

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksellä pantaisiin täytäntöön neuvoston direktiivi pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista. Direktiivin tavoitteena on ottaa käyttöön vähimmäisvaatimukset, joita sovelletaan yhteisössä pakolaisaseman myöntämisestä ja poistamista koskevista menettelyissä.

Voimassa olevat ulkomaalaislain, hallintolain ja eräiden muiden lakien säännökset vastaavat pääosin direktiiviä. Kuitenkin eräistä nykyisin soveltamiskäytännön varassa ole-

vista seikoista ehdotetaan säädettäväksi laissa. Lakiin esitetään lisättäväksi säännökset tietojen antamisesta kansainvälistä suojelua hakevalle, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamisesta ja raukeamisesta, turvapaikkapuhuttelusta, tiedon hankkimisesta yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa ja kansainvälistä suojelua koskevan asian raukeamisesta hallintotuomioistuimessa. Lisäksi lakia ehdotetaan eräiltä osin täsmennettävän.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Turvapaikkamenettelyä koskeva lainsäädäntö.....	3
Turvapaikkatilastoja.....	4
Turvapaikkamenettely Suomessa.....	5
2.2 Kansainvälinen kehitys ja EU:n lainsäädäntö.....	7
Turvapaikkamenettelydirektiivin yleiskuvaus.....	7
Turvapaikkamenettelydirektiivin rakenne.....	7
Turvapaikkamenettelydirektiivin täytäntöönpano muissa EU:n jäsenvaltioissa.....	8
Turvapaikkamenettelydirektiiviin kohdistettu kritiikki.....	9
2.3 Nykytilan arviointi.....	10
Yleisarvio.....	10
I luku Yleiset säännökset.....	10
II luku Peruseriaatteet ja takeet.....	16
III luku Ensimmäiseen päätökseen liittyvät menettelyt.....	34
IV luku Menettelyt pakolaisaseman poistamiseksi.....	44
V luku Muutoksenhakumenettelyt.....	46
VI luku Yleiset säännökset ja loppusäännökset.....	48
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	49
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	49
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	49
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	50
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	50
5 ASIAN VALMISTELU.....	50
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	52
1 Lakiehdotuksen perustelut.....	52
2 Voimaantulo.....	60
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	60
LAKIEHDOTUS.....	61
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	61
LIITE.....	64
RINNAKKAISTEKSTI.....	64
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	64

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Euroopan unionin (EU) neuvosto hyväksyi 1 päivänä joulukuuta 2005 direktiivin pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (2005/85/EY), jäljempänä *turvapaikkamenettelydirektiivi*. Direktiivin tavoitteena on ottaa käyttöön vähimmäisvaatimukset, joita sovelletaan yhteisössä pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevissa menettelyissä. Direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräaika oli 1 päivä joulukuuta 2007.

Voimassa oleva ulkomaalaislaki (301/2004) sisältää säännökset pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevista menettelyistä. Toukokuun 1 päivänä 2004 voimaan tullutta ulkomaalaislakia valmisteltiin kansallisesti samaan aikaan kuin turvapaikkamenettelydirektiiviä EU:ssa. Lain valmistelussa pyrittiin ottamaan huomioon direktiiviehdotus ja sen käsittelyn yhteydessä esiin nousseet keskeiset kysymykset. Kun hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp) annettiin eduskunnalle, neuvottelut direktiiviehdotuksesta olivat vielä kesken. Direktiivin lopullisen sanamuodon tultua hyväksytyksi on havaittu, että direktiivin kansallinen täytäntöönpano edellyttää joitakin muutoksia ja täsmennyksiä voimassa olevaan ulkomaalaislakiin.

Turvapaikkamenettelydirektiivin hyväksymisen myötä otettiin askel kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, josta päätettiin Tampereen Eurooppa-neuvostossa lokakuussa 1999. Tavoitteena on saada yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä valmiiksi vuoteen 2010 mennessä. Tätä silmällä pitäen komissio antoi kesäkuussa 2007 vihreän kirjan *Yhteisen eurooppalaisen tur-*

vapaikkajärjestelmän tulevaisuus [KOM(2007) 301 lopullinen]. Komissio aikoo antaa muutosehdotuksia ensimmäisen vaiheen säädöksiin vielä kuluvan vuoden aikana.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Turvapaikkamenettelyä koskeva lainsäädäntö

Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä ei turvapaikkamenettelyjä koskeviin 6 luvun säännöksiin tehty merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Näin oli pääasiassa sen vuoksi, että heinäkuussa 2000 voimaan tullut nopeutettuja turvapaikkamenettelyjä koskeva lainmuutos oli toiminut hyvin. Eräiden säännösten sanamuotoja kuitenkin täsmennettiin, luvun rakennetta selkeytettiin ja laissa määriteltiin joitakin uusia käsitteitä kuten kansainvälinen suojele.

Ulkomaalaislain 6 luvussa säädetään muun muassa kansainvälistä suojeleä koskevan hakemuksen tekemisestä, turvapaikkatutkinnasta, hakemuksen ratkaisemisesta, hakemuksen tutkimatta jättämisestä ja nopeutetun menettelyn käyttämisestä. Turvapaikkamenettelyjä koskevia keskeisiä säännöksiä on myös yleisiä säännöksiä sisältävässä 1 luvussa, turvaamistoimia koskevassa 7 luvussa, oikeus-turvaa koskevassa 13 luvussa ja erinäisiä säännöksiä sisältävässä 14 luvussa.

Turvapaikkahakemuksen käsittely on hallintoasian käsittelyä, minkä johdosta turvapaikkamenettelyjä ohjaavat ulkomaalaislain ohella yleiset hallintomenettelyjä koskevat säännökset ja vakiintuneet hallinnolliset käytännöt. Ulkomaalaislain 4 §:n 1 momentin nojalla laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia ja laissa tar-

koitettujen muutoksenhakuasioiden osalta noudatetaan hallintolainkäyttölakia (586/1996). Useiden turvapaikanhakijalle direktiivin II luvussa myönnettävien takeiden osalta tulevatkin sovellettaviksi hallintolain yleiset säännökset. Myös laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*, on tärkeä paitsi salassapitosäännösten myös asianosaisen ja hänen avustajansa tiedonsaantioikeuden näkökulmasta.

Turvapaikkatutkiminnan kannalta keskeisiä säädöksiä ovat poliisilaki (493/1995) ja rajavartiolaiton laki (578/2005). Turvapaikanhakijoita koskevia yksittäisiä säännöksiä on myös maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa (493/1999), jäljempänä *kotouttamislaki*, ja säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa (116/2002).

Eräät turvapaikanhakijalle myönnettävät oikeusturvatakeet kuten yhdenvertaisuusperiaate (6 §), liikkumisvapaus ja palautuskielto (9 §) sekä oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä (21 §) taataan Suomessa perustuslaissa. Pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleis-sopimuksessa (SopS 77/1968), jäljempänä *pakolaissopimus*, ei ole säännöksiä turvapaikkamenettelyistä. Keskeisiä säännöksiä ovat pakolaisen määritelmä (1 artikla), palauttamiskiello (33 artikla) ja yhteistyövelvoite YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (UNHCR) kanssa (35 artikla). UNHCR:n käsikirjan pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista, jäljempänä *UNHCR:n käsikirja*, toisessa luvussa käsitellään pakolaisaseman määrittämisen menettelyitä. Myös Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) ja Euroopan neuvoston (EN) ihmisoikeussopimuksissa on säännöksiä muun muassa palauttamiskiellosta ja oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.

EY-säädöksistä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista annettu direktiivi (2003/9/EY), jäljempänä *vastaanottodirektiivi*, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen

käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio annettu asetus (EY) N:o 343/2003, jäljempänä *vastuunmäärittämisasetus*, ja kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä annettu direktiivi (2004/83/EY), jäljempänä *pakolaisen määritelmädirektiivi*, sääntelevät turvapaikanhakijoiden asemaa ja oikeuksia sekä noudatettavia menettelyjä EU:n jäsenmaiden kesken.

Turvapaikkatilastoja

UNHCR:n tilaston mukaan turvapaikanhakijoiden määrä on kääntynyt jälleen hienoiseen nousuun Euroopassa ja muissa teollistuneissa maissa. Vuonna 2007 Euroopasta haki turvapaikkaa 254 200 henkilöä. Hakijoita saapui vähemmän perinteisesti paljon hakijoita vastaanottaneisiin maihin kuten Isoon-Britanniaan, Ranskaan ja Saksaan. Sitä vastoin huomattavan paljon hakijoita saapui muun muassa Ruotsiin (36 200) ja Kreikkaan (25 100).

Suomesta haki vuonna 2007 turvapaikkaa 1 505 henkilöä. Määrä oli 35 % pienempi kuin vuonna 2006, jolloin hakijoita oli 2 324. Vuonna 2007 suurimmat hakijaryhmät tulivat Suomeen Irakista (327), Venäjältä (172) ja Serbiasta (149). EU:iin liittymisen myötä Bulgarian kansalaisten turvapaikanhaku loppui Suomessa lähes täysin vuonna 2007. Hakijoista 98 oli vuonna 2007 ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä. Heidän pääasialliset lähtömaansa olivat Irak ja Somalia.

Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2007 yhteensä 1 956 päätöstä turvapaikkamenettelyssä. Päätöksistä 860 oli myönteisiä ja 961 kielteisiä. Turvapaikan sai 68 hakijaa. Oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella myönnettiin 496 turvapaikanhakijalle ja yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella 228 turvapaikanhakijalle. Tilapäinen oleskelulupa myönnettiin 30 hakijalle. Kielteisen päätöksen tavallisessa turvapaikkamenettelyssä sai 302 hakijaa ja nopeutetussa menettelyssä 339 hakijaa. Hakemus jätettiin tutkittavaksi ottamatta 320 hakijan kohdalla. Kaikissa tapauksissa oli kyse vastuunmäärittämisasetuksen

soveltamisesta, jonka perusteella tehtiin kuitenkin aiempiin vuosiin nähden vähemmän päätöksiä. Raukeamispäätöksiä tehtiin 135.

Vuonna 2007 turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli tavallisessa menettelyssä 9,5 kuukautta ja nopeutetussa menettelyssä kolme kuukautta.

Turvapaikkamenettely Suomessa

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen

Turvapaikkamenettelyssä käsitellään hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Ihmisoikeuksiensa vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan lähtökohtaisesti hakevan turvapaikkaa, jollei hän nimenomaan muuta ilmoita.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Hakemus voidaan tehdä myöhemminkin, jos olosuhteet kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa ovat ulkomaalaisen Suomessa oleskelun aikana muuttuneet tai ulkomaalainen on vasta myöhemmin voinut esittää selvitystä hakemuksensa tueksi tai siihen on muu perusteltu syy.

Suomessa ei ole käytössä rajamenettelyä, vaan kansainvälistä suojelua hakevalla on aina oikeus päästä maahan. Ulkomaalaisella on oikeus laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty hänen maasta poistamistaan koskeva täytäntöönpanokelpoinen päätös.

Turvapaikkatutkinta

Turvapaikkatutkinnassa selvitetään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet hakemuksen ratkaisemista varten. Turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esille tulevilla perusteilla. Jokainen hakemus käsitellään ja tutkitaan yksilöllisesti.

Poliisi tai rajavartiolaitos selvittää hakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulotavan. Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kohdistuneesta vai-

nosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Turvapaikkapuhuttelusta laaditaan puhuttelupöytäkirja, joka puhuttelun päätteeksi luetaan ja tulkitaan hakijalle. Hakija hyväksyy pöytäkirjan allekirjoituksellaan.

Turvapaikanhakijalle myönnettävät takeet

Turvapaikanhakijalla on ulkomaalaislain, hallintolain ja hallintolainkäyttölain perusteella oikeus käyttää asiansa vireillepanossa ja käsittelyssä avustajaa. Turvapaikanhakijan tulee itse vastata avustajan hankkimisesta. Turvapaikanhakijalla on myös mahdollisuus saada yleistä oikeusapua oikeusapulain (257/2002) nojalla. Tuomioistuin voi ulkomaalaislaissa tarkoitettua asiaa käsitellessään myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä oikeusavun hakijan taloudellisesta asemasta. Turvapaikanhakijoille annetaan myös vastaanottokeskuksen järjestämänä maksutonta oikeudellista neuvontaa ja oikeusapupalveluja valtion talousarvioon varatun määrärahan puitteissa.

Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisestä, jos ulkomaalainen turvapaikkamenettelyssä käsiteltävässä asiassa ei osaa viranomaisessa kielilain (423/2003) mukaan käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi. Säännöksiä tulkitsemisestä on myös hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaissa.

Ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle turvapaikanhakijalle voidaan kotouttamislain nojalla määrätä edustaja. Käytännössä edustaja määrätään kaikille alaikäisille turvapaikanhakijoille, jotka ovat maassa ilman huoltajaa. Edustajalle varataan tilaisuus olla läsnä alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaiseminen

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään joko tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. Hakemus voidaan jättää tutkimatta, kun hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän on saanut tai olisi voinut saada suojelua, tai hänet voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuumäärittämisasetuksen mukaan on vastuussa turva-

paikkahakemuksen käsittelystä. Hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, kun hakijan on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jossa hän ei ole vaarassa joutua ulkomaalaislain 87 tai 88 §:n mukaisen kohtelun kohteeksi ja jonne hänet voidaan palauttaa, hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi tai hakija on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle.

Suomessa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä ja ratkaisemista koskevat tavallisessa ja nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä lähtökohtaisesti samat menettelyt ja oikeusturvatakeet. Kuitenkin silloin, kun ulkomaalainen on saapunut turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta, Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus seitsemän päivän kuluessa siitä, kun turvapaikkapuhuttelupöytäkirja on valmistunut ja tieto sen valmistumisesta kirjattu ulkomaalaisrekisteriin. Muissa menettelyissä päätöksenteolle ei ole säädetty määräaikaa. Tavallinen menettely ja nopeutettu menettely eroavat toisistaan pääasiassa vain käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon osalta.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisee Maahanmuuttovirasto. Hakemuksen ja puhuttelupöytäkirjan perusteella Maahanmuuttovirasto päättää, annetaanko hakijalle turvapaikka, myönnetäänkö hänelle toissijaista suojelua tai oleskelulupa muulla perusteella vai joutuuko hän poistumaan maasta. Kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ratkaistaessa otetaan huomioon hakijan esittämät selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista. Päätös on perusteltava. Jos Maahanmuuttovirasto hylkää hakemuksen, se tekee samalla päätöksen ulkomaalaisen maasta poistamisesta, jollei asiassa ilmene erityisiä syitä, joiden vuoksi maasta poistamispäätös tulee jättää tekemättä. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä ja käännyttämisestä tehdään yksi päätös.

Maahanmuuttovirasto toimittaa turvapaikkapäätöksen poliisille tiedoksiantoa varten. Päätökset pyritään antamaan tiedoksi viivytyksettä. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto toimitetaan aina haastetiedoksiantona.

Muutoksenhaku turvapaikka-asiassa

Käännyttämispäätökseen tyytymätön turvapaikanhakija voi hakea päätökseen valittamalla muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta. Kun on kyse Maahanmuuttoviraston tavallisessa menettelyssä ratkaisemasta asiasta, valitus lykkää käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon, kunnes hallinto-oikeus on ratkaissut asian. Tällöin puhutaan muutoksenhaun käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa lykkäävästä vaikutuksesta. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei lykkää päätöksen täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Myös Maahanmuuttovirastolla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla viraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu.

Nopeutetussa menettelyssä muutoksenhaula ei ole käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Kun hakija tulee turvallisesta alkuperä- tai turvapaikkamaasta tai on kyse ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta, voidaan käännyttämispäätös panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksan päivän kulluttua siitä, kun Maahanmuuttoviraston päätös on annettu hakijalle tiedoksi, ellei valitusviranomainen toisin määrää. Kun hakija voidaan lähettää vastuunmäärittämisasetusta soveltavaan valtioon, joka on velvollinen käsittelemään turvapaikkahakemuksen tai on kyse uusintahakemuksesta, käännyttämispäätös voidaan panna täytäntöön heti kun Maahanmuuttoviraston päätös on annettu hakijalle tiedoksi, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

Pakolaisaseman poistaminen

Pakolaisaseman lakkauttamista koskeva ulkomaalaislain säännös (107 §) perustuu pakolaissopimuksen 1 artiklan C kohtaan. Käytännössä säännöksen soveltaminen on ollut vähäistä, koska lakkaamislausekkeen soveltamisesta huolimatta asianomainen henkilö todennäköisesti jäisi Suomeen joko syntyneiden siteiden vuoksi tai siksi, etteivät viranomaiset voi palauttaa henkilöä rikkomatta perustuslain 9 §:n 4 momentin ja ulkomaalaislain 147 §:n sisältämiä palautuskieltoja.

Pakolaisasema voidaan lain 108 §:n nojalla peruuttaa, jos henkilö on turvapaikkaa tai muulla tavalla pakolaisasemaa hakiessaan antanut tahallisesti tai tietoisesti vääriä tietoja, jotka ovat vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen, taikka salannut sellaisen seikan, joka olisi vaikuttanut päätöksen lopputulokseen.

2.2 Kansainvälinen kehitys ja EU:n lainsäädäntö

Turvapaikkamenettelydirektiivin yleiskuvaus

Turvapaikkamenettelydirektiivi on ensimmäinen jäsenmaita oikeudellisesti sitova säädös turvapaikkamenettelyjen vähimmäisvaatimuksista. Direktiivissä ei määritellä yhtä kaikille jäsenmaille yhteistä menettelyä, vaan tavoitteena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä ottamalla käyttöön vähimmäisvaatimukset, joita unionissa sovelletaan pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevilla menettelyissä. Direktiivi sisältää useita säännöksiä, joita jäsenvaltiot voivat noudattaa, mutta jotka eivät ole jäsenvaltioita velvoittavia.

Direktiivin vähimmäisvaatimusten luonteen kuuluu, että jäsenvaltiot voivat säätää ja pitää käytössä pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevia suotuisampia säännöksiä. Tällöin edellytyksenä kuitenkin on, että suotuisimmat kansalliset säännökset ovat yhteensopivia direktiivin kanssa. Paikoitellen direktiivi sallii myös direktiivin vähimmäissäännökset alittavien säännösten pitämisen voimassa niin kutsuttujen *standstill*-lausekkeiden perusteella eli kyseisten säännösten on tullut olla voimassa direktiivin hyväksymishetkellä.

Direktiivin tavoitteena on taata, että yksittäinen turvapaikanhakija saa hakemuksensa tutkituksi menettelyssä, jossa hänelle myönnetään tietyt direktiivissä määritellyn vähimmäistason täyttävät oikeusturvatakeet. Useat direktiivin säännökset ilmentävät tasapainoilua toisaalta hakijalle myönnettävien oikeusturvatakeiden ja oikeudenmukaisen menettelyn ja toisaalta menettelyiden tehokkuusvaatimusten välillä.

Turvapaikkamenettelydirektiivin soveltamisala on rajattu. Direktiiviä sovelletaan läh-

tökohtaisesti ainoastaan Geneven pakolais-sopimukseen perustuviin hakemuksiin. Kuitenkin jäsenvaltiot, jotka tutkivat samassa menettelyssä pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun tarpeen, ovat velvollisia soveltamaan direktiiviä koko menettelyn ajan. Lisäksi direktiiviä sovelletaan ainoastaan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tekemään hakemukseen. Tämä merkitsee sitä, että direktiiviä ei sovelleta EU:n kansalaisen tekemään turvapaikka-hakemukseen.

Direktiivin johdanto-osan 8 ja 9 perustelukappaleet määrittävät direktiivin soveltamista. Niiden mukaan direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia sekä noudatetaan erityisesti EU:n perusoikeuskirjan periaatteita ja sellaisia kansainvälisen oikeuden välineiden mukaisia sitoumuksia, joiden osapuolia jäsenvaltiot ovat ja jotka kieltävät syrjinnän.

Direktiivi ei sisällä pakolaissopimuksen 33 artiklan mukaista palautuskieltoa (*non-refoulement*), joka yhdessä sopimuksen pakolaisen määritelmää koskevan 1 artiklan kanssa luo perustan pakolaisten suojelua koskevalle järjestelmälle. Palauttamiskielto on kirjattu pakolaisen määritelmädirektiivin 21 artiklaan. EY-tuomioistuimessa on vireillä pakolaisen määritelmädirektiivin 15 artiklan suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, SopS 19/1990) 3 artiklan palauttamiskieltoon koskeva ennakkoratkaisuasia (C-465/07, *M. ja N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*). Käsillä olevan direktiivin säännöksiä onkin tärkeä lukea osana EY-säädösten muodostamaa kokonaisuutta.

Eräät vaikeasti ymmärrettävät direktiivin säännökset ilmentävät jäsenmaiden kansallisia menettelyitä, jotka on haluttu sisällyttää direktiiviin sen varmistamiseksi, että kansallista käytäntöä voitaisiin jatkaa myös direktiivin voimaantulon jälkeen. Tällaisia ovat muun muassa saapumatta jääminen (33 artikla), rajamenettelyt (35 artikla) ja eurooppalaisen turvallisen kolmannen maan käsite (36 artikla).

Turvapaikkamenettelydirektiivin rakenne

Direktiivissä on kuusi lukua: Yleiset säännökset (I luku), Perusperiaatteet ja takeet (II luku), Ensimmäiseen päätökseen liittyvät

menettelyt (III luku), Menettelyt pakolaisaseman poistamiseksi (IV luku), Muutoksenhakumenettelyt (V luku) ja Yleiset säännökset ja loppusäännökset (VI luku). Eräitä direktiivin johdanto-osan kappaleista tarkastellaan asiayhteydessään jäljempänä tarkemmin.

Direktiivin I luku sisältää direktiivin yleiset säännökset, jotka käsittelevät direktiivin tarkoitusta, soveltamisalaa ja vastuuviranomaisia. Luku sisältää myös direktiivissä käytettyjen käsitteiden määritelmät ja direktiivin täytäntöönpanon näkökulmasta tärkeän suositampien säännösten käyttöön ottamista ja voimassa pitämistä koskevan säännöksen.

Direktiivin II luvussa taataan turvapaikanhakijalle tietyt peruseriaatteen ja takeet, joita sovelletaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta III luvussa tarkoitetuissa menettelyissä. Luvussa säädetään oikeudesta päästä turvapaikkamenettelyyn ja jäädä jäsenvaltioon hakemuksen tutkinnan ajaksi, hakemusten tutkintaa ja päätöksentekoa koskevista vaatimuksista, säilöönotosta, hakemuksen peruuttamisesta, UNHCR:n asemasta ja tiedonkeruuseen liittyvästä salassapitovelvollisuudesta. Turvapaikanhakijalle myönnettäviä takeita ovat muun muassa oikeus henkilökohtaiseen puhutteluun, tulkin käyttöön, turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaan tutustumiseen sekä oikeusapuun ja oikeudelliseen edustajaan. Erityisiä takeita annetaan ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille. Turvapaikanhakijoihin kohdistetaan myös tiettyjä velvollisuuksia.

Direktiivin III luku koskee ensimmäiseen päätökseen liittyviä menettelyjä. Pääperiaatteena on, että III luvussa tarkoitetuissa menettelyissä sovelletaan II luvun peruseriaatteita ja takeita. Tavallista turvapaikkamenettelyä käsitellään 23 artiklassa. Luvussa mainitaan erikseen tilanteet, joissa II luvusta poikkeaminen on mahdollista. Varsinaiset poikkeusmahdollisuudet sisältyvät 24 artiklaan, joka mahdollistaa II luvusta poikkeamisen kun on kyse myöhemmistä hakemuksista (32 ja 34 artikla), saapumatta jäämisestä (33 artikla), rajamenettelyistä (35 artikla) ja eurooppalaisen turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisesta (36 artikla). Toisenlainen poikkeusmahdollisuus sisältyy 25 artiklaan, joka ei edellytä aineellisen päätöksen tekemistä pakolaisaseman myöntämisestä.

Erityismenettelyjä koskevia säännöksiä on luettava yhdessä joko 24 tai 25 artiklan kanssa.

Direktiivin ymmärtämistä vaikeuttaa se, että aina ei selkeästi määritellä, mistä takeista tietyssä III luvun erityismenettelyssä voidaan tai ei voida poiketa tai määrittely on menettelykohtaista. Direktiivissä ei myöskään tehdä selkeätä eroa tutkimatta ottamatta jätettävien ja aineellisesti tutkittavien hakemusten välillä. Useat erityismenettelyt ovat kuitenkin sellaisia, joita Suomessa ei sovelleta. Hakemuksen ilmeiseen perusteettomuuteen, joka Suomessa on yksi nopeutetun menettelyn tapauksista, viitataan 28 artiklan 2 kohdassa.

Direktiivin IV luvussa käsitellään menettelyjä pakolaisaseman poistamiseksi. Luvussa on kaksi artiklaa, joista toinen koskee tutkinnan aloittamista, kun uusia seikkoja tai perusteita ilmenee, joiden nojalla henkilön pakolaisaseman oikeellisuutta on syytä harkita uudelleen (37 artikla) ja toinen menettelysääntöjä pakolaisasemaa poistettaessa (38 artikla). Säännökset liittyvät läheisesti pakolaisen määritelmädirektiivin 14 artiklaan.

Direktiivin muutoksenhakumenettelyjä koskevan V luvun ainoa artikla (39 artikla) koskee oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Artiklassa luetellaan päätökset, joiden osalta turvapaikanhakijalla on oltava oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa. Oikeus jäädä maahan siihen asti kunnes asiassa on tehty lainvoimainen päätös jätetään kansallisen lainsäädännön varaan.

Direktiivin VI luku sisältää säännökset viranomaisten valitusmahdollisuudesta ja direktiiviä täytäntöön panevien viranomaisten salassapitovelvollisuudesta. Luku sisältää myös tavanomaiset direktiivin loppusäännökset direktiivin soveltamisesta koskevista kertomuksista, direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä, direktiivin voimaantulosta ja osoittamisesta Euroopan yhteisön (EY) jäsenvaltioille.

Turvapaikkamenettelydirektiivin täytäntöönpano muissa EU:n jäsenvaltioissa

Turvapaikkamenettelydirektiivin täytäntöönpanoa on valmisteltu samanaikaisesti eri jäsenvaltioissa. Kattavaa ja yksityiskohtaista

vertailua eri maiden ratkaisuista direktiivin täytäntöön panemiseksi ei ole ollut mahdollista tehdä hallituksen esityksen valmistelun aikana. Jäsenvaltiot kuitenkin kokoontuivat kesäkuussa 2006 ja helmikuussa 2008 keskustelemaan täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä komission järjestämiin kontaktikomitean kokouksiin. Jäsenmaat ovat myös vaihtaneet sähköpostitse tietoa erilaisista ratkaisuistaan direktiivin kansalliseksi täytäntöön panemiseksi liittyen muun muassa kolmansien osapuolten läsnäoloon turvapaikkapuhuttelussa sekä puhuttelupöytäkirjan laatimiseen ja hyväksyntään.

Direktiivin täytäntöön panemiseksi valittujen ratkaisujen vertailu eri jäsenmaiden välillä on vaikeaa. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että pääosassa niin kutsuttuja vanhoja jäsenmaita direktiivin kansallinen voimaansaattaminen edellyttää vain vähäisiä, yksittäisiä täsmennyksiä lainsäädäntöön. Tämä johtuu etupäässä siitä, että direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jää edelleen useita periaatteellisesti merkittäviä turvapaikkamenettelyihin liittyviä kysymyksiä kuten turvapaikanhakijan säilöönnoton edellytykset ja muutoksenhaku-menettelyihin liittyvät tarkemmat säännökset. Lisäksi direktiivi sisältää nimensä mukaisesti vähimmäissäännöksiä ja jättää monet kysymykset joko täysin jäsenvaltioiden harkintaan tai antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden valita haluamansa menettelytapa useasta eri vaihtoehdosta. Eräissä niin kutsutuissa uusissa jäsenmaissa direktiivin kansallinen voimaansaattaminen on merkinnyt suurempia muutoksia liittyen muun muassa rajamenettelyihin ja tutkittavaksiottamismenettelyihin.

Useat jäsenmaat ovat päätyneet saattamaan useampia EY-säädöksiä, erityisesti toisiinsa läheisesti liittyvät turvapaikkamenettelydirektiivin ja pakolaisen määritelmädirektiivin, kansallisesti voimaan samanaikaisesti. Esimerkiksi Saksassa esitettiin lakia muutettavaksi yhdentoista eri EY-säädöksen, joista kolme koski turvapaikka-asioita, pohjalta. Myös Ruotsissa turvapaikkamenettelydirektiivin kansallista voimaansaattamista on valmisteltu samanaikaisesti pakolaisen määritelmädirektiivin kanssa. Direktiivien kansallinen voimaansaattaminen saataneen Ruotsissa päätökseen syksyllä 2008. Mahdollisuuksien mukaan turvapaikkamenettelydirektiivin

edellyttämät muutokset otettiin kuitenkin Ruotsissa huomioon jo uudessa ulkomaalaislaissa, joka tuli voimaan 31 päivänä maaliskuuta 2006.

Turvapaikkamenettelydirektiivin kansallista voimaansaattamista koskeva mietintö (*Asylförfarandet - genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt*; SOU 2006:61) valmistui Ruotsissa kesäkuussa 2006. Yleisarviona mietinnössä esitetään, että Ruotsin turvapaikkamenettely pääasiassa täyttää direktiivin edellytykset ja on yksittäiselle hakijalle suurimmaksi osaksi edullisempi kuin direktiivin edellyttämät vähimmäissäännökset. Tämän vuoksi vain muutamissa tapauksissa kansallista lainsäädäntöä on Ruotsissa tarve arvioida uudelleen. Useat näistä seikoista, joita jo käytännössä noudatetaan, esitetään mietinnössä nostettavaksi asetustasolle. Tällaisia ovat esimerkiksi oikeus avustajan ja tulkin käyttöön. Eräiltä osin jo asetuksessa olevia säännöksiä on tarve tämentää. Mietinnössä pohditaan laajasti oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon erityisesti niin kutsuttujen turvallisuustapausten näkökulmasta. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä myös eräissä muissa jäsenmaissa on jouduttu pohtimaan maasta poistamisen yhteensopivuutta direktiivin kanssa tapauksissa, joissa henkilön katsotaan olevan uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Turvapaikkamenettelydirektiiviin kohdistettu kritiikki

Eri tahot, mukaan lukien Euroopan parlamentti, UNHCR ja European Council on Refugees and Exiles (ECRE), ovat kritisoineet direktiiviä. On esitetty, että direktiivin soveltaminen voi johtaa turvapaikkamenettelyiden tason heikentymiseen ja jopa kansainvälisten suojeluvelvoitteiden alittumiseen.

Euroopan parlamentti nosti maaliskuussa 2006 EY-tuomioistuimessa kanteen EU:n neuvostoa vastaan vaatien ensisijaisesti direktiivin 29 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 36 artiklan 3 kohdan kumoamista EY 230 artiklan mukaisesti ja toissijaisesti direktiivin kumoamista kokonaisuudessaan. Kanteen keskeisenä perusteena oli kyseisissä artikloissa tarkoitettujen luetteloiden laatiminen ja muuttaminen kuulemismenettelyssä. Tämä

oli parlamentin mukaan vastoin EY 67 artiklan 5 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa, jossa säädetään yhteispäätösmenettelyn käytämisestä sen jälkeen, kun on annettu yhteisön säädökset, joissa määritellään keskeiset periaatteet ja yhteiset säännöt turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alalla. Parlamentti katsoi, että neuvostolla ei ole toimivaltaa vahvistaa johdetun oikeuden säädöksessä oikeusperustaa, jonka nojalla on tarkoitus antaa myöhemmin johdetun oikeuden säädöksiä, jotka eivät ole toimeenpanosäädöksiä. EY-tuomioistuin antoi asiassa ratkaisunsa 6 päivänä toukokuuta 2008 kumoten parlamentin edellyttämin tavoin direktiivin 29 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 36 artiklan 3 kohdan.

Myös komissio vaikuttaa suhtautuvan direktiiviin varsin kriittisesti. Komissio toteaa kesäkuussa 2007 julkaisemassaan vihreässä kirjassa, että turvapaikkamenettelyjen kansallisia säännöksiä olisi lähennettävä edelleen, koska tiettyjä keskeisiä kysymyksiä ei ensimmäisessä vaiheessa käsitelty lainkaan tai ei ainakaan riittävästi. Komissio pitää direktiiviä monessa suhteessa hyvin joustavana ja katsoo, että voisi olla tarkoituksenmukaista arvioida uudelleen tiettyjen menettelytapojen sisältö ja lisäarvo. Tällaisina menettelytapoina komissio nostaa esiin turvalliset alkupe-
rämaat, turvalliset kolmannet maat ja eu-rooppalaiset turvalliset kolmannet maat.

2.3 Nykytilan arviointi

Yleisarvio

Suomessa noudatettava turvapaikkamenettely täyttää pääsääntöisesti direktiivissä asetetut vaatimukset. Monilta osin Suomen turvapaikkamenettely on hakijalle edullisempi ja tarjoaa hänelle direktiivin vähimmäisedellytyksiä paremmat takeet. Tämän vuoksi vain harvat direktiivin säännökset edellyttävät kansallista voimaansaattamista.

Direktiivi on tietyiltä osin hyvin yksityiskohtainen ja monimutkainen, eikä kirjoittamistavaltaan vastaa Suomessa totuttua tapaa kirjoittaa lainsäädäntöä. Useille direktiivin säännöksille löytyykin vastine sisäasiainministeriön turvapaikkaohjeesta (SM-2004-2121/Ka-23), jäljempänä turvapaikkaohje, ja direktiivin täytäntöönpanossa onkin pääosin

kyse turvapaikkaohjeen ohjeistuksen nostamisesta lain tasolle. Turvapaikkaohjeen voimassaolo on päättynyt 23.6.2007 ja uutta ohjetta valmistellaan parhaillaan Maahanmuuttoviraston johdolla.

Ulkomaalaislain muuttamista pidetään aiheellisenä seuraavien artiklojen tai artiklokohtien perusteella: 8 artiklan 2 kohdan a alakohta, 10 artiklan 1 kohdan a alakohta, 11 artiklan 2 kohdan f alakohta, 13 artiklan 1 kohta, 14 artikla, 17 artiklan 1 kohdan b alakohta, 19 ja 20 artikla, 22 artiklan b kohta, 34 artiklan 1 kohta, 38 artiklan 1 kohdan d alakohta sekä 39 artiklan 6 kohta.

I luku Yleiset säännökset

1 artikla. Artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on luoda vähimmäisvaatimukset sellaisia jäsenvaltioiden menettelyjä varten, joissa päätetään pakolaisaseman myöntämisestä ja poistamisesta. Kuten direktiivin 6 perustelukappaleessa todetaan, säännösten keskinäisen lähentämisen pitäisi osaltaan rajoittaa turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista jäsenvaltioiden välillä, sikäli kuin liikkumisen syynä ovat jäsenmaiden väliset lainsäädännölliset eroavaisuudet.

2 artikla. Artikla sisältää tiettyjen direktiivissä käytettyjen käsitteiden määritelmät. Määritelmät vastaavat pääosin sitä, mitä ulkomaalaislaissa tarkoitetaan vastaavilla tai lähes vastaavilla käsitteillä. Määritelmät vastaavat myös pääosin muissa EY-säädöksissä omaksuttuja määritelmiä. Eräitä direktiivin käsitteitä ei ole aikaisemmin määritelty.

Artiklan a kohdan mukaan Geneven yleissopimuksella tarkoitetaan Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehtyä pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta, sellaisena kuin se on muutettuna 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla. Ulkomaalaislain 3 §:n 10 kohdan mukaan pakolaissopimuksella tarkoitetaan pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta.

Artiklan b kohdan mukaan hakemuksella tai turvapaikkahakemuksella tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tekemää hakemusta, joka voidaan katsoa pyynnöksi saada kansainvälistä suojelua jostakin jäsenvaltiosta

Geneven yleissopimuksen perusteella. Kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia pidetään turvapaikkahakemuksina, ellei asianomainen henkilö nimenomaisesti pyydä muunlaista suojelua, jota on mahdollista hakea erikseen. Kohdan jälkimmäisellä lauseella pyritään turvaamaan pakolaissopimuksen mukaisen pakolaisaseman ensisijaisuus.

Ulkomaalaislain 3 §:ssä ei ole turvapaikkahakemuksen tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen määritelmää. Hakemuksen määritelmä on kuitenkin johdettavissa lain 94 §:n 1 momentista ja 3 §:n 13 kohdasta. Lain 94 §:n 2 momentin mukaan ihmisoi-keuksiensa vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän nimenomaan muuta ilmoita. Turvapaikkaohjeen mukaan viranomaisten on selvitettävä maahantulon tai maassa oleskelun syy ja otettava turvapaikkahakemus vastaan, jos kaikki ulkoiset tunnusmerkit huomioon ottaen on arvioitavissa, että maahan saapuva ulkomaalainen mitä todennäköisimmin on saapunut Suomeen hakeakseen kansainvälistä suojelua, vaikka hän ei sitä selkeästi ilmaisekaan, eikä muutakaan syytä hänen maahantulolleen ilmene. Pakolaisen määritelmädirektiivin täytäntöönpanemiseksi lain 3 §:n 13 kohdan kansainvälisen suojelun määritelmää ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan toissijaisen suojelun osalta pakolaisen määritelmädirektiiviä ja siihen ehdotetaan lisättäväksi humanitaarinen suojelu. Ulkomaalaislakia ei ole direktiivin 2 artiklan b kohdan perusteella tarpeen muuttaa.

Artiklan c kohdan mukaan hakijalla tai turvapaikanhakijalla tarkoitetaan kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt turvapaikkahakemuksen, josta ei ole vielä tehty lainvoimaista päätöstä. Määritelmä on pakolaissopimuksen näkökulmasta ongelmallinen, koska se sulkee direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle toisen jäsenvaltion kansalaisen tekemän turvapaikkahakemuksen.

Amsterdamin sopimukseen liitetyn EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten turvapaikasta annetun pöytäkirjan ainoassa artiklassa todetaan jäsenvaltioita pidettävän kaikissa turvapaikkaan liittyvissä oikeudellisissa ja käytännöllisissä seikoissa toisiinsa nähden turvallisina alkuperämaina. Toisen jäsenvaltion kan-

salaisen tekemän turvapaikkahakemuksen saa kuitenkin ottaa tutkittavaksi pöytäkirjassa luetelluin perustein. Pöytäkirjaan liitettyssä julistuksessa todetaan, että pöytäkirjalla ei rajoiteta kunkin jäsenvaltion oikeutta toteuttaa tarpeelliseksi katsomansa järjestelytoimenpiteet täyttääkseen pakolaissopimuksen mukaiset velvoitteensa. Pöytäkirjan johdannossa todetaan pöytäkirjassa otettavan huomioon pakolaissopimuksen tarkoitus ja tavoitteet.

Direktiivin täytäntöönpanoa käsitelleessä komission kontaktikomiteassa on keskusteltu 2 artiklan b ja c kohtien sekä 3 artiklan suhteesta edellä mainittuun pöytäkirjaan. Komiteassa pidettiin mahdollisena omaksua kansallisesti direktiiviä laajempi turvapaikanhakijan määritelmä edellyttäen, että kyseinen määritelmä ei vaikuta direktiivin oikeanlaiseen soveltamiseen. Jäsenvaltioiden on niin ikään varmistettava, että toisen jäsenvaltion kansalaisen tekemä hakemus käsitellään pöytäkirjan edellyttämällä tavalla.

Ulkomaalaislain 3 §:ssä ei ole hakijan tai turvapaikanhakijan määritelmää. Pykälän 1 kohdan mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen ja 2 a kohdan mukaan kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan muun maan kansalaista kuin unionin kansalaista ja häneen rinnastettavaa. Lain kansainvälistä suojelua koskevassa 6 luvussa käytetään käsitteitä *ulkomaalainen* ja *hakija*. Kansainvälisen suojelun säännökset koskevat toisin sanoen lähtökohtaisesti kaikkia ulkomaalaisia. Amsterdamin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan ainoan artiklan d kohdan edellyttämästä ilmoitusmenettelystä säädetään lain 105 §:ssä. Ottaen huomioon komission kontaktikomiteassa käydyt keskustelut ja direktiivin 5 artikla, tarvetta ulkomaalaislain muuttamiseen ei ole.

Artiklan d kohdassa määritellään lainvoimaiseksi päätökseksi päätös siitä, myönnetäänkö kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle pakolaisasema pakolaisen määritelmädirektiivin nojalla ja johon ei enää sovelleta tämän direktiivin V luvussa säädettyä oikeussuojakeinoa riippumatta siitä, vaikuttaako tämä oikeussuojakeino siten, että hakijat saavat jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua. Määritelmässä viitataan lisäksi direktiivin liitteeseen III, joka

koskee direktiivin käsitteiden hakija tai turvapaikanhakija soveltamista Espanjassa.

Direktiivin eri kieliversioissa käytetään muun muassa käsitteitä *a final decision*, *une décision finale* ja *eine rechtskräftige Entscheidung*. Suomenkielisessä käännöksessä käytetään asiayhteydessä vakiintunutta käsitettä lainvoimainen päätös. Käsitettä käytetään määriteltäessä hakija tai turvapaikanhakija (2 artiklan c kohta) ja uusintahakemusten yhteydessä (25 artiklan 2 kohdan f alakohta ja 32 artiklan 2 kohdan b alakohta). Pääasiassa direktiivissä viitataan määrittävän viranomaisen tekemään ensimmäiseen päätökseen, jota kuitenkin ei 2 artiklassa määritellä. Direktiivin III luvun otsikon mukaisesti luvussa käsitellään menettelyä määrittävän viranomaisen tehdessä turvapaikkahakemusta koskevan ensimmäisen päätöksen, vaikkakaan tätä ei aina nimenomaisesti täsmennetä.

Ulkomaalaislain 4 §:n 1 momentissa todetaan laissa tarkoitettujen muutoksenhakuasioiden osalta noudatettavan hallintolainkäyttölakia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Hallintolainkäyttölain 22 § huomioon ottaen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen tehty Maahanmuuttoviraston hylkäävä päätös tulee lainvoimaiseksi aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu asianomaiselle tiedoksi, jos hän ei valita päätöksestä. Jos asianomainen hallitaa, päätös saa lainvoiman Helsingin hallinto-oikeuden hylättyä valituksen ja korkeimman hallinto-oikeuden evättyä valitusluvan.

Direktiivin soveltamisalan rajaaminen pakolaisasemaa koskeviin päätöksiin tarkoittaa sitä, että lainvoimaisella päätöksellä tarkoitetaan lähtökohtaisesti yksinomaan turvapaikkaa koskevaa päätöstä. Koska ulkomaalaislain 94 §:n 3 momentin mukaan turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esille tuleville perusteilla, ei Suomessa tule kyseeseen tilanne, jossa ulkomaalainen poistettaisiin maasta ilman että hänen esittämänsä perusteet saada toissijaista suojelua tai muut perusteet olisi ensin asianmukaisesti tutkittu. Suomessa sovellettavaa yhtä menettelyä (*single procedure*) tarkastellaan yksityiskohtaisemmin 3 artiklan yhteydessä.

Artiklan e kohdan mukaan määrittävällä viranomaisella tarkoitetaan jäsenvaltion mitä

tahansa lainkäyttöelimiin verrattavaa tai hallinnollista elintä, joka vastaa turvapaikkahakemusten tutkinnasta ja jolla on toimivalta tehdä niistä ensimmäinen päätös. Poikkeus tästä määritelmästä on sallittu direktiivin liitteen I nojalla, joka koskee Irlantia. Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §:n 1 momentin ja ulkomaalaislain 116 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset Maahanmuuttoviraston toimivaltaa koskevat säännökset vastaavat artiklan e kohtaa.

Artiklan f kohdan mukaan pakolaisella tarkoitetaan kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka täyttää pakolaissopimuksen 1 artiklassa esitetyt edellytykset siten kuin niistä pakolaisen määritelmädirektiivissä säädetään. Pakolaisen määritelmädirektiivin 2 artiklan c kohdan pakolaisen määritelmä poikkeaa ulkomaalaislain 3 §:n 11 kohdan pakolaisen määritelmästä siten, että ulkomaalaislain mukaan henkilö, johon sovelletaan poissulkemista, on määritelmän mukainen pakolainen, kun taas direktiivin mukaan näin ei ole. Ulkomaalaislain pakolaisen määritelmää ei kuitenkaan ole pakolaisen määritelmädirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä katsottu tarpeelliseksi muuttaa, koska kansallinen määritelmä vastaa pakolaissopimuksen pakolaisen määritelmää.

Artiklan g kohdan mukaan pakolaisasemalla tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudetottoman henkilön tunnustamista pakolaiseksi jäsenvaltiossa. Määritelmä on sama kuin pakolaisen määritelmädirektiivissä. Vastaavasti ulkomaalaislain 3 §:n 12 kohdassa pakolaisasemalla tarkoitetaan asemaa, joka myönnetään pakolaiseksi tunnustetulle ulkomaalaiselle. Edellä toisen jäsenvaltion kansalaisen mahdollisuudesta hakea turvapaikkaa todettu pätee myös tämän määritelmän osalta.

Artiklan h kohdassa määritellään ilman huoltajaa olevaksi alaikäiseksi alle 18-vuotias henkilö, joka saapuu jäsenvaltioiden alueelle ilman hänestä joko lain tai vakiintuneen tavan mukaan vastuussa olevaa aikuista niin kauan kuin hänellä ei tosiasiallisesti ole tällaista aikuista huolehtimassa hänestä. Ilman huoltajaa olevalla alaikäisellä tarkoitetaan niin ikään alaikäistä, joka on jäänyt ilman huoltajaa jäsenvaltion alueelle tulonsa jälkeen.

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59-60/1991) 1 artiklan mukaan lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuviin lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Ulkomaalaislain soveltamista alaikäisiin käsitellään lain 6 §:ssä. Kotouttamislain 26 §:ssä säädetään ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustamisesta ja puhevalan käytöstä. Suomen lainsäädännössä ei ole ilman huoltajaa olevan alaikäisen määritelmää, mutta käytännössä se, mitä Suomessa tarkoitetaan ilman huoltajaa olevalla alaikäisellä vastaa direktiivin määritelmää. Pakolaisen määritelmädirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä on katsottu, että kyseessä ei ole direktiivin kannalta perustavanlaatuinen määritelmä, eikä tarvetta ulkomaalaislain muuttamiseen ole.

Artiklan i kohdan mukaan edustajalla tarkoitetaan henkilöä, joka toimii ilman huoltajaa olevan alaikäisen laillisena edustajana toimivan järjestön puolesta tai joka toimii alaikäisen huolenpidosta tai hyvinvoinnista vastaavan kansallisen järjestön puolesta. Lisäksi edustajalla tarkoitetaan mitä tahansa muuta edustajaa, joka on nimetty valvomaan tämän etuja. Määritelmä ilmentää jäsenvaltioiden erilaisia tapoja ratkaista ilman huoltajaa olevien alaikäisten edustaminen turvapaikkamenettelyssä. Kotouttamislain 26 §:n 1 momentissa säädetään edustajan määräämisestä muun muassa oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa. Kotouttamislaissa käytetty edustajan käsite vastaa direktiivin määritelmää.

Artiklan j kohdan mukaan pakolaisaseman poistamisella tarkoitetaan toimivaltaisen viranomaisen päätöstä peruuttaa tai lakkauttaa tietyn henkilön pakolaisasema tai jättää se uusimatta pakolaisen määritelmädirektiivin mukaisesti. Pakolaisaseman peruuttamisesta, lakkauttamisesta ja uusimatta jättämisestä säädetään pakolaisen määritelmädirektiivin 14 artiklassa. Artikla jättää kansallisen sääntelyn varaan sen, mitä kolmesta menettelytavasta käytetään. Pakolaisasema voidaan ulkomaalaislain 107 §:n nojalla lakkauttaa ja 108 §:n nojalla peruuttaa. Näitä säännöksiä ehdotetaan tietyiltä osin muutettaviksi pako-

laisen määritelmädirektiivin täytäntöönpanemiseksi.

Artiklan k kohdassa todetaan jäämisellä jäsenvaltioon tarkoitettavan jäämistä sen jäsenvaltion alueelle, myös rajalle tai kauttakulkualueelle, jossa turvapaikkahakemus on tehty tai jossa sitä tutkitaan. Direktiivin 16 perustelukappaleen mukaan monet turvapaikkahakemukset tehdään jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella ennen kuin hakijan maahantulosta on tehty päätös. Määritelmä liittyy erityisesti direktiivin 7 artiklaan.

Ulkomaalaislain 95 §:n 1 momentin mukaan turvapaikkahakemus jätetään poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Suomessa ei tule kyseeseen tilanne, jossa turvapaikanhakijalta evättäisiin pääsy maahan ja häntä pidettäisiin rajalla tai kauttakulkualueella. Suomessa kauttakulkualueiden katsotaan olevan Suomen aluetta ja ulkomaalaislain turvapaikkahakemuksen jättämistä koskevat säännökset koskevat myös näitä alueita. Lain 40 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Ulkomaalaislain säännökset vastaavat artiklan k kohdan määritelmää.

3 artikla. Direktiivin 3 artikla on eräs keskeisimmistä artikloista, koska siinä paitsi vahvistetaan direktiivin soveltaminen kaikkiin jäsenvaltioiden alueella tehtyihin turvapaikkahakemuksiin, myös mahdollistetaan Suomessakin käytössä oleva menettely, jossa turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluluvan myöntäminen myös muilla kuin pakolaissopimuksen mukaisilla perusteilla. Tämänkaltaiseen menettelyyn, jossa sama viranomainen tutkii samassa menettelyssä kaikki esitetyt perusteet maahan jäämiselle, viitataan käsitteellä *sing-le procedure*.

Artiklan 1 kohdassa säädetään direktiivin soveltamisesta kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, myös niiden rajoilla tai kauttakulkualueilla tehtyihin turvapaikkahakemuksiin ja pakolaisaseman poistamiseen. Direktiivi mahdollistaa kuitenkin sen, että esimerkiksi rajoilla tehtyjen hakemusten tutkintaa koskevat

direktiivin II luvussa määriteltyjä takeita vähäisemmät takeet. EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten tekemien turvapaikkahakemusten sulkemista direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on käsitelty 2 artiklan c kohdassa. Vastuunmäärittämisasetuksen soveltamista suhteessa tämän direktiivin säännöksiin käsitellään 25 artiklan 1 kohdan yhteydessä.

Artiklan 2 kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta silloin kun on kyse jäsenvaltioiden edustustoille esitetyistä diplomaattista tai alueellista turvapaikkaa koskevista pyynnöistä. Kyseiset pyynnöt ovat harvinaisia muualla kuin Latinalaisessa Amerikassa, jossa diplomaattisen ja alueellisen turvapaikan ongelmaa käsitellään useissa alueellisissa sopimuksissa. Komission kontaktikomiteassa on pohdittu diplomaattisen ja alueellisen turvapaikan välistä eroa. Keskusteluissa eroa selitettiin siten, että diplomaattista turvapaikkaa pyytävä hakee kansainvälistä suojelua toisen valtion edustustosta, kun taas alueellista turvapaikkaa hakeva lähestyy alkuperämaastaan tai pysyvästä asuinmaastaan käsin mahdollista suojelun antavaa valtiota toimittamalla turvapaikkahakemuksen tai hakemuksen saada muuta kansainvälistä suojelua sekä pyynnön maahan pääsyn varmistamisesta siinä tapauksessa, että hakemukseen tehdään myönteinen päätös. Direktiivin täytäntöönpanemiseksi 2 kohdan käsitteillä ei ole merkitystä, koska ne nimenomaisesti suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Ulkomaalaislaki ei tunne diplomaattisen tai alueellisen turvapaikan käsitettä. Lain 94 §:n 1 momentin mukaan turvapaikkahakemus tehdään joko Suomen rajalla tai sen alueella. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perusteluissa täsmennetään, että turvapaikkahakemusta ei voi tehdä Suomen edustustossa.

Artiklan 3 ja 4 kohdat mahdollistavat direktiivin soveltamisen myös muunlaista kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintaan ja ratkaisemiseen. Ero säännösten välillä on siinä, että 3 kohta on siinä mainittujen edellytysten täytyessä jäsenvaltioita velvoittava, kun taas 4 kohta jättää soveltamisalan laajentamisen jäsenvaltioiden harkintaan. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden, jotka käyttävät tai ottavat käyttöön menettelyn, jossa turvapaikkahakemukset tutkitaan sekä pakolaissopimukseen perustu-

vina hakemuksina että pakolaisen määritelmädirektiivin 15 artiklan mukaisina toissijaista suojelua koskevin hakemuksina, on *sovellettava* direktiiviä koko menettelyn ajan. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot *voivat* lisäksi *päätää* direktiivin soveltamisesta menettelyissä, joissa ratkaistaan mitä tahansa kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset.

Ulkomaalaislain 94 §:n 2 momentin mukaisesti ihmisoikeuksien vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän nimenomaan muuta ilmoita. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perusteluissa painotetaan, että viranomaisen on tulkittava hakijan tarkoitusta hänen kannaltaan parhaalla mahdollisella tavalla. Lain 94 §:n 3 momentin mukaan turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluluvan myöntäminen myös muilla esille tulevilla perusteilla. Turvapaikkamenettelyssä viranomaiset tutkivat omaloitteisesti aina ensin pakolaissopimuksen mukaiset perusteet turvapaikan myöntämiselle ja tämän jälkeen perusteet saada muuta kansainvälistä suojelua tai oleskelulupa jollakin muulla perusteella. Tämän voidaan direktiivin 5 artiklan valossa katsoa olevan mahdollista, eikä lainmuutostarvetta ole.

Ulkomaalaislain 3 §:n 13 kohdassa määritellään käsite kansainvälinen suojelu ja 14 kohdassa turvapaikka. Käytännössä käsitteitä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ja turvapaikkahakemus käytetään Suomessa samassa merkityksessä. Tämä johtunee edellä kuvatusta vakiintuneesta käytännöstä tutkia turvapaikkahakemuksen yhteydessä aina myös muut perusteet oleskeluoikeuden myöntämiselle.

Direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa ei huomioida tilannetta, jossa ulkomaalainen hakisi ainoastaan pakolaisen määritelmädirektiivin 15 artiklan mukaista toissijaista suojelua. Kyseessä on varsin teoreettinen tapaus. Jos näin kuitenkin Suomessa tapahtuisi, tulisi kyseeseen 3 artiklan 4 kohta, joka mahdollistaa direktiivin soveltamisen menettelyissä, joissa ratkaistaan mitä tahansa kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset. Sama pätee pakolaisen määritelmädirektiivin kansallisen täytäntöönpanon jälkeen myös humanitaarista suojelua koskevaan hakemukseen.

4 artikla. Direktiivin 4 artiklan 1 kohta edellyttää jäsenvaltioiden nimeävän kaikkia menettelyjä varten määrittävän viranomaisen, joka on vastuussa hakemusten asianmukaisesta tutkinnasta direktiivin mukaisesti. Kohdassa viitataan erityisesti 8 artiklan 2 kohtaan ja 9 artiklaan.

Kohta liittyy 2 artiklan e kohdan määritelmään, jonka käsittelyn yhteydessä on tarkasteltu Maahanmuuttoviraston toimivaltaa. Ulkomaalaislain 116 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla Maahanmuuttovirasto antaa turvapaikan ja myöntää ensimmäisen oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella turvapaikkamenettelyssä. Maahanmuuttovirasto päättää saman säännöksen 1 momentin 6 kohdan perusteella pakolaisaseman lakkauttamisesta ja peruuttamisesta ja 7 kohdan perusteella toisen sopimusvaltion pyynnöstä vastuunmäärittämisasetuksen mukaisesta turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta ja pyytää toiselta sopimusvaltiolta vastaavaa päätöstä turvapaikanhakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta. Pykälää esitetään pakolaisen määritelmädirektiivin kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä täsmennettävän.

Ulkomaalaislain säännösten perusteella muut viranomaiset kuin määrittävä viranomainen voivat ottaa turvapaikkahakemuksen vastaan (95 § 1 mom.), selvittää kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon (97 § 1 mom.) sekä poikkeuksellisesti myös suorittaa turvapaikkapuhuttelun (97 § 2 ja 3 mom.). Kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset tutkii ja ratkaisee kuitenkin aina Maahanmuuttovirasto. Artiklan 1 kohta ei näin ollen aiheuta lainmuutostarvetta.

Kohdan toisessa kappaleessa viitataan vastuunmäärittämisasetuksen 4 artiklan 4 kohtaan tilanteessa, jossa turvapaikkahakemus jätetään jossakin jäsenvaltiossa maahanmuuttotarkastuksia siellä suorittaville toisen jäsenvaltion viranomaisille. Koska Suomen viranomaiset eivät suorita maahanmuuttotarkastuksia toisissa jäsenvaltioissa, ei kohdan yksityiskohtaisempaan tarkasteluun ole tarvetta.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että jokin muu viranomainen on vastuussa vastuunmäärittämisasetuksen

soveltamiseen perustuvien tapausten käsitteilystä, hakemuksen ratkaisemisesta tietyin edellytyksin kansallista turvallisuutta koskevien säännösten perusteella, tietyin edellytyksin uusintahakemusten alustavasta tutkinnasta (32 artikla), II luvun mukaisesta rajamenettelystä (35 artiklan 1 kohta), tietyin edellytyksin maahantulon epäamisestä II luvusta poikkeavissa rajamenettelyissä (35 artiklan 2-5 kohdat) ja tietyin edellytyksin myös sen määrittelystä, pyrkiikö tai onko hakija tullut jäsenvaltioon eurooppalaisesta turvallisuudesta kolmannesta maasta (36 artikla). Artiklan 3 kohdan mukaan 2 kohdan mukaisesti nimetyn viranomaisen henkilökunnalla on oltava asianmukaiset tiedot ja taidot tai sen on saatava tarvittava koulutus täyttääseen direktiivissä sille asetetut velvoitteet. Artiklan 2 kohta ei ole jäsenvaltioita velvoittava ja 3 kohta on jäsenvaltioita velvoittava ainoastaan, jos jokin muu viranomainen on nimetty vastuuviranomaiseksi 2 kohdan mukaisesti.

Suomessa Maahanmuuttovirasto on ulkomaalaislain 116 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella vastuussa vastuunmäärittämisasetukseen perustuvista menettelyistä ja lain 116 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella myös uusintahakemusten tutkinnasta ja ratkaisemisesta. Suomessa ei ole käytössä direktiivin 35 ja 36 artiklassa tarkoitettuja menettelyjä. Maahanmuuttovirasto on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemisesta myös silloin, kun asiaan liittyy kansallista turvallisuutta koskevia näkökohtia. Jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät, suojelupoliisi voi ulkomaalaislain 97 §:n 3 momentin perusteella suorittaa turvapaikkapuhuttelun Maahanmuuttoviraston lisäksi.

5 artikla. Direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat paitsi pitää voimassa myös ottaa käyttöön suotuisampia säännöksiä, joita sovelletaan pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä. Edellytyksenä on, että säännökset ovat yhteensopivat direktiivin kanssa. Komission kontaktikomiteassa on pakolaisen määritelmädirektiivin tarkastelun yhteydessä todettu, että suotuisuuslauseketta ei tulisi soveltaa vastoin direktiivin velvoittavia säännöksiä, eikä sen soveltamisella pidä tehdä tyhjäksi

direktiivin harmonisointipyrkimystä. On tärkeätä, ettei suotuisampien säännösten käyttö johda turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumiseen jäsenvaltioiden välillä. Ulkomaalaislakiin ei ehdoteta muutoksia siltä osin kuin voimassa olevat säännökset ovat direktiivin säännöksiä suotuisampia mutta direktiivin kanssa yhteensopivia.

II luku Peruseriaatteet ja takeet

6 artikla. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan perusteella jäsenvaltiot voivat vaatia, että turvapaikkahakemukset on tehtävä henkilökohtaisesti ja/tai määrättyssä paikassa. Ulkomaalaislain 8 §:n 1 momentin säännös koskien asian henkilökohtaista vireillepanoa ja 95 §:n 1 momentin säännös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä eivät ole ristiriidassa direktiivin 6 artiklan 1 kohdan kanssa.

Artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella oikeustoimikelpoisella aikuisella on oltava oikeus tehdä omasta puolestaan turvapaikkahakemus. Tämä on suomalaisen hallintoasian käsittelyn ja siten myös turvapaikkamenettelyn lähtökohta, vaikka asiasta ei ole nimenomaisesti säännöstä ulkomaalaislaissa. Laissa ei toisaalta myöskään aseteta minkäänlaisia esteitä sille, että oikeustoimikelpoinen aikuinen jättää itseään koskevan turvapaikkahakemuksen. Turvapaikkaohje edellyttää hakemuksen vastaanottajan varmistavan useamman perheenjäsenen saapessa yhtäaikaaisesti hakemaan kansainvälistä suojelua, onko jokainen perheenjäsen jättämässä hakemuksen.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että hakija voi tehdä hakemuksen hänestä riippuvaisien henkilöiden puolesta. Tällöin on kuitenkin varmistauduttava siitä, että hakijasta riippuvainen täysi-ikäinen henkilö hyväksyy hakemuksen jättämisen hänen puolestaan. Jos näin ei ole, hänen on voitava tehdä hakemus omasta puolestaan. Lisäksi kohdassa säädetään hyväksymisen tiedustelun ajankohdasta. Kohdassa mainituilla riippuvaisilla henkilöillä tarkoitettaneen läheisiä perheenjäseniä, mutta kohdassa ei toisaalta suljeta pois myöskään muunlaista riippuvuutta niin kutsutusta päähakijasta. Kohdassa tarkoitettuun tilanteeseen viitataan jäljempänä 9 artiklan 3 kohdassa, 12 artiklan

1 ja 3 kohdassa, 22 artiklan b kohdassa, 25 artiklan 2 kohdan g alakohdassa, 32 artiklan 7 kohdassa ja 38 artiklan 1 kohdan d alakohdassa.

Ulkomaalaislain 8 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla Suomessa jokainen täysi-ikäinen henkilö jättää itse henkilökohtaisesti oman turvapaikkahakemuksensa. Suomen turvapaikkamenettelylle on vierasta, että menettelyssä olisi niin kutsuttu päähakija ja hänestä riippuvaisia henkilöitä. Hakemusta ei lähtökohtaisesti voi tehdä toisen täysi-ikäisen puolesta. Turvapaikkaohjeen mukaan myöskään siinä tapauksessa, että hakija on kirjoitustaidoton, ei toinen henkilö jätä hakemusta hänen puolestaan, vaan hakemuksen vastaanottanut viranomainen kirjaa vapaamuotoisen hakemuksen hänen puolestaan. Koska direktiivin säännös ei ole jäsenmaita velvoittava, ja koska Suomen turvapaikkamenettelyn voidaan katsoa tältä osin olevan hakijalle suotuisampi, eikä ristiriitaa direktiivin säännösten kanssa ole, ulkomaalaislain säännöksiä ei ole aihetta muuttaa.

Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kansallisessa lainsäädännössään määrittellä, milloin alaikäinen voi itse tehdä hakemuksen, milloin edustajan on tehtävä hakemus ilman huoltajaa olevan alaikäisen puolesta ja milloin täysi-ikäisen turvapaikanhakijan jättämän hakemuksen katsotaan merkitsevän hakemuksen jättämistä myös hänen alaikäisten naimattomien lastensa puolesta. Kyseisiä tilanteita ei ole ulkomaalaislaissa erikseen säännelty. Hallintolain 14 §:ssä säädetään alaikäisen puhevallan käytöstä. Säännöksen 1 momentin mukaan vajaavaltaisen puolesta puhevaltaa käyttää hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Säännöksen 3 momentin mukaan viisi-toista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta. Hallintolain säännökset eivät ole ristiriidassa 6 artiklan 4 kohdan a ja c alakohdan kanssa. Ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle määrätään edustaja vasta sen jälkeen kun tämä on hakenut kansainvälistä suojelua, minkä vuoksi 6 artiklan 4 kohdan b alakohdan tilanne ei tule kyseeseen Suomessa.

Artiklan 5 kohdan mukaan viranomaisten, joiden puoleen turvapaikanhakija todennäköisesti kääntyy, on pystyttävä kertomaan hänelle, miten ja missä turvapaikkahakemuksen voi tehdä ja/tai hakijan on voitava edellyttää kyseisten viranomaisten toimittavan hakemuksen toimivaltaiselle viranomaiselle. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään Suomessa poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. Nämä viranomaiset ovat todennäköisesti juuri ne tahot, joiden puoleen kansainvälistä suojelua hakeva maahan saapuessaan kääntyy. Lisäksi kyseeseen saattavat tulla esimerkiksi tulliviranomaiset, Maahanmuuttovirasto, vähemmistövaltuutettu tai hallintotuomioistuimet.

Hallintolain 8 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisten velvollisuudesta antaa asiakkaalleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Saman säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen, jonka puoleen asiakas on kääntynyt, mutta jonka toimivaltaan asia ei kuulu, on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Viranomaisten välisestä yhteistyöstä säädetään hallintolain 10 §:ssä. Lain 21 § edellyttää viranomaisen, jolle on erehdyksessä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuuluttaman asian käsittelemiseksi, siirtävän asiakirjan viipymättä toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Hallintolain säännökset vastaavat direktiivin 6 artiklan 5 kohdassa viranomaisille asetettua velvollisuutta.

7 artikla. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan hakijoiden on annettava jäsenvaltioon yksinomaan turvapaikkamenettelyä varten, kunnes määrittävä viranomainen on tehnyt päätöksensä III luvussa säädettyjen ensimmäiseen päätökseen liittyvien menettelyjen mukaisesti. Kohdassa täsmennetään, ettei oikeus jäädä jäsenvaltioon oikeuta oleskelulupaan. Jääminen jäsenvaltioon määritellään 2 artiklan k kohdassa.

Direktiivin 23 artiklan 1 kohdassa määritellään pääsääntöinen menettely, jossa noudatetaan II luvun peruseriaatteita ja takeita. Tämän lisäksi III luvussa mahdollistetaan tietyt erityismenettelyt. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan päätöksellä tarkoitetaan paitsi pakolaisasemaa koskevaa aineellista päätöstä myös esimerkiksi päätöstä hakemuksen tut-

kittavaksi ottamista koskevien edellytysten puuttumisesta. Kyseeseen tulee ainoastaan määrittävän viranomaisen tekemä päätös, sillä muutoksenhakumenettelyitä koskevan 39 artiklan 3 kohdassa käsitellään erikseen hakijan oikeutta jäädä jäsenvaltioon odottamaan asiansa ratkaisua valitustuomioistuimessa.

Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentissa vahvistetaan ulkomaalaisen oikeus oleskella laillisesti maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Perustuslain 9 §:n 1 momentin ja ulkomaalaislain 41 §:n mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa kuten Suomen kansalaisella. Ulkomaalaislain 98 §:n 4 momentissa säännellään maastapoistamispäätöksen tekemisestä tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään. Lain 152 §:n 2 momentin nojalla käännättämisestä päättää tällöin aina Maahanmuuttovirasto. Ulkomaalaislain säännökset täyttävät direktiivin 7 artiklan 1 kohdan edellytyksen, eikä lainmuutostarvetta tältä osin ole.

Direktiivin 7 artiklan 2 kohdan perusteella 1 kohdan pääsäännöstä voidaan poiketa vain silloin, kun myöhemmän hakemuksen tutkintaa ei jatketa 32 ja 34 artiklan mukaisesti tai kun hakija luovutetaan joko toiseen jäsenvaltioon eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä johtuvien velvoitteiden tai muun syyn nojalla tai kolmanteen valtioon tai johonkin kansainväliseen rikostuomioistuimeen. Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentti koskee myös 7 artiklan 2 kohdassa mainittuja tilanteita, eikä poikkeusmahdollisuutta niiden johdosta Suomessa ole.

8 artikla. Artiklan 1 kohdan mukaan turvapaikkahakemuksia ei saa hylätä tai jättää tutkimatta pelkästään sen vuoksi, että niitä ei ole tehty mahdollisimman pian. Tämä ei kuitenkaan rajoita 23 artiklan 4 kohdan i alakohdan soveltamista. Ulkomaalaislaissa ei ole asetettu aikarajoja hakemuksen tekemiselle. Lain 95 §:n 1 momentti edellyttää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämistä maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Säännöksen 2 momentin mukaan hakemuksen voi tehdä myöhemminkin, jos olosuhteet ulkomaalaisen ko-

timaassa tai pysyvässä asuinmaassa ovat hänen Suomessa ollessaan muuttuneet taikka jos ulkomaalainen on vasta myöhemmin voinut esittää selvitystä hakemuksensa tueksi tai jos hakemuksen myöhempään jättämiseen on muu perusteltu syy. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perusteluissa viitataan niin kutsuttuun *sur place* -tilanteeseen, jossa ulkomaalaisen suojelun tarve on syntynyt vasta myöhemmin hänen asuttuaan jo ulkomailla. Pakolaisen määritelmädirektiivin täytäntöönpanemiseksi lakiin esitetään sisällytettäväksi uusi säännös (88 b §) kansainvälisen suojelun tarpeesta *sur place* -tilanteissa.

Artiklan 2 kohdan mukaan määrittävän viranomaisen turvapaikkapäätösten on perustuttava hakemusten asianmukaiseen tutkintaan. Hallintolain 31 §:ssä ja ulkomaalaislain 7 §:ssä säädetään viranomaisten selvitysvelvollisuudesta ja asiakkaan myötävaikuttamisvelvollisuudesta. Turvapaikkatutkinnasta säädetään ulkomaalaislain 97 §:ssä. Artiklan 2 kohdan a, b ja c alakohdissa täsmennetään, mitä hakemusten asianmukaisella tutkinnalla tarkoitetaan.

Artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan hakemukset on tutkittava ja ratkaistava yksilöllisesti, objektiivisesti ja puolueettomasti. Perustuslain 6 §:ssä vahvistetaan ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Ulkomaalaislain 98 §:n 2 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytysten yksilöllisestä arvioinnista. Edellä mainittujen säännösten voidaan arvioida täyttävän direktiivin 8 artiklan 2 kohdan a alakohdan vaatimuksen hakemusten yksilöllisestä, objektiivisesta ja puolueettomasta tutkinnasta ja ratkaisemisesta.

Artiklan 2 kohdan b alakohta edellyttää, että eri lähteistä hankitaan täsmällisiä ja ajantasaisia tietoja turvapaikanhakijoiden alkuperämaiden ja tarvittaessa myös kauttakulku- maiden tilanteesta ja varmistetaan, että nämä tiedot myös ovat hakemusten tutkinnasta ja ratkaisemisesta vastaavan henkilöstön saata-

villa. Eräänä tietolähteenä mainitaan UNHCR. Hallintolain 31 §:n 1 momentti edellyttää asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Ulkomaalaislain 98 §:n 2 momentin mukaan oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista.

Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) 97 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että menneisyyden tapahtumien lisäksi on erityisesti kiinnitettävä huomiota tulevaisuudessa uhkaaviin oikeudenloukkauksiin. Keskeistä hallituksen esityksen mukaan ei ole se, mitä asianomaiselle on tapahtunut menneisyydessä vaan se, mikä häntä uhkasi, jos hänet palautettaisiin. Lisäksi hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) 100 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että Maahanmuuttoviraston tulee jatkuvasti aktiivisesti koota tietoja valtioista, joista turvapaikanhakijoita saattaa tulla Suomeen. Käytännössä alkuperämaatietoa Maahanmuuttovirastossa hankkii maatietopalvelu, jonka tutkijat selvittävät yhteistyössä turvapaikkapäätöksiä valmistelevien virkamiesten kanssa alkuperämaiden olosuhteita kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin liittyen. Ulkomaalaislakia olisi aiheellista täsmentää direktiivin 8 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella koskien tietojen ajantasaisuutta ja hankkimista eri lähteistä.

Artiklan 2 kohdan c alakohta edellyttää, että hakemusten tutkinnasta ja ratkaisemisesta vastaavalla henkilöstöllä on tiedot turvapaikka- ja pakolaisoikeuden alalla sovellettavista keskeisistä periaatteista. Kohta poikkeaa direktiivin 10 perustelukappaleesta, jossa viitataan ensimmäisen päätöksen tekevien viranomaisten asianmukaisiin tietoihin ja tarpeelliseen koulutukseen.

Suomessa hyvään hallintoon kuuluu vaikiintuneesti viranomaisilta edellytettävä omaan toimialaan kuuluvien asioiden asian- tuntemus. Valtioneuvoston asetuksessa Maahanmuuttovirastosta (193/2002) asetetaan erikseen edellytykset tulosityksiköiden johtajille, jotka toimivat muun muassa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ratkaisi-

joina. Asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan tuloksikön johtajalta vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto, hyvä perehtyneisyys virkaan kuuluviin tehtäviin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito. Vakiintuneen hallintokäytännön ja edellä mainitussa asetuksessa virkamiehille asetettujen edellytysten voidaan katsoa täyttävän direktiivin 8 artiklan 2 kohdan c alakohdan vaatimuksen.

Artiklan 3 kohta edellyttää, että 39 artiklassa tarkoitetuilla viranomaisilla on oikeus määrittävän viranomaisen tai hakijan välityksellä tai muulla tavoin tutustua artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuihin yleistietoihin, joita ne tarvitsevat tehtäviensä hoitamisessa. Hallintolainkäyttölain 36 §:n säännökset vaikuttavat tuomioistuimelle toimitettavaan aineistoon. Hallinto-oikeuslain (430/1999) 21 §:n mukaan valtion ja kuntien sekä muun julkisyhteisön viranomaiset ovat pyynnöstä velvolliset antamaan salassapitosäännösten estämättä asian käsittelyssä tarvittavia tietoja hallinto-oikeudelle. Julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perusteluissa Maahanmuuttoviraston edellytetään 100 §:n yhteydessä kokoavan jatkuvasti aktiivisesti tietoja valtioista, joista turvapaikanhakijoita saattaa Suomeen tulla. Maahanmuuttoviraston tulee mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan toimittaa myös hallinto-oikeudelle päätöksenteon pohjana käytetty maatiето. Helsingin hallinto-oikeudella on myös vastaavat mahdollisuudet eri maita koskevien tietojen hyödyntämiseen ja hankintaan kuin Maahanmuuttovirastolla. Tarvetta lainmuutokseen ei direktiivin 8 artiklan 3 kohdan perusteella ole.

Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa säännöt hakemuksen tutkinnan kannalta olennaisten asiakirjojen kääntämisestä. Hallintolain 26 §:n 3 momentin mukaan asian selvittämiseksi ja asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin viranomaisen aloitteesta viereille tullessa asiassa. Ulkomaalaislain 203

§:n 1 momentissa säädetään tilanteista, joissa viranomaisen edellytetään huolehtivan tulkitsemisesta tai kääntämisestä, jos ulkomaalainen ei osaa kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Eräs näistä tilanteista on turvapaikkamenettelyssä käsiteltävä asia. Säännöksen 2 momentin nojalla viranomainen voi asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi huolehtia tulkitsemisesta tai kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa asiassa. Säännöksen 3 momentin mukaan viranomaisen tai tuomioistuimen velvollisuus huolehtia kääntämisestä tai tulkitsemisestä ei koske aineistoa, joka ei vaikuta asian käsittelyyn. Tulkin ja kääntäjän käytöstä säädetään ulkomaalaislain 10 §:ssä. Hallintolainkäyttölain 77 §:ssä säädetään hallintotuomioistuimen velvollisuudesta huolehtia tulkitsemisestä ja kääntämisestä. Suomen lainsäädännössä on säännökset asian käsittelyyn vaikuttavan aineiston kääntämisestä, ja tilanne on hakijan näkökulmasta suotuisampi kuin mitä direktiivin 8 artiklan 4 kohta edellyttää.

9 artikla. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että turvapaikkahakemuksia koskevat päätökset annetaan kirjallisesti. Artiklan otsikon mukaisesti kyse on määrittävän viranomaisen päätöksessä. Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä turvapaikkapäätöksen muodosta. Hallintolain 43 §:n 1 momentissa vahvistetaan pääsääntö, jonka mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Jos asian kiireellisyyden vuoksi on välttämätöntä, päätös voidaan 2 momentin nojalla antaa myös suullisesti. Suullinen päätös on kuitenkin 3 momentin nojalla viipymättä annettava myös kirjallisena oikeusohjeeseen tai valitusosoituksineen. Hallintolain 43 § täyttää direktiivin 9 artiklan 1 kohdan edellytyksen turvapaikkapäätöksen antamisesta kirjallisesti.

Artiklan 2 kohdan mukaan silloin kun hakemus hylätään, päätöksessä on ilmoitettava sen perusteluina olevat tosi- ja oikeusseikat ja hakijalle on annettava kirjallisesti tieto siitä, miten kielteiseen päätökseen voi hakea muutosta. Koska direktiivin soveltamisalaan kuuluu lähtökohtaisesti päätöksen tekeminen yksinomaan pakolaisaseman myöntämisestä,

koskee 2 kohdan edellytys kaikkia päätöksiä, joissa hakijalle päätetään olla myöntämättä pakolaisasema riippumatta siitä, saako hän oleskeluluvan jollakin muulla kansainvälisen suojelun perusteella tai muusta syystä. Tästä pääsäännöstä voi poiketa vain saman kohdan toisen ja kolmannen kappaleen perusteella.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä turvapaikkapäätöksen sisällöstä, perustelemisesta tai valitusosoituksen liittämisestä päätökseen. Hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Hallintolain 45 §:n 1 momentti edellyttää päätöksen perustelemista. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Hallintolain säännösten perusteella kaikki Maahanmuuttoviraston tekemät turvapaikkapäätökset perustellaan riippumatta siitä, hylätäänkö hakemus vai myönnetäänkö hakijalle oleskelulupa. Maahanmuuttoviraston hallintolain soveltamiseen perustuva käytäntö on direktiiviä suotuisampi, mutta yhteensopiva direktiivin säännösten kanssa.

Hallintolain 47 §:ssä edellytetään valitusosoituksen liittämistä päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla. Ulkomaalaislain 190 §:n mukana laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, työvoimatoimiston ja Suomen edustuston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Ulkomaalaislain 191 §:ssä luetellaan päätökset, joihin ei saa hakea muutosta valittamalla. Säännöksen 1 momentin 7 ja 8 kohdat koskevat hakemuksiin tehtäviä raukeamispäätöksiä, joihin näin ollen ei valituskiellon johdosta myöskään liitetä valitusosoitusta. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 28/2003 vp) todetaan raukeamisratkaisun sinänsä olevan valituskelpoinen asiaratkaisu hallintolainkäyttölain 5 §:n säännösten perusteella. Koska direktiivi edellyttää ainoastaan hakemus hylättäessä kirjallisen tiedon antamista siitä, miten päätökseen voi hakea muutosta, täyttää hallintolain 47 § direktiivin vaatimukset.

Artiklan 2 kohdan toisessa ja kolmannessa kappaleessa käsitellään tilanteita, joissa voidaan poiketa ensimmäisessä kappaleessa esitystä pääsäännöstä. Jäsenvaltioiden ei tarvitse ilmoittaa perusteluja sellaisessa turvapaikkapäätöksessä, jonka mukaan hakijalle myönnetään samat oikeudet ja edut kuin pakolaisen määritelmädirektiivin mukainen pakolaisasema. Jäsenvaltioiden ei myöskään tarvitse antaa kirjallisesti tietoa muutoksenhausta kielteiseen päätökseen, jos tämä tieto on annettu hakijalle jo aiemmin joko kirjallisesti tai hänen käytettävissään olevin sähköisin keinoin. Molemmat poikkeussäännökset kuvastavat eri jäsenmaissa omaksuttuja erilaisia käytäntöjä, eikä niillä ole merkitystä direktiivin täytäntöönpanoon Suomessa.

Artiklan 2 kohdan toisen kappaleen asema, joka antaa hakijalle kansallisen ja yhteisön lainsäädännön mukaiset samat oikeudet ja etuudet kuin pakolaisen määritelmädirektiivin mukainen pakolaisasema, on käytössä joissakin jäsenmaissa. Tämä asema annetaan sekä pakolaisille että toissijaista suojelua saaville samoin kuin mahdollisesti myös kansallisen lainsäädännön perusteella muunlaista suojelua saaville. Direktiivin 25 artiklan 2 kohdan d alakohdassa ja 39 artiklan 5 kohdassa säädetään kyseisestä asemasta.

Artiklan 3 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa ja muulloinkin, kun hakemuksen perusteet ovat samat, tehdä yksi päätös, joka koskee kaikkia hakijasta riippuvaisia henkilöitä. Kuten edellä on todettu, Suomessa ei ole niin kutsuttua päähakijaa, joka tekisi hakemuksen hänestä riippuvaisten henkilöiden puolesta, vaan jokainen turvapaikanhakija tekee itseään koskevan hakemuksen. Jokainen hakemus käsitellään ja tutkitaan yksilöllisesti. Jokaisesta hakemuksesta tehdään itsenäinen päätös. Käytännössä Maahanmuuttovirasto tekee yleensä samalle paperille ydinperheeseen kuuluvien perheenjäsenten päätökset, jos päätösten perusteina olevat tosiseikat ja oikeudelliset seikat ovat samat. Direktiivi mahdollistaa tämän käytännön jatkamisen.

10 artikla. Direktiivin 10 artiklan 1 kohdan a alakohdassa jäsenvaltioiden edellytetään ilmoittavan turvapaikanhakijoille kielellä, jota heidän voidaan kohtuullisesti olettaa

ymmärtävän, noudatettavasta menettelystä sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyn aikana ja niistä mahdollisista seurauksista, joita heille koituu velvoitteitensa noudattamatta jättämisestä ja kieltäytymisestä yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Heille on myös annettava tietoa aikataulusta ja heidän käytettävissään olevista keinoista täyttää velvoite, joka koskee pakolaisen määritelmädirektiivin 4 artiklassa mainittujen seikkojen toimittamista. Tiedot on annettava hakijoille ajoissa, jotta he voivat käyttää heille direktiivissä taattuja oikeuksia ja noudattaa 11 artiklan velvollisuuksia.

Hallintolain 8 § sisältää viranomaisen neuvontavelvollisuuden. Ulkomaalaislaissa ei ole nimenomaista säännöstä tietojen antamisesta turvapaikanhakijalle. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 94 §:n 2 momenttiin liittyen, että hakemusvaiheessa tai viimeistään turvapaikkapuhutteluvaiheessa hakijalle tulee hallintolain mukaisesti selostaa ulkomaalaislain sisältöä olennaisilta osin. Ulkomaalaislain 7 §:n 1 momentin mukaan asian ratkaisevan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle arvio asian ratkaisemiseen kuluvas- ta ajasta.

Kotouttamislain 19 f §:ssä säädetään vastaanotto-olosuhteisiin liittyvästä tiedottamisesta. Tässä yhteydessä turvapaikanhakijalle annetaan tietoa myös muun muassa turvapaikka-asiassa oikeusapua antavista järjestöistä ja ryhmistä. Hallituksen esityksen (HE 280/2004 vp) perustelujen mukaan tiedottamisvelvollisuus koskisi myös henkilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia turvapaikanhakijoina. Turvapaikkaohjeessa edellytetään tietojen antamista hakijalle muun muassa oikeudesta avustajan ja tulkin käyttöön ja hakemuksen käsittelymenettelystä sekä hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Turvapaikkaohjeen mukaan turvapaikkapuhuttelussa turvapaikanhakijalle annetaan tieto siitä, miten hänen hakemustaan jatkossa käsitellään sekä arvio asian ratkaisemiseen kuluvas- ta ajasta.

Tietojen antaminen turvapaikanhakijoille toteutuu käytännössä jo tänä päivänä Suomessa, vaikka asiasta ei nimenomaisesti laissa säädetä. Direktiivin täytäntöön panemiseksi ja koska tietojen antamisessa on kyse

erästä keskeisimmästä turvapaikanhakijalle annettavasta oikeusturvatakeesta, joka edesauttaa muiden hakijalle myönnettävien oikeuksien toteuttamista, tulisi ulkomaalaislakia kuitenkin tältä osin täsmentää.

Artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan turvapaikanhakijoiden käyttöön on annettava tulkki, jotta he voivat esittää asiansa toimivaltaisille viranomaisille aina kun tätä on pidettävä välttämättömänä. Tulkin käyttöä on pidettävä välttämättömänä turvapaikkapuhuttelussa, jos asianmukaista keskusteluyhteyttä ei voida varmistaa ilman tulkkia. Aina kun toimivaltaiset viranomaiset kutsuvat hakijan paikalle, tulkin kustannukset maksetaan julkisista varoista.

Hallintolain 26 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä tai ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Asia voidaan 2 momentin mukaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi viranomaisen voi 3 momentin mukaan huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitetussa asiassa.

Ulkomaalaislain 203 §:n 1 momentin 1 kohta edellyttää viranomaisen huolehtivan tulkitsemisesta tai kääntämisestä, jos ulkomaalainen ei osaa kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi turvapaikkamenettelyssä käsiteltävässä asiassa. Säännöksen 2 momentin perusteella viranomaisen voi asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi huolehtia tulkitsemisesta tai kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitetussa asiassa. Turvapaikkaohjeessa täsmennetään tulkkaukseen liittyviä kysymyksiä.

Ottaen huomioon ulkomaalaislain ja hallintolain tulkin käyttöä koskevat säännökset sekä turvapaikkaohjeeseen perustuva vakiintunut käytäntö, voidaan todeta, että Suomessa taataan turvapaikanhakijalle direktiivin edellyttämää laajempi oikeus tulkin käyttöön.

Artiklan 1 kohdan c alakohta edellyttää, ettei turvapaikanhakijoita saa estää ottamasta yhteyttä YK:n pakolaisasiain päävaltuutettuun tai muihin järjestöihin, jotka toimivat tämän puolesta kyseisen jäsenvaltion alueella jäsenvaltion kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä turvapaikanhakijan oikeudesta ottaa yhteyttä YK:n pakolaisasiain päävaltuutettuun tai tämän puolesta toimivaan järjestöön. Luonnollisesti ei myöskään ole säännöstä siitä, että tällainen oikeus evättäisiin. Lähtökohtana Suomessa on, ettei turvapaikanhakijan yhteydenpito-oikeutta rajoiteta, vaan hän voi vapaasti pitää yhteyttä haluamiinsa tahoihin.

Yhteydenpito-oikeudesta voidaan lailla säätää poikettavan tilanteissa, joissa henkilön vapautta on rajoitettu. Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 6 §:ssä säädetään säilöön otetun ulkomaalaisen yhteydenpito-oikeudesta. Eräänä säännöksessä mainittuna tahona, johon ulkomaalaisella on oikeus pitää yhteyttä, mainitaan UNHCR tai sen edustaja. Turvapaikkaohjeessa puolestaan viitataan EU:n neuvoston turvapaikkamenettelyjen vähimmäistakuista koskevaan päätöslauselmaan, jonka mukaan turvapaikanhakijoille on kaikissa käsittelyn vaiheissa annettava mahdollisuus ottaa yhteyttä YK:n pakolaisasiain päävaltuutettuun (UNHCR) tai muihin pakolaisapujärjestöihin kuten Suomessa Pakolaisneuvonta ry:en. Koska UNHCR:llä ei Suomessa ole, toisin kuin eräissä Keski-Euroopan maissa, aktiivista roolia turvapaikkamenettelyssä, korostuu Suomessa oikeus pitää yhteyttä pakolaisjärjestöihin. Edellä todetun perusteella ei lainmuutostarvetta ole.

Artiklan 1 kohdan d alakohta edellyttää turvapaikanhakijoille annettavan kohtuullisessa ajassa tieto päätöksestä, jonka määrittävä viranomainen on tehnyt heidän turvapaikkahakemukseensa. Päätös voidaan antaa tiedoksi myös hakijan oikeudelliselle tai muulle neuvonantajalle, jos tämä toimii hakijan oikeudellisena edustajana. Hallintolain 54 §:n nojalla viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Ulkomaalaislain 205 §:n 3 momentin nojalla kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

tiedoksianto on aina toimitettava haastetiedoksiannontona. Turvapaikkaohjeen mukaan turvapaikkapäätös lähetetään poliisille tiedoksiannontoa varten. Päätösten tiedoksiannot pyritään tekemään viivytyksettä. Lainmuutostarvetta ei ole.

Artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan turvapaikanhakijoille on ilmoitettava määrittävän viranomaisen päätöksen seurauksesta kielellä, jota heidän voidaan kohtuullisesti olettaa ymmärtävän. Tästä voidaan poiketa, jos hakijoilla on apunaan tai edustajanaan oikeudellinen tai muu neuvonantaja tai jos maksutonta oikeusapua on saatavilla. Turvapaikanhakijoille on annettava tieto myös siitä, miten kielteiseen päätökseen voi hakea muutosta 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Kohdassa viitataan päätöksen seuraukseen, minkä johdosta keskeistä on päätöksen aieneellinen sisältö. Komission kontaktikomiteassa käydyissä keskusteluissa on painotettu, että voidakseen tehokkaasti hakea muutosta kielteiseen päätökseen, hakijalle tulee antaa tieto kielteiseen päätökseen johtaneista perusteista. Tämän vuoksi myöskään käsitettävä päätöksen seurauks ei tulisi tulkita kohtuuttoman suppeasti, sillä tämä saattaisi vaarantaa muiden direktiivissä taattujen oikeuksien toteutumisen.

Hallintolain 9 ja 10 luvuissa on yleiset säännökset tiedoksiannosta ja tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä. Ulkomaalaislain 205 §:n 3 momentin nojalla kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto on aina toimitettava haastetiedoksiannontona. Lain 203 §:n 4 momentin perusteella asianosaisella on oikeus saada häntä koskevasta päätöksestä tieto äidinkielellään tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän. Hallintolain 47 §:ssä säädetään valitusosoituksen liittämistä päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla. Valitusosoitus käännetään tai tulkitaan hakijalle päätöstä tiedoksi annettaessa. Käytännössä päätös annetaan hakijalle tiedoksi alkuperäisenä asiakirjana tai viran puolesta oikeaksi todistettuna jäljennöksenä. Tieto päätöksen sisällöstä annetaan hakijalle tulkitseamalla tai kääntämällä. Samalla hakijalle annetaan tieto siitä, millä tavoin hänen on mahdollista saada oikeudellista apua valituksen tekemistä varten. Hallintolain ja ulkomaalaislain säännök-

set ovat direktiiviä suotuisimmat, mutta yhteensopivat direktiivin kanssa, minkä vuoksi lainmuutostarvetta ei ole.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikilla turvapaikanhakijoilla on muutoksenhakumenettelyissä tämän artiklan b, c ja d alakohdassa tarkoitettuja takeita vastaavat takeet. Tämä merkitsee sitä, että heidän käyttöönsä on tietyin edellytyksin annettava tulkki, heitä ei saa estää ottamasta yhteyttä YK:n pakolaisasiain päävaltuutettuun tai tämän puolesta toimiviin järjestöihin ja heille on kohtuullisessa ajassa annettava tieto päätöksestä. Mitä edellä on todettu yhteydenpito-oikeudesta YK:n pakolaisasiain päävaltuutettuun tai tämän puolesta toimiviin järjestöihin pätee myös tässä yhteydessä. Hallintolainkäyttölain 77 §:ssä säädetään tulkkitsemisestä ja kääntämisestä. Saman lain 55 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksiannosta viitaten hallintolain asiaa koskeviin säännöksiin. Näin ollen hallintolain 54 §:n edellyttämä päätöksen viivytyksetön tiedoksianto koskee myös hallintotuomioistuimia.

11 artikla. Artiklan 1 kohdan mukaan turvapaikanhakijat voidaan velvoittaa tekemään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa siltä osin kuin se on hakemusten käsittelyn kannalta tarpeellista. Jäsenvaltion ja hakijan välistä yhteistyötä hakemukseen liittyvien olennaisten seikkojen arvioinnissa käsitellään pakolaisen määritelmädirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa. Hallintolain 31 § ja ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentti edellyttävät hakijan myötävaikuttavan vireille panemansa asian selvittämiseen.

Artiklan 2 kohta täydentää 1 kohdan pääsääntöä. Siinä luetellaan velvoitteita, joita jäsenvaltiot voivat turvapaikanhakijalle asettaa. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan kyseessä on joukko esimerkkejä. Artiklan 1 kohdan mukaisesti velvoitteiden tulee olla tarpeellisia hakemusten käsittelemiseksi turvapaikkamenettelyssä. Ulkomaalaisille asetettavat muut velvoitteet liittyen esimerkiksi maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoon on rajattu artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

Artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että turvapaikanhakijoiden on ilmoitauduttava toimivaltaisille

viranomaisille tai heidän on tultava henkilökohtaisesti paikalle joko viipymättä tai määrätynä ajankohta. Ulkomaalaislain 8 §:n 1 momentin nojalla Suomessa oleva henkilö voidaan asian selvittämiseksi velvoittaa saapumaan viranomaisen kuultavaksi. Henkilö, joka jättää noudattamatta saapumisvelvoitteen, voidaan määrätä noudettavaksi. Ulkomaalaislain 118 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla ulkomaalainen voidaan velvoittaa ilmoittautumaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen toimipisteessä määräajoin, jos se on välttämätöntä hänen maahantulonsa edellytysten selvittämiseksi.

Artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että turvapaikanhakijoiden on luovutettava hallussaan olevat hakemuksen tutkinnan kannalta olennaiset asiakirjat, kuten passi. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) yksityiskohtaisissa perusteissa todetaan 97 §:n kohdalla turvapaikkatutkinnassa sovellettavan myös 61 §:n säännöstä matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta. Ulkomaalaislain 132 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisen oikeudesta ottaa haltuun ulkomaalaisen esittämä tai ulkomaalaisen hallussa oleva väärä tai väärennetty matkustusasiakirja taikka väärän henkilötiedon antamiseen käytettäväksi aiottu matkustusasiakirja.

Ulkomaalaislain 119 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalainen voidaan maahantulon edellytysten selvittämiseksi määrätä luovutamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun taikka ilmoittamaan poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle paikka, josta hän on tavoitettavissa.

Artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla jäsenvaltiot voivat säätää, että turvapaikanhakijoiden on ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille sen hetkinen asuinpaikkansa tai osoitteensa ja niiden mahdolliset muutokset mahdollisimman pian. Jäsenvaltiot voivat niin ikään säätää, että hakijan on vastaanotettava mahdolliset tiedoksiannot viimeksi ilmoittamassaan asuinpaikassa tai osoitteessa. Ulkomaalaislain 207 §:n mukaan se, jonka asiaa viranomainen käsittelee, on velvollinen ilmoittamaan yhteystietonsa ja niiden muutokset. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan

pykälässä tarkoitettuja yhteystietoja ovat erityisesti henkilön osoitetiedot, joita tarvitaan asian käsittelyssä ja tiedoksiantovaiheessa. Myös muut yhteystiedot, kuten puhelinnumerot tai sähköpostiosoitteet, tulisi ilmoittaa viranomaiselle asian sujuvan ja joutuisan käsittelyn turvaamiseksi.

Artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että toimivaltaiset viranomaiset voivat tutkia hakijan ja hänen mukanaan olevat tavarat. Rajavartiolain 19 §:n 3 momentin mukaan perusteellisen tarkastuksena suoritettavaan rajatarkastukseen voi sisältyä henkilöntarkastus sekä henkilön matkatavaroita ja kulkuneuvoa koskeva etsintä henkilöllisyyttä osoittavan tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi ja sen varmistamiseksi, ettei henkilöllä ole hallussaan, matkatavaroissaan tai kulkuneuvossaan omaisuutta, joka on hankittu rikoksella tai tullut sellaisen omaisuuden tilalle, taikka muuta omaisuutta, jonka hallussapitoon tai rajan yli kuljettamiseen hänellä ei ole oikeutta. Rajavartiolain voimaantumisen jälkeen asiasta on säädetty EY-asetuksen tasoisesti Schengenin rajasääntöön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva yhteisön sääntö) 7 artiklassa. EY-asetuksen vaikutus kansalliseen rajavartiolakiin huomioidaan sisäasiainministeriön rajavartio-osastolla vireillä olevassa lainsäädäntöhankkeessa.

Artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että toimivaltaiset viranomaiset voivat ottaa hakijasta valokuvia. Ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentin 1 alakohdan mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen saa tunnistamista ja rekisteröintiä varten ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit ulkomaalaisesta, joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen taikka tilapäisen suojelun perusteella.

Artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että toimivaltaiset viranomaiset voivat tallettaa hakijan suulliset lausunnot edellyttäen, että hänelle on ilmoitettu siitä ennakolta. Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä mahdollisuudesta tallettaa hakijan suulliset lausunnot. Turvapaikkaohjeen mukaan turvapaikkapuhuttelu voidaan tarvittaessa nauhoittaa tai tallettaa videolle. Nauhoit-

tamisesta tai videolle tallentamisesta tulee ilmoittaa hakijalle. Ulkomaalaislakiin olisi direktiivin täytäntöönpanemiseksi aiheellista lisätä 11 artiklan 2 kohdan f alakohtaa vastaava säännös.

12 artikla. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä kappaleessa vahvistetaan pääsääntö oikeudesta henkilökohtaiseen puhutteluun. Kohdan mukaan hakijalle on annettava *tilaisuus* henkilökohtaiseen puhutteluun. Puhuttelu on suoritettava, jollei siitä artiklan 2 tai 3 kohdan perusteella luovuta.

Poliisi tai rajavartiolaitos selvittää ulkomaalaislain 97 §:n 1 momentin perusteella kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon. Saman säännöksen 2 momentin perusteella Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaan olennaista on, että hakija itse esittää perusteensa puhuttelussa suullisesti, eikä esimerkiksi pelkästään luovuta etukäteen kirjoitettua selvitystä. Henkilökohtainen puhuttelu on turvapaikkatutinnan ja koko turvapaikkamenettelyn keskeinen osa. Tämän vuoksi puhuttelun järjestäminen pyritään kaikin mahdollisin keinoin varmistamaan, eikä laissa ole annettu mahdollisuutta jättää puhuttelu suorittamatta muissa tapauksissa kuin silloin kun on kyse uusintahakemuksesta.

Artiklan 1 kohdan ensimmäinen kappale edellyttää myös, että puhuttelun suorittavalla virkamiehellä on kansallisen lain mukaan toimivalta puhuttelujen suorittamiseen. Edellä kerrotuin tavoin poliisi tai rajavartiolaitos suorittaa ulkomaalaislain 97 §:n 1 momentin perusteella kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisen. Säännöksen 2 momentin perusteella turvapaikkapuhuttelun suorittaa pääsääntöisesti Maahanmuuttovirasto. Saman säännöksen mukaan poliisi voi Maahanmuuttoviraston pyynnöstä suorittaa puhuttelun, jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt tai erityisestä syystä muulloinkin. Suojelupoliisi voi 3 momentin nojalla suorittaa turvapaikkapuhuttelun Maa-

hanmuuttoviraston lisäksi, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan ensimmäinen kappale ei aiheuta lainmuutostarvetta.

Artiklan 1 kohdan toisen kappaleen mukaan jäsenvaltiot voivat antaa tilaisuuden henkilökohtaiseen puhutteluun jokaiselle 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulle hakijasta riippuvaiselle aikuiselle henkilölle. Eräissä jäsenmaissa käytössä olevaa menettelyä, jossa niin kutsuttu päähakija voi hakea turvapaikkaa hänestä riippuvaisten henkilöiden puolesta, on käsitelty 6 artiklan 3 kohdan yhteydessä.

Artiklan 1 kohdan kolmannen kappaleen mukaan kansallisessa lainsäädännössä voidaan vahvistaa tapaukset, joissa alaikäiselle on annettava mahdollisuus henkilökohtaiseen puhutteluun. Hallintolain 14 §:n 1 momentin nojalla vajaavaltaisen puolesta puhevaltaa käyttää hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Säännöksen 3 momentin nojalla viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta. Ulkomaalaislain 6 §:n 2 momentin mukaan silloin kun päätös koskee 12 vuotta täyttäneitä lasta, tulee häntä ennen päätöksentekoa kuulla, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipide tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös 12 vuotta nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hänen kehitystasonsa huomioon ottaen hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.

Artiklan 2 kohdan mukaan henkilökohtaisesta puhuttelusta voidaan luopua, jos a) määrittävä viranomainen voi tehdä myönteisen päätöksen käytettävissä olevien todisteiden perusteella tai b) toimivaltaisella viranomaisella on ollut hakijan kanssa tapaaminen hakijan avustamiseksi hänen hakemuksensa täyttämiseksi ja pakolaisen määritelmädirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisten hakemuksen kannalta olennaisten tietojen antamisessa tai c) määrittävä viranomainen, tutkittuaan hakijan antamat tiedot, katsoo hakemuksen perusteettomaksi tapauksissa, joissa direktiivin 23 artiklan 4 kohdan a, c, g, h tai j

alakohdassa mainitut edellytykset täyttyvät. Suomen näkökulmasta keskeinen on h alakohta, joka mahdollistaa henkilökohtaisesta puhuttelusta luopumisen silloin, kun on kyse myöhemmästä hakemuksesta, josta ei ilmene hakijan erityistilanteesta tai hänen alkuperämaansa tilanteesta mitään uusia ja olennaisia tosiseikkoja. Ulkomaalaislain 102 §:n 3 momentin nojalla uusintahakemus voidaan ratkaista ilman uutta turvapaikkapuhuttelua.

Artiklan 3 kohdassa säädetään mahdollisuudesta luopua henkilökohtaisesta puhuttelusta myös, jos puhuttelu ei ole kohtuullisesti toteutettavissa erityisesti, kun toimivaltainen viranomainen katsoo, että hakija ei kykene osallistumaan puhutteluun hänestä riippumattomien pysyvien syiden vuoksi. Epäselvissä tapauksissa voidaan asiasta pyytää lääkärin tai psykologin todistus. Jos puhuttelu jätetään 3 kohdan nojalla suorittamatta, hakijalle tai hänestä riippuvaiselle henkilölle on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan antamaan mahdollisuus toimittaa lisätietoja. Kohdan ensimmäisen virkkeen sanamuoto jättää säännöksen soveltamisalan epäselväksi. Ottaen kuitenkin huomioon viittaus psykologin tai lääkärin lausuntoon, on kohdan tulkittava tarkoittavan terveydentilaan liittyvää syytä.

Artiklan 4 kohdassa säädetään, että viranomainen voi tehdä turvapaikkahakemusta koskevan päätöksen, vaikka henkilökohtaisesta puhuttelusta olisi saman artiklan nojalla luovuttu. Komission kontaktikomiteassa käydyissä keskusteluissa on pohdittu säännöksen suhdetta artiklan muihin kohtiin. Säännöksen loppuosa ("vaikka henkilökohtaisesta puhuttelusta olisi tämän artiklan nojalla luovuttu") ei vaikuttaisi vastaavan säännöksen ajateltua tarkoitusta. Säännöksen taustalla on ajatus mahdollistaa päätöksentekotilanteessa, jossa hakija päättää olla käyttämättä oikeuttaan henkilökohtaiseen puhutteluun. Tässä suhteessa säännös on rinnastettavissa 20 artiklan 1 kohdan a alakohtaan. Artiklan 5 kohdan mukaan henkilökohtaisen puhuttelun puuttuminen 2 kohdan b ja c alakohdan tai 3 kohdan nojalla ei saa vaikuttaa kielteisesti määrittävän viranomaisen päätökseen. Artiklan 6 kohdan nojalla voidaan hakemusta ratkaistaessa ottaa huomioon se, että hakija ei ole saapunut puhutteluun, paitsi jos hänellä on ollut pätevä syy olla saapumatta.

Hallintolain 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta. Ulkomaalaislain 102 §:n 3 momentin nojalla uusintahakemus voidaan ratkaista ilman uutta turvapaikkapuhuttelua. Muita mahdollisuuksia luopua turvapaikkapuhuttelusta ei ulkomaalaislaissa ole, vaan lain 97 §:n mukainen turvapaikkapuhuttelu järjestetään lähtökohdaisesti jokaiselle turvapaikanhakijalle. Turvapaikanhakijalle taataan Suomessa direktiivin edellyttämää suotuisampi kohtelu.

13 artikla. Direktiivin 13 artiklan 1 kohta edellyttää, että henkilökohtaisessa puhutellussa ei yleensä saa olla läsnä perheenjäseniä, ellei perheenjäsenten läsnäolo ole määrittävän viranomaisen mukaan välttämätöntä asianmukaisen tutkinnan kannalta. Ulkomaalaislain 97 §:n 2 momentissa säädetään turvapaikkapuhuttelusta. Säännöksestä ei suoraan ilmene, että puhutellussa ei lähtökohdaisesti sallittaisi olevan paikalla muita perheenjäseniä. Tämä on kuitenkin Suomessa vakiintunut käytäntö, joka pohjautuu hallintolain asianosaisen kuulemista koskeviin säännöksiin. Turvapaikkaohjeessa korostetaan, että jokainen hakemus käsitellään ja tutkitaan yksilöllisesti. Ohjeessa täsmennetään, että jos kansainvälistä suojelua hakee avio- tai avopari, on kumpakin puolisoa kuultava erikseen ja yksilöllisesti. Ulkomaalaislain 98 §:n 2 momentissa ja sitä koskevissa hallituksen esityksien (HE 28/2003 vp) perusteluissa korostetaan hakemuksen yksilöllistä käsittelyä. Ottaen huomioon turvapaikkapuhuttelun keskeinen merkitys turvapaikkamenettelyssä, esitetään ulkomaalaislakia 13 artiklan 1 kohdan johdosta täsmennettäväksi.

Artiklan 2 kohdan mukaan henkilökohtainen puhuttelu on järjestettävä olosuhteissa, joissa voidaan taata asianmukainen luottamuksellisuus. Suomessa puhuttelutilanteen asianmukainen luottamuksellisuus varmistetaan paitsi hakijan yksilöllisellä kuulemisella myös julkisuuslain 23 §:n vaitiolovelvollisuudella. Ulkomaalaislain 10 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hankkimana tulkkina tai kääntäjänä ei saa käyttää henkilöä, joka on sellaisessa suhteessa asianosaiseen tai asiaan, että hänen luotettavuutensa voi tästä syystä vaarantua tai että asianosaisen turvallisuus saattaa vaarantua. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perusteluissa todetaan,

että tulkki ei saisi edustaa sellaista tahoa, jonka välityksellä tieto turvapaikan hakemisesta saattaisi välittyä turvapaikanhakijan kotimaan viranomaisten tietoon. Lain 10 §:n 3 momentin mukaan tulkin ja lain 8 §:n 4 momentin perusteella avustajan ja asiamiehen salassapitovelvollisuudesta säädetään erikseen. Hallintolain 13 §:ssä säädetään asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuudesta. Säännöksen 3 momentin mukaan asiamiestä ja avustajaa koskevia salassapitosäännöksiä sovelletaan myös asian käsittelyssä käytettävään tulkkiin ja kääntäjään.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava asianmukaisin toimenpitein, että henkilökohtaiset puhuttelut suoritetaan olosuhteissa, joissa hakijat voivat esittää hakemuksensa perusteet kattavasti. Jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että puhuttelun suorittaja on riittävän pätevä ottamaan huomioon hakemukseen liittyvät henkilökohtaiset ja yleiset olosuhteet kuten hakijan kulttuuristausta ja haavoittuvainen asema siinä määrin kuin se on mahdollista. Lisäksi jäsenvaltioiden on valittava tulkki, joka pystyy varmistamaan, että hakija ja puhuttelun suorittaja pystyvät keskustelemaan asianmukaisella tavalla. Keskustelun ei kuitenkaan tarvitse tapahtua hakijan ensisijaisesti valitsemalla kielellä, jos hänen voidaan kohtuullisesti olettaa ymmärtävän ja osaavan puhua jotakin toista kieltä.

Ulkomaalaislain 97 §:n 2 momentissa ja säännökseen liittyvissä hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvatussa turvapaikkapuhuttelussa hakijan on mahdollista esittää hakemuksensa perusteet kattavasti. Direktiivin 12 artiklan 1 kohta, jossa edellytetään puhuttelun suorittavalla virkamiehellä olevan kansallisen lain mukaan toimivalta suorittaa tällaisia puhutteluita, ottaa samalla kantaa puhuttelun suorittajan pätevyyteen. Kuten kyseistä artiklakohtaa tarkasteltaessa on todettu, ulkomaalaislain 97 §:n 2 momentin perusteella turvapaikkapuhuttelun suorittaa ensisijaisesti Maahanmuuttovirasto, mutta tietyissä tapauksissa puhuttelun voi suorittaa myös poliisi tai Maahanmuuttoviraston ohella suojelupoliisi. Suomessa hyvään hallintoon kuuluu, että jokaisella viranomaisella on omaa toimialaansa koskeva asiantuntemus.

Turvapaikanhakijan oikeutta saada käyttönsä tulkki on käsitelty 10 artiklan 1 kohdan b alakohdassa. Nyt on kyse hakijan ja puhuttelun suorittajan välisen keskusteluyhteyden varmistamisesta tulkin avustuksella. Tulkitsemista ja kääntämistä koskevan hallintolain 26 §:n 2 momentin mukaan asia voidaan tulkita sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että asianosainen ymmärtää tulkitsemisen avulla viranomaista ja hänellä on riittävät edellytykset valvoa oikeuksiaan. Säännös ei näin ollen edellytä jokaisen sanan tai eleen tulkitsemista, ellei tätä asian laatu ja ymmärrettävyys huomioon ottaen ole pidettävä välttämättömänä. Tulkitsemisen tulisi kuitenkin olla pääsääntöisesti kattavaa siten, ettei asianosaisen oikeusasema sen vuoksi vaarannu. Hallintolain säännökset sekä niitä koskevat hallituksen esityksen perustelut täyttävät direktiivin 13 artiklan 3 kohdan edellytykset.

Jäsenvaltiot voivat artiklan 4 kohdan perusteella antaa sääntöjä, jotka koskevat kolmansien osapuolten läsnäoloa henkilökohtaisessa puhuttelussa. Turvapaikkaohjeessa käsitellään puhuttelussa läsnä olevia henkilöitä. Artiklan 5 kohdan mukaan artiklaa sovelletaan myös 12 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun tapaamiseen. Kohdalla ei ole merkitystä Suomen näkökulmasta, koska 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaista henkilökohtaisen puhuttelun korvaavaa tapamista ei Suomessa järjestetä.

14 artikla. Direktiivin 14 artiklan 1 kohta edellyttää jäsenvaltioita varmistamaan, että jokaisesta henkilökohtaisesta puhuttelusta tehdään kirjallinen pöytäkirja, johon sisältyvät ainakin hakijan esittämät, hakemuksen kannalta *olennaiset tiedot* pakolaisen määritelmädirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Ulkomaalaislaissa ei ole nimenomaista säännöstä velvollisuudesta laatia kirjallinen turvapaikkapuhuttelupöytäkirja. Pöytäkirjaan viitataan lain 104 §:n 1 momentissa ja hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) 97 §:ää koskevissa perusteluissa, mutta kummastakaan ei ole löydettävissä nimenomaista velvoitetta laatia puhuttelupöytäkirja. Turva-

paikkaohjeessa sen sijaan käsitellään turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan laatimista varsin yksityiskohtaisesti. Koska turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan laatimisessa on kyse eräästä direktiivin keskeisimmästä turvapaikanhakijalle annettavasta takeesta, tulisi ulkomaalaislakiin lisätä tätä koskeva nimenomainen säännös.

Artiklan 2 kohta edellyttää, että hakijat saavat riittävän ajoissa tutustua puhuttelupöytäkirjaan. Jos tutustuminen on mahdollista vasta sen jälkeen kun määrittävä viranomainen on tehnyt asiassa päätöksen, on varmistettava, että tutustuminen on mahdollista riittävän pian muutoshakemuksen laatimiseksi ja jättämiseksi ajoissa. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pyytää hakijaa hyväksymään turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan sisällön. Jos hakija kieltäytyy hyväksymästä pöytäkirjan sisältöä, syyt tähän on kirjattava hänen asiakirjakansionsa. Kohdassa todetaan edelleen, että hakijan kieltäytyminen hyväksymästä pöytäkirjan sisältöä ei estä määrittävää viranomaista tekemästä hänen hakemustaan koskevaa päätöstä.

Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) 97 §:ää koskevien perusteluiden mukaan puhuttelupöytäkirja luetaan ja tulkitaan hakijalle ja hän hyväksyy sen allekirjoituksellaan. Näin pyritään varmistamaan, että hakemuksen perusteet on kirjattu oikein. Hakijalle annetaan pöytäkirjasta maksutta yksi jäljennös. Turvapaikkaohjeessa täsmennetään menettelytapaa. Käytännössä jäljennös pöytäkirjasta annetaan hakijalle puhuttelun päätteeksi sen jälkeen kun pöytäkirja on ensin luettu ja tulkittu hänelle ja hän on sen allekirjoituksellaan hyväksynyt. Ulkomaalaislakia on direktiivin 14 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla tarpeen muuttaa.

15 artikla. Direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa taataan turvapaikanhakijalle tosiasiallinen mahdollisuus neuvotella omalla kustannuksellaan turvapaikkahakemuksensa liittyvistä asioista kansallisen lainsäädännön mukaisesti hyväksytyn tai luvan saaneen oikeudellisen tai muun neuvonantajan kanssa. Artiklan 2 kohdan mukaan, jos hakija on saanut kielteisen päätöksen, on hänelle pyynnöstä annettava maksutonta oikeusapua ja/tai oikeudellinen edustaja. Artiklan 3 ja 5 kohta mahdollistavat maksuttoman oikeusavun an-

tamisen rajoittamisen kansallisen lainsäädännön perusteella. Lisäksi artiklan 6 kohta antaa tietyissä tilanteissa jäsenvaltiolle mahdollisuuden periä jo maksetut kulut hakijalta takaisin. Direktiivin 43 artiklassa säädetään erikseen 15 artiklan kansallisesta voimaansaattamisesta.

Hallintolain 12 §:n ja ulkomaalaislain 8 §:n perusteella turvapaikanhakijalla on oikeus käyttää asiassaan avustajaa. Tosiasiallinen mahdollisuus neuvotella avustajan kanssa taataan säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 6 §:ssä myös ulkomaalaislain 46 §:n nojalla säilöön otetuille ulkomaalaisille. Säilöön otetulla ulkomaalaisella on oikeus pitää yhteyttä muun muassa yleiseen oikeusavustajaan, asiamiehenään toimivaan asianajajaan tai muuhun oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneeseen henkilöön ja yleishyödylliseen yhdistykseen, joka antaa ammattimaisesti oikeudellista apua ja neuvontaa turvapaikanhakijoille, pakolaisille ja muille ulkomaalaisille.

Kotouttamislain 19 f § edellyttää antamaan turvapaikanhakijoille mahdollisimman pian tietoa turvapaikka-asiassa oikeusapua antavista järjestöistä tai ryhmistä. Turvapaikkaohjeen mukaan turvapaikanhakija vastaa itse avustajan hankkimisesta, mutta viranomaiset avustavat häntä tarvittavien yhteystietojen antamisessa ja tarvittaessa myös yhteyden ottamisessa, esimerkiksi sallimalla puhelimen käytön. Vastaanottokeskusten järjestämää oikeudellista neuvontaa ja oikeusapupalveluja rahoitetaan valtion talousarvioon varatulla määrärahalta.

Ulkomaalaislain 8 §:n 4 momentin perusteella avustajan kelpoisuudesta säädetään erikseen. Hallintolain 12 §:n 1 momentissa säädetään asiamiehen velvollisuudesta esittää valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoittaa olevansa oikeutettu edustamaan päämiestään. Hallintolainkäyttölain 20 §:n mukaan asiamiehenä tai avustajana saa toimia asianajaja tai muu rehellinen ja siihen muuten sopiva tai kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa tai jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

Ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin perusteella turvapaikanhakijalla on mahdollisuus saada yleistä oikeusapua oikeusapulain mu-

kaisesti. Saman säännöksen 2 momentin perusteella hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Oikeusapulain 1 §:n mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Lain 7 §:ssä säädetään oikeusavun rajoituksista, joita kuitenkin käytännössä on vaikea soveltaa kansainvälistä suojelua hakeviin henkilöihin. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menosta siten kuin laissa säädetään. Lain 2 §:n 2 momentin nojalla oikeusapuun ovat sen lisäksi mitä saman säännöksen 1 momentissa säädetään oikeutettuja henkilöt, joiden asiaa käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä.

Oikeusapulain 3 §:n mukaan oikeusapua annetaan hakemuksesta korvauksetta tai omavastuuosuutta vastaan hakijan taloudellisen aseman perusteella. Ulkomaalaislain 9 §:n 3 momentin nojalla tuomioistuin voi käsitellessään ulkomaalaislaissa tarkoitettua asiaa myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä oikeusavun hakijan taloudellisesta asemasta. Avustajan palkkio suoritetaan valtion varoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään.

Ulkomaalaislain ja oikeusapulain säännökset täyttävät direktiivin 15 artiklan edellytykset oikeudesta pitää yhteyttä oikeudelliseen tai muuhun neuvonantajaan ja saada pyynnöstä kielteisen päätöksen jälkeen maksutonta oikeusapua ja/tai oikeudellinen edustaja. Suomessa oikeusavun myöntämistä koskevat säännökset ovat direktiiviä suotuisimmat, sillä käytännössä maksuttoman oikeusavun antamista voidaan kansainvälistä suojelua hakevan kohdalla rajata vain hakijan taloudellisen aseman johdosta, jota koskee ulkomaalaislain 9 §:n 3 momentin poikkeusmahdollisuus.

16 artikla. Direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa varmistetaan tietyin poikkeuksien hakijan oikeudellisen tai muun neuvonantajan oi-

keus tutustua hakijan asiakirjakansiossa oleviin tietoihin, joita muutoksenhakuviranomaiset todennäköisesti tutkivat, siltä osin kuin tiedot ovat hakemuksen tutkinnan kannalta olennaisia. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen nojalla asianosaiseen rinnastuu monessa suhteessa hänen edustajansa tai avustajansa, mutta se, pyytääkö tietoa asianosainen henkilökohtaisesti vai hänen edustajansa, saattaa vaikuttaa tiedonsaantioikeuden ulottuvuuteen. Julkisuuslain 4 luvussa säädetään tiedon antamisesta asiakirjasta. Jos asiakirja kuuluu oikeudenkäyntiaineistoon, asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin on voimassa, mitä säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007). Kyseisen lain 9 §:ssä säädetään asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin.

Artiklan 2 kohdassa hakijan oikeudelliselle tai muulle neuvonantajalle annetaan tietyin poikkeuksin pääsy suljetuille alueille kuten säilöönottoyksiköihin ja kauttakulkualueille, jotta hän voi neuvotella hakijan kanssa. Edellä 15 artiklan 1 kohdan yhteydessä on käsitelty säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 6 §:n mukaista säilöön otetun ulkomaalaisen oikeutta pitää yhteyttä oikeudelliseen tai muuhun neuvonantajaan. Lain 7 §:n perusteella säilöön otetulla ulkomaalaisella on oikeus ottaa vastaan vieraita ja käyttää puhelin- ja tapaamisten valvonnasta ja rajoittamisesta säädetään lain 15 §:ssä. Kauttakulkualueille ei tässä yhteydessä ole Suomen näkökulmasta merkitystä, koska turvapaikanhakijoita ei pidetä kauttakulkualueilla.

Artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta antaa määräyksiä tai säätää oikeudellisen tai muun neuvonantajan läsnäolosta kaikissa turvapaikkamenettelyyn liittyvissä puhutteluissa ja erityisesti turvapaikkapuhuttelussa. Ulkomaalaislain

8 §:n 2 momentin nojalla hallintoasian vireilepanossa ja käsittelyssä asianosainen saa käyttää avustajaa. Turvapaikka-asian käsittely pitää luonnollisesti sisällään lain 97 §:n mukaisen turvapaikkatutkinnan.

17 artikla. Direktiivin 17 artiklassa säädetään ilman huoltajaa oleville alaikäisille myönnettävistä takeista. Ilman huoltajaa oleva alaikäinen määritellään 2 artiklan h kohdassa. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten haavoittuvaiseen asemaan ja lapsen etuun viitataan myös direktiivin johdanto-osan 14 perustelukappaleessa.

Artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on mahdollisimman pian ryhtyttävä toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että edustaja edustaa ja/tai avustaa ilman huoltajaa olevaa alaikäistä hakemuksen tutkintaan liittyvissä asioissa. Kyseinen edustaja voi olla myös vastaanottodirektiivin 19 artiklassa tarkoitettu edustaja.

Artiklan 2 kohdan mukaan edustaja voidaan olla nimeämättä, jos ilman huoltajaa oleva alaikäinen a) saavuttaa todennäköisesti täysi-ikäisyyden ennen kuin ensimmäinen päätös tehdään, tai b) voi käyttää maksutta kansallisessa lainsäädännössä tunnustettua oikeudellista tai muuta neuvonantajaa, joka suorittaa edustajalle osoitetut tehtävät, tai c) on naimisissa tai on ollut naimisissa. Lisäksi jäsenvaltiot voivat 3 kohdan nojalla olla nimeämättä edustajaa 1 päivänä joulukuuta 2005 voimassa olevien lakien ja asetusten mukaisesti, jos ilman huoltajaa oleva alaikäinen on vähintään 16-vuotias. Poikkeusta ei kuitenkaan saa tässäkään tapauksessa tehdä, jos ilman huoltajaa oleva vähintään 16-vuotias on kykenemätön hoitamaan hakemustaan ilman edustajaa.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 1 artiklassa lapseksi määritellään jokainen alle 18-vuotias henkilö, ellei lapseen soveltuviin lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan 18 vuotta nuorempaa lasta koskevassa päätöksenteossa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Kotouttamislain V luku sisältää säännökset vailla huoltajaa saapuneen lapsen edustamisesta. Lain 26 §:ssä säädetään ilman huolta-

jaa olevan lapsen edustamisesta ja puhevalan käytöstä. Pykälän 1 momentin mukaan pakolaislapselle, tilapäistä suojelua saavalle lapselle, oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle lapselle ja ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja. Vailla huoltajaa olevalla alaikäiselle ihmiskaupan uhrille tulee aina määrätä edustaja viivytyksettä. Kotouttamislain 28 §:n 1 momentin nojalla hakemuksen edustajan määräämisestä voi tehdä se vastaanottokeskus, jonka asukkaaksi alaikäinen on merkitty, taikka alaikäisen oleskelukunnan sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin. Saman pykälän 2 momentin nojalla ennen edustajaa koskevan hakemuksen tekemistä on lapselle, sikäli kuin se on lapsen ikään ja kehitystasoon nähden mahdollista, varattava tilaisuus selvittää omat toivomuksensa ja mielipiteensä. Kotouttamislain 30 §:n nojalla hakemus edustajan määräämisestä tai vapauttamisesta tehtävästään on pantava vireille siinä käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä sijaitsevan vastaanottokeskuksen asukkaaksi lapsi on merkitty tai oleskelee.

Käytännössä ilman huoltajaa oleva alaikäinen turvapaikanhakija ohjataan turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen lähimpään vastaanottokeskukseen, josta hänet siirretään ryhmäkotiin. Ryhmäkoti huolehtii edustajan määräämisestä. Vaikka kotouttamislain 26 §:n 1 momentti ei ole edustajan määräämisen suhteen ehdoton, määrätään edustaja käytännössä jokaiselle ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle turvapaikanhakijalle. Myöskään 17 artiklan edellytys ei ole ehdoton, vaan tietyissä tapauksissa edustaja voidaan jättää nimeämättä. Kotouttamislain V luvun säännökset lapsen edustamisesta ja niiden vakiintunut soveltamiskäytäntö täyttävät direktiivin 17 artiklan 1 kohdan a alakohdan veloitteen.

Artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan on varmistettava, että edustajalle annetaan mahdollisuus kertoa ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle henkilökohtaisen puhuttelun merkityksestä ja mahdollisista seurauksista sekä tarvittaessa siitä, miten hän voi valmistautua henkilökohtaiseen puhutteluun. Jäsenvaltioiden on niin ikään annettava edustajalle mahdollisuus olla läsnä turvapaikkapuhuttelussa

ja esittää kysymyksiä ja huomautuksia puhuttelun suorittajan määrittelemissä rajoissa.

Kotouttamislain 26 §:n 2 momentin mukaan edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa, määrää lapsen asumisesta sekä hoitaa lapsen varallisuutta erikseen tarkemmin säädetyllä tavalla. Kotouttamislain 26 §:n 3 momentin perusteella edustajan tulee tehtävässään pitää huolta lapsen edusta ottaen huomioon lapsen kansallinen, kielellinen, uskonnollinen ja sivistyksellinen tausta. Saman säännöksen 4 momentti edellyttää, että ennen kuin edustaja tekee päätöksen lapsen henkilöä tai varallisuutta koskevassa asiassa, hänen tulee keskustella asiasta lapsen kanssa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Päätöstä tehdessään edustajan on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteisiin ja toivomuksiin.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä edustajan läsnäolosta alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) yleisperusteluissa todetaan, että ilman huoltajaa tullee alaikäiselle määrätään edustaja, jolle varataan tilaisuus olla läsnä turvapaikkakuulustelussa. Myös turvapaikkaohje edellyttää, että turvapaikkatutkinnassa lasta kuultaessa on lapsen vanhemman, huoltajan tai kotouttamislain 26 §:n mukaisen edustajan oltava läsnä. Käytännössä edustaja on aina läsnä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa. Direktiivin täytäntöönpanemiseksi ulkomaalaislakiin tulisi kuitenkin lisätä nimenomainen säännös edustajan läsnäolosta turvapaikkapuhuttelussa.

Artiklan 4 kohdan a alakohta edellyttää, että alaikäiselle järjestettävän turvapaikkapuhuttelun suorittaa henkilö, jolla on tarvittavat tiedot alaikäisten erityistarpeista. Saman kohdan b alakohta puolestaan edellyttää, että määrättävän viranomaisen päätöksen ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikkahakemuksesta valmistelee virkamies, jolla on tarvittavat tiedot alaikäisten erityistarpeista.

Kuten edellä 8 artiklan 2 kohdan c alakohdan yhteydessä on todettu, Suomessa katsotaan vakiintuneesti viranomaisilta edellytettävän omaan toimialaansa kuuluvien asioiden asiantuntemusta. Myös muut kyseisessä artiklakohdassa esiin tuodut seikat pätevät täs-

sä yhteydessä. Ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Käytännössä ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden tekemien hakemusten käsittely on keskitetty Maahanmuuttovirastossa yhden tulosalueen alaisuuteen. Maahanmuuttovirasto on myös laatinut ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden haastatteluohjeistuksen ja haastattelulomakkeet, joita käytetään Maahanmuuttoviraston suorittamissa puhutteluissa. Erityisosaamista on lisäksi kartutettu kouluttamalla viraston henkilöstöä kohtaamaan lapsi turvapaikkamenettelyssä ja varmistamaan hänen etunsa toteutuminen parhaalla mahdollisella tavalla. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdan c alakohdassa esiin tuotujen näkökohtien, ulkomaalaislain 6 §:n ja vakiintuneen hallintokäytännön perusteella voidaan todeta, ettei lainmuutostarvetta 17 artiklan 4 kohdan perusteella ole.

Artiklan 5 kohdassa mahdollistetaan lääketieteellisten tutkimusten käyttö ilman huoltajaa olevan alaikäisen iän määrittämiseksi turvapaikkahakemuksen tutkinnan yhteydessä. Kohdassa säädetään alaikäiselle myönnettävistä takeista siinä tapauksessa, että lääketieteellisiä tutkimuksia käytetään. Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä lääketieteellisten tutkimusten käytöstä alaikäisen iän määrittämiseksi turvapaikkamenettelyssä. Myös Suomessa on kuitenkin tuotu useissa eri yhteyksissä esiin tarve määrittää hakijan ikä lääketieteellisin menetelmin. Direktiivi ei ikätutkimusten osalta lainmuutoksia edellytä, minä vuoksi ikätutkimuskysymys jää erillisen selvitystyön varaan.

Artiklan 6 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu pannaan täytäntöön kyseistä artiklaa. Sekä 6 kohdassa että johdanto-osan 14 perustelukappaleessa lapsen edun huomioon ottaminen on rajattu koskemaan ilman huoltajaa olevia alaikäisiä hakijoita. Lapsen etu otetaan lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan perusteella huomioon turvapaikkamenettelyssä kaikkien lasten

kohdalla riippumatta siitä, ovatko he turvapaikanhakijoina ilman huoltajaa vai perheensä kanssa. Lapsen edun huomioimisesta säädetään erikseen ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentissa sekä kotouttamislain 7 §:ssä ja 26 §:n 3 momentissa. Suomen lainsäädäntö ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet sisältävät artiklakohdan mukaisen edellytyksen lapsen edun huomioon ottamisesta, eikä lainmuutostarvetta ole.

18 artikla. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa ottaa henkilöä säilöön sen vuoksi, että hän on turvapaikanhakija. Suomessa säilöön ottamisen edellytyksistä silloin kun ulkomaalaislain 118-120 §:ssä tarkoitetut turvaamistoimet eivät tule kyseeseen, säädetään yksityiskohtaisesti ja tyhjentävästi lain 121 §:ssä. Säännöksen 2 momentissa asetetaan lisäedellytyksiä säilöön ottamiselle silloin kun perusteena on ulkomaalaisen epäselvä henkilöllisyys. Ulkomaalaista ei Suomessa voida ottaa säilöön yksinomaan sen vuoksi, että hän on hakenut turvapaikkaa. Lain 5 § edellyttää lisäksi, että lakia sovellettaessa ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Artiklan 2 kohdan mukaan tilanteessa, jossa turvapaikanhakija otetaan säilöön, on varmistettava mahdollisuus nopeaan oikeudelliseen tarkasteluun. Säännös heijastelee EIS:n 5 artiklan 4 kohtaa. Komission kontaktikomiteassa käydyissä keskusteluissa on todettu, että artiklan 2 kohtaa tulisi lukea yhdessä vastaanottodirektiivin 7 ja 21 artiklan kanssa.

Ulkomaalaislain 123 §:n 1 momentin nojalla säilöön ottamisesta päättää poliisi tai rajavartiolaitoksen virkamies. Kyseisen virkamiehen on 124 §:n 1 momentin perusteella viipymättä ja viimeistään säilöön ottamista seuraavana päivänä ilmoitettava asiasta säännöksessä yksilöidylle käräjäoikeudelle. Saman säännöksen 2 momentin nojalla käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Jos säilöön otettu ulkomaalainen on poikkeuksellisesti sijoitettu poliisin pidätystiloihin sen vuoksi, että ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä, jolloin säilöön ottaminen saa kestää enintään neljä vuorokautta, on kä-

räjäoikeuden otettava asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään vuorokauden kuluttua ilmoituksesta. Ulkomaalaislain säilöönottoa koskevat säännökset täyttävät direktiivin vaatimuksen nopeasta oikeudellisesta tarkastelusta.

19 artikla. Direktiivin 19 artiklan 1 kohdan mukaan siinä tapauksessa, että jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä säädetään mahdollisuudesta peruuttaa turvapaikkahakemus, jäsenvaltion on varmistettava, että turvapaikanhakijan nimenomaisesti peruuttaessa hakemuksensa määrittävä viranomaisena tekee päätöksen joko hakemuksen tutkinnan keskeyttämisestä tai hakemuksen hylkäämisestä. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myös päättää, että määrittävä viranomaisena voi päättää keskeyttää hakemuksen tutkinnan ratkaisematta sitä. Tällöin määrittävän viranomaisen on lisättävä hakijan asiakirjakansioon tätä koskeva ilmoitus.

Ulkomaalaislaissa ei ole nimenomaista turvapaikkahakemuksen peruuttamista koskevaa säännöstä. Lain 191 §:n 1 momentin 8 kohta sisältää viittauksen peruuttamistilanteeseen. Turvapaikkaohjeessa käsitellään varsin yksityiskohtaisesti menettelyä turvapaikanhakijan peruuttaessa hakemuksensa. Perustuslain 21 § huomioon ottaen ei Suomessa tulisi kyseeseen 19 artiklan 2 kohdan mahdollistama tilanne, jossa hakijan peruuttaessa hakemuksensa asiasta ei tehtäisi varsinaista hallintopäätöstä. Menettelyn avoimuuden ja ennakoitavuuden parantamiseksi turvapaikkahakemuksen peruuttamisesta olisi aiheellista säätää ulkomaalaislaissa.

20 artikla. Direktiivin 20 artiklan 1 kohdassa säädetään tilanteesta, jossa on perusteltu syy katsoa, että hakija on implisiittisesti peruuttanut turvapaikkahakemuksensa tai luopunut siitä. Tällöin jäsenvaltioiden on varmistettava, että määrittävä viranomaisena tekee joko päätöksen hakemuksen tutkinnan keskeyttämisestä tai hakemuksen hylkäämisestä sillä perusteella, että hakija ei ole näyttänyt toteen oikeuttaan pakolaisen määrittämiseksi direktiivin mukaiseen pakolaisasemaan. Kohdan a ja b alakohdassa on esimerkkejä tilanteista, joissa jäsenvaltiot voivat olettaa kyseessä olevan hakemuksen implisiittinen peruuttaminen.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijalla, joka ilmoitetaan uudelleen toimivaltaiselle viranomaiselle sen jälkeen, kun päätös hakemuksen tutkinnan keskeyttämisestä on tehty, on oikeus pyytää, että hänen tapauksensa tutkinta aloitetaan uudelleen. Poikkeus tästä pääsäännöstä on tilanne, jossa pyyntöä käsitellään myöhempiä hakemuksia koskevien 32 ja 34 artiklan mukaan. Kohdassa jäsenvaltioiden edellytetään noudattavan palautuskieltoa. Lisäksi jäsenvaltiot voivat säätää määräajasta tapauksen ottamiselle uudelleen tutkittavaksi ja sallia, että hakemuksen tutkintaa jatketaan siitä, mihin se oli keskeytetty.

Suomessa vakiintuneena hyvän hallinnon periaatteena on, että viranomaisten ja tuomioistuinten on saatettava jokainen asia jollakin tavalla päätökseen. Tätä edellyttää myös perustuslain 21 §. Vaikuttaisi siltä, että direktiivin 20 artikla on etupäässä tarkoitettu niille jäsenvaltioille, jotka tekevät hakemuksen hylkäämispäätöksen katsoessaan hakijan implisiittisesti peruuttaneen hakemuksensa tai luopuneen siitä. Suomessa kyseeseen ei tule aineellisesti hylkäävän päätöksen tekeminen, vaan asiassa tehdään tiettyjen edellytysten vallitessa raukeamispäätös. Ulkomaalaislaissa ei ole turvapaikkahakemuksen implisiittistä peruuttamista koskevaa säännöstä. Lain 191 §:n 1 momentin 8 kohta sisältää viittauksen kyseiseen tilanteeseen.

Direktiivin täytäntöönpanemiseksi sekä menettelyn avoimuuden ja ennakoitavuuden parantamiseksi ulkomaalaislakiin olisi tarpeen sisällyttää direktiivin 20 artiklassa tarkoitettu tilanne. Raukeamispäätöksen hallinto-oikeudellisesti vakiintuneet oikeusvaikutukset eivät kuitenkaan edellytä, että Suomessa olisi tarpeen säätää erityisestä määräajasta hakemuksen uudelleen tutkimiselle tai siitä, että asiassa voidaan uudelleen tutkimisen yhteydessä hyödyntää asiassa aikaisemmin viranomaiselle kertynyttä aineistoa.

21 artikla. Direktiivin 21 artiklan 1 kohdassa jäsenmaat antavat UNHCR:lle mahdollisuuden vierailta turvapaikanhakijoiden luona, oikeuden saada tietoja yksittäisistä turvapaikkahakemuksista, menettelyn etenemisestä ja tehdyistä päätöksistä edellyttäen, että turvapaikanhakija on antanut tähän suostumuksensa, sekä mahdollisuuden esittää nä-

kemyksensä yksittäisistä turvapaikkahakemuksista toimivaltaisille viranomaisille missä tahansa menettelyn vaiheessa pakolaissopimuksen 35 artiklan mukaisesti. Toimivaltaisilla viranomaisilla ei tarkoiteta vain määrittävää viranomaista, vaan kaikkia valtion viranomaisia kuten poliisi, rajatarkastusviranomaiset ja tuomioistuinlaitos. Artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että edellä mainittuja säännöksiä sovelletaan myös järjestöihin, jotka työskentelevät jäsenvaltion alueella UNHCR:n puolesta kyseisen jäsenvaltion kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Artikla liittyy 10 artiklan 1 kohdan c alakohtaan.

Pakolaissopimuksen 35 artiklan 1 kohta velvoittaa sopimusvaltiot yhteistoimintaan UNHCR:n kanssa sille kuuluvien tehtävien suorittamisessa ja erityisesti helpottamaan sen valvontatyötä pakolaissopimuksen määräysten noudattamiseksi. Saman artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat toimittamaan UNHCR:lle pyydettyä ilmoituksia ja tilastotietoja pakolaisten oikeudellisesta asemasta, pakolaissopimuksen soveltamisesta ja pakolaisia koskevista voimassa olevista tai voimaan tulevista laeista, asetuksista ja muista määräyksistä.

Suomi on pakolaissopimukseen liittyessään sitoutunut noudattamaan pakolaissopimuksen 35 artiklaa. Ulkomaalaislaissa ei ole erillistä säännöstä, jossa erikseen säädettäisiin direktiivin 21 artiklan 1 kohdan oikeuksien antamisesta UNHCR:lle. Direktiivin täytäntöönpanon näkökulmasta voitaneen kuitenkin katsoa riittävän, ettei kohdassa mainittuja oikeuksia Suomen lainsäädännössä myöskään UNHCR:ltä nimenomaisesti evätä. Toisaalta UNHCR ei myöskään Suomessa aktiivisesti osallistu turvapaikkamenettelyihin kuten esimerkiksi eräissä muissa EU:n jäsenmaissa. Mitä tulee esimerkiksi salassapitoon tai vierailuihin säilöön otettujen ulkomaalaisten luona, koskevat edellä tässä esityksessä tarkastellut säännökset myös UNHCR:n edustajia.

22 artikla. Direktiivin 22 artiklassa säädetään yksittäiseen turvapaikkahakemukseen liittyvien tietojen hankkimisesta ja paljastamisesta. Artiklan 1 kohdan mukaan yksittäisten tapausten tutkimiseksi jäsenvaltiot eivät saa suoraan paljastaa sellaiselle osapuolelle tai sellaisille osapuolille, jonka tai joiden

epäillään vainoavan turvapaikanhakijaa, yksittäiseen turvapaikkahakemukseen liittyviä tietoja tai sitä, että hakemus on tehty. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa yksittäisten tapausten tutkimiseksi myöskään hankkia tietoja vainoamisesta epäillyltä osapuolelta tai epäillyiltä osapuolilta tavalla, jonka seurauksena tämä tai nämä saisivat suoraan tietää, että asianomainen hakija on jättänyt turvapaikkahakemuksen, ja joka vaarantaisi hakijan ja hänestä riippuvaisten henkilöiden ruumiillisen koskemattomuuden tai hänen alkuperämaassa vielä asuvien perheenjäsentensä vapauden ja turvallisuuden.

Suomessa salassa pidettäviksi asiakirjoiksi on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa säädetty asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta. Myös ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 11 § sisältää salassapitovelvoitteen.

Kansalliseen salassapittoa koskevaan säännökseen liittyy samankaltainen vaarantamisedellytys kuin direktiivin 22 artiklan b alakohtaan, joka koskee tietojen hankkimista. Ei kuitenkaan liene syytä rajata vaarantamisedellytystä vain tietojen hankintaan, vaan sen voitaneen perustellusti katsoa koskevan myös tietojen paljastamista. Salassapito tietojen hankittaessa on merkityksellistä nimenomaan siitä näkökulmasta, johtaako se tietojen paljastumiseen.

Julkisuuslain 26 ja 30 §:n säännökset huomioon ottaen tietojen luovuttaminen alkuperämaan viranomaisille ei ole mahdollista, ellei luovutus perustu henkilön suostumukseen tai siihen, että tietojen luovutuksesta määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai siitä säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin julkisuuslain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle.

Lokakuun 2007 alusta voimaan tullessa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007) säädetään muun muassa diaarijulkisuudesta julkisuuslaista joiltain osin poikkeavasti. Käytännössä hallintotuomioistuimet eivät anna nimitietoja valittajista, joiden valitus

koskee turvapaikkaa tai muuta kansainvälisen suojelun muotoa koskevaa lupahakemusta. Valittajina olevat hakijat eivät siten ole jäljitettävissä myöskään muiden asiakirjapyyntöjen kautta.

Turvapaikkaohjeen mukaan hakemus on käsiteltävä ja asia valmisteltava salaisena. Hakemuksesta ja sen käsittelystä sekä tekijästä saa antaa tietoja vain hakijalle itselleen ja hänen valtuuttamalleen edustajalle, jotka on voitava riittävän varmasti tunnistaa. Erityisesti on huomioitava, että vaikka hakija itse olisi julkisesti ilmoittanut hakemuksestaan, ei tämä vapauta virkamiestä salassapitovelvollisuudesta.

Direktiivin 22 artiklassa viitataan määrittävän viranomaisen suorittamaan yksittäisen turvapaikkahakemuksen tutkintaan. Julkisuuslain säännökset kattavat lähinnä ne soveltamistilanteet, joissa on kysymys Suomen viranomaisten hallussa olevien tietojen luovuttamisesta. Julkisuuslaissa ja ulkomaalaislaissa ei sen sijaan ole säännöksiä siitä, millä tavalla viranomaisten pitäisi ottaa huomioon hakijan turvallisuusintressit siinä tapauksessa, että tietoja pyydetään joltakin taholta Suomessa vireillä olevan asian ratkaisemiseksi. Direktiivin 22 artiklan b kohta olisi tarpeen panna kansallisesti täytäntöön.

III luku **Ensimmäiseen päätökseen liittyvät menettelyt**

23 artikla. Direktiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot käsittelevät turvapaikkahakemukset II luvun peruseriaatteiden ja takeiden mukaisessa tutkintamenettelyssä. Tämä on ensimmäiseen päätökseen liittyviä menettelyjä koskeva pääsääntö, jota ei kansallisesti ole tarve sellaisenaan saattaa voimaan, vaan kansallisten säännösten on oltava direktiivin kanssa yhdenmukaiset.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että menettely saadaan päätökseen mahdollisimman pian, tämän kuitenkin rajoittamatta asianmukaista ja perusteellista tutkintaa. Siinä tapauksessa, että jäsenvaltio ei tee päätöstä kuuden kuukauden kuluessa, sen on joko tiedotettava käsittelyn viivästyisestä asianomaiselle hakijalle tai annettava pyynnöstä tiedoksi ajankohta, jona hänen hakemustaan koskeva päätös on odo-

tettavissa. Ennakkotieto ei kuitenkaan velvoita jäsenvaltioita tekemään asianomaista hakijaa koskevaa päätöstä mainittuun ajankohtaan mennessä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentti ja hallintolain 23 §:n 1 momentti edellyttävät, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen. Viivytyksettömyyden tavoite ei kuitenkaan ole peruste tinkiä asianmukaisen, huolellisen ja puolueettoman käsittelyn vaatimuksesta. Hallintolain 23 §:n 2 momentin nojalla viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Ulkomaalaislain 7 §:n 1 momentin perusteella asian ratkaisevan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle arvio asian ratkaisemiseen kuluva ajasta. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) 7 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tieto käsittelyaika-arviosta voitaisiin antaa kirjallisesti tai suullisesti. Jos asian käsittely näyttäisi olennaisesti viivästyvän annetusta arviosta, viranomaisen velvoitteena olisi mainitun säännöksen nojalla antaa uusi arvio. Lähtökohtana on, että annetaan yksi ilmoitus ja uuden ilmoituksen antaminen edellyttää todella merkittävää viivästyistä. Perustuslain, hallintolain ja ulkomaalaislain säännökset täyttävät 23 artiklan 2 kohdan vaatimukset.

Artiklan 3 ja 4 kohdissa käsitellään tilanteita, joissa jäsenvaltiot voivat asettaa tietyn II luvun peruseriaatteiden ja takeiden mukaisen tutkintamenettelyn etusijalle tai nopeuttaa sitä. Artiklan 3 kohdassa mahdollistetaan minkä tahansa tutkinnan nopeuttaminen tai asettaminen etusijalle, kun taas 4 kohdassa luetellaan tilanteita, joissa näin voidaan sääntää tehtävän. Sekä 3 että 4 kohdan mukaisissa tutkintamenettelyissä noudatetaan II luvun peruseriaatteita ja takeita. Kyseessä ei toisinsanoen ole luettelo tapauksista, joita koskevissa tutkintamenettelyissä voitaisiin poiketa II luvusta. Tällainen poikkeusmahdollisuus on 24 artiklassa.

Direktiivin 4 kohta ei ole jäsenvaltioita velvoittava ja sen sisältö tulee katetuksi 3 kohdassa. Tässä yhteydessä ei tarkastella yksityiskohtaisesti 4 kohdan alakohtia, vaan tyydytään toteamaan, että kyseisten alakohtien tarkoituksena on ainoastaan osoittaa tilanteet, joissa tutkintamenettely voidaan säätää nopeutettavaksi tai asetettavaksi etusijalle. Tiettyihin alakohtiin viitataan direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa, 12 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja 28 artiklan 2 kohdassa, joiden yhteydessä niitä tarkastellaan tarpeen mukaan yksityiskohtaisemmin.

Suomessa turvapaikkahakemusten asettamisesta etusijalle ei säädetä ulkomaalaislaissa erikseen. Käytännössä kuitenkin viranomaiset noudattavat omassa ohjeistuksessaan esitettyä kiireellisyysjärjestystä. Turvapaikkaohjeen mukaan turvapaikkatutkinta toimitetaan ja hakemukset käsitellään yleensä viireilletulojärjestyksessä. Ohjeessa luetellaan kuitenkin joukko tapauksia, joissa hakemus käsitellään ja tutkinta toimitetaan kiireellisesti ennen muiden asioiden käsittelyä. Näin tehdään esimerkiksi hakijan ollessa ilman huoltajaa oleva alaikäinen tai jos hakijalla on vaikea sairaus tai vamma taikka hän on rasakaana tai hyvin iäkäs. Lisäksi ulkomaalaislain 104 §:n 1 momentin mukaan silloin kun katsotaan, että hakija on saapunut turvalliseen turvapaikka- tai alkuperämaasta, hakemus on ratkaistava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun puhuttelupöytäkirja on valmistunut ja tieto sen valmistumisesta rekisteröity ulkomaalaisrekisteriin. Koska 23 artiklan 3 ja 4 kohdat eivät ole jäsenvaltioita velvoittavia, ei ulkomaalaislakia ehdoteta kyseisten kohtien perusteella muutettavaksi.

24 artikla. Direktiivin 24 artiklan 1 kohdassa säädetään erityismenettelyistä, jotka poikkeavat II luvun peruseriaatteista ja takeista. Säännös ei ole jäsenmaita velvoittava, vaan se mahdollistaa erityismenettelyn ottamisen käyttöön kun on kyse uusintahakemuksista (32 ja 34 artikla), saapumatta jäämisestä (33 artikla) ja rajamenettelyistä (35 artikla). Lisäksi säännöksen 2 kohta mahdollistaa poikkeuksesta säätämisen sovellettaessa eurooppalaisen turvallisen kolmannen maan käsitettä (36 artikla).

Suomessa ei ole käytössä erityismenettelyjä, joista säädetään direktiivin 33, 35 ja 36 ar-

tiklassa. Uusintahakemus, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, voidaan Suomessa käsitellä nopeutetussa menettelyssä.

25 artikla. Direktiivin 25 artiklassa säädetään hakemuksista, joilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Artiklan 1 kohdassa säädetään siitä, että jäsenvaltiot eivät ole velvollisia tutkimaan, voidaanko turvapaikanhakija määritellä pakolaiseksi pakolaisen määritelmädirektiivin mukaisesti silloin, kun hakemusta ei tutkita vastuunmäärittämisasetuksen mukaisesti tai kun hakemukselta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset saman artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Vastuunmäärittämisasetuksen ja direktiivin säännösten suhde on jossain määrin epäselvä. Direktiivin johdanto-osan 29 perustelukappaleen mukaan direktiivi ei koske menettelyjä, joista säädetään vastuunmäärittämisasetuksessa. Direktiivin 24 artiklassa ei mainita vastuunmäärittämisasetukseen perustuvaa menettelyä eräänä erityismenettelynä, jossa voitaisiin poiketa II luvun peruseriaatteista ja takeista. On selvää, että luonteensa johdosta vastuunmäärittämisasetukseen perustuvassa menettelyssä eivät voi tulla kyseeseen kaikki direktiivin II luvun peruseriaatteen takeet. Epäselvää sen sijaan on, missä laajuudessa takeet mahdollisesti tulevat noudatettaviksi. Lisäksi vastuunmäärittämisasetus sisältää eräitä hakijalle myönnettäviä takeita kuten oikeuden saada tietoa noudatettavasta menettelystä. Ulkomaalaislain 103 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuunmäärittämisasetuksen mukaan on vastuussa hakemuksen käsittelystä.

Artiklan 2 kohdassa luetellaan tapaukset, joissa jäsenvaltiot voivat katsoa turvapaikkahakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Luettelo poikkeuksista on tarkoitettu tyhjentäväksi, mutta se ei ole jäsenvaltioita velvoittava, vaan jäsenvaltiot voivat luettelossa mainituissa tilanteissa katsoa, että hakemuksilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Direktiivin 25 artiklaa ei mainita 24 artiklassa, jossa säädetään

erityismenettelyistä, jotka poikkeavat II luvun peruseriaatteista ja takeista.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voi katsoa turvapaikkahakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos a) toinen jäsenvaltio on myöntänyt pakolaisaseman; b) jokin muu maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan 26 artiklan mukaisesti hakijan kannalta ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi; c) jokin muu maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan 27 artiklan mukaisesti hakijan kannalta turvalliseksi kolmanneksi maaksi; d) hakija saa jäädä asianomaiseen jäsenvaltioon muulla perusteella, minkä johdosta hänelle on myönnetty oikeus pakolaisaseman mukaisia oikeuksia ja etuuksia vastaavaan asemaan pakolaisen määritelmädirektiivin nojalla; e) hakija saa jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle muilla perusteilla, mikä suojaa häntä palauttamiselta siihen saakka, kunnes d alakohdan mukaista aseman määrittelyä koskevassa menettelyssä on annettu päätös; f) hakija on tehnyt samanlaisen hakemuksen saatuaan lainvoimaisen päätöksen; g) turvapaikanhakijasta riippuvainen henkilö tekee hakemuksen sen jälkeen, kun hän on 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti hyväksynyt sen, että hänen tapauksensa käsitellään osana hänen puolestaan tehtyä hakemusta, eikä riippuvaisen henkilön tilanteeseen liity mitään seikkoja, jotka muodostaisivat perusteen erilliselle hakemukselle.

Artiklan 2 kohdan a alakohta liittyy vastuunmäärittämisasetuksen 9 artiklan 1 kohtaan, koska lienee yleensä niin, että pakolaisaseman myöntänyt jäsenvaltio on myöntänyt myös oleskeluluvan. Kuten edellä on todettu, Suomessa ei myönnetä d alakohdassa tarkoitettua pakolaisaseman mukaisia oikeuksia ja etuuksia vastaavaa asemaa, minkä johdosta d ja e alakohdat eivät ole merkityksellisiä Suomen näkökulmasta. Kohdan f alakohdassa tarkoitettu uusintahakemus tutkitaan Suomessa ulkomaalaislain 103 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti nopeutetussa menettelyssä. Suomessa ei myöskään tule kyseeseen g alakohdassa tarkoitettu tilanne.

Ulkomaalaislain 103 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään tutkimatta, kun hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän on saanut tai olisi voinut saada lain

87 ja 88 §:ssä tarkoitettua suojelua ja jonne hänet voidaan palauttaa. Lain turvallisen turvapaikkamaan käsite kattaa b ja c alakohtien tilanteet. Kyseisiä alakohtia käsitellään 26 ja 27 artiklan yhteydessä. Suomessa käytössä olevat tilanteet, joissa hakemus voidaan jättää tutkimatta, sisältyvät artiklan 1 kohtaan ja 2 kohdan b ja c alakohtaan.

26 artikla. Direktiivin 26 artiklassa säädetään ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteestä. Artikla liittyy 25 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan turvapaikkahakemukselta voidaan katsoa puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos jokin muu maa katsotaan 26 artiklan mukaisesti hakijan kannalta ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi. Kyseeseen ei kuitenkaan tule toinen jäsenvaltio, koska jäsenvaltioiden välillä hakemuksen tutkimatta ottamisen edellytysten puuttumisesta päätetään vastuunmäärittämisasetuksen perusteella.

Direktiivin 26 artiklan perusteella tietty valtio voidaan katsoa yksittäisen turvapaikanhakijan tapauksessa ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi, jos hänet on tunnustettu kyseisessä valtiossa pakolaiseksi ja tämän suojelun perusteet ovat hänen osaltaan edelleen voimassa tai hän kuuluu kyseisessä valtiossa muuten riittävän suojelun piiriin, mukaan lukien palauttamiskiellon noudattaminen. Molemmissa tapauksissa edellytyksenä on, että hakija otetaan takaisin kyseiseen valtioon. Jäsenvaltiot voivat arvioidessaan ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteen soveltamista yksittäisen turvapaikanhakijan kohdalla ottaa huomioon 27 artiklan 1 kohdan, jossa asetetaan edellytykset tietyn valtion määrittämiseksi turvalliseksi kolmanneksi maaksi.

Ulkomaalaislain 103 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella hakemus voidaan jättää tutkimatta, kun hakija on saapunut 99 §:ssä tarkoitettuun turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän on saanut tai olisi voinut saada 87 tai 88 §:ssä tarkoitettua suojelua ja jonne hänet voidaan palauttaa. Ensimmäisen turvapaikkamaan kohdalla tulee kyseeseen tilanne, jossa hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän on saanut suojelua ja jonne hänet voidaan palauttaa. Lain 99 §:ssä määritellään turvalliseksi turvapaikkamaaksi valtio, joka ilman maantieteellistä varauksia on liittynyt pakolaisten oikeusasemaa

koskevaan yleissopimukseen, 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. Ulkomaalaislain 104 §:n 1 momentissa säädetään seitsemän päivän ratkaisuaika turvallisesta turvapaikkamaasta saapuneen hakijan jättämälle hakemukselle.

Suomessa ei ole käytössä ensimmäisen turvapaikkamaan käsitettä, vaan turvallisen turvapaikkamaan käsite kattaa direktiivin 26 artiklan ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteen ja 27 artiklan turvallisen kolmannen maan käsitteen. Maahanmuuttoviraston päätöstilastojen perusteella turvallisen turvapaikkamaan käsitettä on sovellettu vain harvoin, eikä aivan viime vuosina lainkaan. Sisällöllisesti ulkomaalaislain 99 § ja 103 §:n 1 momentin 1 kohta vastaavat direktiivin 26 artiklaa, eikä lainmuutostarvetta ole.

27 artikla. Direktiivin 27 artiklan turvallisen kolmannen maan käsite liittyy 25 artiklan 2 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan hakemukselta voidaan katsoa puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos jokin muu maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan 27 artiklan mukaisesti hakijan kannalta turvalliseksi kolmanneksi maaksi. Ero direktiivin ensimmäisen turvapaikkamaan ja turvallisen kolmannen maan käsitteen välillä on siinä, että ensimmäisessä turvapaikkamaasta hakija on tunnustettu pakolaiseksi tai hän kuuluu muuten riittävän suojelun piiriin, kun taas turvallisessa kolmannessa maassa hakija saa hakemuksensa asianmukaisesti tutkituksi.

Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa turvallisen kolmannen maan käsitettä vain, jos toimivaltaiset viranomaiset ovat vakuuttuneita siitä, että hakijaa kohdellaan kyseisessä kolmannessa maassa seuraavien periaatteiden mukaisesti: a) hakijan henki tai vapaus ei ole uhattuna hänen rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuulumisensa tai poliittisten mielipiteidensä vuoksi; b) noudatetaan pakolaissopimuksen mukaista palauttamiskieltoa; c) noudatetaan kieltoa, jonka mukaan hakijaa ei saa poistaa maasta kansainvälisen oikeuden vastaisesti, jonka mukaan taataan

oikeus suojeluun kidutukselta tai julmalta, epäinhimilliseltä tai halventavalta kohtelulta; ja d) on olemassa mahdollisuus hakea pakolaisemaa ja saada pakolaiseksi tunnustettuna pakolaissopimuksen mukaista suojelua.

Kuten edellä on todettu, ulkomaalaislain turvallisen turvapaikkamaan käsite kattaa direktiivin 26 artiklan ensimmäisen turvapaikkamaan ja 27 artiklan turvallisen kolmannen maan käsitteen. Lain 99 §:ssä määritellään turvallinen turvapaikkamaa. Sisällöllisesti säännös vastaa direktiivin 26 artiklan 1 kohdassa turvalliselle kolmannelle maalle asetettuja edellytyksiä, eikä lainmuutostarvetta ole. Maahanmuuttoviraston päätöstilastojen perusteella turvallisen turvapaikkamaan käsitettä on sovellettu hyvin harvoin.

Direktiivin 27 artiklan 2 kohdan mukaan turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisen tulee perustua kansalliseen lainsäädäntöön, jossa säädetään turvapaikanhakijan ja kolmannen maan välisestä yhteydestä, käsitteen soveltamisessa noudatettavista menettelyistä ja hakemuksen yksilöllisestä tutkinnasta.

Ulkomaalaislain 103 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella hakemus voidaan jättää tutkimatta, kun hakija on saapunut 99 §:ssä tarkoitettuun turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän on saanut tai olisi voinut saada 87 tai 88 §:ssä tarkoitettua suojelua ja jonne hänet voidaan palauttaa. Tässä yhteydessä on kyse tilanteesta, jossa hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän *olisi voinut saada* suojelua ja jonne hänet voidaan palauttaa. Koska direktiivissä ei aseta tarkempia edellytyksiä hakijan ja turvallisen kolmannen maan väliselle yhteydelle, voidaan ulkomaalaislain 103 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen saapumisen kyseisestä maasta katsoa täyttävän direktiivin edellytyksen.

Lain 104 §:n 1 momentin mukaan turvallisesta turvapaikkamaasta saapuneen hakijan hakemus on ratkaistava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun puhuttelupöytäkirja on valmistunut ja tieto sen valmistumisesta on rekisteröity ulkomaalaisrekisteriin. Hakemuksen tutkintaa ja ratkaisemista koskevat ulkomaalaislain 97 ja 98 §:n säännökset, jotka muun muassa edellyttävät turvapaikkapuhuttelun järjestämistä ja oleskeluluvan myöntä-

misen edellytysten yksilöllistä arviointia. Hakijalla on lain 193 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla oikeus valittaa häntä koskevasta päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen. Maahanmuuttoviraston päätöksen täytäntöönpanosta, kun on kyse turvallisesta turvapaikkamaasta tulleen hakijan käännästä, säädetään lain 201 §:n 3 momentissa. Ulkomaalaislain säännökset täyttävät 27 artiklan 2 kohdan edellytykset noudatettavista menettelyistä ja valitusoikeudesta, eikä lainmuutostarvetta ole.

Artiklan 3 kohta edellyttää jäsenvaltioiden niiden panna täytäntöön turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamiseen perustuvan päätöksen ilmoittavan siitä hakijalle ja antavan hänelle asiakirjan, jossa kolmannen maan viranomaiselle ilmoitetaan kyseisen maan kielellä, että hakemuksen sisältöä ei ole tutkittu. Ulkomaalaislain 205 §:n 3 momentin haastetiedoksianto noudatetaan kaikkien kansainvälistä suojelua koskevien asioiden tiedoksiannossa. Lain 104 §:n 2 momentin perusteella turvalliseen turvapaikkamaahan palautettavalle annetaan asiakirja, josta ilmenee, että hänen hakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa. Kyseisen asiakirjan antaa Maahanmuuttovirasto lain 116 §:n 1 momentin 8 kohdan perusteella. Ulkomaalaislain säännökset täyttävät direktiivin 27 artiklan 3 kohdan edellytykset.

Artiklan 4 kohdan mukaan tilanteessa, jossa kolmas maa ei salli turvapaikanhakijan saapua alueelleen, jäsenvaltion on varmistettava pääsy direktiivin II luvun mukaiseen tutkintamenettelyyn. Ulkomaalaislaissa ei ole asiasta nimenomaista säännöstä, mutta hallintolain säännösten mukaan hakijan on saatava asiansa käsiteltyksi ja aineellisesti ratkaistuksi, minkä johdosta on itsestään selvää, että hakija pääsee Suomessa direktiivin II luvun mukaiseen turvapaikkamenettelyyn, jos häneltä evätään pääsy turvapaikkamenettelyyn kolmannessa maassa.

Artiklan 5 kohta edellyttää, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle säännöllisesti maat, joihin turvallisen kolmannen maan käsitettä sovelletaan. Säännös lisää turvapaikkamenettelyjen avoimuutta unionissa. Lainmuutostarvetta siitä ei kuitenkaan aiheudu.

28 artikla. Direktiivin 28 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat katsoa turva-

paikkahakemuksen perusteettomaksi vain, jos määrittävä viranomais on todennut, että hakijalla ei ole edellytyksiä pakolaisaseman saamiseksi pakolaisen määritelmädirektiivin nojalla. Tämä ei kuitenkaan rajoita direktiivin 19 ja 20 artiklan soveltamista. Koska direktiivin soveltamisalaan kuuluvat lähtökohtaisesti vain pakolaissopimukseen perustuvat pyynnöt saada kansainvälistä suojelua, tarkoitetaan perusteettomuudella tässä artiklassa lähtökohtaisesti pakolaissopimuksen mukaista aineellista perusteettomuutta. Artiklassa ei oteta kantaa siihen, onko hakija toissijaisen suojelun tai mahdollisen muun suojelun tarpeessa.

Artiklan 2 kohdan mukaan 23 artiklan 4 kohdan b alakohdassa ja perusteettomia turvapaikkahakemuksia koskevissa tapauksissa, joihin pätee 23 artiklan 4 kohdan a alakohta tai c-o alakohta, jäsenvaltiot voivat kansallisen lainsäädännön perusteella katsoa hakemuksen ilmeisen perusteettomaksi. Kohdan ymmärtämistä ei ole omiaan helpottamaan se, että 23 artiklan 4 kohdan c alakohdassa puhutaan niin ikään hakemuksen perusteettomuudesta. Kuten yllä kuitenkin on todettu, 23 artiklan 4 kohdassa on kyse tilanteista, joissa tietty tutkintamenettely voidaan asettaa etusijalle tai sitä voidaan nopeuttaa. Käsillä olevan artiklan 2 kohdan mukaan silloin, jos hakijaa 23 artiklan 4 kohdan b alakohdan mukaisesti ei selvästikään voida määritellä pakolaiseksi tai hakijalla ei ole edellytyksiä pakolaisaseman saamiseksi pakolaisen määritelmädirektiivin nojalla tai jos on kyseessä 28 artiklan 1 kohdan mukainen perusteeton hakemus, johon pätee jokin 23 artiklan 4 kohdan c-o alakohdista, voivat jäsenvaltiot katsoa kansallisen lainsäädännön perusteella hakemuksen ilmeisen perusteettomaksi. Useissa 23 artiklan 4 kohdan alakohdissa on kyse hakijan moitittavasta käyttäytymisestä, joka näin ollen voidaan ottaa hakemuksen aineellisen perusteettomuuden lisäksi huomioon tehtäessä päätöstä hakemuksen ilmeisestä perusteettomuudesta.

Ulkomaalaislaissa ei ole nimenomaista säännöstä hakemuksen hylkäämisestä perusteettomana. Kuitenkin lain 98 §:n 3 momentissa edellytetään, että viranomaisen on saatavilla olevan selvityksen hankittuaan ratkaistava asia hakijan eduksi hänen kertomuk-

sensa perusteella, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista myötävaikuttanut asian selvittämiseen ja jos viranomaisella on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta kansainvälisen suojelun tarpeen osalta. Saman pykälän 4 momentin nojalla silloin kun hakemus hylätään, päätetään samalla asianomaisen käännättämisestä tai maasta karkottamisesta, jollei asiassa ilmene erityisiä syitä, joiden vuoksi maasta poistamispäätös tulee jättää tekemättä. Lain 94 §:n 3 momentin mukaan turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esiin tulevilla perusteilla.

Lain 101 §:n 1 kohdan mukaan hakemus voidaan hylätä ilmeisen perusteettomana, jos sen perusteeksi ei ole esitetty laissa määriteltyjä turvapaikan tai suojelun tarpeen antamisen perusteita tai muita perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia. Hakemus voidaan pykälän 2 kohdan mukaan hylätä ilmeisen perusteettomana, jos hakijan ilmeisenä tarkoituksena on pykälässä tarkemmin yksilöidyllä tavalla käyttää väärin turvapaikkamenettelyä tai jos pykälän 3 kohdan mukaisesti hakija on saapunut turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa, ja Maahanmuuttovirasto ei painavasta syystä ole voinut ratkaista hakemusta 104 §:ssä säädetyn ajan kuluessa. Direktiivi mahdollistaa hakemusten katsomisen ilmeisen perusteettomiksi ulkomaalaislain 101 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, eikä lainmuutostarvetta ole.

29 artikla. Direktiivin 29 artiklan 1 momentissa säädetään, että neuvosto hyväksyy määränemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yhteisen vähimmäisluettelon direktiivin II liitteen mukaisesti turvallisiksi alkuperämaiksi määrittämisestä kolmansista maista. Artiklan 2-8 kohdissa tarkastellaan menettelytapoja muutettaessa yhteistä vähimmäisluetteloa lisäämällä siihen tai poistamalla siitä kolmansia maita.

Artikla liittyy 31 artiklaan, jossa säädetään turvallisen alkuperämaan käsitteestä. Merkitystä on erityisesti 31 artiklan 2 kohdalla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on artiklan 1 kohdan mukaisesti katsottava turvapaikkahakemus perusteettomaksi, jos kolmas maa on

määritetty turvalliseksi 29 artiklan mukaan. Kyseistä säännöstä tarkastellaan yksityiskohdaisemmin 31 artiklan yhteydessä.

Neuvosto ei ole hyväksynyt yhteistä vähimmäisluetteloa kolmansista maista, joiden katsottaisiin olevan direktiivin II liitteen mukaisesti turvallisiksi alkuperämaiksi. Suomi on asiasta käydyissä neuvotteluissa suhtautunut yhteiseen vähimmäisluetteloon varauksellisesti ja korostanut yksilöllisen tutkinnan merkitystä. Direktiivin 29 artikla ei edellytä jäsenvaltioilta välittömiä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Euroopan parlamentti nosti maaliskuussa 2006 EY-tuomioistuimessa kanteen, jossa se vaati ensisijaisesti direktiivin 29 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 36 artiklan 3 kohdan kumoamista ja toissijaisesti direktiivin kumoamista kokonaisuudessaan. EY-tuomioistuin kumosi kyseiset artiklakohdat 6 päivänä toukokuuta 2008 antamassaan ratkaisussa asiassa C-133/06. Myös komissio on nostanut esiin vihreässä kirjassa *Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus* [KOM(2007) 301 lopullinen] tarpeen arvioida uudelleen turvallisen alkuperämaan käsitteen sisältö ja lisäarvo.

30 artikla. Direktiivin 30 artikla mahdollistaa kolmansien maiden kansallisen määrittämisen turvallisiksi alkuperämaiksi. Koska direktiivin 29 artiklassa on kyse yhteisestä turvallisiksi alkuperämaiksi koskevasta vähimmäisluettelosta, on 30 artiklaan sisällytetty jäsenmaille mahdollisuus pitää voimassa tai antaa lainsäädäntöä, jossa kansallisesti määritetään turvallisiksi alkuperämaiksi *muuta* kuin yhteisessä vähimmäisluettelossa olevia maita tai maan tiettyjä alueita.

Artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa määrittäminen perustuu direktiivin II liitteeseen ja kohdan tarkoituksena on harmonisoida edellytykset, joiden perusteella kolmannet maat otetaan yhteiseen luetteloon ja kansallisiin luetteloihin. Artiklan 2 kohdassa määrittäminen perustuu kyseisen kohdan a ja b alakohtaan, jotka eivät aseta luetteloon otettavalle maalle yhtä korkeita edellytyksiä kuin direktiivin II liite. Tämän vuoksi artiklan 2 kohdan säännökseen on sisällytetty niin kutsuttu *standstill* -lauseke. Turvallisten alkuperämaiden kansallisen määrittämisen avoimuutta parantaa se, että artiklan 6 kohta

edellyttää jäsenmaiden ilmoittavan komissiolle maat, jotka ne määrittävät turvallisiksi alkuperämaiksi kyseisen artiklan nojalla.

Artikla ei ole jäsenvaltioita velvoittava. Ulkomaalaislain 98 §:n 2 momentin yksilöllisen tutkinnan edellytys koskee Suomessa kaikkia turvapaikkahakemuksia. Suomessa ei ole käytössä turvallisia alkuperämaita koskevaa kansallista luetteloa. Perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat ottaneet kantaa luetteloiden muodostamiseen käsitellessään hallituksen esitystä HE 50/1998.

31 artikla. Direktiivin 31 artiklassa säädetään turvallisen alkuperämaan käsitteestä. Artikla liittyy 29 ja 30 artiklan mukaisten luetteloiden soveltamiseen ja direktiivin II liitteeseen. Koska artiklan 1 kohdassa vahvistetaan yksilöllisen tutkinnan vaatimus, tulee käsitettä voida soveltaa Suomen tavoin myös ilman 29 ja 30 artiklassa tarkoitettua yhteistä tai kansallista luetteloa.

Artiklan 1 kohdan mukaan 29 tai 30 artiklan perusteella määritetty turvallinen alkuperämaa voidaan hakemuksen yksilöllisen tutkinnan jälkeen katsoa turvallisiksi alkuperämaiksi tietyille turvapaikanhakijalle ainoastaan, jos hakija on tämän maan kansalainen tai hakija on kansalaisuudeton henkilö ja tämä maa on hakijan aiempi asuinmaa. Lisäksi edellytetään, että hakija ei ole esittänyt vakavia perusteita sille, että tätä maata ei voitaisi katsoa hänen nimenomaisessa tilanteessaan turvallisiksi alkuperämaaksi, minkä johdosta hänet voitaisiin määrätellään pakolaisen määritelmädirektiivin perusteella pakolaiseksi.

Artiklan 2 kohta on jäsenmaita velvoittava, mutta ainoastaan 1 kohdan mukaisesti. Jos toisin sanoen hakija on kyseisen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, jonka aiemmasta asuinmaasta on kyse, ja jos hän ei ole esittänyt mitään vakavia perusteita sille, että maata ei voitaisi katsoa hänen nimenomaisessa tilanteessaan turvallisiksi alkuperämaaksi, minkä johdosta hänet voitaisiin määrätellään pakolaisen määritelmädirektiivin perusteella pakolaiseksi, on hakemus katsottava perusteettomaksi. Tätä tulkintaa tukee myös johdanto-osan 19 perustelukappale, jonka mukaan jäsenmaat olisi velvoitettava tarkastelemaan yhteiseen vähimmäisluetteloon otetun maan kansalaisten tai siellä aiemmin asuneiden kansalaisuudettomien hen-

kilöiden tekemiä hakemuksia kyseisen maan turvallisuusolehtaman pohjalta, joka on kumottavissa. Jos artiklan 2 kohtaa tulkittaisiin siten, että kaikissa tapauksissa 29 artiklan mukaisesti määritetystä vähimmäisluettelossa olevasta maasta tulevan hakijan hakemus katsottaisiin perusteettomaksi, ei viittauksella 1 kohdan yksilölliseen tutkintaan olisi merkitystä. Kyseessä on kuitenkin käännetty todistustaakka, minkä johdosta hakijan on esitettävä vakavat perusteet sille, että maata ei voida katsoa hänen tilanteessaan turvallisiksi alkuperämaaksi. Tämä ei luonnollisestikaan sulje pois yksilöllisen tutkinnan vaatimusta. Artiklan 3 kohta edellyttää jäsenvaltioiden säätävän kansallisessa lainsäädännössään yksityiskohtaisista säännöistä ja menettelyistä sovellettaessa turvallisen alkuperämaan käsitettä.

Direktiivin II liitteessä säädetään turvallisten alkuperämaiden määrittämisestä. Liitteen mukaan tiettyä maata voidaan pitää turvallisena alkuperämaana, jos oikeudellisen tilanteen, demokraattisen järjestelmän puitteissa tapahtuvan lainsäädännön soveltamisen ja yleisen poliittisen tilanteen perusteella voidaan osoittaa, että maassa ei yleisesti eikä jatkuvasti esiinny vainoa sellaisena kuin se määritellään direktiivin 2004/83/EY 9 artiklassa eikä kidutusta tai epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rankaisemista eikä kansainvälisen tai kansallisen aseellisen selkkauksen aiheuttamaa mielivaltaisen väkivallan uhkaa. Arvioitaessa maan turvallisuutta on liitteen mukaan otettava huomioon muun muassa se, missä määrin annetaan suojelua vainolta ja huonolta kohtelulta, seuraavien seikkojen perusteella: a) maan asiaa koskeva lainsäädäntö ja sen soveltamistapa; b) ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa ja/tai kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa ja/tai kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa määrättyjen oikeuksien ja vapauksien noudattaminen, erityisesti niiden oikeuksien noudattaminen, joista eurooppalaisen yleissopimuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaisesti ei voida poiketa; c) Geneven yleissopimuksen mukaisen palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen; d) tehokas oikeussuojajärjestelmä niiden henkilöiden

suojaamiseksi, joiden kyseisiä oikeuksia ja vapauksia on loukattu. Viittaus pakolaissopimuksen mukaisen palauttamiskiellon periaatteen noudattamiseen jäi erheellisesti direktiivin turvallisen alkuperämaan yhteyteen, johon se ei kuulu.

Turvallisen alkuperämaan käsite sisällytettiin ulkomaalaislakiin heinäkuussa vuonna 2000 voimaan tulleella lain muutoksella. Vuonna 2004 voimaan tulleessa ulkomaalaislaissa käsitteen määritelmää täsmennettiin hieman. Lain 100 §:n 1 momentin mukaan hakijalle turvalliseksi alkuperämaaksi voidaan katsoa valtio, jossa hänellä ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa. Säännöksen 2 momentin mukaan turvallisen alkuperämaan arvioinnissa otetaan erityisesti huomioon, 1) toimiiko valtiossa vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä, 2) onko valtiossa riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos sekä vastaako oikeudenkäytön taso oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia ja 3) onko valtio liittynyt keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja noudattaako valtio niitä ja onko valtiossa tapahtunut vakavia ihmisoikeusloukkauksia. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa painotetaan yksilöllisen tutkinnan vaatimusta. Perustelujen mukaan turvallinen alkuperämaa tarkoittaa valtiota, joka voidaan katsoa turvalliseksi omille kansalaisilleen ja muille maassa pysyvästi asuville. Muu maassa pysyvästi asuva käsittää myös kansalaisuudettoman henkilön, jonka pysyvä asuinmaa kyseinen maa on ollut.

Lain 103 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, jos hakija on saapunut 100 §:ssä määritellystä turvallisesta alkuperämaasta, jossa hän ei ole vaarassa joutua 87 tai 88 §:ssä tarkoitettun kohtelun kohteeksi ja jonne hänet voidaan palauttaa. Lain 104 §:n 1 momentin nojalla turvallisesta alkuperämaasta saapuneen hakemus on ratkaistava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun puhuttelupöytäkirja on valmistunut ja tieto sen valmistumisesta on rekisteröity ulkomaalaisrekisteriin.

32 artikla. Direktiivin 32 artiklassa säädetään myöhemmistä hakemuksista. Artiklassa käytetään suomeksi käsitettä *myöhempi ha-*

kemus, ruotsiksi *efterföljande ansökan*, englanniksi *a subsequent application*, ranskaksi *une demande ultérieure* ja saksaksi *ein Folgeantrag*. Suomenkieliseksi käännökseksi ei ole valittu ulkomaalaislain 102 §:n käsitettä uusintahakemus, koska direktiivin käsite on soveltamisalaltaan lain käsitettä laajempi. Myöhempiä hakemuksia käsitellään tämän artiklan lisäksi direktiivin 4 artiklan 2 kohdan c alakohdassa, 7 artiklan 2 kohdassa, 23 artiklan 4 kohdan h alakohdassa, 24 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, 25 artiklan 2 kohdan f alakohdassa, 34 artiklassa ja 39 artiklan 1 kohdan c alakohdassa. Näiden säännösten perusteella on ilmeistä, että direktiivi mahdollistaa myöhempien hakemusten käsittelyn usealla eri tavalla.

Artiklan 1 kohdan mukaan lisäselvitykset tai myöhempi hakemus voidaan tutkia edellisen hakemuksen tutkinnan tai hakemukseen tehdyn päätöksen uudelleen tarkastelun tai muutoksenhaun yhteydessä, jos toimivaltaiset viranomaiset voivat ottaa huomioon kaikki näihin liittyvät tosiseikat ja harkita niitä. Jos kuitenkin aiempi hakemus on peruutettu tai siitä on luovuttu tai jos aiemmasta hakemuksesta on jo tehty päätös, voidaan artiklan 2 kohdan nojalla käyttää 24 artiklan 1 kohdan a alakohdan mahdollistamaa erityismenettelyä ja siten poiketa II luvun peruseriaaiteista ja takeista. Jäsenvaltiot voivat päättää soveltaa erityismenettelyä vasta sen jälkeen kun lainvoimainen päätös on annettu.

Direktiivin 2 kohdan a alakohta mahdollistaa hakemuksen käsittelemisen myöhempanä hakemuksena myös tilanteessa, jossa hakemus on peruutettu tai siitä on luovuttu. Ongelmallista on, että 20 artiklassa tarkoitettuisa hakemuksen implisiittistä peruuttamista tai hakemuksesta luopumista koskevissa tilanteissa on mahdollista tehdä päätös hakemuksen aineellisesta hylkäämisestä. Ottaen huomioon 20 artiklan 2 kohdan ja 32 artiklan 2 kohdan a alakohdan, on direktiivin säännösten perusteella mahdollista päätyä tilanteeseen, jossa hakemusta ei missään vaiheessa tutkita aineellisesti II luvun peruseriaatteiden ja takeiden mukaisessa menettelyssä. Suomessa ei 19 ja 20 artiklan tilanteissa tule kyseeseen hakemuksen aineellinen hylkääminen. Uusintahakemuksella ei myöskään Suomessa tarkoiteta uutta hakemusta, joka

tehdään hakemuksen raukeamispäätöksen jälkeen, vaan ulkomaalaislain 102 §:n 1 momentin nojalla kyseeseen voi tulla vain kielteisen päätöksen jälkeen tehty uusi hakemus.

Artiklan 3 kohdan nojalla suoritettavassa alustavassa tutkinnassa tulevat sovellettaviksi 34 artiklan menettelysäännöt. Artiklan 4 kohdan perusteella hakemuksen tutkintaa on alustavan tutkinnan jälkeen jatkettava II luvun mukaisesti, jos on ilmennyt tai hakija on esittänyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi hakijan edellytyksiä saada pakolaisasema. Käänteisesti tämä merkitsee sitä, että II luvun mukaista tutkintaa ei tarvitse jatkaa, jos ei ilmene tai hakija ei esitä uusia seikkoja tai perusteita, jotka merkittävästi lisäävät hänen edellytyksiään saada pakolaisasema. Artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myös muissa tilanteissa jatkaa kansallisen lainsäädäntönsä perusteella hakemuksen tutkintaa.

Ulkomaalaislain 102 §:n 1 momentin mukaan uusintahakemuksella tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan kielteisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemänsä hakemukseen, kun hän oleskelee edelleen maassa tai kun hän on kielteisen päätöksen saatuaan lyhyeksi ajaksi poistunut maasta. Säännöksen 2 momentin mukaan silloin, jos uusi hakemus tehdään asian ollessa vielä vireillä, hakijan esittämät tiedot toimitetaan käsittelevälle viranomaiselle otettavaksi huomioon uutena selvityksenä vireillä olevassa asiassa. Uusintahakemusten käsittelyä säädetään 102 §:n 3 momentissa ja 103 §:n 2 momentin 3 kohdassa. Näitä säännöksiä käsitellään tarkemmin 34 artiklan yhteydessä. Ulkomaalaislain 102 §:n 3 momentin mahdollisuus ratkaista uusintahakemus ilman uutta turvapaikkapuhuttelua sisältyy 32 artiklan 3 kohdassa ja 34 artiklassa säädelyyn alustavaan tutkintaan sekä 12 artiklan 2 kohdan c alakohtaan, minkä vuoksi lainmuutos-tarvetta ei ole.

Artiklan 6 kohta on vaikeasti ymmärrettävä. Siitä ei kuitenkaan voitane vetää johtopäätöstä, ettei hakemuksen tutkintaa jatketaisi II luvun mukaisesti, jos uusia seikkoja tai perusteita ilmenee tai hakija niitä esittää, ja jotka lisäävät merkittävästi hänen edelly-

tyksiään saada pakolaisasema. Kyseisenkaltaisen tulkinta saattaisi johtaa pakolaissopimuksen palauttamiskiellon rikkomiseen. Koska kyseessä ei ole jäsenmaita sitova säännös, ei kohdasta seuraa lainmuutostarvetta.

Artiklan 7 kohta koskee niitä jäsenvaltiota, jotka soveltavat 6 artiklan 3 kohtaan perustuvaa menettelyä, jossa niin kutsuttu päähakija tekee hakemuksen hänestä riippuvaisen henkilön puolesta. Suomessa ei noudateta kohdassa tarkoitettua menettelyä.

33 artikla. Artiklassa säädetään mahdollisuudesta pitää voimassa tai hyväksyä 32 artiklassa tarkoitettu menettely sellaisen turvapaikkahakemuksen osalta, jonka tekee myöhempänä ajankohtana hakija, joka joko tarkoituksellisesti tai suurta huolimattomuuttaan osoittaen on jättänyt menemättä vastaanottokeskukseen tai saapumatta toimivaltaisen viranomaisen luo tietyinä ajankohtana.

Perustuslain 9 §:n 1 momentissa ja ulkomaalaislain 41 §:ssä säädetään maassa laillisesti oleskelevan ulkomaalaisen oikeudesta liikkua maassa vapaasti ja valita asuinpaikkansa. Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin nojalla ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Ulkomaalaislain 95 §:n 2 momentin perusteella kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voi tehdä myöhemminkin kuin maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

Suomessa ei ole käytössä 33 artiklassa tarkoitettua menettelyä. Direktiivin 33 artiklan tilanne, jossa hakija ei saavu tietyinä ajankohtana toimivaltaisen viranomaisen luo tai jättää menemättä vastaanottokeskukseen, voidaan Suomessa ottaa huomioon hakemuksen uskottavuutta arvioitaessa tai sen voidaan katsoa olevan merkki siitä, että hakija on kadonnut, jolloin hänen hakemukseensa tehdään edellytysten täytyessä raukeamispäätös.

34 artikla. Direktiivin 34 artiklassa säädetään menettelysäännöistä, jotka tulevat sovellettaviksi 24 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja 32 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa uusintahakemusten alustavassa tutkinnassa, jossa

voidaan poiketa II luvun peruseriaatteista ja takeista.

Artiklan 1 kohdan mukaan turvapaikanhakijoille, joiden hakemusta tutkitaan alustavasti 32 artiklan mukaisesti, myönnetään 10 artiklan 1 kohdassa säädetty takeet. Edellä 10 artiklan 1 kohtaa tarkasteltaessa on todettu, että ulkomaalaislakia olisi aiheellista muuttaa liittyen tietojen antamiseen turvapaikanhakijoille kyseisessä kohdassa mainituista seikoista. Samassa yhteydessä tulisi huomioida myös 34 artiklan 1 kohdan tilanne.

Artiklan 2 kohdassa on luettelo säännöistä, joista jäsenvaltiot voivat kansallisessa lainsäädännössään säätää. Luettelo ei ole tyhjentävä. Suomessa voimassa olevan menettelyn näkökulmasta olennainen on c alakohdassa mainittu mahdollisuus sallia alustavan tutkinnan suorittaminen pelkästään kirjallisen aineiston perusteella ilman henkilökohtaista puhuttelua. Ulkomaalaislain 102 §:n 3 momentin nojalla uusintahakemus voidaan ratkaista ilman uutta turvapaikkapuhuttelua. Lain 103 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, kun hakija on tehnyt 102 §:ssä tarkoitettua uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle.

Artiklan 3 kohdan a alakohta edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että hakijalle ilmoitetaan asianmukaisella tavalla alustavan tutkinnan tuloksesta ja siinä tapauksessa, että hakemuksen tutkintaa ei jatketa, päätöksen perusteluista ja mahdollisuuksista hakea siihen muutosta tai sen uudelleentarkastelua. Edellä 10 artiklan 1 kohdan d ja e alakohdassa päätöksen tiedoksiantamisesta ja 9 artiklan 2 kohdassa päätöksen perusteluista ja muutoksenhakumahdollisuudesta tiedottamisesta todettu koskee myös uusintahakemuksia. Artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuoto näyttäisi edellyttävän, että jos jompikumpi 32 artiklan 2 kohdan tilanteista pätee, tutkintaa tulisi jatkaa II luvun säännösten mukaisesti mahdollisimman pian. Tämänkaltaisen tulokinta olisi ristiriidassa sekä 32 ja 34 artiklojen mahdollistaman alustavan tutkinnan että 24 artiklan 2 kohdan a alakohdan kanssa. Ulkomaalaislain uusintahakemuksia koskevat säännökset ovat yhdenmukaiset direktiivin

kanssa, eikä aihetta lainmuutoksiin 32 ja 34 artiklan perusteella ole.

35 artikla. Artiklassa mahdollistetaan joko II luvun mukaisten rajamenettelyjen säätäminen (1 kohta) tai II luvusta poikkeavien menettelyjen pitäminen voimassa direktiivin hyväksymishetken lakien ja asetusten mukaisesti (2 kohta). Jälkimmäisessä tapauksessa kyseessä on niin kutsuttu *standstill* -lauseke, jonka perusteella väliaikaisesti sallitaan direktiivin edellyttämiä heikommantasoiset säännökset. Jos jäsenvaltiolla on käytössään 2 kohdan mukainen rajamenettely, on sen kuitenkin varmistettava tässä menettelyssä hakijoille artiklan 3 ja 4 kohtien mukaiset takeet. Artiklan 5 kohdassa säädetään vielä erityistapauksesta, jossa maahan saapuu erityisellä tavalla tai suurina määriä hakijoita, min-kä vuoksi 1 kohdan tai 2 ja 3 kohdan mukaiset rajamenettelyt eivät sovellu.

Artikla liittyy 24 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan jäsenmaat voivat säätää II luvun peruseriaatteista ja takeista poikkeavista erityismenettelyistä rajamenettelyissä ratkaistavien hakemusten käsittelemiseksi. Direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan, että monet turvapaikkahakemukset tehdään jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella ennen kuin hakijan maahantulosta on tehty päätös. Kohdassa todetaan myös, että rajamenettelyjä olisi pääasiallisesti sovellettava hakijoihin, jotka eivät täyty jäsenvaltioiden alueelle saapumista koskevia edellytyksiä.

Suomessa ei ole käytössä rajamenettelyä, vaan jokainen turvapaikanhakija pääsee maahan ja turvapaikkamenettelyyn. Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentissa vahvistetaan lisäksi oleskelun laillisuus hakemuksen käsittelyn ajan. Koska 35 artikla ei 24 artiklan 1 kohdan b alakohdan perusteella ole velvoittava, ei aihetta lainsäädännöllisiin muutoksiin ole.

36 artikla. Artiklassa säädetään eurooppalaisen turvallisen kolmannen maan käsitteestä ja siihen liittyvästä menettelystä, jossa turvapaikkahakemusta ja hakijan turvallisuutta ei tutkita tai ei tutkita kokonaan II luvun mukaisesti. Kyseistä menettelyä voidaan artiklan 1 kohdan mukaan soveltaa silloin jos toimivaltainen viranomainen on tosiseikkojen perusteella todennut, että turvapaikanha-

kija laittomasti pyrkii tulemaan tai on tullut kyseisen jäsenvaltion alueelle artiklan 2 kohdan edellytykset täyttävästä turvallisesta kolmannelta maasta. Artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto hyväksyy määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yhteisen luettelon kolmansista maista, jotka katsotaan turvallisiksi kolmansiksi maiksi artiklan 1 kohdan soveltamiseksi. Artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltiot, joilla on 1 päivänä joulukuuta 2005 ollut voimassa kansallinen luettelo eurooppalaisista turvallisista kolmansista maista, voivat jatkaa luettelon soveltamista siihen asti kunnes neuvosto on hyväksynyt yhteisen luettelon. Artikla liittyy 24 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan jäsenmaat voivat säätää eurooppalaisen turvallisen kolmannen maan käsitteeseen liittyvästä poikkeuksesta, ja direktiivin johdanto-osan 23 ja 24 perustelukappaleeseen.

Aiemmin tässä esityksessä kerrotuin tavoin EY-tuomioistuin on 6 päivänä toukokuuta 2008 antamassaan ratkaisussa asiassa C-133/06 kumonnut 36 artiklan 3 kohdan. Vaikuttaa siltä, että EU:n laajennuttua kahteen otteeseen sen jälkeen kun direktiivin sisällöstä huhtikuussa 2004 saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys, ei artiklassa tarkoitettulla menettelyllä liene enää jäsenmaille lainkaan merkitystä tai sen merkitys on vähäinen, koska artiklassa tarkoitettua tilanteesta sovelletaan tänä päivänä vastuunmäärittämisasetusta. Suomessa ei ole käytössä artiklassa tarkoitettua menettelyä.

IV luku **Menettelyt pakolaisaseman poistamiseksi**

37 artikla. Direktiivin 37 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tutkinta tietyn henkilön pakolaisaseman poistamiseksi voidaan aloittaa, kun ilmenee uusia seikkoja tai perusteita, joiden nojalla hänen pakolaisasemansa oikeellisuutta on syytä harkita uudelleen. Artikla liittyy direktiivin 2 artiklan j kohdan määritelmään ja pakolaisen määritelmädirektiivin 14 artiklaan koskien pakolaisaseman peruuttamista, lakkauttamista tai uusimatta jättämistä.

Artikla edellyttää, että tutkinta pakolaisaseman poistamiseksi *on voitava aloittaa*,

kun ilmenee, että pakolaisaseman oikeellisuutta on syytä harkita uudelleen. Pakolaisen määritelmädirektiivin täytäntöönpanoa käsitellessä komission kontaktikomiteassa on keskusteltu siitä, tarkoittavatko kyseisen direktiivin sitovaan muotoon kirjoitetut 14 artiklan säännökset sitä, että valtioiden on säännönmukaisesti tarkistettava, tulevatko peruuttamis-, lakkauttamis- tai uusimatta jättämissäännökset sovellettaviksi. Kansalliset asiantuntijat ovat olleet yksimielisiä siitä, että pakolaisen määritelmädirektiivi ei aseta valtioille järjestelmällistä seurantavastuuta. Se asettaa sitovaan muotoon kirjoitettujen artiklakohdtien osalta valtioille velvollisuuden peruuttaa, lakkauttaa tai olla uusimatta pakolaisasema silloin, kun viranomaisten tietoon on tullut seikka, jonka perusteella asema tulisi direktiivin mainitsemilla perusteilla ottaa pois.

Ulkomaalaislain mukaan pakolaisasema voidaan joko lakkauttaa tai peruuttaa. Ulkomaalaislain 107 §:n mukaan lakkauttamismenettelyä käytetään silloin, kun on kyse pakolaisaseman lakkaamisesta pakolaissopimuksen 1 C artiklan (lakkaamislauseke) määrittelemissä tilanteissa. Peruuttamismenettelyä käytetään ulkomaalaislain 108 §:n nojalla silloin, kun pakolaisaseman saamiseen ovat johtaneet hakijan antamat väärät tiedot tai hänen salaamansa tiedot. Pakolaisen määritelmädirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä ulkomaalaislain 107 ja 108 §:ää esitetään täsmennettäväksi vastaamaan direktiivin säännöksiä. Kyseiset säännökset mahdollistavat kuitenkin jo nyky muodossaan sen, että tutkinta pakolaisaseman poistamiseksi voidaan 37 artiklassa edellytetyllä tavalla aloittaa.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä pakolaisaseman uusimatta jättämisestä. Tällaista säännöstä ei myöskään esitetä lakiin otettavaksi pakolaisen määritelmädirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Oleskeluluvan jatkamista 54 §:n 2 momentin nojalla harkittaessa pakolaisaseman perusteet voidaan kuitenkin ottaa uudelleentarkastelun kohteeksi. Ulkomaalaislaissa ei myöskään ole sellaista säännöstä, jonka perusteella pakolaisasema lakkaisi olemasta voimassa suoraan lain nojalla ilman, että erillisessä menettelyssä suoritettaisiin yksilöllinen tutkinta ja perusteelli-

nen kokonaisharkinta. Tarve tämänkaltaiseen sääntelyyn on kuitenkin noussut esiin tilanteessa, jossa Suomessa kansainvälistä suojelua saava henkilö saa Suomen kansalaisuuden.

38 artikla. Direktiivin 38 artiklassa säädetään menettelysäännöistä silloin, kun kolmannen valtion kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön pakolaisaseman poistamista harkitaan pakolaisen määritelmädirektiivin 14 artiklan mukaisesti. Artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan asianomaiselle henkilölle on ilmoitettava kirjallisesti siitä, että toimivaltainen viranomaisena harkitsee uudelleen hänen pakolaisasemaansa koskevia edellytyksiään, ja syyt tähän uudelleenharkintaan. Saman kohdan b alakohdan mukaan asianomaiselle henkilölle on annettava mahdollisuus esittää 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 12, 13 ja 14 artiklan mukaisessa henkilökohtaisessa puhuttelussa tai kirjallisessa lausunnossa perusteet siihen, miksi hänen pakolaisasemaansa ei olisi syytä poistaa.

Pakolaisen määritelmädirektiivin 14 artiklan 2 kohta edellyttää jäsenvaltion osoittavan *yksilöllisesti*, että asianomainen henkilö on lakannut olemasta pakolainen tai ei ole koskaan ollut pakolainen. Pakolaisen määritelmädirektiivin kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä ulkomaalaislain 107 ja 108 §:ää ehdotetaan muutettaviksi muun muassa siten, että pakolaisaseman ja lakiin lisättäväksi ehdotetun toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista tai peruuttamista harkittaessa tulisi suorittaa yksilöllinen tutkinta. Hallituksen esityksen (HE 166/2007 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa pidetään tärkeänä, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttamisen ja lakkauttamisen yhteydessä suoritetaan yksilöllinen tutkinta ja yhtä perusteellinen kokonaisharkinta kuin asemaa myönnettäessä. Voimassa olevan ulkomaalaislain 107 ja 108 §:ään liittyvissä hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että harkittaessa pakolaisuuden peruuttamista tai lakkauttamista hakijaa kuultaisiin suorittamalla 97 §:n mukainen turvapaikkatutkinta. Hallituksen esityksen (HE 166/2007 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan myös jatkossa yksilöllinen tutkinta toteutettaisiin pääsääntöisesti suorittamalla turvapaikkatutkinta. Pe-

rusteluissa katsotaan, että tilanteessa, jossa kyseessä oleva henkilö ei asu Suomessa, turvapaikkatutkinnan sijasta yksilöllinen tutkinta voitaisiin toteuttaa edustuston järjestämällä haastattelulla tai jos haastattelu ei ole mahdollista, asianomaiselle kirjallisesti esitettävillä kysymyksillä. Haastattelua ja esitettäviä kysymyksiä valmisteltaisiin tarvittaessa edustuston ja Maahanmuuttoviraston yhteistyönä. Pakolaisen määritelmädirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa vahvistetaan Suomessa hyvään hallintoon kuuluva vakiintunut käytäntö, joka edellyttää tutkimaan yksilöllisesti pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman poistamisen perusteet. Kyseinen lakimuutos täyttää tämän direktiivin 38 artiklan 1 kohdan b alakohdan edellytyksen.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä kirjallisen tiedon antamisesta asianomaiselle siitä, että toimivaltainen viranomaisena harkitsee uudelleen hänen pakolaisasemaansa koskevia edellytyksiään tai syistä tähän uudelleenharkintaan. On kuitenkin ilmeistä, että tämän direktiivin 38 artiklan 1 kohdan a alakohdan oikeus toteutuu saman kohdan b alakohdan kautta. Kun Suomessa asuva henkilö kutsutaan turvapaikkatutkintaan tai muualla asuvalle henkilölle toimitetaan kirjalliset kysymykset, saa hän kirjallisesti tiedon siitä, että hänen pakolaisasemaansa harkitaan uudelleen sekä syyt tähän uudelleenharkintaan.

Hallintolain 34 §:n 1 momentissa säädetään, että asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, ettei lakiin ehdoteta otettavaksi säännöksiä siitä, millä tavalla kuuleminen käytännössä toteutetaan. Yleinen lähtökohta kuitenkin olisi, että asianosainen antaa selityksensä kirjallisesti. Hallintolain 36 §:n nojalla asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemisesta koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Ulkomaalaislain 8 §:n 1 momentin nojalla Suomessa oleva henkilö voidaan asian selvittämiseksi velvoittaa saapumaan viranomaisen kuultavaksi. Asianosainen, joka jättää noudattamatta viranomaisen määräämän velvoitteen saapua henkilökohtaisesti, voidaan määrätä viranomaisen päätöksellä noudettavaksi. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perustelujen mukaan ulkomailla asianosaista ei voitaisi velvoittaa saapumaan viranomaisen luo tai määrätä noudettavaksi samalla tavoin kuin Suomessa, koska ulkomailla ei olisi käytettävissä pakkokeinoja asianosaisten noutamiseksi.

Edellä mainitut hallintolain ja ulkomaalaislain säännökset täyttävät direktiivin 38 artiklan 1 kohdan a alakohdan vaatimuksen kirjallisen tiedon antamisesta asianomaiselle hänen pakolaisasemansa uudelleenharkinnasta ja syistä tähän, eikä lainmuutostarvetta näin ollen ole.

Artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään menettelyssä eri lähteistä hankittavista tarkoista ja ajantasaisista tiedoista koskien asianomaisen henkilön alkuperämaan yleistä tilannetta. Pakolaisen määritelmädirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä ulkomaalaislain 107 ja 108 §:ää esitetään muutettaviksi siten, että niihin lisättäisiin säännökset yksilöllisestä tutkinnasta. Perustelujen mukaan hakijaa kuultaisiin myös jatkossa suorittamalla pääsääntöisesti ulkomaalaislain 97 §:n mukainen turvapaikatutkinta. Tässä esityksessä lain 98 §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi 8 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella.

Artiklan 1 kohdan d alakohdassa edellytetään salassapitovelvollisuutta kerätessä tietoja yksittäisestä tapauksesta pakolaisaseman uudelleenharkintaa varten. Viranomaisten salassapitovelvollisuudesta 22 artiklan yhteydessä lausuttu pätee myös pakolaisaseman uudelleenharkinnassa, minkä johdosta myös 38 artiklan 1 kohdan d alakohda tulisi panna kansallisesti täytäntöön.

Artiklan 2 kohta edellyttää, että toimivaltaisen viranomaisen päätös poistaa tietyn henkilön pakolaisasema annetaan kirjallisena. Päätöksessä on ilmoitettava sen perusteina olevat tosiseikat ja oikeudelliset seikat, ja asianomaiselle on annettava kirjallisesti tieto siitä, miten päätökseen voi hakea muutosta. Ulkomaalaislaissa ei ole erillistä säännöstä

pakolaisaseman poistamista koskevan päätöksen muodosta, perustelemisesta tai valitusosoituksen liittämisestä päätökseen, vaan tältä osin noudatetaan hallintolakia. Hallintolain 43-45 §:n ja 47 §:n säännökset täyttävät direktiivin 38 artiklan 2 kohdan edellytykset.

Artiklan 3 kohdan mukaan heti sen jälkeen kun toimivaltainen viranomainen on tehnyt päätöksen poistaa tietyn henkilön pakolaisasema, myös 15 artiklan 2 kohtaa, 16 artiklan 1 kohtaa ja 21 artiklaa voidaan soveltaa. Kohdassa viitatuissa säännöksissä käsitellään maksuttoman oikeusavun ja/tai oikeudellisen edustajan antamista (15 artiklan 2 kohta), oikeudellisen tai muun neuvonantajan oikeutta tutustua tietyin edellytyksin asianomaisen asiakirjakansiossa oleviin tietoihin (16 artiklan 1 kohta) ja YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun asemaa (21 artikla). Edellä kyseisten säännösten osalta lausuttu koskee myös tilannetta, jossa pakolaisaseman poistamisesta on tehty päätös, eikä lainmuutostarvetta ole.

Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää poiketa artiklassa kuvatusta menettelystä ja päättää, että pakolaisasema lakkaa lain perusteella olemasta voimassa, jos on kyse pakolaisen määritelmädirektiivin 11 artiklan 1 kohdan a-d alakohdan mukaisesta lakkaamisesta tai jos pakolainen on yksiselitteisesti luopunut pakolaiseksi tunnistamisesta. Pakolaisen määritelmädirektiivin 11 artiklan a-f alakohdassa mainitut pakolaisaseman lakkaamisperusteet ovat samat kuin ulkomaalaislain 107 §:ssä mainitut perusteet. Aseman lakkauttaminen edellyttää aina yksilöllistä tutkintaa. Tätä Suomessa vakiintunutta käytäntöä vahvistaa pakolaisen määritelmädirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä 107 §:ään lisättäväksi esitetty edellytys yksilöllisestä tutkinnasta. Tarve aseman lakkaamisesta sääntelemiseen on noussut esiin Suomen kansalaisuuden saamisen yhteydessä. Koska artiklan 4 kohta ei ole jäsenvaltioita velvoittava, ei aihetta lainmuutokseen ole.

V luku **Muutoksenhakumenettelyt**

39 artikla. Direktiivin 39 artiklan 1 kohdassa taataan turvapaikanhakijoille oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimissa hakeakseen muutosta direktiivin pe-

rusteella tehtyyn päätökseen. Kohdan alakohdientien perusteella oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon on oltava koskien turvapaikkahakemukseen tehtyä päätöstä, kieltävää päätöstä hakemuksen ottamisesta uudelleen tutkittavaksi sen jälkeen kun tutkinta on 19 ja 20 artiklan nojalla keskeytetty, päätöstä olla jatkamatta myöhemmän hakemuksen tutkintaa 32 ja 34 artiklan perusteella, päätöstä maahanpääsyn epäamisestä 35 artiklan 2 kohdan tilanteissa ja päätöstä pakolaisaseman poistamisesta 38 artiklan perusteella.

Suomessa perustuslain 21 § takaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ulkomaalaislain 190 §:n mukaan laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen ja työvoimatoimiston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valituskielloista säädetään lain 191 §:ssä. Turvapaikka-asioiden osalta valituskielto koskee 191 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla päätöstä, jossa turvapaikkahakemuksen käsittely on todettu raukeavan 111 §:n 2 momentin nojalla eli tilanteessa, jossa tilapäinen suojeleminen on päättynyt eikä hakija Maahanmuuttoviraston kirjallisen tiedustelun perusteella ilmoita haluavansa aiemmin tekemänsä hakemuksen käsittelyä, ja saman säännöksen 8 kohdan nojalla päätöstä, jossa asian on todettu raukeavan sen johdosta, että hakija on peruuttanut hakemuksensa tai todennäköisesti muuttanut pois Suomesta. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan viitaten 191 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohtiin, että raukeamisratkaisu on sinänsä valituskieltoinen asiaratkaisu hallintolainkäyttölain 5 §:n säännösten perusteella. Ulkomaalaislain 193 §:ssä säädetään Helsingin hallinto-oikeuteen valitettavista Maahanmuuttoviraston päätöksistä.

Koska direktiivin 19 artiklan 2 kohdassa mahdollistetaan hakemuksen tutkinnan keskeyttäminen ratkaisematta sitä ja 39 artiklan 1 kohdan b alakohdassa käsitellään ainoastaan kieltävää päätöstä hakemuksen ottamisesta uudelleen tutkittavaksi sen jälkeen kun tutkinta on 19 tai 20 artiklan nojalla keskeytetty, voidaan katsoa, että ulkomaalaislain

191 §:n 1 momentin 8 kohdan valituskielto on yhdenmukainen direktiivin säännösten kanssa, eikä lainmuutostarvetta 39 artiklan 1 kohdan johdosta ole.

Artiklan 2 kohta edellyttää jäsenvaltioiden säätävän määräajoista ja muista tarpeellisista säännöistä, joita hakijan on noudatettava hänen käyttäessään oikeuttaan tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Ulkomaalaislain 190 §:n mukaan laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallintolainkäyttölain 5 luvussa on säännökset valituksen tekemisestä. Kyseisen lain 22 §:n mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Ottaen huomioon hallintolainkäyttölain 5 luvun säännökset, ei lainmuutostarvetta artiklan 2 kohdan johdosta ole.

Artiklan 3 kohta edellyttää jäsenvaltioiden tarvittaessa kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti säätävän säännöistä, jotka koskevat oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua, mahdollisuutta oikeudelliseen keinoon tai suojaaviin toimenpiteisiin siinä tapauksessa, että hakija ei voi jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua sekä perusteita, joilla 25 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisen turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamista koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta 27 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdan nojalla sovellettujen menettelyjen mukaisesti. Kohdassa mainituilla kansainvälisillä velvoitteilla tarkoitettaneen ainakin pakolaissopimusta, EIS:sta, kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaista yleissopimusta ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta, joihin joko sisältyy palautuskielto sellaisenaan tai joiden kohdalla palautuskielto on vahvistettu tulkinnalla.

Ulkomaalaislain 200 §:n 1 momentin nojalla laissa tarkoitettua päätöstä maasta poistamisesta ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei laissa toisin säädetä. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Lain 201 §:n 1 momen-

tin nojalla Maahanmuuttoviraston päätöstä käännättämisestä, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei saman säännöksen 2 ja 3 momentissa toisin säädetä. Säännöksen 2 momentin mukaan päätös käännättämisestä, joka on tehty uusintahakemukseen tai vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisen perusteella, voidaan panna täytäntöön sen jälkeen kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Säännöksen 3 momentin nojalla käännättämissä päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikkamaasta tai turvallisesta alkuperämaasta tulleelle tai hakijalle, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Määräaikaan on tällöin sisällyttävä vähintään viisi arkipäivää.

Direktiivi jättää jäsenvaltioiden kansainvälisten velvoitteiden ja kansallisen lainsäädännön varaan hakijan oikeuden jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua ja hänen mahdollisuutensa oikeudelliseen keinoon siinä tapauksessa, että hän ei voi jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua. Näin ollen riittää, että asiasta säädetään kansallisessa lainsäädännössä, eikä direktiivi edellytä Suomessa lainmuutosta.

Artiklan 4 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat säätää määräajasta, jonka kuluessa 1 kohdassa tarkoitetun tuomioistuimen on tutkittava määrittävän viranomaisen päätös. Suomessa ei tuomioistuimille ole laissa asetettu määräaikoja, koska niiden voidaan katsoa olevan ongelmallisia tuomioistuimen riippumattoman aseman kannalta, minkä lisäksi ne voivat muodostua ongelmallisiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen kannalta. Kyseessä ei kuitenkaan ole jäsenvaltioita velvoittava säännös.

Artiklan 5 kohdassa tarkoitettua asemaa on tarkasteltu edellä 9 artiklan 2 kohdassa. Suomessa ei artiklassa tarkoitettua asemaa myönnetä, eikä säännöksellä sen vuoksi ole Suomen näkökulmasta merkitystä. Kohdan taustalla vaikuttanee ajatus, että kyseisen aseman saaneella henkilöllä ei ole tarvetta

valittaa päätöksestään, eikä tiedon saaminen päätöksen perusteista siten myöskään ole hakijan näkökulmasta tarpeen. Tiedolla on kuitenkin merkitystä, jos henkilön asema myöhemmin kyseenalaistetaan.

Artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kansallisessa lainsäädännössään säätää edellytyksistä, joiden perusteella voidaan olettaa, että hakija on peruuttanut artiklassa tarkoitetun oikeussuojakeinonsa implisiittisesti tai luopunut siitä, sekä tällöin noudatettavista menettelysäännöistä. Hallintolainkäyttölaissa ei kohdassa tarkoitettua säännöstä ole, eikä kohta velvoita sellaista käyttöön ottamaan. Koska sääntelyn puuttumisesta voi kuitenkin aiheutua hankaluuksia tuomioistuinten tehokkaalle toiminnalle sekä oikeus- turvaongelmia myös suojelua hakeneelle itselleen, tulisi asiasta sisällyttää säännös ulkomaalaislakiin.

VI luku Yleiset säännökset ja loppusäännökset

40 artikla. Direktiivin 40 artiklan mukaan direktiivi ei vaikuta viranomaisten mahdollisuuden valittaa hallinnollisista ja/tai oikeudellisista päätöksistä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valittavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Ulkomaalaislain 195 §:ssä säädetään Maahanmuuttoviraston oikeudesta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Maahanmuuttoviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Direktiivi ei tähän oikeuteen 40 artiklan perusteella vaikuta.

41 artikla. Direktiivin 41 artikla edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että direktiiviä täytäntöön panevia viranomaisia koskee heidän työssään saamiensa tietojen osalta kansallisen lainsäädännön mukainen salassapitovelvollisuus. Artiklassa ei määritellä tarkemmin salassapitovelvollisuuden sisältöä ja laajuutta, vaan tämä jätetään kansallisen lainsäädännön varaan.

Salassapitoa koskeva yleinen säännöstö sisältyy julkisuuslakiin. Lain 6 luku sisältää säännökset salassa pidettävistä asiakirjoista sekä virkamiesten vaitiolovelvollisuudesta ja

asiakirjan salassapitovelvollisuudesta. Salassapitovelvollisuus koskee lain 23 §:n 2 momentin mukaan myös muita henkilöitä, joilla on tosiasiallinen mahdollisuus saada salassa pidettäviä tietoja. Edellä 13 artiklan 2 kohdassa on käsitelty tulkin salassapitovelvollisuutta. Lisäksi muita eri ammattialojen työntekijöitä koskevassa lainsäädännössä on salassapitosäännöksiä, jotka koskevat myös kansainvälistä suojelua hakevia koskevia tietoja silloin, kun tällaiset tiedot on säädetty salassa pidettäviksi. Suomen lainsäädäntö vastaa artikkelissa asetettuja edellytyksiä, eikä lainmuutostarvetta ole.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on saattaa ulkomaalaislaki vastaamaan turvapaikkamenettelydirektiivin säännöksiä. Direktiivillä pyritään yhtenäistämään EU:n jäsenvaltioissa käytössä olevia menettelyitä myönnettäessä ja poistettaessa pakolaisasema.

Esityksellä täydennettäisiin ulkomaalaislakia siten, että se ohjaisi paremmin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaa ja ratkaisemista. Direktiivin perusteella ehdotetut lisäykset ulkomaalaislakiin vastaavat vakiintunutta soveltamiskäytäntöä sekä sitä ohjaavien hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) ja turvapaikkaohjeen tulkintoja. Säännösten ottaminen lakiin parantaisi kansainvälistä suojelua hakevien ulkomaalaisten oikeusturvaa, yhdenvertaista kohtelua sekä päätöksen teon avoimuutta ja ennakoitavuutta.

Esityksessä ehdotetaan pääasiassa kansainvälistä suojelua koskevan 6 luvun muuttamista ja täsmentämistä vastaamaan direktiivin edellytyksiä. Lukuun kirjattaisiin edellytys antaa tietoa kansainvälistä suojelua hakevalle turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Lakiin kirjattaisiin myös uutena säännökset kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamisesta ja raukeamisesta sekä tiedon hankkimisesta yksittäisessä asiassa. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemista koskevaa säännöstä täsmennettäisiin päätöksen perusteluina käytettävien tietojen osalta.

Nykyistä turvapaikkatutkintaa koskevaa säännöstä täydentämään lisättäisiin säännös turvapaikkapuhuttelusta. Lakiin kirjattaisiin edellytys, että hakijaa puhuttelussa kuultaessa perheenjäsenen läsnäolo olisi sallittu vain perustellusta syystä sekä mahdollisuus nauhoittaa tai muulla tavalla tallentaa puhuttelussa ääntä ja kuvaa. Lisäksi säädettäisiin turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan laatimisesta, sen allekirjoittamisesta ja jäljennöksen antamisesta hakijalle. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustajan käytännössä vakiintunut mahdollisuus olla läsnä alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa nostettaisiin lakiin.

Lain 13 lukuun lisättäisiin uusi säännös kansainvälistä suojelua koskevan asian raukeamisesta hallintotuomioistuimessa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetut direktiivin täytäntöönpanoon liittyvät muutokset koskevat lähinnä hakijalle annettavia oikeusturvatakeita. Muutokset ovat pitkälti vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisia ja vahvistavat siten lain tasolla jo käytössä ovat menettelyt ja taakeet.

Kansainvälistä suojelua hakevalle annetaan tietoa turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Kyse on keskeisestä turvapaikanhakijalle annettavasta oikeusturvatakeesta, joka mahdollistaa muiden oikeuksien toteutumisen menettelyssä. Maahanmuuttoviraston kotisivuilta löytyy jo tänä päivänä ohjeita turvapaikanhakijoille useilla eri kielillä. On kuitenkin mahdollista, että lakimuutoksen myötä tulee harkittavaksi tarve käännettä ohjeita entistä useammalle kielelle, jotta hakijoiden oikeus saada tieto äidinkielellään tai kielellä, jota heidän perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän, toteutuisi. Internetin välityksellä tiedon jakaminen on vaivatonta.

Tiettyyn maahan saapuvien turvapaikanhakijoiden määrät riippuvat monista eri seikoista. Nyt esitetyillä muutoksilla ei voida arvioida olevan välitöntä vaikutusta Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrään.

Esitys ei sisällä välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Direktiivin kansalliseen voimaansaattamiseen liittyvillä ehdotuksilla ei suoranaisesti vaikuteta viranomaisten välisiin suhteisiin tai toimivaltaan. Esityksessä ehdotetaan pääosin säädettäväksi laissa sellaisista seikoista, jotka ovat nykyisen soveltamiskäytännön mukaisia. Kuitenkin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamisen osalta ehdotetaan, että peruuttamista koskeva ilmoitus voitaisiin jatkossa jättää poliisiin ja rajatarkastusviranomaisen lisäksi myös Maahanmuuttovirastolle. Tämä mahdollisuus yksinkertaistaisi tietyissä tapauksissa menettelyä.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitys parantaisi turvapaikanhakijan oikeusturvaa. Lainsäädännön täsmentäminen parantaisi myös turvapaikkamenettelyn ennakoitavuutta ja avoimuutta sekä hakijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain säännösten saattamista yhdenmukaisiksi turvapaikkamenettelydirektiivin säännösten kanssa. Direktiivi pyrkii lähentämään EU:n jäsenvaltioiden pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Tämä vähentänee turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen siltä osin kuin se johtuu pelkästään jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välisistä eroista. Kansallisten lainsäädäntöjen lähentäminen helpottaa myös kansainväliseen suojeluun liittyvää EU-yhteistyötä.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Esitystä valmisteltaessa on turvapaikkamenettelydirektiivin lisäksi käytetty taustaineistona pakolaissopimusta ja sitä koskevaa UNHCR:n käsikirjaa sekä turvapaikkaohjetta. Valmistelussa on otettu huomioon EU:n komission järjestämässä kontaktikomitean kokouksissa käydyt jäsenvaltioiden ja komission keskustelut direktiivin täytäntöönpanosta sekä UNHCR:n ja eurooppalaisten pakolaisjärjestöjen kattojärjestön (European Council on Refugees and Exiles, ECRE) di-

rektiiviä koskevat kannanotot. Lisäksi esitystä valmisteltaessa on tutustuttu eräiden muiden EU:n jäsenvaltioiden direktiivin täytäntöönpanoa koskeviin valmisteluaineistoihin.

Sisäasiainministeriön johdolla on järjestetty valmistelukokouksia, joissa ovat olleet edustettuina ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, työministeriö, Maahanmuuttovirasto ja Pakolaisneuvonta r.y. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot seuraavilta tahoilta: ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, vähemmistövaltuutettu, tasavaltovaltuutettu, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos, Ulkomaalaisvirasto, Sisäasiainministeriön poliisiosasto ja rajavartiolaitos, UNHCR (Tukholman toimisto), Pakolaisneuvonta r.y., Amnesty International - Suomen osasto r.y., Suomen Punainen Risti, Ihmisoikeusliitto, Suomen Pakolaisapu, Kirkon Ulkomaanapu, Åbo Akademin Ihmisoikeusinstituutti, Pelastakaa lapset r.y. ja Mannerheimin lastensuojeluliitto. Lausunnot saatiin 15 taholta ja niistä on laadittu yhteenveto.

Lausunnoissa on hakijoiden oikeusturvapäätöksistä pidetty hyvänä ja asiantilaa selkiyttävänä, että soveltamiskäytännön varassa olleita käytäntöjä kuten hakemuksen raukeaminen ja peruuttaminen, viranomaisen tiedonantovelvollisuus sekä turvapaikkapuhuttelu nostetaan lakiin. Turvapaikkapuhuttelua koskevaa säännöstä pidettiin eräissä lausunnoissa, siltä osin kuin se koski muiden perheenjäsenten läsnäoloa puhuttelussa, kielellisesti jossakin määrin ongelmallisena ja avoimena eri tulkinnoille. Säännöstä ja sen perusteluja on esityksen jatkovalmistelussa pyritty tältä osin tarkentamaan.

Oikeusministeriö nosti lausunnossaan esiin eräitä muita direktiivin säännöksiä, joiden osalta tulisi sen käsityksen mukaan vielä harvita tarvetta kansalliseen voimaansaattamiseen. Näiden näkemysten johdosta on esityksen jatkovalmistelussa päädytty sisällyttämään esitykseen uudet säännökset koskien tiedon hankkimista yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa ja kansainvälistä suojelua koskevan asian raukeamista hallintotuomioistuimissa.

Useissa lausunnoissa nostettiin esiin myös muita turvapaikkamenettelyihin liittyviä ongelmia, joiden osalta turvapaikkamenettelydirektiivi ei kuitenkaan kansallista voimaan-

saattamista edellytä. Keskeisin esiin nostetuista kysymyksistä liittyi ulkomaalaislain 200 ja 201 §:ään, joita useissa lausunnoissa toivottiin selvennettävän.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

95 a §. *Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle.* Ehdotetussa uudessa 95 a §:ssä säädettäisiin direktiivin 10 artiklan 1 kohdan a alakohdan edellyttämin tavoin tietojen antamisesta kansainvälistä suojelua hakevalle. Säännös vastaisi myös direktiivin 34 artiklan 1 kohdan edellytykseen, jonka mukaan vastaavat tiedot on annettava myös niille turvapaikanhakijoille, joiden tekemiä myöhempiä hakemuksia tutkitaan direktiivin 32 artiklan mukaisesti.

Tietojen antamista koskevan säännöksen kirjaaminen lakiin on tärkeää kansainvälistä suojelua hakevan oikeusturvanäkökulmasta, koska tietojen saanti mahdollisimman varhaisessa vaiheessa edesauttaa hakijan muiden oikeuksien toteutumista turvapaikkamenettelyssä. Säännöstä valmisteltaessa pohdittiin yleisen tiedottamisvelvollisuuden sisällyttämistä ulkomaalaislain yleisiä säännöksiä koskevaan 1 lukuun esimerkiksi osaksi 7 §:ää. Tätä ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena, koska kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyssä ja tutkinnassa on kyse tavallisesta lupamenettelystä poikkeavasta menettelystä, jossa hakijan omalla selvityksellä on keskeinen merkitys.

Pykälässä säädettäisiin, että hakijalle annettaisiin tietoa turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Erityisesti hakijalle tulisi antaa tietoa hänen käytettävissään olevista keinoista toimittaa hakemuksensa perusteiksi tarvittavat seikat. Tiedon tulisi pitää sisällään myös se, mitä seurauksia hakijalle on velvoitteiden noudattamatta jättämisestä tai kieltäytymisestä yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Hakijalle tulisi kertoa muun muassa totuudessapysymisvelvollisuudesta ja sen noudattamatta jättämisestä aiheutuvista seuraamuksista. Lisäksi hakijalle tulisi esimerkiksi kertoa, että Maahanmuuttovirasto voi katsoa hakemuksen rauenneen, jos hakija ei pidä yhteyttä vastaanottokeskukseen, jonka kirjoilla hän on, tai hänen asiaansa käsitteleviin viranomaisiin.

Tiedon hakijalle antaisi ensisijaisesti poliisi tai rajatarkastusviranomainen, jolle kansainvälistä suojelua koskeva hakemus lain 95 §:n 1 momentin nojalla jätetään. Tarkoituksena on varmistaa, että hakija saa tarvittavat tiedot riittävän varhaisessa vaiheessa ja voi siten käyttää hänelle turvapaikkamenettelyssä taattuja oikeuksia ja noudattaa velvollisuuksia. Tiedon voisi mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen antaa myös vastaanottokeskus tai Maahanmuuttovirasto. Tärkeätä on varmistaa, että myös säilöön otetulle turvapaikanhakijalle annetaan pykälässä tarkoitettut tiedot.

Käytännössä tiedon antaminen tapahtuisi pääsääntöisesti kirjallisesti siten, että hakemuksen vastaanottaja antaisi hakijalle Maahanmuuttoviraston laatiman turvapaikanhakijalle tarkoitettun esitteen. Esite löytyy Maahanmuuttoviraston kotisivuilta (www.migri.fi) usealla eri kielellä. Esitteessä kerrotaan muun muassa turvapaikkatutkinnasta ja asian käsittelystä Maahanmuuttovirastossa, hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä useista käytännön kysymyksistä. Esite sisältää myös hakijan näkökulmasta keskeisimmät yhteystiedot.

Tarvittaessa hakijalle myös muutoin lyhyesti selvitettäisiin hakemuksen käsittelymenettelyä sekä hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan menettelyssä. Tiedon antaminen hakemuksen käsittelymenettelystä on erityisen tärkeätä myös hakijan jättäessä Suomessa järjestyksessään toisen tai myöhemmän hakemuksen. Hakijalle tulisi aina erikseen kertoa mahdollisuudesta ottaa yhteyttä avustajaan. Hakijalle annettaisiin tietoa turvapaikanhakijoita avustavista tahoista ja häntä avustettaisiin tarvittaessa yhteyden ottamisessa esimerkiksi sallimalla puhelimen käyttö. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin hakijoihin, koska heille määrätään edustaja vasta hakemuksen jättämisen jälkeen.

Tieto annettaisiin hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän. Turvapaikka-asian käsittely on varsin monimutkainen menettely, jossa

hakijan omalla selvityksellä on keskeinen merkitys. Tämän vuoksi tulisi aina pyrkiä varmistamaan, että hakija todella ymmärtää kieltä, jolla hänelle asiasta tiedotetaan.

95 b §. *Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamisesta, joka liittyy direktiivin 19 artiklan 1 kohtaan. Vaikka direktiivi ei suoranaisesti asiasta säättämistä edellytä, on hakemuksen peruuttamiseen liittyvästä menettelystä ja peruuttamisen oikeusvaikutuksista aiheellista sisällyttää säännös lakiin kansallisten näkökohtien, erityisesti hakijan ja peruuttamisilmoituksen vastaanottajan oikeusturvanäkökohtien, vuoksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hakijan mahdollisuudesta peruuttaa tekemänsä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Hakija voisi peruuttaa hakemuksensa tekemällään kirjallisella ilmoituksella, josta yksiselitteisesti ilmenee hänen tahtonsa peruuttaa hakemus. Ilmoitus tulisi toimittaa henkilökohdaisesti Maahanmuuttovirastolle, poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. Hakemuksen peruuttamisen voisi tehdä myös Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhutellussa. Menettely olisi tällöin sama kuin muissakin peruutustilanteissa.

Hakijan tulee kirjoittaa itse peruutusilmoitus, jonka hän toimittaa Maahanmuuttovirastolle, poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. Ilmoituksen vastaanottanut viranomaisen huolehtii ilmoituksen käännettämisestä. Hakija ilmoittaa aina peruutuksen syyn sekä päivää ja allekirjoittaa ilmoituksen. Peruuttamista koskevista asiakirjoista tulee myös käydä ilmi, että ulkomaalainen peruuttaa hakemuksensa omasta tahdostaan ilman viranomaisen painostusta. Peruutuksen syyn kirjaaminen osoittaa, että peruuttaminen on hakijan taholta harkittu teko.

Pykälän 2 momentissa edellytettäisiin, että peruutusilmoituksen vastaanottanut viranomaisen tiedustelisi hakijalta tämän kantaa mahdolliseen maasta poistamiseen ja maahantulokieltoon sekä pyytäisi peruuttamiselle kaksi esteetöntä todistajaa, jotka voisivat olla Maahanmuuttoviraston virkamiehiä tai poliisi- tai rajatarkastusviranomaisia. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa toisaalta hakijan

ja toisaalta peruutuksen vastaanottaneen virkamiehen oikeusturva peruuttamistilanteessa. Peruutusilmoituksen vastaanottanut poliisi- tai rajatarkastusviranomaisen toimittaisi alkuperäisen ilmoituksen viipymättä Maahanmuuttovirastoon. Peruutusilmoituksen vastaanottaja tekisi merkinnän peruuttamisesta ulkomaalaisrekisteriin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että Maahanmuuttoviraston raukeamispäätökseen voitaisiin liittää maastapoistamispäätös, joka on joko karkottamis- tai käännyttämispäätös, ja maahantulokielto. Päätöksen tekijälle jätetään harkintaa sen suhteen, onko asiassa ilmennyt syitä jättää maastapoistamispäätös tekemättä tai maahantulokielto määräämättä. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vireilläolo lakkaisi vasta sen jälkeen kun Maahanmuuttovirasto olisi tehnyt päätöksen hakemuksen raukeamisesta.

Harkittaessa ulkomaalaislain 147 §:n soveltamista silloin, kun hakija on kotoisin valtiosta, josta saapuville turvapaikanhakijoille yleisen ratkaisukäytännön mukaan annetaan oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, Maahanmuuttovirasto voisi tehdä maasta poistamispäätöksen, jos hakija on ilmoittanut, ettei hän vastusta käännyttämistä.

Tämän pykälän nojalla tehtyyn raukeamispäätökseen sovellettaisiin ulkomaalaislain 191 §:n 1 momentin 8 kohtaa, jonka mukaan muutosta ei saa hakea valittamalla päätökseen, jossa asian on todettu raukeavan sen johdosta, että hakija on peruuttanut hakemuksensa tai todennäköisesti muuttanut pois Suomesta. Jos Maahanmuuttovirasto kuitenkin samassa yhteydessä päättää hakijan maasta poistamisesta, on kyseinen päätös valituskelppoinen. Käännyttämispäätöksen täytäntöönpanosta säädettäisiin 201 §:n 2 momentissa. Hakijan peruuttaessa omasta tahdostaan hakemuksensa lienee kuitenkin lähtökohtaisesti kyse tilanteesta, jossa hakija poistuu maasta omaehtoisesti.

95 c §. *Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeaminen.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeamisesta hakijan kuoleman tai maasta poistumisen vuoksi. Säännös perustuisi direktiivin 20 artiklaan, joka edellyttää jäsenvaltioilta päätöksen tekemistä tilanteessa, jossa on olemassa

perusteltu syy uskoa, että hakija on implisiit-
tisesti peruuttanut hakemuksensa tai luopunut
siitä. Toisin kuin direktiivissä, Suomessa ei
tule kyseeseen hakemuksesta päättäminen ai-
neellisesti. Perustuslain 21 § kuitenkin edel-
lyttää, että asiassa tehdään varsinainen hallin-
topäätös.

Pykälän 1 momentin mukaan Maahan-
muuttovirasto tekisi päätöksen hakemuksen
raukeamisesta, jos hakija on kuollut tai hänen
tiedetään poistuneen tai hänen katsotaan to-
dennäköisesti poistuneen Suomesta.

Hakijan kuoleman johdosta tehtäisiin ha-
kemuksen raukeamispäätös. Vaikka hakijaa
itseään koskevat oikeusturvatarpeet eivät si-
nänsä edellytäkään muodollisen päätöksen
tekemistä asiasta, saattaa päätöksen tekemi-
nen olla tärkeätä hakijan perheenjäsenien oi-
keusturvanäkökohtien kannalta. PL 21 §:ssä
tarkoitettun asianmukaisen käsittelyn kannalta
hakemuksella vireille pannun asian käsittely
on luonteavaa päättää viranomaisen nimen-
omaisella päätöksellä kuten tässä tapauksessa
hakemuksen raukeamispäätöksellä.

Hakijan katsottaisiin todennäköisesti pois-
tuneen Suomesta, jos hänen olinpaikkansa
olisi vastaanottokeskuksesta saadun tiedon
mukaan ollut tuntematon vähintään kahden
kuukauden ajan tai häneen ei vähintään kah-
teen kuukauteen olisi saatu yhteyttä hänen
viimeksi ilmoittamiensa yhteystietojen avul-
la. Uusi 95 a § edellyttää viranomaisten var-
mistavan, että hakija on tietoinen tavoitetta-
vuuden tärkeydestä turvapaikkamenettelyn
aikana.

Pykälän 2 momenttiin otettaisiin säännös
siitä, että hakijalle kerrottaisiin oikeudesta
tehdä uusi hakemus, jos hän ilmoittautuu uu-
delleen toimivaltaiselle viranomaiselle sen
jälkeen kun hänen tekemänsä hakemukseen
on 1 momentin nojalla tehty raukeamispää-
tös. Monet Suomessa kadonneet turvapai-
kanhakijat palautetaan Suomeen vastuun-
määrittämisesetuksen perusteella, eivätkä he
välttämättä halua hakea kansainvälistä suoje-
lua Suomesta. On kuitenkin tärkeää, että ha-
kijoille kerrotaan oikeudesta hakea kansain-
välistä suojelua ja saada hakemuksensa Suo-
messä aineellisesti tutkituksi. Lain 102 §:n 1
momentin nojalla uusi hakemus ei ole uusin-
tahakemus, koska edellistä hakemusta ei ole
aineellisesti ratkaistu. Maahanmuuttoviraston

tulisi ottaessaan käsittelyyn uuden hakemuks-
sen ratkaista tapauskohtaisesti ja ottaen huo-
mioon hakijan etu, onko hakemuksen tutkinta
aiheellista aloittaa alusta vai onko tutkintaa
mahdollista jatkaa tilanteesta, johon se ai-
emmin keskeytyi.

Pykälässä tarkoitettuihin tilanteisiin sovel-
tuksi ulkomaalaislain 191 §:n 1 momentin 8
kohta, jonka mukaan muutosta ei saa hakea
valittamalla päätökseen, jossa asian on todet-
tu raukeavan sen johdosta, että hakija on pe-
ruuttanut hakemuksensa tai todennäköisesti
muuttanut pois Suomesta. Todennäköisen
muuton pois Suomesta katsottaisiin kattavan
tässä pykälässä tarkoitetut tilanteet, eivätkä
tämän pykälän perusteella tehdyt raukeamis-
päätökset siten olisi valituskelpoisia.

97 §. Turvapaikkatutkinta. Pykälää muutet-
taisiin siten, että turvapaikkapuhuttelua kos-
keva 4 momentti siirrettäisiin uuden 97 a §:n
2 momentiksi. Muutoin pykälä säilyisi enti-
sellään.

97 a §. Turvapaikkapuhuttelu. Lakiin esite-
tään lisättäväksi uusi pykälä, johon siirrettäi-
siin voimassa olevan lain 97 §:n 4 momentti,
ja jossa säädettäisiin tietyistä direktiivin edel-
lyttämistä turvapaikkapuhuttelua koskevista
menettelysäännöistä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että
hakijaa turvapaikkapuhuttelussa kuultaessa
perheenjäsenen läsnäolo olisi sallittu vain pe-
rustellusta syystä. Säännös perustuisi direk-
tiivin 13 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan
henkilökohtaisessa puhuttelussa ei yleensä
saa olla läsnä perheenjäseniä, ellei muiden
perheenjäsenien läsnäolo ole määrittävän vi-
ranomaisen mukaan välttämätöntä asianmu-
kaisen tutkinnan kannalta.

Säännös vahvistaisi täysi-ikäisten hakijoi-
den henkilökohtaisen kuulemisen merkitystä.
Erityisesti tilanteissa, joissa kansainvälistä
suojelua hakee avio- tai avopari, tulisi kum-
paakin puolisoa kuulla erikseen ja yksilöllii-
sesti. On mahdollista, että puolisoilla on ha-
kemuksilleen itsenäisiä perusteita, joita ei ha-
luta saattaa toisen puolison tietoon. Tällainen
peruste voi olla esimerkiksi toisen puolison
kokema seksuaalinen väkivalta tai perhe- tai
lähisuhdeväkivalta. Itsenäisten perusteiden
olemassaolo tulee ottaa huomioon puhuttelun
lisäksi myös päätöksenteossa. Tämän vuoksi
puolisoilta tiedustellaan turvapaikkapuhutte-

lussa, haluavatko he erilliset päätökset, jotka heille tarvittaessa annetaan.

Säännöksessä tarkoitettulla perustellulla syyllä tarkoitettaisiin esimerkiksi tilannetta, jossa hakija nimenomaisesti pyytää perheenjäsenen läsnäoloa ja puhuttelun suorittaja arvioi läsnäolon olevan hakijan edun mukaista. Perheenjäsenen läsnäolo puhuttelussa voitaisiin katsoa perustelluksi myös esimerkiksi silloin kun hakijalla ei ole käytettävissään avustajaa. Perustellun syyn olemassaolo on aina ratkaistava tapauskohtaisesti. Asiaa harkittaessa on aina pyrittävä varmistamaan edellytykset hakijan edun mukaiselle puhuttelutilanteelle. Perheenjäsenen läsnäolo voitaisiin myös rajata ainoastaan osaan puhuttelea.

Henkilökohtaisen kuulemisen yhteydessä on erityisesti huomattava viranomaisen salassapitovelvollisuus. Viranomaisen ei saa saattaa kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen liittyviä asioita hakijan perheenjäsenen tietoon ilman hakijan suostumusta. Salassapitoperusteena on hakijan ja hänen läheistensä turvallisuus.

Alaikäisen turvapaikanhakijan asiaa käsiteltäessä noudatetaan ulkomaalaislain 6 §:n 1 momenttia, jonka mukaan päätöksenteossa, joka koskee kahdeksatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Lähtökohteisesti jokaista ilman huoltajaa olevaa alaikäistä turvapaikanhakijaa kuullaan turvapaikkapuhuttelussa. Yhdessä huoltajansa kanssa tulleiden alaikäisten hakijoiden puhuttelussa noudatetaan ulkomaalaislain 6 §:ää ja hallintolain 14 §:ää. Ulkomaalaislain 6 §:n 2 momentin mukaan ennen kaksitoista vuotta täyttäneitä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. Hallintolain 14 §:n 3 momentin mukaan viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilö-

kohtaista etua tai oikeutta. Alaikäistä hakijaa puhuteltaessa otetaan huomioon Maahanmuuttoviraston asiassa antama haastatteluohjeistus.

Pykälän 2 momentti olisi voimassa olevan lain 97 §:n 4 momentti muutettuna siten, että säännöksessä käytettäisiin ilmaisua turvapaikkapuhuttelu, joka olisi myös pykälän otsikko.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin oikeudesta tallentaa turvapaikkapuhuttelu äänenä ja kuvana. Säännös vastaisi direktiivin 11 artiklan 2 kohdan f alakohtaa, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat tallentaa hakijan suulliset lausunnot edellyttäen, että hänelle on siitä ilmoitettu ennakolta. Säännös vastaisi myös vallitsevaa käytäntöä äänen tallentamisen osalta, sillä Maahanmuuttovirasto nauhoittaa säännönmukaisesti jokaisen turvapaikkapuhuttelun. Nauhoittaminen on tärkeää sekä hakijan että puhuttelijan oikeusturvankäytännöstä.

Virasto voisi myös tarvittaessa tallentaa turvapaikkapuhuttelussa kuvaa. Kuvan tallentaminen voi olla tarpeen esimerkiksi ilman huoltajaa olevaa alaikäistä hakijaa kuultessa, jolloin lapsen etu saattaa edellyttää puhuttelutilanteessa läsnä olevien henkilöiden määrän rajoittamista. Jälkeenpäin saattaa myös nousta tarve analysoida lapsen eleitä ja käyttäytymistä puhuttelun aikana.

Tallentamisesta tulisi ilmoittaa hakijalle ennen sen aloittamista. Maahanmuuttovirasto selvittää turvapaikkapuhuttelun aluksi hakijalle tämän oikeuksia ja velvollisuuksia. Eräs hakijalle kerrottava seikka on juuri puhuttelun tallentaminen. Äänen tai kuvan tallentaminen ei edellyttäisi hakijan tai muun puhuttelussa läsnä olevan suostumusta. Hakijan tai muun läsnä olevan mahdollisesti ilmaisema käsitys tallentamisesta kirjattaisiin kuitenkin puhuttelupöytäkirjaan. On tärkeää pyrkiä varmistamaan, ettei tallentaminen vaikeuta luottamuksellisen ja turvallisen ilmapiirin luomista puhuttelutilanteessa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin turvapaikkapuhuttelusta laadittavasta puhuttelupöytäkirjasta, pöytäkirjan sisällön vahvistamisesta ja pöytäkirjasta annettavasta jäljennöksestä. Säännös vastaisi direktiivin 14 artiklan 1-3 kohtia. UNHCR on direktiivissä koskevissa kommentteissaan katsonut, että

hakijaa tulisi pyytää vahvistamaan pöytäkirjan sisältö. Pöytäkirjan sisällön tarkistaminen on UNHCR:n näkemyksen mukaan tarpeen väärinkäsitysten välttämiseksi ja myös ristiriitaisuuksien selventämisen helpottamiseksi.

Momentissa edellyttäisiin, että jokaisesta turvapaikkapuhuttelusta laaditaan kirjallinen turvapaikkapuhuttelupöytäkirja, johon hakijan esittämät asiaan vaikuttavat seikat kirjataan huolellisesti ja objektiivisesti. Jos hakijan avustaja esittää kysymyksiä, sekä kysymykset että hakijan antamat vastaukset kirjataan pöytäkirjaan. Jos hakija kieltäytyy vastaamasta hänelle esitettyyn kysymykseen, tehdään myös siitä merkintä pöytäkirjaan. Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaan tehdään merkintä myös hakijan mahdollisista voimakaista tunnetiloista.

Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjasta tulee käydä ilmi, miten ja millä kielellä tutkinta on tapahtunut. Samoin tutkinnan ajankohta ja tauot merkitään pöytäkirjaan. Pöytäkirjaan tehdään merkintä myös siitä, jos tulkauksessa tai hakijan ja puhuttelun suorittajan välisessä vuorovaikutuksessa on ilmennyt seikkoja, joiden voidaan arvioida vaikuttaneen hakijan käsitykseen kertomastaan.

Puhuttelun päätyttyä turvapaikkapuhuttelupöytäkirja tulkitaan hakijalle. Hakijalle ilmoitetaan mahdollisuudesta tehdä korjauksia ja lisäyksiä pöytäkirjaan. Käännösvirheiden tai väärin kirjausten korjaamista ei pidä tulkita hakijaa vastaan. Hakijan tulee voida perheyttyä pöytäkirjaan ja sen mahdollisiin täydentämistarpeisiin ennen pöytäkirjan allekirjoittamista.

Hakija vahvistaa pöytäkirjan sisällön allekirjoituksellaan, joka pyydetään pöytäkirjan jokaiselle sivulle. Näin pyritään varmistamaan, että hakemuksen perusteet on kirjattu oikein ja vältetään mahdolliset väärinkäsitykset. Samalla on vielä mahdollista selvittää mahdollisia ristiriitaisuuksia. Jos hakija kieltäytyy allekirjoittamasta pöytäkirjaa, kieltäytymisen syyt kirjataan pöytäkirjaan.

Hakijalle annetaan maksutta jäljennös puhuttelupöytäkirjasta heti puhuttelun päätyttyä tai mahdollisimman pian puhuttelun jälkeen. Pääsääntöisesti jäljennös annettaisiin hakijalle heti puhuttelun päätettyä ja vain poikkeuksellisesti tulisi kyseeseen jäljennöksen antaminen myöhemmin. Tällöinkin jäljennös tu-

lisi antaa mahdollisimman pian puhuttelun päätyttyä. Hakijalle annetaan jäljennös pöytäkirjasta riippumatta siitä, onko hän allekirjoittanut pöytäkirjan. Samalla hakijalle kerrotaan mahdollisuudesta toimittaa lisäselvitystä hakemuksensa perusteista myöhemmin hakemuksen käsittelyn aikana.

Hakijan kieltäytyminen vahvistamasta puhuttelupöytäkirjan sisältöä allekirjoituksellaan ei estä Maahanmuuttovirastoa tekemästä hänen hakemustaan koskevaa päätöstä. Kieltäytyminen vahvistamasta pöytäkirjan sisältöä voidaan kuitenkin ottaa huomioon päätösharkinnassa.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustajalle varattavasta tilaisuudesta olla läsnä alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa. Säännös perustuisi direktiivin 17 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, joka edellyttää jäsenvaltioiden antavan edustajalle mahdollisuuden olla läsnä alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa ja esittää kysymyksiä ja huomautuksia puhuttelun suorittajan määrittelemissä rajoissa.

Kotouttamislain 26 §:n 1 momentin mukaan pakolaislapselle, tilapäistä suojelua saavalle lapselle, oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle lapselle ja ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja. Käytännössä edustaja määrätään kaikille maassa ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille.

Lakiin kirjattaisiin vakiintunut käytäntö edustajan läsnäolosta ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa. Koska lapsen edun asianmukainen selvittäminen edellyttää edustajan läsnäolon varmistamista lasta turvapaikkapuhuttelussa kuultaessa, tulisi edustajalle aina varata tilaisuus olla läsnä. Lisäksi alaikäistä kuultaessa puhuttelussa voivat lapsen edun toteuttamiseksi olla läsnä ainakin hänen oikeudellinen avustajansa, sosiaaliohjeantaja ja muu mahdollisesti lapselle läheinen henkilö.

Kotouttamislain 26 §:n 2 momentin perusteella edustaja muun muassa käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevista asioista. Edustaja pitää huolen siitä, että lapsen etu toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla turvapaikkamenettelyssä. Edustajalla on oikeus esittää tur-

vapaikkapuhuttelussa kysymyksiä ja huomautuksia puhuttelun suorittajan määrittelemissä rajoissa. Julkisuuslain mukainen salassapitovelvollisuus koskee kaikkia puhuttelussa läsnä olevia henkilöitä.

97 b §. *Tiedon hankinta yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa.* Lakiin lisättäisiin uusi säännös tiedon hankkimisesta yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Säännös perustuisi direktiivin 22 artiklan b kohtaan, jonka mukaan yksittäisten tapausten tutkimiseksi jäsenvaltiot eivät saa hankkia tietoja vainoamisesta epäillyltä osapuolelta tai epäillyiltä osapuolilta tavalla, jonka seurauksena tämä tai nämä saisivat suoraan tietää, että asianomainen hakija on jättänyt turvapaikkahakemuksen, ja joka vaarantaisi hakijan ja hänestä riippuvaisten henkilöiden ruumiillisen koskemattomuuden tai hänen alkuperämaassa vielä asuvien perheenjäsentensä vapauden ja turvallisuuden. Säännös vastaisi samalla myös direktiivin 38 artiklan 1 kohdan d alakohtaan, jossa käsitellään tiedon hankintaa harkittaessa pakolaisaseman poistamista, ja joka on sisällöltään hyvin samankaltainen kuin 22 artiklan b kohta.

Turvapaikkatutkinnasta ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemisesta säädetään voimassa olevan lain 97 ja 98 §:ssä. Lain 107 ja 108 §:ssä puolestaan säädetään pakolaisaseman lakkauttamisesta ja peruuttamisesta. Hallituksen esityksessä HE 166/2007 vp kyseisiin pykäliin esitetään sisällytettäväksi myös toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja peruuttamista koskevat säännökset. Arvioitaessa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteita tai harkittaessa aseman lakkauttamista tai peruuttamista, saattaa ilmetä tarve tarkistaa asianomaisen antamia tietoja tai tehdä erilaisia lisäselvityksiä, mahdollisesti myös asianomaisen kotimaasta tai pysyvästä asuinmaasta.

Tässä laissa tarkoitettujen viranomaisten hankkiessa tietoa yksittäisessä asiassa tulisi erityistä huomiota kiinnittää siihen, että vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat eivät saa tietää turvapaikan hakemisesta tai siitä, että asianomaisella on Suomessa pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema. Vaikka direktiivin mukaan valtion

vastuu salassapidosta koskisi vain suoraan annettavaa tietoa, ei tällaista lisäedellytystä ehdotettaisi lakiin. Viranomaisten vastuu ulottuisi toisin sanoen sekä suoraan että epäsuorasti vainoa harjoittaville tai vakavaa haittaa aiheuttaville toimijoille annettavaan tietoon yksittäisessä tapauksessa.

Säännöksen tarkoituksena on velvoittaa viranomaiset ottamaan huomioon asianomaisen ja hänen läheistensä turvallisuusintressit siinä tapauksessa, että tietoja pyydetään joltakin taholta Suomessa vireillä olevan kansainvälistä suojelua koskevan asian ratkaisemiseksi. Asianomaisen ja hänen läheistensä kannalta on keskeistä, että Suomen viranomaiset eivät ole turvapaikkatutkinnan tai aseman lakkauttamisen tai peruuttamisen johdosta yhteydessä asianomaisen kotimaan viranomaisiin tai muutoin suorita kansainvälistä suojelua koskevaan asiaan liittyviä selvityksiä hänen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan siten, että paikalliset viranomaiset tulevat tästä tietoisiksi.

Kansainvälisen suojelun hakijaa, pakolaista tai toissijaista suojelua saavaa koskevien tietojen jakaminen hänen kotimaansa viranomaisten kanssa olisi vastoin pakolaissopimuksen henkeä. Toisaalta myös luottamuksellisen ilmapiirin syntymisen kannalta on tärkeätä, että asianomainen voi luottaa siihen, että hänen antamia tietoja käsitellään luottamuksellisesti.

98 §. *Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaiseminen.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi vastaamaan direktiivin 8 artiklan 2 kohdan b alakohtaa, joka edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että määrittävän viranomaisen turvapaikkahakemuksista tekemät päätökset perustuvat hakemusten asianmukaiseen tutkintaan. Tätä varten jäsenvaltioiden on varmistettava, että eri lähteistä, kuten UNHCR:ltä, hankitaan täsmällisiä ja ajantasaisia tietoja turvapaikanhakijoiden alkuperämaissa ja tarvittaessa myös kauttakulkumaissa vallitsevasta tilanteesta ja että nämä tiedot ovat hakemusten tutkinnasta ja ratkaisemisesta vastaavan henkilöstön saatavilla. Vastaava edellytys koskee direktiivin 38 artiklan 1 kohdan c alakohtan perusteella pakolaisaseman poistamista.

Voimassa olevan 98 §:n 2 momentin mukaan oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista. Direktiivin täytäntöönpanemiseksi säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että siihen lisätäisiin edellytys, että valtion oloja koskevia tietoja on hankittava eri lähteistä ja että kyseisten tietojen on oltava ajantasaisia.

Valtion oloja koskeviin tietoihin viitataan yleisesti käsitteellä lähtömaatieto (*country of origin information*). Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnan näkökulmasta keskeistä on tieto valtion yleisistä yhteiskunnallisista ja poliittisista olosuhteista sekä valtion ihmisoikeustilanteesta ja lainsäädännöstä. Lähtömaatieto auttaa hakijan kertomuksen uskottavuuden ja vainon pelon perusteltavuuden arvioimista sekä perustellun pelon ja vainon välisen yhteyden tunnistamista. Lähtömaatieto myös auttaa hakemuksen käsittelijää ymmärtämään paremmin hakijan kotimaan, pysyvän asuinmaan tai kauttakulkumaan olosuhteita.

UNHCR:n käsikirjassa lähtömaatiетoon viitataan 42 kohdassa, jossa todetaan, ettei hakijan lausuntoja voida arvioida teoreettisesta näkökulmasta, vaan niitä on tarkasteltava asiaankuuluvaa taustatilannetta vasten. Tieto hakijan kotimaassa vallitsevista olosuhteista, vaikka se ei olisikaan ensisijainen tavoite, on tärkeä tekijä arvioitaessa hakijan uskottavuutta.

Maahanmuuttoviraston oikeus- ja maatie-topalvelu vastaa kattavan, puolueettoman, ajantasaisen ja täsmällisen maatiedon hankinnasta, analysoinnista ja jakamisesta virastossa. Virastolla on sähköinen Tellusmaatietokanta, Internet-yhteydet kansainvälisiin tietopankkeihin ja -toimistoihin sekä kattava kirjallinen lähtömaatiетoaineisto. Lisäksi maakohtaista tietoa hankitaan ulkomaan edustustojen välityksellä ja viraston tiedonhankintamatoilla.

Valtion oloilla tarkoitettaisiin sekä hakijan kotimaan tai pysyvän asuinmaan että mahdollisten kauttakulkumaiden oloja. Valtioiden oloja koskevia tietoja tulisi hankkia eri lähteistä. Eri lähteistä saatavien tietojen keskinäinen vertailu auttaa hakemuksen käsitte-

lijää muodostamaan mahdollisimman objektiivisen kuvan tietyn valtion oloista. Valtioiden oloja tarkasteltaessa keskeisiä tiedonlähteitä ovat UNHCR ja muut YK-järjestöt sekä muut kansainväliset järjestöt, valtiolliset lähteet, EU:n yhteistyöelimet, kansalaisjärjestöt ja uutistoimistot.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on 11 tammikuuta 2007 antamassaan päätöksessä *Salah Sheekh v. Alankomaat* tarkastellut omaa tiedonhankintaansa EIS:n 3 artiklaan liittyen ja todennut, että tutkinnan tulee perustua riittävässä määrin kansalliseen materiaaliin ja muista luotettavista ja objektiivisista lähteistä peräisin olevaan materiaaliin kuten esimerkiksi muiden valtioiden, YK-järjestöjen ja tunnettujen kansalaisjärjestöjen tuottamaan materiaaliin. EIT katsoi EIS:n 19 artikla huomioon ottaen, että sen olisi liian kapea-alaista tutkia 3 artiklaan liittyviä tapauksia ottaen yksinomaan huomioon valtioiden kansallisten viranomaisten toimittamat materiaalit vertaamatta niitä muista, luotettavista ja objektiivisista lähteistä saataviin materiaaleihin.

UNHCR pitää yllä muun muassa maatietoa sisältävää Refworld -tietokantaa. UNHCR:n maatietoutta koskeva materiaali voidaan jaotella kolmeen lajiin: maaraportit, kansainvälisen suojelun myöntämisedellytyksiä koskevat ohjeet ja paluuta koskevat ohjeet. Maaraportit sisältävät julkisista lähteistä kerättyä, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arvioinnin näkökulmasta keskeistä tietoa tietyn maan tilanteesta. Kansainvälisen suojelun myöntämisedellytyksiä koskevat ohjeet käsittävät ajantasaista tietoa pakolaisaseman määrittelyn näkökulmasta koskien keskeisiä muutoksia maan tilanteessa sekä UNHCR:n laatiman oikeudellisen analyysin ryhmistä, jotka ovat vaarassa joutua vainon tai muiden vakavien ihmisoikeusloukkausten kohteeksi. Paluuta koskevat ohjeet sisältävät tietoa viimeisimmästä maan tilanteesta niiden seikkojen osalta, jotka vaikuttavat tietyn maan ulkopuolella olevien mahdolliseen kansainvälisen suojelun tarpeeseen heidän palatessaan.

EU:n puitteissa tietoa eri maiden tilanteesta vaihdetaan erityisesti komission alaisessa EURASIL-ryhmässä. Marraskuussa 2004 hyväksytyssä niin kutsutussa Haagin ohjelmassa esitetään käytännön yhteistyön kehittä-

tämistä muun muassa alkuperäimaita koskevien tietojen keräämiseksi, arvioimiseksi ja käyttämiseksi yhdessä. Useat kansalaisjärjestöt ja uutistoimistot tuottavat ja välittävät tietoa eri valtioiden ihmisoikeustilanteista.

Valtion oloja koskevien tietojen tulee olla ajantasaisia. Kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ratkaistaessa on menneisyyden tapahtumien lisäksi erityisesti kiinnitettävä huomiota hakijaa tulevaisuudessa uhkaaviin oikeudenloukkauksiin. Keskeistä on sen arvioiminen, mitä hakijalle tapahtuisi, jos hänet palautettaisiin kotimaahansa, entiseen pysyvään asuinmaahansa tai johonkin kauttakulkumaahan. Tämän vuoksi käytössä tulee aina olla mahdollisimman ajantasaiset tiedot valtion oloista. Ratkaisun perusteena oleva lähtömaatieto on myös voitava kyseenalaistaa, minkä vuoksi on tärkeätä, että esimerkiksi turvapaikanhakijoiden oikeudellisilla avustajilla on mahdollisimman kattava oikeus tutustua niihin lähtömaatietoihin ja lähteisiin, joihin turvapaikkapäätökset perustuvat.

198 a §. *Kansainvälistä suojelua koskevan asian raukeaminen hallintotuomioistuimessa.* Lakiin lisättäisiin uusi säännös sellaisen tilanteen varalta, että hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa valittajana oleva henkilö jättää asiansa ajamisen kesken peruuttamatta valitustaan. Säännös perustuisi direktiivin 39 artiklan 6 kohtaan, joka antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää kansallisessa lainsäädännössä edellytyksistä, joiden perusteella voidaan olettaa, että hakija on peruuttanut oikeussuojakeinonsa implisiittisesti tai luopunut siitä, sekä tällöin noudatettavista menettelysäännöistä.

Esitystä valmisteltaessa todettiin, että direktiivin 39 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuja tilanteita saattaa ilmetä Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneiden kohdalla. Tilanteisiin saattaa liittyä epäselvyyksiä, minkä vuoksi raukeamispäätöksen tekemismahdollisuudesta on tarkoituksenmukaista säätää laissa ottaen huomioon toisaalta valittajan ja toisaalta tuomioistuinten näkökulma.

Valittajan näkökulmasta tilanne saattaa olla ongelmallinen, jos hän maasta poistuttuaan palaa uudestaan Suomeen hakemaan lupaa, sillä hänet saatetaan ottaa säilöön aiemmin tehdyn maastapoistamispäätöksen perusteella. Myös aiemman käännytyspäätöksen lain-

voimaisuus ja täytäntöönpanokelpoisuus voivat tällaisessa tapauksessa muodostua epäselviksi.

Hallintotuomioistuin voi hallintolainkäyttölain säännösten perusteella jättää puutteellisen valituksen tutkimatta sen jälkeen, kun täydennyspyyntöön ei ole saatu vastausta. Jos asia on edennyt ratkaisuvaiheeseen, valittajan maasta poistumisesta ei välttämättä tule tietoa tuomioistuimelle, joka tällöin ratkaisee asian sen selvityksen perusteella, mikä sillä on ollut käytettävissään. Lopputuloksena on tuolloin aineellisoikeudellinen ratkaisu turvapaikan tai muun kansainväliseen suojeluun kuuluvan luvan myöntämisedellytyksistä. Ratkaisua ei todennäköisesti kuitenkaan saada annettua tiedoksi, jolloin hallinto-oikeudellisten yleisten oppien mukaan valitusaika ei ala kulua. Muissa edellä tarkoitettujen vaiheiden väliin jäävissä käsittelyvaiheissa tuomioistuimelle voi aiheutua valittajan kuulemisyrityksistä huomattavaakin viivettä, koska tuomioistuimella ei ole käytettävissään tietoa siitä, että valittaja ei enää ole kiinnostunut asiansa käsittelyn jatkamisesta.

Hallintotuomioistuimet saavat pääsääntöisesti tiedon valittajan poistumisesta maasta valittajan oikeudelliselta avustajalta. Käytännössä avustajat eivät juurikaan uskalla peruuttaa valituksia. Aina valittajalla ei myöskään ole käytössään avustajaa. Näissä tilanteissa tiedonvaihtoa Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskusten ja hallintotuomioistuinten välillä tulisi kehittää, jotta tieto hakijan todennäköisestä poistumisesta maasta tulisi tuomioistuinten tietoon.

Hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus voisi tehdä kansainvälistä suojelua koskevassa muutoksenhakuasiassa raukeamispäätöksen, jos valittaja on poistunut tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta. Tuomioistuin voisi katsoa valittajan todennäköisesti poistuneen Suomesta samoin edellytyksin kuin Maahanmuuttovirasto edellä ehdotetussa 95 c §:ssä. Valittajan olinpaikan tulisi olla ollut vastaanottokeskuksesta saatavan tiedon mukaan tuntematon vähintään kahden kuukauden ajan tai häneen ei vähintään kahteen kuukauteen ole saatu yhteyttä hänen viimeksi ilmoittamiensa yhteystietojen avulla.

201 §. *Käännyttämispäätösten täytäntöönpano.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin viittaus uuteen 95 b §:ään, jossa käsitellään hakemuksen raukeamista hakijan itse peruutettua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Säännöksessä todettaisiin, että myös tilanteessa, jossa päätös käännyttämisestä on tehty 95 b §:n nojalla, päätös voitaisiin panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

2 Voimaantulo

Turvapaikkamenettelydirektiivin 43 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 1 päivänä joulukuuta 2007. Jäsenvaltiot voivat poiketa tästä määräajasta ainoastaan 15 artiklan osalta, jonka edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset on saatettava voimaan viimeistään 1 päivänä joulukuuta 2008. Tämän vuoksi laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan nostettavaksi lakiin eräitä nykyisin vakiintuneen soveltamiskäytännön varassa olevia käytäntöjä kuten hakemuksen peruuttaminen ja raukeaminen, viranomaisten tietojenantovelvollisuus sekä

eräitä turvapaikkapuhuttelun suorittamista täsmentäviä seikkoja. Perustuslain 21 §:n näkökulmasta esitys vahvistaisikin Suomesta kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua sekä menettelyn läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Samalla esityksen tavoitteena on ohjata paremmin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaa ja ratkaisemista sekä edesauttaa pakolaissopimuksen ja muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräistä toteuttamista.

Esityksessä on eräitä säännöksiä, joilla on yhtymäkohtia perus- ja ihmisoikeuksiin. Esimerkiksi EIT on käsitellyt esityksen piiriin kuuluvaa kysymystä koskien alkuperämaatiedolle asetettavia edellytyksiä 11 päivänä tammikuuta 2007 antamassaan tuomiossa *Salah Sheekh v. Alankomaat* (tuomion kohta 136). Kyseisessä ratkaisussa EIT katsoi EIS:n 3 artiklaan liittyen, että tilannetta arvioidaan paitsi valittajan ja vastaajavaltion toimittaman aineiston myös viran puolesta hankitun aineiston perusteella. Tutkinnan tulee perustua riittävässä määrin kansalliseen aineistoon ja muista luotettavista ja objektiivisista lähteistä peräisin olevaan aineistoon. EIT mainitsee esimerkkeinä muiden valtioiden, YK-järjestöjen ja tunnettujen kansalaisjärjestöjen tuottamat aineistot.

Esitys ei kuitenkaan sisällä perusoikeuksien kannalta merkittäviä muutoksia, ja se voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa käsittelyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotus***Laki****ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 97 §:n 4 momentti,

muutetaan 98 §:n 2 momentti ja 201 §:n 2 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 95 a—95 c, 97 a, 97 b ja 198 a § seuraavasti:

95 a §

Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle

Kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Poliisi tai rajatarkastusviranomaisella on antaa tiedon hakijalle hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

Peruutusilmoituksen vastaanottaja pyytää hakijaa ilmoittamaan kantansa mahdolliseen maasta poistamiseen ja maahantulokieltoon sekä pyytää peruuttamiselle kaksi esteetöntä todistajaa, jotka voivat olla Maahanmuuttoviraston virkamiehiä tai poliisi- tai rajatarkastusviranomaisia.

Tehdessään päätöksen hakemuksen raukeamisesta Maahanmuuttovirasto voi päättää ulkomaalaisen maasta poistamisesta ja maahantulokieltoon määräämisestä, jos edellytykset maasta poistamiselle ja maahantulokieltoon määräämiselle ovat tämän lain nojalla olemassa.

95 c §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeaminen

Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeamisesta, jos hakija on kuollut tai hän on poistunut tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta. Hakijan katsotaan poistuneen todennäköisesti Suomesta, jos hänen olinpaikkansa on vastaanottokeskuksesta saatavan tiedon mukaan ollut tuntematon vähintään kahden kuukauden ajan tai hänen ei ole vähintään kahteen kuukauteen saatu yhteyttä hänen viimeksi ilmoittamiensa yhteystietojen avulla.

95 b §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen

Hakija voi peruuttaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa Maahanmuuttovirastolle, poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle henkilökohtaisesti tekemällään kirjallisella ilmoituksella, josta yksiselitteisesti ilmenee, että hakijan tarkoituksena on peruuttaa hakemuksensa. Hakija ilmoittaa peruutusilmoituksessaan peruutuksen syyn sekä päivää ja allekirjoittaa ilmoituksen.

Jos hakija ilmoittautuu toimivaltaiselle viranomaiselle sen jälkeen kun Maahanmuuttovirasto on 1 momentin nojalla tehnyt päätöksen hänen hakemuksensa raukeamisesta, hänelle kerrotaan oikeudesta tehdä uusi hakemus.

97 a §

Turvapaikkapuhuttelu

Hakijaa turvapaikkapuhuttelussa kuultaessa perheenjäsenen läsnäolo on sallittu vain perustellusta syystä. Alaikäistä hakijaa kuultessa otetaan erityisesti huomioon tämän lain 6 § ja hallintolain 14 §.

Turvapaikkapuhuttelussa on erityisesti tiedusteltava, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen turvapaikka- tai alkuperämaahan sekä maahantulo-kieltoon. Hakijalta on selvitettävä erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi hän katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen. Lisäksi on selvitettävä, onko hakijalla kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muita perusteita oleskeluoikeuden saamiseksi.

Turvapaikkapuhuttelu voidaan tallentaa äänenä ja kuvana. Tallentamisesta on ennen sen aloittamista ilmoitettava hakijalle.

Turvapaikkapuhuttelusta laaditaan pöytäkirja. Puhuttelun päätyttyä pöytäkirja tulkitaan hakijalle ja hänelle ilmoitetaan mahdollisuudesta tehdä siihen korjauksia ja lisäyksiä. Hakija vahvistaa pöytäkirjan sisällön allekirjoituksellaan. Hakijalle annetaan pöytäkirjasta jäljennös heti tai mahdollisimman pian puhuttelun jälkeen.

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta annetun lain (493/1999) 26 §:n 1 momentin mukaiselle edustajalle varataan tilaisuus olla läsnä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa.

97 b §

Tiedon hankinta yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Tässä laissa tarkoitetut viranomaiset eivät saa yksittäisessä kansainvälistä suojelua kos-

kevassa asiassa hankkia tietoa tavalla, jonka seurauksena vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat saavat tietää kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta, ja joka vaarantaa asianomaisen tai hänen läheistensä turvallisuuden.

98 §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaiseminen

Oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot valtion oloista.

198 a §

Kansainvälistä suojelua koskevan asian raukeaminen hallintotuomioistuimessa

Hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus voi tehdä päätöksen kansainvälistä suojelua koskevan muutoksenhakuasian raukeamisesta, jos valittaja on poistunut tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta 95 c §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

201 §

Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

Jos päätös käännyttämisestä on tehty 95 b §:n taikka 103 §:n 1 momentin 2 kohdan tai 2 momentin 3 kohdan nojalla, päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 . _____

Helsingissä 12 päivänä kesäkuuta 2008

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 97 §:n 4 momentti,

muutetaan 98 §:n 2 momentti ja 201 §:n 2 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 95 a—95 c, 97 a, 97 b ja 198 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

95 a §

Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle

Kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa tiedon hakijalle hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

95 b §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen

Hakija voi peruuttaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa Maahanmuuttovirastolle, poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle henkilökohtaisesti tekemällään kirjallisella ilmoituksella, josta yksiselitteisesti ilmenee, että hakijan tarkoituksena on peruuttaa hakemuksensa. Hakija ilmoittaa peruutusilmoituksessaan peruutuksen syyn sekä päivää ja allekirjoittaa ilmoituksen.

Peruutusilmoituksen vastaanottaja pyytää hakijaa ilmoittamaan kantansa mahdolliseen maasta poistamiseen ja maahantulokieltoon sekä pyytää peruuttamiselle kaksi esteetöntä

todistajaa, jotka voivat olla Maahanmuuttoviraston virkamiehiä tai poliisi- tai rajatarkastusviranomaisia.

Tehdessään päätöksen hakemuksen raukeamisesta Maahanmuuttovirasto voi päättää ulkomaalaisen maasta poistamisesta ja maahantulokieltoon määräämisestä, jos edellytykset maasta poistamiselle ja maahantulokieltoon määräämiselle ovat tämän lain nojalla olemassa.

95 c §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeaminen

Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeamisesta, jos hakija on kuollut tai hän on poistunut tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta. Hakijan katsotaan poistuneen todennäköisesti Suomesta, jos hänen olinpaikkansa on vastaanottokeskuksesta saatavan tiedon mukaan ollut tuntematon vähintään kahden kuukauden ajan tai häneen ei ole vähintään kahteen kuukauteen saatu yhteyttä hänen viimeksi ilmoittamiensa yhteystietojen avulla.

Jos hakija ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle sen jälkeen kun Maahanmuuttovirasto on 1 momentin nojalla tehnyt päätöksen hänen hakemuksensa raukeamisesta, hänelle kerrotaan oikeudesta tehdä uusi hakemus

97 §

Turvapaikkatutkinta

Puhuttelussa on erityisesti tiedusteltava, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen turvapaikka- tai alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Hakijalta on selvitettävä erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi tämä katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen. Lisäksi on selvitettävä, onko hakijalla kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muita perusteita oleskeluoikeuden saamiseksi.

(ks. 97 a § 2 mom.)

97 a §

Turvapaikkapuhuttelu

Hakijaa turvapaikkapuhuttelussa kuultaessa perheenjäsenen läsnäolo on sallittu vain perustellusta syystä. Alaikäistä hakijaa kuultaessa otetaan erityisesti huomioon tämän lain 6 § ja hallintolain 14 §.

(ks. 97 § 4 mom.)

Turvapaikkapuhuttelussa on erityisesti tiedusteltava, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen turvapaikka- tai alkuperämaahan sekä maahantulo-kieltoon. Hakijalta on selvitettävä erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi hän katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen. Lisäksi on selvitettävä, onko hakijalla kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muita perusteita oleskeluoikeuden saamiseksi.

Turvapaikkapuhuttelu voidaan tallentaa äänenä ja kuvana. Tallentamisesta on ennen sen aloittamista ilmoitettava hakijalle.

Turvapaikkapuhuttelusta laaditaan pöytäkirja. Puhuttelun päätyttyä pöytäkirja tulkitaan hakijalle ja hänelle ilmoitetaan mahdollisuudesta tehdä siihen korjauksia ja lisäyksiä. Hakija vahvistaa pöytäkirjan sisällön allekirjoituksellaan. Hakijalle annetaan pöytäkirjasta jäljennös heti tai mahdollisimman pian puhuttelun jälkeen.

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta annetun lain (493/1999) 26 §:n 1 momentin mukaiselle edustajalle varataan tilaisuus olla läsnä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa.

97 b §

Tiedon hankinta yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Tässä laissa tarkoitetut viranomaiset eivät saa yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa hankkia tietoa tavalla, jonka seurauksena vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat saavat tietää kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta, ja joka vaarantaa asianomaisen tai hänen läheistensä turvallisuuden.

98 §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaiseminen

Oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista.

98 §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaiseminen

Oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot valtion oloista.

198 a §

Kansainvälistä suojelua koskevan asian raukeaminen hallintotuomioistuimessa

Hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus voi tehdä päätöksen kansainvälistä suojelua koskevan muutoksenhakuasian raukeamisesta, jos valittaja on poistunut tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta 95 c §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

201 §

Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

Jos päätös käännyttämisestä on tehty 103 §:n 1 momentin 2 kohdan tai pykälän 2 momentin 3 kohdan nojalla, päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

201 §

Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

Jos päätös käännyttämisestä on tehty 95 b §:n taikka 103 §:n 1 momentin 2 kohdan tai 2 momentin 3 kohdan, päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .