

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyä koskevia säännöksiä turvapaikkamenettelyn nopeuttamiseksi. Turvallisesta alkuperämaasta ja turvallisesta turvapaikkamaasta tulevien turvapaikanhakijoiden hakemukset käsiteltäisiin nopeutetusti siten, että ulkomaalaisviraston tulisi ratkaista hakemus seitsemän päivän kuluessa turvapaikkakuulustelun valmistumisesta. Päätös alistettaisiin Helsingin hallinto-oikeudelle, jonka tulisi ratkaista asia seitsemän päivän kuluessa alistettavan päätöksen saapumisesta hallinto-oikeuteen.

Päätös Dublinin yleissopimukseen liittyneestä valtiosta saapuvien turvapaikanhakijoiden maasta poistamisesta voitaisiin panna täytäntöön heti ulkomaalaisviraston päätöksen jälkeen, eikä valitus lykkäisi täytäntöönpanoa. Kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen jälkeen tehty uusi hakemus, joka ei sisällä olennaisesti uusia perusteita maahan jäämiselle, voitaisiin käsitellä nopeasti ja päätös maasta poistamisesta panna valituksesta huolimatta välittömästi täytäntöön.

Lakiin ehdotettujen muutosten lisäksi turvapaikkamenettelyn nopeuttamiseksi toteutetaan hallinnossa toimia viranomaismenettelyjen tehostamiseksi. Turvapaikkakuulustelun suorittaminen siirretään asteittain poliisilta ulkomaalaisvirastolle, mikä edellyttää henkilövoimavarojen lisäämistä ulkomaalaisvirastossa.

Menettelyn nopeutuminen vähentää turvapaikanhakijoiden määrää niistä maista, joista saapuvien hakijoiden hakemukset suurella todennäköisyydellä ovat perusteettomia. Tämä vähentää aiheettomien hakemusten turvapaikkapäätöksentekoon kohdistamia paineita ja osaltaan mahdollistaa todellisessa suojelun tarpeessa olevien turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyn nykyistä sujuvammin. Mahdollisuudesta käsitellä turvapaikkahakemukset aikaisempaa nopeammin syntyy valtiolle kustannussäästöjä turvapaikanhakijoiden vastaanottomenojen vähenemisenä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Nykytila	3
1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3
1.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	4
1.2.1. Nopeutettu turvapaikkamenettely eräissä Euroopan maissa	4
1.2.2. Euroopan unionissa vireillä olevat hankkeet	13
1.3. Nykytilan arviointi	14
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	14
2.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	14
2.2. Keskeiset ehdotukset	15
3. Esityksen vaikutukset	16
3.1. Taloudelliset vaikutukset	16
3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	17
4. Asian valmistelu	17
5. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista	17
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	19
1. Lakiehdotuksen perustelut	19
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	27
3. Voimaantulo	28
4. Säättämisjärjestys	28
4.1. Yleistä	28
4.2. Perustuslain 21 §:n tulkinta, kun ulkomaalaisviraston päätös pannaan täytäntöön muutoksenhausta huolimatta	29
4.3. Kuulemisen rajaaminen alustusmenettelyssä suhteessa perustuslain 21 §:n 2 momenttiin	30
LAKIEHDOTUS	
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	32
LIITE	
Rinnakkaisteksti	36

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Ulkomaalaislaissa (378/1991) säädetään turvapaikkahakemuksen käsittelystä ja ratkaisemisesta. Turvapaikkahakemus jätetään poliisille tai passintarkastajalle. Poliisi tai rajavartiolaitos selvittää turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen hakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin. Turvapaikkakuulustelun suorittaa poliisi. Turvapaikkakuulustelupöytäkirja liitteineen toimitetaan ulkomaalaisvirastolle, joka antaa asiassa ensimmäisenä asteena päätöksen. Ulkomaalaisvaltuutetulle varataan tilaisuus tulla kuulluksi turvapaikkahakemuksen käsittelystä, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Niin sanotussa normaalimenettelyssä tehdystä turvapaikkapäätöksestä ja turvapaikanhakijan käännättämistä koskevasta päätöksestä on valitusoikeus Helsingin hallinto-oikeuteen, jonka päätöksestä voi edelleen hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos tämä myöntää valitusluvan. Valitus hallinto-oikeudelle ja valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta lykkää käännättämispäätöksen täytäntöönpanon.

Ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset käsitellään niin sanotussa alistusmenettelyssä. Ulkomaalaisviraston päätös alistetaan Helsingin hallinto-oikeudelle. Ilmeisen perusteettomana pidetään muun muassa turvapaikkahakemusta, jonka perusteeksi ei ole esitetty vakavia oikeudenloukkauksia tai jonka tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä. Samoin hakemusta pidetään ilmeisen perusteettomana, jos turvapaikanhakija on saapunut turvallisuudesta maasta, jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa tai jos hänet voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn yleissopimuksen (SopS 85/1997), jäljempänä Dublinin yleissopimus, mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Jos turvapaikkapäätös on kokonaan kielteinen, alistettava päätös sisältää yleensä myös käännättämispäätöksen. Ennen alistusta ulkomaalaisviraston on varattava

hakijalle tilaisuus tulla kuulluksi.

Helsingin hallinto-oikeus palauttaa asian uudelleen ulkomaalaisviraston käsiteltäväksi, jos se katsoo, ettei turvapaikkahakemus ole ilmeisen perusteeton tai jos hakija on esittänyt käännättämisen osalta olennaista selvitystä tai alistettu päätös on muuten lainvastainen. Jos hallinto-oikeus vahvistaa ulkomaalaisviraston päätöksen, siihen ei ole oikeutta hakea muutosta valittamalla. Poliisi huolehtii päätöksen täytäntöönpanosta, jos hakija on määrätty käännytettäväksi.

Turvapaikanhakija voi kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen tehdä uuden turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen. Vallitsevan hallintokäytännön mukaan uuden hakemuksen jättäminen on lykännyt jo lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanon, kunnes uusi hakemus on tutkittu ja päätös siihen annettu.

Ulkomaalaislain mukaan turvallisia turvapaikkamaita ovat valtiot, jotka ilman maantieteellistä varaumaa ovat liittyneet pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968), jäljempänä pakolaissopimus, ja noudattavat sitä sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (SopS 8/1976) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaista yleissopimusta (SopS 60/1989). Turvallisista turvapaikkamaista tulevien turvapaikanhakijoiden hakemukset käsitellään alistusmenettelyssä. Ulkomaalaisviraston ja alistusviranomaisen, Helsingin hallinto-oikeuden, ratkaisukäytännössä määritellään, mikä maa on säännöksen mukainen turvallinen turvapaikkamaa.

Vuonna 1999 Suomessa tehtiin 3 106 turvapaikkahakemusta. Eniten turvapaikanhakijoita saapui Suomeen Slovakiasta, yhteensä 1 516. Puolasta maahan tuli 324 ja Venäjältä 189 turvapaikanhakijaa.

Normaalimenettelyssä ratkaistiin yhteensä 310 henkilön hakemus. Turvapaikan sai 29 henkilöä. Suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan sai 155 ja painavan humanitaarisen syyn perusteella 270 henkilöä. Oleskelulupa muista syistä myönnettiin 42 henkilölle. Turvapaikkahakemus hylättiin normaalimenettelyssä 114 tapauksessa. Ilmeisen pe-

rusteettomana hylättiin 1 216 henkilön hakemukset. Rauenneita hakemuksia oli yhteensä 899, joista 534 koski Slovakian kansalaisia. Raukeamisen syynä oli yleisimmin se, että hakija oli peruuttanut turvapaikkahakemuksensa.

Käytettävissä olevan selvityksen mukaan hakemusten käsittelyaika alustusmenettelyssä on ollut 5—16 kuukautta ja normaalimenettelyssä 20—30 kuukautta.

Alistusmenettelyssä ulkomaalaisviraston päätöksen tiedoksi antaminen hakijalle ja hakijan kuuleminen päätöksestä ennen alistusta Helsingin hallinto-oikeudelle on kestänyt 2—6 viikkoa. Helsingin hallinto-oikeudessa alustusasian käsittely on kestänyt kahdesta viikosta kahteen kuukauteen. Normaalimenettelyssä valituksen käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa on kestänyt keskimäärin seitsemän kuukautta. Valituslupa-asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kestänyt noin kuusi kuukautta.

1.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

1.2.1. Nopeutettu turvapaikkamenettely eräissä Euroopan maissa

ALANKOMAAT

Nopeutettu turvapaikkamenettely

Viranomaisten tulee käsitellä turvapaikkahakemus 48 tunnin kuluessa, muutoin hakemus siirtyy normaaliin turvapaikkamenettelyyn. Sotilaspoliisi, paikallisen poliisin ulkomaalaistoimisto ja maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto (Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND) ovat toimivaltaisia viranomaisia haastattelemaan turvapaikanhakijoita. Päätökset nopeutetussa menettelyssä tekee IND. Kyseiset viranomaiset haastattelevat hakijan hänen saavuttuaan maahan.

Hakemus voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä, jos:

1) jonkin toisen maan voidaan katsoa olevan vastuussa hakemuksen käsittelystä (Dublinin yleissopimus, käytännössä Dublinin yleissopimuksen määräaikaisten vuoksi mahdollista vain Saksan kanssa erillisjärjestelyjen avulla),

2) hakija on käyttänyt samoja perusteluja kuin aiemmassa hakemuksessa, joka on lainvoimaisesti hylätty,

3) turvapaikanhakija on aiemmin jättänyt

hakemuksen eri nimellä,

4) turvapaikanhakija ei ole ilman hyvää syytä noudattanut annettuja ohjeita turvapaikkamenettelyn aikana,

5) ulkomaalaisella on jo oleskelulupa,

6) ulkomaalaisella ei ole rajan ylittämisen ja maahan saapumisen mahdollistavia asiakirjoja, paitsi jos hän on rajalla välittömästi ilmoittautunut viranomaisille.

Hakemus voidaan katsoa nopeutetussa menettelyssä ilmeisen rusteettomaksi (hakemus todetaan asiasisällön perusteella rusteettomaksi) kun:

1) hakemus perustuu sellaisille syille, joiden vuoksi maahanpääsulle ei voi olla laillisia perusteita (tämän kohdan pohjalta voidaan katsoa perusteettomiksi myös tapaukset, joissa hakija on tuomittu Alankomaissa vakavasta rikoksesta tai on uhkaksi yleiselle turvallisuudelle),

2) ulkomaalaisella on alkuperämaansa kansalaisuuden lisäksi kolmannen maan kansalaisuus ja on selvää, että hän saa riittävää suojelua kyseisessä maassa,

3) on selvää että kolmas maa, jossa hakija on aiemmin asunut, ottaa vastaan ulkomaalaisen niin pitkäksi aikaa kunnes hänen on mahdollista saada pysyvää suojelua muualta (oikeuskäytännön perusteella tämä kohta tarkoittaa turvallista turvapaikkamaata),

4) hakemus on vilpallinen tai perustuu vääriin tiedoille,

5) ulkomaalainen käyttää tietoisesti väärennetyjä henkilöpapereita tai matkustusasiakirjoja tai on tuhonnut kyseiset asiakirjat tarkoituksellisesti,

6) ulkomaalainen saapuu nimetystä turvalisesta alkuperämaasta (Ghana, Senegal, Slovakia, Romania), mutta tässäkin tapauksessa hakija voi kuitenkin kumota oletettaman hakemuksen perusteettomuudesta.

Valitusoikeus on kaikissa edellä mainituissa tapauksissa rajoitettu. Valitus on tehtävä tuomioistuimeen yhden tunnin kuluessa tiedoksisaannista. Valituksella on täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Tuomioistuimen on ratkaistava valitus kahden viikon kuluessa.

BELGIA

Tutkittavaksiottamismenettely/Nopeutettu turvapaikkamenettely

Belgiassa tutkittavaksiottamismenettelyn voidaan katsoa vastaavan nopeutettua turvapaikkamenettelyä. Kaikki turvapaikkahake-

mukset käyvät läpi tämän menettelyn. Päätös hakemuksen varsinaiseen turvapaikkamenettelyyn ottamisesta tehdään kahdeksan arkipäivän kuluessa.

Sisäministeriön alainen ulkomaalaisosasto (Direction Générale de l'office des étrangers) päättää hakemuksen käsittelyyn ottamisesta. Jos hakemus hyväksytään varsinaiseen turvapaikkamenettelyyn, sen tutkii yleinen pakolaismissio (Commission Générale aux Réfugiés et aux Apatrides).

Hakemusta ei voida hyväksyä eli se katsotaan ilmeisen perusteettomaksi muun muassa silloin, kun:

- a) se ei perustu pakolaissopimuksen edellytyksille,
- b) hakemukselle ei ole muuten perusteita,
- c) hakemus on vilpillinen tai
- d) hakija tulee turvallisesta turvapaikkamaasta.

Belgia ei sovelta turvallisen alkuperämaan periaatetta.

Turvallisen turvapaikkamaan käsitettä sovelletaan silloin, kun ulkomaalainen on asunut kyseisessä maassa yhteensä yli kolme kuukautta ja hän on lähtenyt maasta ilman perusteltua uhkaa vainosta tai kun hänellä on voimassa oleva matkalippu ja matkustusasiakirjat kyseiseen maahan.

Hakija voi tehdä valituksen kielteisestä päätöksestä yleiselle pakolaismissiolle kolmen arkipäivän kuluessa, jos hakija on jo maassa, ja yhden arkipäivän kuluessa, jos ulkomaalainen on hakenut pakolaisasemaa rajalla. Komission on tehtävä asiassa päätös ensimmäisessä tapauksessa 30 arkipäivän kuluessa ja jälkimmäisessä tapauksessa viiden arkipäivän kuluessa. Valituksella on täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus.

Jos komissio vahvistaa ulkomaalaisosaston päätöksen jättää ottamatta hakemus käsittelyyn, hakija voi tehdä valituksen hallinto-oikeuteen. Tällä valituksella ei ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta, mutta hallinto-oikeus voi tehdä poikkeuksen erillisellä päätöksellä.

ESPANJA

Rajamenettely

Rajalla tehdyt turvapaikkahakemukset tutkitaan alustavasti rajalla. Päätös hakemuksen menettelyyn ottamisesta on tehtävä neljän päivän kuluessa.

Madrid-Barajasin lentokentällä hakemukset tutkii turvapaikka- ja pakolaistoimiston (Oficina de Asilo y Refugio) virkailija. Muilla raja-asemilla hakemukset tutkii rajapoliisi yhteistyössä turvapaikka- ja pakolaistoimiston kanssa.

Jos päätös on kielteinen, turvapaikanhakija voi pyytää hakemuksen uudelleen käsittelyä 24 tunnin kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Valituksella on täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Jos Yhdistyneiden kansakuntien (YK) pakolaisasiain päävaltuutetun toimisto, jäljempänä UNHCR, on sitä mieltä, että hakemus on hyväksyttävä, turvapaikanhakija voi tehdä hallinnollisen valituksen.

Päätös valitukseen on annettava kahden päivän kuluessa. Valitus hyväksytään, jos vastausta ei ole annettu tuona aikana.

Tutkittavaksiottamisenettely/Nopeutettu menettely (koskee jo maahan saapuneita turvapaikanhakijoita)

Hakemukset käsitellään nopeutetusti, eikä niitä oteta varsinaiseen turvapaikkamenettelyyn, jos:

1) hakija on tuomittu vakavasta rikoksesta tai hänen katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle (pakolaissopimuksen 1 artiklan F-kohta ja 33 artiklan 2 kappale),

2) hakemuksessa ei ole esitetty mitään pakolaisasemaan liittyviä perusteita,

3) samoin perustein tehty hakemus on jo aikaisemmin hylätty Espanjassa eivätkä olosuhteet alkuperämaassa ole muuttuneet sen jälkeen,

4) hakemus perustuu ilmeisen perusteettomille tiedoille, eikä niiden perusteella siten voida sanoa hakijalla olevan tarvetta suojeleluun,

5) muu maa kuin Espanja on kansainvälisten sopimusten perusteella vastuussa hakemuksen käsittelystä (käsittelemättä jättämispäätöksessä on ilmoitettava käsittelystä vastuussa oleva valtio),

6) hakijalla on jo pakolaisasema kolmannessa valtiossa ja hänellä on oikeus oleskella tai saada turvapaikka tuosta valtiosta tai jos hän tulee valtiosta, jossa hänen olisi ollut mahdollista saada suojelua jolloin Espanjalla tulee olla kyseisen valtion kanssa virallinen tai epävirallinen takaisinottosopimus.

Espanjassa ei ole käytössä varsinaista lueteloja turvallisista turvapaikkamaista.

Nopeutetussa menettelyssä turvapaikkaha-

kemukset valmisteleo oikeus- ja sisäasiainministeriön turvapaikka- ja pakolaistoimisto (Oficina de Asilo y Refugio). Myös UNHCR antaa asiassa oman lausuntonsa. Normaalinennettelyssä valmistelun suorittaa eri ministeriöiden välinen turvapaikka- ja pakolaislautakunta (Comisión Interministerial de Asilo y Refugio).

Päätökset turvapaikka-asioissa tekee oikeus- ja sisäasiainministeriö. Tällöin turvapaikka- ja pakolaistoimiston on tehtävä esitys käsittelyyn ottamisen hylkäämisestä ministeriölle 30 päivän kuluessa. Hakemus katsotaan hyväksytyksi varsinaiseen turvapaikkamenettelyyn, jos hakemuksen käsittelyn kokonaiskesto ylittää 60 päivää.

Kielteisestä päätöksestä on mahdollista valittaa hallinnolliseen tuomioistuimeen. Valituksella ei ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta, mutta tuomioistuin voi lykätä käännyttämistä saatuaan valituksen käsiteltäväkseen, jos se katsoo tilanteen niin vaativan. Hallinnollisen tuomioistuimen päätöksestä on mahdollista valittaa edelleen ylimpään tuomioistuimeen.

IRLANTI

Nopeutettu turvapaikkamenettely

Ilmeisen perusteettomiksi todetut turvapaikkahakemukset käsitellään nopeutetussa menettelyssä. Hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi, jos:

1) hakemukseen ei sisälly mitään perusteita väitteelle, että hakija olisi pakolainen,

2) hakija on antanut hakemuksensa tueksi riittämättömiä tietoja tai todisteita,

3) hakijan kokemaa vainoa ei ole ollut syynä hänen lähtönsä kotimaastaan tai siihen että hän ei palaa kyseiseen maahan,

4) hakija ei ilman hyvää syytä paljasta käyttäneensä väärää tai väärennettyjä matkustusasiakirjoja tai henkilöllisyyttä,

5) hakija on esittänyt tarkoituksella ja ilman hyvää syytä hakemuksensa tueksi väärää tai harhaanjohtavia tietoja,

6) hakija on ilman hyvää syytä ja vilpillisessä mielessä tuhonnut henkilöllisyyspappeinsa, salannut oleellisia tietoja tai muuten tahallisesti estänyt hakemuksensa käsittelyä,

7) hakija on tahallisesti jättänyt paljastamatta hakeneensa jo aikaisemmin turvapaikkaa jostakin toisesta valtiosta,

8) hakija on tehnyt turvapaikkahakemuk-

sen ainoastaan välttääkseen maasta poistamisen,

9) hakija on aiemmin tehnyt turvapaikkahakemuksen toisessa pakolaissopimukseen liittyneessä valtiossa ja viranomainen on vakuuttanut, että hakemus on tuolloin käsitelty ja hylätty asianmukaisesti eikä hakijalla ole esittää mitään uusia todisteita hakemuksensa tueksi,

10) hakija on pakolaissopimukseen liittyneen valtion kansalainen tai hänellä on oleskelulupa kyseisessä maassa eikä hän ole pystynyt esittämään todisteita vainosta kyseisessä maassa,

11) hakija on hakemuksen jättämisen jälkeen ilman hyväksyttävää syytä lähtenyt Irlannista ilman lupaa tai hän ei ole vastannut viranomaisten yhteydenottoihin,

12) hakijalle on aiemmin myönnetty turvapaikka jossakin toisessa pakolaissopimukseen liittyneessä valtiossa eikä hänen lähtemisensä kyseisestä valtiosta johdu vainosta.

Hakemukset käsittelee oikeusministeriön alainen viranomainen (Commissioner). Kun viranomainen huomaa hakemuksen olevan ilmeisen perusteeton, se voi lopettaa hakemuksen käsittelyn ja ilmoittaa asiasta perusteluineen kirjallisesti kyseiselle turvapaikanhakijalle. Samalla hänen on ilmoitettava hakijan oikeudesta tehdä valitus.

Hakija voi tehdä valituksen yhdeksän päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valituksella on täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Itsenäinen valitusviranomainen (Appeals Authority) käsittelee valituksen. UNHCR voi kommentoida päätöstä valitusviranomaiselle seitsemän päivän kuluessa valituksen tekemisestä. Valitusviranomainen antaa ministeriölle suosituksen siitä, pidetäänkö alkuperäinen päätös voimassa vai olisiko hakemus käsiteltävä varsinaisessa turvapaikkamenettelyssä. Lopullisen päätöksen asiassa antaa oikeusministeriö.

Hakemuksen käsittelylle nopeutetussa menettelyssä ei ole asetettu aikarajaa, mutta keskimäärin nopeutettu menettely kestää noin kaksi kuukautta.

ISO-BRITANNIA

Nopeutettu valitusmenettely

Isossa-Britanniassa nopeutettu menettely merkitsee sitä, että valitusaika on tavallista lyhyempi. Kaikki hakijat haastatellaan hen-

kilöllisyyden määrittämiseksi. Tämän jälkeen heidän hakemuksensa perusteet selvitetään joko haastattelemalla tai kyselylomakkeen avulla. Kielteisen päätöksen saaneen on poistuttava maasta 28 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Nopeutettua valitusmenettelyä sovelletaan, jos viranomainen (Secretary of State) jonkin tai joidenkin seuraavien syiden perusteella on katsonut hakemuksen perusteettomaksi ja antanut siitä todistuksen:

1) hakija on saapunut määritellystä turvallisesta alkuperämaasta (vuonna 1998 turvallisista alkuperämaista olivat Ghana, Intia, Pakistan, Kypros, Puola, Romania ja Bulgaria),

2) hakemus ei perustu pakolaissopimuksessa mainituille edellytyksille,

3) pelko vainosta on ilmeisen perusteeton tai olosuhteet ovat kyseisessä maassa muuttuneet aikaisemmasta,

4) hakija hakee turvapaikkaa vasta sen jälkeen kun hänet on määrätty poistumaan maasta,

5) hakemus on tehty toiseen tai useampaan kertaan samoilla perusteilla, joilla sitä ei ole aiemmin hyväksytty,

6) hakemus on ilmeisen vilpillinen tai siinä esitetyt todisteet ovat ilmeisen vääriä,

7) hakemus on mitätön tai tehty turhaan,

8) hakijalla ei ole saapuessaan maahan passia (ilman hyvää syytä),

9) hakija on tullut maahan väärällä passilla eikä ole ilmoittanut asiasta viranomaisille.

Nopeutettu valitus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, paitsi rajalla pidätettyjen kohdalla kahden päivän kuluessa. Nopeutetussa valitusmenettelyssä erikoistuomari (Special Adjudicator) käsittelee valituksen. Päätös on annettava kymmenen päivän kuluessa. Jos hän yhtyy aiempaan päätökseen, asiasta ei ole enää mahdollista valittaa maahanmuuttolautakuntaan (Immigration Appeal Tribunal). Valituksella on täytäntöönpanon lykkäävä vaikutus, paitsi jos turvapaikanhakijaan sovelletaan turvallisen turvapaikkamaan periaatetta.

Turvallisesta turvapaikkamaasta (EU-jäsenvaltiot, Norja, Kanada, Sveitsi, USA) tulevat turvapaikanhakijat voidaan palauttaa heti eikä valituksella ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Päätökselle on kuitenkin mahdollista hakea oikeudellista tarkastusta, jolla on täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Valituksen käsittely kestää muutamia viikkoja.

ITALIA

Tutkittavaksiottamismenettely

Italiassa ei ole käytössä varsinaista nopeutettua turvapaikkamenettelyä, mutta rajalla jätetyt hakemukset tutkitaan tutkittavaksiottamismenettelyssä kahden päivän kuluessa prefektuurin toimesta. Rajapoliisi päättää hakemusten menettelyyn ottamisesta.

Maahanpääsy ja turvapaikkahakemuksen jättäminen voidaan kieltää, jos rajapoliisin tutkimuksissa ilmenee, että turvapaikanhakija:

1) on saanut turvapaikan jostakin toisesta valtiosta,

2) saapuu pakolaissopimuksen allekirjoittaneesta maasta, jossa turvapaikanhakija on asunut (kyseisen maan läpi matkustamista ei katsota maassa asumiseksi),

3) on syyllystynyt pakolaissopimuksen 1 artiklan F-kohdan mukaisiin rikkomuksiin,

4) on tuomittu Italiassa rikoksesta (vähintään 5 vuotta vankeutta),

5) on uhkaksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai hänen on osoitettu kuuluvan huumekauppa- tai terroristijärjestykseen.

Epäselvässä tilanteessa sisäministeriö tekee päätöksen hakemuksen ottamisesta turvapaikkamenettelyyn. Hakija voi valittaa kielteisestä tutkittavaksiottamismenettelyn päätöksestä 60 päivän kuluessa alueelliseen hallinto-oikeuteen. Valituksen käsittelylle ei ole asetettu aikarajaa. Valituksella ei ole maasta poistamisen täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta.

Menettelyyn hyväksytyt turvapaikkahakemukset välitetään edelleen pakolaisasioista vastaavalle keskuslautakunnalle (Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato), jonka on tehtävä turvapaikkapäätös 30 päivän kuluessa.

ITÄVALTA

Tutkittavaksiottamismenettely/Rajamenettely

Tutkittavaksiottamismenettelyä sovelletaan vain siinä tapauksessa, että hakemuksen jättänyt turvapaikanhakija on saapunut lentokentälle tai turvallisen turvapaikkamaan kautta, eikä hänellä ole muutoin oikeutta maahanpääsyyn, tai jos on todennäköistä, että hänen hakemuksensa on ilmeisen perusteeton.

Rajaviranomaiset toimittavat hakemuksen

välittömästi liittovaltion turvapaikkavirastolle (Bundesasylamt), joka tutkii hakemukset. Päätös on tehtävä viidessä päivässä. Jos alustava päätös on myönteinen, rajaviromaiset sallivat ulkomaalaisen pääsyn maahan ja varsinaiseen turvapaikkamenettelyyn. Jos alustava päätös on kielteinen, ulkomaalaisella on oikeus vaatia tapauksen käsittelyä uudelleen. Uudelleenkäsittelyn suorittaa liittovaltion turvapaikkasenaatti (Unabhängiger Bundesasylsenat). Jos päätös on tämän jälkeen yhä kielteinen, ulkomaalainen käännytetään maasta.

Tässä menettelyssä hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi vain, jos UNHCR yhtyy kantaan, tai hylätä, jos hakija saa suojelua turvallisesta turvapaikkamaasta. Turvapaikanhakijan voidaan vaatia odottavan tutkittavaksiottamispäätöstä viikon ajan rajalueella tai turvapaikkaviraston tiloissa.

Nopeutettu turvapaikkamenettely

Nopeutettua turvapaikkamenettelyä sovelletaan ilmeisen perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin sekä turvallisesta turvapaikkamaasta tai Dublinin yleissopimukseen liittyneestä valtiosta tulleiden turvapaikkahakemuksiin.

Ilmeisen perusteeton hakemus

Turvapaikkahakemus on ilmeisen perusteeton:

- 1) jos turvapaikanhakija kieltäytyy yhteistyöstä,
- 2) hakemuksen tueksi ei ole esitettävissä perusteita vainon uhkasta lähtömaassa,
- 3) turvapaikanhakija tulee turvallisesta alkuperämaasta.

Hakijan on kuitenkin lisätodisteiden avulla mahdollista kumota oletama alkuperämaan turvallisuudesta. Sisäasiainministeriö määrittelee maat, jotka katsotaan turvallisiksi turvapaikkamaiksi. Jos hakemus hylätään turvallisesta turvapaikkamaan periaatteen perusteella, turvapaikanhakijalle annetaan todistus, jonka hän voi antaa kyseisen valtion viranomaisille tiedoksi.

Valitus nopeassa menettelyssä tehdystä päätöksestä on tehtävä kahden päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valituksen käsittelevän viranomaisen (Bundesasylsenat) on annettava päätös neljän päivän kuluessa. Valituksella on täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Nopeutettu turvapaikka-

menettely kokonaisuudessaan kestää käytännössä keskimäärin alle 30 päivää.

KREIKKA

Tutkittavaksiottamismenettely/Nopeutettu turvapaikkamenettely

Jos hakija on jättänyt hakemuksensa rajalla, eikä hänellä ole laillisen maahanpääsyn edellytyksiä, hänen hakemuksensa käsitellään nopeutetusti. Henkilön on odotettava lentokentän tai sataman kauttakulkualueella hakemuksen käsittelyä.

Hakemus voidaan hylätä nopeutetussa menettelyssä, jos se on ilmeisen perusteeton (perusteet koetulle vainolle ovat ilmeisen perusteettomia, vääriä tai ne ovat tulkittavissa turvapaikkamenettelyn väärinkäytöksi) tai jos hakija tulee turvallisesta turvapaikkamaasta.

Poliisi käsittelee hakemukset ja voi antaa kielteisen päätöksen maahanpääsystä. Päätöksestä voi valittaa kahden päivän kuluessa turvallisuus- ja poliisiasioiden osastolle järjestyksestä vastaavaan ministeriöön, jonka on annettava asiassa päätös viiden päivän kuluessa. Turvapaikanhakija on velvollinen olemaan viranomaisten valvonnassa niin kauan kuin tämä menettely on käynnissä. Ulkomaalaisia ei saa lain mukaan pidättää lentokentän tai sataman kauttakulkualueella yli 15 päivää. Valituksella on täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus, paitsi jos hakija voidaan palauttaa Dublinin yleissopimukseen liittyneeseen valtioon.

LUXEMBURG

Nopeutettu turvapaikkamenettely

Nopeutetussa menettelyssä turvapaikkahakemukset on käsiteltävä kahden kuukauden kuluessa. Kaikki turvapaikanhakijat haastetaan.

Oikeusministeriö tekee päätökset turvapaikka-asioissa alaisensa komission (Commission consultative pour les réfugiés) suosituksesta.

Nopeutettua menettelyä sovelletaan, jos hakemus on ilmeisen perusteeton (hakemus ei täytä yhtään pakolaissopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjassa asetetuista edellytyksistä tai hakemus voidaan katsoa turvapaikkamenettelyn väärinkäytöksi) tai jos turvapaikanhakija on tullut turvallisesta turvapaikkamaasta

tai Dublinin yleissopimukseen liittyneestä valtiosta.

Turvalliseksi turvapaikkamaaksi katsotaan valtio, joka täyttää vuoden 1992 Lontoon päätelmien ehdot ja on lisäksi ratifioinut pakolaissopimuksen ilman maantieteellisiä rajoituksia sekä sen lisäpöytäkirjan. Jokaisen hakemuksen yhteydessä arvioidaan kuitenkin tapauskohtaisesti, onko kyseessä turvallinen turvapaikkamaa; mitään luetteloa näistä maista ei ole olemassa. Pelkkä läpikulku turvallisen turvapaikkamaan kautta ei anna edellytyksiä turvapaikanhakijan käännyttämiselle. Jos hakijaa ei oteta vastaan turvalliseen turvapaikkamaahan, hakemuksen käsitelyä jatketaan Luxemburgissa.

Jos hakemus hylätään, koska on olemassa turvallinen turvapaikkamaa tai jos hakemus on ilmeisen perusteeton, päätöksestä voidaan valittaa hallinnolliseen tuomioistuimeen (Conseil d'Etat, Comité du Contentieux). Valituksella on päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Muutoin maasta on poistuttava 15 päivän kuluessa. Valituksesta on annettava päätös kuukauden kuluessa.

NORJA

Ulkomaalaisvirasto (Utlendingsdirektoratet) käsittelee kaikki turvapaikkahakemukset. Oikeusministeriön ohjeiden mukaan pitää ensimmäiseksi käsitellä ne hakemukset, joissa hakija ei ole nimennyt erityisiä syitä, miksi hänen olisi pelättävä vainoa (ilmeisen perusteeton hakemus).

Käännyttämisspätös voidaan panna täytäntöön heti seuraavissa tapauksissa:

1) ulkomaalaisvirasto on todennut olevan ilmeistä, että henkilö ei joudu vainon tai epäinhimillisen kohtelun kohteeksi kotimaassaan,

2) hakija on jättänyt turvapaikkahakemuksen jossain toisessakin maassa,

3) hakijan turvapaikkahakemus on hylätty aiemmin jossain toisessa maassa.

Norjan ulkomaalaislainsäädäntöön ei sisälly turvallisen maan käsitettä. Se, katsotaanko lähtömaa turvalliseksi maaksi, määritellään tapauskohtaisesti.

Kaikki turvapaikanhakijat, joiden hakemus on hylätty, voivat valittaa oikeusministeriöön kolmen viikon kuluessa kielteisen päätöksen tiedoksisaannista. Ennen kuin valitus lähetetään ministeriöön, ulkomaalaisvirasto tarkistaa tapauksen ja voi mahdollisesti muuttaa aiempaa päätöstään. Oikeusministeriön

päätöksestä ei voi valittaa.

PORTUGALI

Tutkittavaksiottamisenettely

Portugalissa on käytössä tutkittavaksiottamisenettely, jossa määritetään, otetaanko hakemus käsiteltäväksi. Tämä koskee sellaisia rajalla tehtyjä turvapaikkahakemuksia, jotka eivät täytä maahanpääsulle asetettuja edellytyksiä.

Päätöksen asiassa tekee ulkomaalais- ja rajavirasto (Servico de Estrangeiros e Fronteiras) viiden päivän kuluessa hakemuksen jättämisestä. Hakija voi valittaa 24 tunnin kuluessa päätöksen tiedoksisaannista kansalliselle pakolaismuuttajalle (Comissário Nacional para os Refugiados), joka tekee lopullisen päätöksensä 24 tunnin kuluessa. Sekä UNHCR että Portugalin pakolaisneuvosto (Conselho Português para os Refugiados) voivat niin halutessaan antaa kirjallisen lausuntonsa ulkomaalais- ja rajaviraston päätöksestä 24 tunnin kuluessa sen tiedoksisaannista. Hakijan on odotettava päätöstä lentokentän tai sataman kansainvälisellä alueella.

Nopeutettu turvapaikkamenettely

Hakemuksessa esitettyjen tietojen arvioinnin perusteella ulkomaalais- ja rajavirasto antaa asiassa päätöksen 20 päivän kuluessa. Kaikki turvapaikanhakijat haastatellaan. Haastattelu tapahtuu viiden päivän kuluessa hakemuksen jättämisestä.

Hakemus on ilmeisen perusteeton seuraavissa tapauksissa (nopeutettua turvapaikkamenettelyä sovelletaan):

1) hakemus ei täytä pakolaissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan edellytyksiä,

2) hakemus on vilpillinen tai se merkitsee turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä,

3) hakemukselle ei ole todellisia perusteita,

4) hakija on uhkaksi yleiselle turvallisuudelle tai häneen voidaan soveltaa sopimuksen 1 artiklan F-kohtaa,

5) hakija on aiemmin päätetty karkottaa maasta,

6) hakemuksen käsittely kuuluu jollekin toiselle maalle,

7) hakijan lähtömaa voidaan katsoa turvalliseksi alkuperämaaksi tai turvapaikkamaaksi,

8) hakija on saapunut turvallisesta turva-

paikkamaasta (sovellettavissa jos hakija on ollut kosketuksissa kolmannen maan viranomaisten kanssa läpikulun yhteydessä).

Portugalissa ei ole olemassa luetteloa turvallisista turvapaikkamaista.

Kielteisestä päätöksestä on ilmoitettava hakijalle 24 tunnin kuluessa. Kielteisen päätöksen saaneen henkilön on poistuttava maasta kymmenen päivän kuluessa. Päätöksestä voi valittaa viiden päivän kuluessa ja valituksella on täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Valitus tehdään kansalliselle pakolaisvaltuutetulle. Valtuutetun on tehtävä päätös 48 tunnin kuluessa. Valtuutettu voi myös haastatella turvapaikanhakijaa. Pakolaisvaltuutetun päätöksestä voi valittaa kahdeksan päivän kuluessa hallinnolliseen tuomioistuimeen (Tribunal Administrativo de Círculo).

RANSKA

Tutkittavaksiottamisenettä (lentokenttämenettä)

Ainoastaan rajalla (käytännössä Pariisin Roissy'n lentokentällä, tarvittaessa viranomaiset lentävät muillekin kentille) tehtyjen hakemusten kohdalla tutkitaan heti, onko turvapaikkahakemus ilmeisen perusteeton. Sisäasiainministeriö (rajapoliisi) voi evätä hakijalta maahanpääsyn pyydettyään asiasta ensin lausunnon ulkoministeriöltä.

Jos turvapaikanhakijan hakemus on perusteltu, hänelle myönnetään maahantulolupa, joka on voimassa 2—8 päivää. Henkilön on tuossa ajassa ilmoittauduttava prefektuurille turvapaikanhakijaksi.

Jos päätös on kielteinen, hakija voi tehdä valituksen toimivallan ylyksestä (excès de pouvoir) hallinnolliseen tuomioistuimeen. Vastaavan valituksen voi tehdä myös kauttakulkualueelle (zone d'attente) sijoittamisesta sekä oleskelun pidentämisestä tuolla alueella. Yleensä tavallinen tuomioistuin päättää, jatketaanko turvapaikanhakijan normaalia neljän päivän oleskeluaikaa kauttakulkualueella. Valituksella ei ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta.

Turvapaikanhakijalta voidaan evätä tilapäinen oleskelulupa ja pääsy turvapaikkamenetelyyn jos:

- 1) hakija voidaan palauttaa kolmanteen maahan, johon hänet otetaan vastaan ja jossa hän on turvassa vainolta,
- 2) hakija on vakavaksi uhkaksi yleiselle järjestykselle,

3) hakemus on vilpillinen, se voidaan katsoa turvapaikkamenettelyn väärinkäytöksi tai se on tehty ainoastaan maasta poistamisen estämiseksi.

Turvapaikkamenettä

Kun turvapaikanhakija saa luvan tulla maahan, hän saa tilapäisen oleskeluluvan prefektuurilta. Turvapaikanhakijalla on kuukausi aikaa jättää hakemus Pakolaisvirastolle (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides), joka käsittelee turvapaikkahakemukset.

Hakemukset käsitellään joko lyhyen tai pitkän menettelyn mukaan riippuen lähtömaan tilanteesta ja kirjallisissa hakemuksissa annetuista tiedoista. Selvästi perusteettomat hakemukset käsitellään lyhyessä menettelyssä.

Hakemus katsotaan selvästi perusteettomaksi, jos:

1) hakemus ei sisällä tarkempaa selvitystä vainosta tai turvapaikanhakija tulee maasta, jossa ei ole todettu vakavia ihmisoikeusloukkauksia (kaikki hakemukset tutkitaan yksilöllisesti),

2) hakemus ei täytä yhtäkään pakolaissopimuksessa pakolaisuudelle asetetuista edellytyksistä,

3) hakemusta perustellaan ainoastaan taloudellisilla seikoilla,

4) hakemus perustuu väärille tiedoille tai hakija esiintyy väärällä henkilöllisyydellä,

5) sormenjälkien perusteella paljastuu, että hakija on tehnyt useampia erillisiä turvapaikkahakemuksia,

6) hakijan esittämät tiedot ovat puutteellisia,

7) hakija ei ole noudattanut ilmoitettuja aikarajoja haastattelun tai muun menettelyn suhteen,

8) hakemuksessa viitataan ainoastaan syrjintään tai muuhun vastaavaan.

Kielteisestä päätöksestä ilmoitetaan kirjeellä. Turvapaikanhakija voi valittaa päätöksestä kuukauden kuluessa valitusviranomaiselle (Commission de Recours de Réfugiés). Valituksella on täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus, paitsi jos henkilö voidaan palauttaa turvalliseen maahan, jos henkilö muodostaa uhkan yleiselle järjestykselle tai jos hänen hakemuksensa on ollut vilpillinen. Turvapaikanhakija kutsutaan kuultavaksi. Valituksen käsittely kestää joitain kuukausia.

Valitusviranomaisten kielteisestä päätök-

sestä voi vielä valittaa kahden kuukauden kuluessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksella ei kuitenkaan ole enää täytäntöönpanoa lykkävää vaikutusta. Valituksen käsittely ylimmässä oikeusasteessa kestää noin 15—18 kuukautta.

RUOTSI

Nopeutettu turvapaikkamenettely

Ruotsin maahanmuuttovirasto (Statens invandrarverk) päättää alustavan henkilökohtaisen suullisen kuulustelun perusteella, käsitelläänkö hakemukset nopeutetusti vai normaalimenettelyssä. Käännyttämispäätös voidaan panna täytäntöön heti, jos on ilmeistä, ettei ole perusteita myöntää turvapaikkaa eikä myöskään oleskelulupaa muilla perusteilla. Hakija voi pyytää täytäntöönpanon lykkäämistä. Tämä pyyntö ei estä täytäntöönpanoa. Asian ratkaisee maahanmuuttovirasto.

Päätöksestä voi valittaa, mutta valituksella ei ole lykkävää vaikutusta. Valitus on tehtävä 21 päivän kuluessa. Päätös välittömästi täytäntöönpanosta voidaan tehdä kolmen kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä, vain poikkeustapauksissa tämän jälkeen. Ulkomaalaislautakunta (Utlänningsnämnden) käsittelee valitukset. Sen päätös on lopullinen.

SAKSA

Tutkittavaksiottamisenettely

Turvapaikkaa hakevalta on mahdollista evätä maahanpääsy rajalla, jos:

1) hakija saapuu Saksaan turvalliseen turvapaikkamaasta ja hänet voidaan palauttaa tuohon maahan (EU:n jäsenvaltiot, Norja, Puola, Sveitsi ja Tsekin tasavalta) tai

2) hakija on tuomittu Saksassa erityisen vakavasta rikoksesta vähintään kolmeksi vuodeksi vankeuteen (uhka yleiselle järjestykselle).

Kyseisissä tapauksissa hakemusta ei oteta lainkaan turvapaikkamenettelyyn vaan rajaviranomaiset tai poliisi voi käännyttää hakijan välittömästi (24 tunnin kuluessa) turvalliseen turvapaikkamaahan. Päätöksestä voi valittaa, mutta valituksella ei ole lykkävää vaikutusta päätöksen täytäntöönpanoon. Myöskään täytäntöönpanon keskeytystä ei voi hakea.

Turvapaikanhakijan katsotaan tulevan turvalliseen turvapaikkamaasta, jos hänellä on ollut kyseisessä maassa tilaisuus jättää turvapaikkahakemus. Varsinaista yhteydenottoa viranomaisiin ei edellytetä.

Lentokenttämenettely

Turvallisesta alkuperämaasta (Bulgaria, Ghana, Puola, Romania, Senegal, Slovakia, Tsekin tasavalta ja Unkari) tai ilman tarvittavia matkustusasiakirjoja saapuneiden turvapaikanhakijoiden hakemukset käsitellään lentokentällä kahdessa päivässä ennen kuin heidän sallitaan tulla maahan.

Jos turvapaikkapäätös on kielteinen, henkilö voidaan käännyttää maasta välittömästi. Turvapaikanhakija voi kuitenkin kolmen päivän kuluessa päätöksestä pyytää hallintotuomioistuimelta täytäntöönpanon lykkäystä. Käännyttämispäätöstä ei voi panna täytäntöön ennen tuomioistuimen päätöstä.

Turvapaikanhakijan sallitaan tulla maahan, jos pakolaisvirasto ei ole tehnyt päätöstä kahden päivän kuluessa tai jos tuomioistuin ei ole antanut päätöstään täytäntöönpanon lykkäyksestä kahden viikon kuluessa.

Nopeutettu turvapaikkamenettely

Nopeutettua menettelyä käytetään, jos hakemus on ilmeisen perusteeton tai jos hakija on ollut turvallisen turvapaikkamaan alueella ja hänet voidaan palauttaa tuohon maahan. Hakemus voi olla ilmeisen perusteeton, jos:

1) hakemus ei ole uskottava tai hakija on esittänyt väärennettyjä asiakirjoja,

2) hakija on antanut vääriä tietoja kansalaisuudestaan tai henkilöllisyydestään,

3) hakija on tehnyt turvapaikkahakemuksen toisella henkilöllisyydellä,

4) hakija on hakenut turvapaikkaa siinä vaiheessa, kun maasta poistaminen uhkaa, vaikka olisi voinut hakea sitä aikaisemmin,

5) hakija ei myötävaikuta hakemuksensa selvittämiseen eikä noudata muita annettuja ohjeita,

6) hakija on syyllistyt ulkomaalaislain 47 §:ssä määriteltyihin vakaviin rikoksiin.

Kielteisen päätöksen saaneella turvapaikanhakijalla on seitsemän päivää aikaa poistua maasta ja myös valitus on tehtävä tuon ajan kuluessa. Valituksella ei ole täytäntöönpanon lykkävää vaikutusta, mutta täytäntöönpanoa keskeytystä voi hakea erikseen samassa ajassa. Niin kauan kuin keskey-

tyshakemusta käsitellään, varsinaista päätöstä ei saa panna täytäntöön. Keskeytyspyyntö tehdään noin puolessa tapauksista. Valitusasteen on päätettävä asia seitsemässä päivässä, jota voidaan pidentää toisella seitsemällä päivällä. Nopeutettu turvapaikkamenettely kestää kokonaisuudessaan keskimäärin kahdesta viikosta 50 päivään.

SVEITSI

Lentokenttämenettely

Menettelyä käytetään, jos turvapaikkaa on haettu lentokentällä. Jos hakemus tällöin hylätään lyhyen suullisen kuulustelun jälkeen, turvapaikanhakija voidaan palauttaa välittömästi turvalliseen turvapaikka- tai alkuperämaahan, jos viranomaiset ja UNHCR ovat yksimielisiä asiassa.

Nopeutettu turvapaikkamenettely

Sveitsissä on käytössä nopeutettu turvapaikkamenettely, jota voidaan soveltaa riippumatta siitä, missä hakemus on tehty. Nopeutettua menettelyä sovelletaan ilmeisen perusteettomiin hakemuksiin.

Turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen voidaan päättää, että hakemusta ei oteta käsiteltäväksi, jos:

1) hakija ei ole jättänyt turvapaikkahakemustaan lain mukaisesti,

2) hakija ei 48 tunnin kuluessa ole luovuttanut viranomaisille henkilöllisyys- ja matkustusasiakirjoja (ei kuitenkaan koske henkilöitä, joilla on pätevä syy tai jos on merkkejä siitä, että hakija on todella joutunut vainon kohteeksi) tai hakija on esiintynyt vääriällä henkilöllisyydellä,

3) hakija voi palata valtioon, jossa hänen turvapaikkahakemustaan jo käsitellään tai joka on sopimusten mukaan vastuussa hänen hakemuksensa käsittelystä (valtio ei saa palauttaa hakijaa toiseen valtioon, jossa hän joutuisi vainon tai epäinhimillisen kohtelun kohteeksi),

4) hakija on tehnyt jo aiemmin turvapaikkahakemuksen, johon hän on saanut kielteisen päätöksen, tai hän on peruuttanut hakemuksensa tai hän on palannut kesken turvapaikkamenettelyn takaisin alkuperämaahan,

5) hakija on tarkoituksellisesti ja törkeästi laiminlyönyt yhteistyövelvoitettaan.

Liittovaltion pakolaistoimisto (Office fédé-

ral des réfugiés) voi havaintojensa perusteella päättää maista, joissa ei ole vainon vaaraa, eli maista, jotka katsotaan turvallisiksi maiksi. Nopeutettua menettelyä sovelletaan myös ilman henkilöllisyyspapereita matkustaviin sekä turvalliseen turvapaikkamaasta (Saksa, Itävalta ja Ranska) sekä turvalliseen alkuperämaasta tuleviin henkilöihin.

Nopeutetussa menettelyssä hakemuksen käsittely ensimmäisessä asteessa kestää normaalisti kuusi viikkoa. Päätöksen tulee olla ainakin jollakin tavalla perusteltu. Nopeutettua menettelyä voidaan soveltaa riippumatta siitä, missä hakemus on tehty. Turvapaikanhakijat haastatellaan vastaanotto- tai kauttakulkukeskuksissa. Vastaanottokeskuksissa haastattelun suorittavat liittovaltion viranomaiset ja kantoneissa haastatteluista vastaa paikallisen poliisin ulkomaalaisyksikkö.

Turvapaikanhakija voi valittaa kielteisestä päätöksestä, mutta valituksella ei ole kääntämisen täytäntöönpanoa lykkävää vaikutusta. Hakija käännytetään heti, paitsi jos käännytystä ei voida toteuttaa muista syistä kuten pakolaissopimuksen 33 artiklan tai ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen, SopS 19/1990, eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella.

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa ja turvapaikkavalituslautakunnan on tehtävä päätöksensä valituksesta kuuden viikon kuluessa. Päätös on lopullinen. Nopeutettu menettely kestää kokonaisuudessaan keskimäärin korkeintaan 60 päivää.

TANSKA

Tutkittavaksiottamisenettely

Rajalla täytetyn turvapaikkahakemuksen perusteella päätetään, otetaanko hakija turvapaikkamenettelyyn vai käännytetäänkö hänet heti turvalliseen turvapaikkamaahan muun muassa Saksan tai Ruotsin kanssa tehdyn sopimuksen mukaan.

Nopeutettu turvapaikkamenettely

Maahanmuuttovirasto (Utlændingestyrelsen) päättää turvapaikanhakijaa haastateltuaan, voidaanko hakemusta pitää ilmeisen perusteettomana. Virasto antaa tämän mukaisen alustavan kantansa pakolaisavulle (Dansk flygtningehjaelp), joka joko yhtyy maahanmuuttoviraston päätökseen tai hylkää

sen.

Jos pakolaisapu hyväksyy maahanmuuttoviraston kannan, hakemus todetaan ilmeisen perusteettomaksi. Päätöksestä ei ole valitus-oikeutta ja se voidaan panna heti täytäntöön. Jos pakolaisapu ei yhdy maahanmuuttoviraston päätökseen, hakemus käsitellään normaalissa menettelyssä ja päätöksestä on valitusoikeus pakolaislautakuntaan.

Hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, jos:

1) turvapaikanhakija tulee maasta, josta ei normaalisti tule pakolaisia,

2) hakija, jonka aiempi hakemus on jo hylätty, hakee turvapaikkaa uudelleen saman vuoden aikana,

3) hakemukselle ei löydy perusteita turvapaikanhakijan omien lausuntojen perusteella,

4) hakemukselle annetut perusteet eivät tunnuta uskottavilta muihin taustatietoihin verrattuna, esimerkiksi epäjohdonmukaisten lausuntojen tai puuttuvien henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjojen vuoksi,

5) turvapaikanhakijan käyttäytyminen Tanskassa viittaa siihen, että hakemukselle ei ole olemassa todellista pohjaa, esimerkiksi hakemus on tehty vasta henkilön oleskeltua Tanskassa jo jonkin aikaa tai hakemus tehdään vasta, jos henkilö joutuu tekemisiin poliisin kanssa jostain muusta syystä.

Turvallisesta turvapaikkamaasta tulevien turvapaikanhakijoiden hakemusten sisältöä ei tutkita vaan heidät käännytetään suoraan takaisin kyseiseen maahan. Nopeutettu turvapaikkamenettely kestää keskimäärin 30 päivää.

1.2.2. Euroopan unionissa vireillä olevat hankkeet

Eurooppa-neuvosto piti 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 Tampereella erityiskokouksen Euroopan unionin (EU) kehittämisestä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeksi. Eurooppa-neuvosto vahvisti, että EU ja sen jäsenvaltiot pitävät tärkeänä, että oikeutta hakea turvapaikkaa kunnioitetaan täydellisesti. EU on päättänyt pyrkiä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, joka perustuu pakolaissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen, jolloin varmistetaan, että ketään ei palauteta takaisin vainottavaksi ja näin noudatetaan edelleen palauttamiskiellon periaatetta.

Turvapaikkamenettelyjen yhdenmukaista-

mista on käsitelty muun muassa EU:n neuvoston turvapaikkatyöryhmässä Euroopan komission valmisteleman keskusteluasiakirjan pohjalta. Komissio ei ole vielä antanut asiassa säädösehdotusta.

Komission keskusteluasiakirjassa käsitellään muun muassa kysymystä menettelyjen nopeuttamisesta. Komissio on lähestymistapana ehdottanut, ettei jäsenvaltioilta vaadittaisi monitasoisista muutoksenhakujärjestelmää, vaan lähtökohtana olisi turvapaikkajärjestelyjen yksinkertaisuus. Toistuvien turvapaikkahakemuksiin liittyvät ongelmat on tuotu esiin. Asiakirjan mukaan periaatteessa ei tulisi olla mahdollista, että kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija voisi uuden turvapaikkahakemuksen esittämällä jatkaa oleskeluaan sen jäsenvaltion alueella, joka on käsitellyt hänen turvapaikkahakemuksensa. Tavoitteena on myös turvapaikkamenettelyjen keston lyhentäminen.

Komission keskusteluasiakirjan pohjalta on käsitelty ja tullaan edelleenkin käsittelemään erilaisten käsitteiden käyttämistä ja yhdenmukaistamista. Tällaisia käsitteitä ovat esimerkiksi turvallinen turvapaikkamaa ja turvallinen alkuperämaa. Turvallisen turvapaikkamaan käsitettä komissio käyttää EU:n ulkopuolisista maista. Käsite turvallinen alkuperämaa on esitetty Euroopan yhteisöjen (EY) sisä- ja oikeusministerien Lontoossa 30.11.—1.12.1992 pitämässä kokouksessa hyväksytyssä päätöslauselmassa, joka koskee ilmeisen perusteettomia turvapaikkahakemuksia, sekä päätelmissä niistä maista, joissa ei katsota olevan perusteltua aihetta pelätä vainotuksi joutumista. Komission valmisteluasiakirjan mukaan on ilmennyt, että jäsenvaltiot soveltavat käsitettä hyvin eri tavoin erityisesti siinä suhteessa, mitä maita ne pitävät turvallisina. Käsitteen soveltamisen uudelleen tarkastelua on pidetty tärkeänä myös siksi, että kyseessä on lähinnä ainoa hakemuksen nopeutettuun käsittelyyn oikeutava peruste, joka ei riipu yksilöllisistä vaan yleisistä tekijöistä. Komissio on tältä osin ehdottanut kolmea vaihtoehtoista lähestymistapaa keskusteluasiakirjassaan: a) käsitteestä luovutaan, b) käsitettä sovelletaan edelleen, mutta poistetaan turvallisia alkuperämaita koskevat kansalliset luettelot ja turvalliset alkuperämaat määritellään keskitetysti neuvoston antaman kehysten pohjalta tai c) sovelletaan käsitettä nykyisessä muodossaan säätämällä kuitenkin täytäntöönpanotoimenpiteistä, jotka noudattaisivat laajalti vuoden

1992 päätelmien sisältöä siten, että jokainen jäsenvaltio voisi itsenäisesti päättää, mihin maihin se soveltaisi käsitettä vai soveltaisiko sitä lainkaan.

Euroopan yhteisöjen perussopimuksia muuttava ja täydentävä Amsterdamin sopimus, jonka voimaan saattamisesta annettu asetus (506/1999) tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 1999, edellyttää neuvoston hyväksyvän muun muassa vähimmäisvaatimukset menettelystä jäsenvaltioissa pakolaisaseman myöntämisessä tai peruuttamisessa. Vähimmäisvaatimukset tulisi hyväksyä viiden vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta. Komission on tarkoitus tehdä ehdotus turvapaikkamenettelyjä koskevaksi yhteisön säädökseksi, kun keskustelut on käyty loppuun. Suomen puheenjohtolla turvapaikkamenettelyistä keskusteltiin muun muassa maahanmuutto-, raja- ja turvapaikkaasioiden strategisessa komiteassa ja turvapaikkatyöryhmässä. Useimmat jäsenvaltiot ovat jo antaneet kirjalliset kommenttinsa komission keskusteluasiakirjaan.

1.3. Nykytilan arviointi

Hallintovaliokunta on toukokuussa 1998 eduskunnalle annetun ulkomaalaislain muutosesityksen (HE 50/1998 vp) käsittelyn yhteydessä antamassaan mietinnössä (HaVM 29/1998 vp) kiinnittänyt huomiota nykyisen turvapaikkamenettelyn ongelmiin, erityisesti sen hitauteen ja sen aiheuttamiin kustannuksiin. Valiokunta toteaa lausunnossaan, että nykyinen tilanne ei ole turvapaikanhakijoiden eikä yhteiskunnan edun mukainen. Valiokunnan käsityksen mukaan turvapaikkamenettelyä on muun muassa sekä inhimillisistä että taloudellisista syistä tarpeen nopeuttaa.

Turvapaikkahakemusten käsittelyaika Suomessa on pitkä verrattuna useisiin Euroopan valtioihin. Niin sanotussa nopeutetussa menettelyssäkin turvapaikkahakemuksen käsittely on kestänyt 5—16 kuukautta. Käsittelyn hitauden voidaan arvioida johtuneen niin viranomaismenettelyjen toimimattomuudesta, voimavarojen vähäisyydestä kuin ulkomaalaislain menettelysäännöksistäkin. Vaikka turvapaikanhakijan oikeusturva on turvapaikkahakemuksen käsittelyssä keskeisiä seikkoja, ulkomaalaislain mukaisissa menettelyissä selvästi vailla perusteita olevissa tapauksissa menettelyä voitaisiin yksinkertaistaa perus-

tuslain säännösten estämättä. Toisaalta valtion taloudelle aiheutuu merkittäviä kustannuksia, jos kielteisen päätöksen lopulta saanut hakija oleskelee maassa pitkään. On myös ollut havaittavissa merkkejä siitä, että Suomen turvapaikkajärjestelmään turvaututaan juuri sen vuoksi, että hakemuksen käsittelyaika on pitkä ja sosiaaliset edut hyvät. Esimerkiksi syyskuusta 1999 lähtien satoja romaniturvapaikanhakijoita Puolasta on saapunut Suomeen Ruotsin kautta. Turvapaikkaa ei ole haettu Ruotsissa, koska Ruotsissa hakemus olisi voitu käsitellä ja palautus panna täytäntöön jopa yhden vuorokauden kuluessa. Slovakiasta ja Puolasta tulleiden hakijoiden kohdalla hakemuksen peruuttaneiden ja kotimaahansa vapaaehtoisesti palanneiden määrä on ollut merkittävän suuri. Esimerkiksi vuonna 1999 Slovakian kansalaisten osalta yli kolmasosa ratkaistuista tapauksista on rauennut, usein vasta menettelyn loppuvaiheessa.

Alistusmenettelyssä ulkomaalaisviraston päätöksen tiedoksianto ja asianosaisen kuuleminen ennen alistusta on kestänyt 2—6 viikkoa. Vuoden 1998 alussa voimaan tullut menettely ei ole vastannut sen sujuvuudelle asetettuja tavoitteita. Koko nopeutetun menettelyn peruslähtökohta menettää merkityksensä, jos pelkän välivaiheen toimiin kuluu sanottu 2—6 viikon aika.

Uuden turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen tekeminen on mahdollistanut hakijan maassa oleskelun lainvoimaisen käännytämispäätöksen jälkeen. Epäkohtana on se, että tekemällä vailla todellisia perusteita olevan hakemuksen ulkomaalainen voi pitkittää maassa oleskeluaan.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Esityksen tavoitteena on nopeuttaa turvapaikkahakemuksen käsittelyä niin, että turvallisuudesta turvapaikka- tai alkuperämaasta saapuvan turvapaikanhakijan hakemus saataisiin käsitellyksi yleensä muutamassa viikossa ja kielteisen päätöksen saanut hakija saataisiin pikaisesti palautettua. Nopeuttaminen tapahtuisi asettamalla asioiden käsittelylle määräajat ulkomaalaisvirastossa ja Helsingin hallinto-oikeudessa. Myös normaali-

menettelyssä käsiteltävien turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja pyritään lyhentämään. Nopeuttaminen tapahtuisi viranomaistoimintoja kehittämällä ja muuttamalla eräitä turvapaikkamenettelyä koskevia ulkomaalaislain säännöksiä.

Viranomaistoimintojen kehittämisen osalta ehdotetaan toteutettavaksi kaksi merkittävää uudistusta. Ensinnäkin nopeutetussa menettelyssä käsiteltävien turvapaikanhakijoiden vastaanotto eräissä tapauksissa keskitettäisiin Helsingin vastaanottokeskukseen ja toiseksi turvapaikkakuulustelun tekeminen siirrettäisiin asteittain poliisilta ulkomaalaisvirastolle.

Nopeutetussa menettelyssä käsiteltävien Helsingin kautta maahan tulevien hakijoiden ensi vaiheen vastaanotto pyritään järjestämään Helsingin vastaanottokeskuksessa. Hakijat olisivat Helsingin vastaanottokeskuksessa, kunnes turvapaikkatutkinta on tehty. Edellytyksenä olisi tutkinnan suorittaminen noin 1–2 viikon kuluessa. Tavoitteena olisi, että hakijat olisivat koko turvapaikkahakemusta koskevan päätöksenteon ajan sijoituneena pääkaupunkiseudulle.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäminen kuuluu työministeriön vastuualueeseen. Ulkomaalaishallintoa hoitavat viranomaiset neuvottelevat keskenään prosessin sujuvuuteen ja vastaanottoon liittyvistä käytännön järjestelyistä ja laativat asiasta kokonaissuunnitelman. Vastaanoton keskittäminen ei edellytä ulkomaalaislain muutoksia.

Muualta kuin Etelä-Suomen kautta maahan tulevien osalta voitaisiin selvittää nopeutetussa menettelyssä käsiteltävien hakijoiden vastaanoton ja tutkinnan keskittämistä muillekin paikkakunnille, jos tarvetta tähän ilmenee.

Turvapaikkakuulustelu hakijan esittämien vainon perusteiden osalta siirretään asteittain paikallispoliisilta ulkomaalaisvirastolle. Paikallispoliisi ja rajavartiolaitos huolehtivat edelleen hakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämisestä, sillä turvapaikka-asiaan usein liittyy väärennysrikoksia ja siihen voi liittyä laittoman maahantulon järjestämistä. Siirron toteuttaminen aloitetaan siten, että mahdollistetaan päätöksenteosta vastaavan ulkomaalaisviraston virkamiesten osallistuminen turvapaikkakuulusteluihin ja -tutkintaan.

Ulkomaalaisviraston mahdollisuudesta suorittaa turvapaikkakuulustelu säädettäisiin ulkomaalaislain 32 b §:ssä. Turvapaikkakuulustelun siirto edellyttää ulkomaalaisviraston

voimavarojen lisäämistä.

Viranomaistoimintoja on suunniteltu kehitettävän välittömästi lisäksi seuraavin tavoin. Hakemusten vastaanottamisen, tutkinnan ja päätösten tiedoksi antamisen edellyttämien tulkkipalvelujen saatavuutta parannetaan. Poliisin, rajavartiolaitoksen, ulkomaalaisviraston ja vastaanottokeskusten välistä tiedonkulkua ja menettelyn sujuvuutta tehostetaan sähköisen viestinnän käytöllä. Ulkomaalaisvirasto kehittää työtapoja ja parantaa yhteisiä Dublinin yleissopimukseen liittyneiden valtioiden viranomaisiin. Tietojärjestelmien ja lainsäädännön kehittyessä otetaan käyttöön viranomaisten yhteinen sähköinen turvapaikkalomake. Nämä viranomaismenettelyn kehittämistoimet voivat tapahtua ilman lainsäädännön muutoksia.

2.2. Keskeiset ehdotukset

Käytännön viranomaistoimintojen kehittämisen lisäksi ulkomaalaislakiin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia, jotka mahdollistavat turvapaikkahakemusten käsittelyn ja maasta poistamisen nopeuttamisen. Keskeisin muutos on turvallisesta alkuperämaasta (kotimaa tai pysyvä asuinmaa) tai turvallisesta turvapaikkamaasta (kauttakulkumaa) tulevien henkilöiden hakemusten käsittely alistusmenettelyssä, jossa hakemuksen käsittelylle asetetaan määräajat. Ehdotetun 33 c §:n mukaan ulkomaalaisviraston olisi käsiteltävä asia seitsemän päivän kuluessa siitä, kun turvapaikkakuulustelupöytäkirja on valmistunut ja se on kirjattu virastossa. Ulkomaalaisviraston on toimitettava päätös asiakirjoineen viipymättä Helsingin hallinto-oikeudelle, jonka on 33 d §:n nojalla ratkaistava asia seitsemän päivän kuluessa asian saapumisesta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 33 b §, joka sisältää perusteet turvallisen alkuperämaan arvioinnille.

Ulkomaalaislain 34 ja 34 a §:n säännöksiä ilmeisen perusteettomasta turvapaikkahakemuksesta (alistusmenettely) ehdotetaan muutettaviksi hakijan kuulemisen osalta siten, että ulkomaalaisvirasto ei suorittaisi kuulemista ennen alistusta, vaan kuulemisesta vastaisi Helsingin hallinto-oikeus ja vain jos tarvetta siihen ilmenee. Hakijaa olisi kuultava ainoastaan, jos turvapaikkakuulustelun jälkeen olisi ilmennyt uutta asiaa vaikuttavaa muiden antamaa selvitystä, josta hakija ei ole voinut aikaisemmin lausua. Turva-

paikkakuulustelun osuutta hakijan kuulemisen kannalta korostettaisiin ehdotetun turvapaikkatutkintaa koskevan 32 b §:n 3 momentissa. Kun hakijaa on riittävästi kuultu jo turvapaikkakuulustelussa ja päätös hakemuksesta tehdään nopeasti, tarvetta hakijan uudelleen kuulemiseen ei ole.

Dublinin yleissopimukseen liittyneestä valtiosta saapuneiden turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelystä ehdotetaan säädettäväksi uudessa 34 b §:ssä. Käännyttäminen olisi mahdollinen heti ulkomaalaisviraston päätöksen jälkeen.

Turvapaikka- tai oleskelulupaa koskevia uusintahakemuksia varten säädettäisiin uusi 34 c §, jonka mukaan ilman olennaisia uusia perusteita tehty uusi hakemus voitaisiin käsitellä nopeasti ja käännyttämisspätös panna täytäntöön välittömästi valituksesta huolimatta.

Liittyen turvapaikkahakemusten käsittelyyn niin sanotussa normaalimenettelyssä ulkomaalaislain 62 §:ää eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta muutettaisiin lisäksi siten, että valituslupan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei lykkäisi käännytyspätöksen täytäntöönpanoa. Kun turvapaikkahakemukseen on jo olemassa Helsingin hallinto-oikeuden päätös, käännyttämisspätöksen täytäntöönpanon lykkäämiselle ei ole vahvaa perustetta. Hakija on saanut riittävän oikeusturvan.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Yhden turvapaikanhakijan vastaanotosta aiheutuu valtiolle noin 5 000 markan kustannukset kuukaudessa. Menot ovat vastaanotokeskusten toimintamenoja, turvapaikanhakijoiden toimeentulotukea, välttämättömän sosiaali- ja terveydenhuollon menoja, tulkauksesta aiheutuvia menoja ja muita jokapäiväisen selviytymisen tukemisesta aiheutuvia menoja. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon on valtion talousarviossa vuodelle 2000 varattu kaksi arviomäärärahaa työministeriön pääloukassa. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon on momentille 34.07.63 varattu 279 miljoonan markan määräraha. Lisäksi pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottotoimintaan valtion osalta on momentille 34.07.21 varattu 36,3 miljoonan markan määräraha,

josta saa käyttää enintään 1 500 000 markkaa turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten oikeusapupalvelujen hankkimiseen.

Turvapaikkahakemukset ratkaisevan ulkomaalaisviraston toimintamenojen kiinteä määräraha vuodelle 2000 on yhteensä 33 miljoonaa markkaa. Tämä kattaa ulkomaalaisviraston koko toiminnan. Turvapaikkatutkinnan siirto poliisilta ulkomaalaisvirastolle edellyttää määrärahoja sitä mukaan kuin sitä asteittain toteutetaan. Määrärahan lisäys ehdotetaan otettavaksi huomioon tästä esityksestä erillään ulkomaalaisviraston menokehyksessä vuodelle 2001.

Turvapaikkatutkinnasta poliisille aiheutuvat tulkkauks- ja muut menot kustannetaan poliisin toimintamenojen kiinteistä määrärahoista. Olisi harkittava, tulisiko poliisin tulkkaus- ja maastapoistamismenot muuttaa arviomäärärahaksi vastaavasti kuin työministeriön vastaanottomäärärahat ovat tällä hetkellä. Turvapaikanhakijoiden määrää on vaikea etukäteen arvioida ja muutokset tulijoiden määrissä viime vuosinakin ovat olleet huomattavat. Tutkinnan tulee olla yksilöllistä ja oikeudenmukaista. Turvapaikanhakijoille tulee taata kattavat ja samantasoiset tulkkaukspalvelut siten, että heidän oikeusturvansa ei vaarannu.

Voimassa olevan lain ja noudatetun käytännön mukaan turvapaikkahakemuksen käsittely nopeutetussa menettelyssä alistuksineen Helsingin hallinto-oikeudelle on kestänyt 5—16 kuukautta. Vuonna 1999 nopeutetussa menettelyssä hylättiin yli tuhat turvapaikkahakemusta. Vastaanottomenojen osalta aiheutuu merkittävää säästöä, jos perusteetomat hakijat saadaan poistettua maasta nykyistä nopeammin, esimerkiksi yhden kuukauden kuluessa. Tuhannen henkilön yhden kuukauden oleskelu vastaanotokeskuksessa maksaa noin viisi miljoonaa markkaa. Jos esimerkiksi 1 000 turvapaikanhakijan oleskelu vastaanotokeskuksessa, lyhenee kuudesta kuukaudesta yhteen kuukauteen, laskennallinen säästö olisi 25 miljoonaa markkaa. Turvapaikkahakemusten nopea käsittely mahdollistaisi tulevaisuudessa vastaanottoon varattujen paikkojen vähentämisen, koska kerrallaan vastaanotokeskukseen sijoitettujen hakijoiden määrä olisi nykyistä pienempi.

Ehdotetun 33 c §:n mukaan ulkomaalaisviraston olisi seitsemän päivän määräajassa ratkaistava turvallisista turvapaikka- tai alkuperämaista tulevien hakijoiden hakemukset. Jotta varmistetaan menettelyn toimiminen,

tarvitaan ulkomaalaisviraston toimintamenoihin 3 miljoonan markan lisäys 10 henkilön palkkaamiseksi turvapaikka-asioiden ratkaisemista varten. On olennaisen tärkeää, että heti uuden menettelyn voimaantulon jälkeen esitettävät hakemukset saadaan käsitellyiksi nopeasti. Voimavarojen lisäyksellä mahdollistetaan tarvittaessa myös päivystysjärjestelyjen toteuttamista. Kun menettely nopeutuu, sen voidaan olettaa vaikuttavan vähentävästi myös tulevien hakijoiden määrään.

Turvapaikanhakijoiden oikeusapupalvelujen tehostamiseksi esitetään, että työministeriön momentin 34.07.21 arviomäärärahaa saa käyttää enintään 3 000 000 markkaa turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten oikeusapupalvelujen hankkimiseen kun vuonna 2000 määrärahaa on samaan tarkoitukseen saanut käyttöä 1 500 000 markkaa. Tämä otettaisiin huomioon vuoden 2001 talousarvioesityksen valmistelussa. Lisämäärärahaa tähän tarkoitukseen ei momentille esitetä.

3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esityksen välittömät organisaatio- ja henkilöstövaikutukset kohdentuvat lähinnä ulkomaalaisvirastoon. Turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseen arvioidaan tarvittavan ensi vaiheessa lisää henkilökuntaa 10 henkilötyövuoden verran. Lisäksi turvapaikkakuulustelun siirto edellyttää lisähenkilöstön palkkaamista ulkomaalaisvirastoon. Turvapaikkakuulustelun siirto toteutetaan kuitenkin erillisenä projektina ulkomaalaislain muutoksesta riippumatta ja vaikutukset arvioidaan vuosien 2001—2004 menokehysneuvotteluissa.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunto valtioneuvoston kansialta, ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työministeriöltä, ympäristöministeriöltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Helsingin hallinto-oikeudelta, sisäasiainministeriön poliisiosastolta ja rajavartiolaitososastolta, ulkomaalaisvirastolta, ulkomaalaisvaltuutetulta ja Pa-

kolaisneuvonta ry:ltä.

Lausunnoissa oltiin yhtä mieltä siitä, että on tärkeä nopeuttaa turvapaikkamenettelyjä, sillä turvapaikkahakemusten käsittelyajat ovat nykyisellään liian pitkiä. Eräissä lausunnoissa kuitenkin katsottiin, ettei lainsäädännön muutoksia lainkaan tarvittaisi, vaan riittävä nopeutuminen saavutettaisiin tehostamalla viranomaisenmenettelyjä hallinnollisesti.

Lausunnoissa esitettiin erilaisia näkemyksiä siitä, toteutuuko hakijoiden oikeusturva riittävästi ratkaistaessa turvapaikkahakemusia ehdotettujen uusien nopeutettujen menettelyjen mukaisesti. Eräissä lausunnoissa esitettiin, että nopeutetussa alistusmenettelyssä turvallisista alkuperä- tai turvapaikkamaista tulevia hakijoita tulisi kuulla esitysluonnoksessa ehdotettua laajemmin. Turvallisen alkuperämaan käsitteen ottaminen lakiin nähtiin joissain lausunnoissa ongelmallisena.

5. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Kansainvälisesti on yleisesti hyväksytty valtion suvereniteettiin pohjautuva periaate, että ulkomaalaisella ei ole ehdotonta oikeutta saapua vieraaseen valtioon ja oleskella sekä työskennellä siellä. Valtioiden noudattaman maahanmuuttopolitiikan sisältö voi pääsääntöisesti määräytyä niiden omien tarpeiden ja kansallisten etujen mukaan. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden osalta valtiot ovat sopimuksilla sitoutuneet rajoittamaan oikeuttaan säännellä maahan saapumista ja maasta poistamista.

Suomea velvoittavat useat monen- ja kahdenväliset sopimukset, jotka määrittelevät ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua. Keskeisiä ovat YK:n hyväksymä kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (Sops 6/1976).

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa toistuvat periaatteet, joiden mukaan yksilöllä on oikeus saada suojelua vainolta ja vakavilta ihmisoikeusloukkauksilta kotimaansa ulkopuolella eikä häntä saa palauttaa maahan, jossa hän voi joutua epäinhimillisiin olosuhteisiin. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 14 artiklan mukaan jokaisella vainon kohteeksi joutuneella ihmisellä on oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa

muissa maissa. Euroopan ihmisoikeussopimus, Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (SopS 17/1991) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus sisältävät palautuskiellot tilanteessa, jossa henkilö voisi palautettaessa joutua kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi.

Pakolaissopimus ja pakolaisten oikeusasemaa koskeva pöytäkirja (SopS 78/1968) sisältävät perusteet pakolaisaseman määrittelylle. Pakolaissopimuksen 33 artiklassa on palautuskielto, joka kieltää palauttamasta pakolaista olosuhteisiin, joissa hän voi joutua vainon kohteeksi pakolaissopimuksen pakolaismääritelmässä luetelluista syistä.

Dublinin yleissopimuksen osapuolet sitoutuvat siihen, että kaikkien niiden ulkomaalaisten, jotka eivät ole jäsenvaltioiden kansalaisia, tekemät turvapaikkahakemukset tutkitaan. Tarkoituksena on turvata kohtuullisessa ajassa turvapaikkahakemuksen käsittely yhdessä jäsenvaltiossa. Dublinin yleissopimuksessa on määritelty perusteet, joiden mukaan yksittäistapauksissa ratkaistaan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

Amsterdamin sopimus sisältää myös turvapaikkoja koskevan pöytäkirjan. Sen periaate on, että jäsenvaltiot eivät käsittele muista jäsenvaltioista tulevia turvapaikkahakemuksia muuten kuin tiettyjen ehtojen täyttyessä. Tällaisia ehtoja ovat muun muassa, että jäsenvaltio on ryhtynyt toimenpiteisiin, jotka poikkeavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisista velvoitteista, jäsenvaltiota vastaan on käynnistetty sanktiomenettely tai neuvosto on todennut, että jäsenvaltiossa rikotaan ihmisoikeuksia. Periaatteen pohjana on ajatus EU:sta yhtenäisenä alueena, jossa kaikki jäsenvaltiot kunnioittavat ihmisoikeuksia.

EU:n neuvosto on jäsenvaltioiden hallitusten välisen yhteistyön puitteissa (niin sanottu III pilarin yhteistyö) hyväksynyt turvapaikka- ja pakolaispolitiikan alueella erinäisiä asiakirjoja, jotka eivät ole jäsenvaltioita oikeudellisesti sitovia. Asiakirjojen voimaan saattaminen ja noudattaminen on jäsenvaltioiden omassa harkinnassa oleva asia. Turvapaikkamenettelyjen vähimmäistakuista annettussa neuvoston päätöslauselmassa (96/C274/13) korostetaan jäsenvaltioiden sitoumuksia, jotka johtuvat Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja pakolaissopimuksesta.

Päätöslauselma sisältää monimutkaisia ohjeita turvapaikkamenettelystä erilaisissa tilanteissa.

Turvapaikkaa tai oleskelulupaa koskevat asiat eivät kuulu ihmisoikeussopimuksen oikeusturvajärjestelyjä koskevan 6 artiklan soveltamisalaan (esimerkiksi Chahal ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta 1.9.1994).

Ulkomaalaisasioissa merkitystä on kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklalla (kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltö) ja 8 artiklalla (perhe-elämän suoja), joihin oikeusturvajärjestelyä liittyvät 13 artiklan vaatimukset oikeudesta tehokkaisiin kansallisiin oikeusturvakeinoihin (effective remedies). Verrattuna 6 artiklaan 13 artiklan vaatimukset eivät ole yhtä pitkälle meneviä, eikä oikeussuojakeinolta edellytetä samantyyppistä tehokkuutta, vaan riittää, että menettely on tarjonnut kohtuullisen mahdollisuuden muutoksen saamiseen. Tuomioistuimaisen riippumattomuuden ja puolueettomuuden elementtejä koskevat vaatimukset ovat 13 artiklan kohdalla vähäisemmät kuin 6 artiklassa. Oikeuskäytännössä 13 artiklaa ei ole sovellettu, jos oikeussuojakeinon tehottomuus on ollut osatekijänä materiaalisessa ihmisoikeussopimusrikkomuksessa muutoin (esimerkiksi oikeuskeinon puute johti tapauksessa Hokkanen v. Suomi artiklan 8 loukkauksen toteamiseen).

Menestyksellinen vetoaminen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan edellyttää karkotus- tai käännytyspäätöksen osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja toimikunnan oikeuskäytännön perusteella sitä, että valittajaan kohdistuu yksilöllinen ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastainen uhka (kidutus tai muu epäinhimillinen kohtelu). Kun henkilö karkotetaan tai luovutetaan ihmisoikeussopimuksessa osallisena olevaan valtioon, joka lisäksi on hyväksynyt yksilövalitusmenettelyn, sopimuksen 3 artiklaa ei katsota lähtökohtaisesti loukattavan. Euroopan ihmisoikeustoimikunnan ja -tuomioistuimen käytännössä on esiintynyt myös tapauksia, joissa 3 artiklan vaatimusten vastaiseksi kohteluksi on katsottu se seikka, että maasta poistettavalla henkilöllä on vakava sairaus, johon hän ei voi saada asianmukaista hoitoa toisessa maassa.

Esityksen valmistelussa on otettu huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

32 b §. *Turvapaikkatutkinta*. Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä turvapaikkatutkinnan suorittamisesta. Lain 1 a §:ssä säädetään muun muassa poliisin suorittaman turvapaikkatutkinnan suhteesta muihin lakeihin. Ulkomaalaisasetuksen (142/1994) 23 §:ssä säädetään asian selvittämisestä eräissä tapauksissa. Rajavartiolaitoksen ulkomaalaislain perusteella toimittamasta tutkinnasta säädetään rajavartiolaitoksesta annetun lain (320/1999) 47 §:ssä.

Voimassa olevan lain ja käytännön mukaan poliisi tai rajavartiolaitos selvittää turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin. Poliisi suorittaa kaikkien hakijoiden turvapaikkakuulustelun, jossa selvitetään hakemuksen aineelliset perusteet. Ulkomaalaisvirasto ei ole osallistunut varsinaiseen turvapaikkatutkintaan, vaan sen tehtäviin on kuulunut turvapaikkapäätöksen valmistelu turvapaikkatutkinnan valmistumisen jälkeen.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös turvapaikkatutkinnan suorittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittäisi edelleen poliisi tai rajavartiolaitos. Tämä on perusteltua siitä syystä, että asiaan liittyy usein väärennysrikkoksia ja siihen voi liittyä laittoman maahantulon järjestämistä. Poliisilla ja rajavartiolaitoksella on parhaat keinot ja kokemus rikosten ja väärinkäytösten selvittämisessä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin turvapaikkakuulustelun suorittamisesta. Turvapaikkakuulustelussa selvitetään perusteet, jotka hakija esittää häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuvasta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista. Turvapaikkakuulustelun suorittaisi ulkomaalaisvirasto tai poliisi. Turvapaikkakuulustelun siirto poliisilta ulkomaalaisvirastolle on ollenainen osa turvapaikkatutkinnan nopeuttamista. Päätös on mahdollista tehdä

nopeammin, kun päätöksentekijä itse kuulustelee hakijan. Ensivaiheessa ulkomaalaisvirasto harkitsee voimavarojensa puitteissa, missä tapauksissa se ottaa turvapaikkakuulustelun suorittaakseen. Myöhemmin määritellään tarkemmin, milloin ulkomaalaisvirasto ryhtyy tekemään kaikki turvapaikkakuulustelut. Turvapaikkakuulustelun siirto edellyttää ulkomaalaisviraston voimavarojen lisäämistä, jolleivät hakijamäärät merkittävästi vähene nykyisestä. Myös turvapaikanhakijoiden vastaanotto on sovittava yhteen tutkinnan nopeutumisen kanssa.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jossa korostetaan turvapaikanhakijan perusteellista kuulemistä siinä tapauksessa, että hakemus arvioidaan voitavan käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Näitä tilanteita ovat hakemuksen ilmeinen perusteettomuus ja hakijan saapuminen turvalisesta alkuperä- tai turvapaikkamaasta. Turvapaikanhakijalta on erityisesti tiedusteltava, miten hän suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen alkuperämaahan tai turvalliseen turvapaikkamaahan sekä maahantulokieltoon. Samoin hakijalta on tiedusteltava muut mahdolliset perusteet maahan jäämiselle. Näitä voisivat olla esimerkiksi terveydelliset syyt tai siteet Suomeen. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikki hakijan maahan jäämiseen ja maasta poistamiseen liittyvät olennaiset seikat tulevat selvitettyiksi jo turvapaikkakuulustelussa. Näin ollen alistettaessa turvapaikkapäätös Helsingin hallinto-oikeudelle hakijaa ei ole enää tarpeen kuulla.

Turvapaikkakuulustelussa turvapaikanhakijalle tulisi pyrkiä antamaan tieto siitä, miten hänen hakemustaan jatkossa käsitellään. Erityisesti jos turvapaikkakuulustelussa näyttää mahdolliselta, että hakijaan tulee sovellettavaksi nopeutettu menettely, hänelle tulisi kertoa asian jatkokäsittelyn mahdollisesta kulusta. Turvapaikkakuulustelupöytäkirja luetaan ja tulkitaan hakijalle turvapaikkakuulustelun jälkeen ja hän hyväksyy allekirjoituksellaan pöytäkirjan. Näin pyritään varmis-

tamaan, että hakemuksen perusteet on kirjattu oikein. Hakijalle annetaan pöytäkirjasta maksutta yksi jäljennös.

33 a §. *Turvallinen turvapaikkamaa*. Pykälä sisältää turvallisen turvapaikkamaan määrittelyn. Turvallinen turvapaikkamaa on valtio, jonka kautta turvapaikanhakija on tullut Suomeen ja jossa hän olisi voinut saada asianmukaista suojelua. Lain 33 a § säädettiin 1 päivänä toukokuuta 1999 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella. Hallituksen esityksessä (HE 50/1998 vp) ehdotettiin 33 a §:n 2 momentissa, että turvallisten maiden luettelosta säädettäisiin asetuksella. Eduskunta kuitenkin katsoi, että turvallisten maiden luettelosta säätäminen asetuksella edellyttäisi lain säätämistä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Hallintovaliokunta katsoi mietinnössään (HaVM 29/1998 vp), että turvallisten turvapaikkamaiden sääntely tulisi jättää pelkästään 33 a §:n 1 momentin varaan. Tämä tarkoittaa sitä, että turvallisten turvapaikkamaiden määrittely on tapahtunut ulkomaalaisviraston ja alustusviranomaisen eli Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä. Hallintovaliokunta piti hallituksen esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen sisältämää turvallisten turvapaikkamaiden listaa suppeana. Valiokunta katsoi, että turvallisia turvapaikkamaita olisivat ainakin asetusluonnoksessa mainitut Euroopan unionin jäsenvaltiot ja Euroopan talousalueeseen kuuluvat valtiot sekä Sveitsi, Amerikan Yhdysvallat, Australia, Kanada, Japani ja Uusi-Seelanti.

Ulkomaalaisviraston ja Helsingin hallinto-oikeuden käytännössä turvallisen turvapaikkamaan käsitettä on sovellettu myös Euroopan unioniin jäsenyysneuvotteluihin hyväksytyihin hakijavaltioihin Tsekin tasavaltaan ja Unkariin. Suomi on solminut takaisinottosopimuksia eräiden Euroopan unioniin hakvien valtioiden kanssa. Takaisinottosopimukset ovat voimassa Viron, Latvian, Liettuan ja Bulgarian kanssa. Romanian kanssa on neuvoteltu takaisinottosopimus. Kaikissa sopimuksissa vahvistetaan pakolaissopimuksen noudattaminen. EU:n jäsenyysneuvotteluihin hyväksytyjen valtioiden kohdalla on katsottava olevan vahva oletus siitä, että ne ovat turvallisia turvapaikkamaita.

Voimassa olevaan pykälään ei tehtäisi asiasisältöä koskevaa muutosta, vaan ainoastaan teknisiä sanamuodon muutoksia. Valtioista, joka voidaan katsoa turvalliseksi, käytettäisiin säännöksessä yksikkömuotoa.

33 b §. *Turvallinen alkuperämaa*. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, joka sisältää perusteet turvallisen alkuperämaan arvioinnille. Turvallisen alkuperämaan arvioinnilla pyritään kanavoimaan tietystä valtiosta tulevien henkilöiden hakemusten käsitely nopeutettuun menettelyyn. Hakijoiden yksilölliset vaatimukset ja kaikki erityiset viitteet siitä, että valtio ei olisikaan hakijalle turvallinen, on otettava huomioon ratkaistessa yksittäistä turvapaikka- tai oleskelulupahakemusta.

Turvallinen alkuperämaa tarkoittaa valtiota, joka voidaan katsoa turvalliseksi omille kansalaisilleen ja muille maassa pysyvästi asuville. Turvalliseksi alkuperämaaksi hakijalle voidaan katsoa valtio, jossa hakijalla ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa. Pykälän 2 momentissa on pyritty antamaan yleisessä muodossa perusteita, jotka on otettava huomioon arvioitaessa alkuperämaan turvallisuutta. Luettelo seikoista ei ole tarkoitettu sellaisenaan sitovaksi tai tyhjentäväksi, vaan antamaan pohjaa kokonaisarvioinnin suorittamiselle. Koska harkinta valtion turvallisuudesta on nimenomaan hakijakohtaista, on voitava esimerkiksi ottaa huomioon valtion sisällä olevat alueelliset erot olosuhteissa ja turvallisuustilanteessakin. Joissain valtioissa alueelliset erot voivat olla huomattavia ja arvio turvallisuudesta voi olla erilainen sen mukaan, miltä alueelta hakija saapuu.

Säännöksen sisällössä on aineksia EY:n sisä- ja oikeusministerien 30.11. ja 1.12.1992 Lontoossa pitämässä kokouksessa hyväksymistä päätelmistä valtioista, joissa yleisesti ottaen ei ole vakavaa vainon vaaraa. Kyseisessä asiakirjassa esitetään arviointiperusteita, jotka jäsenvaltioiden on vähintään otettava huomioon arvioidessaan, onko jokin maa sellainen, ettei siellä olevilla ole perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi. Asiakirjassa on esitetty seuraavat neljä kokonaisuutta:

- 1) pakolaisen aseman saaneiden lukumäärä ja hakemusten hyväksymisaste jäsenvaltioissa,
- 2) ihmisoikeuksien huomiointi,
- 3) demokraattisten instituutioiden olemassaolo ja
- 4) valtion vakaus.

Ensinnäkin Lontoon päätelmien mukaan on tärkeää tarkastella kyseisistä valtioista jäsenvaltioihin viime vuosina tulneiden turvapaikanhakijoiden hakemusten hyväksy-

misastetta. Mitä ilmeisimmin yhteiskunnalliset olosuhteet eri valtioissa voivat nopeasti muuttua eri syistä, mutta jos olosuhteissa ei ole tapahtunut tällaisia ilmeisiä muutoksia, turvapaikkahakemusten alhaisen hyväksymisasteen voi olettaa jatkuvan ja näin voidaan katsoa, ettei valtio näyttäisi tuottavan pakolaisia.

Toiseksi Lontoon päätelmissä korostetaan ihmisoikeuksien huomioon ottamista. On välttämätöntä, että kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin liittymisen lisäksi valtiossa käytännössä noudatetaan sopimusten periaatteita. Sopimuksiin liittymisen sinänsä ei yksinään voi johtaa päätelmään, ettei valtiossa olisi vakavaa vaaraa vainotuksi joutumisesta, vaan tärkeämpää on ihmisoikeuksien kunnioittaminen käytännössä. Kyseessä olevan valtion valmius sallia kansainvälisten järjestöjen suorittaa ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvää seuranta- ja maassa on myös olennaista arviotaessa, kuinka vakavasti valtio suhtautuu ihmisoikeusvelvoitteisiinsa.

Kolmanneksi Lontoon päätelmissä viitataan demokraattisten instituutioiden olemassaoloon. Yhden tai useamman instituution olemassaolo sellaisenaan ei ole välttämätöntä, mutta huomiota tulisi kiinnittää demokraattisiin prosesseihin, vapaisiin vaaleihin, poliittiseen monimuotoisuuteen sekä ilmaisun ja ajatuksen vapauteen. Erityistä huomiota pitäisi kiinnittää siihen, että mahdollisten oikeudenloukkausten korjaamiseksi ja suojelun saamiseksi on olemassa oikeudellisia kanavia ja että ne toimivat tehokkaasti.

Neljänneksi Lontoon päätelmissä mainitaan valtion vakaus. Arvioinnissa on pidettävä mielessä näkymät mahdollisista merkittävistä yhteiskunnallisista muutoksista lähitulevaisuudessa. Tehtyjä arvioita on ajan kuluessa pohdittava uudelleen koettujen tapahtumien valossa.

Turvallisen maan arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja on lueteltu pykälän 2 momentissa. Ensimmäinen oletettava olisi, että valtiossa toimii vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä. Momentin 2 kohdassa viitataan oikeuslaitoksen riippumattomuuteen ja toimivuuteen. Kolmas huomioon otettava seikka liittyy kysymykseen ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin liittymisen lisäksi ihmisoikeuksien toteutuminen kansalaisille ja maassa asuville on taattava myös käytännössä. Jos valtiossa tapahtuu vakavia ihmisoikeusloukkauksia,

sitä ei voida pitää turvallisena alkuperämaana. Keskeisiä ihmisoikeussopimuksia ovat 33 a §:ssäkin mainitut kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen kansainvälinen yleissopimus. Euroopan ihmisoikeussopimus on keskeinen eurooppalainen asiakirja.

Turvallisen alkuperämaan arvioisi yksittäistapauksissa ulkomaalaisvirasto, kuten turvallisen turvapaikkamaankin voimassa olevan lain nojalla, ja arvion vahvistaisi Helsingin hallinto-oikeus. Ulkomaalaisvirastolla on asiantuntemus ja hyvät edellytykset eri valtioiden turvallisuustilanteen arvioinnille. Ulkomaalaisviraston oikeus- ja maatietopalvelussa on kattava kirjallinen aineisto ja tietoliikenneyhteydet kansainvälisiin tietopankkeihin ja -toimistoihin. Ulkomaalaisvirasto ottaa maan tilannetta koskevaa käsitystä muodostaessaan huomioon ulkoasiainministeriöltä saadun arvion ja UNHCR:n mahdollisen arvion kyseisen maan ihmisoikeustilanteesta. Tietoa saadaan lisäksi muun muassa kansainvälisissä yhteyksissä esimerkiksi EU:n neuvoston turvapaikka-asioiden tiedotus-, pohdinta- ja tietojenvaihtokeskuksessa (CIREA), jossa valtioiden kesken keskustellaan ja vaihdetaan tietoa linjauksista näissä asioissa. Ulkomaalaisviraston tuleekin jatkuvasti aktiivisesti koota tietoja valtioista, joista turvapaikanhakijoita saattaa Suomeen tulla. Ulkomaalaisviraston tulee mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan toimittaa myös hallinto-oikeudelle päätöksenteon pohjana käytetty maatieto.

Lähtökohtaisesti turvallisista alkuperämaista voisivat olla EU:n jäsenvaltiot ja Euroopan talousalueeseen kuuluvat valtiot sekä Sveitsi, Amerikan Yhdysvallat, Australia, Kanada, Japani ja Uusi-Seelanti. EU:n jäsenyyneuvotteluihin hyväksytyjen hakijavaltioiden osalta oletettava niiden turvallisuudesta omille kansalaisilleen olisi myöskin vahva. Jos alkuperämaan turvallisuudesta hakijalle on epäilyjä, ulkomaalaisviraston tulee suhtautua varovasti menettelyyn käyttämiseen.

33 c §. *Turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely ulkomaalaisvirastossa.* Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen ratkaisemisesta ulkomaalaisvirastossa, kun ulkomaalainen saapuu 33 a §:ssä

tarkoitetusta turvallisesta turvapaikkamaasta tai 33 b §:ssä tarkoitetusta turvallisesta alkuperämaasta.

Pykälän 2 momentissa korostetaan turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen edellytysten yksilöllistä arviointia, vaikka hakija tulee turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta. Arvioinnissa on otettava huomioon niin kyseisen valtion yleiset poliittiset, oikeudelliset ja muut olosuhteet kuin turvapaikanhakijan esittämät tiedot omasta tilanteestaan ja olosuhteistaan kyseisessä valtiossa. Olettama tietyin valtion turvallisuudesta hakijalle kumoutuu, jos hakija esittää perusteltuja syitä sitä vastaan. Viranomaisten on selvitettävä, onko olemassa perusteita sille, että valtiota ei voida pitää hakijalle turvallisena. Sellaista turvallisten alkuperämaiden luetteloa, jonka perusteella hakijat automaattisesti palautettaisiin kyseisiin valtioihin, ei ole tarjottu muodostaa.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että ulkomaalaisviraston on ratkaistava hakemus seitsemän päivän kuluessa siitä, kun turvapaikkakuulustelupöytäkirja on valmistunut ja kirjattu ulkomaalaisvirastossa. Ehdotetun 32 b §:n mukaan turvapaikkakuulustelun suorittaa poliisi tai ulkomaalaisvirasto. Jos poliisi suorittaa turvapaikkakuulustelun, päätöksentekoon varattu seitsemän päivän määräaika alkaa asiakirjojen saapumisesta ulkomaalaisvirastoon. Jos ulkomaalaisvirasto suorittaa turvapaikkakuulustelun, momentissa asetettu määräaika alkaa siitä, kun turvapaikkakuulustelu on suoritettu sekä kuulustelupöytäkirja on valmistunut ja kirjattu päätöksentekoa varten. Ehdotettu seitsemän päivän määräaika ei sisällä sitä aikaa, joka ulkomaalaisvirastolta kuluu turvapaikkakuulustelun tekemiseen. Säännöksen tarkoituksena on, että ulkomaalaisvirastolla on seitsemän päivää aikaa päätöksen valmisteluun ja päätösharkinnan tekemiseen.

Asian ratkaisemisen jälkeen ulkomaalaisviraston on viipymättä toimitettava päätös asiakirjoineen Helsingin hallinto-oikeudelle. Lisäksi ulkomaalaisvirasto toimittaa hakijalle postitse ilmoituksen asian alistamisesta Helsingin hallinto-oikeudelle hakijan turvapaikkakuulustelussa tai sen jälkeen ilmoittamaan osoitteeseen. Ilmoitus tehdään erillisellä lomakkeella. Tarkoituksena on tiedottaa hakijalle hänen asiansa käsittelyn kulusta. Momentissa säädetään lisäksi, että ulkomaalaisviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin asiakirjan antamisesta ulkomaalaiselle, jonka turvapaikkahakemusta ei ole sisällöllisesti tutkittu. Ulkomaalaisvirasto antaisi asiakirjan turvalliseen turvapaikkamaahan palautettavalle ulkomaalaiselle lukuun ottamatta tilanteita, joissa sovelletaan Dublinin yleissopimusta. Voimassa olevassa laissa asiakirjan antamisesta turvalliseen maahan palautettavalle henkilölle on säännös 34 a §:n 5 momentissa.

Lain 33 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaisvaltuutetulle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi turvapaikkahakemuksen käsittelyssä, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Jos turvapaikkahakemuksen käsittelyyn sovelletaan ehdotetun 33 c §:n mukaista menettelyä, ulkomaalaisvaltuutettua ei asioiden laadun ja selvyuden vuoksi olisi lähtökohtaisesti tarpeen kuulla.

33 d §. *Turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi alistusmenettelystä, kun hakija tulee turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta. Menettely poikkeaa voimassa olevan lain 34 a §:ssä säädetystä alistusmenettelystä siten, että Helsingin hallinto-oikeudella on seitsemän päivän määräaika asian ratkaisemiselle. Säännöksen tavoitteena on saada selvästi perusteettomat turvapaikkahakemukset ratkaistua nopeasti, mutta kuitenkin oikeusturvasyistä saada turvallisen turvapaikka- tai alkuperämaan arvioinnille hallintotuomioistuimen vahvistus tekemättä menettelyä kuitenkaan liian raskaaksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Helsingin hallinto-oikeus ratkaisee asian 32 b §:ssä tarkoitettussa turvapaikkatutkinnassa ja ulkomaalaisvirastossa asian käsittelyssä kertyneen aineiston ja selvityksen perusteella. Ulkomaalaisviraston päätöstä ei myöskään annettaisi hakijalle tiedoksi 66 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Tiedoksianto ja hakijan kuuleminen ei lähtökohtaisesti olisi tarpeen siitä syystä, että hakija on perusteellisesti kuultu turvapaikkakuulustelussa ja kuulustelusta ei ole kulunut pitkää aikaa. Hakija voi toimittaa hallinto-oikeudelle lisäselvitystä, mutta hallinto-oikeuden aloitteesta tapahtuva hakijan kuuleminen ei käytännössä ole mahdollista säädetyin määräajan puitteissa. Hallinto-oikeus ottaisi asian käsittelyssä huomioon sen, että ulkomaalaisviraston päätöstä ei ole annettu hakijalle tie-

doksi. Jos hallinto-oikeus alistettavan asian sisällön tai riittämättömän selvityksen vuoksi katsoo, että se ei voi vahvistaa alistettavaa päätöstä, se voi palauttaa asian ulkomaalaisvirastolle uudelleen käsiteltäväksi perusteellisemmassa menettelyssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asian palauttamisesta ulkomaalaisvirastoon uudelleen käsiteltäväksi. Helsingin hallinto-oikeuden on palautettava asia, jos ei ole ilmeistä, että kyseessä oleva valtio on hakijalle turvallinen, tai jos alistettu päätös on muutoin lainvastainen. Hallinto-oikeuden tulisi ratkaista asia lähinnä ulkomaalaisviraston tekemän selvityksen pohjalta, sillä tuomioistuimella ei seitsemän päivän kuluessa käytännössä ole mahdollisuutta tehdä perusteellisia uusia omia selvityksiä esimerkiksi kyseisen valtion turvallisuutilanteesta hakijalle. Jos ulkomaalaisviraston selvitys valtion turvallisuudesta hakijalle ei hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ole riittävä, se voi palauttaa asian ulkomaalaisvirastolle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Helsingin hallinto-oikeudelle seitsemän päivän määräaika asian ratkaisemiselle. Määräaika alkaa siitä päivästä, kun päätös asiakirjoineen on saapunut hallinto-oikeuden kirjaimoon. Asia voitaisiin ratkaista yhden tuomarin kokoonpanossa. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Käännyttämispäätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on vahvistanut ulkomaalaisviraston päätöksen. Päätöksen täytäntöönpanosta säädetään 62 §:ssä.

Tuomioistuimelle asetettua käsittelyaika ei sinänsä voida pitää tuomioistuinta ehdottomasti sitovana. Sillä että Helsingin hallinto-oikeus ei asetetussa seitsemän päivän määräajassa ehdi ratkaista ulkomaalaisviraston sille alistamaa päätöstä, ei olisi suoraista oikeudellista vaikutusta menettelyn kulkuun. Vaihtoehtoina tällaisessa tilanteessa voisi ajatella olevan käännyttämispäätöksen tulo lainvoimaiseksi tai hakemuksen siirtyminen normaalimenettelyyn. Kumpikaan ratkaisu ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukainen. Ei olisi perusteltua säätää, että hakemus automaattisesti siirtyisi normaalimenettelyyn, jos hallinto-oikeuden ratkaisua ei synny säädetyssä ajassa. Myöskään sellainen vaihtoehto ei tulle kyseeseen, että hallinto-oikeus olisi pakotettu siirtämään hakemuksen normaalimenettelyyn, jos näyttää siltä, että asiaa ei saada ratkaistuksi seitsemän päi-

vän aikana. Käännyttämispäätöksen lainvoimaiseksi tulo sen vuoksi, että hallinto-oikeus ei saa ratkaisua aikaan määräajassa, olisi taas hakijan oikeusturvan kannalta huono ratkaisu.

34 §. *Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus.* Voimassa olevan pykälän 1 ja 2 kohdan sisältöä ei ehdoteta muutettavaksi. Turvallisesta maasta tulevaa turvapaikanhakijaa koskevaa 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi ja Dublinin yleissopimuksen soveltamiseen liittyvä 4 kohdan säännös ehdotetaan poistettavaksi tästä pykälästä. Dublinin yleissopimukseen liittyneestä valtiosta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen ratkaisemisesta ehdotetaan säädettäväksi 34 b §:ssä.

Voimassa olevan pykälän 3 kohdassa säädetään, että turvapaikkahakemus voidaan käsitellä ilmeisen perusteettomana, jos turvapaikanhakija on saapunut turvallisesta maasta, jossa hän olisi voinut saada 30 tai 31 §:ssä tarkoitettua suojelua ja jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa. Voimassa olevassa säännöksessä on kysymys turvallisesta turvapaikkamaasta tulevasta hakijasta. Ehdotuksen mukaan sekä turvallisesta turvapaikka- että alkuperämaasta tulevien henkilöiden turvapaikkahakemukset tulisi käsitellä 33 c ja 33 d §:n mukaisessa nopeutetussa alustusmenettelyssä. Pykälän 3 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että painavasta syystä olisi kuitenkin mahdollista käyttää 34 ja 34 a §:ssä säädettyä menettelyä turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan henkilön hakemuksen ratkaisemisessa. Tämän tulisi tapahtua vain poikkeustapauksissa. Jos yksittäisessä tapauksessa tulee esiin selvitystä tai aineistoa, jonka tutkiminen tai tarkistaminen ei ole mahdollista 33 c §:ssä säädetyssä määräjän puitteissa, ulkomaalaisvirasto voisi kuitenkin asian selvittämisen jälkeen katsoa hakemuksen ilmeisen perusteettomaksi ja alistaa päätöksen 34 a §:n nojalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Samoin jos Helsingin hallinto-oikeus ei esimerkiksi uuden tai riittämättömän selvityksen vuoksi pidä ilmeisenä, että tietty valtio on hakijalle turvallinen ja palauttaa asian ulkomaalaisvirastolle uudelleen käsiteltäväksi, ulkomaalaisvirasto voisi uuden selvityksen jälkeen alistaa asian 34 a §:n 3 kohdan nojalla uudelleen Helsingin hallinto-oikeudelle.

34 a §. *Ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen.* Voimassa olevan pykälän mukaan ulkomaalaisviraston on

varattava hakijalle tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin päätös alistetaan hallinto-oikeudelle. Pykälä säädettiin 1 päivänä tammikuuta 1998 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella. Hallituksen esityksen (HE 207/1997 vp) mukaan hakijan kuuleminen alistusmenettelyssä säädettiin ulkomaalaisviraston tehtäväksi sen vuoksi, että ulkomaalaisvirasto voi toimittaa kuulemisen läänioikeutta sujuvammin. Poliisi on antanut päätöksen tiedoksi hakijalle tarvittaessa tulkin välityksellä. Hakijalle on varattu kahdeksan vuorokautta aikaa antaa vastineensa. Kuulemiseen kuluva aika on kuitenkin käytännössä osoittautunut liian pitkäksi, sillä kuulemiseen on eri vaiheineen kulunut aikaa 2—6 viikkoa. Tavoite menettelyn nopeudesta ei ole toteutunut. Vaikka käytännön viranomaistoiminnoissakin on kehittämisen varaa, ehdotetaan lain muuttamista siten, että hakijan kuuleminen siirretään Helsingin hallinto-oikeuden tehtäväksi ja kuuleminen rajataan vain poikkeustapauksiin.

Pykälän 1 momenttiin ei ehdoteta muutoksia.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ulkomaalaisvirasto ei enää kuulisi hakijaa ennen päätöksen alistamista Helsingin hallinto-oikeudelle, vaan Helsingin hallinto-oikeus ratkaisisi asian turvapaikkakuulustelussa ja ulkomaalaisvirastossa asian käsittelyssä kertyneen aineiston ja selvityksen pohjalta. Hallinto-oikeuden sen sijaan olisi kuultava hakijaa, jos turvapaikkakuulustelun jälkeen olisi ilmennyt sellaista uutta selvitystä, josta hakijalla ei ole ollut aikaisemmin tilaisuutta lausua ja joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asianosaisen kuulemisesta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena säädetään uuden perustuslain 21 §:n 2 momentissa. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 34 §:ssä on yleissäännös asianosaisen kuulemisesta hallintolainkäytössä. Sen mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Hallituksen esityksen (HE 217/1995 vp) mukaan asianosaista olisi kuultava muiden tekemistä vaatimuksista ja muusta aineistosta, kuten viranomaisilta hankituista lausunnoista ja asiantuntijalausun-

noista. Lainkohdassa tarkoitettu aineisto olisi luonteeltaan tavallisesti tosiseikkoja ja todisteita. Tämän lisäksi kysymys voisi olla myös väitteistä, kannanotoista, näkökohdista ja muista sellaisista toteamuksista, jotka eivät ole varsinaisia vaatimuksia. Asianosaista olisi mainitun 34 §:n 1 momentin mukaan kuultava ainoastaan sellaisesta aineistosta, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Sen seikan arviointi, onko aineistolla vaikutusta asian ratkaisuun, kuuluisi valitusviranomaiselle. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan koska asianosaisen kuuleminen merkitys olisi erityisesti siinä, että asianosainen voisi lausua valitusviranomaiselle käsityksensä oikeudenkäyntiaineistosta, ei asianosaista tarvitsisi kuulla sellaisesta aineistosta, josta hän on saanut tiedon muulla tavoin ja josta hän on voinut esittää näkökantansa. Esimerkiksi yleinen maatietous valtiosta, josta hakija tulee, on sellaista selvitystä, josta asianosaista ei tarvitsisi kuulla.

Ulkomaalaislain 34 a §:n mukainen alistusmenettely ei ole täysin verrannollinen normaaliin valitusmenettelyyn, vaan se on tarkoitettu nopeaksi menettelytavaksi tapauksissa, jotka eivät vaadi asian yhtä perusteellista selvittämistä kuin niin sanotussa normaalimenettelyssä. Ulkomaalaisviraston päätös alistetaan tuomioistuimen vahvistettavaksi ja näin varmistetaan päätöksen oikeellisuus. Voi arvioida, että hallintolainkäyttölain 34 §:n säännös asianosaisen kuulemisesta sopii alistusmenettelyyn vain soveltuvin osin. Ulkomaalaisviraston ratkaisun pohjana on turvapaikkatutkinnassa kertynyt aineisto, erityisesti turvapaikkakuulustelussa tehty pöytäkirja. Lisäksi päätöksenteko edellyttää hakijan kotimaan tai pysyvän asuinmaan poliittisiin, sosio-ekonomisiin ja oikeusoloihin paneutumista, mikä tapahtuu kansainvälisten järjestöjen ja virallisorganisaatioiden sekä kansainvälisten tietopalvelujen raporttien avulla.

Hakijaa kuultaisiin turvapaikkahakemuksen tekemisvaiheessa kaikista turvapaikka-, oleskelulupa- ja käännyttämiasian kannalta olennaisista seikoista, kuten shaftumisesta mahdollisesti asetettavana maahantulokieltoon ja kaikista muista perusteista, joihin vedoten asianomainen mahdollisesti haluaisi jäädä Suomeen, mukaan lukien terveydelliset syyt. Ensi vaiheen kuulemisen merkityksen korostamiseksi säädettäisiin edellä kerrotuin tavoin 32 b §:n 3 momentissa seikoista, joita turvapaikan hakijalta olisi turvapaikkakuu-

lustelussa tiedusteltava. Näin ollen kuuleminen alistusvaiheessa ei lähtökohtaisesti enää olisi tarpeellista minkään tosiasian selvittämiseksi. Ainoa uusi asia, mihin ulkomaalaisviraston päätöksen jälkeinen ennen alistusta tapahtuva kuuleminen kohdistuisi, olisi ulkomaalaisviraston päätös ja sen perustelut. Jos asia kuitenkin on ilmeisen perusteeton ja toimitaan alistusmenettelyssä, kuuleminen olisi yleensä ilmeisen tarpeetonta. Jos asiassa ilmenee jotain olennaista uutta, hakija voi luonnollisesti koska tahansa esittää uutta selvitystä viranomaisille. Lisäksi hallinto-oikeus voi aina katsoa, ettei hakemus ole ilmeisen perusteeton. Tällöin asia menee uudelleen ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi ja ulkomaalaisvirasto voi tehdä normaalissa menettelyssä kielteisen päätöksen, johon liittyy valitusoikeus.

Pykälän 3 ja 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Uudenmaan läänioikeutta koskevissa kohdissa tuomioistuimen nimi muutetaan Helsingin hallinto-oikeudeksi. Hallinto-oikeuslaki (430/1999) tuli voimaan 1 päivänä marraskuuta 1999. Läänioikeuksista muodostettiin kahdeksan hallinto-oikeutta. Uudenmaan läänioikeuden tehtävät siirtyivät Helsingin hallinto-oikeudelle.

Pykälän 5 momentti ehdotetaan poistettavaksi ja sitä vastaava säännös sisällytettäväksi 33 c §:n 4 momenttiin.

34 b §. *Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen sovellettaessa Dublinin yleissopimusta tai pohjoismaista passintarkastussopimusta.* Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä turvapaikkahakemuksen ratkaisemisesta, kun ulkomaalainen saapuu Dublinin yleissopimukseen liittyneestä valtiosta tai hänet voidaan palauttaa toiseen pohjoismaahan Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä passintarkastuksen poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla tehdyn sopimuksen (SopS 10/1958), jäljempänä pohjoismainen passintarkastussopimus, nojalla. Voimassa olevaan lakiin verrattuna menettely muuttuisi siten, että kyseisistä valtioista tulevia ulkomaalaisia koskevia turvapaikkapäätöksiä ja samassa yhteydessä tehtyjä käännyttämispäätöksiä ei enää alistettaisi Helsingin hallinto-oikeudelle. Päätöksestä saisi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen ulkomaalaislain 57 §:n 2 momentin nojalla, mutta käännyttäminen voitaisiin panna täytäntöön heti ulkomaalaisviraston päätöksen jälkeen. Käännyttämisen välittömästä täytäntöönpanosta säädettäisiin

ulkomaalaislain 62 §:ssä.

Dublinin yleissopimuksen perusteella toisille sopimusvaltioille voidaan tehdä turvapaikanhakijoista vastuun ottamista koskevia pyyntöjä (11 artikla) ja takaisinottoa koskevia pyyntöjä (13 artikla). Vastuun ottamista koskeva pyyntö on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa turvapaikkahakemuksen jättämisestä ja siihen on vastattava kolmen kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Takaisinotto-pyyntöön on vastattava kahdeksan päivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Dublinin yleissopimuksen määräajat estävät sen, että ehdotettu 33 c ja 33 d §:n mukainen nopeutettu alistusmenettelyä voitaisiin ottaa käyttöön tapauksissa, joissa sovelletaan Dublinin yleissopimusta.

Pohjoismaisen passintarkastussopimuksen soveltaminen tapahtuisi lähinnä hakijan tullessa Norjasta tai Islannista, jotka eivät ole liittyneet Dublinin yleissopimukseen. Sen sijaan Ruotsin ja Tanskan osalta Dublinin yleissopimuksen soveltaminen on ensisijainen vaihtoehto.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Dublinin yleissopimukseen liittyneeseen valtioon palautettavalle henkilölle annetaan yleissopimuksessa mainittu kulkulupa. Kulkuluvan hakijalle antaa poliisi. Säännös perustuu Dublinin yleissopimuksen määräykseen.

34 c §. *Uuden turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen ratkaiseminen.* Noudatetun käytännön mukaan ulkomaalaisen kielteisen päätöksen jälkeen tekemä uusi turvapaikkahakemus on estänyt aikaisemman lainvoimaisen maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon. Uudistettu turvapaikkahakemus on merkinnyt uuden turvapaikkakuulustelun tai lisäkuulustelun tekemistä. Käytännössä tämä on mahdollistanut maassa oleskelun tahallisen pitkittämisen, vaikka mitään todellisia perusteita maahan jäämiselle ei olisi-kaan ollut olemassa tai uusia perusteita ilmennyt.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, jonka 1 momentin nojalla uusintahakemus tai toisella perusteella tehty hakemus voidaan käsitellä nopeasti, jos hakemus ei sisällä olennaisesti uusia asian ratkaisun vaikuttavia perusteita maahan jäämisen puolesta. Säännös koskee ensinnäkin ulkomaalaista, joka saatuaan turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksensa kielteisen päätöksen tekee uuden hakemuksen oleskellessaan edelleen Suomessa. Uusi hakemus on

voitu tehdä joko ulkomaalaisviraston tai hallintotuomioistuimen päätöksen jälkeen. Toiseksi säännös koskee tilanteita, joissa hakija on jo poistunut maasta, mutta palaa lyhyen ajan kuluessa takaisin tekemään uuden turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen. Mainittu lyhyt aika voisi olla päivistä joihinkin kuukausiin. Säännöksen tarkoituksena on estää toistuvia turvapaikkahakemuksia tekemällä tapahtuva maassa oleskelu. Olennainen uusi peruste voisi olla lähinnä turvapaikanhakijan lähtömaan tilanteesta tapahtunut asiaan vaikuttava muutos, jota hakija ei ole voinut aiemmin esittää tai josta ulkomaalaisvirasto ei ole viran puolesta ollut tietoinen.

Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin, että uuden hakemuksen tekeminen ei myöskään lykkäisi aiemman lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa. Näin ollen ei myöskään tarvitsisi tehdä uutta käännättämispäätöstä, jos on jo olemassa lainvoimainen päätös. Jos ulkomaalaisvirasto tekee asiassa uuden käännättämispäätöksen, siitä voisi hakea muutosta valittamalla 57 §:n nojalla, kuten turvapaikkapäätöksestäkin, mutta päätöksen voisi panna täytäntöön välittömästi ulkomaalaisviraston päätöksen jälkeen. Käännättämisen välittömästä täytäntöönpanosta säädettäisiin 62 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että 32 b:ssä tarkoitettua turvapaikkakuulustelua ei suoriteta, jos turvapaikkahakemuksesta ei ilmene uusia asiaan vaikuttavia perusteita. Hakijaa tulee kuulla uusista perusteista, mutta täysimittainen turvapaikkakuulustelu ei uuden turvapaikkahakemuksen kyseessä ollessa ole tarpeen. Turvapaikkakuulustelu on hakijan osalta tehty aiemmin, joten kysymys on pohjimmiltaan hakemuksen täydentämisestä, kun väitetään ilmenneen uusia perusteita.

57 §. *Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen.* Voimassa olevan pykälän 2 momentissa säädetään muutoksenhausta ulkomaalaisviraston päätökseen turvapaikka-asiassa. Lain 34 a §:ssä säädettyssä tapauksessa ulkomaalaisviraston päätöksestä ei saa valittaa, sillä se alistetaan Helsingin hallinto-oikeudelle. Pykälään on lisättävä viittaus myös ehdotettuun 33 c §:ään, jossa niin ikään käytetään alistusta muutoksenhaun sijasta.

62 §. *Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus.* Hallinto- ja hallintolainkäyttöpäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta on yleissäännös hallintolainkäyttölain 31 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan päätöstä, johon

saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tästä pääsäännöstä on erityislainsäädännössä lukuisia poikkeuksia. Siirtävällä vaikutuksella on keskeinen merkitys oikeusturvan kannalta, joten pääsäännöstä tehtävien poikkeusten tarpeellisuus tulisi harkita ja perustella kussakin tapauksessa erikseen.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 62 §:n mukaan käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. Poikkeuksena tähän ovat turvapaikanhakijat, joita koskevaa käännättämispäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Turvapaikanhakija saa oleskella maassa koko valitusmenettelyn ajan. Muutoksenhakuluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta käännättämis- ja maasta karkottamisasiassa niin ikään lykkää päätöksen täytäntöönpanon.

Ehdotetussa 62 §:n 1 momentissa säilytetäisiin säännös siitä, että 37 §:n nojalla tehty käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. Tätä säännöstä sovelletaan kokonaisuudessaan passintarkastusviranomaisen tai poliisin tekemiin käännättämispäätöksiin sekä ulkomaalaisviraston päätöksiin siltä osin kuin kysymyksessä ei ole turvapaikanhakijan käännättäminen. Poikkeuksena pääsääntöön olisi ulkomaalaisviraston päätös turvapaikanhakijan käännättämisestä tietyissä tapauksissa. Jos turvapaikkahakemus käsitellään niin sanotussa normaalimenettelyssä, käännättämispäätös voidaan panna täytäntöön vasta sen jälkeen, kun Helsingin hallinto-oikeus on ratkaissut valituksen. Jos turvapaikkahakemus käsitellään alistusmenettelyssä 33 d tai 34 a §:n nojalla, käännättäminen voidaan panna täytäntöön vasta sen jälkeen kun Helsingin hallinto-oikeus on vahvistanut ulkomaalaisviraston päätöksen. Turvapaikanhakijan käännättäminen välittömästi ulkomaalaisviraston päätöksen jälkeen sen sijaan on mahdollista, jos kysymys on 34 b §:n nojalla Dublinin yleissopimukseen liittyneestä valtiosta tulevan ulkomaalaisen käännättämisestä tai pohjoismaisen passintarkastussopimuksen perusteella tapahtuvasta palauttamisesta taikka 34 c §:ssä tarkoitettua uusintahakemuksesta.

Niissä tapauksissa, joissa käännättämisen täytäntöönpano sallitaan valituksesta huolimatta, ulkomaalainen voi aina hakea hallin-

to-oikeudelta käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä hallintolainkäyttölain nojalla. Hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaan valitusviranomaisen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Vallitsevan käytännön mukaan käännättämispäätökset täytäntöön paneva poliisi on yleensä odottanut kieltopäätöksen käsittelyyn tuomioistuimessa kuluvan ajan ennen kuin se on pannut päätöksen täytäntöön. Lain mukaan käännättämispäätöksen täytäntöönpano kuitenkin on mahdollista, vaikka ulkomaalainen on hakenut täytäntöönpanon kieltämistä.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentissa on säännös päätöksen täytäntöönpanosta, jos asiassa tarvitaan valituslupa. Valitusluvan hakeminen ei estä päätöksen täytäntöönpanoa. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa on hallintolainkäyttölain peruseriaatteesta poikkeava erityissäännös. Ulkomaalaislain 62 §:n 1 momentin perusteella valitusluvan hakeminen hallinto-oikeuden käännättämistä tai maasta karkottamista koskevaan päätökseen lykkää päätöksen täytäntöönpanon. Ehdotetun 62 §:n 3 momentin säännöksellä täytäntöönpanon lykkäävä vaikutus valituslupa-asioissa poistetaan turvapaikanhakijoiden käännättämispäätösten osalta. Näin käännättämisasioidenkin ryhdyttäisiin noudattamaan hallintolainkäytössä vallitsevaa pääperiaatetta. Turvapaikanhakijoiden osalta tämä koskee niin sanotussa normaalimenettelyssä käsiteltäviä hakemuksia, joista on valitettu Helsingin hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeus on pitänyt voimassa päätöksen käännättää hakija maasta.

Koska ulkomaalainen on jo saanut yhden tuomioistuinpäätöksen asiassa, perustuslain 21 §:n säännös ei olisi esteenä päätöksen täytäntöönpanolle. Lisäksi on otettava huomioon, että korkeimman hallinto-oikeuden rooli valitusviranomaisena on lähinnä ennakkopäätösluonteinen. Valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy. Vuosien 1998 ja 1999 aikana korkein hallinto-oikeus on myöntänyt valitusluvan yhdessä tapauksessa. Valituslupahakemuksia on tuona aikana ratkaistu 47.

Käytettävissä olevien tietojen mukaan vali-

tuslupa-asioissa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyyn on kulunut aikaa keskimäärin kuusi kuukautta. Jos Helsingin hallinto-oikeuden päätös on välittömästi täytäntöönpanokelpoinen eikä korkein hallinto-oikeus kiellä täytäntöönpanoa, ulkomaalaisen Suomessa viettämä aika lyhenee näin ollen keskimäärin kuudella kuukaudella siinä tapauksessa, että lopputuloksena on kielteinen ratkaisu.

Ehdotuksen mukaan ulkomaalaisviraston maasta karkottamista koskevissa päätöksissä valitusluvan hakeminen edelleen lykkäisi päätöksen täytäntöönpanon. Tämä on perusteltua sen vuoksi, että maasta karkottaminen koskee maassa laillisesti oleskeluvalla oleskelleita ulkomaalaisia. Kun maassa oleskelu on saattanut olla pitkäaikaista, on perusteltua, että maasta poistamiseen ei ryhdytä ennen koko menettelyn läpikäymistä. Tätä koskeva säännös on 2 momentin viimeisessä lauseessa, jossa edellytetään, että ulkomaalaisviraston maasta karkottamista koskeva päätös on lainvoimainen ennen sen täytäntöönpanoa.

Pykälän 4 momentti sisältäisi voimassa olevan pykälän 2 momentin säännöksen maasta karkottamista koskevan ulkomaalaisviraston päätöksen täytäntöönpanosta ulkomaalaisen suostumuksella ennen päätöksen lainvoimaisuutta. Säännökseen lisättäisiin käännättämistä koskien vastaava mahdollisuus ennen lainvoimaisuutta tapahtuvaan täytäntöönpanoon. Perusteluna muutokselle on se, että on esiintynyt tapauksia, joissa ulkomaalainen on halunnut peruuttaa turvapaikkahakemuksensa ja poistua maasta turvapaikka- ja käännättämispäätöksen jälkeen päätöksen ollessa esimerkiksi vahvistettavana hallinto-oikeudessa. Kun käännättämispäätöstä ei tietyissä tapauksissa voida panna täytäntöön ennen sen lainvoimaiseksi tuloa eikä hakijalla ole varoja palata kotimaahansa omalla kustannuksellaan, valtiolle aiheutuu lisäkustannuksia henkilön odottaessa vastaanottokeskuksessa käännättämispäätöksen lainvoimaisuutta.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa antaa valtioneuvoston asetuksella.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Lakia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen tehtyihin turvapaikkahakemuksiin. Lakia sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin turvapaikkahakemuksiin, jos 32 §:ssä tarkoitettu turvapaikkatutkinta ei ole vielä valmistunut. Voimaantulosäännöksen 2 momentin tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi noudattaa ennen lain voimaantuloa tehtyihin turvapaikkahakemuksiin uusien säännösten tarjoamia keinoja käsittelyn jouduttamiseksi. Tällaisia hakemuksia olisivat ne, joissa turvapaikkakuulustelupöytäkirja ei ole vielä valmistunut, eikä sitä ole kirjattu ulkomaalaisvirastossa. Näissä tilanteissa voitaisiin päätöksentekovaiheessa noudattaa 33 c ja 33 d §:ssä säädettyjä määräaikoja. Tuomioistuimessa lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat ratkaistaan ja pannaan täytäntöön aikaisemmin voimassa olleiden säännösten mukaan.

4. Säättämisyjärjestys

4.1. Yleistä

Perusoikeusuudistuksessa luovuttiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ilmentämän ajatustavan mukaisesti perusoikeuksien kytkemisestä Suomen kansalaisuuteen eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Poikkeuksia ovat vaalioikeudet ja lupa oleskella maassa. Muita perusoikeuksia ei enää rajata kansalaisuuden perusteella.

Perusoikeuksien kannalta olennaiset säännökset ehdotettuja lainmuutoksia tarkasteltaessa ovat perustuslain 9 §:n 4 momentti (entinen hallitusmuodon 7 §:n 4 momentti) ja 21 § (entinen hallitusmuodon 16 §).

Täysivaltaisen valtion omaan harkintavaltaan kuuluu, ketkä ulkomaalaiset se päästää alueelleen. Säännös ulkomaalaisen oikeudesta liikkua Suomen rajojen yli on perustuslain 9 §:n 4 momentissa, joka kuuluu seuraavasti: "Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu". Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskevan

hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan edellä mainitun säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Siksi ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella täällä on säädettävä lailla. Lain sisällön tulee vastata Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Edellä mainitut seikat ilmenevät myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 23/1998 vp.

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä korostetaan, että asiaa koskevan lainsäädännön on vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Lisäksi ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla maahan tai jatkaa oleskeluaan täällä. Hallituksen esityksen mukaan lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltö ulkomaalaiskohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyiden sääntelemisestä siten, että oikeusturva taataan.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin säännös on soveltamisalaltaan laajempi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen määräykset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tai kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen määräykset. Edellä mainitun perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa todetaan, että hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin (sittemmin perustuslain 21 §:n 1 momentti) oikeuden ulottuvuus on "yksilön mahdollisuus saada kannaltaan tärkeä asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi".

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi ulkomaalaislain säännöksiä, jotka sisällöltään vastaavat perustuslain 9 §:n 4 momentin tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan palautuskieltoja. Palautuskieltoja on noudatettava samalla tavoin kuin ennenkin.

4.2. Perustuslain 21 §:n tulkinta, kun ulkomaalaisviraston päätös pannaan täytäntöön muutoksenhausta huolimatta

Perustuslain 21 §:n 1 momentin tulkintaan koskien muutoksenhaun tehokkuutta liittyy ehdotus Dublinin yleissopimukseen liittyneen valtion alueelta tulevan hakijan käännättämisestä ulkomaalaisviraston päätöksen jälkeen. Vastaavasti ulkomaalaisviraston päätös on välittömästi täytäntöön pantavissa, jos hakija palautetaan pohjoismaisen passintarkastussopimuksen nojalla toiseen pohjoismaahan. Näissä tapauksissa palautuskieltojen noudattamista maasta poistamispäätöksissä ennen päätösten täytäntöönpanoa ei säännönmukaisesti valvoisi mikään muutoksenhakuelin, vaan muutoksenhaku olisi lähtökohdaisesti jälkikäteistä, vaikka hakijalla olisikin mahdollisuus hakea tuomioistuimelta päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä

Toisaalta yleiseksi lähtökohdaksi ei voita ne asettaa sitäkään, että ulkomaalaisen käännättäminen kaikissa tapauksissa olisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten olennainen heikennys. Vastapainoksi on otettava huomioon, että päätöksen välitön täytäntöönpano olisi mahdollinen soveltamistilanteessa, jossa toisen valtion katsotaan olevan hakijan kannalta oikeusturvavaatimukset täyttävä. Muutoksenhakijaa ei näin ollen käännytettäisi maahan, joka toimisi palauttamiskieltoa vastaan tai jossa hakijaa uhkaisi ulkomaalaislain 30 tai 31 §:ssä tarkoitettu kohtelu tai vaara.

Turvapaikka-asioissa oikeusturvajärjestelyjen kokonaisuus muodostuu seuraavista lainsäädäntöön perustuvista osista:

- 1) viranomaisen selvittämisvelvollisuus,
- 2) hakijan perusteellinen henkilökohtainen kuuleminen,
- 3) tulkin ja avustajan käyttömahdollisuudet asian selvittämisvaiheessa,
- 4) turvapaikkahakemuksen yksilöllinen tutkinta,
- 5) turvapaikan epäämisen ja käännättämisen laintasoiset perusteet sisältäen muun ohella kiellon palauttaa henkilöä maahan, jossa hän on vaarassa joutua ulkomaalaislain 30 tai 31 §:n mukaisen kohtelun kohteeksi tai jossa hän ei voi saada mainituissa lainkohdissa tarkoitettua suojelua tai jota ei voida pitää hänen kannaltaan turvallisena,
- 6) hallintolainkäyttölain mukaiset velvoitteet antaa muutoksenhakuohjaus hakijalle hänen

saadessaan henkilökohtaisesti tiedokseen kielteisen päätöksen,

7) mahdollisuus hakea hallintolainkäyttölain mukaisesti päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä ja

8) mahdollisuus hakea maksutonta oikeudenkäyntiä, johon sisältyy mahdollisuus asiamiehen käyttämiseen.

Käännättämispäätösten välitön täytäntöönpano tietyissä tilanteissa on nähtävä osana laajempaa oikeusturvakonaisuutta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu nimenomaan oikeusturvajärjestelyjen kokonaisuutta. Ehdotetussa menettelyssä hakijalla on aina mahdollisuus hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta. Ehdotetut muutoksenhakurajoitukset liittyvät lähinnä muutoksenhakijan mahdollisuuden toteuttaa muutoksenhaku Suomessa oleskellen. Hylkäävän päätöksen jälkeinen maasta poistaminen merkitsee, että hakija joutunee tekemään muutoksenhakukirjelmänsä ulkomailta käsin, jos käännättäminen pannaan pikaisesti täytäntöön. Hakijalla voidaan lähtökohdaisesti olettaa olevan myös heikommat käytännön mahdollisuudet saada oikeudellista apua, johon hän Suomen lainsäädännön mukaisesti sinänsä olisi oikeutettu (maksuton oikeudenkäynti). Päätöksen tiedoksiannon yhteydessä hakijalle annetaan valitusosoitus, josta ilmenee, mihin osoitteeseen valitus tulee toimittaa ja määräaika sen toimittamiselle. Valituksella ei ole erityisiä oikeudellisia muotovaatimuksia. Valittaja voi tehdä sen myös omalla kielellään. Olennaista on, että posti kulkee kyseisestä valtiosta Suomeen.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on korostettu sellaisten lainsäädäntöratkaisujen poikkeuksellisuutta, joissa muutoksenhaku tai muu mahdollisuus saattaa asia joltain osin tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi kielletään kokonaisuudessaan hallintoviranomaisen päätöksestä. Varsinaisen muutoksenhaun rajoittamisessa merkitystä on ollut muun ohella päätöksenteon harkinnanvaraisuudella sekä sillä, minkä perusoikeuden tai perusoikeuksien toteuttamiseen muutoksenhakurajoitus kohdistuu. Perustuslain 21 §:n mukainen tulkintakäytäntö perustuu perustuslakivaliokunnan kannanottoihin sellaisten muutoksenhakurajoitusten sallittavuudesta, joissa sääntelyllä on pyritty kieltämään muutoksenhaku hallintopäätökseen kokonaisuudessaan.

Ulkomaalaisasioiden osalta merkityksellisin lausunto on PeVL 23/1998, jossa perus-

tuslakivaliokunta piti hallitusmuodon 16 §:n säännösten mukaisina sekä viisumipäätösten että oleskeluluvan peruuttamispäätösten jättämistä muutoksenhaun ulkopuolelle. Viisumipäätösten osalta perusteluissa korostettiin päätöksenteon perustumista valtiosuvereenisuuteen eli harkintavallan laajuutta yksittäistapauksissa.

Mitä tulee ulkomaalaisen maasta poistamiseen, voimassa oleva laki toisissa tapauksissa sallii ja toisissa ei salli maasta poistamisen täytäntöönpanon, vaikka päätökseen on mahdollista hakea muutosta tai siihen on haettu muutosta. Ulkomaalaislaissa rajaus on tehty sen perusteella, onko henkilö hakenut turvapaikkaa vai ei. Hallitusmuodon 16 § ei muiden kuin turvapaikanhakijoiden kohdalla ole merkinnyt estettä käännytyksen välittömälle täytäntöönpanolle ulkomaalaisviraston päätöksen jälkeen. On katsottu olevan riittävä, että maahan muulla kuin turvapaikkaperusteella pyrkinyt ulkomaalainen on voinut toteuttaa muutoksenhaun ulkomailta käsin tai ainakin odottaa muutoksenhaun ratkaisua ulkomailta. Tämän kannan eduskunta ja perustuslakivaliokunta ovat hyväksyneet vuonna 1999 hyväksyessään ulkomaalaislain muutoksen, joka on tullut voimaan 1 päivänä toukokuuta 1999.

Tässä esityksessä olennainen kysymys on siinä, miten muutoksenhaun tehokkuuden näkökulmasta erotellaan ne ihmisryhmät, joiden sallitaan odottaa Suomessa muutoksenhaku tuomioistuimen vastausta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin tulkintaa sivuavat myös ehdotus Helsingin hallinto-oikeuden käännyttämispäätösten ja 34 c §:n mukaisten uusintahakemusten välittömästä täytäntöönpanokelpoisuudesta.

Helsingin hallinto-oikeuden turvapaikka-asiassa antaman päätöksen täytäntöönpanon salliminen, vaikka päätöksestä on haettu valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, voidaan katsoa soveltuvan perusoikeusjärjestelmään siitä syystä, että pohjana on joka tapauksessa yksi tuomioistuimen ratkaisu. Hakijan oikeusturvan voidaan katsoa perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta täytyneen.

Ehdotus uudistetusta hakemuksesta ja sen hylkäämisestä ja tässä yhteydessä tehdyn käännyttämispäätöksen välittömästä täytäntöönpanosta ei myöskään ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Turvapaikkahakemus tulee hakijan osalta joka tapauksessa kertaalleen tutkituksi laillisessa menettelyssä,

jossa ensimmäiseen asteen lisäksi tuomioistuimien tutkii asian. Jos uusintahakemuksessa esitetään uusia asiaan vaikuttavia perusteita, asia tutkitaan perusteellisemmin. Jos uusia asiaan vaikuttavia perusteita ei ole, hakijan asia on jo ennestään tutkittu perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla.

4.3. Kuulemisen rajaaminen alistusmenettelyssä suhteessa perustuslain 21 §:n 2 momenttiin

Perustuslain 21 §:n 2 momentin soveltamisen kannalta huomionarvoisia ovat alistusmenettelyssä tapahtuvat muutokset hakijan kuulemisessa. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Säännökseen sisältyy vaatimus lainkäytön ja hallinnon oikeussuojatakeiden turvaamisesta eduskunnan hyväksymällä lailla. Säännöksessä luetaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet mukaan lukien oikeus tulla kuulluksi.

Ulkomaalaislain 34 a §:n mukaisessa alistusmenettelyssä asianosaisen kuulemista ehdotetaan rajattavaksi siten, että tuomioistuimien kuulisi hakijaa vain, jos asiassa on turvapaikkakuulustelun jälkeen ilmennyt asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä, josta hakijalla ei ole ollut tilaisuutta lausua. Turvapaikanhakijan kuuleminen ei olisi säännönmukaisesti tarpeen, sillä turvapaikanhakijaa kuullaan perusteellisesti turvapaikkakuulustelun yhteydessä. Tätä kuulemisvelvollisuutta korostetaan 32 b §:n 3 momentin säännöksellä. Kun turvapaikka- ja oleskelulupa-asia ratkaistaan nopeasti turvapaikkakuulustelun jälkeen, asiassa ei lähtökohtaisesti voi olettaa ilmenevän uusia selvityksiä. Asian ratkaisuun vaikuttavien uusien selvitysten ilmetessä Helsingin hallinto-oikeudella on mahdollisuus kuulla hakijaa.

Turvallisista turvapaikka- tai alkuperämaista tulevien hakijoiden käsittelyssä noudatettavasta nopeutetusta alistusmenettelystä ehdotetaan säädettäväksi 33 c ja 33 d §:ssä. Ennen ulkomaalaisviraston suorittamaa päätösharkintaa hakijaa kuullaan, kuten voimassa olevan lainkin perusteella, turvapaikkatutkinnan yhteydessä perusteellisesti. Sen sijaan Helsingin hallinto-oikeuden ei ehdotuksen mukaisesti edellytetä kuulevan hakijaa. Tä-

mä ei ole käytännössä mahdollista hallinto-oikeudelle asian ratkaisemiseksi säädetyn lyhyen määräajan vuoksi. Hakija voi turvapaikkakuulustelun jälkeen toimittaa omaaloitteisesti niin ulkomaalaisvirastolle kuin hallinto-oikeudellekin uutta selvitystä, jos sellaista on ilmennyt siinä lyhyessä ajassa, joka turvapaikkakuulustelun suorittamisesta on kulunut.

Jos hallinto-oikeus ei katso mahdolliseksi asetetussa määräajassa vahvistaa ulkomaalaisviraston päätöstä sen osalta, onko tietty

maa tietylle hakijalle turvallinen, se voi palauttaa asian ulkomaalaisvirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Edellä mainitun perusteella hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa käsittelyjärjestyksessä. Koska esityksessä kuitenkin ehdotetaan perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä, hallitus esittää, että säätämistäjärjestyskysymyksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/1991) 33 a, 34 ja 34 a §, 57 §:n 2 momentti ja 62 §, sellaisina kuin ne ovat, 33 a § ja 57 §:n 2 momentti laissa 537/1999, 34 § laissa 1269/1997 ja mainitussa laissa 537/1999, 34 a § mainitussa laissa 1269/1997 sekä 62 § laissa 154/1995 ja mainitussa laissa 537/1999, sekä lisätään lakiin uusi 32 b, 33 b-33 d sekä 34 b ja 34 c § seuraavasti:

32 b §

Turvapaikkatutkinta

Turvapaikkaa tai suojelun tarpeen perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos.

Ulkomaalaisvirasto tai poliisi suorittaa turvapaikkakuulustelun. Turvapaikkakuulustelussa selvitetään perusteet, jotka hakija esittää häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuvasta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista.

Turvapaikkakuulustelussa turvapaikanhakijalta on erityisesti tiedusteltava, miten hän suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen turvapaikka- tai alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Lisäksi on selvitettävä, onko hakijalla muita perusteita maahan jäämiselle.

33 a §

Turvallinen turvapaikkamaa

Turvalliseksi turvapaikkamaaksi turvapaikanhakijalle voidaan katsoa valtio, joka ilman maantieteellistä varaumaa on liittynyt pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 8/1976) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen (SopS 60/1989) ja noudattaa niitä.

33 b §

Turvallinen alkuperämaa

Turvalliseksi alkuperämaaksi turvapaikanhakijalle voidaan katsoa valtio, jossa hänellä ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa.

Turvallisen alkuperämaan arvioinnissa otetaan erityisesti huomioon:

- 1) toimiiko valtiossa vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä;
- 2) onko valtiossa riippumaton oikeuslaitos ja vastaako oikeudenkäytön taso oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia; ja
- 3) onko valtio liittynyt keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja onko valtiossa tapahtunut vakavia ihmisoikeusloukkauksia.

33 c §

Turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely ulkomaalaisvirastossa

Ulkomaalaisvirasto voi hylätä turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen sekä päättää samalla käännyttämisestä, jos ulkomaalainen on saapunut:

- 1) 33 a §:ssä tarkoitetusta turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän olisi voinut saada 30 tai 31 §:ssä tarkoitettua suojelua ja jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa; tai
- 2) 33 b §:ssä tarkoitetusta turvallisesta al-

kuperämaasta, jossa hän ei ole vaarassa joutua 30 tai 31 §:ssä tarkoitetun kohtelun kohteeksi ja jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa

Turvapaikan ja oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin turvapaikanhakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hakijan esittämät selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista. Viranomaisen on selvitettävä hakijalta erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi tämä katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen.

Ulkomaalaisviraston on ratkaistava hakemus seitsemän päivän kuluessa siitä, kun turvapaikkakuulustelupöytäkirja on valmistunut ja kirjattu ulkomaalaisvirastossa. Ratkaistuaan asian ulkomaalaisviraston on viipymättä toimitettava päätös asiakirjoineen Helsingin hallinto-oikeudelle. Ulkomaalaisvirasto toimittaa hakijalle postitse ilmoituksen asian alistamisesta Helsingin hallinto-oikeudelle hänen ilmoittamaansa osoitteen. Ulkomaalaisviraston antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Ulkomaalaisvirasto antaa turvalliseen turvapaikkamaahan palautettavalle ulkomaalaiselle asiakirjan, josta ilmenee, että hänen turvapaikkahakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa. Asiakirjaa ei anneta, kun turvapaikkahakemus ratkaistaan 34 b §:n nojalla.

33 d §

Turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa

Ulkomaalaisviraston 33 c §:ssä tarkoitettu päätös alistetaan kokonaisuudessaan Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Päätöstä ei anneta hakijalle tiedoksi 66 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Hallinto-oikeus ratkaisee asian 32 b §:ssä tarkoitettussa turvapaikkatutkinnassa ja ulkomaalaisvirastossa asian käsitellyssä kertyneen aineiston ja selvityksen perusteella.

Helsingin hallinto-oikeuden on palautettava asia ulkomaalaisvirastoon uudelleen käsiteltäväksi, jos ei ole ilmeistä, että kyseessä oleva valtio on hakijalle turvallinen, tai jos alistettu päätös on muutoin lainvastainen. Muussa tapauksessa Helsingin hallinto-oikeuden on vahvistettava ulkomaalaisviraston päätös.

Helsingin hallinto-oikeuden on ratkaistava asia seitsemän päivän kuluessa siitä, kun alistettava ulkomaalaisviraston päätös asiakirjoineen on kirjattu saapuneeksi hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus voi ratkaista asian yhden tuomarin kokoonpanossa. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

34 §

Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus

Turvapaikkahakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, jos:

1) sen perusteeksi ei ole esitetty vakavia ihmisoikeusloukkauksia tai muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin tai vainon pelkoon rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi;

2) hakijan tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä; tai

3) turvapaikanhakija on saapunut turvallista turvapaikka- tai alkuperämaasta, jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa, ja ulkomaalaisvirasto ei painavasta syystä ole voinut ratkaista turvapaikkahakemusta 33 c §:ssä säädetyn ajan kuluessa.

34 a §

Ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

Kun ulkomaalaisvirasto hylkää 34 §:n nojalla turvapaikkahakemuksen ilmeisen perusteettomana ja siihen liittyvän oleskelulupahakemuksen, ulkomaalaisvirasto päättää samalla käännättämisestä. Ulkomaalaisviraston tällaisessa asiassa antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Ulkomaalaisviraston 1 momentissa tarkoitettu päätös alistetaan kokonaisuudessaan Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Ulkomaalaisviraston on viipymättä toimitettava päätös asiakirjoineen hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus ratkaisee asian 32 b §:ssä tarkoitettussa turvapaikkatutkinnassa ja ulkomaalaisvirastossa kertyneen aineiston ja selvityksen perusteella. Hallinto-oikeuden on kuitenkin kuultava hakijaa, jos asiaan on

turvapaikkakuulustelun jälkeen tullut sellaista asian ratkaisuun vaikuttavaa uutta selvitystä, josta hakijalla ei ole ollut tilaisuutta lausua.

Helsingin hallinto-oikeuden on palautettava asia ulkomaalaisvirastoon uudelleen käsiteltäväksi, jos turvapaikkahakemusta ei ole pidettävä ilmeisen perusteettomana tai jos hakija on esittänyt käännättämisen osalta uutta olennaista selvitystä taikka alistettu päätös on muutoin lainvastainen. Muussa tapauksessa Helsingin hallinto-oikeuden on vahvistettava ulkomaalaisviraston päätös.

Helsingin hallinto-oikeus voi ratkaista asian yhden tuomarin kokoonpanossa. Hallinto-oikeuden päätös asiassa on annettava viipymättä. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

34 b §

Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen sovellettaessa Dublinin yleissopimusta tai pohjoismaista passintarkastussopimusta

Ulkomaalaisvirasto voi hylätä turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen sekä päättää samalla käännättämisestä, jos ulkomaalainen:

1) voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on Dublinin yleissopimuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä; tai

2) voidaan palauttaa toiseen pohjoismaahan Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä passintarkastuksen poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla tehdyn sopimuksen nojalla.

Poliisi antaa Dublinin yleissopimusta soveltavaan valtioon palautettavalle ulkomaalaiselle yleissopimuksen mukaisen kulkuluvan.

34 c §

Uuden turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen ratkaiseminen

Ulkomaalaisvirasto voi hylätä turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen sekä päättää samalla käännättämisestä, jos ulkomaalainen, joka edelleen oleskelee Suomessa, tekee uuden hakemuksen sen jälkeen, kun hän on ulkomaalaisvirastolta tai hallinto-

tuomioistuimelta saanut kielteisen päätöksen aikaisempaan hakemukseensa, ja uusi hakemus ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Uusi hakemus voidaan samoin hylätä, jos ulkomaalainen maasta poistuttuaan lyhyen ajan kuluessa palaa Suomeen eikä uusi hakemus sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Uuden hakemuksen tekeminen ei myöskään lykkää aikaisemman käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Edellä 32 b §:ssä tarkoitettua turvapaikkakuulustelua ei suoriteta, jos turvapaikkahakemuksesta ei ilmene uusia asiaan vaikuttavia perusteita.

57 §

Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston turvapaikkaa tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevaan päätökseen tai näihin liittyvään ulkomaalaisviraston käännättämistä koskevaan päätökseen muussa kuin 33 c tai 34 a §:ssä säädettyssä tapauksessa taikka pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen, saa valittaa päätöksestä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Tämän lain 37 §:n nojalla tehty käännättämisestä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. Ulkomaalaisviraston päätöstä turvapaikanhakijan käännättämisestä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei tässä pykälässä jäljempänä toisin säädetä.

Ulkomaalaisviraston käännättämisestä koskeva päätös, joka on alistettu Helsingin hallinto-oikeudelle 33 d tai 34 a §:n nojalla, voidaan panna täytäntöön sen jälkeen kun hallinto-oikeus on vahvistanut ulkomaalaisvi-

raston päätöksen. Ulkomaalaisviraston kääntämistä koskeva päätös, joka on tehty 34 b tai 34 c §:n nojalla, on välittömästi täytäntöön pantavissa, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Ulkomaalaisviraston päätöstä maasta karkottamisesta ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Valitusluvan hakeminen hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee turvapaikanhakijan kääntämistä, ei lykkää päätöksen täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Kääntämistä ja maasta karkottamista koskeva ulkomaalaisviraston päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, jos ulkomaalainen kahden esteettömän todistajan läsnä ollessa il-

moittaa suostuvansa päätöksen täytäntöönpanoon ja allekirjoittaa päätökseen tehtävän sitä koskevan merkinnän.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 2000.

Lakia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen tehtyihin turvapaikkahakemuksiin.

Lakia sovelletaan myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin turvapaikkahakemuksiin, joiden osalta turvapaikkakuulustelupöytäkirja ei ole 33 c §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla valmistunut ja kirjattu ulkomaalaisvirastossa tämän lain voimaan tullessa.

Tuomioistuimissa lain voimaan tullessa viireillä olevat asiat ratkaistaan ja pannaan täytäntöön tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan.

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2000

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sisäasiainministeri *Kari Häkämies*

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/1991) 33 a, 34 ja 34 a §, 57 §:n 2 momentti ja 62 §, sellaisina kuin ne ovat, 33 a § ja 57 §:n 2 momentti laissa 537/1999, 34 § laissa 1269/1997 ja mainitussa laissa 537/1999, 34 a § mainitussa laissa 1269/1997 sekä 62 § laissa 154/1995 ja mainitussa laissa 537/1999, sekä lisätään lakiin uusi 32 b, 33 b-33 d sekä 34 b ja 34 c § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

32 b §

Turvapaikkatutkinta

Turvapaikkaa tai suojelun tarpeen perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos.

Ulkomaalaisvirasto tai poliisi suorittaa turvapaikkakuulustelun. Turvapaikkakuulustelussa selvitetään perusteet, jotka hakija esittää häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuvasta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista.

Turvapaikkakuulustelussa turvapaikanhakijalta on erityisesti tiedusteltava, miten hän suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen turvapaikka- tai alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Lisäksi on selvitetävä, onko hakijalla muita perusteita maahanjäämiselle.

33 a §

Turvallinen turvapaikkamaa

Turvallisia turvapaikkamaita ovat valtiot, jotka ilman maantieteellistä varaumaa ovat liittyneet pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968) ja

33 a §

Turvallinen turvapaikkamaa

Turvalliseksi turvapaikkamaaksi turvapaikanhakijalle voidaan katsoa valtio, joka ilman maantieteellistä varaumaa on liittynyt pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleisso-

Voimassa oleva laki

noudattavat sitä sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (SopS 8/1976) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaista yleissopimusta (SopS 60/1989).

Ehdotus

pimukseen (SopS 77/1968), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia *koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen* (SopS 8/1976) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen *vastaiseen yleissopimukseen* (SopS 60/1989) ja noudattaa niitä.

33 b §

Turvallinen alkuperämaa

Turvalliseksi alkuperämaaksi turvapaikanhakijalle voidaan katsoa valtio, jossa hänellä ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa.

Turvallisen alkuperämaan arvioinnissa otetaan erityisesti huomioon:

1) toimiiko valtiossa vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä;

2) onko valtiossa riippumaton oikeuslaitos ja vastaako oikeudenkäytön taso oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia; ja

3) onko valtio liittynyt keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja onko valtiossa tapahtunut vakavia ihmisoikeusloukkauksia.

33 c §

Turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely ulkomaalaisvirastossa

Ulkomaalaisvirasto voi hylätä turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen sekä päättää samalla käännättämisestä, jos ulkomaalainen on saapunut:

1) 33 a §:ssä tarkoitettusta turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän olisi voinut saada 30 tai 31 §:ssä tarkoitettua suojelua ja jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa; tai

2) 33 b §:ssä tarkoitettusta turvallisesta alkuperämaasta, jossa hän ei ole vaarassa joutua 30 tai 31 §:ssä tarkoitettun kohtelun kohteeksi ja jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa.

Turvapaikan ja oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin turvapaikanhakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon

Voimassa oleva laki

Ehdotus

hakijan esittämät selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista. Viranomaisen on selvittävä hakijalta erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi tämä katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen.

Ulkomaalaisviraston on ratkaistava hakemus seitsemän päivän kuluessa siitä, kun turvapaikkakuulustelupöytäkirja on valmistunut ja kirjattu ulkomaalaisvirastossa. Ratkaistuaan asian ulkomaalaisviraston on viipymättä toimitettava päätös asiakirjoineen Helsingin hallinto-oikeudelle. Ulkomaalaisvirasto toimittaa hakijalle postitse ilmoituksen asian alistamisesta Helsingin hallinto-oikeudelle hänen ilmoittamansa osoitteeseen. Ulkomaalaisviraston antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Ulkomaalaisvirasto antaa turvalliseen turvapaikkamäärän palautettavalle ulkomaalaiselle asiakirjan, josta ilmenee, että hänen turvapaikkahakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa. Asiakirjaa ei anneta, kun turvapaikkahakemus ratkaistaan 34 b §:n nojalla.

33 d §

Turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa

Ulkomaalaisviraston 33 c §:ssä tarkoitettu päätös alistetaan kokonaisuudessaan Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Päätöstä ei anneta hakijalle tiedoksi 66 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Hallinto-oikeus ratkaisee asian 32 b §:ssä tarkoitetussa turvapaikkatutkinna ja ulkomaalaisvirastossa asian käsittelyssä kertyneen aineiston ja selvityksen perusteella.

Helsingin hallinto-oikeuden on palautettava asia ulkomaalaisvirastoon uudelleen käsiteltäväksi, jos ei ole ilmeistä, että kyseessä oleva valtio on hakijalle turvallinen, tai jos alistettu päätös on muutoin lainvastainen. Muussa tapauksessa Helsingin hallinto-oikeuden on vahvistettava ulkomaalaisviraston päätös.

Helsingin hallinto-oikeuden on ratkaistava asia seitsemän päivän kuluessa siitä, kun

Voimassa oleva laki

Ehdotus

alistettava ulkomaalaisviraston päätös asiakirjoineen on kirjattu saapuneeksi hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus voi ratkaista asian yhden tuomarin kokoonpanossa. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

34 §

Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus

Ilmeisen perusteettomana pidetään turvapaikkahakemusta;

1) jonka perusteeksi ei ole esitetty vakavia ihmisoikeusloukkauksia tai muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin tai vainon pelkoon rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi;

2) jonka tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä;

3) jos turvapaikanhakija on saapunut turvallisesta maasta, jossa hän olisi voinut saada 30 tai 31 §:ssä tarkoitettua suojelua ja jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa; tai

4) jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on Dublinin yleissopimuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

34 a §

Ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

Kun ulkomaalaisvirasto hylkää 34 §:n nojalla turvapaikkahakemuksen ilmeisen perusteettomana ja siihen liittyvän oleskelulupahakemuksen, ulkomaalaisvirasto päättää samalla käännyttämisestä. Ulkomaalaisviraston tällaisessa asiassa antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Ulkomaalaisviraston 1 momentissa tarkoitettu päätös alistetaan kokonaisuudessaan Uudenmaan läänioikeuden ratkaistavaksi.

34 §

Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus

Turvapaikkahakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, jos:

1) sen perusteeksi ei ole esitetty vakavia ihmisoikeusloukkauksia tai muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin tai vainon pelkoon rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi;

2) hakijan tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä; tai

3) turvapaikanhakija on saapunut turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta, jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa, ja ulkomaalaisvirasto ei painavasta syystä ole voinut ratkaista turvapaikkahakemusta 33 c §:ssä säädetyn ajan kuluessa.

34 a §

Ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

Kun ulkomaalaisvirasto hylkää 34 §:n nojalla turvapaikkahakemuksen ilmeisen perusteettomana ja siihen liittyvän oleskelulupahakemuksen, ulkomaalaisvirasto päättää samalla käännyttämisestä. Ulkomaalaisviraston tällaisessa asiassa antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Ulkomaalaisviraston 1 momentissa tarkoitettu päätös alistetaan kokonaisuudessaan Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Voimassa oleva laki

Ulkomaalaisviraston on varattava hakijalle tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin päätös alistetaan lääninoikeudelle. Jos turvapaikanhakijaa ei tavoiteta, tiedoksiannon ja tilaisuuden tulla kuulluksi katsotaan tapahtuneen kahden vuorokauden kuluessa siitä, kun ulkomaalaisviraston päätös on todisteellisesti toimitettu turvapaikanhakijan ilmoittamaan osoitteeseen.

Lääninoikeuden on palautettava asia ulkomaalaisvirastoon uudelleen käsiteltäväksi, mikäli turvapaikkahakemusta ei ole pidettävä ilmeisen perusteettomana tai jos hakija on esittänyt käännättämisen osalta uutta olennaista selvitystä taikka alistettu päätös on muutoin lainvastainen. Muussa tapauksessa lääninoikeuden on vahvistettava ulkomaalaisviraston päätös.

Lääninoikeus voi ratkaista asian yhden tuomarin kokoonpanossa. Lääninoikeuden päätös asiassa on annettava viipymättä. Lääninoikeuden päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

Ulkomaalaisvirasto antaa turvalliseen maahan palautettavalle henkilölle asiakirjan, josta ilmenee, että hänen turvapaikkahakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa.

Ehdotus

Ulkomaalaisviraston on viipymättä toimitettava päätös asiakirjoineen hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus ratkaisee asian 32 b §:ssä tarkoitettussa turvapaikkatutkinnassa ja ulkomaalaisvirastossa asian käsittelyssä kertyneen aineiston ja selvityksen perusteella. Hallinto-oikeuden on kuitenkin kuultava hakijaa, jos asiaan on turvapaikkakuulustelun jälkeen tullut sellaista asian ratkaisuun vaikuttavaa uutta selvitystä, josta hakijalla ei ole ollut tilaisuutta lausua.

Helsingin hallinto-oikeuden on palautettava asia ulkomaalaisvirastoon uudelleen käsiteltäväksi, jos turvapaikkahakemusta ei ole pidettävä ilmeisen perusteettomana tai jos hakija on esittänyt käännättämisen osalta uutta olennaista selvitystä taikka alistettu päätös on muutoin lainvastainen. Muussa tapauksessa Helsingin hallinto-oikeuden on vahvistettava ulkomaalaisviraston päätös.

Helsingin hallinto-oikeus voi ratkaista asian yhden tuomarin kokoonpanossa. Hallinto-oikeuden päätös asiassa on annettava viipymättä. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

(ks. 33 c § 4 mom.)

34 b §

Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen sovellettaessa Dublinin yleissopimusta tai pohjoismaista passintarkastussopimusta

Ulkomaalaisvirasto voi hylätä turvapaikkaja oleskelulupahakemuksen sekä päättää samalla käännättämisestä, jos ulkomaalainen:

1) voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on Dublinin yleissopimuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä; tai

2) voidaan palauttaa toiseen pohjoismaahan Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä passintarkastuksen poistamisesta pohjoismaiden välisillä rajoilla tehdyn sopimuksen nojalla.

Poliisi antaa Dublinin yleissopimusta soveltavaan valtioon palautettavalle ulkomaalaiselle yleissopimuksen mukaisen kulkuluvan.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

34 c §

*Uuden turvapaikka- tai
oleskelulupahakemuksen ratkaiseminen*

Ulkomaalaisvirasto voi hylätä turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen sekä päättää samalla käännyttämisestä, jos ulkomaalainen, joka edelleen oleskelee Suomessa, tekee uuden hakemuksen sen jälkeen, kun hän on ulkomaalaisvirastolta tai hallintotuomioistuimelta saanut kielteisen päätöksen aikaisempaan hakemukseensa, ja uusi hakemus ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Uusi hakemus voidaan samoin hylätä, jos ulkomaalainen maasta poistuttuaan lyhyen ajan kuluessa palaa Suomeen eikä uusi hakemus sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Uuden hakemuksen tekeminen ei myöskään lykkää aikaisemman käännyttämis päätöksen täytäntöönpanoa.

Edellä 32 b §:ssä tarkoitettua turvapaikka-kuulustelua ei suoriteta, jos turvapaikkahakemuksesta ei ilmene uusia asiaan vaikuttavia perusteita.

57 §

Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston turvapaikkaa, suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen taikka ulkomaalaisviraston päätökseen turvapaikanhakijan käännyttämisestä muussa kuin 34 a §:ssä säädettyssä tapauksessa, saa valittaa päätöksestä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, Uudenmaan lääninoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston turvapaikkaa tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevaan päätökseen tai näihin liittyvään ulkomaalaisviraston käännyttämisestä koskevaan päätökseen muussa kuin 33 c tai 34 a §:ssä säädettyssä tapauksessa taikka pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen, saa valittaa päätöksestä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Tämän lain 37 §:n nojalla tehty käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. Ulkomaalaisviraston päätöstä turvapaikanhakijan käännättämisestä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Valitus turvapaikanhakijan käännättämistä koskevaan lääninoikeuden päätökseen ja maasta karkottamista koskevaan lääninoikeuden päätökseen lykkää päätöksen täytäntöönpanon, kunnes asia on ratkaistu.

Maasta karkottamista koskeva ulkomaalaisviraston päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, jos ulkomaalainen kahden esteettömän todistajan läsnä ollessa ilmoittaa suostuvansa päätöksen täytäntöönpanoon ja allekirjoittaa päätökseen tehtävän sitä koskevan merkinnän.

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Tämän lain 37 §:n nojalla tehty käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. Ulkomaalaisviraston päätöstä turvapaikanhakijan käännättämisestä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei tässä pykälässä jäljempänä toisin säädetä.

Ulkomaalaisviraston käännättämisestä koskeva päätös, joka on alistettu Helsingin hallinto-oikeudelle 33 d tai 34 a §:n nojalla, voidaan panna täytäntöön sen jälkeen kun hallinto-oikeus on vahvistanut ulkomaalaisviraston päätöksen. Ulkomaalaisviraston käännättämistä koskeva päätös, joka on tehty 34 b tai 34 c §:n nojalla, on välittömästi täytäntöön pantavissa, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Ulkomaalaisviraston päätöstä maasta karkottamisesta ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Valitusluvan hakeminen hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee turvapaikanhakijan käännättämistä, ei lykkää päätöksen täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Käännättämistä ja maasta karkottamista koskeva ulkomaalaisviraston päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, jos ulkomaalainen kahden esteettömän todistajan läsnä ollessa ilmoittaa suostuvansa päätöksen täytäntöönpanoon ja allekirjoittaa päätökseen tehtävän sitä koskevan merkinnän.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2000.

Lakia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen tehtyihin turvapaikkahakemuksiin.

Lakia sovelletaan myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin turvapaikkahakemuksiin, joiden osalta turvapaikkakuulustelupöytäkirja ei ole 33 c §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla valmistunut ja kirjattu ulkomaalaisvirastossa tämän lain voimaan tullessa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tuomioistuimessa lain voimaan tullessa viireillä olevat asiat ratkaistaan ja pannaan täytäntöön tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan.
