si- sältävät artiklan 5 kohdan mukaiset edelly- tykset, eikä lainmuutostarvetta ole.

Artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voi- vat Geneven yleissopimuksen asettamissa rai- joissa kaventaa tämän luvun nojalla sellaisel- le pakolaiselle myönnettyjä etuuksia, jolle on myönnetty pakolaisasema sellaisen toimin- nan perusteella, jonka ainoana tai pääasialli- sena tarkoituksena on ollut luoda tarpeelliset edellytykset pakolaisaseman myöntämiselle. Artiklan 7 kohta sisältää vastaavan säännök- sen koskien toissijaisen suojeluaseman saa- neita henkilöitä. Heidän oikeuksiaan voidaan tällaisessa tapauksessa kaventaa jäsenvaltioi- den kansainvälisissä velvoitteissa asetetuissa rajoissa. Suomessa oikeuksien ja etuuksien myöntämistä ei erotella sen mukaan, millä perusteella henkilölle on myönnetty pako-

laisasema tai oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella. Artikla ei ole jäsenvaltioita velvoittava, eikä Suomessa noudatettavaa tasa-puolista kohtelua katsota mahdolliseksi muuttaa.

21 artikla. Direktiivin 21 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on noudatettava palauttamiskiellon periaatetta kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti. Jos nämä velvoitteet eivät sitä kiellä, jäsenvaltiot voivat artiklan 2 kohdan mukaan palauttaa pakolaisen riippumatta siitä, onko hänellä virallinen pakolaisasema, jos on perusteltua syytä katsoa hänen olevan vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa hän on. Edelleen 2 kohdan mukaan, jos kansainväliset velvoitteet eivät sitä kiellä, pakolainen voidaan palauttaa riippumatta siitä, onko hänellä virallinen pakolaisasema, jos hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.

Pakolaissopimus sisältää palautuskiellon. Pakolaissopimuksen 32 artiklan mukaan maassa laillisesti oleskelevan pakolaisen saa karkottaa vain kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen perustuvista syistä. Sopimuksen 33 artiklan 1 kohdan mukaan pakolaista ei kuitenkaan saa karkottaa tai palauttaa sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Pakolainen ei kuitenkaan voi vedota tähän artiklan 2 kohdan mukaan, jos on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai jos hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja hän on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa. Viimeksi mainittu määräys vastaa direktiivin 21 artiklan 2 a ja b alakohdian säännöksiä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla, on soveltamiskäytännössä johdettu palautuskielto. Palautuskielto on ehdoton, koska sopimuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaan 3 artiklasta ei voi poiketa. Palautuskielto sisältyy myös kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventa-

van kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen (SopS 60/1989) ja se on johdettavissa kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976) määräyksistä.

Ulkomaalaislain 147 §:n mukaan ketään ei saa käännättää tai karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Ulkomaalaislain 149 §:n 4 momentin mukaan pakolaisen saa karkottaa, jos hänen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta, jos hänen on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin, jos hän on käytäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle tai jos hän on ryhtynyt taikka hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Pakolaista ei saa 149 §:n 4 momentin mukaan karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolainen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan. Suomessa palautuskielto on vahvempi kuin pakolaissopimuksessa ja direktiivissä, joiden mukaan pakolaisen voi karkottaa myös sellaiseen maahan, johon nähden hän on edelleen suojelun tarpeessa, jos on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi turvallisuudelle tai jos hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja hän on yhteiskunnalle vaarallinen. Perustuslain 9 §:n sekä ulkomaalaislain 147 ja 149 §:n sisältämät palauttamiskiellot ovat ehdottomia ja vastaavat siten Euroopan ihmisoikeussopimuksen ehdotonta palautuskieltoa. Direktiivin 21 artiklan 1 kohdassa mainittuna lähtökohtana on se, että siinä olevia säännöksiä noudatetaan kansainvälisten velvoitteiden asettamien palauttamiskiellojen määrittelemissä rajoissa. Ulkomaalaislakia ei siten ole tarpeen muuttaa.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kumota, peruuttaa tai jättää uusimatta 2 kohdassa tarkoitetun pakolaisen oleskeluluvan tai jättää oleskeluluvan myöntämättä hänelle. Ulkomaalaislain 59 §:n mukaan määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta. Säännös kattaa 21 artiklan 3 kohdan, eikä lainmuutostarvetta ole.

22 artikla. Direktiivin 22 artiklan mukaan kansainvälistä suojelua tarvitsevalle henkilölle on mahdollisimman pian suojeluaseman myöntämisen jälkeen annettava tietoja tähän asemaan liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista kielellä, jota hän todennäköisesti ymmärtää.

Kotouttamislain 7 §:n mukaan työvoimatoimisto ja kunta voivat järjestää kotoutumista edistävinä ja tukevinä toimenpiteinä ja palveluina muun muassa ohjausta, neuvontaa ja tiedottamista sekä perehdyttämistä yhteiskuntaan ja sen toimintaan. Lisäksi kansainvälistä suojelua saavalla henkilöllä on oikeus kotouttamislain 10 §:n 1 momentin mukaiseen henkilökohtaiseen kotoutumissuunnitelmaan, jos hän on työtön ja hänet on rekisteröity julkisesta työvoimapaikasta annetun lain 3 luvun 5 §:n mukaisesti työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään tai jos hän saa toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea. Myös tämä takaa osaltaan henkilön asemaan liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien tietojen saamisen. Käytännössä kansainvälistä suojelua saaville annetaan tietoja heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan mahdollisimman pian oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Tietojen antamisessa pyritään aina siihen, että tietoa annetaan sekä kirjallisina käänöksinä että tulkin avulla kansainvälistä suojelua saavan henkilön äidinkielellä tai kielellä, jota hän ymmärtää.

Tulkittamisesta ja kääntämisestä säädetään myös hallintolaissa. Lain 26 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkittaminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä tai ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Asia voidaan 2 momentin mukaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jo-

ta asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Pykälän 3 momentin mukaan asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi viranomaisen voi huolehtia tulkittamisesta ja kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitetussa asiassa.

Suomen lainsäädäntö ja käytäntö vastaavat artiklassa asetettuja edellytyksiä, eikä artikla aiheuta tarvetta lainmuutokseen.

23 artikla. Direktiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että perheen yhtenäisyys voidaan säilyttää. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että pakolaisaseman tai toissijaista suojelua saavan henkilön perheenjäsenellä, jos hänelle ei henkilökohtaisesti voida myöntää tällaista asemaa, on oikeus hakea direktiivin 24–34 artikloissa tarkoitettuja etuja kansallisten menettelyjen mukaisesti. Kohdassa 2 todetaan vielä, että tällaisella perheenjäsenellä on oikeus hakea mainittuja etuja, jos tämä on mahdollista perheenjäsenen henkilökohtainen asema huomioiden ottaen. Artiklan 3 ja 4 kohdissa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus poiketa 1 ja 2 kohtien säännöksistä. Perusteena voi olla, että pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema jätetään tai jätettäisiin myöntämättä perheenjäsenelle direktiivin III tai V luvun nojalla (aseman lakkaaminen ja poissulkeminen). Etuudet voidaan jättää myöntämättä tai ne voidaan peruuttaa tai niitä voidaan rajoittaa myös kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä.

Direktiivin 24 artiklassa säädetään oleskeluluvista. Jäsenvaltioiden on annettava pakolaisaseman saaneelle henkilölle oleskelulupa mahdollisimman pian sen jälkeen, kun hänelle on myönnetty tämä asema, jollei kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä erittäin painavista syistä muuta johdu ja sanotun rajoittamatta 21 artiklan 3 kohdan soveltamista. Oleskeluluvan on oltava voimassa vähintään kolme vuotta ja se on voitava uusia. Artiklan 1 kohdan toisen kappaleen mukaan pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäsenelle myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloaika voi olla alle kolme vuotta, sanotun kuitenkin rajoittamatta 23 artiklan 1 kohdan soveltamista. Jäsenvaltioiden tulee artiklan 2 kohdan mukaan antaa

toissijaista suojelua saavalle henkilölle oleskelulupa mahdollisimman pian sen jälkeen, kun hänelle on myönnetty tämä asema, jolle erittäin painavista kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä muuta johdu. Oleskeluluvan on oltava voimassa vähintään yhden vuoden ajan ja se on voitava uusia.

Suomessa turvapaikan tai suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön perheenjäsen saa oleskeluluvan ulkomaalaislain 113 ja 114 §:n perusteella. Oleskelulupa voidaan jättää 114 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan myöntämättä, jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Kun edellä mainittuja seikkoja ilmenee, tehdään pykälän 2 momentin mukaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossakin kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille. Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus tai ympäristökatastrofi, pykälän 3 momentin mukaan otetaan kokonaisharkintaa suoritettaessa huomioon, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole. Ulkomaalaislain 113 ja 114 §:ää ehdotetaan muutettaviksi suojelua koskevan sanamuodon osalta vastaamaan muutettavaksi ehdotettua 88 §:ää ja uutta 88 a §:ää. Mitä tulee perheenjäsenille myönnettävien oleskelulupien pituuteen, ulkomaalaislain 53 §:n 2 momentin mukaan perhesiteen perusteella myönnetyn ensimmäisen oleskeluluvan voimassaoloaika ei saa olla pidempi kuin oleskeluluvan myöntämisen perusteena olevan perheenjäsenen oleskeluluvan voimassaoloaika. Ulkomaalaislain 55 §:n 3 momentin mukaan myös perhesiteen perusteella myönnettävän jatkoluvan voimassaoloaika ei saa olla pidempi kuin oleskeluluvan myöntämisen perusteena olevan perheenjäsenen oleskeluluvan voimassaoloaika. Direktiivi ei tältä osin aiheuta lainmuutostarvetta.

Direktiivin 25 artiklassa säädetään matkustusasiakirjoista. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava pakolaisaseman saaneille henkilöille pakolaissopimuksen liitteen mukainen matkustusasiakirja, elleivät

erittäin painavat kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät syyt toisin vaadi. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava toissijaista suojelua saavalle henkilölle, joka ei voi saada kansalaisuusvaltionsa passia, asiakirjat matkustamista varten ainakin siinä tapauksessa, että humanitaariset syyt edellyttävät hänen läsnäoloaan toisessa valtiossa, jolleivät erittäin painavat kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät syyt toisin vaadi. Suomessa perheenjäsenelle, joka saa pakolaisaseman, myönnetään ulkomaalaislain 135 §:n nojalla pakolaisen matkustusasiakirja. Jos perheenjäsen saa oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella, hänelle myönnetään muukalaispassi 134 §:n 2 momentin perusteella. Jos perheenjäsen ei saa pakolaisasemaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella, hän voi saada muukalaispassin ulkomaalaislain 134 §:n 1 momentin perusteella, jos hän ei voi saada passia kotimaansa viranomaiselta, hän on kansalaisuudeton tai muukalaispassin myöntämiselle on muu erityinen syy. Ulkomaalaislain 134 ja 135 §:ää ehdotetaan muutettaviksi suojelua koskevan sanamuodon osalta vastaamaan muutettavaksi ehdotettua 88 §:ää ja uutta 88 a §:ää.

Kuten edellä on mainittu, 23 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneen henkilön perheenjäsenillä, joille ei henkilökohtaisesti voida myöntää tällaista asemaa, on oikeus hakea 24–34 artikloissa tarkoitettuja etuuksia kansallisten menettelyjen mukaisesti, jos tämä on mahdollista perheenjäsenen henkilökohtainen oikeudellinen asema huomioon ottaen. Artikloissa 26–29, 31 ja 33–34 säädettyjen oikeuksien ja etuuksien osalta perheenjäsenet ovat pääsääntöisesti samassa asemassa kuin kansainvälistä suojelua saava perheenkokoaja. Oikeudet ja etuudet perustuvat Suomessa yleensä siihen, pidetäänkö henkilöä Suomessa asuvana. Kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenelle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jolloin hänellä on oikeus työntekoon sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin samalla tavoin kuin perheenkokoajallakin. Myös asumisen, liikkumisvapauden ja kotoutumispalveluiden osalta perheenjäsenillä on pääsääntöisesti kansainvälis-

tä suojelua saavan perheenkokoajan kanssa yhteneväiset oikeudet. Perheenjäsen saa myös tarvittaessa matkustusasiakirjan, kuten edellä on todettu. Koulutusta koskeva lainsäädäntö ei erottele Suomessa laillisesti oleskelevia ja Suomen kansalaisia, joten myös perheenjäsenillä on oikeus koulutukseen samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaisilla. Myös direktiivin 34 artiklan mukaista paluumuuttoavustusta voi Suomessa saada sekä kansainvälistä suojelua saava henkilö että hänen perheenjäsenensä kotouttamislain 3 a §:n perusteella.

24 artikla. Direktiivin 24 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava pakolaisaseman saaneelle ja toissijaista suojelua saavalle henkilölle oleskelulupa mahdollisimman pian sen jälkeen, kun hänelle on myönnetty tämä asema, jollei kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä erityisen painavista syistä muuta johdu. Ulkomaalaislain 3 §:n 13 kohdan mukaan kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan pakolaisasemaa tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa. Lain 3 §:n 14 kohdan mukaan turvapaikalla tarkoitetaan pakolaiselle turvapaikkamenettelyssä myönnettävää oleskelulupaa. Suomessa kansainvälisen suojeluaseman antamista koskeva päätös on siis aina myös oleskelulupapäätös.

Pakolaisasemaa tai muuta suojelua ei ole Suomessa mahdollista myöntää siten, että asianomainen ei saisi samalla oleskelulupaa, eikä oleskelulupaa voida peruuttaa tai jättää jatkolupaa myöntämättä ilman, että samalla myös suojeluasema lakkautetaan tai peruutetaan. Direktiivin mukaan tällainen menettely olisi mahdollista kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä erityisen painavista syistä. Näin syntyvä tilanne olisi kuitenkin asianomaisen kannalta ongelmallinen. Jos hänen pakolaisasemansa tai toissijainen suojeluasemansa säilyisi eikä hänen maasta poistamiselleen olisi ulkomaalaislain mukaisia perusteita, hän jäisi Suomeen ilman oleskelulupaa ja ilman niitä oikeuksia ja etuuksia, joita Suomessa luvallisesti asuvalla ulkomaalaisella on. Yksilön tai yhteiskunnan kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että direktiivin sallimalla tavalla luotaisiin eräänlainen laillisen ja laittoman oleskelun välimaastossa oleva maassa oleskelun muoto.

Direktiivin pääasiallisena tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseksi, ja että näille henkilöille annetaan jäsenvaltioissa vähimmäistason mukaiset edut. Direktiivissä nämä edut liittyvät annettuun asemaan, eivät oleskelulupaan. Suomessa useimmat direktiivin VII luvussa käsitellyistä oikeuksista liittyvät oleskeluluvan kautta luvalliseen maassa oleskeluun, eivät asemaan.

Artiklan 1 kohdan mukaan pakolaisaseman saaneen henkilön oleskeluluvan on oltava voimassa vähintään kolme vuotta ja 2 kohdan mukaan toissijaista suojelua saavan henkilön luvan vähintään yksi vuosi. Lupa on voitava uusia. Oleskelulupien pituus määräytyy ulkomaalaislain 53 §:n mukaan. Pykälän 1 momentin mukaan ensimmäinen lupa myönnetään vuodeksi. Koska tämä ei pakolaisen osalta vastaa direktiivin 24 artiklan 1 kohdan säännöstä, ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettävällä tavalla. Toissijaisen suojelun osalta ulkomaalaislain 53 §:n säännös täyttää direktiivin säännöksen luvan pituudesta. Ulkomaalaislain 54 §:n mukaan uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ovat edelleen olemassa. Säännös kattaa direktiivin määräyksen siitä, että lupa on voitava uusia.

Pakolaisen osalta artiklan 1 kohdassa todetaan lisäksi, että säännös ei rajoita 21 artiklan 3 kohdan soveltamista. Suojaa palauttamista vastaan käsittelevän 21 artiklan 3 kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot voivat kumota, peruuttaa tai jättää uusimatta pakolaisen oleskeluluvan tai jättää oleskeluluvan myöntämättä hänelle silloin kun palauttamisperusteet ovat artiklan 2 kohdan mukaan olemassa. Ulkomaalaislain 59 §:n mukaan määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta. Direktiivin säännös ei aiheuta lainmuutostarvetta.

25 artikla. Direktiivin 25 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava pakolaisaseman saaneille henkilöille pakolaisopimuksen liitteen mukaiset matkustusasiakirjat, elleivät erittäin painavat kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liit-

tyvät syyt toisin vaadi. Samalla tavoin on muotoiltu mahdollisuus olla myöntämättä pakolaisen matkustusasiakirja myös pakolaissopimuksen 28 artiklassa. Ulkomaalaislaissa ei ole vastaavanlaista poikkeussäännöstä. Ulkomaalaislain 135 §:n 1 momentin mukaan pakolaisen matkustusasiakirja myönnetään henkilölle, joka on saanut 106 §:ssä tarkoitetun pakolaisaseman. Direktiivin 25 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava toissijaista suojelua saavalle henkilölle, joka ei voi saada kansalaisuusvaltionsa passia, asiakirjat matkustamista varten ainakin siinä tapauksessa, että humanitaariset syyt edellyttävät hänen läsnäoloaan toisessa valtiossa, jolleivät erittäin painavat kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät syyt toisin vaadi. Ulkomaalaislain 134 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella, myönnetään muukalaispassi. Lainkohtaan ei sisälly harkintavaltaa.

Matkustusasiakirjan omistaminen vaikuttaa suoraan henkilön mahdollisuuteen poistua maasta. Suomessa liikkumisvapaus ja vapaus poistua maasta on turvattu perustuslaissa. Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Perustuslain säännöksen valossa pakolaisen matkustusasiakirjan ja muukalaispassin myöntämistä ei voida Suomessa rajoittaa direktiivin tarkoittamalla tavalla. Ulkomaalaislain 134 §:ää ei tältä osin ehdoteta muutettavaksi. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi toissijaisen suojelun käsitteen osalta yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

26 artikla. Direktiivin 26 artiklan 1 kohdan mukaan pakolaisaseman saaneelle henkilölle on annettava heti aseman myöntämisen jälkeen oikeus työskennellä toisen palveluksessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajana ottaen huomioon kyseiseen ammattiin ja julkishallintoon yleisesti sovellettavat säännöt. Artiklan 3 kohdan mukaan sama pätee toissijaisen suojeluaseman saaneisiin. Heidän osaltaan voidaan kuitenkin kansallisen lainsäädännön mukaisesti asetetun ajan ottaa huo-

mioon jäsenvaltion työmarkkinoiden tilanne, mahdollinen työhön pääsyn priorisointi mukaan lukien. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toissijaisen suojeluaseman saaneella henkilöllä on työmarkkinoilla noudatettavien priorisointia koskevien kansallisten sääntöjen mukainen pääsy hänelle tarjottuun työhön. Ulkomaalaislain 79 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisella, jolle on myönnetty pysyvä tai jatkuva oleskelulupa muulla kuin työntöön tai ammatinharjoittamisen perusteella, on rajoittamaton oikeus tehdä ansiotyötä. Kansainvälistä suojelua saaville henkilöille myönnetään jatkuva oleskelulupa lain 113 §:n 1 momentin perusteella, jolloin heillä on direktiivin edellyttämä oikeus työntekoon. Kansainvälistä suojelua saavalla on oikeus myös ammatin- ja elinkeinonharjoittamiseen, koska ulkomaalaislaissa ei rajoiteta tällaisten henkilöiden ammatin- tai elinkeinonharjoittamista.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että pakolaisaseman saaneille henkilöille tarjotaan toimintaa, kuten aikuisille tarkoitettua työllisyyskoulutusta, ammattikoulutusta ja käytännön työharjoittelua vastaavin edellytyksin kuin niiden omille kansalaisille. Artiklan 4 kohdan mukaan on varmistettava, että myös toissijaista suojelua saaville annetaan mahdollisuus osallistua tällaiseen toimintaan. Toissijaista suojelua saavien henkilöiden osallistumisedellytyksistä jäsenvaltiot päättävät itse. Suomessa työvoimapolvelujen tarjoamisesta säädetään julkisesta työvoimapolvelusta annetussa laissa. Laissa säädetään muun muassa työvoimapolliittisesta aikuiskoulutuksesta, jonka tarkoituksena on lain 6 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan parantaa aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä edistää ammattitaitoisen työvoiman saantia. Työvoimapolliittiseen aikuiskoulutukseen voi 6 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan käytännön ammatillisten valmiuksien parantamiseksi sisältyä työssä oppimista ja harjoittelua. Työvoimapolveluiden saataavuutta ei ole rajoitettu Suomen kansalaisiin. Suomessa jatkuvaluonteisesti oleskelevilla henkilöillä, kuten kansainvälistä suojelua saavilla, on oikeus työvoimapolveluihin samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaisilla.

Suomen lainsäädäntö vastaa tältä osin direktiiviä.

Artiklan 5 kohdan mukaan artiklan mukaisessa toiminnassa on sovellettava palkkausta, toisen palveluksessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimivia koskevien sosiaaliturvajärjestelmän piiriin pääsyä sekä muita työehtoja koskevaa, jäsenvaltioissa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Palkkauksen, sosiaaliturvajärjestelmän piiriin pääsyn ja muiden työehtojen osalta jatkuvaluonteisella oleskeluvalla oleskelevia ulkomaalaisia koskevat samat ehdot ja edellytykset kuin Suomen kansalaisia. Yleissitovat työehtosopimukset ja syrjinnän kieltö koskevat kaikkia Suomessa työskenteleviä. Yhdenvertaisuuslaki velvoittaa kohtelevaan kaikkia samalla tavalla muun muassa työhönottoperusteiden, työolojen, työehtojen, henkilöstökoulutuksen ja uralla etenemisen suhteen. Kansainvälistä suojelua saavalla henkilöllä on myös samalla tavalla kuin muillakin Suomessa työssä tai yrittäjänä olevilla henkilöillä oikeus työttömyysturvalain mukaiseen työttömyysturvaan ja julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja palveluihin.

27 artikla. Direktiivin 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti kaikille pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille alaikäisille on annettava mahdollisuus osallistua täysimääräisesti koulutukseen samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omien kansalaisten. Artiklan 2 kohdan mukaan pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneille aikuisille on annettava mahdollisuus osallistua yleiseen koulutusjärjestelmään, täydennyskoulutukseen tai uudelleen koulutukseen samoin edellytyksin kuin muille maassa laillisesti asuville kolmannen maan kansalaisille.

Sivistyksellisistä perusoikeuksista muun muassa oikeus maksuttomaan perusopetukseen, muun opetuksen saatavuus sekä itsensä kehittämisen turvaaminen on taattu perustuslain 16 §:ssä. Sivistykselliset perusoikeudet koskevat kaikkia Suomen oikeudenkäytön piirissä olevia, myös Suomessa asuvia ulkomaalaisia.

Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisille maksutonta perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamis-

ta edeltävänä vuonna esiopetusta. Oppivelvollisia ovat lain 25 §:n mukaisesti ne oppivelvollisuusikäiset, jotka asuvat kunnassa vakinaisesti. Koska kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä pidetään kotikuntalain mukaan kunnassa vakinaisesti asuvina, he ovat oikeutettuja ja velvoitettuja perusopetukseen samalla tavalla kuin Suomen kansalaiset.

Lukio-opetuksesta säädetään lukiolaissa (629/1998). Lain 20 §:n 1 momentin mukaan opiskelijaksi voidaan ottaa henkilö, joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavan aikaisemman oppimäärän. Opiskelijaksi voidaan ottaa myös henkilö, joka ei ole suorittanut perusopetuksen oppimäärää, mutta jolla katsotaan muutoin olevan riittävät edellytykset lukio-opinnoista suoriutumiseen. Samat edellytykset koskevat sekä Suomen kansalaisia että ulkomaalaisia, myös kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä.

Ammatillisesta koulutuksesta säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998). Lähtökohdistaan myös ammatillisessa koulutuksessa on yhdenvertainen kohtelu. Valintaperusteet ja rahoitusjärjestelmät eivät aseta esteitä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ottamiselle opiskelijoiksi ammatilliseen koulutukseen. Edellytyksenä ovat kuitenkin riittävä kielitaidon taso ja yleiset opiskelunvalmiudet kuten Suomen kansalaisillakin. Ammatillisessa peruskoulutuksessa voidaan lisäksi opiskelijan henkilöön liittyvän erityisen syyn perusteella soveltaa opiskelijavalinnassa joustavaa valintaa. Tällaisia opiskelijan henkilöön liittyviä syitä voivat olla esimerkiksi ammatillisen peruskoulutuksen puuttuminen, koulutodistusten vertailuvaikkeudet, sosiaaliset syyt ja työllistymisen turvaamiseen liittyvät syyt, jotka voivat hyvin tulla kyseeseen kansainvälistä suojelua saavien henkilöidenkin kohdalla. Kansainvälistä suojelua saavalla henkilöllä on myös mahdollisuus hakeutua maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaan koulutukseen.

Korkeakouluopintojen osalta kelpoisuudesta korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin säädetään yliopistolain (645/1997) 18 a §:ssä ja kelpoisuudesta ammattikorkeakouluopintoihin ammattikorkeakoululain (351/2003) 20 §:ssä. Kelpoisuutta korkeakouluopintoihin

ei kummassakaan laissa rajata kansallisuuden perusteella tai sillä perusteella, millainen oleskelulupa ulkomaalaisella on. Kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä koskevat näin ollen samat edellytykset kuin Suomen kansalaisia.

Artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden ja omien kansalaistensa yhdenvertainen kohtelu voimassa olevissa ulkomaisten tutkintojen, todistusten ja muiden muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen tunnistamisenmenettelyissä. EU:n ulkopuolella suoritettujen korkeakouluopintojen rinnastamiseen Suomessa sovelletaan ulkomailla suoritettujen korkeakoulututkintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annettua lakia (531/1986). Lakia sovelletaan yhtä lailla Suomen kansalaisiin kuin ulkomaalaisiin, kun tutkinto on suoritettu EU:n ulkopuolella. Tutkintojen rinnastamisessa ei yleensä ole merkitystä sillä, minkä maalainen henkilö on, vaan sillä, missä tutkinto on suoritettu.

Suomen lainsäädäntö täyttää artiklan asettamat edellytykset, eikä lainmuutostarvetta ole.

28 artikla. Direktiivin 28 artiklan 1 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, että pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneet henkilöt saavat tarvittavan sosiaaliavun samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voi rajoittaa toissijaista suojelua saavien henkilöiden sosiaaliavun perusetuksiin, jotka on myös myönnettävä samoin edellytyksin kuin omille kansalaisille.

Suomessa julkisten terveystalouden ja sosiaalipalveluiden, kuten päivähoiton, vammaispalveluiden ja vanhusten palveluiden saaminen on sidoksissa henkilön kotikuntaan. Kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan henkilön kotikunta määräytyy kotikuntalain säännösten mukaisesti, jos henkilöllä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa. Kansainvälistä suojelua saavat ulkomaalaiset saavat jatkuvan oleskeluluvan ja siten kotikunnan, jolloin heillä on oikeus kunnan järjestämiin terveys-

ja sosiaalipalveluihin samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaisilla.

Oikeus sosiaaliturvaan, kuten kansaneläkkeeseen, lapsilisään, äitiysavustukseen, asumistukeen, lapsen hoitotukeen ja vammaistukeen perustuvat Suomessa asumiseen. Soveltamisalain 3 a §:n mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomeen muuttavaan henkilöön maahantulosta alkaen, jos henkilön hänen olosuhteensa kokonaisuutena huomioon ottaen katsotaan muuttavan asumaan Suomeen vakinaisesti. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan pakolaiset ja oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella saaneet henkilöt. Kyseessä olevan lain mukaista Suomessa asumisen käsitettä sovelletaan myös sairausvakuutuslakia ja työttömyysturvalakia sovellettaessa. Koska kansainvälistä suojelua saaville myönnetään jatkuva oleskelulupa ja heitä pidetään Suomessa asuvina, ovat he direktiivin edellyttämällä tavalla oikeutettuja asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaiset. Uuden kansaneläkelain ja vammaiseturksista annetun lain tullessa voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008 myös Suomessa asumisen vähimmäisaikavaatimukset ovat samoja Suomen ja ulkomaan kansalaisille.

Suomen lainsäädäntö vastaa artiklassa asetettuja edellytyksiä eikä artikla aiheuta muutoksia lainsäädäntöön soveltamisalakiin ehdotettua muutosta lukuun ottamatta.

29 artikla. Direktiivin 29 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneilla henkilöillä on mahdollisuus terveydenhuoltoon samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omilla kansalaisilla. Artiklan 2 kohdassa säädetään, että 1 kohdan yleissäännöstä poiketen jäsenvaltio voi rajoittaa toissijaista suojelua saavien henkilöiden terveydenhuollon perusetuksiin, jotka on myönnettävä samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omille kansalaisille. Kuten edellä todettiin, pakolaiset ja oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella saaneet henkilöt saavat Suomessa kotikunnan, minkä perusteella heillä on oikeus kunnan järjestämiin terveystalouden palveluihin, ja Suomessa asuvina he ovat myös lakisääteisen sairausvakuutuksen piirissä. Heillä on siis oikeus terveyden-

huoltoon samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaisilla.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on järjestettävä niille pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille, joilla on erityisiä tarpeita, kuten raskeana oleville naisille, vammaisille tai kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan uhreiksi joutuneille henkilöille riittävä terveydenhuolto samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omille kansalaisille. Riittävä terveydenhuolto samoin edellytyksin kuin jäsenvaltioiden kansalaisille on järjestettävä myös kaikenlaisten väärinkäytösten, laiminlyöntien, hyväksikäytön, kidutuksen tai julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun uhriksi joutuneille tai aseellisista selkkauksista kärsineille alaikäisille. Artiklakohdassa luetelluissa tilanteissa kansainvälistä suojelua saava henkilö saa tarvitsemansa hoidon Suomessa samoilla perusteilla kuin Suomen kansalainen.

30 artikla. Direktiivin 30 artikla koskee ilman huoltajaa olevia alaikäisiä. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on mahdollisimman pian pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman myöntämisen jälkeen toteutettava tarvittavat toimenpiteet ilman huoltajaa olevien asianmukaisen edunvalvonnan varmistamiseksi. On varmistettava, että ilman huoltajaa olevia alaikäisiä edustaa laillinen edunvalvoja tai tarvittaessa alaikäisten hoidosta ja hyvinvoinnista vastaava järjestö tai jokin muu asianmukainen taho mukaan luetuna lainsäädäntöön tai tuomioistuimen määräykseen perustuva edustus.

Kotouttamislain 26 §:ssä säädetään ilman huoltajaa olevan lapsen edustamisesta ja puhevallan käytöstä. Pykälän 1 momentin mukaan pakolaislapselle, tilapäistä suojelua saavalle lapselle, oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle lapselle ja ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja. Käytännössä yksin tulleille alaikäisille määrätäänkin yleensä edustaja siinä vaiheessa, kun he ovat vastaanottokeskuksissa turvapaikanhakijoina. Edustaja jatkaa usein vielä oleskeluluvan myöntämisen jälkeen, etenkin, jos lapsi odottaa perheen yhdistämistä Suomessa tai jos hän

on pian täysi-ikäinen. Muussa tapauksessa hänelle voidaan määrätä huoltaja lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisesti. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun asetuksen 11 §:n 2 momentin mukaan kunnan sosiaalilautakunnan on ryhdyttävä toimenpiteisiin huoltajan määrittämiseksi ilman huoltajaa olevalle lapselle.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että alaikäisille nimetty edunvalvoja tai edustaja ottaa alaikäisen tarpeet huomioon asianmukaisella tavalla kyseessä olevan direktiivin täytäntöönpanossa. Asianomaisten viranomaisten on arvioitava tilannetta säännöllisesti. Kotouttamislain 26 §:n mukaisen edustajan ja lapsen huoltajan, jos hänelle on sellainen määrätty, tulee aina ottaa huomioon lapsen etu ja oikeudet. Kotouttamislain 26 §:n 3 momentin mukaan edustajan tulee tehtävässään pitää huolta lapsen edusta ottaen huomioon lapsen kansallinen, kielellinen, uskonnollinen ja sivistyksellinen tausta. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan lapsen huoltajan on turvattava lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti. Nämä säännökset velvoittavat ottamaan huomioon alaikäisen tarpeet ja edun kaikissa tilanteissa, myös direktiivin täytäntöönpanossa.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että ilman huoltajaa olevat alaikäiset sijoitetaan joko täysi-ikäisten sukulaisten luokse, sijoitusperheeseen, alaikäisten majoittamiseen tarkoitettuihin keskuksiin tai muuhun alaikäisille soveltuvaan majoitukseen. Suomessa ilman huoltajaa olevat alaikäiset sijoitetaan usein perheryhmäkoteihin. Valtioneuvoston päätöksen (512/1999) 5 §:n mukaan valtio korvaa kunnille perheryhmäkotien ylläpidosta aiheutuvat kustannukset. Artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että lapsen näkemykset on otettava huomioon sijoituksen yhteydessä lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Säännös lapsen näkemysten huomioon ottamisesta heijastaa Suomea sitovan lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta

koskevista asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Myös perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lisäksi hallintolain 14 §:n 3 momentin mukaan viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta.

Artiklan 4 kohdan mukaan sisarukset on mahdollisuuksien mukaan pidettävä yhdessä ottaen huomioon kyseisen alaikäisen etu sekä erityisesti hänen ikänsä ja kehitystasonsa. Kohdan mukaan asuinpaikan muutokset on rajoitettava mahdollisimman vähiin. Kotouttamislain 19 §:n 2 momentin mukaan majointus on järjestettävä siten, että perheenjäsenet voivat asua yhdessä. Yleisenä periaatteena Suomessa on, että sisarukset pidetään yhdessä, mikäli mahdollista. Tämä on yleensä lapsen edun mukaista, mikä on otettava huomioon päätöksenteossa. Kotouttamislain 19 c §:n perusteluissa (HE 280/2004 vp) todetaan, että turvapaikanhakijoiden tarpeetonta siirtoa vastaanottokeskuksesta toiseen vältettäisiin turvapaikka-asian käsittelyn aikana. Koska Maahanmuuttovirasto on alueellistanut toimintansa, eräät vastaanottokeskukset toimivat kuitenkin niin sanottuina ensivaiheen vastaanottokeskuksina paikkakunnilla, joilla on Maahanmuuttoviraston toimipiste. Tämä tarkoittaa, että turvapaikanhakijat majoittuvat näissä transit-keskuksissa vain turvapaikkapuhutteluun tarvittavan ajan. Tämän jälkeen heidät siirretään odottamaan päätöstä toiseen vastaanottokeskukseen. Siirto toiseen keskukseseen voidaan tehdä myös turvapaikanhakijan pyynnöstä, jos hän tuntee olonsa turvatomaksi tai hänellä on sukulaisia toisessa keskuksessa. Turvapaikanhakija voidaan siirtää toiseen keskukseseen myös, jos vastaanottokeskus pitää sitä välttämättömänä esimerkiksi turvapaikanhakijan häiritsevän käyttäytymisen vuoksi tai etnisten jännitteiden lieventämiseksi. Siirrosta päättävät yhdessä läheittävä ja vastaanottava vastaanottokeskus. Useimmiten lapsen edun mukaista on, että asuinpaikan muutokset rajoitetaan välttämättömyyksiin. Niissä tapauksissa, joissa ala-

ikäinen on turvapaikanhakijana asunut ryhmäkodissa, joka toimii myös perheryhmäkotina oleskeluluvan saaneille alaikäisille, pyritään siihen, että alaikäinen voi oleskeluluvan saatuaan jäädä tähän samaan ryhmäkotiin.

Artiklan 5 kohta edellyttää, että jäsenvaltiot suojellessaan ilman huoltajaa olevan alaikäisen etua pyrkivät jäljittämään hänen perheenjäsenensä mahdollisimman nopeasti. Jäljittämässä on huolehdittava, että näitä henkilöitä koskeva tietojenkeruu, käsittely ja välittäminen tapahtuvat luottamuksellisesti, jos alaikäisen tai hänen lähiomaisensa henki tai koskemattomuus saattaa olla uhattuna, varsinkin jos omaiset ovat jääneet alkuperämaahan. Ulkomaalaislakiin on lisätty 105 b § (1158/2006) ilman huoltajaa olevan alaikäisen vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämisestä. Pykälän 1 momentissa säädetään, että Maahanmuuttoviraston on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edun toteuttamiseksi jäljittämään hänen vanhempansa tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö viipymättä. Pykälän 2 momentin mukaan vanhempaa tai muuta alaikäisen tosiasiallisesta huollosta vastannutta henkilöä koskevia tietoja on kerättävä, käsiteltävä ja välitettävä salassa pidettävänä siten kuin julkisuuslain 23 §:ssä ja 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa säädetään.

Artiklan 6 kohdassa säädetään, että ilman huoltajaa olevien alaikäisten parissa työskentelevillä henkilöillä on oltava tai heille on annettava sopiva alaikäisten tarpeita koskeva koulutus. Turvapaikanhakijoina alaikäiset sijoitetaan yleensä ryhmäkoteihin, joiden henkilökunnan pätevyysvaatimuksista on voimassa, mitä sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa (272/2005) säädetään. Myös perheryhmäkodeissa, joihin yksin tulleet alaikäiset yleensä sijoitetaan sen jälkeen, kun he ovat saaneet oleskeluluvan, työskentelee pääsääntöisesti asianmukaisen koulutuksen saanutta henkilökuntaa. Säädöksiä henkilökunnan kelpoisuudesta ei kuitenkaan ole. Kun ryhmä- ja perheryhmäkodit toimivat samassa yhteydessä, henkilökuntaa koskee sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettu laki.

Suomen lainsäädännön voidaan katsoa vastaavan artiklassa asetettuja edellytyksiä.

31 artikla. Direktiivin 31 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneet henkilöt saavat majoituksen samoin edellytyksin kuin muut niiden alueella laillisesti asuvat kolmansien maiden kansalaiset. Suomessa laillisesti oleskelevat ulkomaalaiset ovat asumisen osalta samassa oikeudellisessa asemassa kuin Suomen kansalaiset. Kansainvälistä suojelua saaville henkilöille järjestetään osana vastaanottoimenpiteitä ensimmäinen vuokra-asunto kunnassa, joka järjestää heidän vastaanottonsa. Suomen lainsäädäntö vastaa artiklassa asetettuja edellytyksiä, eikä lainmuutostarvetta ole.

32 artikla. Direktiivin 32 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on sallittava pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden vapaa liikkuminen alueellaan samoin edellytyksin ja rajoituksin kuin niiden alueella laillisesti asuvien muiden kolmansien maiden kansalaisten osalta on säädetty. Suomessa perustuslain 9 §:n 1 momentti turvaa laillisesti maassa oleskelevien ulkomaalaisten liikkumisvapauden ja vapauden valita asuinpaikka. Vastaavanlainen säännös on ulkomaalaislain 41 §:ssä, jonka mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Direktiivin säännös ei edellytä lainmuutosta.

33 artikla. Direktiivin 33 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä pakolaisten yhteiskuntaan kotouttamisen helpottamiseksi kotouttamisohjelmista, joita ne pitävät tarkoituksenmukaisina, tai luotava ennakoedellytykset, joilla taataan pääsy kyseisiin ohjelmiin. Artiklan 2 kohdan mukaan toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden on annettava osallistua kotouttamisohjelmiin, jos jäsenvaltiot pitävät sitä tarkoituksenmukaisena. Kotouttamisohjelmasta säädetään kotouttamislain 7 a §:ssä. Sen mukaan maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi ja tukemiseksi laaditaan kotouttamisohjelma. Ohjelma sisältää suunnitelman kotoutumista edistävistä ja tukevista toimenpiteistä, palveluista, yhteistyöstä ja vastuista sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamisesta muita yhteiskunnan palveluja ja toi-

menpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä. Ohjelmaan sisällytetään myös etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen ja syrjinnän ehkäiseminen. Suomessa asuvalla ulkomaalaisella on oikeus henkilökohtaiseen kotoutumissuunnitelmaan kotouttamislain 11 §:n 1 momentin mukaan, jos hän on työtön ja hänet on rekisteröity julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 3 luvun 5 §:n mukaisesti työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään tai jos hän saa toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea. Käytännössä kansainvälistä suojelua saavalla henkilöllä on yleensä oikeus henkilökohtaiseen kotoutumissuunnitelmaan, koska hän on useimmiten aluksi työtön ja tarvitsee toimeentulotukea. Suomen lainsäädäntö vastaa näin direktiivin säännöksiä, eikä lainmuutostarvetta ole.

34 artikla. Direktiivin 34 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat antaa tukea pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille, jotka haluavat palata kotimaahansa. Kotouttamislain 8 a §:ssä säädetään paluumuuttoavustuksen myöntämisestä. Paluumuuttoavustusta voidaan myöntää muun muassa pakolaisaseman tai oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella saaneelle henkilölle, joka palaa vapaaehtoisesti kotimaahansa tai lähtömaahansa. Paluumuuttoavustuksena voidaan myöntää kohtuulliset matkakustannukset ja muuttokustannukset sekä avustusta paluumaahan asettumista varten. Direktiivi ei tältä osin aiheuta lainmuutostarvetta.

VIII luku **Hallinnollinen yhteistyö**

35 artikla. Direktiivin 35 artiklan mukaan jäsenvaltion on nimettävä kansallinen yhteysviranomainen ja ilmoitettava tämän osoite komissiolle, joka toimittaa sen muille jäsenvaltioille. Suomessa tämä viranomainen olisi sisäasiainministeriön ulkomaalaisosasto (1.1.2008 alkaen maahanmuutto-osasto). Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on myös toteutettava yhteistyössä komission kanssa aiheelliset toimenpiteet, jotta toimivaltaiset viranomaiset voisivat toimia suoraan yhteistyössä ja vaihtaa tietoja keskenään.

36 artikla. Direktiivin 36 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että viran-

omaisilla ja muilla tätä direktiiviä soveltavien järjestöjen edustajilla on riittävä koulutus ja että heitä koskee työssään saamiensa tietojen osalta kansallisen lainsäädännön mukainen salassapitovelvollisuus. Direktiivistä ja sen täytäntöönpanon aiheuttamista muutoksista tullaan järjestämään koulutusta niin viranomaisille kuin muille tahoille. Viranomaisia koskee julkisuuslaki. Salassa pidettäviksi asiakirjoiksi on lain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa säädetty asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta. Lisäksi eri ammattialojen työntekijöitä koskevassa lainsäädännössä on salassapitosäännöksiä, jotka koskevat myös kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä koskevia tietoja silloin, kun tällaiset tiedot on säädetty salassa pidettäviksi. Suomen lainsäädäntö vastaa artiklassa asetettuja edellytyksiä, eikä lainmuu-
tostarvetta ole.

Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi

Tilapäisiä oleskelulupia on ulkomaalaislain 51 §:ssä tarkoitettu annettavaksi ulkomaalaisille siinä tarkoituksessa, etteivät he tule jäämään Suomeen, vaan heidän maasta poistamisensa este saadaan tilapäisen oleskelun aikana ratkaistuksi. Tämän vuoksi lakia säädettyä katsottiin, ettei 51 §:n mukaisen oleskeluluvan saanutta ulkomaalaista ole tarkoituksenmukaista ryhtyä kotouttamaan Suomeen, eikä hänelle ole perusteltua myöntää kaikkia niitä oikeuksia, joita muilla perusteilla Suomessa oleskeleville myönnetään. Ulkomaalaislain 51 §:n nojalla tilapäisen oleskeluluvan saaneella ei esimerkiksi ole ensimmäisen oleskeluvuoden aikana rajoittamatonta työnteko-oikeutta, eikä hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen myönnetä oleskelulupaa Suomeen.

Ulkomaalaislain säännöstä tilapäisen oleskeluluvan myöntämiseksi tilanteessa, jossa maasta poistaminen ei ole tosiasiallisesti mahdollista, on sovellettu huomattavasti laajemmin kuin lain valmisteluvaiheessa oli nähtävissä. Kun nykyisen ulkomaalaislain valmisteluvaiheessa voimassa olleen ulkomaalais-

lain (378/1991) ja ulkomaalaisasetuksen (142/1994) sekä asetuksen liitteen 1 perusteella myönnettiin vastaavanlaisia tilapäisiä lupia turvapaikanhakijoille vuoden 2002 aikana yhteensä 29 ja vuoden 2003 aikana 8, nykyisen ulkomaalaislain 51 §:n perusteella lupia on myönnetty vuoden 2005 aikana yhteensä 259 ja vuoden 2006 aikana 322. Marraskuun lopussa 2007 vastaanottokeskusten vastuulla oli 134 ulkomaalaislain 51 §:n perusteella tilapäisen oleskeluluvan saanutta. Tilapäisten lupien osuus afganistanilaisille, irakilaisille ja somalialaisille turvapaikanhakijoille myönnettyistä oleskeluluvista on ollut huomattava.

Sekä säännöstä että sen soveltamiskäytäntöä on arvosteltu eri syistä monien eri viranomaisten ja järjestöjen taholta. Kriittikkiä ovat esittäneet muun muassa eduskunnan valtiovarainvaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta, valtioneuvoston tarkastusvirasto sekä vähemmistövaltuutettu.

Arvostelussa on tuotu esiin oleskeluluvan tilapäisyyden vaikutukset ulkomaalaisen oikeuksiin. Ulkomaalaislain 51 §:n mukaisen tilapäisen luvan saaneille ei yleensä ole myönnetty kotikuntaa, eikä heidän katsota asuvan Suomessa soveltamisalalla tarkoitettulla tavalla. Heillä ei näin ollen ole oikeutta asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan eikä palveluihin, eivätkä he kuulu kotouttamistoimenpiteiden piiriin. Heitä ei myöskään voida sijoittaa kuntiin, vaan he asuvat pääsääntöisesti vastaanottokeskuksissa. Kotikuntalain soveltamisessa on kuitenkin ollut jonkin verran eroja maistraattien välillä, ja muutamien 51 §:n nojalla oleskeluluvan saaneiden on saaneet kotikunnan. Maistraattien soveltamiskäytäntö tulee kuitenkin yhtenäistymään, koska 1 syyskuuta 2007 voimaan tullut kotikuntalain 4 §:n muutos mahdollistaa sen, että vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttavalla luvalla voisi yhden vuoden Suomessa oleskelun jälkeen saada kotikunnan Suomessa.

Vaikka tilapäisen luvan saanut voi työpaikan löydettyään hakea työntekijän oleskelulupaa, rajoittamattoman työnteko-oikeuden puuttumista ensimmäisen vuoden aikana on pidetty ongelmallisena. Turvapaikanhakijanahan hänellä on ollut oikeus työntekoon kolmen kuukauden oleskelun jälkeen. Ala-

ikäisten kohdalla on esitetty erityisesti huoli, että tilapäisen luvan saaneilta nuorilta on voitu evätä pääsy peruskouluun tai peruskoulun jälkeiseen koulutukseen. Perheen yhdistämisoikeuden puuttumista on myös pidetty ongelmana etenkin yksin Suomeen tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla.

Arvostelua on esitetty myös muista syistä. Vaikka tilapäinen oleskelulupa 51 §:n mukaan on tarkoitettu annettavaksi ulkomaalaiselle siinä tarkoituksessa, ettei hän tule jämmään Suomeen, maasta poistaminen vastoin asianomaisen tahtoa paluun esteen poistuttua vaatisi karkottamismenettelyn. Karkottamispäätös voidaan panna täytäntöön vasta, kun se on lainvoimainen. Maastapoistamismenettely voi kestää pitkään. Kun tilapäisen luvan saanut turvapaikanhakija on odottanut hakemuksensa käsittelyajan lisäksi mahdollisesti kaksi vuotta paluun esteen poistumista ja sen jälkeen karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta, on hänelle jo saattanut syntyä sellaisia siteitä Suomeen, joiden perusteella jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen on mahdollista. Tilapäisen oleskeluluvan antaminen ulkomaalaiselle maasta poistamisen estymisen vuoksi ei myöskään kannustane ulkomaalaista itseään edesauttamaan paluun järjestämisessä, esimerkiksi matkustusasiakirjojen hankkimisessa. Maasta poistamisesta vastuussa olevat viranomaiset puolestaan joutunevat priorisoimaan maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoa tilapäisen luvan saaneen ulkomaalaisen paluun järjestämisen sijasta.

Osa arvostelusta on kohdistunut soveltamiskäytäntöön ja soveltamisen laajuuteen. On arveltu, ettei useiden 51 §:n perusteella tilapäisen luvan saaneiden ulkomaalaisten palaaminen näytä todennäköiseltä, ja tilapäiseen lupaan liittyvien oikeuksien puuttuminen voisi pahimmillaan johtaa sellaisten ulkomaalaisten syrjäytymiseen, jotka kuitenkin jäisivät Suomeen. On myös katsottu, että maasta poistamisen teknisen esteen taustalla voi olla sellainen maan yleiseen tilanteeseen liittyvä syy, jonka perusteella pitäisi myöntää ulkomaalaiselle kansainvälistä suojelua tai jatkuva oleskelulupa muulla perusteella.

Ulkomaalaislain 51 §:n mukaisten lupien myöntämisen on arvioitu saattaneen vaikuttaa siihen, että hakijamäärät maista, joista

tulleille turvapaikanhakijoille on eniten myönnetty 51 §:n mukaisia lupia, ovat viime aikoina laskeneet. Vuonna 2005 turvapaikkaa haki 237 Afganistanin kansalaista, 289 Irakin kansalaista ja 321 Somalian kansalaista, kun vuonna 2006 afganistanilaisia hakijoita oli 96, irakilaisia 225 ja somalialaisia 92. Vuoden 2007 lokakuun loppuun mennessä afganistanilaisia hakijoita on ollut 52, irakilaisia 242 ja somalialaisia 64. Toisaalta voidaan todeta, että turvapaikanhakijoiden määrät ovat laskeneet useimmissa Euroopan maissa jo ennen vuotta 2006. Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden määrän laskun voidaankin arvioida olevan osa yleistä suuntausta ja tapahtuneen vain hieman muuta Eurooppaa myöhemmin.

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta

Kotouttamislain 3 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan mitä kotouttamislaissa säädetään pakolaisesta, sovelletaan myös henkilöön, jolle on myönnetty ulkomaalaislain 113 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella. Tässä esityksessä ehdotetaan nykyisen suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan korvaamista toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävillä oleskeluluvilla. Tämän johdosta myös kotouttamislain 3 a §:n 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi.

Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta

Soveltamisalain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavana seikkana otetaan huomioon, että hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa suojelun tarpeen perusteella. Koska tässä esityksessä ehdotetaan suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan korvaamista toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävillä oleskeluluvilla, ehdotetaan myös soveltamisalalakia muutettavaksi vastaavasti.

Hallinto-oikeuslaki

Hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys ulkomaalaislain soveltamisesta muutoin paitsi turvapaikkamenettelyssä tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan osalta. Koska tässä esityksessä ehdotetaan suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan korvaamista toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävillä oleskeluluvilla, ehdotetaan myös hallinto-oikeuslakia muutettavaksi vastaavasti.

Kansalaisuuslaki

Kansalaisuuslain 15 §:n mukaan kansalaisuuden saamisen edellytyksenä oleva asumisaika alkaa turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä, jos ulkomaalaiselle on tehdyn hakemuksen perusteella annettu turvapaikka Suomessa tai myönnetty oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella. Kansalaisuuslain 20 §:ssä säädetään tiettyjen henkilöiden osalta noudatettavasta lyhyemmästä asumisaikavaatimuksesta kuin mitä 13 §:ssä säädetään. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus lain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos hänellä on Suomessa pakolaisen asema, oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella tai hän on tahottomaan kansalaisuudeton.

Koska tässä esityksessä ehdotetaan suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan korvaamista toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävillä oleskeluluvilla, ehdotetaan myös kansalaisuuslakia muutettavaksi vastaavasti.

Schengen-viisumin pidentäminen

Ulkomaalaislain 27 §:ssä säädetään oleskelupäivien lisäämisestä Schengen-viisumiin. Paikallispoliisi voi lain 30 §:n 3 momentin mukaan lisätä oleskelupäiviä viisumiin vii-

sumin voimassaoloajan puitteissa. Sen sijaan viisumin voimassaoloaikaa ei voida pidentää.

Schengenin toimeenpaneva komitea on 14 päivänä joulukuuta 1993 tehnyt päätöksen [SCH/Com-ex (93) 21] yhdenmukaisen viisumin pidentämisestä. Sen mukaan viisumilla myönnetyn oleskelun keston pidentäminen on mahdollista, jos viisumin myöntämisen jälkeen käy ilmi uusia tosiseikkoja. Pyyntönsä on esitettävä asianmukaiset perusteet, erityisesti voidaan mainita ylivoimainen tapahtuma, humanitaariset, ammatilliset tai painavat henkilökohtaiset perusteet. Viisumin tarkoituksen muuttaminen ei ole missään tapauksessa sallittu. Toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava, oikeuttaako esitetty peruste todella viisumin pidentämiseen. Viisumin pidentäminen ei saa johtaa yli 90 päivää kestävään oleskeluun.

Schengen-viisumi voidaan myöntää yhtä, kahta tai useaa Schengen-alueelle saapumista varten. Yhtäjaksoinen oleskelu tai perättäisten oleskelujen yhteenlaskettu kokonaiskesto voi kuuden kuukauden aikana kestää enintään 90 päivää (kolme kuukautta). Viisumi sisältää tietyn voimassaoloajan, jonka puitteissa henkilö saa oleskella maassa tietyn määrän oleskelupäiviä. Ulkomaalaislain 27 §:ää säädettyä Schengenin toimeenpanevan komitean päätös on tulkittu siten, että viisumin pidentäminen tapahtuu oleskelupäiviä lisäämällä viisumin voimassaolon puitteissa, ei sen sijaan viisumin voimassaoloaikaa pidentämällä.

Ulkomaalaislain 27 §:stä poikkeava tulkinna on tullut ilmi sekä unionin neuvoston viisumisäännösten valmistelun yhteydessä että unionin ja kolmansien maiden viisumihelpotussopimusten valmistelun yhteydessä. Komissio on antanut kesällä 2006 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (KOM (2006) 403 lopullinen). Ehdotuksen 28 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi, että lyhytaikaista oleskelua tai kauttakulkua varten myönnetyn viisumin voimassaoloaikaa ja/tai sallitun oleskelun kestoa jatketaan, jos se on tarpeen ylivoimaisen esteen vuoksi tai humanitaarisista tai vakavista ammatillisista ja/tai henkilökohtaisista syistä. Komissio perustelee ehdotustaan, ettei edellä mainittu toimeenpanevan komitean päätös sisälly yh-

teiseen konsuliohjeistoon ja se on asetukse-
sa nyt huomioitu. Viisumin voimassaoloajan
pidentäminen näyttäisi tulevan mahdolliseksi
mainitun viisumiasetuksen myötä. Asetusta
käsitellään parhaillaan EU:n viisumityöryh-
mässä.

EU:n ja Venäjän välinen viisumihelpotus-
sopimus (2007/340/EY) tuli voimaan 1 päi-
vänä kesäkuuta 2007. Sopimuksen 9 artiklas-
sa edellytetään, että viisumin voimassaoloai-
kaa tulee voida pidentää ylivoimaisen esteen
sattuessa. EU:ssa Länsi-Balkanin, Moldovan
ja Ukrainan kanssa tehtäviin viisumihel-
pottussopimuksiin on niin ikään ehdotettu sa-
manlaista mahdollisuutta viisumien voimas-
saoloajan pidentämisestä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Määritelmädirektiivi

Esityksen tavoitteena on saattaa ulkomaal-
aislaki vastaamaan määritelmädirektiivin
säännöksiä. Direktiivin täytäntöönpanon tar-
koituksena on yhtenäistää kansainvälisen
suojelun myöntämisen perusteita ja kansain-
välistä suojelua saavien henkilöiden oikeuk-
sien ja etujen vähimmäistasoa EU:n jäsenval-
tioissa. Tavoitteena on, että jäsenvaltioissa
käytetään yhtenäisiä pakolaisen ja toissijaista
suojelua saavan henkilön käsitteitä. Esityk-
sessä ehdotetaan direktiivin täytäntöönpanoa
ottaen samalla täysimääräisesti huomioon
Suomea sitovan pakolaissopimuksen määrä-
ykset.

Esityksellä pyritään täydentämään ulko-
maalaislakia siten, että se ohjaisi paremmin
kansainvälisen suojelun myöntämistä sekä
sen lakkauttamista ja peruuttamista. Tavoit-
teena on tukea pakolaissopimuksen ja muiden
kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden
täysimääräistä soveltamista Suomessa. Di-
rektiivin perusteella ehdotetut lisäykset ul-
komaalaislakiin vastaavat monilta osin ny-
kyisin vakiintunutta soveltamiskäytäntöä ja
sitä ohjaavien hallituksen esityksen (HE
28/2003 vp), turvapaikkaohjeen ja UNHCR:n
käsikirjan tulkintoja. Säännösten ottaminen
lakiin kuitenkin lisäisi kansainvälistä suoje-

lua hakevien ulkomaalaisten oikeusturvaa,
yhdenvertaista kohtelua ja päätöksenteon lä-
pinäkyvyyttä.

Esityksessä ehdotetaan, että nykyisestä
suojelun tarpeen käsitteestä luovuttaisiin. Sen
sijaan otettaisiin käyttöön direktiivin mukai-
nen toissijaisen suojelun käsite, joka on sup-
peampi kuin ulkomaalaislain mukainen suo-
jelun tarpeen käsite. Toissijaista suojelua
myönnettäisiin, jos edellytykset turvapaikan
antamiselle eivät täyty, mutta on syytä uskoa,
että jos hakija palautetaan kotimaahansa tai
pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todell-
iseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän
on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi
haluton turvautumaan sanotun maan suoje-
luun. Vakavalla haitalla tarkoitettaisiin kuo-
lemanrangaistusta ja teloitusta, kidutusta tai
muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa louk-
kaavaa kohtelua tai rangaistusta taikka mieli-
valtaisesta väkivallasta kansainvälisen tai
maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhtey-
dessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista
vaaraa.

Nykyisen suojelun tarpeen käsitteen osista,
jotka ovat direktiivin toissijaisen suojelun
käsitettä laajempia, tehtäisiin uusi kolmas
kansainvälisen suojelun kategoria, humani-
taarinen suojelu. Humanitaarista suojelua
myönnettäisiin, jos edellytyksiä turvapaikan
tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole,
mutta ulkomaalainen ei kotimaassaan tai py-
syvässä asuinmaassaan vallitsevan tilanteen
vuoksi voi sinne palata. Kansainväliseen suo-
jeluun ehdotetaan näin ollen kuuluvaksi tur-
vapaikka, toissijainen suojelu ja humanitaar-
inen suojelu.

Direktiivin kansallista täytäntöönpanoa
valmisteltaessa tarkasteltiin suojelukategori-
oiden osalta eri totuttamisvaihtoehtoja. Di-
rektiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltio voi
säättää tai pitää voimassa suotuisampia sään-
nöksiä sen määrittelemiseksi, kenelle voi-
daan myöntää pakolaisasema tai antaa toissi-
jaista suojelua, sekä kansainvälisen suojelun
sisällön määrittelemiseksi, kunhan nämä
säännökset ovat yhteensopivia tämän direk-
tiivin kanssa. Tämän perusteella harkittiin
voimassa olevan ulkomaalaislain mukaisen ja
direktiiviä laajemman suojelun tarpeen kate-
gorian säilyttämistä sellaisenaan. Neuvoston
oikeudellisen yksikön antaman lausunnon

mukaan 3 artiklaa pitäisi kuitenkin tulkita siten, että direktiivin tarkoituksen kannalta perustavanlaatuiset määritelmät, joilla on merkitystä tämän direktiivin lisäksi myös muiden saman aihepiirin direktiivien kohdalla, tulee ottaa kansalliseen lainsäädäntöön sellaisenaan. Oikeudellinen yksikkö on katsonut tällaisiksi määritelmiksi direktiivin pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa koskevat sitovaan muotoon kirjoitetut säännökset.

Komissio on eri yhteyksissä nojannut oikeudellisen yksikön näkemykseen ja pitänyt tärkeänä keskeisten määritelmien ottamista kansalliseen lainsäädäntöön sellaisinaan. Sekä komissio että useat jäsenvaltiot ovat myös korostaneet, että on otettava huomioon, onko omaksutulla suotuisammalla käytännöllä vaikutuksia muihin jäsenvaltioihin. Toissijaisen suojelun kategoriasta keskusteltaessa on mahdollisia erilaisia kategorioita pidetty ongelmallisena esimerkiksi, kun neuvoston direktiiviä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (2003/109/EY) laajennetaan kattamaan myös toissijaista suojelua saavat. Komissio on antanut ehdotuksensa direktiivin muuttamisesta 6 päivänä kesäkuuta 2007 [KOM(2007) 298]. Direktiivissä esitettyihin pakolaisen ja toissijaista suojelua saavan henkilön määritelmiin viitataan muissa EY-säädöksissä, kuten Euroopan pakolaisrahastoa koskevassa neuvoston päätöksessä (573/2007/EY), ja tarkoituksena luonnollisesti on, että määritelmät ymmärretään yhdenmukaisesti.

Direktiivin ei kuitenkaan voida katsoa estävän, että jäsenvaltioissa annetaan suojelua direktiivin määritelmää laajemmin, kunhan se määritellään muuksi kuin direktiivin mukaiseksi toissijaiseksi suojeluksi. Edellä mainituilla perusteilla päädyttiin ehdottamaan säännöstä kansallisesta humanitaarisen suojelun kategoriasta.

Esityksessä ehdotetaan myös, että ulkomaalaislaissa säädettäisiin direktiivin edellyttämällä tavalla toissijaisen suojeluaseman myöntämisestä, peruuttamisesta ja lakkauttamisesta. Säännökset olisivat vastaavia kuin nykyiset pakolaisaseman myöntämistä, lakkauttamista ja peruuttamista koskevat ulkomaalaislain säännökset.

Lisäksi ehdotetaan, että pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettä-

vän ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituutta muutettaisiin. Ensimmäinen oleskelulupa pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettäisiin jatkossa neljäksi vuodeksi, jonka jälkeen voitaisiin myöntää pysyvä oleskelulupa.

3.2 Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi

Ulkomaalaislain säännös, jonka mukaan ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiallisesti mahdollista, ehdotetaan korvattavaksi säännöksellä, jonka nojalla ulkomaalaiselle myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa.

Muutosvaihtoehtoja pohdittaessa nousi esiin erisuuntaisia tavoitteita kuten syrjäytymisen välttäminen, maasta poistamisen esteen tilapäisyyden ja lyhytaikaisuuden luonteen korostaminen ja menettelyn tehokkuus. Muutosesitystä laadittaessa ensisijaisena tavoitteena on ollut pyrkiä siihen, että henkilöille, jotka kuitenkin jäävät Suomeen, ei aluksi annettaisi tilapäisiä lupia. Tavoitteen saavuttamiseksi on harkittu erilaisia toteutusvaihtoehtoja.

Ulkomaalaislain osalta harkittiin rajoittamattoman työnteko-oikeuden myöntämistä tilapäisen luvan 51 §:n perusteella saaneille. Muutos merkitsisi ratkaisevaa parannusta tilapäisesti oleskelevien kotoutumismahdollisuuksiin. Kotoutumisen ja työelämään sijoittumisen katsottiin kuitenkin olevan ristiriidassa säännöksen alkuperäisen ajatuksen kanssa, että maasta poistamisen este ja maassa oleskelu ovat tilapäisiä, ja niiden arveltiin vähentävän vastentahtoisen maasta poistamisen todennäköisyyttä, jos paluun este myöhemmin poistuisi.

Tämän ohella esillä oli ulkomaalaislain muuttaminen siten, että tilapäisen oleskeluluvan 51 §:n nojalla saaneelle ulkomaalaiselle myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa yhden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen sen sijaan, että nykyisen lain perusteella jatkuvan luvan saa kahden vuoden jälkeen. Tämän muutosehdotuksen katsottiin korostavan voimassa olevan säännöksen hengen mukaisesti maasta poistamisen esteen tilapäi-

syyden ja lyhytaikaisuuden luonnetta. Arviointiin kuitenkin, että jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen automaattisesti yhden vuoden oleskelun jälkeen ei kannustaisi tilapäisen oleskeluluvan saanutta edesauttamaan paluun järjestämisessä. Muutoksella ei myöskään välttämättä olisi suurta vaikutusta soveltamisen laajuuteen.

Pohdittiin myös karkottamismenettelyä yksinkertaisemman maasta poistamismenettelyn mahdollisuutta. Niiden ulkomaalaislain säännösten, joihin nykyinen jaottelu käännytämisen- ja karkottamismenettelyihin perustuu ja joilla karkottamismenettelyn oikeusturva on taattu, muuttamista pidettiin kuitenkin niin suurena periaatteellisena muutoksena, ettei siihen tässä yhteydessä katsottu olevan riittäviä perusteita.

Parhaiten asetettuihin tavoitteisiin katsottiin päästävän luopumalla tilapäisten lupien myöntämisestä tilanteissa, joissa maasta poistaminen ei ole tosiasiallisesti mahdollista. Tämä merkitsee asiaa koskevan säännöksen poistamista lain 51 §:stä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 51 a §, jonka mukaan ulkomaalaiselle myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa tilanteissa, joissa hänen maasta poistamisensa ei ole hänestä itsestään riippumattoman teknisen esteen vuoksi mahdollista. Ehdotetun uuden 88 a §:n mukaan ulkomaalaiselle puolestaan myönnettäisiin oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta palaaminen ei kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa vallitsevan tilanteen vuoksi ole mahdollista.

Jatkuva oleskelulupa voitaisiin uuden 51 a §:n mukaan myöntää myös niissä tilanteissa, joissa sen jälkeen, kun maasta poistamista koskevaa päätöstä on yritetty panna täytäntöön, on todettu, ettei ulkomaalaisen maasta poistaminen ole hänestä riippumattomasta teknisestä syystä mahdollista. Oleskelulupa myönnettäisiin, jos päätöstä maasta poistamisesta ei ole voitu panna täytäntöön vuoden kuluessa siitä, kun päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Oleskelulupa voitaisiin myöntää aikaisemminkin, jos on ilmeistä, että täytäntöönpano ei tule onnistumaan.

3.3 Schengen-viisumin pidentäminen

Ulkomaalaislain 27 ja 30 §:n säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa paikallispoliisin on mahdollista oleskelupäivien lisäyksen lisäksi myös pidentää Schengen-viisumin voimassaoloaikaa. Ehdotetuilla muutoksilla ulkomaalaislain sisältö viisumin pidentämisestä saatetaan vastaamaan Schengenin säännöstöstä EU:ssa vallitsevaa tulkintaa, joka on erilainen kuin ulkomaalaislaissa omaksuttu tulkinta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetut direktiiviin perustuvat muutokset ovat pitkälti vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisia tai teknisluonteisia. Näillä muutoksilla ei ole vaikutusta turvapaikanhakijoiden tai kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määrään. Muutokset, jotka liittyvät oleskeluluvan antamiseen maasta poistamisen estymisen vuoksi, merkitsevät käytännössä jatkuvien oleskelulupien myöntämisestä tilapäisten lupien sijasta. Esitys ei sisällä välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksella ei ole vaikutusta viranomaisten välisiin suhteisiin tai toimivaltaan. Esityksessä ehdotetaan muun muassa säädettäväksi laissa sellaisista seikoista, jotka ovat nykyisen soveltamiskäytännön mukaisia. Lainsäädännön täsmentäminen tältä osin ohjaisi paremmin päätöksentekoviranomaisen työtä ja edesauttaisi pakolaissopimuksen ja muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräistä soveltamista.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitys ei sisällä laajoja turvapaikanhakijan tai kansainvälistä suojelua saavan henkilön oikeusasemaan vaikuttavia ehdotuksia. Lain-

säädännön täsmentäminen kansainvälisen suojelun antamisen perusteiden osalta kuitenkin parantaisi päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain säännösten saattamista yhdenmukaisiksi määritelmädirektiivin säännösten kanssa. Direktiivi pyrkii lähentämään EU:n jäsenvaltioiden pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman tunnustamista ja sisältöä koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Tämä vähentänee turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen siltä osin kuin se johtuu pelkästään jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välisistä eroista. Tilanne paranisi myös kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden kannalta, koska direktiivin tarkoituksena on taata entistä yhtenäisemmät perusteet suojelun antamiselle ja suojelun sisällön vähimmäistaso jäsenmaasta riippumatta. Kansallisten lainsäädäntöjen lähentäminen helpottaa myös kansainväliseen suojeluun liittyvää EU-yhteistyötä ja parantaa eri jäsenvaltioiden oleskelulupapäätösten ja tilastojen vertailtavuutta.

Esityksessä ehdotettu humanitaarisen suojelun lisääminen kansainvälisen suojelun kategoriaan merkitsisi sitä, että kansainvälistä suojelua tultaisiin myöntämään nykyistä useammin. Humanitaarisen suojelun perusteella voitaisiin myöntää oleskelulupa, jos henkilö ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä vallitsevan tilanteen vuoksi.

Ulkomaalaislain muuttaminen niin, että tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen ei olisi enää mahdollista siitä syystä, että ulkomaalaisen maasta poistaminen ei ole tosiasiallisesti mahdollista, tarkoittaisi sitä, ettei maassa enää oleskelisi suuria määriä ulkomaalaisia tilapäisillä oleskeluluvilla ilman oikeutta työntekoon, kotouttamiseen ja perheenyhdistämiseen. Turvapaikanhakijoina tulleiden tilanne selvenisi niin, että useimmat nyt tilapäisen luvan saaneista saisivat jatkuvan luvan humanitaarisen suojelun perusteella tai maasta poistamisen estymisen vuoksi lupaan liittyvine oikeuksineen, mikä vähentäisi maahan tosiasiallisesti jäävien ulkomaalaisten syrjäytymisen vaaraa.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Esitystä valmisteltaessa on määritelmädirektiivin lisäksi käytetty tausta-aineistona pakolaissopimusta ja sitä koskevaa UNHCR:n käsikirjaa. Valmistelussa on otettu huomioon EU:n komission järjestämissä kontaktikomitean kokouksissa käytyt jäsenvaltioiden ja komission keskustelut direktiivin täytäntöönpanosta sekä UNHCR:n ja eurooppalaisten pakolaisjärjestöjen kattojärjestön (European Council on Refugees and Exiles, ECRE) direktiiviä koskevat kannanotot. Lisäksi esitystä valmisteltaessa on tutustuttu eräiden muiden EU:n jäsenvaltioiden direktiivin täytäntöönpanoa koskeviin valmisteluaineistoihin.

Sisäasiainministeriön johdolla on järjestetty valmistelukokouksia, joissa ovat olleet edustettuina ulkoasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, vähemmistövaltuutettu, Ulkomaalaisvirasto, Pakolaisneuvonta r.y. ja Suomen Punainen Risti. Esityksen valmisteluvaiheessa on pyydetty lausunnot direktiivin VII luvun täytäntöönpanosta työministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä ja opetusministeriöltä.

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta: ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, opetusministeriö, ympäristöministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, vähemmistövaltuutettu, tasa-arvoasiainvaltuutettu, Helsingin hallinto-oikeus, Ulkomaalaisvirasto, Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisi, Pakolaisneuvonta r.y., Suomen Punainen Risti, Amnesty International - Suomen osasto r.y., Ihmisoikeusliitto ja Suomen Pakolaisapu.

Lausunnoissa esitystä on pidetty pääpiirteissään kannatettavana. EU:n harmonisointitavoitetta suojelun määrittelyssä on pidetty tarpeellisena, joskin myös epäilyksiä on esitetty tavoitteen toteutumisesta. Pakolaisoikeuden periaatteiden kirjaamista tarkemmin lakiin on pidetty myönteisenä. Lausunnoissa on esitetty useita esitystä täsmentäviä kommentteja, jotka on pyritty ottamaan huomi-

oon lopullista hallituksen esitystä laadittaessa.

Lain 51 §:n osalta esitettyä muutosta on kommentoitu laajalti. Pääosa lausunnon antajista pitää tilapäisistä luvista luopumista hyvänä ratkaisuna tilanteissa, joissa palauttamiselle on tekninen este. Lausunnoissa esitettiin

myös huoli, että esitysluonnoksessa ehdotetun muutoksen perusteella syntyisi uusi henkilöryhmä, joka oleskelee maassa pitkähkön ajan ilman oleskelulupaa. Ehdotusta on jatkovalmistelussa muutettu siten, että tarpeettomilta odotusvaiheilta vältyttäisiin mahdollisimman hyvin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Ulkomaalaislaki

3 §. Määritelmät. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 12 a kohta, jossa määritellään toissijainen suojeluasema. Määritelmä vastaisi ehdotettua direktiivin mukaista säännöstä toissijaisen suojeluaseman myöntämisestä.

Ulkomaalaislain kansainvälisen suojelun kategoriaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen kuuluisi pakolaisaseman lisäksi toissijainen suojeluasema ja humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävä oleskelulupa. Pykälän 13 kohdan kansainvälisen suojelun määritelmää ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti.

27 §. Schengen-viisumin pidentäminen. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös Schengen-viisumin voimassaoloaikaa voitaisiin pidentää. Nykyisen säännöksen mukaan ainoastaan viisumin oleskelupäiviä voidaan lisätä viisumin voimassaoloajan puitteissa. Muutos perustuu tulkintaan, joka on tullut ilmi EU:ssa käynnissä olevan valmistelutyön yhteydessä. Myös pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi.

Viisumin voimassaoloajan pidentäminen olisi mahdollista erityisestä syystä. Erityiset syyt ovat samat kuin perusteet oleskelupäivien lisäykselle. Pykälän perusteella olisi mahdollista joko lisätä oleskelupäiviä tai pidentää viisumin voimassaoloaikaa tai tehdä nämä molemmat toimet samalla kertaa. Keskeistä sen sijaan on, että oleskeluaika ei missään tilanteessa ylitä 90 päivää.

Voimassa olevan 27 §:n erityisenä perusteena oleskelupäivien lisäykselle on hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaan voitu huomioida ulkomaalaisen tai hänen Suomessa oleskelevan omaisensa terveydentilaan liittyvät seikat, liikeneuvotteluiden jatkuminen ennakoitua pidempään tai matkan keskeytyminen moottoriajoneuvon korjaamisen ajaksi ja muut vastaavat tilanteet, joissa hakija ei ole kohtuudella voinut etukäteen arvioida oleskelunsa kestoa. Neuvoston viisumiasetusehdotuksen [KOM (2006) 403 lopul-

linen] mukaan viisumin jatkamiseksi viisumin haltijan on osoitettava, että se on tarpeen ylivoimaisen esteen vuoksi tai humanitaarisista tai vakavista ammatillisista syistä. Nämä kaikki edellä mainitut perusteet voivat tulla kyseeseen erityisenä perusteena viisumin voimassaoloajan pidentämiselle ja oleskelupäivien lisäämiselle.

EU:n ja Venäjän välinen viisumihelpotussopimus on tullut voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2007. Sopimus antaa mahdollisuuden pidentää viisumia joko oleskelupäiviä lisäämällä tai voimassaoloaikaa pidentämällä, jos kyseessä on ylivoimainen este (force majeure). Vaikka ulkomaalaislain 27 § ei nykyisessä sanamuodossaan sallikaan viisumin voimassaoloajan pidentämistä, on Schengenin säännöstön katsottava tältä osin syrjäyttävän ulkomaalaislain, joten viisumin voimassaoloajan pidentäminen viisumihelpotussopimuksen nojalla olisi mahdollista jo ennen 27 §:n muuttamista.

30 §. Toimivalta viisumin myöntämisessä ja pidentämisessä. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että 3 momentissa olevaa toimivaltasäännöstä täsmennetään vastaamaan muutettavan 27 §:n sanamuotoa. Kihlakunnan poliisilaitos olisi toimivaltainen pidentämään viisumin voimassaoloaikaa oleskelupäivien lisäyksen lisäksi. Pykälän 1 ja 2 momentti säilyvät ennallaan. Pykälän otsikko ehdotetaan myös muutettavaksi.

35 §. Oleskeluluvan liitännäisyys matkustusasiakirjaan. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiin lisättäväksi ehdotettujen 51 a ja 88 a §:n perusteella oleskelulupa voitaisiin myöntää matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Uudessa 51 a §:ssä säädettäisiin jatkuvan oleskeluluvan myöntämisestä tapauksissa, joissa maasta poistaminen on estynyt hakijasta riippumattoman teknisen syyn vuoksi. Uudessa 88 a §:ssä säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisestä humanitaarisen suojelun perusteella. Kummassakaan tapauksessa ei voida pitää kohtuullisena, että voimassa oleva matkustusasiakirja olisi edellytys oleskeluluvan myöntämiselle.

51 §. *Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistetaan säännös, jonka mukaan ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa, jos hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiasa mahdollista. Tästä säädettäisiin uudessa 51 a §:ssä. Muutetussa pykälässä säädettäisiin siten vain oleskeluluvan myöntämisestä tilanteissa, joissa palauttaminen ei ole mahdollista tilapäisestä terveydellisestä syystä. Tältä osin säännös pysyisi ennallaan. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä ilmenee kyseessä olevan tilapäinen lupa.

51 a §. *Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, johon erotettaisiin nykyisestä 51 §:stä säännös, jonka mukaan ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa, jos hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiasa mahdollista.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin, että ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos hänen maasta poistamisensa ei ole hänestä riippumattoman teknisen esteen vuoksi mahdollista. Säännöksen tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen tilanteessa, jossa Maahanmuuttoviraston tiedossa on turvapaikka- tai oleskelulupapäätöstä tehdessään, ettei ulkomaalaisen maasta poistaminen ole mahdollista teknisen esteen vuoksi. Tarvittaessa Maahanmuuttovirasto voisi pyytää poliisilta lausunnon maasta poistamisen tosiasiallisesta mahdollisuudesta.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos päätöstä maasta poistamisesta ei ole voitu panna täytäntöön hänestä riippumattoman teknisen esteen vuoksi vuoden kuluessa siitä, kun päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Oleskelulupa voitaisiin myöntää aikaisemminkin, jos on ilmeistä, että päätöstä ei voida panna täytäntöön. Tässä vaiheessa on päädytty yhden vuoden määräaikaan, mutta säännöksen soveltamista seurataan ja määräaika tarvittaessa lyhennetään.

Säännöksen tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi oleskeluluvan myöntäminen sellaisissa harvoissa yksittäisissä tapauksissa, joissa maasta poistamisen täytäntöönpanon epä-

onnistumista ei ole ollut mahdollista ennakoita päätöstä tehtäessä. Tilannetta ei ole aikaisemmin säännelty, mikä on saattanut johtaa ulkomaalaisten erilaiseen kohteluun.

Tekninen este voisi olla esimerkiksi liikenneyhteyksien puuttuminen Suomesta kotimaahan, matkustusasiakirjan puuttuminen, kotimaan viranomaisten kielteinen suhtautuminen henkilön vastaanottamiseen tai muu vastaavanlainen asianomaisesta ulkomaalaisesta itsestään riippumaton tekijä, joka johtaa siihen, ettei häntä tosiasiasa voida poistaa Suomesta. Tällaisissakin tilanteissa asianomaisen vapaaehtoinen matkustaminen kotimaahan saattaisi olla mahdollista, mutta pakkokeinoin palauttaminen ei.

Pykälän 2 momentin mukaan esteen todettuaan poliisi tai rajatarkastusviranomaisen ilmoittaisi siitä viipymättä lausunnossaan Maahanmuuttovirastolle ja kertoisi ulkomaalaiselle mahdollisuudesta hakea oleskelulupaa maasta poistamisen estymisen vuoksi.

Mikäli palauttaminen ei ole mahdollista paluumaassa tapahtuneen ympäristökatastrofin tai siellä vallitsevien levottomuuksien, huonon ihmisoikeus- tai turvallisuustilanteen, huonon humanitaarisen tilanteen tai vastaavien olosuhteiden vuoksi, voitaisiin oleskelulupa myöntää tässä hallituksen esityksessä ehdotetun uuden 88 a §:n perusteella.

Oleskeluluvan myöntäminen ei 3 momentin mukaan edellyttäisi, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että jos ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa 1 momentin perusteella, myös hänen perheenjäsenelleen myönnettäisiin jatkuva oleskelulupa 47 §:n 3 momentin perusteella.

53 §. *Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 momentti, jossa säädetään, että ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun perusteella myönnetään neljäksi vuodeksi. Direktiivin 24 artiklan 1 kohdan mukaan pakolaisaseman saaneelle myönnettävän oleskeluluvan on oltava voimassa vähintään kolme vuotta ja se on voitava uusida. Saman artiklan 2 kohdan mukaan toissijaista suojelua saaneelle myönnettävän oleskeluluvan on oltava voimassa vähintään vuoden ja se on voitava

uusina. Direktiivin säännös on vähimmäisedellytys, ja jäsenvaltio voi päättää pidemmän, muttei lyhyemmän oleskeluluvan myöntämisestä. Suomessa katsotaan, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman tulisi olla mahdollisimman samankaltaisia, minkä vuoksi on perusteltua, että ensimmäisen oleskeluluvan pituutta koskeva säännös on samanlainen kummankin suojelukategorian osalta.

Oleskeltuaan Suomessa ensimmäisellä oleskeluluvalla neljän vuoden ajan pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneet henkilöt voivat hakea pysyvää oleskelulupaa ulkomaalaislain 56 §:n mukaisesti. Mikäli heille annettaisiin ensimmäinen lupa kolmeksi vuodeksi, heidän olisi haettava ensin määräaikaista jatkolupaa, joka ulkomaalaislain 55 §:n mukaan myönnetään enintään neljäksi vuodeksi. Säättämällä ensimmäisen luvan pituudeksi neljä vuotta asiakkaat välttyisivät määräaikaisen jatkoluvan hakemiselta ja he voisivat hakea ensimmäisen luvan jälkeen suoraan pysyvää oleskelulupaa.

56 §. Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen. Pykälän 4 momentin mukaan neljän vuoden määräaika pysyvän oleskeluluvan saamiseksi lasketaan maahantulopäivästä, kun kyseessä on henkilö, joka on saanut oleskeluluvan pakolaisuuden tai suojelun tarpeen vuoksi. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan lakia muutettavaksi siten, että suojelun tarpeen käsite korvataan toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun määritelmillä. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pakolaisuuden, toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen osalta pysyvään oleskelulupaansa oikeuttava neljän vuoden määräaika lasketaan maahantulopäivästä.

87 §. Turvapaikka. Pykälä sisältää pakolaissopimuksen 1 artiklan A kohdan mukaisen pakolaisen määritelmän sekä 1 artiklan D ja F kohtien mukaiset perusteet turvapaikan antamatta jättämiselle.

Pykälän uudeksi 5 momentiksi ehdotetaan lisättäväksi säännös, jossa säädetään direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti pakolaisaseman antamatta jättämisestä, kun ulkomaalaisella on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, toimivaltaisten viranomaisten tunnustamat tämän valtion kan-

salaisuuteen liittyvät oikeudet. Kohta perustuu pakolaissopimuksen 1 artiklan E kohtaan. Kyseisellä ulkomaalaisella tulee olla maassa, johon hän on asettunut asumaan, useimmat maan kansalaisille kuuluvista oikeuksista ja hänen asemansa on oltava verrattavissa kansalaisten asemaan, vaikka hänellä ei kansalaisuutta ole. Oikeuksien toteutumista arvioitaessa ei riitä se, että kyseinen valtio on joskus aikaisemmin ollut halukas antamaan ulkomaalaiselle mainitut oikeudet. Ratkaisevaa sen sijaan on se, että ulkomaalaisella on nämä oikeudet ajankohtana, jona pakolaisaseman myöntämättä jättämisestä päätetään. Ulkomaalaista on suojeltava tuossa valtiossa täydellisesti erityisesti maasta poistamiselta. Asumaan asettuminen viittaa tässä yhteydessä jatkuvaan oleskeluun, eikä ainoastaan vierailuun kyseisessä maassa.

87 a §. Vainoksi katsottavat teot. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, jonka 1 momentti vastaa direktiivin 9 artiklan 1 kohtaa, jossa määritellään vainoksi katsottavat teot. Vainoksi katsottavien tekojen olisi oltava laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi sellaisia, että ne loukkaavat vakavasti perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia, tai vakavuudeltaan tätä vastaava kertymä sellaisia tekoja, joihin kuuluu ihmisoikeusloukkauksia. Vainoksi voitaisiin toisin sanoen katsoa kertymä sellaisia tekoja, joiden ei voitaisi katsoa yksinään olevan vainoa, mutta joiden yhteisvaikutus voi johtaa perusteltuun vainon pelkoon. Kyseessä voi olla joukko erilaisia tekoja tai samojen tekojen toistuvaa esiintymistä, kun tekojen joukossa on myös ihmisoikeusloukkauksia. Voimassa olevassa laissa ei tällaista määritelmää ole, ja direktiivin täytäntöönpanon ja hakijan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että vainon määritelmästä säädetään ulkomaalaislaissa.

Määriteltäessä tekoja, jotka muodostavat vakavan loukkauksen perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia vastaan, on direktiivin mukaisesti otettava erityisesti huomioon ne oikeudet, joista ei voida poiketa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan 2 kappaaleen nojalla. Tämän säännöksen nojalla ei voida poiketa sopimuksen 2 artiklasta, joka koskee oikeutta elämään, paitsi silloin kun on kyse laillisista sotateoista johtuvista kuolemantapauksista, eikä 3 artiklasta, jonka mu-

kaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Poiketa ei myöskään voida 4 artiklan 1 kappaleesta, jossa säädetään, ettei ketään saa pitää orjuudessa tai orjuuden kaltaisessa pakkotyössä. Näihin säännöksiin kuuluu lisäksi 7 artikla, jonka mukaan ketään ei ole pidätettävä syyppäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekoheikellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan rikos, eikä rikoksen tekoheikellä sovellettavissa olluista rangaistusta ankarampaa rangaistusta saa määrätä.

Direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa on esimerkkiluettelo vainoksi katsottavista teoista. Vainoksi katsottavia tekoja voivat muun muassa olla 1) fyysinen tai henkinen väkivalta, mukaan luettuna seksuaalinen väkivalta, 2) oikeudelliset tai hallinnolliset toimenpiteet taikka poliisin toimintaan tai lainkäyttöön liittyvät toimenpiteet, jotka ovat itsessään syrjiviä tai jotka toteutetaan syrjivällä tavalla, 3) kohtuuton tai syrjivä syytteesen paneminen tai rankaiseminen, 4) muutoksenhaku-mahdollisuuden puuttuminen tai epääminen, minkä seurauksena on kohtuuton tai syrjivä rangaistus, 5) syytteesen paneminen tai rankaiseminen sen johdosta, että henkilö kieltäytyy asepalveluksesta selkkauksessa, jossa asepalveluksen suorittaminen sisältäisi 87 §:n 2 momentissa tarkoitettuja rikoksia tai tekoja tai 6) luonteeltaan sukupuoleen tai lapsiin kohdistuva teko. Luettelo ei ole tyhjentävä, mutta se toimii harkinta-apuna vainoksi katsottavien tekojen arvioinnissa, ja se ehdotetaan lisättäväksi lakiin 87 a §:n 2 momentiksi.

Pakolaissopimuksessa ei ole esitetty vainolle määritelmää. Pakolaissopimuksen 33 artiklan perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että hengenvaara tai vapautteen kohdistuva uhka ovat vainoa silloin kun ne perustuvat johonkin sopimuksen 1 artiklan A kohdassa mainittuun syyhyn. UNHCR:n käsikirjan 51 kappaleen mukaan vainoa voivat olla myös muut samoista syistä johtuvat vakavat ihmisoikeusloukkaukset. Vainoksi katsottavia tekoja määriteltäessä on otettava huomioon kuhunkin yksittäistapaukseen liittyvät näkökohdat mukaan lukien vainon pelon subjektiivinen luonne.

Vainon määritelmää on tulkittava joustavasti ja avoimesti, niin että sitä voidaan soveltaa muuttuviin vainon muotoihin. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyvä oikeuskäytäntö ja muut kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet sekä niihin liittyvien valvontaelinten päätökset vaikuttavat vainon määritelmän tulkintaan, mutta ne eivät määrittele vainoa tyhjentävästi.

87 b §. Vainon syyt. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, joka vastaa direktiivin 10 artiklaa. Artiklassa luetaan jokaisen vainon syyn osalta seikkoja, jotka tulee ottaa huomioon. Luettelo ei ole tyhjentävä, mutta se toimii tulkinta-apuna vainon syitä selvittäessä.

Alkuperän käsite tarkoittaa erityisesti ihonväriä, syntyperää tai kuulumista tiettyyn etniseen ryhmään. Direktiivin 10 artiklassa käytetään sanaa rotu, mikä vastaa pakolaissopimuksen sanamuotoa. Tämä käsite ehdotetaan kuitenkin korvattavaksi sanalla alkuperä, jota käytetään myös perustuslain 6 §:ssä ja voimassa olevan ulkomaalaislain 87 §:ssä.

Uskonnon käsitteeseen kuuluvat erityisesti teistiset, ei-teistiset ja ateistiset uskomukset sekä osallistuminen yksityisesti tai julkisesti, yksin tai yhdessä muiden kanssa, muodolliseen uskonnon harjoittamiseen tai siitä pidättyminen. Uskonnon käsitteeseen kuuluvat myös muut uskonnolliset toimet tai mielipiteet tai uskontoon perustuva tai uskonnon määräämä henkilökohtainen tai ryhmän käyttyminen.

Kansallisuuden käsitteellä ei tarkoiteta vain tietyn valtion kansalaisuutta tai kansalaisuudettomuutta. Se käsittää kuulumisen tiettyyn ryhmään, jota yhdistävät kulttuuri, etniset piirteet, kieli, sama maantieteellinen tai poliittinen alkuperä tai sen yhteys toisessa valtiossa olevaan väestöön.

Poliittisen mielipiteen käsitteeseen kuuluu erityisesti se, että hakijalla on mielipiteitä, ajatuksia tai uskomuksia mahdollisista vainoa harjoittavista toimijoista ja niiden poliitikoista tai menetelmistä. Sillä, onko hakija toiminut näiden mielipiteiden, ajatusten tai uskomusten mukaisesti, ei ole merkitystä.

Yhteiskunnallisena ryhmänä voidaan pitää erityisesti sellaista ryhmää, jonka jäsenet jakavat jonkin luontaisen ominaisuuden tai joilla on yhteinen tausta, jota ei voida muut-

taa, tai heille on yhteistä sellainen ominaisuus tai usko, joka on niin keskeinen osa identiteettiä tai omatuntoa, ettei heitä pitäisi vaatia luopumaan siitä, ja ryhmällä on selvästi erottuva identiteetti asianomaisessa maassa, koska ympäröivä yhteiskunta mieltää sen erilaiseksi. Alkuperämaan oloista riippuen tietty yhteiskunnallinen ryhmä voi olla myös sellainen, jonka yhteisenä ominaisuutena on seksuaalinen suuntautuminen. Seksuaaliseen suuntautumiseen ei voida katsoa kuuluvan tekoja, joita jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan pidetään rikollisina.

Naisiin sukupuolen perusteella kohdistuva vaino voidaan myös yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tulkinnassa ottaa yhtenä tekijänä erikseen huomioon. Naista voidaan joissakin tapauksissa vainota myös syystä, jonka ei voida katsoa perustuvan alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen tai poliittiseen mielipiteeseen. Tällöin vainon syynä voidaan pitää kuulumista tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään.

Arvioitaessa, onko hakijan pelko joutua vainotuksi perusteltu, asiaan ei vaikuta se, onko hakijalla todellisuudessa niitä alkupe-
rään, uskontoon, kansallisuuteen, yhteiskunnalliseen tai poliittiseen ryhmään liittyviä piirteitä, jotka johtavat vainoon. Riittää, että vainon harjoittaja liittyy kyseiset piirteet hakijaan.

88 §. Toissijainen suojelu. Pykälää ehdotetaan täsmennettäväksi vastaamaan direktiivin 2 artiklan e kohdan ja 15 artiklan säännöksiä, ja pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi pykälän sisältöä vastaavaksi. Direktiivin 2 artiklan e kohdan määritelmän perusteella toissijaista suojelua voi saada henkilö, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa, mutta jonka suhteen on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja joka on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan direktiivin 15 artiklan mukaan a) kuolemanrangaistusta tai teloitusta, b) kidutusta tai epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta kotimaassa taikka c) siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaavaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa,

joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä.

Aiemmin 3.1. luvussa on tarkemmin kuvattu pohdintaa liittyen mahdollisuuteen soveltaa tässä yhteydessä direktiivin 3 artiklan suotuisummuussäännöstä ja jättää muuttamatta voimassa oleva 88 §, joka koskee oleskeluluvan antamista suojelun tarpeen perusteella. Luvussa 3 esitetyin perustein on kuitenkin päädytty ehdottamaan direktiivin mukaisen toissijaisen suojelun määritelmän ottamista ulkomaalaislakiin.

Voimassa olevan lain 88 §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä suojelun tarpeen perusteella tilanteissa, joissa turvapaikan antamisen edellytykset eivät täyty, mutta hakijaa uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi palata sinne. Voimassa olevassa 88 §:ssä säädetty perusteet antaa suojelua ovat laajemmat kuin direktiivin 15 artiklassa mainitut perusteet: ulkomaalaislain 88 § kattaa myös suojelun tarpeen ympäristökatastrofin vuoksi. Siinä ei myöskään aseteta erityistä vaatimusta siitä, että aseellisen selkkauksen yhteydessä vaaran tulisi olla henkilöön liittyvä. Suojelun tarpeesta, joka aiheutuu ympäristökatastrofista tai yleisemmästä aseellisesta väkivaltaisuudesta, ehdotetaan säädettäväksi uudessa 88 a §:ssä.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi teloituksen uhka perusteena toissijaisen suojelun antamiselle vastaamaan direktiivin 15 artiklan a kohtaa. Lisäyksen tarkoituksena on korostaa, että kuolemanrangaistuksen ohella myös vaara tulla esimerkiksi jonkin poliittisen, sotilaallisen tai rikollisjärjestön tai muun ryhmittymän teloittamaksi tilanteessa, jossa laillinen tuomioistuin ei ole langettanut kuolemantuomiota, on peruste toissijaisen suojelun antamiselle. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi myös epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava rangaistus perusteena toissijaisen suojelun antamiselle. Kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun on katsottu voimassa olevassa laissa sisältävän myös epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan rangaistuksen, mutta lisäyk-

sellä pykälää ehdotetaan täsmennettäväksi vastaamaan 15 artiklan b kohtaa.

Pykälää ehdotetaan täsmennettäväksi vastaamaan direktiivin 15 artiklan c kohtaa. Toissijaista suojelua myönnettäisiin ulkomaalaiselle, joka pystyy esittämään perusteita henkilökohtaiselle ja vakavalle vaaralle, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä. Kansainvälisellä tai maan sisäisellä aseellisella selkkauksella ei tarkoiteta ainoastaan humanitaariseen oikeuteen liittyvissä Geneven sopimuksissa vuodelta 1949 ja niiden lisäpöytäkirjoissa vuodelta 1977 määriteltyjä aseellisia selkkauksia, vaan sillä voidaan tarkoittaa myös muuta aseellista väkivaltaa tai levottomuutta.

Direktiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti se, että hakija on jo joutunut kärsimään vakavaa haittaa tai että häntä on suoraan uhattu tällaisella haitalla, on vakava osoitus hakijan todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa, jollei ole perusteltua syytä olettaa, ettei tämä vakava haitta tule toistumaan.

Voimassa olevan lain 88 §:ssä viitataan suojelun tarvetta koskevan poissulkemisen osalta turvapaikkaa koskevaan 87 §:n 2 momenttiin, jossa on esitetty perusteet poissulkemiselle eräiden rikosten ja tekojen vuoksi. Direktiivin mukaisen toissijaisen suojelun kategorian käyttöön ottamisen vuoksi ehdotetaan, että 88 §:n 2 momentti muutetaan vastaamaan direktiivin 17 artiklan 1 kohdan 1)-3) alakohtia. Kuten voimassa olevassa laissa, oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätettäisiin myöntämättä, jos on perusteltua aiheuttaa epäillä, että ulkomaalainen on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti tai tehnyt Yhdistyneiden kansakuntien (YK) tarkoitusprien ja periaatteiden vastaisen teon. Voimassa olevan lain mukaan oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella jätetään myöntämättä myös, jos on aiheuttaa epäillä, että ulkomaalainen on tehnyt törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena. Direktiivin mukaisesti ehdotetaan, että lupa jätettäisiin myöntämättä, jos on aiheuttaa epäillä ulkomaalaisen tehneen törkeän rikoksen. Tässä yhteydessä ei

olisi tarkoitus viitata rikoslaissa törkeiksi luokiteltujen rikosten tunnusmerkistöihin, vaan kuvata teon vakavuutta yleisesti. Perusteltua epäilyä siitä, että ulkomaalainen on vaaraksi Suomen yhteiskunnalle tai turvallisuudelle, ei ehdoteta lisättäväksi lakiin perusteena toissijaisesta suojelusta poissulkemiselle. Tätä poissulkemisperustetta ei ole direktiivin 12 artiklassa, joka koskee pakolaisaseman myöntämättä jättämistä. Se, että toissijaisen suojelun poissulkemisperusteet ovat tällä tavoin laajemmat kuin pakolaisaseman osalta, on suojelunäkökulmasta arveluttavaa ja myös epätarkoituksenmukaista.

88 a §. Humanitaarinen suojelu. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi humanitaarista suojelua koskeva uusi 88 a §, jonka mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnettäisiin oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa vallitsevan tilanteen vuoksi palaaminen ei ole mahdollista. Kansainvälisen suojelun antaminen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa vallitsevan tilanteen vuoksi sisältyy voimassa olevan lain 88 §:ään, mutta sen erottamista omaksi pykäläkseen ehdotetaan, jotta lain toissijaisen suojelun määritelmä vastaisi direktiivin määritelmää. Kuten 3.1. luvussa on tarkemmin selvitetty, direktiivi ei estä jäsenvaltioita antamasta suojelua direktiivissä esitettyä laajemmin, vaan yhdenmukaisuutta edellytetään direktiivin keskeisten määritelmien osalta.

Ulkomaalaiselle myönnettäisiin oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, kun hänen palaamisensa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei siellä vallitsevien levottomuuksien, huonon ihmisoikeus- tai turvallisuustilanteen, huonon humanitaarisen tilanteen tai vastaavien olosuhteiden vuoksi ole mahdollista. Kaikkia kyseeseen tulevia tilanteita ei ole mahdollista määritellä etukäteen.

Mahdollisen oikeudenloukkauksen kohteeksi joutumisen edellytyksenä ei ole suoraan henkilöön itseensä liittyvä syy, vaan maan tilanne yleisesti voi johtaa kenen tahansa joutumisen oikeudenloukkauksen kohteeksi. Humanitaarista suojelua voidaan antaa esimerkiksi ulkomaalaiselle, joka pelkän

asuinseutunsa vuoksi uhkaa joutua erottele-mattoman aseellisen väkivallan kohteeksi. Uhkana ei kuitenkaan voida pitää vain vaaran etäistä mahdollisuutta tilanteessa, jossa väki-valtaisuudet ja levottomuudet tapahtuvat maan muissa osissa.

Oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella voitaisiin myöntää myös, kun ulkomaalaisen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa on tapahtunut joko ihmisen tai luonnonmullistuksen aiheuttama ympäristökatastrofi, jonka vuoksi ympäristö on käynyt laajasti asuinkelvottomaksi tai terveydelle vaaralliseksi.

Jos kysymyksessä on joukkopako ja tilapäinen tilanne, tulisi kuitenkin harkittavaksi mahdollisesti oleskeluluvan myöntäminen tilapäisen suojelun perusteella.

Humanitaarisesta suojelusta poissulkemisesta ehdotetaan säädettäväksi uuden 88 a §:n 2 momentissa. Voimassa olevan lain 88 §:ssä viitataan suojelun tarvetta koskevan poissulkemisen osalta turvapaikkaa koskevaan 87 §:n 2 momenttiin, jossa on esitetty perusteet poissulkemiselle eräiden rikosten ja tekojen vuoksi. Direktiivin mukaisen toissijaisen suojelun kategorian käyttöön ottamisen vuoksi ehdotetaan, että jatkossa myös toissijaisesta suojelusta poissulkemisestä säädetäisiin direktiivin mukaisesti. Poissulkemisestä humanitaarisen suojelun kohdalla ehdotetaan säädettäväksi poissulkemisen perusteiden osalta yhdenmukaisesti toissijaisen suojelun kanssa. Poissulkemislauseke kirjoitettaisiin kuitenkin ehdolliseen muotoon, jolloin lain soveltajalle jää enemmän harkintavaltaa sen suhteen, käytetäänkö poissulkemislauseketta vai ei. Oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella voitaisiin jättää myöntämättä, jos on perusteltua aiheutta epäillä, että ulkomaalainen on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti tai tehnyt YK:n tarkoitusprien ja periaatteiden vastaisen teon. Voimassa olevan lain mukaan oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella jätetään myöntämättä myös, jos on aiheutta epäillä, että ulkomaalainen on tehnyt törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena. Nyt ehdote-

taan direktiivin mukaisesti, että lupa voitaisiin jättää myöntämättä, jos on aiheutta epäillä ulkomaalaisen tehneen törkeän rikoksen. Tässä yhteydessä ei olisi tarkoitus viitata rikoslaisissa törkeiksi luokiteltujen rikosten tunnusmerkistöihin, vaan kuvata teon vakavuutta yleisesti.

88 b §. *Lähdön jälkeinen kansainvälisen suojelun tarve.* Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi direktiivin 5 artiklaan perustuva 88 b §, joka koskee kansainvälisen suojelun tarpeen ilmenemistä niin kutsutussa *sur place* -tilanteessa. Ehdotetun uuden pykälän mukaan perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa voi perustua tapahtumiin tai toimiin, joihin hakija on kotimaasta tai pysyvästä asuinmaasta lähtönsä jälkeen osallistunut. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa ei ole tämänsisältöistä pykälää, ja direktiivin täytäntöönpanon ja hakijan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että *sur place* -tilanteesta säädetään laissa.

On olemassa tilanteita, joissa kansainvälisen suojelun tarve syntyy vasta ulkomaalaisen lähdettyä kotimaastaan tai pysyvästä asuinmaastaan. Kyseeseen voi tulla tilanne, jossa turvapaikanhakijan kotimaan tai pysyvän asuinmaan olosuhteet ovat muuttuneet. Myös hakijan oma tilanne on voinut muuttua tavalla, joka tekee paluun kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan mahdottomaksi. Hakija voi olla suojelun tarpeessa sellaisten omien toimiansa vuoksi, joihin hän on osallistunut lähtönsä jälkeen. Kyseiset toimet voivat perustua hakijan kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa omaksumaan vakaumukseen tai suuntautumiseen ja ilmentää sitä. Pykälää sovellettaessa on kuitenkin otettava huomioon, että jokaiselle kuuluviin uskonnon- ja sananvapautteen sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapautteen kuuluu myös oikeus vaihtaa uskontoa tai vakaumusta tai ryhtyä poliittisesti aktiiviseksi milloin tahansa, myös kotimaasta tai pysyvästä asuinmaasta lähdön jälkeen. Kansainvälisen suojelun tarvetta arvioidessa on otettava huomioon, ovatko tällaiset hakijan toimet tulleet kotimaan tai pysyvän asuinmaan viranomaisten tietoon ja miten he niihin suhtautuisivat.

88 c §. *Vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat.* Lakiin ehdote-

taan lisättäväksi uusi 88 c §, jossa määritellään vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat määritelmädirektiivin 6 artiklan mukaisesti. Pykälän mukaan vainoa harjoittavia tai vakavaa haittaa aiheuttavia toimijoita voisivat olla valtio taikka valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt. Vainoa voisivat harjoittaa tai vakavaa haittaa aiheuttaa myös muut kuin valtiolliset toimijat, jos voidaan osoittaa, että valtio taikka valtiota tai sen huomattavaa osaa valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt, kansainväliset järjestöt mukaan lukien, ovat kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan suojelua vainoa tai vakavaa haittaa vastaan.

Vaino ja vakava haitta liittyvät yleensä valtion viranomaisten toimiin. Kansainvälisen suojelun antamista harkittaessa on kuitenkin otettava huomioon myös sellaiset tilanteet, joissa hakijan pelkäämä vaino tai vakava haitta kohdistuu häneen muun kuin valtion taholta. UNHCR:n käsikirjan 65 kohdan mukaan vainoaja voi olla esimerkiksi väestönosa. Muun kuin valtiollisen toimijan tekoja voidaan pitää vainona tai vakavana haittana, jos valtion viranomaiset taikka valtiota tai sen huomattavaa osaa valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt ovat teoista tietoisia puuttumatta niihin tai ovat kykenemättömiä tarjoamaan tehokasta suojelua. Arvioitaessa muiden toimijoiden kuin valtion kykyä ja halua suojella ei-valtiollisen toimijan vainolta, on tulkittava suppeasti, mitä toimijoita voidaan pitää suojelun tarjoajina.

88 d §. Suojelun tarjoajat. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 88 d §, jossa säädetään, että suojelun tarjoaja voi olla joko valtio tai valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä kansainvälinen järjestö. Määritelmädirektiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti myös valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai muut kuin kansainväliset järjestöt voivat olla suojelun tarjoajia. Direktiivin säännös on suojelunäkökulmasta ongelmallinen, eikä sitä näiltä osin ehdoteta lisättäväksi lakiin.

Pakolaissopimuksen perusteella on selvää, että valtio voi olla suojelun tarjoaja, ja valtio onkin ensisijainen suojan tarjoaja. Muiden toimijoiden kuin valtion mahdollisuus tarjota

suojelua on harkittava tapauskohtaisesti, ja soveltamisen tulee olla suppeaa.

Harkittaessa sitä, tarjotaanko suojelua, on otettava huomioon tapauskohtaisesti tarjotun suojelun saatavuus, tehokkuus ja riittävyys. Suojelua voidaan katsoa tarjottavan yleensä silloin, kun suojelun tarjoaja toteuttaa toimenpiteitä estääkseen vainon tai vakavan haitan muun muassa siten, että sillä on tehokas oikeusjärjestelmä vainoksi tai vakavaksi haitaksi katsottavien toimien toteutukseksi, niistä syytteeseen asettamiseksi ja niistä rangaiksemiseksi, ja kun hakijalla on tosiasiallisia mahdollisuuksia saada tällaista suojelua.

Arvioitaessa, pitääkö kansainvälinen järjestö valvonnassaan valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta ja tarjoaako se edellä kuvattunlaista suojelua, on otettava huomioon kaikki asiaa koskevissa EU:n säädöksissä mahdollisesti annettavat suuntaviivat.

88 e §. Sisäisen paon mahdollisuus. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi sisäisen paon mahdollisuutta koskeva 88 e §. Pykälän 1 momentin mukaan turvapaikka tai oleskelulupa 88 ja 88 a §:n perusteella voitaisiin jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisella ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa ja jos hänen voidaan kohtuullisesti edellyttää oleskelevan maan kyseisessä osassa.

Määritelmädirektiivin 8 artiklassa säädetään sisäisen paon mahdollisuudesta. Nykyisessä ulkomaalaislaissa ei ole vastaavaa säännöstä, mutta käytännön ratkaisutoiminnassa on vakiintuneesti katsottu, että jos turvapaikanhakija voi asettua kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa johonkin osaan ja saada sieltä suojelua, kansainvälisen suojelun tarvetta ei ole. Kansainvälisen suojelun katsotaan olevan toissijainen järjestelmä kotimaassa tarjottuun suojeluun nähden.

Arvioitaessa, onko sisäinen pako mahdollinen, on pykälän 2 momentin mukaan kiinnitettävä huomiota maan kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin. Sisäinen pako on mahdollista vain, jos henkilöön kohdistunut vaino tai vakava haitta on tapahtunut paikallisesti ja jos on syytä uskoa, että sen aiheuttaja ei voi harjoittaa vainoa tai aiheuttaa vakavaa haittaa alueella, jonne turvapaikan-

hakija palautettaisiin. Tässä harkinnassa olennaista on se, mikä taho on vainoa harjoittanut tai vakavan haitan aiheuttanut. Jos vainon harjoittaja tai vakavan haitan aiheuttaja on valtio, pääsääntöisesti mikään kyseisen valtion osa ei liene hakijalle turvallinen. Jos vaino tai vakava haitta aiheutuu muun toimijan kuin valtion taholta, on selvítettävä, mitkä ovat toimijan mahdollisuudet tai aikomukset harjoittaa vainoa tai aiheuttaa vakavaa haittaa myös jossain muussa valtion osassa. Tässä yhteydessä on myös arvioitava sitä, mitkä ovat valtion tosiasialliset mahdollisuudet tarjota suojelua tuossa valtion osassa nyt, jos kyseinen valtio ei suojellut hakijaa aiemmin. Sisäisen paon mahdollisuutta arvioidessa on maan kyseisessä osassa vallitsevat yleiset olosuhteet, kuten turvallisuus- ja ihmisoikeustilanne, otettava kokonaisuudessaan huomioon.

Sisäisen paon mahdollisuutta harkittaessa on otettava huomioon myös turvapaikanhakijan henkilökohtaiset olosuhteet. Henkilökohtaisia olosuhteita arvioidessa huomionarvoisia seikkoja ovat muun muassa hakijan ikä, sukupuoli, terveydentila, perhesuhteet sekä muut häneen liittyvät seikat kuten uskonto ja etninen alkuperä. Myös mahdolliseen haavoittuvaan asemaan liittyvät erityistarpeet on otettava huomioon. On selvítettävä, onko hänellä laillinen oleskeluoikeus sillä alueella, jonne hänet palautettaisiin ja onko hän siellä jossa palauttamiselta alueelle, jolla hän olisi vaarassa. On myös selvítettävä, onko hakijalla tosiasialliset mahdollisuudet elää tässä maan osassa. Kuitenkaan pelkästään se seikka, että hakijan elintaso laskisi, ei voi estää hakijan paluuta kyseiselle alueelle. Lisäksi on otettava huomioon, onko henkilön käytännössä mahdollista matkustaa turvallisesti tälle suojelua tarjoavalle alueelle vai onko hänen matkallaan esteitä tai kulkeeko matka sellaisen alueen kautta, jossa häntä uhkaa vaino tai vakavan haitan vaara.

89 §. Oleskeluluvan myöntäminen poissulkemislausekkeita sovellettaessa. Pykälä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan tässä hallituksen esityksessä ehdotettuja kansainvälisen suojelun kategorioita. Voimassa olevan pykälän viittaukset turvapaikkaan ja oleskelulupaan suojelun tarpeen perusteella korvattaisiin viittauksilla turvapaikkaan ja oleskelu-

lupaan toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella. Tilapäinen lupa annettaisiin poissulkemistilanteessa näiden kaikkien kansainvälisen suojelun kategorioiden kohdalla, jos ulkomaalaista ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Pykälässä oleva viittaus ulkomaalaislain poissulkemissäännöksiin korjattaisiin vastaavasti.

106 §. Pakolaisasema ja toissijainen suojeluasema. Voimassa olevan lain 106 §:ssä on säädetty siitä, kuka saa pakolaisaseman. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään 2 momentti, jossa säädetään toissijaisen suojeluaseman saamisesta. Myös pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti. Pykälän 1 momentti säilyy ennallaan.

Direktiivin 18 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä toissijainen suojeluasema sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, joka voi saada toissijaista suojelua II ja V luvun mukaisesti. Lain 88 §:ssä säädettäisiin edellä esitetyllä tavalla oleskeluluvan myöntämisestä toissijaisen suojelun perusteella. Pykälä sisältäisi sekä direktiivin II ja V luvun mukaiset edellytykset toissijaisen suojelun antamiselle että velvoitteen antaa suojelua edellytykset täyttävälle henkilölle. Lain 106 §:ssä todettaisiin, että toissijaisen suojeluaseman saa oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella saanut henkilö tai tämän perheenjäsen, joka on saanut oleskeluluvan perhesiteen perusteella ja jonka on katsottava olevan toissijaisen suojelun tarpeessa.

Toissijaista suojelua saavan henkilön perheenjäsenelle ei välttämättä aina myönnettäisi toissijaista suojeluasemaa, jos hänen oma asemansa ei lainkaan ole verrattavissa toissijaista suojelua saavan henkilön asemaan. Toissijaista suojelua saavan henkilön puoliso voi olla esimerkiksi sellaisen kolmannen maan kansalainen, jossa ei ole turvallisuusongelmia, eikä hänen katsomisensa toissijaisen suojelun tarpeessa olevaksi ole siksi perusteltua. Vastaavasti jos toissijaista suojelua saava henkilö on solminut avioliiton vasta Suomeen saapumisensa jälkeen, uusi puoliso voisi vain poikkeuksellisesti saada toissijaisen suojeluaseman.

107 §. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen. Ulkomaalaislain 107 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään 2 momentti, jossa direktiivin mukaisesti säädetään toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta, jos sen myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita. Myös 107 §:n otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä ilmenee, että pykälässä käsitellään myös toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista. Pykälän 1 momentti säilyy ennallaan.

Direktiivissä toissijaisen suojelun lakkaamisesta on säännös 16 artiklassa ja siihen liittyvästä toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta säädetään 19 artiklan 1 kohdassa. Direktiivin 16 artiklan mukaan toissijainen suojelu lakkaa, jos toissijaisen suojelun myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita. Direktiivin 19 artiklan 1 kohdan mukaan toissijainen suojeluasema on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta, jos asianomainen henkilö ei voi enää saada toissijaista suojelua 16 artiklan mukaisesti. Direktiivi jättää kansallisen sääntelyn varaan sen, mitä kolmesta menettelytavasta käytetään. Direktiivin täytäntöönpanon, asiakkaan oikeusturvan sekä lainsäädännön johdonmukaisuuden ja selkeyden kannalta on perusteltua, että myös toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta säädetään ulkomaalaislaissa samoin kuin pakolaisaseman lakkauttamisesta.

Direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on silloin, kun olosuhteen muutos on peruste pakolaisaseman lakkaamiselle, tarkasteltava, onko olosuhteiden muutos niin merkittävä ja pysyvä, ettei pakolaisella enää ole perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi. Toissijaisen suojelun lakkaamista koskevan 16 artiklan 2 kohdassa todetaan samoin, että jäsenvaltioiden on otettava huomioon, onko olosuhteiden muutos niin huomattava ja pysyvä, että henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua, ei ole enää vaarassa joutua kärsimään vakavaa haittaa. Direktiivin täytäntöönpanon, asiakkaiden oikeusturvan sekä lainsäädännön johdonmukaisuuden ja selkeyden kannalta on perusteltua, että laissa määritellään tarkemmin millä

edellytyksin pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkaamispäätös voidaan tehdä. Siksi ulkomaalaislain 107 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että uudessa 3 momentissa todettaisiin, että 107 §:n 1 momentin 5 kohtaa ja 2 momenttia sovellettaessa olosuhteiden muutoksen tulee olla merkittävä ja pysyvä. Merkittävyys ja pysyvyys olisivat ratkaisevia tekijöitä harkittaessa, onko pakolaisaseman saaneella enää perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai onko suojeluaseman saanut enää vaarassa joutua kärsimään vakavaa haittaa. Muutoksen merkittävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon vainon pelon syy ja pakolaisen kotimaan tai pysyvän asuinmaan yleinen ihmisoikeustilanne. Muutoksen on täytynyt tapahtua juuri niissä olosuhteissa, jotka alun perin johtivat pakolaisaseman antamiseen henkilölle. Maan tilannetta olisi kuitenkin arvioitava kokonaisuutena.

Lain 107 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että uudessa 4 momentissa säädettäisiin, että pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista harkittaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta. Direktiivin 14 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion on yksilöllisesti osoitettava, että asianomainen henkilö on lakannut olemasta pakolainen. Tämä ei artiklan mukaan kuitenkaan rajoita pakolaisen velvollisuutta ilmoittaa kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja toimittaa käytettävissään olevat asiaan vaikuttavat asiakirjat. Samoin direktiivin 19 artiklan 4 kohdan mukaan toissijaisen suojeluaseman myöntäneen valtion on yksilöllisesti osoitettava, että asianomainen henkilö on lakannut olemasta henkilö, joka täyttää toissijaisen suojelun myöntämisen edellytykset. Tämä ei rajoita henkilön velvollisuutta ilmoittaa kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja toimittaa käytettävissään olevat asiaan vaikuttavat asiakirjat. On tärkeää, että pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista harkittaessa suoritetaan yksilöllinen ja yhtä perusteellinen kokonaisuutena kuin asemaa myönnettäessä. Voimassa olevan ulkomaalaislain 107 §:ään liittyvissä hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että harkittaessa pakolaisuuden lakkauttamista hakijaa kuultaisiin suorittamalla 97 §:n mukainen turvapaikkatutkinta. Myös jat-

kossa yksilöllinen tutkinta toteutettaisiin pääsääntöisesti suorittamalla turvapaikkatutkinta. Samanlainen yksilöllinen tutkinta tulisi suorittaa myös harkittaessa toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista. Jos kyseessä oleva henkilö ei kuitenkaan asu Suomessa, turvapaikkatutkinnan sijasta yksilöllinen tutkinta voitaisiin toteuttaa edustuston järjestämällä haastattelulla tai jos haastattelu ei ole mahdollista, asianomaiselle kirjallisesti esitettävillä kysymyksillä. Haastattelua ja esitettäviä kysymyksiä valmisteltaisiin tarvittaessa edustuston ja Maahanmuuttoviraston yhteistyönä.

108 §. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttaminen. Ulkomaalaislain 108 §:ssä säädetään pakolaisaseman peruuttamisesta. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi direktiivin mukaiseksi siten, että pakolaisaseman peruuttaminen on mahdollista, jos pakolaisasema olisi pitänyt jättää myöntämättä 87 §:n poissulkemissäännösten nojalla. Direktiivin 14 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan pakolaisasema on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta, jos aseman myöntämisen jälkeen on saatu selville, että pakolaisasema olisi pitänyt jättää tai jätetään myöntämättä 12 artiklan (poissulkeminen) perusteella. Pakolaissopimus ei sisällä direktiivin säännöstä vastaavia määräyksiä. UNHCR:n käsikirjan 117 kohdassa kuitenkin todetaan, että sellaisia tilanteita voi esiintyä, jotka osoittavat, että pakolaiselle ei alun alkaenkaan olisi pitänyt myöntää pakolaisasemaa. Esimerkkinä käsikirja mainitsee muun muassa tapaukset, joissa myöhemmin käy ilmi, että jokin poissulkemislauseke olisi tullut sovellettavaksi henkilölle.

Ulkomaalaislain 108 §:ää ehdotetaan direktiivin mukaisesti muutettavaksi siten, että toissijainen suojeluasema peruutetaan, jos henkilölle ei olisi pitänyt myöntää toissijaista suojelua poissulkemisen perusteella tai jos aseman saanut henkilö on kansainvälistä suojelua hakiessaan tietoisesti antanut vääriä tietoja tai salannut sellaisen seikan, joka olisi voinut vaikuttaa päätöksen lopputulokseen. Myös 108 §:n otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä ilmenee, että pykälässä käsitellään myös toissijaisen suojeluaseman peruuttamista. Toissijainen suojeluasema on direktiivin 19 artiklan 3 kohdan a alakohdan

mukaan peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämisen jälkeen todetaan, että toissijainen suojeluasema olisi pitänyt jättää myöntämättä 17 artiklan 1 ja 2 (poissulkeminen) kohdan mukaisesti. Näin on meneteltävä myös, jos aseman saaneen vääristelemät ja salaamat seikat, mukaan lukien väärien asiakirjojen toimittaminen, olivat ratkaisevia toissijaisen suojeluaseman myöntämisen kannalta. Direktiivin täytäntöönpanon, asiakkaan oikeusturvan sekä lainsäädännön johdonmukaisuuden ja selkeyden kannalta on perusteltua, että myös toissijaisen suojeluaseman peruuttamisesta säädetään ulkomaalaislaissa samoin kuin pakolaisaseman peruuttamisesta. Väärien tietojen antamista ja tietojen salaamista koskeva säännös ehdotetaan lisättäväksi lakiin sellaisena kuin se on nykyisessä 108 §:ssä pakolaisaseman peruuttamisen osalta.

Lain 108 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että uudessa 2 momentissa on säännös, jonka mukaan pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman peruuttamista harkittaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

Direktiivin 14 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion on yksilöllisesti osoitettava, että asianomainen henkilö ei ole koskaan ollut pakolainen. Tämä ei artiklan mukaan kuitenkaan rajoita pakolaisen velvollisuutta ilmoittaa kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja toimittaa käytettävissään olevat asiaan vaikuttavat asiakirjat. Direktiivin 19 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion on yksilöllisesti osoitettava, että asianomainen henkilö ei ole henkilö, joka täyttää toissijaisen suojelun myöntämisen edellytykset. Tämä ei artiklan mukaan kuitenkaan rajoita toissijaisen suojeluaseman saaneen henkilön velvollisuutta ilmoittaa kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja toimittaa käytettävissään olevat asiaan vaikuttavat asiakirjat. On tärkeää, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttamisen yhteydessä suoritetaan yksilöllinen tutkinta ja yhtä perusteellinen kokonaisharkinta kuin asemaa myönnettäessä. Voimassa olevan ulkomaalaislain 108 §:n hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että harkittaessa pakolaisuuden peruuttamista hakijaa kuultaisiin suorittamalla 97 §:n mukainen turvapaikkatutkinta. Myös jatkossa yksilöllinen tutkinta

toteutettaisiin pääsääntöisesti suorittamalla turvapaikkatutkinta. Samanlainen yksilöllinen tutkinta tulisi suorittaa myös harkittaessa toissijaisen suojeluaseman peruuttamista. Jos kyseessä oleva henkilö ei kuitenkaan asu Suomessa, turvapaikkatutkinnan sijasta yksilöllinen tutkinta voitaisiin toteuttaa edustuston järjestämällä haastattelulla tai jos haastattelu ei ole mahdollista, asianomaiselle kirjallisesti esitettävillä kysymyksillä. Haastattelua ja esitettäviä kysymyksiä valmisteltaisiin tarvittaessa edustuston ja Maahanmuuttoviraston yhteistyönä.

113 §. *Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen.* Ulkomaalaislaissa olevaa kansainvälisen suojelun määritelmää ehdotetaan tässä hallituksen esityksessä muutettavaksi. Suojelun tarpeen käsite korvattaisiin direktiivin toissijaisen suojelun käsitteellä ja kansallisella humanitaarisen suojelun käsitteellä. Voimassa olevassa pykälässä viitataan suojelun tarpeeseen perusteena jatkuvan oleskeluluvan saamiselle. Pykälää muutettaisiin siten, että suojelun tarpeen sijasta viitattaisiin oleskelulupaansa toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella.

114 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle.* Ulkomaalaislaissa olevaa kansainvälisen suojelun määritelmää ehdotetaan tässä hallituksen esityksessä muutettavaksi. Suojelun tarpeen käsite korvattaisiin direktiivin toissijaisen suojelun käsitteellä ja kansallisella humanitaarisen suojelun käsitteellä. Voimassa olevassa pykälässä säädetään muun muassa suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön perheenjäsenelle myönnettävästä oleskeluluvasta. Pykälää muutettaisiin siten, että suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneiden sijasta viitattaisiin toissijaista tai humanitaarista suojelua saaneisiin. Pykälän 3 momentista ehdotetaan tarpeettomana poistettavaksi viittaus ympäristökatastrofiin. Ympäristökatastrofi on yksi humanitaarisen suojelun myöntämisen peruste, ja 3 momentissa ehdotetaan viitattavaksi humanitaariseen suojeluun kokonaisuudessaan. Humanitaarista suojelua ehdotetaan 88 a §:ssä annettavaksi ulkomaalaiselle alkuperämaassa vallitsevan tilanteen perusteella. Henkilöiden, jotka ovat saaneet humanitaarista suojelua, voidaan tie-

tyissä olosuhteissa olettaa voivan palata alkuperämaahansa.

115 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle.* Ulkomaalaislaissa olevaa kansainvälisen suojelun määritelmää ehdotetaan tässä hallituksen esityksessä muutettavaksi. Suojelun tarpeen käsite korvattaisiin direktiivin toissijaisen suojelun käsitteellä ja kansallisella humanitaarisen suojelun käsitteellä. Voimassa olevassa pykälässä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön muulle omaiselle. Pykälää muutettaisiin siten, että suojelun tarpeen sijasta viitattaisiin oleskelulupaansa toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella.

116 §. *Maahanmuuttoviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta.* Ulkomaalaislaissa olevaa kansainvälisen suojelun määritelmää ehdotetaan tässä hallituksen esityksessä muutettavaksi. Suojelun tarpeen käsite korvattaisiin direktiivin toissijaisen suojelun käsitteellä ja kansallisella humanitaarisen suojelun käsitteellä. Voimassa olevaa Maahanmuuttoviraston toimivaltasäännöstä ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti. Maahanmuuttovirasto antaa turvapaikan ja myöntää ensimmäisen oleskeluluvan toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella turvapaikkamenettelyssä. Maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäisen oleskeluluvan pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle henkilölle.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan tässä hallituksen esityksessä lisättäväksi säännökset toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta ja peruuttamisesta. Lain 116 §:ään ehdotetaan lisättäväksi vastaava säännös Maahanmuuttoviraston toimivallasta. Koska Maahanmuuttovirasto on se viranomainen, joka voi antaa toissijaista suojelua, on johdonmukaista, että vain se voi tehdä päätöksen toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta tai peruuttamisesta.

131 §. *Henkilötuntomerkkien ottaminen.* Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädetään henkilötuntomerkkien ottamisesta ulkomaalaiselta, joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen taikka tilapäi-

sen suojelun perusteella. Koska suojelun tarpeen määritelmä ehdotetaan muutettavaksi tässä hallituksen esityksessä, myös tässä pykälässä olevaa määritelmää tulee muuttaa. Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilötuntemerkit voidaan ottaa turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun, humanitaarisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella hakevalta.

134 §. Muukalaispassin myöntäminen. Ulkomaalaislaissa olevaa kansainvälisen suojelun määritelmää ehdotetaan tässä hallituksen esityksessä muutettavaksi. Suojelun tarpeen käsite korvattaisiin direktiivin toissijaisen suojelun käsitteellä ja kansallisella humanitaarisen suojelun käsitteellä. Voimassa olevan ulkomaalaislain 134 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella, myönnetään muukalaispassi. Suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen sijasta pykälässä ehdotetaan viitattavaksi toissijaista suojelua saavaan henkilöön.

Humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saavat henkilöt sen sijaan voisivat saada muukalaispassin 134 §:n 1 momentin perusteella. Heidän paluutaan ei estä vaara, joka kohdistuisi heihin heistä itsestään johtuvasta syystä, vaan paluu ei ole mahdollista kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa vallitsevan tilanteen vuoksi. Heillä ei siten ole sellaisia henkilökohtaisia syitä olla kääntymättä kotimaansa viranomaisten puoleen kuin toissijaisen suojeluaseman saaneella, eikä heillä lähtökohtaisesti voida katsoa olevan samantilaista tarvetta saada muukalaispassi kuin toissijaisen suojeluaseman saaneella. Maassa vallitseva tilanne ei välttämättä vähennä valtion halukkuutta tai vaikeutta sen mahdollisuuksia myöntää kansalaisilleen passia. Humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut voisi saada muukalaispassin silloin, kun hän ei voi saada passia kotimaansa viranomaiselta tai jos hän on kansalaisuudeton tai jos muukalaispassin myöntämiselle on muu erityinen syy.

175 §. Takaisinkuljetusvelvollisuus. Pykälässä säädetään liikenteenharjoittajan takaisinkuljetusvelvollisuudesta. Pykälän 3 momentissa viitataan oleskeluluvan hakemiseen suojelun tarpeen perusteella. Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten,

että liikenteenharjoittajalla ei ole takaisinkuljetusvelvollisuutta, jos rajatarkastusviranomainen on sallinut ulkomaalaisen maahan-tulon, ellei ulkomaalainen ole hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun, humanitaarisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella.

182 §. Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun poistaminen. Pykälässä säädetään siitä, milloin liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu voidaan poistaa. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan näin voidaan tehdä, jos ulkomaalainen saa jäädä maahan sillä perusteella, että hänelle myönnetään oleskelulupa pakolaisuuden, suojelun tarpeen tai tilapäisen suojelun perusteella. Koska suojelun tarpeen määritelmää ehdotetaan muutettavaksi tässä hallituksen esityksessä, kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että suojelun tarpeen sijasta viitataan toissijaiseen suojeluun ja humanitaariseen suojeluun.

193 §. Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan Maa-hanmuuttoviraston päätöksestä valitetaan Helsingin hallinto-oikeuteen, jos päätös koskee hakemusta turvapaikan tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamiseksi. Koska suojelun tarpeen määritelmää ehdotetaan muutettavaksi tässä hallituksen esityksessä, kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että suojelun tarpeen sijasta viitataan toissijaiseen suojeluun ja humanitaariseen suojeluun.

Pykälän 4 kohdassa säädetään, että Maa-hanmuuttoviraston päätökseen pakolaisase-man lakkauttamisesta ja siihen liittyvästä pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamisesta valitetaan Helsingin hallinto-oikeuteen. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan 107 §:ään lisättäväksi säännökset toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta. Koska Helsingin hallinto-oikeus käsittelee toissijaista suojelua koskevaa päätöstä koskevat valitukset, on johdonmukaista, että se käsittelee myös tämä aseman lakkauttamista ja siihen liittyvää muukalaispassin peruuttamista koskevat päätökset.

Pykälän 5 kohdassa säädetään, että Maa-hanmuuttoviraston päätökseen pakolaisase-man peruuttamisesta ja siihen liittyvästä pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamisesta valitetaan Helsingin hallinto-oikeuteen. Täs-

sä hallituksen esityksessä ehdotetaan 108 §:ään lisättäväksi säännökset toissijaisen suojeluaseman peruuttamisesta. Koska Helsingin hallinto-oikeus käsittelee toissijaista suojelua koskevaa päätöstä koskevat valitukset, on johdonmukaista, että se käsittelee myös tämän aseman ja siihen liittyvän muukalaispasin peruuttamista koskevat päätökset.

1.2 Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta

Tässä esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain muuttamista niin, että nykyisen suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan tilalle tulisi toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat. Tämän johdosta myös kotouttamislain 3 a §:n 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että mitä laissa säädetään pakolaisesta, sovellettaisiin myös henkilöön, jolle on myönnetty ulkomaalaislain 113 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella. Tässä esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi 51 a §, joka koskee jatkuvan oleskeluluvan myöntämistä tilanteissa, joissa maasta poistaminen ei ole hakijasta riippumattoman teknisen esteen vuoksi mahdollista. Oleskeluluvan myöntämistä näissä tilanteissa säädellään voimassa olevan lain 51 §:ssä. Kotouttamislain 3 a §:n 3 kohdan mukaan pakolaisena kotouttamislakia sovellettaessa pidetään myös henkilöä, jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 51, 52 tai 89 §:n perusteella. Kohtaan ehdotetaan lisättäväksi viittaus 51 a §:ään.

1.3 Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta

Tässä esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain muuttamista niin, että nykyisen suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan tilalle tulisi toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat. Tämän johdosta myös soveltamisalain 3 a §:n 2 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinai-

suutta osoittavana seikkana otetaan huomioon, että hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella.

1.4 Hallinto-oikeuslaki

Tässä esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain muuttamista niin, että nykyisen suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan tilalle tulisi toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat. Tämän johdosta myös hallinto-oikeuslain 12 §:n 1 momentin 8 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi. Hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jolle asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellyttää kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys ulkomaalaislain soveltamisesta muutoin paitsi turvapaikkamenettelyssä tai toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan osalta.

1.5 Kansalaisuuslaki

Tässä esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain muuttamista niin, että nykyisen suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan tilalle tulisi toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat. Tämän johdosta myös kansalaisuuslain 15 §:n 1 momentin 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansalaisuuden saamisen edellytyksenä oleva asumisaika alkaa turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä, jos ulkomaalaiselle on tehdyn hakemuksen perusteella annettu turvapaikka Suomessa tai myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella.

Kansalaisuuslain 20 §:ssä säädetään tiettyjen henkilöiden osalta noudatettavasta lyhyemmästä asumisaikavaatimuksesta. Lain 20 §:n 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus lain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan estämättä, jos hänellä on Suomessa pakolaisen asema, oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suo-

jelun perusteella tai hän on tahtomattaan kansalaisuudeton. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi siten, että se vastaa muutetun pykälän sisältöä.

2 Voimaantulo

Määritelmädirektiivin 38 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset ennen 10 päivää lokakuuta 2006. Tämän vuoksi lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Tässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain 51 § ja säädettäväksi uusi 51 a §. Lain voimaan tullessa maassa 51 §:n perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla oleskelevien ulkomaalaisten tilanteen selventämiseksi ehdotetaan säädettäväksi siirtymäsäännös. Ulkomaalaiselle, jolla on lain voimaan tullessa voimassa olleen 51 §:n mukainen tilapäinen oleskelulupa, myönnetään jatkolupa 51 a §:n tai 88 a §:n perusteella, jos aikaisemman oleskeluluvan myöntämisen perusteena on ollut se, että asianomaisen maasta poistaminen ei ole ollut tosiasiallisesti mahdollista. Lupa myönnetään, jos maasta poistaminen ei edelleenkään ole mahdollista. Kihlakunnan poliisilaitoksen tulee saattaa jatkolupahakemukset näissä tapauksissa Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi lain 210 §:n 2 momentin nojalla. Säännöksen mukaan kihlakunnan poliisilaitos voi saattaa toimivaltansa kuuluvan asian Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi, jos asia on laadultaan sellainen, että sen selvittäminen ja ratkaiseminen edellyttää Maahanmuuttoviraston asiantuntemusta, taikka jos asialla on merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. Maahanmuuttovirasto pystyy paremmin kuin kihlakunnan poliisilaitos arvioimaan, edellyttääkö asianomaisen kotimaan tai pysyvän asuinmaan tilanne oleskeluluvan myöntämistä humanitaarisen suojelun perusteella vai onko kyseessä sellainen este, josta säädetään 51 a §:ssä. Jatkolupaharkinnassa tulee luonnollisesti ottaa myös huomioon, että lupa voidaan myöntää kokonaan uudella perusteella siten kuin lain 54 §:n 6 momentissa säädetään.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksellä nostettaisiin lakiin aiemmin vaikiintuneen soveltamiskäytännön varassa olleita seikkoja ja täsmennettäisiin voimassa olevia kansainvälistä suojelua koskevia säännöksiä. Esimerkiksi aiemmin soveltamiskäytännön varassa olleet lähdön jälkeinen kansainvälisen suojelun tarve ja sisäisen paon mahdollisuus esitetään nostettavaksi lakiin. Esitys vahvistaisi näin ollen entisestään Suomesta kansainvälistä suojelua hakevien ja sitä saavien oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua sekä hyvän hallinnon takeita ja päätöksenteon avoimuutta. Samalla esityksen tavoitteena on ohjata paremmin päätöksentekoviranomaisen työtä ja edesauttaa pakolais-sopimuksen ja muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräistä soveltamista.

Ehdotus sisältää säännöksiä, joilla on yhtymäkohtia perus- ja ihmisoikeuksiin. Perusoikeuksien kannalta olennainen säännös on perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sisältyvä palautuskielto, jonka toteuttaminen edellyttää hakijan esittämien perusteiden perusteellista tarkastelua ja sen arvioimista, onko esitettyjen perusteiden kohdalla kyse vainosta, vakavasta haitasta tai muusta suojeluun oikeuttavasta perusteesta. Esityksessä täsmennetään erityisesti vainon määrittämää määrittämällä esimerkinomaisesti vainoksi katsottavat teot ja kuvailemalla vainon syyt.

Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen (HE 28/2003 vp) yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta käsittelee perusteellisesti ulkomaalaislainsäädännön suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin (PeVL 4/2004 vp). Sitten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa käsitellyt esityksen piiriin keskeisesti kuuluvan vainon määrittämistä muun muassa 8 päivänä maaliskuuta 2007 antamassaan päätöksessä *Emily Collins ja Ashley Akaziebie v. Ruotsi*. Tapauksessa oli kyse naisiin ja tyttölapsiin kohdistuvasta ympärileikkauksen uhasta suhteesta ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan.

Edellä lausutun perusteella hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa käsittelyjärjestyksessä. Esityksen perus- ja ihmisoikeuksia

koskevien liittymäkohtien vuoksi perustuskivaliokunnalle tulisi kuitenkin varata tilaisuus antaa esityksestä lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 13 kohta, 27 ja 30 §, 35 §:n 1 momentti, 51 §, 56 §:n 4 momentti, 88, 89 ja 106—108 §, 113 §:n 1 momentti, 114 §:n 1 ja 3 momentti, 115 §:n 1 momentti, 116 §:n 1 momentti, 131 §:n 1 momentti, 134 §:n 2 momentti, 175 §:n 3 momentti, 182 §:n 1 momentti ja 193 §,

sellaisina kuin niistä ovat 35 §:n 1 momentti laissa 619/2006, 56 §:n 4 momentti ja 114 §:n 1 momentti laissa 380/2006, 116 §:n 1 momentti laissa 973/2007, 182 §:n 1 momentti laissa 653/2004 sekä 193 § osaksi mainitussa laissa 973/2007, sekä

lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 619/2006 ja laissa 358/2007, uusi 12 a kohta, lakiin uusi 51 a §, 53 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 619/2006, uusi 7 momentti, 87 §:ään uusi 4 momentti sekä lakiin uusi 87 a, 87 b ja 88 a—88 e §, seuraavasti:

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

12 a) *toissijaisella suojeluasemalla* asemaa, joka myönnetään ulkomaalaiselle, joka voi saada toissijaista suojelua;

13) *kansainvälisellä suojelulla* pakolaisasemaa, toissijaista suojeluasemaa tai humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa;

27 §

Schengen-viisumin pidentäminen

Schengen-viisumin voimassaoloaika voidaan pidentää ja oleskelupäiviä lisätä, jos tähän on erityinen syy ja jos viisumin myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät. Oleskelun yhteenlaskettu kesto ei kuitenkaan saa ylittää kolmea kuukautta puolen vuoden aikana ensimmäisestä Schengen-alueelle saapumisesta lukien.

30 §

Toimivalta viisumin myöntämisessä ja pidentämisessä

Schengen-valtion diplomaatti- tai konsuli-edustusto taikka tarvittaessa Schengenin yleissopimuksen 17 artiklan mukaisesti nimetty sopimuspuolen toimielin myöntää ulkomailla Schengen-viisumin.

Maahantulopaikan rajatarkastusviranomaisen myöntää viisumin ilman viisumia maahan saapuvalla ulkomaalaisella sekä alueellisesti rajoitetun ryhmäviisumin merimiehille.

Kihlakunnan poliisilaitos myöntää paluuviisumin ja päättää Schengen-viisumin voimassaoloajan pidentämisestä sekä Schengen-viisumiin merkittyjen oleskelupäivien lisäyksestä.

35 §

Oleskeluluvan liitännäisyys matkustusasiakirjaan

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakir-

jan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 51 a, 52, 52 a, 87, 88, 88 a, 89 tai 110 §:n perusteella.

51 §

Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Jos ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa 1 momentin perusteella, hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

51 a §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos:

1) hänen maasta poistamisensa ei ole hänestä riippumattoman teknisen esteen vuoksi mahdollista; taikka

2) päätöstä maasta poistamisesta ei ole voitu panna täytäntöön hänestä riippumattoman teknisen esteen vuoksi vuoden kuluessa siitä, kun päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi; oleskelulupa voidaan myöntää aikaisemminkin, jos on ilmeistä, että päätöstä ei voida panna täytäntöön.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen ilmoittaa 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettusta esteestä viipymättä Maahanmuuttovirastolle ja kertoo ulkomaalaiselle mahdollisuudesta hakea oleskelulupaa.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Jos ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa 1 momentin perusteella, hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen myönnetään oleskelulupa 47 §:n 3 momentin perusteella.

53 §

Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus

Oleskelulupa pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun perusteella myönnetään neljäksi vuodeksi.

56 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Jos oleskelulupa on saatu pakolaisuuden, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella, neljän vuoden määräaika lasketaan maahantulopäivästä.

87 §

Turvapaikka

Turvapaikka jätetään antamatta ulkomaalaiselle, jolla on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, toimivaltaisten viranomaisten tunnustamat tämän valtion kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

87 a §

Vainoksi katsottavat teot

Vainoksi katsotaan teot, jotka ovat laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi sellaisia, että ne loukkaavat vakavasti perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Vainoksi katsotaan myös vakavuudeltaan vastaava kertymä sellaisia tekoja, joihin kuuluu ihmisoikeusloukkauksia.

Vainoksi katsottavia tekoja voivat olla:

1) fyysinen tai henkinen väkivalta, mukaan luettuna seksuaalinen väkivalta;

2) oikeudelliset tai hallinnolliset toimenpiteet taikka poliisin toimintaan tai lainkäyttöön liittyvät toimenpiteet, jotka ovat itsessään syrjiviä tai jotka toteutetaan syrjivällä tavalla;

3) kohtuuton tai syrjivä syytteeseen paneminen tai rankaiseminen;

4) muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen tai epääminen, minkä seurauksena on kohtuuton tai syrjivä rangaistus;

5) syytteen paneminen tai rankaiseminen sen johdosta, että henkilö kieltäytyy asepalveluksesta selkkauksessa, jossa asepalveluksen suorittaminen sisältäisi 87 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tekoja;

6) luonteeltaan sukupuoleen tai lapsiin kohdistuva teko.

87 b §

Vainon syyt

Vainon syytä arvioitaessa otetaan huomioon ainakin alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen ja poliittiseen mielipiteeseen sekä tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen liittyvät tekijät siten kuin jäljempänä tässä pykälässä säädetään.

Vainon syinä:

1) alkuperä tarkoittaa erityisesti ihonväriä, syntyperää tai kuulumista tiettyyn etniseen ryhmään;

2) uskontoon kuuluvat erityisesti teistiset, ei-teistiset ja ateistiset uskomukset, osallistuminen yksityisesti tai julkisesti, yksin tai yhdessä uskonnon harjoittamiseen tai siitä pidättäytyminen, muut uskonnolliset toimet tai mielipiteet taikka uskontoon perustuva tai uskonnon määräämä henkilökohtainen tai ryhmän käyttäytyminen;

3) kansallisuuteen kuuluu tietyn valtion kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus sekä kuuluminen ryhmään, jota yhdistävät kulttuuriset, etniset, kielelliset, maantieteelliset tai poliittiset tekijät taikka ryhmän yhteys toisessa valtiossa asuvaan väestöön;

4) poliittinen mielipide tarkoittaa erityisesti mielipiteitä, ajatuksia ja uskomuksia mahdollisista vainoa harjoittavista toimijoista ja niiden politiikoista tai menetelmistä.

Vainon syytä arvioitaessa erityisenä yhteiskunnallisena ryhmänä voidaan pitää ryhmää:

1) jonka jäsenillä on sellainen yhteinen tausta, muu luontainen ominaisuus tai usko, joka on ryhmän jäsenten identiteetin taikka omatunnon kannalta niin keskeinen ominaisuus, ettei heitä voida vaatia luopumaan siitä; ja

2) jonka ympäröivä yhteiskunta mieltää muusta yhteiskunnasta erottuvaksi.

Yhteiskunnallisen ryhmän yhteisenä ominaisuutena voi olla myös sukupuolinen suuntautuminen, joka ei kuitenkaan vainon syytä arvioitaessa voi merkitä rikollisena pidettäviä tekoja. Sukupuoleen liittyvät seikat eivät yksinään luo olettaa vainosta.

Arvioitaessa, onko hakijalla perusteltu pelko joutua vainotuksi, merkitystä ei ole sillä, onko hakijalla todellisuudessa alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen, yhteiskunnalliseen tai poliittiseen ryhmään liittyviä piirteitä, jotka johtavat vainoon, jos vainon harjoittaja kuitenkin arvioi hakijalla olevan tällaisia piirteitä.

88 §

Toissijainen suojele

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on syytä uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan:

1) kuolemanrangaistusta ja teloitusta;

2) kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta;

3) mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on tehnyt:

1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;

2) törkeän rikoksen; taikka

3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituspörien ja periaatteiden vastaisen teon.

88 a §

Humanitaarinen suojelu

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos 87 tai 88 §:n mukaisia edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta ulkomaalainen ei kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan tapahtuneen ympäristökatastrofin tai siellä vallitsevien levottomuuksien, huonon ihmisoikeus- tai turvallisuustilanteen, huonon humanitaarisen tilanteen tai vastaavien olosuhteiden vuoksi voi palata sinne.

Oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on tehnyt:

- 1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;
- 2) törkeän rikoksen; taikka
- 3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusten ja periaatteiden vastaisen teon.

88 b §

Lähdön jälkeinen kansainvälisen suojelun tarve

Edellä 87 §:n 1 momentissa tarkoitettu perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi tai 88 §:n 1 momentissa tarkoitettu todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa voi perustua kotimaasta tai pysyvästä asuinmaasta lähdön jälkeisiin tapahtumiin tai sellaisiin toimiin, joihin hakija on lähtönsä jälkeen osallistunut.

88 c §

Vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat

Vainoa harjoittavia tai vakavaa haittaa aiheuttavia toimijoita voivat olla:

- 1) valtio;
- 2) valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt; taikka

3) muut kuin valtiolliset toimijat, jos voidaan osoittaa, että 88 d §:n mukaiset suojelun tarjoajat ovat kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan suojelua vainoa tai vakavaa haittaa vastaan.

88 d §

Suojelun tarjoajat

Suojelun tarjoaja voi olla valtio tai valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä kansainvälinen järjestö.

88 e §

Sisäisen paon mahdollisuus

Turvapaikka tai 88 ja 88 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hänellä ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa ja jos hänen voidaan kohtuullisesti edellyttää oleskelevan maan kyseisessä osassa.

Arvioitaessa, onko osa maata 1 momentin mukainen, huomiota on kiinnitettävä kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin ja hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin.

89 §

Oleskeluluvan myöntäminen poissulkemislausekkeita sovellettaessa

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai on perusteltua aihetta epäillä hänen tehneen 87 §:n 2 momentissa, 88 §:n 2 momentissa tai 88 a §:n 2 momentissa tarkoitettua teon, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

106 §

Pakolaisasema ja toissijainen suojeluasema

Pakolaisaseman saa:

- 1) turvapaikan Suomessa saanut ulkomaalainen;
- 2) pakolaiskiintiössä Suomeen otettu pakolaisuuden perusteella oleskeluluvan saanut ulkomaalainen;
- 3) perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun ulkomaalaisen pakolaiseksi katsottava perheenjäsen.

Toissijaisen suojeluaseman saa:

- 1) oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella saanut ulkomaalainen;
- 2) perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut 1 kohdassa tarkoitetun ulkomaalaisen perheenjäsen, jonka katsotaan olevan toissijaisen suojelun tarpeessa.

107 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen

Henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos hän:

- 1) vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun;
- 2) menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan;
- 3) saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun;
- 4) vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta; taikka
- 5) ei ilmeisesti enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta.

Henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita.

Edellä 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitetun olosuhteiden muutoksen on oltava merkittävä ja pysyvä.

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista harkittaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

108 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttaminen

Pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema peruutetaan, jos

- 1) hakija on kansainvälistä suojelua hakiesaan antanut tietoisesti vääriä tietoja, jotka ovat vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen;
- 2) hakija on kansainvälistä suojelua hakiesaan salannut sellaisen seikan, joka olisi vaikuttanut päätöksen lopputulokseen; tai
- 3) turvapaikka olisi pitänyt jättää 87 §:n 2—4 momentin nojalla antamatta tai oleskelulupa 88 §:n 2 momentin nojalla myöntämättä.

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttamista harkittaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

113 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen

Jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan tai oleskeluluvan kiintiöpakolaisena, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jos:

- 1) perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten; ja
- 2) hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan

myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus, taikka jos hän on saanut oleskeluluvan humanitaarisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otetaan huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Oleskelulupa myönnetään pakolaisen, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla.

116 §

Maahanmuuttoviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta

Maahanmuuttovirasto:

1) antaa turvapaikan ja myöntää ensimmäisen oleskeluluvan toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun perusteella turvapaikkamenettelyssä;

2) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan 89 §:n nojalla;

3) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle ulkomaalaiselle;

4) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan 93 §:n nojalla muun humanitaarisen maahanmuuton perusteella;

5) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella;

6) päättää pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta ja peruuttamisesta;

7) päättää toisen sopimusvaltion pyynnöstä vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaisesta turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta ja pyytää toiselta sopimusvaltiolta vastaavaa päätöstä turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta;

8) antaa turvalliseen turvapaikkamaahan palautettavalle ulkomaalaiselle asiakirjan, josta ilmenee, että hänen hakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa.

131 §

Henkilötuntomerkkien ottaminen

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen saa tunnistamista ja rekisteröintiä varten ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta:

1) joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun taikka tilapäisen suojelun perusteella;

2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella;

3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena;

4) joka on päätetty käännyttää tai maasta karkottaa; taikka

5) jonka henkilöllisyys on epäselvä.

134 §

Muukalaispassin myöntäminen

Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella, myönnetään muukalaispassi.

175 §

Takaisinkuljetusvelvollisuus

Jos rajatarkastusviranomainen on sallinut ulkomaalaisen maahantulon, liikenteenharjoittajalla ei ole 1 momentissa säädettyä velvollisuutta, ellei ulkomaalainen ole rajalla hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun, humanitaarisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella.

182 §

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun poistaminen

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määränneen viranomaisen on poistettava maksu, jos:

1) ulkomaalainen saa jäädä maahan sillä perusteella, että hänelle myönnetään oleskelulupa pakolaisuuden, toissijaisen suojelun, humanitaarisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella; taikka

2) liikenteenharjoittaja tuomitaan rangaitukseen rikoslain 17 luvun 8 §:n nojalla laitoman maahantulon järjestämisestä tai rikoslain 17 luvun 8 a §:n nojalla törkeästä laitoman maahantulon järjestämisestä.

193 §

Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen

Maahanmuuttoviraston päätöksestä valitaan Helsingin hallinto-oikeuteen, jos päätös koskee:

1) hakemusta turvapaikan, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamiseksi;

2) tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämistä;

3) maasta poistamista, maahantulokiellon määräämistä tai Suomessa myönnetyn matkustusasiakirjan peruuttamista ja päätös liittyy turvapaikkamenettelyssä tai tilapäistä suojelua koskevassa menettelyssä tehtyyn hylkäävään päätökseen;

4) pakolaisaseman lakkauttamista ja siihen liittyvää pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista;

5) pakolaisaseman ja siihen liittyvän pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista.

Helsingin hallinto-oikeus voi käsitellä 103 §:ssä tarkoitettua asiaa koskevan valituksen yhden tuomarin kokoonpanossa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ulkomaalaiselle, jolla on lain voimaan tullessa voimassa olleen 51 §:n mukainen tilapäinen oleskelulupa, myönnetään jatkolupa 51 a §:n tai 88 a §:n perusteella, jos aikaisemman oleskeluluvan myöntämisen perusteena on ollut se, että asianomaisen maasta poistaminen ei ole ollut tosiasiasa mahdollista. Luvan myöntäminen edellyttää, että maasta poistaminen ei ole edelleenkaan mahdollista. Kihlakunnan poliisilaitos saattaa tällaiset jatkolupahakemukset Maahanmuuttoviraston ratkaistaviksi 210 §:n 2 momentin nojalla.

2.

Laki**maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 9 päivänä huhtikuuta 1999 annetun lain (493/1999) 3 a §:n 1 momentin 1 ja 3 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 1 kohta laissa 649/2004 ja 3 kohta laissa 1269/2006, seuraavasti:

3 a §

Pakolainen tätä lakia sovellettaessa

Mitä tässä laissa säädetään pakolaisesta, sovelletaan myös henkilöön:

1) jolle on myönnetty ulkomaalaislain 113 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella;

3) jolle on hänen haettuaan kansainvälistä suojelua myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 51, 51 a, 52 tai 89 §:n perusteella;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki**asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 30 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1573/1993) 3 a §:n 2 momentin 2 kohta, sellaisena kuin se on laissa 635/2004, seuraavasti:

3 a §

Suomeen muuttaminen

2) hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella;

Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan huomioon muun muassa, että:

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 .

4.

Laki**hallinto-oikeuslain 12 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 26 päivänä maaliskuuta 1999 annetun hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 a §:n
1 momentin 8 kohta, sellaisena kuin se on laissa 675/2006, seuraavasti:

12 a §

*Hallinto-oikeuden kokoonpano eräissä asi-
oissa*

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös
kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä,
jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyk-
sen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpa-
non käyttämistä ja ratkaistavana on muutok-
senhakuasia, jossa on kysymys:

8) ulkomaalaislain (301/2004) soveltami-
sesta muutoin paitsi turvapaikkamenettelyssä
tai toissijaisen suojelun tai humanitaarisen
suojelun perusteella myönnettävän oleskelu-
luvan osalta;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20 .

5.

Laki**kansalaisuuslain 15 ja 20 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 16 päivänä toukokuuta 2003 annetun kansalaisuuslain (359/2003) 15 §:n 1 momentin 3 kohta ja 20 § seuraavasti:

15 §

Asumisajan alkaminen

Asumisaika alkaa:

3) turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä, jos ulkomaalaiselle on tehdyn hakemuksen perusteella annettu turvapaikka Suomessa tai myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella; tai

20 §

Kansainvälistä suojelua saavan tai tahtomattaan kansalaisuudettoman osalta tehtävät poikkeukset

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan esitettäväksi, jos:

1) hänellä on Suomessa pakolaisen asema, oleskelulupa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella tai hän on tahtomattaan kansalaisuudeton; ja

2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa:

a) viimeksi kuluneet neljä vuotta keskeytyksettä; tai

b) yhteensä kuusi vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun henkilön kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 2007

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

1.

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 13 kohta, 27 ja 30 §, 35 §:n 1 momentti, 51 §, 56 §:n 4 momentti, 88, 89 ja 106—108 §, 113 §:n 1 momentti, 114 §:n 1 ja 3 momentti, 115 §:n 1 momentti, 116 §:n 1 momentti, 131 §:n 1 momentti, 134 §:n 2 momentti, 175 §:n 3 momentti, 182 §:n 1 momentti ja 193 §,

sellaisina kuin niistä ovat 35 §:n 1 momentti laissa 619/2006, 56 §:n 4 momentti ja 114 §:n 1 momentti laissa 380/2006, 116 §:n 1 momentti laissa 973/2007, 182 §:n 1 momentti laissa 653/2004 sekä 193 § osaksi mainitussa laissa 973/2007, sekä

lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 619/2006 ja laissa 358/2007, uusi 12 a kohta, lakiin uusi 51 a §, 53 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 619/2006, uusi 7 momentti, 87 §:ään uusi 4 momentti sekä lakiin uusi 87 a, 87 b ja 88 a—88 e §, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

3 §

3 §

*Määritelmät**Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

13) *kansainvälisellä suojelulla* pakolais-
asemaa tai suojelun tarpeen perusteella
myönnettävää oleskelulupaa;

12 a) *toissijaisella suojeluasemalla* ase-
maa, joka myönnetään ulkomaalaiselle, joka
voi saada toissijaista suojelua;

13) *kansainvälisellä suojelulla* pakolais-
asemaa, *toissijaista suojeluasemaa* tai *huma-
nitaarisen suojelun* perusteella myönnettävää
oleskelulupaa;

27 §

27 §

*Oleskelupäivien lisääminen Schengen-
viisumiin***Schengen-viisumin pidentäminen**

Schengen-viisumiin voidaan erityisestä

Schengen-viisumin voimassaoloaika voi-
daan pidentää ja oleskelupäiviä lisätä, jos

syystä lisätä oleskelupäiviä, jos viisumin myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät eivätkä viisumiin lisätyt oleskelupäivät ylitä viisumin voimassaoloaikaa. Oleskelun yhteenlaskettu kesto ei saa ylittää kolmea kuukautta puolen vuoden aikana ensimmäisestä Schengen-alueelle saapumisesta lukien.

tähän on erityinen syy ja jos viisumin myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät. Oleskelun yhteenlaskettu kesto ei *kuitenkaan* saa ylittää kolmea kuukautta puolen vuoden aikana ensimmäisestä Schengen-alueelle saapumisesta lukien.

30 §

Toimivalta viisumin myöntämisessä ja oleskelupäivien lisäyksessä

Schengen-valtion diplomaatti- tai konsuli-edustusto taikka tarvittaessa Schengenin yleissopimuksen 17 artiklan mukaisesti nimetty sopimuspuolen toimitin myöntää ulkomailla Schengen-viisumin.

Maahantulopaikan rajatarkastusviranomaisen myöntää viisumin ilman viisumia maahan saapuvalla ulkomaalaiselle sekä alueellisesti rajoitetun ryhmäviisumin merimiehille.

Kihlakunnan poliisilaitos myöntää paluuviisumin ja Schengen-viisumiin merkittyjen oleskelupäivien lisäyksen.

30 §

*Toimivalta viisumin myöntämisessä ja **pidentämisessä***

Schengen-valtion diplomaatti- tai konsuli-edustusto taikka tarvittaessa Schengenin yleissopimuksen 17 artiklan mukaisesti nimetty sopimuspuolen toimitin myöntää ulkomailla Schengen-viisumin.

Maahantulopaikan rajatarkastusviranomaisen myöntää viisumin ilman viisumia maahan saapuvalla ulkomaalaiselle sekä alueellisesti rajoitetun ryhmäviisumin merimiehille.

Kihlakunnan poliisilaitos myöntää paluuviisumin ja *päätää Schengen-viisumin voimassaoloajan pidentämisestä sekä* Schengen-viisumiin merkittyjen oleskelupäivien *lisäyksestä*.

35 §

Oleskeluluvan liitännäisyys matkustusasiakirjaan

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, 52, 52 a, 87—89 tai 110 §:n perusteella.

35 §

Oleskeluluvan liitännäisyys matkustusasiakirjaan

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään 51, *51 a*, 52, 52 a, 87, 88, *88 a*, 89 tai 110 §:n perusteella.

51 §

Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa *taikka hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiasa mahdollista.*

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Jos ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa 1 momentin perusteella, hänen ulkomailta olevalle perheenjäsenelleen ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

51 §

Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Jos ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa 1 momentin perusteella, hänen ulkomailta olevalle perheenjäsenelleen ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

51 a §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos:

1) *hänen maasta poistamisensa ei ole hänestä riippumattoman teknisen esteen vuoksi mahdollista; taikka*

2) *päätöstä maasta poistamisesta ei ole voitu panna täytäntöön hänestä riippumattoman teknisen esteen vuoksi vuoden kulussa siitä, kun päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi; oleskelulupa voidaan myöntää aikaisemminkin, jos on ilmeistä, että päätöstä ei voida panna täytäntöön.*

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen ilmoittaa 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta esteestä viipymättä Maahanmuuttovirastolle ja kertoo ulkomaalaiselle mahdollisuudesta hakea oleskelulupaa.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Jos ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa 1 momentin perusteella, hänen ulkomailta olevalle perheenjäsenelleen myönnetään oleskelulupa 47 §:n 3 momentin perusteella.

53 §

*Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan
pituus*

*Oleskelulupa pakolaisuuden ja toissijaisen
suojelun perusteella myönnetään neljäksi
vuodeksi.*

56 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Jos henkilö on saanut oleskeluluvan pako-
laisuuden tai suojelun tarpeen perusteella,
neljän vuoden määräaika lasketaan maahantu-
lopäivästä.

56 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Jos oleskelulupa on saatu pakolaisuuden,
toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suo-
jelun perusteella, neljän vuoden määräaika
lasketaan maahantulopäivästä.

87 §

Turvapaikka

*Turvapaikka jätetään antamatta ulkomaalaiselle, jolla on sen valtion, johon hän on
asettunut asumaan, toimivaltaisten viran-
omaisten tunnustamat tämän valtion kansa-
laisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.*

87 a §

Vainoksi katsottavat teot

*Vainoksi katsotaan teot, jotka ovat laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi sellaisia, että ne
loukkaavat vakavasti perustavanlaatuisia
ihmisoikeuksia. Vainoksi katsotaan myös va-
kavuudeltaan vastaava kertymä sellaisia te-
koja, joihin kuuluu ihmisoikeusloukkauksia.*

Vainoksi katsottavia tekoja voivat olla:

*1) fyysinen tai henkinen väkivalta, mukaan
luettuna seksuaalinen väkivalta;*

2) oikeudelliset tai hallinnolliset toimenpiteet taikka poliisin toimintaan tai lainkäyttöön liittyvät toimenpiteet, jotka ovat itsessään syrjiviä tai jotka toteutetaan syrjivällä tavalla;

3) kohtuuton tai syrjivä syytteeseen paneminen tai rankaiseminen;

4) muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen tai epäminen, minkä seurauksena on kohtuuton tai syrjivä rangaistus;

5) syytteeseen paneminen tai rankaiseminen sen johdosta, että henkilö kieltäytyy asepalveluksesta selkkauksessa, jossa asepalveluksen suorittaminen sisältäisi 87 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tekoja;

6) luonteeltaan sukupuoleen tai lapsiin kohdistuva teko.

87 b §

Vainon syyt

Vainon syytä arvioitaessa otetaan huomioon ainakin alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen ja poliittiseen mielipiteeseen sekä tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen liittyvät tekijät siten kuin jäljempänä tässä pykälässä säädetään.

Vainon syinä:

1) alkuperä tarkoittaa erityisesti ihonväriä, syntyperää tai kuulumista tiettyyn etniseen ryhmään;

2) uskontoon kuuluvat erityisesti teistiset, ei-teistiset ja ateistiset uskomukset, osallistuminen yksityisesti tai julkisesti, yksin tai yhdessä uskonnon harjoittamiseen tai siitä pidättäytyminen, muut uskonnolliset toimet tai mielipiteet taikka uskontoon perustuva tai uskonnon määräämä henkilökohtainen tai ryhmän käyttäytyminen;

3) kansallisuuteen kuuluu tietyn valtion kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus sekä kuuluminen ryhmään, jota yhdistävät kulttuuriset, etniset, kielelliset, maantieteelliset tai poliittiset tekijät taikka ryhmän yhteys toisessa valtiossa asuvaan väestöön;

4) poliittinen mielipide tarkoittaa erityisesti mielipiteitä, ajatuksia ja uskomuksia mahdollisista vainoa harjoittavista toimijoista ja niiden politiikoista tai menetelmistä.

Vainon syytä arvioitaessa erityisenä yhteis-

kunnallisena ryhmänä voidaan pitää ryhmää:

1) jonka jäsenillä on sellainen yhteinen tausta, muu luontainen ominaisuus tai usko, joka on ryhmän jäsenten identiteetin taikka omatunnon kannalta niin keskeinen ominaisuus, ettei heitä voida vaatia luopumaan siitä; ja

2) jonka ympäröivä yhteiskunta mieltää muusta yhteiskunnasta erottuvaksi.

Yhteiskunnallisen ryhmän yhteisenä ominaisuutena voi olla myös sukupuolinen suuntautuminen, joka ei kuitenkaan vainon syytä arvioitaessa voi merkitä rikollisena pidettäviä tekoja. Sukupuoleen liittyvät seikat eivät yksinään luo oletettavaa vainosta.

Arvioitaessa, onko hakijalla perusteltu pelko joutua vainotuksi, merkitystä ei ole sillä, onko hakijalla todellisuudessa alkuperään, uskuntoon, kansallisuuteen, yhteiskunnalliseen tai poliittiseen ryhmään liittyviä piirteitä, jotka johtavat vainoon, jos vainon harjoittaja kuitenkin arvioi hakijalla olevan tällaisia piirteitä.

88 §

Suojelun tarve

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi palata sinne.

Oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, joka

88 §

Toissijainen suojelu

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on syytä uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan:

1) kuolemanrangaistusta ja teloitusta;

2) kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta;

3) mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle,

on tehnyt tai jonka on perusteltua aihetta epäillä tehneen 87 §:n 2 momentissa tarkoitetun teon.

jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on tehnyt:

- 1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;
- 2) törkeän rikoksen; taikka
- 3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituspereiden ja periaatteiden vastaisen teon.

88 a §

Humanitaarinen suojelu

Maassa oleskelevälle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos 87 tai 88 §:n mukaisia edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta ulkomaalainen ei kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan tapahtuneen ympäristökatastrofin tai siellä vallitsevien levottomuuksien, huonon ihmisoikeus- tai turvallisuustilanteen, huonon humanitaarisen tilanteen tai vastaavien olosuhteiden vuoksi voi palata sinne.

Oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on tehnyt:

- 1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;
- 2) törkeän rikoksen; taikka
- 3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituspereiden ja periaatteiden vastaisen teon.

88 b §

Lähdön jälkeinen kansainvälisen suojelun tarve

Edellä 87 §:n 1 momentissa tarkoitettu perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi tai 88 §:n 1 momentissa tarkoitettu todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa voi perustua kotimaasta tai pysyvästä asuin-

maasta lähdön jälkeisiin tapahtumiin tai sellaisiin toimiin, joihin hakija on lähtönsä jälkeen osallistunut.

88 c §

Vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat

Vainoa harjoittavia tai vakavaa haittaa aiheuttavia toimijoita voivat olla:

- 1) valtio;*
- 2) valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt; taikka*
- 3) muut kuin valtiolliset toimijat, jos voidaan osoittaa, että 88 d §:n mukaiset suoje- lun tarjoajat ovat kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan suojelua vainoa tai vakavaa haittaa vastaan.*

88 d §

Suojelun tarjoajat

Suojelun tarjoaja voi olla valtio tai valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä kansainvälinen järjestö.

88 e §

Sisäisen paon mahdollisuus

Turvapaikka tai 88 ja 88 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hänellä ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainontuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa ja jos hänen voidaan kohtuullisesti edellyttää oleskelevan maan kyseisessä osassa.

Arvioitaessa, onko osa maata 1 momentin mukainen, huomiota on kiinnitettävä kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin ja hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin.

89 §

Oleskeluluvan myöntäminen poissulkemislausekkeita sovellettaessa

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai hänen on perusteltua aiheuttaa epäillä tehneen 87 §:n 2 momentissa tarkoitetun teon, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

106 §

Pakolaisasema

Pakolaisaseman saa:

- 1) turvapaikan Suomessa saanut ulkomaalainen;
- 2) pakolaiskiintiössä Suomeen otettu pakolaisuuden perusteella oleskeluluvan saanut ulkomaalainen; taikka
- 3) perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun ulkomaalaisen pakolaiseksi katsottava perheenjäsen.

107 §

Pakolaisaseman lakkauttaminen

Henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos hän:

- 1) vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kan-

89 §

Oleskeluluvan myöntäminen poissulkemislausekkeita sovellettaessa

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa *toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun* perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai on perusteltua aiheuttaa epäillä *hänen* tehneen 87 §:n 2 momentissa, 88 §:n 2 momentissa tai 88 a §:n 2 momentissa tarkoitetun teon, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

106 §

Pakolaisasema ja toissijainen suojeluasema

Pakolaisaseman saa:

- 1) turvapaikan Suomessa saanut ulkomaalainen;
- 2) pakolaiskiintiössä Suomeen otettu pakolaisuuden perusteella oleskeluluvan saanut ulkomaalainen; taikka
- 3) perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun ulkomaalaisen pakolaiseksi katsottava perheenjäsen.

Toissijaisen suojeluaseman saa:

- 1) oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella saanut ulkomaalainen;
- 2) perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut 1 kohdassa tarkoitetun ulkomaalaisen perheenjäsen, jonka katsotaan olevan toissijaisen suojelun tarpeessa.

107 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen

Henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos hän:

- 1) vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kan-

salaisuusvaltionsa suojeluun;

2) menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan;

3) saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun;

4) vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta; taikka

5) ei ilmeisesti enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta.

salaisuusvaltionsa suojeluun;

2) menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan;

3) saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun;

4) vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta; taikka

5) ei ilmeisesti enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta.

Henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita.

Edellä 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettujen olosuhteiden muutoksen on oltava merkittävä ja pysyvä.

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista harkittaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

108 §

Pakolaisaseman peruuttaminen

Pakolaisasema peruutetaan, jos hakija on turvapaikkaa tai muulla tavalla pakolaisasema hakiessaan antanut *tahallisesti tai tietoisesti* vääriä tietoja, jotka ovat vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen, taikka salannut sellaisen seikan, joka olisi vaikuttanut päätöksen lopputulokseen.

108 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttaminen

Pakolaisasema tai *toissijainen suojeluasema* peruutetaan, jos

1) hakija on *kansainvälistä suojelua* hakieksaan antanut tietoisesti vääriä tietoja, jotka ovat vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen;

2) hakija on *kansainvälistä suojelua* hakieksaan salannut sellaisen seikan, joka olisi vaikuttanut päätöksen lopputulokseen; *tai*

3) *turvapaikka olisi pitänyt jättää 87 §:n 2–4 momentin nojalla antamatta tai oleskelulupa 88 §:n 2 momentin nojalla myöntämättä.*

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttamista harkittaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

113 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen

Jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan tai oleskeluluvan kiintiöpakolaisena tai suojelun tarpeen perusteella.

113 §

Jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen

Jatkuva oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka saa turvapaikan tai oleskeluluvan kiintiöpakolaisena, *toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun* perusteella.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen, suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jos:

1) perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten; ja

2) hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus tai ympäristökatastrofi taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otetaan huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen, *toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun* perusteella oleskeluluvan saaneen *taikka* tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jos:

1) perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten; ja

2) hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan *toissijaisen suojelun* perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus, *taikka* jos hän on saanut *oleskeluluvan humanitaarisen suojelun tai* tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otetaan huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Oleskelulupa myönnetään pakolaisen, suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle, jos oleskeluluvan epäminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Oleskelulupa myönnetään pakolaisen, *toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun* perusteella oleskeluluvan saaneen *taikka* tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle, jos oleskeluluvan epäminen olisi

asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla.

kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla.

116 §

Maahanmuuttoviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta

Maahanmuuttovirasto:

1) antaa turvapaikan ja myöntää ensimmäisen oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella turvapaikkamenettelyssä;

2) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan 89 §:n nojalla;

3) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan pakolaisuuden tai suojelun tarpeen perusteella pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle ulkomaalaiselle;

4) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan 93 §:n nojalla muun humanitaarisen maahanmuuton perusteella;

5) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella;

6) päättää pakolaisaseman lakkauttamisesta ja peruuttamisesta;

7) päättää toisen sopimusvaltion pyynnöstä vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaisesta turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta ja pyytää toiselta sopimusvaltiolta vastaavaa päätöstä turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta; ja

8) antaa turvalliseen turvapaikkamaahan palautettavalle ulkomaalaiselle asiakirjan, josta ilmenee, että hänen hakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa.

116 §

Maahanmuuttoviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta

Maahanmuuttovirasto:

1) antaa turvapaikan ja myöntää ensimmäisen oleskeluluvan *toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojelun* perusteella turvapaikkamenettelyssä;

2) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan 89 §:n nojalla;

3) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan pakolaisuuden tai *toissijaisen suojelun* perusteella pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle ulkomaalaiselle;

4) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan 93 §:n nojalla muun humanitaarisen maahanmuuton perusteella;

5) myöntää ensimmäisen oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella;

6) päättää pakolaisaseman *ja toissijaisen suojeluaseman* lakkauttamisesta ja peruuttamisesta;

7) päättää toisen sopimusvaltion pyynnöstä vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaisesta turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta ja pyytää toiselta sopimusvaltiolta vastaavaa päätöstä turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta;

8) antaa turvalliseen turvapaikkamaahan palautettavalle ulkomaalaiselle asiakirjan, josta ilmenee, että hänen hakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa.

131 §

Henkilötuntomerkkien ottaminen

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisen saa tunnistamista ja rekisteröintiä varten ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta:

1) joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen taikka tilapäisen suojelun perusteella;

2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella;

3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena;

4) joka on päätetty käännyttää tai maasta karkottaa; taikka

5) jonka henkilöllisyys on epäselvä.

131 §

Henkilötuntomerkkien ottaminen

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisen saa tunnistamista ja rekisteröintiä varten ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta:

1) joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa *toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun* taikka tilapäisen suojelun perusteella;

2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella;

3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena;

4) joka on päätetty käännyttää tai maasta karkottaa; taikka

5) jonka henkilöllisyys on epäselvä.

134 §

Muukalaispassin myöntäminen

Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella, myönnetään muukalaispassi.

134 §

Muukalaispassin myöntäminen

Ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan *toissijaisen suojelun* perusteella, myönnetään muukalaispassi.

175 §

Takaisinkuljetusvelvollisuus

Jos rajatarkastusviranomaisen on sallinut ulkomaalaisen maahantulon, liikenteenharjoittajalla ei ole 1 momentissa säädettyä velvollisuutta, ellei ulkomaalainen ole rajalla hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen tai tilapäisen suojelun perusteella.

175 §

Takaisinkuljetusvelvollisuus

Jos rajatarkastusviranomaisen on sallinut ulkomaalaisen maahantulon, liikenteenharjoittajalla ei ole 1 momentissa säädettyä velvollisuutta, ellei ulkomaalainen ole rajalla hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa *toissijaisen suojelun, humanitaarisen suojelun* tai tilapäisen suojelun perusteella.

182 §

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun poistaminen

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määränneen viranomaisen on poistettava maksu, jos:

1) ulkomaalainen saa jäädä maahan sillä perusteella, että hänelle myönnetään oleskelulupa pakolaisuuden, suojelun tarpeen tai tilapäisen suojelun perusteella; taikka

2) liikenteenharjoittaja tuomitaan rangaistukseen rikoslain 17 luvun 8 §:n nojalla laitottoman maahantulon järjestämisestä tai 17 luvun 8 a §:n nojalla törkeästä laitottoman maahantulon järjestämisestä.

193 §

Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen

Maahanmuuttoviraston päätöksestä valitaan Helsingin hallinto-oikeuteen, jos päätös koskee:

1) hakemusta turvapaikan tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamiseksi;

2) tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämistä;

3) maasta poistamista, maahantulokiellon määräämistä tai Suomessa myönnetyn matkustusasiakirjan peruuttamista ja päätös liittyy turvapaikkamenettelyssä tai tilapäistä suojelua koskevassa menettelyssä tehtyyn hylkävään päätökseen;

4) pakolaisaseman lakkauttamista ja siihen liittyvää pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista;

5) pakolaisaseman peruuttamista ja siihen liittyvää pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista.

Helsingin hallinto-oikeus voi käsitellä 103 §:ssä tarkoitettua asiaa koskevan valituksen yhden tuomarin kokoonpanossa.

182 §

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun poistaminen

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määränneen viranomaisen on poistettava maksu, jos:

1) ulkomaalainen saa jäädä maahan sillä perusteella, että hänelle myönnetään oleskelulupa pakolaisuuden, *toissijaisen suojelun, humanitaarisen suojelun* tai tilapäisen suojelun perusteella; taikka

2) liikenteenharjoittaja tuomitaan rangaistukseen rikoslain 17 luvun 8 §:n nojalla laitottoman maahantulon järjestämisestä tai rikoslain 17 luvun 8 a §:n nojalla törkeästä laitottoman maahantulon järjestämisestä.

193 §

Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen

Maahanmuuttoviraston päätöksestä valitaan Helsingin hallinto-oikeuteen, jos päätös koskee:

1) hakemusta turvapaikan, *toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun* perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamiseksi;

2) tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämistä;

3) maasta poistamista, maahantulokiellon määräämistä tai Suomessa myönnetyn matkustusasiakirjan peruuttamista ja päätös liittyy turvapaikkamenettelyssä tai tilapäistä suojelua koskevassa menettelyssä tehtyyn hylkävään päätökseen;

4) pakolaisaseman lakkauttamista ja siihen liittyvää pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista *tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista*;

5) pakolaisaseman ja siihen liittyvän pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista *tai toissijaisen suojeluaseman ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista*.

Helsingin hallinto-oikeus voi käsitellä 103 §:ssä tarkoitettua asiaa koskevan valituksen yhden tuomarin kokoonpanossa.

90
Voimassa oleva laki

HE 166/2007 vp
Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

2.

Laki**maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 9 päivänä huhtikuuta 1999 annetun lain (493/1999) 3 a §:n 1 momentin 1 ja 3 kohta, sellaisina kuin ne ovat 1 kohta laissa 649/2004 ja 3 kohta laissa 1269/2006, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 a §

3 a §

Pakolainen tätä lakia sovellettaessa

Pakolainen tätä lakia sovellettaessa

Mitä tässä laissa säädetään pakolaisesta, sovelletaan myös henkilöön:

1) jolle on myönnetty ulkomaalaislain 113 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella;

Mitä tässä laissa säädetään pakolaisesta, sovelletaan myös henkilöön:

1) jolle on myönnetty ulkomaalaislain 113 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa *toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun* perusteella;

3) jolle on hänen haettuaan kansainvälistä suojelua myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 51, 52 tai 89 §:n perusteella;

3) jolle on hänen haettuaan kansainvälistä suojelua myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 51, *51 a*, 52 tai 89 §:n perusteella;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki**asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 30 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1573/1993) 3 a §:n 2 momentin 2 kohta, sellaisena kuin se on laissa 635/2004, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 a §

3 a §

Suomeen muuttaminen

Suomeen muuttaminen

Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan huomioon muun muassa, että:

Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan huomioon muun muassa, että:

2) hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa suojelun tarpeen perusteella;

2) hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa *toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun* perusteella;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki**hallinto-oikeuslain 12 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 26 päivänä maaliskuuta 1999 annetun hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 a §:n
 1 momentin 8 kohta, sellaisena kuin se on laissa 675/2006, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 a §

12 a §

*Hallinto-oikeuden kokoonpano eräissä asi-
oissa*

*Hallinto-oikeuden kokoonpano eräissä asi-
oissa*

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys:

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys:

8) ulkomaalaislain (301/2004) soveltamisesta muutoin paitsi turvapaikkamenettelyssä tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan osalta;

8) ulkomaalaislain (301/2004) soveltamisesta muutoin paitsi turvapaikkamenettelyssä tai *toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun* perusteella myönnettävän oleskeluluvan osalta;

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*

5.

Laki**kansalaisuuslain 15 ja 20 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 16 päivänä toukokuuta 2003 annetun kansalaisuuslain (359/2003) 15 §:n 1 momentin 3 kohta ja 20 § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

15 §

15 §

*Asumisajan alkaminen**Asumisajan alkaminen*

Asumisaika alkaa:

Asumisaika alkaa:

3) turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä, jos ulkomaalaiselle on tehdyn hakemuksen perusteella annettu turvapaikka Suomessa tai myönnetty oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella; tai

3) turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tekemispäivästä, jos ulkomaalaiselle on tehdyn hakemuksen perusteella annettu turvapaikka Suomessa tai myönnetty oleskelulupa *toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun* perusteella; tai

20 §

20 §

*Pakolaisen tai tahtomattaan kansalaisuudettoman osalta tehtävät poikkeukset****Kansainvälistä suojelua saavan tai tahtomattaan kansalaisuudettoman osalta tehtävät poikkeukset***

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan esittämättä, jos:

1) hänellä on Suomessa pakolaisen asema, oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella tai hän on tahtomattaan kansalaisuudeton; ja

2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa:

a) viimeksi kuluneet neljä vuotta keskeytyksettä; tai

b) yhteensä kuusi vuotta 15 ikävuoden täytämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kak-

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus 13 §:n 1 momentin 2 kohdan esittämättä, jos:

1) hänellä on Suomessa pakolaisen asema, oleskelulupa *toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun* perusteella tai hän on tahtomattaan kansalaisuudeton; ja

2) hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa on ja on ollut Suomessa:

a) viimeksi kuluneet neljä vuotta keskeytyksettä; tai

b) yhteensä kuusi vuotta 15 ikävuoden täytämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet

Voimassa oleva laki

si vuotta keskeytyksettä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun henkilön kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä.

kaksi vuotta keskeytyksettä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun henkilön kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*
