



Vähemmistövaltuutetun selvitys
nopeutetun turvapaikkamenettelyn
oikeusturvatakeista

Nopeus, tehokkuus vai
oikeudenmukaisuus?

Vähemmistövaltuutetun selvitys
nopeutetun turvapaikkamenettelyn
oikeusturvatakeista

Nopeus, tehokkuus vai
oikeudenmukaisuus?

©Vähemmistövaltuutettu

ISBN: 951-735-976-4

ISSN: 1796-0819

Edita

Helsinki 2005

Valtioneuvostolle

Ulkomaalaislainsäädännön tavoitteena on ollut toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa sekä antaa kansainvälistä suojelua perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Sangen vähäisen huomion on kuitenkin saanut näiden tavoitteiden käytännön toteutumisen selvittäminen. Nopeutetun menettelyn oikeusturvaelementtien toteutumista ei ole aikaisemmin selvitetty kokonaisvaltaisesti. Tutkimus on laadittu pitiäen silmällä tarvetta saada tietoa menettelyn soveltamiskokemuksista.

Tutkimuksessa on annettu suuri painoarvo yksilön oikeusturvan peruselementtien selvittämiselle. Tämän selvityksen pohjalta tutkimuksessa on edelleen selvitetty oikeusturvan tosiasiallista toteutumista. Perustana ovat yhteiskuntajärjestyksemme perustavanlaatuiset periaatteet oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta sellaisina kuin ne on turvattu perustuslain perusoikeuksia koskevassa II luvussa sekä Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Tutkimuksessa esitettyjen havaintojen perusteella voidaan todeta nopeutetun menettelyn pääsääntöisesti turvaavan turvapaikanhakijan oikeusturvan turvapaikkamenettelyn aikana. Nopeutettuun menettelyyn liittyy kuitenkin puutteita ja tulkinnanvaraisuutta, mikä saattaa yksittäisen turvapaikanhakijan kohdalla aiheuttaa oikeusturvaongelmia. Tehokkaan muutoksenhakuoikeuden varaaminen on edelleen nopeutetun menettelyn tärkein oikeusturvakysymys.

Valtuutetun tehtävänä on muun muassa seurata ja parantaa ulkomaalaisten asemaa ja oikeuksia Suomessa ja tehdä sitä koskevia aloitteita. Tutkimuksessa esitetään muun muassa ehdotuksia lainsäädännön tai viranomais toiminnan muutoksiksi. Esitetyt suositukset ja tulkintavaihtoehdot ovat käytettävissä ulkomaalaislain mahdollisten uudistusten suunnittelussa ja hyvien käytäntöjen kehittämisessä. Samalla tutkimus toimii avauksena laajemmalle keskustelulle ja entistä syvällisemmälle tutkimukselle turvapaikanhakijoiden oikeuksista ja oikeusturvasta.

Tutkimuksessa tehdyt havainnot perustuvat pitkälti vähemmistövaltuutetulle tehtyihin yhteydenottoihin, ylimpien laillisuusvalvojien turvapaikkamenettelyä koskeviin kannanottoihin, hallintotuomioistuimien oikeuskäytäntöön sekä vähemmistövaltuutetun havaintoihin nopeutettua menettelyä koskevien säännösten tulkintakäytännöstä ja viranomais toiminnasta. Tausta- ja lisätietojen saamiseksi tutkimusta varten on haastatel-

tu keskeisimpien viranomaistahojen edustajia sekä turvapaikanhakijoiden avustajia. Tutkimus on kokonaisuudessaan laadittu varsin lyhyessä ajassa. Kuluvan vuoden heinäkuussa alkanut tutkimustyö on tällä päivämäärällä saatettu päätökseen.

Valtioneuvosto on ulkomaalaislain kokonaisuudistusta koskevan hallituksen esityksen yhteydessä antamassaan lausumassa (HE 28/2003 vp ja HE 265/2002 vp) pyytänyt vähemmistövaltuutettua selvittämään ulkomaalaislain mukaisten neljän nopeutetun menettelyn käytännön soveltamista, muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kannalta.

Saatuana työnsä päätökseen vähemmistövaltuutettu kunnioittavasti luovuttaa tutkimuksensa valtioneuvostolle.

Helsingissä 1. päivänä joulukuuta 2005

Vähemmistövaltuutettu



Mikko Puumalainen

Tutkija



Valteri Nieminen

Tiivistelmä

Ulkomaalaislain esityksen antamisen yhteydessä valtioneuvosto on pyytänyt vähemmistövaltuutettua selvittämään nopeutetun turvapaikkamenettelyn soveltamista erityisesti käytännön oikeusturvaongelmia silmällä pitäen. Tässä tutkimuksessa valtuutettu on selvittänyt turvapaikanhakijan oikeusturvan keskeisimpiä elementtejä ja niiden käytännön toteutumista turvapaikkamenettelyn aikana. Käsittelyn perustaksi on otettu kansainvälisissä sopimuksissa asetetut ihmisoikeudet sekä perustuslain oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevat säännökset.

Tutkimuksen ensimmäisessä osassa esitellään lyhyesti turvapaikanhakijoiden oikeudellista asemaa yleisesti ja käydään läpi ulkomaalaislain säätämisvaiheita ja turvapaikkamenettelyn pääpiirteitä. Tutkimuksen toisessa osassa käsitellään turvapaikanhakijan oikeusasemaan turvapaikkamenettelyssä vaikuttavia ylikansallista ja Euroopan unionin oikeudesta johtuvia oikeusturvan pääperiaatteita. Tutkimuksen kolmas osa muodostaa tutkimuksen keskeisimmän osuuden, jossa esitellään turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeita perusoikeuksien oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevien säännösten näkökulmasta. Nopeutetun menettelyn käytännön soveltamiskokemukset sekä mahdolliset oikeusturvaa koskevat ongelmat on kirjattu tutkimuksen kolmanteen osaan.

Tutkimuksessa esitettyjen havaintojen perusteella on todettavissa, että nopeutettu menettely pääsääntöisesti turvaa turvapaikanhakijan oikeusturvan turvapaikkamenettelyn aikana. Käytännössä on kuitenkin esiintynyt turvapaikkamenettelyyn liittyviä tulkintaongelmia, joihin olisi syytä kiinnittää huomiota hallinnollisen ohjauksen sekä mahdollisten lainmuutosten yhteydessä. Valtuutettu pitää ongelmallisena sitä, että käytännössä turvapaikkapuhutteluvastuun siirtämismahdollisuus sekä mahdollisuus jättää turvapaikkapuhuttelu kokonaan tekemättä supistavat Ulkomaalaisviraston asemaa turvapaikkaperusteiden pääasiallisena selvittäjänä. Turvapaikanhakijan mahdollisuuksia oikeudellisen avun saamiseen tulisi myös pitää silmällä erityisesti siltä osin kuin on kyse oikeusavun saamisesta sekä avustajan käyttämisestä koko turvapaikkamenettelyn aikana. Turvapaikkamenettelyn nopeuttamispyrkimykset eivät saisi vaarantaa turvapaikanhakijan oikeusturvaa. Näiltä osin olisikin syytä harkita nopeutetun menettelyn taustalla vaikuttavien tehokkuustavoitteiden saavuttamista turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta vähemmän tärkeistä menettelyn vaiheista ja samalla estää nopeutettuun menettelyyn ohjautumisen perusteiden liiallinen laajentuminen. Vastuunmäärittämisasetuksen perusteella nopeutetusti maasta käännyttävien turvapaikanhakijoiden osalta puolestaan tulisi kiinnittää huomiota kielletyn ketjupalautuksen mahdollisuuteen.

Tutkimuksen keskeisin havainto koskee muutoksenhakuoikeuden tehokkuutta ja sen suhdetta käännätyispäätöksen täytäntöönpanoon. Valtuutetun havaintojen perusteella käytännössä mahdollisuus hakea hallinto-oikeudelta käännätyispäätöksen täytäntöönpanon kieltoa on muodostunut muutoksenhakuoikeuden tehokkuuden näkökulmasta merkittävimäksi muutoksenhaun vaiheeksi. Käytännössä tulisikin huolehtia siitä, että hallinto-oikeudella on aina mahdollisuus lausua käännätyispäätöksen täytäntöönpanosta ennen kuin käännätyispäätös pannaan täytäntöön. Tämä olisi tarpeen myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamiseksi. Käytännön kokemusten perusteella on havaittavissa, ettei hallinto-oikeudella ole täysin aukotonta mahdollisuutta lausua käännätyispäätöksen täytäntöön pantavuudesta ennen käännätyistä.

Tutkimuksessa esitetyt viitteet oikeusturvan vaarantumisesta perustuvat lähinnä yksittäisiin valtuutetun havaintoihin. Niiden perusteella ei ole pääteltävissä, että nopeutettuun menettelyyn ohjautuminen olisi aina hakijalle oikeusturvariski. Riski oikeusturvan vaarantumisesta on kuitenkin olemassa ja se koskee erityisesti muutoksenhakuoikeuden tehokkuutta. Oikeusturvatekijöissä havaittuja ongelmia koskee myös ketjuuntumisvaara, mikä yksittäisen turvapaikanhakijan osalta voi johtaa oikeusturvan kannalta merkittäviin ongelmiin. Jatkossa olisikin kiinnitettävä huomiota viranomaistoiminnan johdonmukaisuuteen ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen turvapaikkamenettelyn aikana riippumatta hakijoiden alkuperästä ja asiointivalmiuksista.

Sammandrag

I samband med avlåtande av propositionen till utlänningslag har stadsrådet bett minoritetsombudsmannen göra en utredning gällande tillämpandet av påskyndat asylförfarande, med speciellt iakttagande av de praktiska problemen kring rättsskyddet. Ombudsmannen har i denna undersökning utrett vilka faktorer som är de viktigaste för den asylsökandes rättsskydd, och hur de i praktiken förverkligas under asylprocessen. Undersökningens utgångspunkt är de mänskliga rättigheter som är fastställda genom internationella konventioner och grundlagens bestämmelser gällande rättsskydd och god förvaltning.

I undersökningens första del ges en kort presentation av asylsökandes allmänna rättsliga status, och en genomgång av faserna kring utlänningslagens antagande samt asylprocessens huvudsakliga drag görs. I undersökningens andra del behandlas de rättsskyddsmässiga huvudprinciper som härstammar från övernationell rätt och EU rätt, och som inverkar på den asylsökandes rättsliga status inom asylprocessen. Undersökningens viktigaste del är den tredje, där asylprocessens rättsskyddsgarantier presenteras med utgångspunkt i bestämmelserna gällande rättsskydd och god förvaltning som hör till de grundläggande rättigheterna. Erfarenheterna kring påskyndat asylförfarande samt möjligen förekommande rättsskyddsmässiga problem är samlade i undersökningens tredje del.

Med undersökningens iakttagelser som grund kan man konstatera att ett påskyndat förfarande för det mesta tryggar den asylsökandes rättsskydd under asylprocessen. I praktiken har det i anknytning till asylförfaranden dock förekommit tolkningsproblem, vilka borde uppmärksammas i samband med förvaltningsmässig styrning och möjliga kommande lagändringar. Ombudsmannen anser det vara problematiskt att Utlänningsverkets ställning såsom huvudsaklig utredare av grunderna för asyl i praktiken minskas på grund av möjligheten att flytta ansvaret för asylsamtal eller helt och hållet utelämna asylsamtalen. Den asylsökandes möjligheter till rättslig hjälp borde också övervakas, och särskilt till den del som gäller erhållande av rättshjälp och utnyttjande av rättsligt biträde under hela asylprocessen. Strävan att påskynda asylprocessen borde inte få äventyra den asylsökandes rättsskydd. Det vore således befogat att överväga ett uppnående av de effektivitetsmål som ligger bakom ett påskyndat förfarande på bekostnad av sådana skeden inom processen som är mindre viktiga för den asylsökandes rättsskydd, och samtidigt förhindra en för stor utvidgning av grunderna för styrande till påskyndat förfarande. Beträffande sådana asylsökande som avvisas genom påskyndat förfarande med grund i

förordningen om överförande av ansvar, bör uppmärksamhet fästas vid möjligheten av kedjemässig returnering, vilken är förbjuden.

Undersökningens viktigaste iakttagelse gäller effektiviteten av rätten att söka ändring och dess förhållande till avvisningsbeslutets verkställande. Enligt ombudsmannens observationer har möjligheten att söka verkställningsförbud för avvisningsbeslut hos förvaltningsdomstolen kommit att bli det viktigaste steget inom processen för sökande av ändring, med tanke på effektiviteten av rätten att söka ändring. I praktiken borde det sörjas för att förvaltningsdomstolen alltid har möjlighet att uttala sig rörande verkställandet av avvisningsbeslutet innan beslutet verkställs. Detta är nödvändigt också för att säkerställa en rättvis rättegång. Man kan utifrån praktikens erfarenheter observera att förvaltningsdomstolen inte har en fullständigt vattentät möjlighet att uttala sig rörande avvisningsbeslutets verkställande innan avvisningen förverkligas.

De observationer i undersökningen som hänvisar till en fara för rättsskyddet grundar sig för det mesta i ombudsmannens enskilda iakttagelser. Av dessa kan man inte utläsa att ett styrande till påskyndat förfarande i varje fall skulle utgöra en rättsskyddsmässig risk för den sökande. Trots detta förekommer en risk att rättsskyddet äventyras och risken berör särskilt effektiviteten av rätten att söka ändring. De rättsskyddsmässiga problem som observerats gäller också risken för kedjemässigt förfarande, vilket för den enskilde asylsökande kan leda till betydande problem rörande dennes rättsskydd. Man borde också i fortsättningen fästa uppmärksamhet vid ett konsekvent handlande från myndigheternas sida och vid jämställdhetens förverkligande under asylprocessen, oberoende av den sökandes ursprung eller färdigheter att sköta sina ärenden.

SUMMARY

In connection with submitting its proposal on the Aliens Act, the Council of State asked the Ombudsman for Minorities to prepare a report on the application of the accelerated asylum procedure with special reference to practical problems of legal protection. In this report, the Ombudsman focused on the most central elements of legal protection for asylum seekers and their practical implementation during the asylum procedure. As the starting point of this analysis were used human rights as determined by international conventions, and the regulations on legal protection and good administration in the Constitution.

In the first section of the report, the general legal position of the asylum seekers, the legislative phases of the Aliens Act and the main features of the asylum procedure are discussed. In the second part of the report, the main principles of legal protection derived from supranational and European law that have a bearing on the legal status of the asylum seeker are examined. In the third section, which is the most central part of the report, are described the safeguards of legal protection during the asylum procedure in point view of the regulations concerning legal protection of fundamental rights and good administration. The third part also includes practical experiences of applying the accelerated procedure and any problems pertaining to legal protection.

Based on the observations in this report, we can conclude that in most cases, the accelerated procedure does safeguard the legal protection of the asylum seeker during the procedure. In practice, however, problems of interpretation have arisen in the asylum procedure, on which we should pay attention in connection with administrative guidance and any legislative changes. What the Ombudsman finds problematic is that in practice, the possibility of transferring the responsibility for or totally overlooking the asylum interview undermines the Directorate of Immigration's position as the principal investigator of grounds for granting asylum. The possibilities of the asylum seeker to obtain legal assistance should also be monitored, especially as regards access to legal assistance and the use of assistance during the whole asylum procedure. Efforts to accelerate the asylum procedure should not jeopardise the legal protection of the asylum seeker. In this regard, too, we would need to consider the possibility of achieving the objectives of efficiency that are behind the accelerated procedure in the phases of the procedure that are less important for the legal protection of the asylum seeker, and simultaneously to avoid the excessive expansion of grounds for referring an asylum seeker to the accelerated process. For asy-

lum seekers refused entry as a result of an accelerated procedure pursuant to the Regulation concerning determination of the state responsible for an application for asylum, on the other hand, attention should be paid to the possibility of repetitive deportations, which are prohibited.

The most central observation of the report concerns the efficiency of the right to appeal and its relationship with the execution of a decision to remove an alien from the country. Based on the Ombudsman's observations, the possibility of appealing to the Administrative Court to prevent the execution of a decision to refuse entry in practice has become the most significant part of the appeal process as regards the efficiency of the right to appeal. In practice, it is important to make sure that the Administrative Court always has a possibility to give its opinion on a decision to remove an alien from the country before its execution. It would also be necessary to ensure a just hearing. Based on practical experience, it can be observed that the Administrative Court's possibility of issuing its opinion on the enforceability of a decision to refuse entry before its execution is not watertight.

The indications of legal protection being undermined presented in the report are mainly based on individual observations by the Ombudsman. On this basis, we cannot conclude that referral to an accelerated procedure would always jeopardize the legal protection of the asylum seeker. The risk of undermining legal protection exists, however, and it concerns the efficiency of right to appeal in particular. Problems detected in the legal protection aspects also involve the risk of a repetitive cycle, which in the case of an individual asylum seeker can result in significant problems as to his/her legal protection. In the future, it is necessary to pay attention to coherent actions by the authorities and the realisation of equality during the asylum procedure regardless of the origin of the asylum seeker and his or her ability to look after their interests of the asylum seekers.

I JOHDANTO	1
1 TURVAPAIKANHAKIJAN OIKEUSASEMA	1
2 NOPEUTETUSTA TURVAPAIKKAMENETTELYSTÄ SUOMEN OIKEUDESSA.....	7
2.1 Yleisiä lähtökohtia	7
2.2 Kansainvälisen suojelun tarve ja turvapaikkamenettely.....	9
2.3 Oikeusturvasta turvapaikkamenettelyssä.....	12
3 TUTKIMUKSEN AIHE JA TOTEUTTAMISTAPA.....	14
3.1 Tehtävänkuvaus ja tutkimuksen päämäärä.....	14
3.2 Eräitä rajoituksia ja tutkimuksen rakennetta koskevia seikkoja	20
 II SUOMEA SITOVISTA OIKEUSTURVAA TURVAPAIKKAMENETTELYSSÄ KOSKEVISTA MÄÄRÄYKSISTÄ	 22
1 KANSAINVÄLINEN OIKEUS.....	22
1.1 Pakolaisasema ja palautuskielto.....	23
1.2 Turvapaikkamenettelyä koskevat kansainvälisen oikeuden normit	29
1.2.1 Geneven pakolaisyleissopimus ja UNHCR:n suositukset...30	
1.2.2 Euroopan ihmisoikeussopimus	34
1.2.3 Euroopan neuvoston suositukset turvapaikka- menettelyn oikeusturvatakeista	37
2. EUROOPAN YHTEISÖN TURVAPAIKKAPOLITIikka	40
2.1 Yhteisön turvapaikkapolitiikan kehityslinjoja.....	40
2.2 Turvapaikkamenettelyä koskevat määräykset yhteisön lainsäädännössä.....	43
2.2.1 Vastuuvaltion määrittämistä koskeva asetus	44
2.2.2 Yhteisön pakolaisdirektiivin turvapaikkamenettelyä koskevat vähimmäismääräykset	46

2.2.3	Neuvoston päätöslauselma turvapaikkamenettelyjen vähimmäistakeista.....	47
2.2.4	Ehdotus neuvoston turvapaikkadirektiiviksi.....	49

III TURVAPAIKKAMENETTELYN OIKEUSTURVATAKEIDEN TOTEUTUMINEN HALLINTOKÄYTÄNNÖSSÄ..... 52

1	TURVAPAIKKAMENETTELYÄ KOSKEVAT LAATUVAATIMUKSET JA YLEISET LÄHTÖKOHDAT	52
2	HALLINNON OIKEUSTURVASTA.....	55
2.1	Oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä	58
2.2	Asianosaisen kuuleminen ja asian selvittäminen	59
2.3	Oikeus saada asiansa lainkäyttöelimen käsiteltäväksi ja oikeus hakea muutosta	61
2.4	Oikeus käyttää avustajaa ja asiamiestä sekä oikeus saada oikeudellista apua.....	62
3	HALLINNON OIKEUSTURVATAKEET NOPEUTETUSSA TURVAPAIKKAMENETTELYSSÄ	63
3.1	Turvapaikkahakemuksen tekeminen ja pääsy turvapaikkamenettelyyn - oikeus saada asiansa käsitellyksi	63
3.1.1	Turvapaikkahakemusten peruuttamisen arviointi Tampereen poliisilaitosta koskeneen tapauksen pohjalta	66
3.2	Hakijan kuuleminen ja asian selvittämien turvapaikkatutkinnassa.....	69
3.2.1	Turvapaikkatutkinta ulkomailla ja yhteydenotot ulkomaan viranomaisiin.....	72
3.2.2	Poliisin suorittama turvapaikkapuhuttelu.....	76
3.2.3	Turvapaikkatutkinnan erityispiirteitä vastuunmäärittämisasetuksen soveltuessa.....	81
3.2.4	Turvapaikkapuhuttelu uusintahakemusten osalta	84
3.3	Asianmukaisen käsittelyn vaatimus turvapaikkahakemusta ratkaistaessa.....	85

3.3.1	Yksilöllisen käsittely ja eräät turvapaikanhakijaryhmät ...	86
3.3.2	Hakemuksen arvioiminen ilmeisen perusteettomaksi ...	89
3.4	Oikeusapu, avustaja ja oikeudellinen neuvonta turvapaikkamenettelyn aikana	92
3.4.1	Mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa.....	96
3.4.2	Avustajan käyttäminen puhuttelun aikana sekä säilöönottoa koskeva erityisongelma	98
3.5	Turvapaikkapäätöksen tiedoksianto	99
3.5.1	Tiedoksiantoihin käytettävä aika.....	99
3.5.2	Tiedoksiantoon käytettävä aika ja muuttuneet olosuhteet	102
4	MUUTOKSENHAKU JA KÄÄNNYTTÄMISPÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO NOPEUTETUSSA MENETTELYSSÄ.....	104
4.1	Muutoksenhaun vaikutus käännyttämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen.....	106
4.2	Maassa oleskeluoikeudesta säättäminen laissa.....	116
4.3	Käsittelyn suullisuus	117
5	PALAUTUSKIELLON NOUDATTAMISEN VARMISTAMISESTA ERÄISSÄ TAPAUKSISSA	119
5.1	Dublin-tapaukset ja palautuskielto	120
IV YHTEENVETO		124
1	ULKOMAALAI SVIRASTON ASEMA.....	125
2	OIKEUDELLINEN APU	126
3	NOPEUTETUN MENETTELYN KOHDENTAMINEN	127
4	TEHOKKUUSTAVOITTEIDEN KOHDENTAMINEN	127
5	TEHOKAS MUUTOKSENHAKU.....	128
6	VASTUUNMÄÄRITTÄMISASETUKSEN SOVELTAMINEN.....	129

7 OIKEUSTURVAONGELMIEN KASAUTUMINEN.....	130
8 HYVÄKSYTTÄVYYS	131
KIRJALLISUUS	132

I JOHDANTO

1. TURVAPAIKANHAKIJAN OIKEUSASEMA

Maailman pakolaistilannetta on jo pitkään pidetty merkittävänä kansainvälisenä ongelmana. Yhä vakavana ongelmana globaalia hyvinvointia uhkaavat tekijät, kuten valtiojärjestelmien epävakaus, sodat ja kriisit sekä usein niiden seurauksena aiheutuvat ihmisoikeusloukkaukset, pakottavat monia jättämään kotimaansa ja etsimään turvaa muista valtioista. Kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien lukumäärä on edelleen suuri siitäkin huolimatta, että pakolaisongelman ratkaisemiseksi on pyritty etsimään yhä uusia keinoja. Pakolaisongelmien syihin, kuten konflikteihin, köyhyyteen ja muihin valtioita epävakauttaviin tekijöihin (nk. root causes), on yritetty puuttua entistä tehokkaammin, jottei kenellekään syntyisi tarvetta jättää kotimaataan. Pakolaisongelmien syntymistä ja turvapaikanhakijoiden lähtöä kotimaastaan on pyritty ennakoitavasti estämään lisäämällä työtä ihmisoikeuksien toteutumisen parantamiseksi sekä valtioiden vakauttamiseksi.¹ Myös Suomessa pakolaispolitiikan keskeiseen sisältöön kuuluu vaikuttaminen pakolaisuuden perussyihin, jotka liittyvät muun muassa ihmisoikeusloukkauksiin, köyhyyteen ja poliittisiin kriiseihin.² Kuitenkin monista toimenpiteistä huolimatta kansainvälisen suojelun antaminen pakolaisille heidän kotimaansa ulkopuolella on edelleen keskeinen osa oikeudenloukkausten kohteeksi kotimaassaan joutuneiden yksilöiden auttamista.

Turvapaikanhakijan oikeudet ovat osa pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskevaa laajaa asiakokonaisuutta. Kansainvälisen suojelun antamisen tärkeimmät periaatteet on kirjattu ylikansallisiin oikeuslähteisiin, joita valtiot ovat sitoutuneet noudattamaan. Tärkein pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskeva kansainvälinen sopimus on Genevessä 1951 solmittu pakolaisen oikeudellista asemaa koskeva yleissopimus sekä vuonna 1967 laadittu New Yorkin pöytäkirja (SopS 77/1968 ja 78/1968, jäljempänä Geneven pakolaisyleissopimus), joissa määritellään, keille kansainvälistä suojelua tulisi antaa ja minkälaisia oikeuksia kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä on. Näihin ylikansallisiin normeihin kirjatun määräyksen mukaisesti kansainvälistä suojelua voidaan antaa henkilölle, joka on kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja tarvitsee sekä ansaitsee suojelua, koska hänellä on perusteltu syy uskoa tulevansa vainotuksi ja kärsimään vakavaa haittaa, ja hänen oma valtionsa ei voi tai ei halua suojella häntä.

¹ Harvey 2000 s. 57–63 ja Gibney 2004 s. 8.

² Ks. Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi s. 34.

Toinen tärkeä pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskeva näihin sopimukseen sisällytetty perustavanlaatuinen määräys on palautuskielto, joka asettaa valtioille velvollisuuden olla palauttamatta pakolaista tavalla tai toisella maahan, jossa hän olisi vaarassa joutua vainotuksi. Vaikka näitä kahta pakolaisyleissopimuksen määräystä on totuttu pitämään sopimuksen tärkeimpänä sisältönä, yhä suuremmassa määrin myös muut pakolaisyleissopimuksessa pakolaiselle turvatut oikeudet, kuten syrjimiskielto (3 artikla) ja oikeus palkkatyöhön (17 artikla), nousevat keskustelun ja arvioinnin kohteeksi.³

Kaikki kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt eivät välttämättä täytä Geneven pakolaisyleissopimuksessa säädettyä pakolaisen määritelmää. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksia valvova YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun virasto (UNHCR) onkin useaan otteeseen kehottanut valtioita tulkitsemaan laajasti kansainvälisen oikeuden määräyksiä nykyisen pakolaisongelman helpottamiseksi. UNHCR:n mukaan valtioiden tulisi antaa kansainvälistä suojelua kaikille sitä tarvitseville riippumatta siitä, täyttävätkö he Geneven pakolaisyleissopimuksen pakolaisen määritelmän,⁴ jota hyvin useasti on kritisoitu paitsi liiallisesta yksilökeskeisyydestä, myös siitä, ettei sopimus tunnista monia nykyisin vainoa ja kärsimystä aiheuttavia tekijöitä, kuten sotia ja luonnonkatastrofeja, pakolaisaseman saamisen perusteina. Useiden valtioiden ja myös Euroopan unionin piirissä on kiinnitetty huomiota kansainvälisen suojelun antamiseen laajemmalle joukolle kuin mitä Geneven pakolaisyleissopimus edellyttää. Niille, jotka eivät täytä Geneven pakolaisyleissopimuksen määritelmää, on annettu mahdollisuus saada suojelua niin sanotun toissijaisen suojelun puitteissa. Myös mahdollisuus perheiden yhdistämiseen sekä muu humanitaarisista syistä annettava suojelu ovat nykyisin käytössä olevia keinoja kansainvälisen suojelun antamiseksi humanilla tavalla ihmisoikeusloukkauksia tai muuten kestäättömiä oloja pakeneville.⁵

³ Ks. esim. Hathaway 2005 s. 2-3.

⁴ Ks. EXCOM Conclusions N:O 5 ja Communication from the European Commission ”Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum” UNHCR’s preliminary observations (UNHCR Geneva January 2001) 4. kohta, jossa todetaan UNHCR:n tarjoavan suojelua pakolaisille termin laajassa merkityksessä, eli myös niille jotka pakenevat konflikteja ja väkivaltaa ilman heihin henkilökohtaisesti kohdistuvaa vainoa. Myös Goodwin-Gill 1996 s. 32-34.

⁵ Ks. neuvoston direktiivi vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevina henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta (2004/83/EY). Direktiivin tarkoituksena on niin sanotun toissijaisen suojelun avulla antaa suojaa myös niille, jotka eivät täytä Geneven pakolaisyleissopimuksen määritelmää. Suomen ulkomaalaislaissa tämän niin kutsutun toissijaisen suojelun perusteella hakijalle voidaan antaa oleskelulupa, jos hän on suojelun tarpeessa mutta hän ei täytä turvapaikan saamisen edellytyksiä (ulkomaalaislain 88 §).

Kaikki turvapaikanhakijat eivät kuitenkaan ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Monet muiden syiden kuin henkilökohtaisen vainon tai vastaavien uhkien vuoksi maastaan lähteneet hakevat turvapaikkaa varmistaakseen pääsynsä johonkin toiseen valtioon. Valtioiden väliset elintasoerot ja muut vastaavat syyt aiheuttavat muuttoliikkeitä taloudellisten etujen saavuttamiseksi, mihin valtiot eivät yleensä suhtaudu suojeasti. Turvapaikan hakemista kyseisillä syillä pidetäänkin usein perusteettomana ja jopa turvapaikkajärjestelmän suoranaishana väärinkäyttönä. Valtioilla on edelleen lähtökohtaisesti oikeus päättää maahanmuuttopolitiikastaan itsenäisesti, mutta pakolaisten osalta tätä valtioiden harkintavaltaa on kuitenkin rajoitettu, mikä sisältää mahdollisuuden myös väärinkäyttöksiin.⁶ Väärinkäyttöksiin on esitetty syyksi juuri valtioiden käytäntöä rajoittava maahanmuuttoa ja tapaa noudattaa kireää maahanmuuttopolitiikkaa.⁷

Turvapaikkamenettelyjen väärinkäyttämisen seurauksista kärsivät usein eniten juuri kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt. UNHCR on tähän viitaten vaatinut puuttumista pakolaisaseman väärinkäyttöksiin,⁸ mutta myös Euroopan unionin piirissä on korostettu laittoman maahanmuuton estämistä ja turvapaikkamenettelyn väärinkäytön ehkäisemistä.⁹ Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseksi unionin jäsenvaltiot ovat poistaneet rajatarkastuksia ja valvontaa unionin sisärajoilta, mutta samalla jäsenvaltiot ovat lisänneet rajavalvontaa unionin ulkorajoilla estääkseen muun muassa laitonta maahanmuuttoa. Schengen – sopimuksesta alkanut yhteistyö ja kiristyneet maahanpääsyä koskevat säännökset, kuten viisumisäännökset ja liikenteenharjoittajan vastuuta koskevat säännökset sekä eräiden valtioiden tapa estää tosiasiallisin toimenpitein turvapaikanhakijoiden päästy kokonaan valtion alueelle, toteuttavat osaltaan yleismaailmallisesti tunnettua laittoman maahanmuuton estämiseksi toteutettavaa non-entry – politiikkaa, joka tosiasiallisesti vaikeuttaa myös

⁶ Ks. Nathwani 2000 s. 355.

⁷ Kuvaannollisesti esitettynä maahan pyrkivät henkilöt yrittävät siis päästä haluamaansa maahan ahtaasta ”turvapaikkaikkunasta”, koska ”maahanmuutto-ovi” on heiltä suljettu (Ks. Druke, L., Complementary Forms and Accelerated Procedures to Deal with Certain Refugee Situations).

⁸ UNHCR EXCOM Conclusions No. 30: ”Noted that applications for refugee status by persons who clearly have no valid claim to be considered as refugees under the relevant criteria constitute a serious problem in number of States parties to the 1951 Convention and the 1967 Protocol. Such applications are burdensome to the affected countries and detrimental to the interests of those applicants who have good grounds for requesting recognition as refugees”. Ks. myös Grahl-Madsen 2001 s. 408

⁹ Ks. esim. Resolution on Manifestly Unfounded Applications for Asylum (London, 30 November and 1 December 1992), jossa todetaan seuraavasti: ”AWARE that a rising number of applicants for asylum in the Member States are not in genuine need for protection within the Member States within the terms of Geneva Convention, and concerned that such manifestly unfounded applications overloas asylum determination procedures, delay the recognition of refugees in genuine need of protection and Jeopardize the integrity of the institution of asylum”.

turvapaikanhakijoiden pääsyä unionin alueelle.¹⁰ Huomionarvoista on myös se, että turvallisuustekijät vaikuttavat suuresti viranomaisten harkintaan ulkomaalaisten maahan pääsyä koskevissa asioissa. Erityisesti varautuminen terrorismiin maahan tulevien ulkomaalaisten taholta ja siitä johdettavat kiristyneet maahan pääsyä koskevat määräykset vaikuttavat samalla myös turvapaikanhakijoiden asemaan ja kohteluun.¹¹

Pakolaisaseman väärinkäyttämisen ehkäisemiseksi monet valtiot ovat ottaneet käyttöön menettelyjä, joissa voidaan helpotetusti todeta turvapaikanhakijan suojelutarve ja päättää hänen käännättämisestään, mikäli suojelun tarvetta ei ole ilmennyt. Tällaisissa nopeutetuissa turvapaikkamenettelyissä (*accelerated procedure tai fast procedure*) voidaan käsitellä ilmeisen perusteettomiksi katsottavat turvapaikkahakemukset eli sellaiset turvapaikkahakemukset, joissa ei ole esitetty perusteita kansainväliselle suojelulle. Myös turvalliseksi alkuperämaaksi katsottavasta valtiosta saapuneen turvapaikanhakijan hakemus käsitellään usein nopeutetussa menettelyssä.

Nopeutettuihin menettelyihin kuuluu normaalisti ensinnäkin turvapaikkahakemuksen tutkiminen nopeutetusti. Tyypillistä menettelylle on myös maasta poistamista koskevan päätöksen nopea täytäntöönpano joko täysin ilman muutoksenhakumahdollisuutta tai käännetyispäätöksen täytäntöönpano muutoksenhaun sitä estämättä. Nopeutetuilla menettelyillä on pyritty estämään pakolaisaseman väärinkäyttöä. Tavoitteena on, että ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset eivät liiaksi kuormittaisi turvapaikkapäätöksiä tekeviä viranomaisia. Myös Suomessa nämä näkökohdat on esitetty nopeutetun menettelyn käyttöönoton perusteiksi.

Nopeutetussa menettelyssä käsitellään tavallisesti myös sellaiset hakemukset, joiden tutkimisesta jokin toinen valtio on vastuussa. Vallitsevan käsityksen mukaan on tarkoituksenmukaista, että vain yksi valtio tutkii turvapaikkahakemuksen ja päättää suojelun antamisesta. Oletetaan, että turvapaikanhakija olisi voinut kääntyä jonkin toisen valtion puoleen suojelun saamiseksi. Usein hakemusta ei siis käsitellä lainkaan aineellisesti, vaan vasta yhteisesti sovittujen sääntöjen mukaisesti käsittelystä vastuussa oleva valtio tutkii hakemuksen ja arvioi suojelun tarpeen. Tältäkin osin Euroopan unioni on ollut suunnannäyttäjän asemassa, sillä jäsenvaltioiden yhteistyö on tuottanut kaksi asiaa koskevaa kansainvälistä sopimusta (Schengen ja Dublin), joiden määräykset on nyt saatettu osaksi yhteisölaainsäädäntöä. Järjestelmää pidetään tehokkaana mutta myös

¹⁰ Ks. Sevillan Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät. Myös Nathwani 2000 s. 355–356.

¹¹ Turk – Nicholson 2003 s. 4-5.

turvapaikanhakijalle edullisena, koska järjestelmä turvaa pääsääntöisesti turvapaikkahakemuksen käsittelyn ainakin jossakin jäsenvaltiossa, mikä osaltaan vähentää turvapaikanhakijoiden kiertolaisuutta (nk. *refugees in orbit*). Järjestelmän mahdollisia ongelmakohtia ei sen sijaan ole erityisesti korostettu, vaikka niistä onkin havaittavissa merkkejä.

Vastuuvaltion määrittämistä koskevan neuvoston asetuksen ((EY) N:o 343/2003, jäljempänä vastuunmäärittämisasetus) mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuu on lähinnä sillä jäsenvaltiolla, joka on eniten vaikuttanut turvapaikanhakijan unionin alueelle tuloon. Asetuksen lisäksi jäsenvaltiot soveltavat erityistä turvallisen turvapaikkamaan käsitettä. Turvallisella turvapaikkamaalla tarkoitetaan jotakin kolmatta maata, jota pidetään turvapaikanhakijalle turvallisenä ja josta hän olisi voinut hakea turvapaikkaa. Yleensä valtio voidaan katsoa turvapaikanhakijalle turvalliseksi, mikäli se on liittynyt ainakin Geneven pakolaisyleissopimukseen sekä New Yorkin pöytäkirjaan. Pelkkä liittyminen näihin sopimukseen ei kuitenkaan ole tarpeeksi, sillä sopimusvaltion tulee myös noudattaa sopimusvelvoitteitaan tehokkaasti.¹² Turvapaikanhakija voidaan käännättää tällaiseen valtioon, mikäli hänellä on siteitä kyseiseen maahan. Vahva merkki tällaisista siteistä valtioon on se, että henkilö on oleskellut kyseisessä valtiossa ja olisi oleskelunsa aikana voinut hakea turvapaikkaa siellä.¹³

Nopeutetut turvapaikkamenettelyt ovat saaneet kansainvälisesti erittäin laajaa huomiota erityisesti turvapaikanhakijoiden oikeusturvan näkökulmasta. Useat tahot ovat kyseenalaistaneet nopeutettujen menettelyjen oikeudenmukaisuuden ja kiinnittäneet erityistä huomiota nopeutettuun menettelyyn liittyviin oikeusturvariskeihin, jotka usein ovat seurausta juuri tehokkuuden tavoittelusta. Nopeutettuihin turvapaikkamenettelyihin liittyvä haasteellinen kysymys koskeekin juuri riittävän oikeudenmukaisuuden varmistamista tehokkuusvaatimusten kyllästävässä menettelyssä.¹⁴

UNHCR on moneen otteeseen korostanut turvallisen maan käsitteen ongelmallisuutta ainakin yhdenvertaisuuden ja turvapaikkamenettelyyn pääsemisen kannalta sekä Geneven pakolaisyleissopimuksessa vahvistetun

¹² Euroopan yhteisön osalta ks. Resolution on a Harmonized Approach to Questions Concerning Host Third Countries (London, 30 November and 1 December 1992).

Suomen ulkomaalaislaissa turvallisesti turvapaikkamaaksi katsotaan valtio, joka ilman maantieteellistä varaumaa on liittynyt pakolaisen oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen ja noudattaa niitä (99 §).

¹³ Grahl-Madsen 2001 s. 412 ja Goodwin-Gill 1996 s. 333-335.

¹⁴ Ks. Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö, jossa asiaa on pohdittu sivulla 3.

palauttamiskiellon näkökulmasta. Turvallisen maan käsitteen soveltaminen saattaa vaarantaa hakemuksen yksilöllisen tutkinnan, jos turvallisesta maasta tulevan henkilön turvapaikkahakemuksen erityispiirteitä ei tutkita riittävästi. On esitetty myös, että turvallisen maan käsitteet saattavat tosiasiallisesti tarkoittaa maantieteellisen varauman tekemistä kansainvälisen oikeuden pakolaisten suojelua koskeviin määräyksiin. Myös ilmeisen perusteettoman hakemuksen määritelmää on pidetty ongelmallisena, mistä johtuen sitä pitäisikin tulkita supistavasti.¹⁵

Nopeutetussa menettelyssä turvapaikanhakijan oikeusturva saattaa vaarantua myös siten, ettei tehokkaaseen muutoksenhakuun ole varattu riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia. Ongelmallisiksi saattavat muodostua myös ne tilanteet, joissa turvapaikanhakijat joutuvat kiertämään valtiosta toiseen, koska heidän katsotaan tulleen joko turvallisesta turvapaikkamaasta tai koska heidän hakemuksensa tulee käsitellä jossakin kolmannessa valtiossa. Turvapaikanhakijoiden käännäminen yhä uudelleen maasta toiseen ”ensimmäisen” taikka ”oikean” turvapaikkamaan löytämiseksi saattaa aiheuttaa turvapaikanhakijoiden kiertolaisuutta, jos heitä ei hyväksytä turvapaikanhakijoiksi missään valtiossa.¹⁶ Tätä turvapaikanhakijan toiseen valtioon lähettämistä koskevana ongelmana voidaan pitää myös sitä, että tämä valtio ei välttämättä noudata palauttamiskieltoa, jolloin turvapaikanhakija tulee lopulta kuitenkin lähetetyksi maahan, jossa hän saattaa joutua vainotuksi.¹⁷

Edellä kuvattu kehitys nopeutettujen turvapaikkamenettelyjen osalta on aiheuttanut kansainvälisesti runsaasti huolta. Kuvaava on esimerkiksi Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen osoittama huoli turvapaikkamenettelyjen tilasta useissa valtioissa. Yleiskokous on useissa suosituksissaan ministerikomitealle todennut monen valtion kiristäneen turvapaikkasääntelyään, mikä on lisännyt niiden valtioiden rasitusta, jotka suhtautuvat suopeammin maahantulo-oikeuteen tai jotka sijaitsevat lähempänä alueita, joista turvapaikanhakijoita tulee runsaasti. Yleiskokous on vaatinut valtioilta yhteistyötä pakolaisongelmien ratkaisemiseksi, pyytänyt valtioita kiinnittämään huomiota ilmeisen perusteettomina pidettyjen hakemusten käsittelyyn sekä takaamaan pakolaisten suojelun palautta-

¹⁵ UNHCR News 1 October 2003, UNHCR: “Towards Common Standards on Asylum Procedures”: Reflections by UNHCR on some of the issues raised in the Working Document prepared by the European Commissions (Ceneva, 4 May 1999) s. 5-6. Ks. myös Goodwin-Gill 1996 s. 334 sekä ECRE Guidelines on fair and efficient procedures. Maantieteellisen varauman mahdollisuudesta myös PeVL 16/2000vp sekä Scheinin 2003 s.4.

¹⁶ Ks. Grahl-Madsen 2001 s. 412 sekä UNHCR EXCOM Conclusions No. 15 Refugees Without an Asylum Country, jossa selvitetään menettelysääntöjä palautettaessa turvapaikanhakija valtioon, jossa hänen turvapaikkahakemuksensa tulee käsitellä.

¹⁷ Ks. Hathaway 2005 s. 325.

miskieltoa noudattaen. Lisäksi se on vaatinut valtioita ottamaan käyttöön vähimmäisedellytykset täyttävän turvapaikkamenettelyn riittävän suojelun takaamiseksi.¹⁸

Turvapaikkamenettelyjen vähimmäisvaatimusten puolesta on esitetty useita kannanottoja ja suosituksia. Niin UNHCR, Euroopan neuvosto kuin Euroopan unionikin ovat antaneet valtioille turvapaikkamenettelyjä koskevia ohjeita ja menettelysääntöjä, joissa korostetaan Geneven pakolaisyleissopimuksen noudattamista riittävän suojelun takaamiseksi. Myös kansalaisjärjestöt ovat osaltaan pyrkineet ohjeistuksella parantamaan valtioiden turvapaikkamenettelyjen oikeusturvaa. Kansalaisjärjestöt ovatkin olleet erityisen huolestuneita juuri nopeutettuihin turvapaikkamenettelyihin liittyvistä oikeusturvaongelmista.¹⁹

2. NOPEUTETUSTA TURVAPAIKKAMENETTELYSTÄ SUOMEN OIKEUDESSA

2.1 Yleisiä lähtökohtia

Suomen ulkomaalaislainsäädäntöä on viime vuosina uudistettu tiheästi. Uudistusten taustalta voidaan löytää niin kansallisia kuin kansainvälisiäkin syitä. Vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus sekä vuonna 2000 voimaan tullut uusi perustuslaki ovat asettaneet uusia vaatimuksia ulkomaalaislainsäädännölle. Lakien perustuslainmukaisuutta ja oikeaa säätämistasoa ohjaavat perustuslain säännökset, erityisesti perusoikeudet, jotka asettavat ulkomaalaislainsäädännölle useita vaatimuksia: Ulkomaalaisesta oikeudesta tulla maahan ja pysyä maassa tulee säätää lailla. Ulkomaalaisista ei saa poistaa maasta, jos häntä sen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa alentava kohtalo. Samoin perustuslaki asettaa vaatimuksen turvapaikkamenettelyn oikeudenmukaisuudesta sekä perusteet turvapaikanhakijan oikeusturvalle. Asianmukaisen käsittelyn vaatimus, viranomaistoiminnan joutuisuus sekä muutoksenhakuoikeutta ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perusedellytykset koskevat myös kaikkia ulkomaalaisasioita. Samalla kansainvälisen oikeuden määräykset samoin kuin Euroopan yhteisön lainsäädäntö, jonka rooli turva-

¹⁸ Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1236 (1994) On the Right of Asylum.

¹⁹ Ks. ECRE Guidelines on Fair and Efficient Procedures for Determining Refugee Status, September 1999.

paikka-asioissa on jatkuvasti kasvanut, vaikuttavat vahvasti niin nykyisen ulkomaalaislainsäädännön sisältöön kuin myös yksittäisiin viranomaisten kansainvälistä suojelua koskeviin päätöksiin.

Viimeaikaisista ulkomaalaislainsäädännön uudistuksista keskeisin on ollut ulkomaalaislain kokonaisuudistus, joka päätti vuosia jatkuneen osittaisuudistusten sarjan (301/2004). Uudistuksen tavoitteena oli säätää selkeä, yksiselitteinen ja johdonmukainen ulkomaalaislaki, jonka tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa sekä antaa kansainvälistä suojelua perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.²⁰ Vaikka nämä lain tavoitteet ovatkin ilmeisen ensisijaisia, ei kuitenkaan voida osoittaa, ettei uusi ulkomaalaislaki erityisesti nopeutetun turvapaikkamenettelyn osalta toteuttaisi samalla hallinnon tehokkuuspyrkimyksiä, jotka nykyisessä hallintokulttuurissa ovat saaneet hyvin merkittävän aseman.

Sekä hallintovaliokunta että perustuslakivaliokunta olivat toivoneet viimeisten ulkomaalaislain osittaisuudistusten yhteydessä antamissaan kannanotoissa hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmistelemiseksi. Moneen kertaan muutettua vuoden 1991 ulkomaalaislakia (378/1991) pidettiin nimittäin vaikeaselkoisena, ja näin ollen oikeustilaan kaivattiin uudistusta.²¹ Uudistus oli siis odotettu ja se toivotettiin tervetulleeksi, vaikka arvostelua uudenkin ulkomaalaislain vaikeaselkoisuudesta esitettiin eduskuntakäsittelyn aikana.²²

Ulkomaisia esimerkkejä seuraten myös Suomen ulkomaalaislakiin sisältyvät erityiset menettelysäännökset koskien niitä turvapaikkahakemuksia, jotka eivät tosiasiaassa perustu suojelun tarpeeseen tai jotka tulee käsitellä aineellisesti jossakin toisessa valtiossa. Ulkomaalaislain mukaisesti tällaiset hakemukset ohjataan nopeutettuun turvapaikkamenettelyyn. Nopeutettu turvapaikkamenettely, sellaisena kuin se on nykyisessä ulkomaalaislaissa, otettiin käyttöön 10. päivänä heinäkuuta voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (648/2000). Menettelyn käyttönotolla pyrittiin nopeutamaan turvapaikkahakemusten käsittelyä, minkä lisäksi sen käyttönotolla haettiin kustannussäästöjä lyhentyneiden käsittelyaikojen seurauksena. Samalla uudistuksella pyrittiin vähentämään turvallisiksi katsottavista

²⁰ HE 28/2003 vp, s. 1/I ja Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö s. 2.

²¹ PeVL 23/1998 vp, s. 5/II sekä HaVM 29/1998 vp, s. 3/II. Jo aiemmin eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja oli esittänyt ulkomaalaislain säännösten muuttuneen ”harvojen salatieteeksi” (Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2002 s. 200). Martin Scheinin mukaan ulkomaalaislain muutoksille on ollut ominaista poukkoilu toisistaan poikkeaviin lähtökohtiin perustuvien muutospainojen välillä (Scheinin: asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 12.11.2003, s. 1).

²² Ks. esim. PeVL 4/2004 vp, s. 3/I.

maista tulleiden turvapaikanhakijoiden määrää, ohjaamaan turvallista alkuperämaista tulleiden hakemukset nopeutettuun menettelyyn sekä ehkäisemään turvapaikkamenettelyn ja sosiaalisten etuisuuksien väärinkäyttöä.²³ Aiempaa perusteettomien turvapaikkahakemusten käsittelyä alistusmenettelyssä ei katsottu toimivaksi, sillä hakemusten käsittelyajat olivat edelleen pysyneet pitkinä eikä asetettuja käsittelyaikatavoitteita ollut saavutettu. Vuonna 2000 turvapaikkamenettelyä uudistettiin ja uudistetut säännökset siirrettiin lähes sellaisinaan nykyiseen ulkomaalaislakiin. Ulkomaalaislakityöryhmän mukaan menettelyssä ei ollut havaittu oikeusturvaongelmia.²⁴

Nopeutettu turvapaikkamenettely on käytännössä erittäin merkittävä sääntelykokonaisuus. Erityisesti nopeutetusti käsiteltävien ilmeisen perusteettomien hakemusten osuus on huomattava. Turvallisen turvapaikkamaan tai turvallisen alkuperämaan perusteella ratkaistuja hakemuksia on selkeästi vähemmän. Vastuunmäärittämisasetuksen soveltamiseen perustuvat ja näin ollen tutkimatta jätettävät turvapaikkahakemukset eli niin sanotut Dublin-tapaukset, muodostavat yksinään suurimman osuuden kaikista kansainvälisen suojelun antamista koskevista Ulkomaalaisviraston tekemistä päätöksistä.²⁵

2.2 Kansainvälisen suojelun tarve ja turvapaikkamenettely

Kansainvälisen suojelun tarve todetaan turvapaikkamenettelyssä, johon sovelletaan lähtökohtaisesti ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyä koskevia säännöksiä. Lisäksi sovelletaan ulkomaalaislain yleisiä asian käsittelyä koskevia säännöksiä ja toissijaisesti hallintolakia. Poliisiin suorittamaan turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä ja poliisiin suorittamaan turvapaikkapuhutteluun puolestaan hallintolain säännöksiä (4.2 §).

²³ Ks. myös EV 297/1998 vp, jossa kiinnitetään tulevia lainmuutoksia enteillen erityistä huomiota turvapaikkamenettelyn väärinkäytösten estämiseen, tehokkaiisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin sekä menettelyn nopeuttamiseen.

²⁴ Ks. HE 15/2000 vp s. 1. Esityksen mukaan alistusmenettelyssä käsiteltävien perusteettomien hakemusten käsittelyaika oli noin 5-16 kuukautta. Ks. HaVM 13/2000 vp, s. 2/I, jossa pitkiin käsittelyaikoihin katsotaan syiksi viranomaismenettelyjen toimimattomuus, voimavarojen riittämättömyys sekä ulkomaalaislain menettelysäännöt.

²⁵ Ulkomaalaisviraston tilastojen mukaan syyskuun 2005 loppuun mennessä kielteisiä turvapaikkapäätöksiä oli yhteensä 1972, joista ilmeisen perusteettomia hakemuksia oli 533. Turvallisen turvapaikkamaan perusteella kielteiseksi päätöksiä oli 1 ja turvallisen alkuperämaan perusteella kielteisiä päätöksiä oli 64. Vastuunmäärittämisasetuksen perusteella tutkimatta oli jätetty 1047 hakemusta. Kaiken kaikkiaan turvapaikkapäätöksiä oli tehty 2697 (alustava tilasto 11.10.2005).

Ulkomaalaislakityöryhmän mukaan kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan nykyisessä kielenkäytössä lähinnä pakolaisille annettavaa suojelua sekä toissijaista suojelua.²⁶ Ulkomaalaislain 87 §:ssä määritellyt edellytykset vastaavat Geneven pakolaisyleissopimuksen pakolaisen määritelmää: maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkupeuran, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän on pelkonsa vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Lain 88 § puolestaan sisältää Suomen oikeuteen kuuluvat säännökset toissijaisen suojelun antamisesta. Ulkomaalaiselle myönnetään lainkohdan mukaan oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, jos edellytykset turvapaikan myöntämiselle eivät täyty, mutta häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi palata sinne.²⁷

Kansainvälisen suojelun tarve todetaan turvapaikkamenettelyssä, jonka osia ovat ulkomaalaislakityöryhmän mietinnön mukaan turvapaikkahakemuksen tekeminen sekä sen tutkiminen ja ratkaiseminen.²⁸ Turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai alueella viranomaiselle esitetyt hakemukset, joiden perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Samoin ihmisoikeuksien vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän nimenomaan muuta ilmoita. Turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esiin tulevilla perusteilla (94 §). Turvapaikkahakemus sisältää siis samalla myös oleskelulupahakemuksen.

Hakemus kansainvälisen suojelun saamiseksi on jätettävä poliisille tai rajatarkastusviranomaisille maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Hakemuksen tekeminen on mahdollista myöhemminkin, jos olosuhteet ulkomaalaisen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa ovat muuttuneet (nk. sur-place –tilanne) tai jos ulkomaalainen on vasta myöhemmin voinut esittää selvitystä hakemuksensa tueksi taikka siihen on muu perusteltu syy (95 §).

²⁶ Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö s. 161.

²⁷ Ks. myös HE 50/1998 vp.

²⁸ Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö s. 161. Ulkomaalaislain mukaan turvapaikka voidaan antaa kiintiöpakolaisille (90–92 §) tai valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä humanitaarisesta syystä suojelun tarpeen perusteella (93 §), mutta näihin ei sovelleta turvapaikkamenettelyä koskevia säännöksiä, vaan niitä varten säädettyjä omia menettelysäännöksiä.

Turvapaikkahakemuksen ratkaisemiseksi suoritetaan turvapaikkatutkinta, jossa aluksi selvitetään hakijan henkilöllisyys, matkareitti sekä maahantulo (97.1 §). Tutkinnasta näiltä osin vastaa poliisi tai rajavartiolaitosviranomainen.²⁹ Turvapaikkapuhuttelun puolestaan suorittaa pääsääntöisesti Ulkomaalaisvirasto hallintoasian käsittelyä koskevien säännösten mukaisesti. Poliisi voi poikkeuksellisesti suorittaa puhuttelun silloin, kun turvapaikanhakijoiden määrä on voimakkaasti lisääntynyt tai erityisestä syystä muulloinkin (97.2 §).

Päätöksen oleskeluluvasta kansainvälisen suojelun perusteella tekee Ulkomaalaisvirasto. Lain mukaisesti oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan jokaisen hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista. Epäselviä tilanteita ajatellen ulkomaalaislaissa säädetään hakemuksen ratkaisemisesta hakijan eduksi hänen kertomuksensa perusteella, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista myötävaikuttanut asian selvittämiseen ja jos viranomainen on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta kansainvälisen suojelun tarpeen osalta (nk. benefit of the doubt).

Hakemuksen hylkäämisen yhteydessä yleensä päätetään myös henkilön käännättämisestä, jollei ole erityisiä syitä jättää päätöstä käännättämisestä tekemättä. Käännätyspäätös tehdään kokonaisharkinnan perusteella (146 §). Lain 145 §:n mukaan ulkomaalaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi häntä koskevassa käännättämisestä koskevassa asiassa eikä häntä saa lain 147 §:n mukaisesti lähettää maahan, jossa hän voisi joutua kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi.

Ulkomaalaislain 98.1 §:n mukaisesti kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. Ne tilanteet, joissa nopeutettua turvapaikkamenettelyä voidaan nykyisin soveltaa, luetaan tyhjentävästi ulkomaalaislain 103 §:ssä. Muut ohjautuvat tavalliseen menettelyyn. Jos hakija on tullut turvallisesta turvapaikkamaasta tai jos hänen hakemuksensa kuuluu käsitellä jossakin toisessa valtiossa vastuuvaltion määrittämistä koskevan neuvoston asetuksen mukaisesti (ns. Dublin-tapaukset), hänen turvapaikkahakemuksensa jätetään tutkimatta. Turvallisesta alkuperämaasta tulleen henkilön turvapaikkahakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä samoin kuin ilmeisen perusteettomat

²⁹ Hallituksen esityksen mukaan ulkomaalaisen henkilöllisyyttä, matkareittiä ja maahantuloa koskevaan asiaan liittyy usein väärennysrikoksia ja siihen voi liittyä laittoman maahantulon järjestämistä. Poliisilla ja rajavartiolaitoksella on parhaat keinot ja kokemus näiden selvittämiseksi, mistä syystä kyseinen järjestelmä on perusteltu (HE 28/2003 vp. s. 182/II). Hallintovaliokunta on puolestaan pitänyt poliisin suorittamaa tutkintaa perusteltuna turvapaikkamenettelyn väärinkäyttämisen estämiseksi (HaVM 29/1998vp, s. 4/I).

hakemukset sekä uusintahakemukset, joissa ei ole esitetty uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Turvallisen turvapaikkatai alkuperämaan ollessa kyseessä laissa on erikseen säädetty hakemuksen ratkaisemisesta seitsemän päivän kuluessa siitä, kun puhuttelupöytäkirja on valmistunut ja tieto sen valmistumisesta on rekisteröity ulkomaalaisrekisteriin (104 §).

Kansainvälistä suojelua koskeva päätös annetaan tiedoksi haastetiedoksi-antona. Tiedoksi antamisen suorittaa ulkomaalaislain 205.3 §:n mukaisesti poliisi. Päätös tulee tulkita hakijalle hänen ymmärtämällään kielellä. Käännyttämispäätöksen täytäntöönpanosta vastaa poliisi.

2.3 Oikeusturvasta turvapaikkamenettelyssä

Ulkomaalaislain uudistuksessa on korostettu oikeusturvan merkitystä ulkomaalaisasioiden käsittelyssä. Lain esitöissä on runsaasti viittauksia niin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin kuin myös kansalliseen perusoikeusjärjestelmään. Myös turvapaikkamenettelyä koskien hakijan oikeusturvan parantamiseen on kiinnitetty huomiota. Nykyinen ulkomaalaislaki perustuu yleiselle valitusoikeudelle eikä valituskieltoja turvapaikkapäätösten osalta ole säädetty.

Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan myös nopeutetussa menettelyssä on kiinnitetty huomiota. Vuoden 2000 uudistuksessa perustuslakivaliokunta ei pitänyt hallituksen esitykseen sisältynyttä alustusmenettelyyn perustuvaa muutoksenhakuoikeutta perustuslaissa turvatu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten mukaisena, mistä johtuen hallituksen esitystä muutettiin eduskuntakäsittelyn aikana perustuslain edellyttävällä tavalla oikeusturvaa parantavaan suuntaan. Eduskuntakäsittelyssä tehdyt muutokset pohjautuivat perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa korostettiin erityisesti perustuslain 21 §:n turvapaikkamenettelylle asettamia vaatimuksia.³⁰

Turvapaikanhakijan oikeusturva on pyritty varmistamaan sekä itse turvapaikkamenettelyä että myös muutoksenhakua koskevilla säännöksillä. Oikeusturvan varmistamiseksi laissa on säädetty jokaisen turvapaikkahakemuksen yksilöllisestä käsittelystä, asian selvittämisestä ja hakijan kuulemisesta. Lisäksi laissa säädetään hakijalle annattavasta asianmukaisesta neuvonnasta menettelyn eri vaiheissa sekä mahdollisuudesta käyttää

³⁰ Ks. PeVL 16/2000 vp sekä HaVM 13/2000 vp.

avustajaa. Nämä perustuslakiin pohjautuvat hyvään hallinnon mukaiset oikeusturvatekijät koskevat sekä tavallista että nopeutettua menettelyä.

Tavallista ja nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskevat lähtökohtaisesti samat menettelysäännökset turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Lakiin kirjattu poikkeus tästä on turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta saapuneen henkilön turvapaikkahakemuksen käsittelystä asetettu seitsemän päivän määräaika (104 §). Tavallisen ja nopeutetun menettelyn erot ovatkin paremmin havaittavissa muutoksenhakua ja käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa koskevissa säännöksissä.

Ulkomaalaislain 201 §:ssä säädetään käännytyspäätöksen täytäntöönpanosta. Lainkohdan 1 momentin mukaisesti päätöstä käännyttämisestä, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Muutoksenhaulla kielteisestä turvapaikkapäätöksestä on siis pääsääntöisesti käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus.

Ulkomaalaislain 201 §:n 2 momentin mukaan tavallisesta menettelystä poiketen 103.1 §:n 2 kohdan (nk. Dublin-tapaukset) tai 103.2 §:n 3 kohdan (uusintahakemukset) nojalla tehty päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalla tiedoksi, ellei hallinto-oikeus toisin määrää. Vastaavasti lainkohdan 3 momentin mukaan päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikkamaasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla, turvallisesta alkuperämaasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla, 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. Ennen täytäntöönpanoa on vielä varmistuttava, että määräaikaan on sisällynyt vähintään viisi arkipäivää.

Muutoksenhaku ei siis nopeutetussa menettelyssä estä käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa. Nopeutettu menettely antaa näin ollen viranomaisille keinon panna käännytyspäätös täytäntöön ennen kuin hallinto-oikeus on ehtinyt ratkaista turvapaikkapäätöksestä tehdyn valituksen. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saajalla on joka tapauksessa mahdollisuus hakea hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaista täytäntöönpanon keskeyttämistä. Näin ollen päätöksen välitön täytäntöönpano (Dublin-tapaukset ja uusintahakemukset) tai täytäntöönpano aikaisintaan kahdeksantena päivänä (nopeutetussa menettelyssä käsiteltävät tapaukset) tosiasiallisesti aiheut-

taa sen, että turvapaikanhakija saattaa joutua hakemaan muutosta käännytyspäätöksen täytäntöönpanon jälkeen ulkomailta, ellei hallinto-oikeus ole kieltänyt käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa.

Nopeutettu menettely eroaa siis tavallisesta menettelystä lähinnä muutoksenhaun ja täytäntöönpanon osalta. Tavallisessa menettelyssä muutoksenhaku estää käännytyspäätöksen täytäntöönpanon 201.1 §:n mukaisesti. Sen sijaan 201 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti näin ei ole, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa koskevan kiellon hakeminen on ainoa laissa mainittu tapa saada tuomioistuimen kannanotto siihen, voiko nopeutetussa menettelyssä käsitelty turvapaikanhakija jäädä maahan muutoksenhaun käsittelyn ajaksi.

Nopeutetun menettelyn kokonaisuus on vaikeasti hahmotettavissa, sillä sitä koskevat säännökset ovat hajanaisia ja sijoitettuina lain tekstissä rakenteellisesti irti toisistaan. Nopeutettu menettely ei lain käsitteenä ole yhtenäinen, vaikka lain 103 § selkeästi muodostaakin perustan nopeutettu menettelyä koskeville lain säännöksille. Epäilemättä nopeutettuun menettelyyn myös kuuluu paitsi hakemusten tutkimatta jättäminen 103.1 §:n mukaisesti, myös käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa koskevat säännökset sekä turvapaikkahakemuksen ratkaisemiselle 104 §:ssä asetettu 7 päivän aikaraja. Oleellisin ja tärkein ero nopeutetun ja tavallisen menettelyn välillä koskee edellä esitetyllä tavalla käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa 201 §:n 2 ja 3 momenteissa esitetyllä tavalla. Nopeutetulle menettelylle ei olekaan haluttu antaa lain käsitteenä itsenäistä soveltamismerkitystä, koska sitä ei käytetä laissa sisällöltään kiinteänä. Myös sen poistamista tarpeettomana on ehdotettu.³¹

3. TUTKIMUKSEN AIHE JA TOTEUTTAMISTAPA

3.1 Tehtäväkuvaus ja tutkimuksen päämäärä

Valtioneuvosto on ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen yhteydessä antamassaan lausunnossa pyytänyt vähemmistövaltuutettua selvittämään nopeutetun turvapaikkamenettelyn käytännön soveltamista. Valtuutetun tehtäväksi on annettu laatia tutkimus, jossa selvitetään no-

³¹ PeVL 4/2004 vp, s. 5/II.

peutetun turvapaikkamenettelyn käytännön soveltamista erityisesti mahdollisia oikeusturvaongelmia silmällä pitäen.

Vähemmistövaltuutetun tehtäviin kuuluu edistää hyviä etnisiä suhteita yhteiskunnassa sekä seurata ja parantaa ulkomaalaisten ja etnisten vähemmistöjen asemaa ja oikeuksia. Lisäksi vähemmistövaltuutettu raportoi yhdenvertaisuuden toteutumisesta eri etnisten ryhmien osalta sekä eri etnisten ryhmien oloista ja asemasta yhteiskunnassa sekä tekee aloitteita havaitsemansa syrjinnän ja epäkohtien poistamiseksi. Samalla vähemmistövaltuutettu hoitaa sille ulkomaalaislaissa osoitetut tehtävät (laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 660/2001, 2.1 § kohdat 2-4 ja 6.)

Tutkimuksen aihe on vähemmistövaltuutetun toimialaan kuuluva asiakokonaisuus ja sellaisena jatkuvasti ajankohtainen. Huolimatta valtuutetun toimialan laajentumisesta ja profiloitumisesta yhä enemmän etnistä yhdenvertaisuutta koskeviin kysymyksiin edelleen noin kolmasosa vähemmistövaltuutetulle tehdyistä yhteydenotoista liittyy ulkomaalaislain soveltamiseen.³² Turvapaikka- ja maahanmuuttoasiat ovat jatkuvasti esille julkisessa keskustelussa, johon myös vähemmistövaltuutettu on asiantuntijaviranomaisena osallistunut moneen otteeseen toimivaltansa puitteissa.³³ Valtuutetulle tehtävistä päivittäisistä yhteydenotoista monet liittyvät juuri turvapaikkamenettelyyn. Usein valtuutetun tehtäväksi tulee näissä tapauksissa neuvoa kielteisen turvapaikkapäätöksen saanutta hakijaa muutoksenhaun tekemisessä sekä täytäntöönpanoa koskevissa kysymyksissä. Vähemmistövaltuutetun ulkomaalaisasioissa antama neuvonta on lähinnä tietojen antamista turvapaikkamenettelystä sekä opastamista oikeudellisen avun lähteille. Vähemmistövaltuutettu voi asiakasyhteydenoton perusteella selvittää yksittäistä turvapaikka-asiaa tarkemmin lähinnä silloin, kun se liittyy etnistä yhdenvertaisuutta koskeviin kysymyksiin.

Turvapaikanhakijoiden asemaa Suomessa koskevan viimeaikaisen keskustelun pääteemoiksi ovat nousseet turvapaikkamenettelyn tehokkuutta ja menettelyn mahdollista väärinkäyttöä koskevat kysymykset. Suomen turvapaikkapolitiikkaa on muun muassa väitetty liian liberaaliksi verrattuna muihin Euroopan maihin, mikä osaltaan houkuttelisi turvapaikanhakijoita Suomeen. Julkista keskustelua leimaava piirre on sen antama negatiivissävytteinen kuva turvapaikanhakijoista, jotka eivät ole todellisessa

³² Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2004 s. 6-7.

³³ Ks. esimerkiksi vähemmistövaltuutetun kannanotto turvapaikkatutkinnasta Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksella. Informatiivinen lyhennelmä tapauksesta on julkaistu teoksessa Rasismi ja etninen syrjintä Suomessa 2004, s. 119-120. Tapauksesta on kirjoitettu myös Human Rights in the OSCE Region: Europe, Central Asia and North America Report 2005 (Events of 2004) –julkaisussa, s. 164.

kansainvälisen suojelun tarpeessa, vaan pahimmillaan heidän ensisijaisena motiivinaan maahan tulolle on turvapaikkamenettelyn väärinkäyttäminen taloudellisten etujen saavuttamiseksi.³⁴ Myös terrorismiuhka ja sisäisen turvallisuuden vaarantuminen ovat olleet osa turvapaikanhakijoita koskevaa keskustelua. Osittain tätä keskustelua on pidetty turvapaikanhakijoita yleisesti leimaavana ja tosiasioihin perustumattomana.³⁵

Huomattavasti vähemmän on kiinnitetty huomiota turvapaikanhakijoiden oikeuksiin ja niiden tosiasialliseen toteutumiseen. Nykyisen ulkomaalaislain säätämisympäristössä turvapaikanhakijan oikeusturvasta käytiin laajaa keskustelua, jonka pääteemat ovat luettavissa esimerkiksi ulkomaalaislakia koskevista eduskunnan täysistuntokeskusteluista. Sittenkin turvapaikka-asioiden käsittely on siirtynyt lähinnä turvapaikkamenettelyn tehostamisesta ja väärinkäytösten estämistä koskeviin aiheisiin. Julkinen keskustelu on painottunut selkeästi käsittelemään ulkomaalaisten asemaa nimenomaan sisäasiain- ja ulkomaalaishallinnon tarpeiden ja näkemysten pohjalta. Ulkomaalaishallinnon tehostamispyrkimysten ollessa ensisijaisesti esillä itse hallinnon asiakkaiden näkökulma on jäänyt yleistysten varaan. Kuva turvapaikanhakijoista ja nykyisen turvapaikkapolitiikan suunnasta ja tavoitteista on näin ollen muodostunut melko yksipuoliseksi.

Tässä tutkimuksessa on vastattu valtioneuvoston pyyntöön selvittää nopeutetun menettelyn soveltamista. Samalla tutkimuksen tarkoituksena on toimia avauksena keskustelulle sekä viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelulle turvapaikanhakijoiden oikeuksista ja erityisesti turvapaikkamenettelyä koskevasta oikeusturvasta. Vaikka julkinen keskustelu ja ulkomaalaishallinnon uudistustarpeet ovatkin keskittyneet selkeästi turvapaikkamenettelyn tehostamiseen, turvapaikanhakijoiden oikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ei pidä ottaa itsestäänselvytenä. Tästä kertovat paitsi useat ylimpien laillisuusvalvojien ulkomaalaishallintoa ja turvapaikkamenettelyä koskevat huomautukset, myös kansainvälisellä tasolla turvapaikkamenettelyyn kohdistuneet epäilyt erityisesti nopeutetun turvapaikkamenettelyn oikeudenmukaisuudesta.³⁶ Vasta vähän aikaa voimassa olleen uuden ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyä koskevien lainkohtien tulkinta ja käytännön soveltaminen on vielä hakemassa muotojaan. Lain soveltamista ja mahdollisia uudistustarpeita harkittaessa ei tulisi kes-

34 Kuvaava on esimerkiksi Savon Sanomien 2. pääkirjoitus 10.11.2005, samaan tyyliin Ilkka 11.11.2005.

35 Ks. Pakolaisneuvonnan tiedote 23.8.2005.

36 Ks. YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea CERD/C/63/CO/5, 22.8.2003 kpl 15: komitea on ilmaissut huolensa ulkomaalaislakiin sisällytettävistä määräyksistä turvapaikkahakemusten nopeutetusta käsittelystä. Komitean mielestä lyhyet määräajat eivät mahdollista käytettävissä olevan valitusmenettelyn tehokasta käyttöä ja voisivat johtaa peruuttamattomaan tilanteeseen, vaikka hallintoviranomaisen päätös kumottaisiin valituksen seurauksena.

kittyä ainoastaan tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin, vaan myös turvapaikanhakijoiden oikeudet ja erityisesti hakijan oikeusturva turvapaikkamenettelyssä tulisi ottaa tässä kohdin huomioon tavalla, joka osaltaan palvelisi ulkomaalaislain pääasiallista tarkoitusta: hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumista ulkomaalaisasioissa. Keskustelussa olisi siis syytä erottaa toisistaan turvapaikanhakijan oikeudet ja oikeusturva järjestelmän toimivuuden arvioimisesta.

Kansainvälisen suojelun antamiseen perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen on viitattu myös hallituksen maahanmuuttopoliittista ohjelmaa valmistelleen työryhmän ehdotuksessa. Ehdotuksen mukaan maahanmuuttopoliitiikan arvoja ovat muun muassa oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisen edistäminen sekä hyvän hallinnon periaate ja muut hallinnon oikeusperiaatteet. Ehdotuksessa myös todetaan toimivan turvapaikkapolitiikan olevan keskeinen osa pakolaisten suojelua. Toimenpiteinä tämän politiikkalinjauksen edistämiseksi tulee työryhmän ehdotuksen mukaan säilyttää turvapaikkamenettelyssä riittävät oikeusturvan takeet ja turvapaikanhakijoille tulee turvata asiantunteva oikeusapu. Näiden maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa mainittujen arvojen ja turvapaikkapolitiikkaa koskevien politiikkalinjausten toteuttamiseksi myös nopeutetun turvapaikkamenettelyn osalta on vähemmistövaltuutetun mielestä arvioitava sen nykyistä tilaa ja oikeusturvaa juuri yksilölle kuulevien perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Yksilön oikeusturvan peruselementit ovat luettavissa perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Vaikka ulkomaalaisen oikeus tulla maahan ja oleskella maassa ei ole ehdoton, se ei kuitenkaan pääsääntöisesti poista ulkomaalaisen perus- ja ihmisoikeussuojaa muissa suhteissa. Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudeksi turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös käytännössä. Ulkomaalaislain valmistelutyössä pyrittiin epäilemättä saattamaan ulkomaalaislaki vastamaan perustuslain ja ihmisoikeuksien vaatimuksia. Perustuslain 22 §:n mukaisesti perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus ei kuitenkaan tyhjene pelkkään velvollisuuteen säätää oikeuksista laissa. Perusoikeuksien toteutumisesta tulee huolehtia myös käytännön tasolla. Lakien soveltamiskäytännöstä ei saa johtua mitään sellaista, mikä tosiasiallisesti estäisi perusoikeuksien toteutumisen.

Sama voidaan todeta myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden osalta. Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet vaativat toteuttamaan ihmisoikeudet myös käytännössä. Muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useissa ratkaisuisaan todennut, että ihmisoikeussopimuksessa turvatut oikeudet on tarkoitettu todellisiksi ja käytännössä yksilöille tur-

vatuiksi oikeuksiksi. Ihmisoikeussopimus edellyttää, että siinä turvatut oikeudet ovat tehokkaita ja että ne toteutuvat tosiasiallisesti.

Tässä tutkimuksessa selvitetään turvapaikanhakijan oikeusturvaa nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvatut ja myös turvapaikkamenettelyä koskevat oikeudet muodostavat tutkimuksen turvapaikkamenettelyn oikeusturvan perustan, jonka käytännön toteutumista tässä tutkimuksessa selvitetään. Koska tutkimuksen ydinkysymys koskee turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutumista käytännössä, tarkoittaa se siis perus- ja ihmisoikeuksina turvattujen ja oikeusturvaa koskevien oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen tutkimista. Tarkoituksena on tutkia Suomen voimassaolevan ulkomaalaislainsäädännön oikeusturvaelementtejä ja niiden tehokkuutta käytännössä.³⁷ Tähän liittyvä oleellinen kysymys on myös se, vastaako Suomen turvapaikkamenettelyn oikeusturvajärjestelmä perustuslaissa asetettuja vaatimuksia sekä kansainvälisiä sopimuksia ja määräyksiä turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeista. Vaikka nopeutettu turvapaikkamenettely sinänsä on ulkomaalaislaissa säädetty erillinen turvapaikkamenettely, siihen soveltuvat monet samalla myös tavallista menettelyä koskevat säännökset. Kuitenkin eräiden säännösten kohdalla niiden soveltamisesta aiheutuva oikeusturvariski koskee lähinnä tai ainoastaan nopeutettua turvapaikkamenettelyä.

Vähemmistövaltuutettu on aikaisemmin ottanut eräissä yhteyksissä kantaa nopeutetun menettelyn ongelmakohtiin. Lausunnossaan ulkomaalaislakityöryhmän mietinnöstä valtuutettu kiinnitti huomiota siihen, että nopeutetun menettelyn toimivuutta ei ollut vielä todettu käytännössä. Mietinnön lakoninen maininta siitä, ettei oikeusturvaongelmia ollut esiintynyt, vaikutti tuolloin ennenaikaiselta. Samoin valtuutettu on ulkomaalaislakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle todennut, että nopeutettua turvapaikkamenettelyä tulisi vielä arvioida oikeusturvan näkökulmasta: Ovatko hallinto-oikeudelle määritellyt määräajat täytäntöönpanon keskeyttämispäätöksille olleet oikeat ja riittävät? Onko määräaika riittänyt asiantuntevan oikeudellisen avun saamiseksi? Onko määräajassa ollut mahdollisuus arvioida palauttamisolosuhteiden asianmukaisuus ja pystytty varmistumaan esimerkiksi alaikäisten aseman erityisvaatimuksista?³⁸

³⁷ Jyräki (2003 s. 497) kirjoittaa perusoikeuksien toteutumisesta seuraavasti: ”Vasta kun tunnemme perusoikeuksia konkreetisoivan lainsäädännön, tätä lainsäädäntöä ehkä täsmentävät hallinnolliset yleismääräykset ja kaikkien näiden alemmanasteisten säännöksiin puitteissa tapahtuvan viranomaistoiminnan ja sen yhteiskuntatodellisuuden, missä ihmiset elävät, voimme nähdä, kuinka perusoikeudet käytännössä toimivat”.

³⁸ Ks. Vähemmistövaltuutetun lausunnot ulkomaalaislakityöryhmän mietinnöstä sekä valtuutetun lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Valtuutettu ei suinkaan ole ainoa taho, joka on nostanut esille oikeusturvan toteutumisen nopeutetussa menettelyssä. Nopeutettua menettelyä kohtaan esitetyn kritiikin sekä valtuutetulle esitettyjen asiakasyhteydenottojen vuoksi vähemmistövaltuutettu pitää tärkeänä, että nopeutetun turvapaikkamenettelyn käytännön soveltamista selvitetään ja siinä läpikäydään menettelyyn liittyviä mahdollisia oikeusturvaongelmia. Turvapaikkamenettelyn tulee olla oikeudenmukainen ja tarjota riittävät oikeusturvatakeet, sillä kansainvälisen suojelun epäamisellä sen tarpeessa olevalta henkilöltä saattaa olla erittäin vakavat seuraukset. Menettelyn hyväksyttävyyttä vaatii sen jatkuvaa seuranta ja uudelleenarviointia. Nopeutettua menettelyä tulisi siis arvioida tehokkuusnäkökohtien lisäksi myös yksilön oikeusturvasta käsin.

On selvää, että nopeutetun turvapaikkamenettelyn tavoitteena olleet menettelyn nopeus ja halpuus ovat ulkomaalaishallinnon resurssien oikean kohdistamisen kannalta tärkeitä seikkoja. Kansainvälistä suojelua aidosti tarvitsevien henkilöiden hakemusten käsittelemiselle vapautuu kallisarvoista aikaa, jos turvapaikkajärjestelmää hyväksikäyttävien henkilöiden hakemukset saadaan helposti karsittua pois. Nopeutetun menettelyn päämäärät sinänsä on hyväksytty myös kansainvälisellä tasolla. Myös UNHCR on painottanut turvapaikkamenettelyn väärinkäytösten ehkäisemistä, mihin juuri nopeutettujen menettelyjen käyttöönnotolla on tähdätty.

Erityistä huomiota on kuitenkin kiinnitettävä oikeusturvan toteutumiseen. Oikeusturvan eri elementit tulee ottaa huomioon hakemusta ensimmäisen kerran käsiteltäessä: hakemus tulee käsitellä menettelyllisten oikeusnormien mukaisesti, ja menettelynormien tulisi olla sellaisia, että ne takaavat aineellisesti oikean ratkaisun. Menettelyn tehokkuuden näkökulmasta tarpeellisten määräaikojen tulisi olla sellaisia, että tehostamistarkoituksensa ohella ne takaavat myös ratkaisun oikeellisuuden perustuen riittäviin selvityksiin ja hakijan oikeaoppiseen kuulemiseen. Asianmukaisen menettelyn osatekijöiden lisäksi on painotettava myös muutoksenhaun ja käännättämispäätöksen täytäntöönpanosta säätämistä hakijan oikeusturvaa vaarantamatta. Hakijalla tulee olla oikeus aidosti ja tehokkaasti saada kansainvälistä suojelua ja käännättämistä koskeva päätös tuomioistuimen harkittavaksi ja turvautua kaikkiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämiin keinoihin. Päätöksen täytäntöönpano ei saisi olla esteenä oikeudelle hakea tehokkaasti muutosta.

Ulkomaalaislainsäädännön uudistaminen ei viimeisestä uudistuksesta huolimatta ole tullut päätökseensä, sillä esityksiä ulkomaalaislain muuttamiseksi on jo vireillä. Hyväksyessään uuden ulkomaalaislain eduskunta sisällytti vastaukseensa kaksi lausumaa, joissa kehoitetaan hallitusta aktiiv-

visesti seuraamaan ulkomaalaislain soveltamista muun muassa ulkomaalaisasioiden käsittelyaikojen osalta ja esittämään eduskunnalle tarvittavia lainsäädäntömuutoksia. Lisäksi eduskunta kehotti hallitusta kiireellisesti valmistelemaan muun ohella henkilöiden maasta poistamisen täytäntöönpanoon liittyvät menettelytapasäännökset mukaan lukien säännökset pakko- ja voimakeinojen käyttämisestä.³⁹ Myös nopeutetun menettelyn uudelleen arvioinnin mahdollisuudesta on esitetty viitteitä. Osaltaan tästä uudelleen arvioinnin mahdollisuudesta kertoo valtioneuvoston valtuutetulle esittämä pyyntö selvittää nopeutetun menettelyn käytännön soveltamista. Nopeutetun menettelyn kannalta merkittävä on myös Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa koskevaan valtioneuvoston selontekoon sisältyvä maininta turvapaikkamenettelyn kehittämisestä siten, että se olisi mahdollisimman tehokas ja oikeudenmukainen ja että ihmisoikeuksien kannalta haasteellisia alueita, kuten nopeutettu turvapaikkamenettely, tullaan erityisesti seuraamaan.⁴⁰

Koska tarve ulkomaalaislainsäädännön edelleen kehittämiseksi on olemassa, tulisi tässä yhteydessä entistä enemmän kiinnittää huomiota perusoikeuksien ja oikeusturvatekijöiden toteutumiseen myös jatkossa. Erityisesti tämä koskee nopeutetun turvapaikkamenettelyn mahdollisia uudistamistarpeita myöhemmin muun muassa unionin turvapaikkapolitiikkaa koskevan lainsäädännön kehittyessä.

3.2 Eräitä rajauksia ja tutkimuksen rakennetta koskevia seikkoja

Tutkimuksessa keskitytään selvittämään nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskevia mahdollisia ongelmia käytännön tasolla. Lähinnä kysymys on sellaisista ongelmista, jotka – syystä tai toisesta – saattavat vaikuttaa epäedullisella tavalla turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutumiseen. Tarkoituksena on myös arvioida nopeutettua menettelyä nimenomaan yksilön oikeusturvan toteutumisesta käsin, mistä johtuen perus- ja ihmisoikeuksien selvittämiselle on annettu melko suuri rooli. Koska nopeutettuun menettelyyn ohjautuminen tosiasiaassa tarkoittaa hakijan jo saaneen kielteisen turvapaikkapäätöksen ja käännytyspäätöksen, on turvapaikkamenettelyä arvioitava kokonaisuutena siitä käsin, onko menettelyssä tullut luotettavasti selvitettyä, ettei henkilö ole kansainvälisen suojelun tarpeessa tai että asian kuuluu jollekin toiselle valtiolle. Samoin on selvitettävä, onko menettely sellainen, että se turvaa palauttamiskiellon noudattamisen siten,

³⁹ EV 37/2004.

⁴⁰ Ks. VNS 2/2004.

että käännytyspäätöksen saanut hakija voidaan käännyttää turvallisesti toiseen valtioon ilman, että hänen oikeusturvansa tästä vaarantuisi.

Tutkimuksessa käsitellään nopeutetun turvapaikkamenettelyn oikeusturvatekijöitä alkaen turvapaikkahakemuksen tekemisestä. Tutkimus käsittää hakemuksen käsittelyn eri vaiheet päättyen käännytyspäätöksen täytäntöönpanovaiheeseen. Tutkimuksessa ei kuitenkaan käsitellä kokonaisvaltaisesti käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa koskevia kysymyksiä, koska niiden osalta on jo ryhdytty toimenpiteisiin täytäntöönpanoa koskevien menettelysääntöjen säätämiseksi.⁴¹ Käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa on tässä käsitelty vain siltä osin kuin sillä on vaikutusta hakijan turvapaikkamenettelyä ja erityisesti muutoksenhakua koskevaan oikeusturvaan.

Myöskään alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskevia erityiskysymyksiä ei ole sisällytetty tähän tutkimukseen. Alaikäisiin turvapaikanhakijoihin liittyy monia erityisongelmia eikä niiden käsittely kokonaisvaltaisesti nopeutettua turvapaikkamenettelyä yleisesti koskevassa tutkimuksessa ole ollut mahdollista. Alaikäisten asemaan on viime aikoina kiinnitetty runsaasti huomiota ja heidän tarpeitaan ja asemaa turvapaikanhakijoiden erityisryhmänä selvitetään toisaalla.

Tutkimuksessa tehdyt havainnot perustuvat pitkälti vähemmistövaltuutetulle tehtyihin yhteydenottoihin, ylimpien laillisuusvalvojien turvapaikkamenettelyä koskeviin kannanottoihin, hallintotuomioistuimien oikeuskäytäntöön sekä vähemmistövaltuutetun havaintoihin nopeutettua menettelyä koskevien säännösten tulkintakäytännöstä ja viranomaistoinnista. Tausta- ja lisätietojen saamiseksi tutkimusta varten on haastateltu keskeisimpien viranomaistahojen edustajia sekä turvapaikanhakijoiden avustajia. Aineiston pohjalta on pyritty käsittelemään nopeutettua menettelyä kokonaisvaltaisesti muutoksenhakuvaiheeseen ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpanovaiheeseen saakka.

⁴¹ Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaistu ukrainalaisen perheen käännyttämisestä sekä sisäasiainministeriön menettelysääntöjen valmistelua koskeva tiedote <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFBBD?Openview> (luettu 16.11.2005).

II SUOMEA SITOVISTA OIKEUS- TURVAA TURVAPAikka- MENETTELYSSÄ KOSKEVISTA MÄÄRÄYKSISTÄ

1. KANSAINVÄLINEN OIKEUS

Kansainvälisessä oikeudessa säädetään pakolaisen ja turvapaikanhakijan oikeusaseman tärkeimmistä kulmakivistä. Suomessa kansainvälisillä velvoitteilla on erityisen suuri painoarvo lakeja säädettäessä, mutta myös viranomaiset ja tuomioistuimet viittaavat toistuvasti ratkaisuisaan Suomea velvoittaviin kansainvälisen oikeuden määräyksiin.⁴² Pakolaisia koskeva kansainvälinen sääntely sekä ihmisoikeussopimusten⁴³ määräykset yhdessä muodostavat pohjan turvapaikanhakijan oikeudellisen aseman määrittelylle. Niiden sääntely on osittain päällekkäistä, mutta ne myös täydentävät ja tarkentavat toisiaan. Geneven yleissopimuksen ohella ihmisoikeussopimukset tarjoavat turvapaikanhakijoille sellaista suojelua, joka useissa kohdin menee yli sen, mitä pakolaisyleissopimus heille takaa. Toisaalta pakolaisyleissopimus antaa pakolaisille sellaisia erityisiä oikeuksia, joita ei nimenomaisesti ole vahvistettu ihmisoikeussopimuksissa.⁴⁴

⁴² Ks. UaVM 30/1990 vp, jossa painotetaan ulkomaalaislain nojalla tehtävien päätösten sopimusvelvoitusten mukaisuutta (s. 2). Viittauksista kansainväliseen oikeuteen ulkomaalaisasioissa ks. korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä esim. KHO 1997:96 (jossa viitattu Lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen SopS 59-60/1991). Ks. myös Kuosma 2002 s. 414–429. Kansainvälisen oikeuden päällehteiksi luetaan kansainväliset sopimukset ja tapaoikeus (Hakapää 1995 s. 18). Näissä normilähteissä on nykyisin tunnustettu eräiden yksilöille kuuluvien oikeuksien olemassaolo maahan pääsyä koskevassa asiassa, vaikka lähtökohtaisesti valtiolla on edelleen täysivaltaisuuteen perustuva oikeus päättää ulkomaalaisen maahantulo-oikeudesta

⁴³ Ihmisoikeudet puolestaan määritellään kansainvälisellä tasolla yksilölle turvatuiksi ja tärkeydeltään perustavanlaatuisiksi oikeuksiksi (Nieminen 1987 s. 11). Ihmisoikeussopimukseen liittynyt valtio on velvollinen turvaamaan sopimuksessa määritellyt oikeudet jokaiselle lainkäyttöpiirissään olevalle yksilölle. Tämä lähtökohta on kirjoitettu esiin muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklaan, jonka mukaan sopimusosapuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla sopimuksessa määritellyt oikeudet ja vapaudet. Useisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvä yhdenvertaisuusmääräys vielä vahvistaa samat oikeudet jokaiselle kansalaisuudesta tai alkuperästä riippumatta.

⁴⁴ Hathaway 2005 s. 154–156.

1.1 Pakolaisasema ja palautuskielto

Turvapaikanhakijoita koskeva perussäännös on kirjattu YK:n vuoden 1948 yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen 14 artiklaan, jonka mukaan jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa toisessa valtiossa. Säännös ei kuitenkaan suoranaisesti sisällä yksilön subjektiivista oikeutta saada turvapaikka eikä sitä ole vahvistettu myöhemmin yhdessäkään kansainvälisessä sopimuksessa.

Geneven pakolaisyleissopimus sekä New Yorkin pöytäkirja sisältävät määräyksiä siitä, ketkä henkilöt voidaan katsoa pakolaisiksi. Näiden kansainvälisten sopimusten mukaisesti pakolaiseksi katsotaan henkilö, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja hän oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä on mainittujen seikkojen tähden kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne. Kaikkien näiden ehtojen tulee täytyä yhtäaikaisesti, jotta turvapaikanhakija voisi saada pakolaisaseman. Kansainvälisen suojelun antaminen toimii siis eräänlaisena varajärjestelmänä niille, joita heidän oma valtionsa ei pysty tai halua suojella.⁴⁵

Turvapaikan myöntämiseen velvoittavan määräyksen edelleen puuttuessa kansainvälisen oikeuden keskeisenä määräyksenä pidetään non-refoulement – periaatetta, josta säädetään Geneven sopimuksen 33 artiklassa: ”Sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden tai tiettyyn ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi”. Vaikka valtio ei siis lähtökohtaisesti olisi velvollinen antamaan turvapaikanhakijalle kansainvälistä suojelua, valtiolla on joka tapauksessa velvollisuus olla palauttamatta häntä maahan, jossa hänen henkensä tai vapautensa joutuisi edellä mainituilla perusteilla uhatuksi.

45 Tosiasiassa UNHCR sekä useat valtiot antavat nykyisin kansainvälistä suojelua paljon laajemmalle joukolle turvapaikanhakijoita kuin mitä pakolaisen määritelmä edellyttäisi. Tästäkään huolimatta kansainvälisessä oikeudessa ei ole muodostunut laajempaa kansainväliseen tapaan perustuvaa pakolaisen määritelmää kuin mitä Geneven pakolaisyleissopimus ja New Yorkin pöytäkirja määrittelevät. Näiltä osin. ks. Goodwin-Gill 1996 s. 234.

Palautuskielto on nykyisin yleisesti valtioiden hyväksymä periaate ja sen voidaan katsoa tulleen tavanomaisoikeudellisesti velvoittavaksi.⁴⁶ Pakolaisyleissopimuksen määräys palautuskiellosta on saanut erittäin vahvan aseman pakolaisia koskevan oikeuden lähtökohtana, mutta myös monet ihmisoikeussopimukset sisältävät määräyksiä palautuskiellosta. YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen 3 artiklassa se turvataan yksiselitteisesti: mikään sopimusvaltio ei saa karkottaa, palauttaa tai luovuttaa ketään toiseen valtioon, jos on perusteltu syy uskoa, että hän olisi siellä vaarassa joutua kidutetuksi.⁴⁷

Eräiden ihmisoikeussopimusten kohdalla palautuskielto on puolestaan vahvistettu tulkinnalla. YK:n kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (KP-sopimus) 7 artiklan kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kiellon on tulkittu sisältävän palautusta koskevan säännön, vaikkei sitä suoranaisesti mainitakaan.⁴⁸ Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kidutuksen ja muun epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kielto sisältää myös palautuskiellon.⁴⁹

Euroopan ihmisoikeussopimusta tulkitseva Euroopan ihmisoikeustuomioistuin – evolutiivisen tulkintaoppinsa mukaisesti - on useissa ratkaisuissaan todennut, että 3 artiklassa määritelty kidutuksen kielto sisältää myös velvollisuuden olla karkottamatta tai palauttamatta henkilöä maahan, jossa häntä uhkasi kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu. Näiltä osin merkittävä on *Soering v. Iso-Britannia*, jossa tuomioistuin arvioi rikoksentehtäjän luovuttamisen suhdetta 3 artiklan kidutuksen kielloon. Tuomioistuimen muotoileman periaatteen mukaisesti henkilöä ei saa luovuttaa, jos on olemassa vahvoja perusteita (substantial grounds) sen puolesta, että kysymyksessä olevalla henkilöllä, mikäli hänet luovutetaan, on todellinen riski joutua kidutuksen tai muun epäinhimillisen taikka hal-

⁴⁶ Hakapää 1995 s. 164. Ks. myös UNHCR Declaration reaffirming principles of 1951 Refugee Convention, jossa todetaan selkeästi palauttamiskiellon olevan osa kansainvälistä tapaoikeutta (Customary international law). Ks. myös UNHCR EXCOM Conclusions No. 15: ”(b) Action whereby a refugee is obligated to return or sent to a country where he has reason to fear persecution constitutes a grave violation of the recognized principle of *non-refoulement*.”

⁴⁷ YK:n kidutuksen vastaista sopimusta valvova kidutuksen vastainen komitea on käsitellyt palauttamiskielloa muutamien yksilövalitusten ratkaisemisen yhteydessä. Tapauksessa *Khan v. Kanada* komitea katsoi, että oli olemassa vakavia syitä uskoa kantajan olevan vaarassa joutua kidutetuksi ja että kantajan palauttaminen hänen kotimaahansa olisi 3 artiklan palauttamiskiellon vastaista. Myös *Kisoki v. Ruotsi* – tapauksessa kantelijan esittämä näyttö hänen kotimaansa yleisesti huonosta ihmisoikeustilanteesta ja kidutustapauksista sekä hänen omakohtaisista vakavista kidutuskokemuksista osoittivat, että oli olemassa syitä uskoa kantelijan olevan vaarassa tulla kidutetuksi, mikäli hänet palautettaisiin kotimaahansa (Ks. tarkemmin Pirjola LM 5/2002 s. 741–756).

⁴⁸ UN Human Rights Committee, General Comment No. 31: The nature of the general legal obligation imposed on states parties to the Covenant (2004), kohta 12.

⁴⁹ Muita kansainvälisen oikeuden lähteitä palauttamiskiellosta ks. Lauterpacht – Bethlehem 2003 s. 90–92.

ventavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi luovuttamista pyytävässä valtiossa.⁵⁰

Myöhemmin ratkaisussa *Cruz Varas v. Ruotsi* tuomioistuimien vahvisti Soering – ratkaisussa muotoillun periaatteen koskevan luovuttamisen lisäksi myös turvapaikanhakijan maasta poistamista.⁵¹ Palauttamiskielto on sittemmin vahvistettu useissa tuomioistuimien ratkaisuissa ja se on muodostunut osaksi 3 artiklan turvapaikanhakijoita koskevaa vakiintunutta oikeuskäytäntöä.⁵²

Geneven pakolaisyleissopimuksen palautuskielto ei koske ainoastaan niitä, joille on jo myönnetty pakolaisasema. Sopimuksen lähtökohtana on, että palauttamiskielto suojaa myös niitä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä, joiden pakolaisasemaa ei ole tunnustettu. Palauttamiskiellon soveltuvuuteen ei nimittäin vaadita, että henkilölle olisi jo tullut myöntää pakolaisasema tai turvapaikka kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Henkilö, joka täyttää pakolaisen määritelmän kriteerit, saa suojaa palauttamista vastaa ilman, että hänen asemansa pakolaisena olisi esimerkiksi jotakin kansallista menettelyä noudattaen tunnustettu.⁵³ Myös UNHCR:n käsikirjassa todetaan näiltä osin, että pakolaisopimuksen lähtökohtana on, että pakolaisen määritelmän täyttävä henkilö on pakolainen ilman että se olisi todettava erillisessä menettelyssä. Pakolaisaseman muodollinen tunnustaminen ei siis ole määräävä kriteeri palautuskiellon soveltuvuutta harkittaessa.⁵⁴

50 Soerring, tuomion kohta 91: ”In sum, the decision by a Contracting State to extradite a fugitive may give rise to an issue under article 3 (art 3), and hence engage the responsibility of that State under the Convention, where substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if extradited, faces a real risk of being subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment in the requesting country. The establishment of such responsibility inevitably involves an assessment of conditions in the requesting country against the standards of Article 3 of the Convention...”. Ks. myös Pellonpää 2000 s. 223.

51 Cruz Varas, tuomion kohdat 69–70.

52 Esim. Vilvarajah, N v. Finland, Jabari v. Turkey.

53 Ks. UNHCR EXCOM Conclusions No. 6: ”(c) Reaffirms the fundamental importance of the observance of the principle of *non-refoulement* – both at the border and within the territory of a State – of persons who may be subjected to persecution if returned to their country of origin irrespective of whether or not they have been formally recognized as refugees. Ks. myös Lauterpacht – Bethlehem 2003 s. 116:”91. Any other approach would significantly undermine the effectiveness and utility of the protective arrangements of the Convention as it would open the door for States to defeat the operation of the Convention simply by refusing to extend to persons meeting the criteria of Article 1A(2) the formal status of refugees.

54 UNHCR käsikirja s. 13, Hathaway puolestaan on todennut, että palauttamiskielto koskee turvapaikanhakijaa heti hänen saavuttuaan valtion lainkäyttövallan alaisuuteen, mikä yleensä tarkoittaa sitä hetkeä, kun turvapaikanhakija saapuu maahan. Ks. Hathaway 2005 s. 278–279. Ks. myös UNHCR Submission to the European Court of Human Rights, jossa todetaan, että pakolaisaseman tunnustaminen on luonteeltaan vain julistuksenomainen (declaratory in nature) ja että palauttamiskielto soveltuu pakolaisen määritelmän täyttävään henkilöön, vaikkei hänen pakolaisasemaansa olisikaan vielä tunnustettu.

Pakolaisyleissopimukseen sisältyy kuitenkin poikkeus palautuskiellon soveltuvuuteen. Palautuskieltoon ei nimittäin voi vedota pakolainen, johon nähden on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle, tai joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa (33.2 artikla). Tällainen henkilö ei voi vedota pakolaisyleissopimuksen tarjoamaan suojaan palauttamista vastaan.

Ihmisoikeussopimuksissa määritelty palautuskielto puolestaan koskee kaikkia sellaisia luovutuksia, joiden vuoksi luovutettava henkilö voi joutua kulloisessakin sopimuksessa määritellyn kielletyn kohtelun kohteeksi. Geneven pakolaisyleissopimukseen verrattuna ihmisoikeussopimukseen sisältyvä palauttamiskiello on laajempi ja ehdottomampi. Tämä seikka on tullut esille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä.

Chahal – tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin arvioi Geneven yleissopimuksen palauttamiskiellon sekä ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan suhdetta. Kantaja oli vedonnut tuomioistuimeen, koska uskoi joutuvansa kidutetuksi maassa, johon hänet oli määrätty palautettavaksi. Vastajavaltio oli vedonnut siihen, että kantajan karkottaminen oli oikeutettua Geneven pakolaisyleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan perusteella, koska kantaja oli rikoksenteijä ja näin vaarallinen yhteiskuntajärjestykselle. Tuomioistuin ei hyväksynyt perustelua. Sen sijaan tuomioistuin vahvisti ihmisoikeussopimuksen kidutuksen kiellon ehdottomuuden todeten, että ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan suoja palauttamista ja karkottamista vastaan on laajempi kuin pakolaisyleissopimuksen palauttamiskiello, jonka rajoituksista säädetään 33 artiklan 2 kohdassa. Ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kielto sen sijaan on valtioita sitova perustavanlaatuisen periaate ja siten ehdoton, ettei siitä voi ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaisesti poiketa missään olosuhteissa. Näin ollen tuomioistuin totesi, että ihmisoikeussopimukseen sisältyvä palauttamiskiello on pakolaisyleissopimuksen 33 artiklan palauttamiskielloa laajempi.⁵⁵

Pakolaisyleissopimuksen palauttamiskiello antaa suoja henkeä ja vaputta uhkaavaa vainoa vastaan. Vaikka vainolla ei ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää, sellaiseksi voidaan UNHCR:n käsikirjan mukaisesti katsoa ainakin hengenvaara tai uhka, joka kohdistuu vapauteen, rotuun, uskontoon, kansallisuuteen tai poliittiseen mielipiteeseen tai tiettyyn ryhmään kuulumiseen. Myös yksittäiset toimet, jotka uhkaavat henkilön henkeä ja

⁵⁵ Chahal, tuomion kohdat 79–81. Ks. UNHCR Submission to the European Court of Human Rights, jossa todetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asettavan valtioille ehdottoman velvollisuuden (absolute requirement) suojella lainkäyttöpiiriinsä kuuluvia henkilöitä palauttamiselta maihin, joissa heillä olisi vakava vaara joutua kidutetuksi tai kohdelluksi epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

vapautta, voivat yhdessä muodostua vainoksi, vaikka ne eivät yksittäistapauksina sitä olisi. Myös henkilön syrjintää voidaan pitää vainona, mutta vain silloin, kun syrjintätoimet, kuten koulutusmahdollisuuksien tai sosiaaliturvan epääminen, johtavat henkilön kannalta selvästi epäedullisiin seurauksiin.⁵⁶ Useat tutkijat katsovat nykyisin edellä esitettyyn perustuen, että palauttaminen selvästi väkivaltaisiin olosuhteisiin tai valtioon, joka räikeästi rikkoo ihmisoikeusvelvoitteitaan, voidaan katsoa palauttamiskiellon vastaiseksi.⁵⁷

Ihmisoikeussopimukset puolestaan suojaavat palauttamiselta, mikäli palautettava henkilö saattaa joutua kidutetuksi tai muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi. Kidutuksen kiellolla on vankka asema kansainvälisessä oikeudessa. Se luetaan osaksi kansainvälisen oikeuden ehdottomia normeja (jus cogens), joista voi poiketa ainoastaan toisella vastaavantasoisella normilla. Eurooppalainen kidutuksen vastainen sopimus sisältää määräyksiä kidutuksen kiellosta sekä valtioiden raportointivelvollisuuksista kidutuksen ehkäisemiseksi.⁵⁸ Erityisen merkittävä on kuitenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, johon sisältyy useita kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun määrittelyä koskevia ratkaisuja.⁵⁹ Kidutuksen vastainen sopimus puolestaan sisältää nimenomaisen kidutuksen määritelmän.⁶⁰

Kielletyn kohtelun arvioinnin kannalta huomion arvoinen on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen *D v. Iso-Britannia*-ratkaisu, jossa oli kyse ulkomaalaisen karkottamisesta. Tapauksessa kantaja sairasti hi-virusta ja hänen sairautensa oli erittäin kriittisessä vaiheessa. Kantaja vastusti kar-

⁵⁶ UNHCR:n käsikirja s. 19.

⁵⁷ Ks. Lauterpacht – Bethlehem 2001 s. 124–125.

⁵⁸ Ks. myös OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on the Prevention of Torture Final Report, Vienna 6-7 November, 2003, jossa kehoitetaan valtioita toimenpiteisiin kidutuksen vastustamiseksi. Eräänä kidutuksen vastaisena toimenpiteenä nimetään valtioiden pidättäytyminen palauttamisesta sellaisiin maihin, joissa kidutus on vakava (endemic) ongelma (s. 4).

⁵⁹ Ks. esim. *Aksoy v. Turkki*, *Aydin v. Turkki*, *Irlanti v. Iso-Britannia* sekä *Tanko v. Suomi*. Kidutuksen kiellon ehdottomuuden osalta ks. edellä myös *Chahal* – tapaus. Ihmisoikeustuomioistuin on näissä ratkaisuisa todennut sopimuksen 3 artiklan edustavan demokraattisen yhteiskunnan perusarvoja. Kidutuksen kieltä on ehdoton eikä siihen voi tehdä poikkeuksia. Kidutuksella tarkoitetaan tahallista epäinhimillistä kohtelua, joka aiheuttaa erittäin vakavaa ja julmaa kärsimystä (Ks. esim. *Aydin*, tuomion kohdat 81–82).

⁶⁰ Yleissopimuksessa ”kidutuksella” tarkoitetaan kaikkia tekoja, joilla aiheutetaan jollekulle tahallisesti kovaa kipua tai kovaa henkistä tai ruumiillista kärsimystä tietojen tai tunnustuksen saamiseksi häneltä tai kolmannelta henkilöltä, hänen rankaisemisekseen teosta, jonka hän tai kolmas henkilö on tehnyt tai epäillään tehneen, hänen tai kolmannen henkilön pelottelemiseksi tai pakottamiseksi taikka minkälaiseen tahansa syrjintään perustuvasta syystä, kun virkamies tai muu virallisessa asemassa toimiva henkilö aiheuttaa sellaista kipua tai kärsimystä, yllyttää tai suostuu niiden aiheuttamiseen tai hyväksyy sen hiljaisesti. Kidutusta ei ole sellainen kärsimys, joka saa alkunsa pelkästään laillisista seuraamuksista, joko niihin kuuluvana tai niihin liittyvänä” (1. art. 1. kohta)

kotusta, koska hän katsoi tulevansa kohdelluksi ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa kielletyllä tavalla, sillä maassa, johon häntä oltiin karkottamassa, ei ollut hänen sairautensa hoitamiseen tarvittavia edellytyksiä. Tuomioistuimien katsoi, että kantajan luovuttaminen maahan, jossa hän ei voisi saada tarvittavaa erikoishoitoa vakavaan sairauteensa, olisi ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa loukkaava toimenpide. Tuomioistuin kiinnitti erityistä huomiota kantajan sairauden kriittiseen vaiheeseen sekä hänen terveydelliseen tilaansa yleensä.⁶¹

Palautuskielto suojaa palauttamiselta sellaiseen maahan, jossa palautettava voisi joutua vainon, kidutuksen tai epäinhimillisen kohtelun kohteeksi. Palautuskielto suojaa myös edelleen palauttamiselta (ketjupalautukselta), millä tarkoitetaan sitä, että palautettava henkilö siirretään edelleen johonkin kolmanteen maahan, jossa hän voisi joutua kielletyn kohtelun uhriksi. Pakolaisyleissopimus sekä ihmisoikeussopimukset ovat tältä osin tulkinntaan yhteneviä. Valtion tulee palauttaessaan huolehtia siitä, että myös se valtio, johon henkilö palautetaan, noudattaa palauttamiskieltoa.⁶² Kyseinen periaate on hyväksytty muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *T.I. v. Iso Britannia* – päätöksessä, jossa tuomioistuin totesi, etteivät Euroopan unionin jäsenmaiden solmiman Dublinin yleissopimuksen määräykset menneet palauttamiskieltoa koskevien ihmisoikeusmääräysten edelle, vaan jäsenvaltioiden tuli myös Dublinin yleissopimusta koskevin osin noudattaa ihmisoikeussopimusveloitteitaan ja näin noudattaa palauttamiskieltoa. Palauttamiskieltoon sisältyi tuomioistuimen mukaan myös se, ettei henkilöä saa edelleen luovuttaa sellaiseen maahan, jossa hän voisi joutua ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa kielletyn kohtelun uhriksi.⁶³

⁶¹ D, tuomion kohdat 40–44. Vrt. KHO 04.05.2000/825, jossa turvapaikanhakijan posttraumaattinen stressireaktio ja siitä johtunut terveydentilan heikentyminen rajoittivat hänen mahdollisuuksiaan palata kotimaahansa Sri Lankaan ja asettua elämään siellä. Kun otettiin ulkomaalaislain 38 §:n 1 momentin mukaisesti huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan, ulkomaalaista ei tullut käännättää kotimaahansa

⁶² Lauterpacht – Bethlehem 2003 s. 122-123.

⁶³ Ks. *T.I. v. Iso Britannia*: ”It is however well established in its case law that the fundamentally important prohibition against torture and inhuman and degrading treatment under Article 3, read in conjunction with Article 1 of the Convention (...) imposes an obligation on Contracting States not to expel a person to a country where substantial grounds have been shown for believing that he would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 (...) The Court finds that the indirect removal in this case to an intermediary country, which is also a Contracting State, does not affect the responsibility of the United Kingdom to ensure that the applicant is not, as a result of its decision to expel, exposed to treatment contrary to Article 3 of the Convention. Nor can the United Kingdom rely automatically in that context on arrangements made in the Dublin Convention concerning the attribution of responsibility between European countries for deciding asylum claims. Where States establish international organisations, or mutatis mutandis international agreements, to pursue co-operation in certain fields of activities, there may be implications for the protection of fundamental rights. It would be incompatible with the purpose and object of the Convention if Contracting States were thereby absolved from their responsibility under the Convention in relation to the field of activity covered by such attribution...” Ks. myös UNHCR Application No. 43844/98 – *T.I. v. United Kingdom* Submission (UNHCR Geneva 4 February 2000).

1.2 Turvapaikkamenettelyä koskevat kansainvälisen oikeuden normit

Palauttamiskielto ja kansainvälisen suojelun antaminen Geneven pakolaisyleissopimuksen mukaisesti ovat ylikansallisesta oikeudesta johtuva lähtökohta kansalliselle turvapaikkamenettelylle. Vaikka ylikansalliseen oikeuteen sisältyy määräyksiä myös turvapaikkamenettelystä, voidaan kuitenkin todeta, ettei turvapaikkamenettelystä ole säädetty kansainvälisessä oikeudessa tyhjentävästi oikeudellisesti velvoittavalla tavalla. Ihmisoikeussopimukset asettavat luonnollisesti valtioita oikeudellisesti sitovat lähtökohdat menettelylle, mutta huomionarvoista on myös se, että kuitenkin melkoinen osa turvapaikkamenettelyä koskevasta sääntelystä sisältyy pääsääntöisesti soft law:ksi luokiteltaviin, ei oikeudellisesti velvoittaviin oikeuslähteisiin.

Ihmisoikeussopimukset takaavat yksilön oikeusturvaa koskevia oikeuksia, jotka soveltuvat yhtä hyvin ulkomaalaisiin kuin valtioiden omiin kansalaisiin. Useimmiten ne koskevat muutoksenhakuoikeutta. Lähtökohdaksi voidaan ottaa yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen 10 artikla, jonka mukaan jokaisella on täysin tasa-arvoisesti oikeus siihen, että häntä oikeudenmukaisesti ja julkisesti kuullaan riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan määrättäessä. KP-sopimuksen 13 artiklassa puolestaan turvataan menettelyllisiä oikeuksia maasta karkotettavalle, jolla on artiklan mukaisesti oikeus esittää syitä maasta karkottamista vastaan ja saada asiansa uudelleen tutkittavaksi sekä olla tässä tarkoituksessa edustettuna asianomaisen viranomaisen edessä.⁶⁴ Euroopan ihmisoikeussopimus puolestaan turvaa oikeuden tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin (13 artikla) ja kieltää joukkokarkotukset (4. lisäpöytäkirjan 4. artikla). Nämä määräykset asettavat valtioille vaatimuksia turvapaikkamenettelyn vähimmäistakeista. Samoin yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnän kiellon vaatimukset ohjaavat turvapaikkamenettelyä. Ihmisoikeussopimuksilla sekä niiden valvontaelinten ratkaisuilla on siis suuri merkitys turvapaikkamenettelyjen ohjaamisessa.

Ihmisoikeussopimusmääräysten lisäksi kansainvälisten järjestöjen turvapaikkamenettelyä koskeville ohjeille voidaan antaa merkitystä turva-

⁶⁴ Artiklan sanamuodon mukaisesti sitä sovelletaan vain maassa laillisesti oleskeleviin ulkomaalaisiin. Kuitenkin YK:n ihmisoikeuskomitean yleisen kannanoton mukaan päätös ulkomaalaisen maassa oleskelun laillisuudesta on tehtävä 13 artiklan oikeussuojatakeita kunnioittaen. Ks. CCPR General Comment No. 15: The position of aliens under the Covenant 11/04/86 (Twenty-seventh session, 1986) sekä Pellonpää 1987 s. 154-156.

paikkamenettelyn toteuttamisessa. Nämä ohjeet ovat usein ihmisoikeusmääräyksiä yksityiskohtaisempia ja nimenomaan turvapaikkamenettelyä varten laadittuja toimintaohjeita, joilta kuitenkin puuttuu oikeudellinen sitovuus. UNHCR:n käsikirja pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä on näistä merkittävin, sillä se on saavuttanut valtioiden keskuudessa vakiintuneen aseman turvapaikkamenettelyä ohjaavana normikokoelmana.⁶⁵ Lisäksi UNHCR:n toimeenpanevan komitean (Executive Committee, jäljempänä EXCOM) kannanotoissa on muun ohella myös menettelyä koskevia suosituksia, joilla on pyritty parantamaan Geneven pakolaisyleissopimuksen määräysten sovellettavuutta. Myös Euroopan neuvosto on pyrkinyt suosituksin parantamaan ja harmonisoimaan jäsenvaltioidensa turvapaikkamenettelyjä. Molempien järjestöjen menettelyä koskevissa suosituksissa korostetaan sekä turvapaikkahakemuksen oikeudenmukaista käsittelyä viranomaisessa että muutoksenhakua turvapaikkapäätöksestä. Kansainvälisten järjestöjen laatimat ohjeet muodostavat yhdessä kansainvälisen ihmisoikeussäätelyn kanssa turvapaikkamenettelyä sääntelevän kokonaisuuden, jonka merkitys kansalliselle turvapaikkamenettelylle on ohittamaton.

1.2.1 Geneven pakolaisyleissopimus ja UNHCR:n suositukset

Geneven pakolaisyleissopimuksessa ei ole määräyksiä turvapaikkamenettelystä. UNHCR:n käsikirjan mukaan jokaisen sopimusvaltion tehtävänä on luoda sellaiset menettelyt, jotka harkitaan sopivimmiksi kunkin valtiotäätönsä ja hallinnollisen järjestelmän asettamat vaatimukset huomioiden ottaen. Menettelyn olemassaolo ei kuitenkaan ole pakolaisaseman saamisen kannalta ratkaisevaa, sillä käsikirjan mukaisesti pakolaisen määrittämisen täyttävää henkilöä pidetään pakolaisena ilman että hänen pakolaisasemansa olisi todettu erillisessä menettelyssä. Usein menettelyllisillä näkökohdilla on kuitenkin merkitystä, koska vasta pakolaisaseman toteaminen antaa pakolaiselle mahdollisuuden nauttia sopimuksessa vahvistetuista oikeuksista.⁶⁶ Pakolaisyleissopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi on kuitenkin oltava olemassa jonkinlainen menettely, jossa turvapaikanhakijan henkilöllisyys ja suojelun tarve voidaan selvittää. Menettelyn tulee turvata palauttamiskiellon noudattaminen ja sen on oltava valtiota velvoittavien ihmisoikeussopimusten mukainen.⁶⁷

⁶⁵ Käsikirja ei ole kansainvälinen sopimus, mutta se on silti saanut myös sitovaa merkitystä eräiden tuomioistuinten viitattua siihen päätöksissään. Suomessa Korkein hallinto-oikeus on viitannut siihen vakiintuneesti ratkaisukäytännössään, esim. KHO 29.02.2000/401.

⁶⁶ UNHCR käsikirja s. 49.

⁶⁷ Goodwin-Gill 1996 s. 324-325.

Pakolaisaseman myöntämisen yksi keskeinen peruste on perusteltu aihe pelätä henkilökohtaista vainoa. Geneven pakolaisyleissopimuksen mukainen pakolaisen määritelmä on näin ollen yksilökeskeinen. Tästä johdettuna turvapaikkamenettelyn lähtökohtana voidaan pitää jokaisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimista yksilöllisesti henkilökohtaisen vainon uhan toteamiseksi.⁶⁸

Menettelysääntöjen puuttumisen johdosta UNHCR:n toimeenpaneva komitea on suosittanut valtioita ottamaan käyttöön perusvaatimukset täyttävän menettelyn. Kyseiset ohjeet ovat vähimmäisvaatimuksia turvapaikkamenettelylle. Hakijan perusturvaan on katsottu kuuluvan ainakin seuraavat periaatteet:

- i) Asianomaisella viranomaisella (esim. maahanmuuttoviranomainen tai rajaa vartioiva poliisi), jonka puoleen hakija kääntyy rajalla tai kyseisen sopimusvaltion alueella, on oltava tarkat ohjeet siitä, miten toimia kun asia saattaa kuulua kv. asiakirjojen piiriin. Hänen on toimittava palauttamiskiellon periaatteen (non-refoulement) mukaisesti ja alistettava tällaiset tapaukset ylempien viranomaisten käsittelyyn.
- ii) Hakijalle on annettava tarvittava ohjaus hakemuksen käsittelemiseksi noudatettavasta menettelystä.
- iii) Selvästi tunnistettavan viranomaisen – mahdollisuuksien mukaan yhden keskusviranomaisen – tulisi olla vastuussa pakolaisasemaa koskevan pyynnön käsittelystä ja ensimmäisen asteen päätöksenteosta.
- iv) Hakijalle on tarjottava tarvittavat palvelut, kuten esimerkiksi pätevä tulkki palvelut, jotta hän pystyy esittämään asiansa asianomaiselle viranomaiselle. Hakijalla on myös oltava mahdollisuus ottaa yhteyttä UNHCR:n edustajaan ja tästä on asianmukaisesti hänelle tiedotettava.
- v) Jos hakijalle myönnetään pakolaisasema, on hänelle ilmoitettava asiasta ja annettava asiakirja, josta käy ilmi hänen pakolaisasemansa.
- vi) Jos hakijalle ei myönnetä pakolaisasemaa, hänelle on myönnettävä kohtuullinen aika valittaa päätöksestä joko päätöksen tehneelle tai muulle, kyseisen oikeusjärjestelmän mukaiselle hallinnolliselle tai oikeudelliselle viranomaiselle.

⁶⁸ Toisenlainen lähestymistapa on valittu mm. Afrikan pakolaisopimuksessa ja Cartagenan pöytäkirjassa. Aikaisemmin pakolaisongelmat ratkaistiin ad hoc – menettelyssä, jolloin tietty ryhmä julistettiin pakolaisiksi. Nykyinen individualistinen lähestymistapa on täysin päinvastainen. Ks. Lauterpacht – Bethlehem 2003 s. 118. Yksilöllistä käsittelyä ei kuitenkaan ole poikkeukseton. Näiltä osin ks. UNHCR EXCOM Conclusions No 22 Protection of Asylum seekers in Situations of Large-Scale Influx

- vii) Hakijan on saatava oleskella maassa siihen asti kunnes kohdassa iii) mainittu viranomais on tehnyt hänen alkuperäistä hakemustaan koskevan päätöksen, paitsi kyseisen viranomaisen todetessa, että hakemus on selvästi epäasiallinen. Hakijan on myös saatava oleskella maassa kunnes ylempi hallintoviranomais tai tuomioistuin on käsitellyt valituksen.⁶⁹

Luettelo menettelytakeista koskee turvapaikkamenettelyjä yleisesti. Kuitenkin myös UNHCR on tunnustanut nopeutettujen menettelyjen käytön tarpeellisuuden eräiltä osin, ja tästä johtuen UNHCR:n toimeenpaneva komitea on antanut valtioille ohjeita erityisesti näitä menettelyjä koskien. UNHCR:n toimeenpanevan komitean mukaan kansalliseen turvapaikkamenettelyyn voi kuulua myös nopeutettu menettely, mutta sen käyttö tulee rajoittaa vain selvästi perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin (*clearly abusive or fraudulent*) tai sellaisiin hakemuksiin, joiden perusteella turvapaikanhakijalla ei selvästikään ole suojelun tarvetta (*not related to the criteria for refugee status*). Komitea on huomauttanut, että väärän päätöksen seuraukset voivat olla hakijalle hyvin vakavia, joten myös nopeutetun menettelyn osalta tulisi turvapaikanhakijalle turvata menettelylliset vähimmäistakeet: Turvapaikanhakijaa tulee nopeutetussa menettelyssä kuulla henkilökohtaisesti, mistä huolehtii turvapaikkapäätöksen tekevä viranomais. Päätöksen hakemuksen perusteettomuudesta tekee turvapaikkapäätöksen normaalisti tekevä viranomais. Lisäksi kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle hakijalle tulee turvata oikeus muutoksenhakuun ennen valtion alueelta poistamista. Muutoksenhaku voi kuitenkin olla yksinkertaisempi kuin normaali muutoksenhakumenettely turvapaikka-asioissa.⁷⁰

UNHCR on myös muussa yhteydessä korostanut nopeutetun menettelyn soveltamisen rajoittamista. Nopeutettua menettelyä ei tulisi soveltaa silloin, kun turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen perustuu ainoastaan turvapaikanhakijan tai hänen esittämiensä todisteiden uskottavuuteen. Nämä tapaukset ovat niin monimutkaisia, että ne tulisi aina ratkaista tavallisessa menettelyssä. Lisäksi ne tapaukset, joissa turvapaikanhakijalla olisi saattanut olla mahdollisuus paeta vainoa kotimaansa sisällä, tulee käsitellä normaalimenettelyssä. Maan sisäisen paon mahdollisuus sisältää aina vaikeita kysymyksiä eikä kansainvälisesti vallitse yhtenäistä käsitystä sisäisen paon määritelmästä. UNHCR on muistuttanut turvapaikkahakemusten yksilöl-

⁶⁹ UNHCR EXCOM Conclusions No. 8 Determination of Refugee Status ja UNHCR:n käsikirja s. 50.

⁷⁰ UNHCR EXCOM Conclusions No. 30 The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum.

lisestä tutkinnasta myös nopeutetussa menettelyssä sekä perusteettoman turvapaikkahakemuksen käsitteen suppeasta tulkinnasta.⁷¹

Oikeusturvaa koskevien menettelysääntöjen lisäksi UNHCR on esittänyt eräitä suosituksia turvapaikkahakemuksen tueksi esitettävien tosiasioiden selvittämisestä sekä turvapaikkahakemuksen ratkaisemisesta. Suositukset on esitetty UNHCR:n käsikirjassa.

Turvapaikanhakijan tulee lähtökohtaisesti itse selvittää viranomaiselle hakemuksen perusteena olevat tosiasiat, joiden todenperäisyyden ja luotettavuuden arvioi henkilö, joka tekee turvapaikkapäätöksen. Vaikka todisteiden esittämisvelvollisuus on hakijalla, myös asiaa käsittelevä viranomaisomainen on vastuussa kaikkien olennaisten tosiseikkojen selvittämisestä, koska vainoa pakenevalla hakijalla ei usein ole hallussaan todisteeksi tarvittavia asiakirjoja ja muuta tarvittavaa selvitystä. Tästä syystä todisteiden esittämisvelvollisuus ei saa olla liian ankara. Toisaalta viranomaisen ei tarvitse katsoa kaikkia todisteettomia lausumia tosiksi, jos ne eivät ole yhdenmukaisia hakijan muun kertomuksen kanssa. Selvitystä hankittaessa on toisaalta otettava huomioon, että vainon kohteeksi joutunut hakija ei välttämättä luota viranomaisiin ja että hän saattaa pelätä puhua avoimesti ja antaa täydellistä selvitystä tilanteestaan. Vääristellyt lausunnot eivät sinänsä ole peruste pakolaisaseman epäämiselle ja asiaa käsittelevän viranomaisen tulee pyrkiä selvittämään epäjohdonmukaisuuksia ja ristiriitoja uusissa haastatteluissa sekä pyrkiä löytämään selitykset vääristellyille lausumille.⁷²

UNHCR:n käsikirjan mukaan epäselvissä tapauksissa asia tulee ratkaista hakijan eduksi, jos hänen kertomuksensa vaikuttaa uskottavalta eikä päinvastaiseen menettelyyn ole hyviä syitä (*benefit of the doubt*). Hakijan yritettyä todistaa kertomuksensa oikeaksi kaikkia hänen tapaukseensa liittyviä seikkoja on siltikin mahdotonta saada todistetuksi. Tästä johtuen epäselvissä tilanteissa asia ratkaistaan hakijan eduksi. Asia tulisi kuitenkin ratkaista hakijan eduksi vain silloin, kun kaikki saatavilla olevat tiedot on hankittu ja tarkastettu ja kun tapausta käsittelevä viranomaisomainen on vakuuttunut hakijan yleisestä uskottavuudesta. Hakijan lausuntojen on oltava johdonmukaisia ja luotettavia, eivätkä ne saa olla ristiriidassa yleisesti tunnettujen tosiasioiden kanssa.⁷³

⁷¹ UNHCR: Towards Common Standards on Asylum Procedures: Reflections by UNHCR on some of the issues raised in the Working Document prepared by the European Commission, Geneva 4 May 1999, s. 5-6.

⁷² UNHCR käsikirja s. 51.

⁷³ UNHCR käsikirja s. 51–52.

1.2.2 Euroopan ihmisoikeussopimus

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on turvattu turvapaikkamenettelyyn soveltuvia yksilön oikeuksia. Merkittävimmät turvapaikkamenettelyä koskevat määräykset ovat ihmisoikeussopimuksen 13 artikla, joka turvaa oikeuden tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin, sekä 4. lisäpöytäkirjan 4. artikla joukkokarkotuksen kiellosta, joka puolestaan asettaa vaatimuksia turvapaikkahakemuksen käsittelylle viranomaisessa. Kyseiset ihmisoikeusmääräykset ovat merkittäviä myös kansallisen turvapaikkamenettelyn oikeusturvalle. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt niihin runsaasti huomiota.⁷⁴

Ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirja 4. artiklassa kielletään ulkomaalaisten joukkokarkotus. Joukkokarkotuksen kiello soveltuu kaikkiin ulkomaalaisiin eikä se rajoitu ainoastaan karkottamista koskeviin toimenpiteisiin, vaan myös muut siihen rinnastettavat toimenpiteet kuuluvat joukkokarkotuksen kiellon soveltamisalaan.⁷⁵

Joukkokarkotuksella tarkoitetaan maasta poistamista, joka kohdistuu ryhmään ulkomaalaisia ilman, että kunkin tapauksen erityispiirteet tutkitaan erikseen. Ihmisoikeustoimikunnan *Becker v. Tanska* – ratkaisussa selvitetiin joukkokarkotuksen tarkoittavan mitä tahansa viranomaisten toimenpidettä poistaa joukko ulkomaalaisia maasta samanaikaisesti. Joukkokarkotuksesta ei kuitenkaan ole kyse, jos maasta poistaminen suoritetaan sen jälkeen, kun maasta poistamisesta on jokaisen ryhmään kuuluvan osalta suoritettu kunnollinen ja objektiivinen tutkinta.⁷⁶ Yhtäaikainen maasta poistaminen ei vielä loukkaa sopimusta, mutta jos joukko poistetaan maasta ilman, että jokaisen tapaus on yksilöllisesti tutkittu, voi kyseessä olla joukkokarkotuksen kiellon rikkominen.⁷⁷ Ihmisoikeustuomioistuin on vahvistanut kyseisen periaatteen myöhemmin *Andric* - ratkaisussaan.⁷⁸

Viimeisin merkittävä joukkokarkotuksen kielloa käsitellyt tapaus turvapaikanhakijan oikeuksien kannalta on ihmisoikeustuomioistuimen *Conka v. Belgia*. Kyseisessä tapauksessa Belgian viranomaiset olivat hylänneet kantajien turvapaikkahakemukset ja antaneet jokaiselle kantajalle sisällöl-

⁷⁴ PeVL 10/2002 vp, s. 2-3. Lisäksi erityistä merkitystä turvapaikka-asioissa on myös sopimuksen 8 artiklassa määritellyllä perhe-elämän suojalla.

⁷⁵ Pellonpää 2000 s. 508 ja 513.

⁷⁶ 'Any measure of the competent authorities compelling aliens as a group to leave the country, except where such a measure is taken after and on the basis of a reasonable and objective examination of the particular cases of each individual alien in the group'. *Becker v. Tanska*, Application 7011/75, Yearbook, 19 (1976), 416. Ks. Myös *Merrills - Robertson* 2000 s. 258.

⁷⁷ *Merrills - Robertson* 2001 s. 258.

⁷⁸ *Andric v. Ruotsi*.

tään samanlaisen käännättämistä koskevan päätöksen, jossa käännättämisen perusteeksi oli ilmoitettu ainoastaan maassa oleskeluoikeuden ylittyminen. Kantajat pitivät Belgian heihin kohdistamia käännättämistoimia joukkokarkotuksen kiellon vastaisina, koska viranomaiset olivat käännättäneet kantajat ja useita muita samaan ryhmään kuuluneita yhtäaikaisesti eikä heidän maasta poistamistaan ollut tutkittu jokaisen ryhmään kuuluvan osalta yksilöllisesti.

Tuomioistuin vahvisti kantajien näkemyksen ja katsoi, että joukkokarkotuksen kieltoa oli loukattu. Kantajille annetut käännättämispäätökset olivat kaikkien osalta samansisältöisiä eikä niissä ollut viittauksia yksilöllisiin maasta käännättämistä koskeviin syihin. Käännättämispäätöksen antamisen jälkeen missään menettelyn vaiheessa ei arvioitu jokaisen maasta poistamisen syitä yksilöllisesti. Näin ollen Belgia oli siis loukannut joukkokarkotuksen kieltoa.⁷⁹

Joukkokarkotuksen kiellon suojatessa turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelyn asianmukaisuutta, so. yksilöllistä tutkintaa, ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa puolestaan turvataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin: ”Jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytössään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt”. Tehokkaan oikeussuojakeinon olemassaolo jo kansallisella tasolla sopimuksella turvattujen oikeuksien suojaamiseksi on katsottu artiklan pääasialliseksi sääntelykohteeksi.⁸⁰ Sopimuksessa turvattujen vapauksien ja oikeuksien loukkauksen ei kuitenkaan tarvitse olla nimenomaisesti todettu, vaan kantajan perusteltavissa oleva väite vapauksien tai oikeuksien loukkaamisesta on riittävä.⁸¹

Valtioiden on turvattava 13 artiklan mukaisesti oikeussuojakeino ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumiseksi jo kansallisella tasolla. Vaikka 13 artikla salliikin valtioille harkintavaltaa järjestää artiklassa turvattu oikeussuojakeino haluamallaan tavalla, sen tulee kuitenkin olla tehokkaasti turvattu niin lainsäädännössä kuin myös tosiasiallisesti eikä sen käyttämistä saa vaikeuttaa viranomaisten toimien tai laiminlyöntien avustuksella.⁸²

⁷⁹ *Conka*, tuomion kohdat 60-63.

⁸⁰ Merrills – Robertson 2001 s. 194-197.

⁸¹ Esim. *Klass*, tuomion kohta 64 ja *Silver*, tuomion kohta 113.

⁸² *Aydın v. Turkki*, tuomion kohta 103. Tehokkuusvaatimusta on korostettu myös *Aksoy v. Turkki* –tuomiossa. Molemmissa oli kyse myös kidutuksen kiellon rikkomisesta. Ks. myös *Kaya v. Turkki*, jossa oikeussuojakeinon tehokkuutta on painotettu 2 artiklan loukkaamista koskevassa tapauksessa.

Ihmisoikeustuomioistuimien on arvioinut 13 artiklan soveltuvuutta myös turvapaikkahakemuksen käsittelyn näkökulmasta. *Jabari v. Turkki* – tapauksessa Turkin viranomaiset eivät käsitelleet kantajan turvapaikkahakemusta lainkaan aineellisesti, koska kantaja oli laiminlyönyt turvapaikkahakemuksen tekemiselle säädetyt määräajat. Näin ollen kantajan väite mahdollisuudesta joutua kidutetuksi ei tullut laisinkaan arvioitavaksi turvapaikkamenettelyn aikana. Kantaja väitti 13 artiklaan vedoten, ettei hänellä ollut käytössään tehokasta oikeussuojakeinoa maasta poistamista koskevaa päätöstä koskien, sillä muutoksenhaulla ei ollut täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta ja hän oli vaarassa joutua 3 artiklassa kielletyn kidutuksen kohteeksi, jos hänet käännytettäisiin. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan 13 artiklan mukaiseen tehokkaaseen oikeussuojakeinoon kuuluu kidutetuksi joutumisen uhkan tehokas ja itsenäinen arviointi. Lisäksi tuomioistuimella tulee olla mahdollisuus päättää täytäntöönpanon lykkäämisestä.⁸³

Oikeussuojan tehokkuutta maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon näkökulmasta on arvioitu myös edellä mainitussa *Conka v. Belgia* – tapauksessa, jossa tehokkaan oikeussuojakeinon ulottuvuuksia arvioitiin joukkokarkotuksen kiellon yhteydessä. Kantajat olivat hakeneet tuomioistuimelta käännytyspäätöksen lykkäämistä. Viranomainen oli antanut kantajille viisi päivää aikaa poistua Belgiasta eikä hakemuksen vireilläololla tuomioistuimessa ollut täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Viranomaisilla ei Belgian lain mukaan ollut velvollisuutta odottaa määräystä täytäntöönpanon lykkäämisestä. Tuomioistuimen tehtävänä oli varmistaa, milloin käännyttämisen oli määrä tapahtua, ja käsitellä asia sen mukaisesti. Velvollisuutta tähän ei kuitenkaan ollut säädetty. Tuomioistuimen tapa varmistaa täytäntöönpanon ajankohta perustui ainoastaan sisäisiin ohjesääntöihin ja asiasta päättävän tuomarin ohjeisiin.

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan käännytettävällä henkilöllä ei ollut takeita siitä, että täytäntöönpanoa käsittelevä tuomioistuin noudattaisi omaksuttua käytäntöä jokaisessa tapauksessa tai että viranomainen antaisi käännytettävälle mahdollisuuden saada hakemus täytäntöönpanon lykkäämisestä käsitellyksi ennen täytäntöönpanoa. Ihmisoikeustuomioistuin totesi näillä perusteilla, ettei kantajilla ollut Belgian lainsäädännössä käytävissään tehokasta oikeussuojakeinoa, joka olisi oikeusturvan kannalta riittävän varma. Tuomiossa korostettiin oikeusvaltioperiaatetta yhtenä

⁸³ *Jabari*, tuomion kohta 49: "...given the irreversible nature of the harm that might occur if the risk of torture or ill-treatment alleged materialised and the importance which it attaches to Article 3, the notion of an effective remedy under Article 13 requires independent and rigorous scrutiny of a claim that there exists substantial grounds for fearing a real risk of treatment contrary to Article 3 and the possibility of suspending the implementation of the measure impugned..." Ks. myös UNHCR Manual on Refugee Protection and the ECHR Part 2.4 (3.6).

demokraattisen yhteiskunnan perustavanlaatuisena periaatteena sekä sitä, että ihmisoikeuksia ei ole tarkoitettu vain aikomuksiksi tai käytännön järjestelyiksi, vaan yksilön oikeuksien takeiksi.⁸⁴

1.2.3 Euroopan neuvoston suositukset turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeista

Euroopan neuvosto on antanut useita julkilausumia, joilla on pyritty vahvistamaan turvapaikkamenettelyn oikeudenmukaisuutta ja parantamaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Vaikka nämä julkilausumat eivät ole saaneet osakseen erityistä huomiota, ne sisältävät kuitenkin useita sellaisia turvapaikkamenettelyä koskevia suosituksia, joiden pohjalta myös Suomen turvapaikkamenettelyä voidaan arvioida. näitä suosituksia voidaan pitää eräänlaisina hyvän turvapaikkamenettelyn peruskriteereinä.

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi vuonna 1981 turvapaikkamenettelyä koskevan suosituksen jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyjen harmonisoimiseksi.⁸⁵ Suosituksessa muistutetaan jäsenvaltioita palauttamiskiellon tärkeydestä sekä liberaalista ja humanista suhtautumisesta turvapaikanhakijoihin. Suosituksessa edellytetään muun muassa kaikkien turvapaikkahakemusten käsittelyä tarkoituksenmukaisesti ja puolueet-

⁸⁴ *Conka*, tuomion kohdat 64–85, erityisesti kohdat 82 ja 83: ”82. Firstly, it is not possible to exclude the risk that in a system where stays of execution must be applied for and are discretionary they may be refused wrongly, in particular if it was subsequently to transpire that the court ruling on the merits has nonetheless to quash a deportation order for the failure to comply with the Convention, for instance, if the applicant would be subjected to ill-treatment in the country of destination or be part of a collective expulsion. In such cases, the remedy exercised by the applicant would not be sufficiently effective for the purposes of Article 13.

83. Secondly, even if the risk of error is in practice negligible – a point which the Court is unable to verify, in the absence of any reliable evidence – it should be noted that the requirements of Article 13, and of the other provisions of the Convention, take the form of a guarantee and not of a mere statement of intent or a practical arrangement. That is one of the consequences of the rule of law, one of the fundamental principles of a democratic society, which is inherent in all the Articles of the Convention... However, it appears that the authorities are not required to defer execution of the deportation order while an application under the extremely urgent procedure is pending, not even for a minimum reasonable period to enable the Conseil d’Etat to decide the application. Furthermore, the onus is in practice on the Conseil d’Etat to ascertain the authorities’ intentions regarding the proposed expulsions and to act accordingly, but there does not appear to be any obligation on it to do so. Lastly, it is merely on the basis of internal directions that the registrar of the Conseil d’Etat, acting on the instructions of a judge, contacts the authorities for that purpose, and there is no indication of what the consequences might be should he omit to do so. Ultimately, the alien has no guarantee that the Conseil d’Etat and the authorities will comply in every case with that practice, that the Conseil d’Etat will deliver its decision, or even hear the case, before his expulsion, or that the authorities will allow a minimum reasonable period of grace. Each of those factors makes the implementation of the remedy too uncertain to enable the requirements of Article 13 to be satisfied”.

⁸⁵ Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (81) 16 of the Committee of Ministers to Member States on the Harmonisation of National Procedures Relating to Asylum (5 November 1981).

tomasti. Turvapaikanhakijalla tulee olla oikeus oleskella maassa kunnes hänen turvapaikkahakemuksensa on käsitelty, ellei hakemus ole täysin perusteeton. Turvapaikanhakijalla tulee olla muutoksenhakuoikeus turvapaikkaa koskevasta päätöksestä ja oikeus oleskella maassa muutoksenhaun aikana, ellei muutoksenhaun aikana tule ilmi seikkoja, joiden perusteella turvapaikkahakemus olisi voitu heti todeta täysin perusteettomaksi. Turvapaikanhakijan tulee myös saada tarvitsemaansa turvapaikkamenettelyä koskevaa ohjausta ja tietoja oikeuksistaan, hänellä tulee olla oikeus saada asiansa käsitellyksi, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada tulkkausapua ja oikeus käyttää avustajaa sekä oikeus ottaa yhteyttä UNHCR:n toimistoon ja olla yhteydessä pakolaisasioita käsitteleviin kansalaisjärjestöihin. Lisäksi turvapaikkapäätös tulee antaa hakijalle tiedoksi ja samalla hänellä on oikeus saada tietää kielteisen turvapaikkapäätöksen perusteet ja oikeus saada tieto muutoksenhakumahdollisuudesta.⁸⁶

Ministerineuvosto on antanut suosituksia myös yksittäisistä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä asiakokonaisuuksista. Niissä korostetaan turvapaikkahakemuksen tutkimista kansallisten ja kansainvälisten lakien mukaisesti oikeusvaltioperiaatetta kunnioittaen sekä palautuskiellon noudattamista palautettaessa turvapaikanhakijoita kolmansiin maihin. Turvapaikanhakijalle tulee muun muassa antaa tietoja turvapaikkamenettelystä ja sen kulusta sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sen aikana.⁸⁷ Ministerikomitea on antanut suosituksen myös viranomaisten koulutuksesta, jonka mukaan niille viranomaisille, jotka ensimmäisenä ovat tekemisissä turvapaikanhakijoiden kanssa, annetaan tarvittava koulutus ja perustiedot turvapaikanhakijoiden oikeudellisesta asemasta, kuten palauttamiskiellosta ja kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kiellosta.⁸⁸

Erityisesti muutoksenhakua silmällä pitäen ministerikomitea on antanut suosituksen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon maasta poistamista vastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan soveltamista kos-

⁸⁶ Ks. myös Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaarin suositus, jonka mukaan valtioiden tulisi turvata maahan saapumisen yhteydessä oikeus tulla kuulluksi – tarvittaessa tulkin avustuksella – turvapaikkahakemuksen vireille saamiseksi. Lisäksi hakijaa on neuvottava hänen ymmärtämällään kielellä. Turvapaikanhakijan liikkumisvapautta ei saa rajoittaa, ja säilöön ottaminen tulisi korvata muilla toimenpiteillä (Recommendation of the Commissioner for human rights Concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe member State and the enforcement of expulsion orders, Strasbourg, 19 September 2001).

⁸⁷ Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (94) 5 of the Committee of Ministers to Member States on Guidelines to Inspire Practices of the Member States of the Council of Europe concerning the Arrival of Asylum-Seekers at European Airports (21 June 1994).

⁸⁸ Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (98) 15 of the Committee of Ministers to Member States on the Training of Officials Who First Come into Contact with Asylum Seekers, in Particular at Border Points (15 December 1998).

kevissa tapauksissa.⁸⁹ Suosituksen mukaan valtioiden tulee turvata tehokas oikeussuojakeino kansallisella tasolla jokaiselle turvapaikanhakijalle, jonka turvapaikkahakemus on hylätty ja joka esittää perustellun väitteen siitä, että hänen maasta poistamisensa aiheuttaisi hänelle vaaran joutua kidutetuksi tai epäinhimillisesti taikka halventavasti kohdelluksi tai rangaistuksi. Oikeussuojakeinoa pidetään tehokkaana silloin, kun asiaa käsittelevä viranomainen on luonteeltaan oikeudellinen ja jäsenistönsä puolesta riippumaton elin, jolla on toimivalta todeta ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaisten olosuhteiden olemassaolo. Turvapaikanhakijalla on oltava oikeus saada asiansa siellä käsitellyksi ja oikeus saada maasta karkottamista koskevaa päätöstä lykättyksi, kunnes 3 artiklan mukaisten olosuhteiden olemassaolosta on päätetty.

Erityisesti nopeutettua menettelyä koskien ministerikomitea on vielä antanut suosituksen turvallisen maan käsitteen soveltamisesta.⁹⁰ Ministerikomitea pitää lähtökohtana sitä, että turvapaikanhakijan tulisi hakea turvapaikkaa ensimmäisessä valtiossa, jossa se on mahdollista. Jos turvapaikanhakija siirretään tai lähetetään siihen maahan, jossa hänen olisi tullut hakea turvapaikkaa, viranomaisilla on oltava ohjeet siitä, millä perusteilla valtio voidaan katsoa turvalliseksi. Suosituksen mukaan on arvioitava valtion ihmisoikeustilannetta erityisesti kidutuksen sekä epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kiellon osalta sekä arvioitava pakolaisten suojelun toteutumista Geneven sopimuksen ja erityisesti palauttamiskiellon osalta. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota turvapaikanhakijan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin hakea turvapaikkaa kyseisessä maassa sekä arvioitava vielä turvapaikanhakijan siteitä kyseiseen maahan.

⁸⁹ Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (98) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the Right of Rejected Asylum Seekers to an Effective Remedy against Decisions on Expulsion in the Context of Article 3 of the European Convention on Human Rights (18 September 1998).

⁹⁰ Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (97) 22 of the Committee of Ministers to Member States containing Guidelines to the Application of the Safe Third Country Concept (25 November 1997). Ks. myös Accelerated asylum procedures in Council of Europe Member States, Motion for a Recommendation, Doc. 9871, 10 July 2003, jossa pyydetään ministerikomiteaa antamaan suosituksia nopeutetun turvapaikkamenettelyn oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi. Aloitteessa ehdotetaan, että nopeutetut turvapaikkamenettelyä tulisi soveltaa vain silloin, kun turvapaikkahakemus on ilmeisen perusteeton (manifestly unfounded). Jokainen hakemus tulisi kuitenkin käsitellä materiaalisesti, ja jokaiselle hakijalle tulisi antaa tilaisuus selittää syyt turvapaikan hakemiselle sekä turvata mahdollisuus käyttää tulkkia ja oikeudellista avustajaa. Lisäksi aina tulisi olla mahdollisuus hakea muutosta kielteiseen turvapaikkapäätökseen ja muutoksenhaulla tulisi olla maasta poistamista lykkäävä vaikutus. Nopeutetussa menettelyssä ei koskaan saisi käsitellä hakemuksia, joissa hakija on yksin maahan saapunut alaikäinen, hakijalla saattaa olla trauma, hän on kidutuksen uhri tai hakemukseen sisältyy vaikeita oikeudellisia ongelmia.

2. EUROOPAN YHTEISÖN TURVAPAIKKAPOLITIIKKA

Euroopan unionin lainsäädäntötoimilla on suuri vaikutus jäsenvaltioiden turvapaikkapolitiikkaan ja ulkomaalaislainsäädäntöön. Turvapaikkapolitiikka kuuluu Euroopan yhteisön toimialaan, ja yhteisön asettama lainsäädäntö seuraa pitkälti kansainvälisessä oikeudessa ja erityisesti Geneven pakolaisyleissopimuksessa hyväksytyjä periaatteita. Geneven pakolaisyleissopimuksen määräyksiä korostetaan jatkuvasti yhteisön turvapaikkapolitiikkaa koskevissa säädöksissä ja asiakirjoissa. Turvapaikkamenettelyä erityisesti koskevien määräysten lisäksi yhteisön säännösten tulkintaan ja soveltamiseen vaikuttavat myös unionin sitoutuminen ihmisoikeuksiin erityisesti Euroopan perusoikeuskirjan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti sekä unionin hyvää hallintoa koskevat määräykset.

2.1 Yhteisön turvapaikkapolitiikan kehityslinjoja

Yhteisön nykyisen turvapaikkapolitiikan oikeusperusta on asetettu vuonna 1998 voimaan tulleen Amsterdamin sopimuksen määräyksillä. Yhteisön turvapaikkapolitiikka on osa Amsterdamin sopimuksella asetettua tavoitetta luoda vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi.⁹¹ Yhteisön tavoitteissa turvapaikkapolitiikka mainitaan yhtenä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomiseksi toteutettavista toimenpiteistä ulkorajavalvonnan ja poliisiyhteistyön rinnalla. Amsterdamin sopimuksella turvapaikkapolitiikka siirrettiin unionin kolmannelta pilarista osaksi yhteisön toimivaltaa, jotta yhteisön turvapaikkapolitiikkaa voitaisiin kehittää entistä tehokkaammin yhteisön säädöksillä.⁹²

Amsterdamin sopimuksella neuvoston tavoitteeksi asetettiin perusteiden ja menettelyjen luominen kolmannen maan kansalaisten johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.⁹³ Yhteisön tavoitteeksi tuli siis korvata Dublinin yleissopimuksen määräykset vastuuvaltion määrittämisestä uudella yhteisön lainsäädännöllä. Lisäksi Amsterdamin sopimuksella asetettiin tavoitteeksi jäsenvaltioiden turvapaikka-asioita koskevan lainsäädännön harmonisointi. Neuvostolle annettiin tehtäväksi – Geneven pakolaisyleissopimusta ja New Yorkin pöytäkirjaa sekä muita asiaa koskevia sopimuksia

⁹¹ Amsterdamin sopimuksen 1B artikla.

⁹² Bocardin 2002 s. 131–139.

⁹³ 63 artikla 1 a-kohta, ent. 73K artikla 1 a-kohta.

noudattaen – laatia muun muassa vähimmäisvaatimukset turvapaikanhakijoiden vastaanotosta jäsenvaltioissa, vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman myöntämisestä kolmansien maiden kansalaisille sekä vähimmäisvaatimukset menettelystä jäsenvaltioissa pakolaisaseman myöntämisessä tai peruuttamisessa.⁹⁴

Syksyllä 1999 kokoontunut Tampereen Eurooppa-neuvosto asetti yhteisön tavoitteeksi yhteisön turvapaikkapolitiikan toteuttamiseksi pyrkiä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, joka perustuisi Geneven pakolaisyleissopimuksen täysimääräiseen ja kattavaan soveltamiseen. Järjestelmän tulisi lyhyellä aikavälillä sisältää muun muassa säännökset turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittelystä sekä oikeudenmukaista ja tehokasta turvapaikkamenettelyä koskevat yhteiset vaatimukset. Pidemmillä aikavälillä yhteisön säännöillä olisi luotava yhteinen turvapaikkamenettely ja koko unionissa pätevä, yhtenäinen asema turvapaikan saaneille. Puheenjohtajan päätelmissä korostetaan oikeusvaltioperiaatetta ja unionin sitoutumista ihmisoikeuksiin sekä vahvistetaan turvapaikan hakemista koskevan oikeuden täydellinen kunnioittaminen.⁹⁵

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luominen, kuten muutkin yhteisön politiikan alat, on sidottu perus- ja ihmisoikeussääntelyyn. Yhteisön osalta tärkeimmät määräykset sisältyvät Nizzassa vuonna 2000 hyväksytyyn Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, johon on sisällytetty myös turvapaikanhakijoiden oikeusasemaa koskevia määräyksiä.⁹⁶ Perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee turvata oikeus turvapaikkaan Geneven pakolaisyleissopimuksen, New Yorkin pöytäkirjan sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti. Lisäksi perusoikeuskirjassa kielletään joukkokarkotukset sekä vahvistetaan palauttamiskielto, jonka mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu (artikla 19). Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset ohjaavat yhteisön turvapaikkapolitiikkaa. Tämän on vahvistanut myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuin.⁹⁷

Unionin perusoikeuskirjaan sisältyy myös hyvää hallintoa koskevia säännöksiä, joille voidaan antaa merkitystä myös turvapaikkamenettelyn osal-

⁹⁴ 63 artiklan 1 kohdan b-, c- ja d-kohdat, ent. 73K artiklan 1 kohdan b-, c- ja d-kohdat.

⁹⁵ Puheenjohtajan päätelmät, Tampereen Eurooppa-neuvosto 15-16 lokakuuta 1999. Ks. myös Fletcher 2003 s. 557-559, jossa selvitetään Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien asemaa unionin päätöksenteon ohjauksessa erityisesti turvapaikkapolitiikan osalta.

⁹⁶ Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01).

⁹⁷ Van Deer Klaauw 2001 s.167–168.

ta. Perusoikeuskirjan 41 artiklassa perusoikeus hyvään hallintoon muun ohella sisältää jokaiselle oikeuden siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti oikeus tulla kuul- luksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti, jokaisen oikeus tutustua häntä kos- keviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset, sekä hallinto- elinten velvollisuus perustella päätöksensä. Lisäksi perusoikeuskirjan 47 artiklassa turvataan jokaiselle oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Perusoikeuskirjan oikeus hyvään hallintoon velvoittaa sanamuotonsa mukaisesti ensisijaisesti unionin toimielimiä ja laitoksia. Oikeus hyvään hallintoon velvoittaa kuitenkin myös unionin jäsenvaltioiden viranomaisia silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta (51.1 artikla). Perusoikeus- kirjaa ja sen sisältämää oikeutta hyvään hallintoon on siis noudatettava sovellettaessa ja toimeenpantaessa EU-oikeutta kansallisella tasolla. Pe- rusoikeuskirjassa mainituilla hyvän hallinnon vaatimuksilla on näin ollen käytännössä kansalliselle hallintomenettelylle suuntaa-antava ja yhtenäis- tävä esimerkkivaikutus.⁹⁸ Perusoikeuskirja ei edellytä kansallisten hallin- tomenettelymuotojen yhtenäistämistä, mutta selvät poikkeamat hyvän hallinnon peruselementeistä eivät kuitenkaan ole mahdollisia. Perusteltua onkin pitää hallintoa koskevia vaatimuksia jäsenvaltioiden hallintomenet- telyä koskevinä minimivaatimuksina. Vakiintuneena lähtökohtana on, että jäsenvaltio ei voi vedota omiin vakiintuneisiin hallintokäytäntöihinsä tai menettelytapoihinsa oikeuttaakseen EU-oikeuden vastaisen menettelyn.⁹⁹ Koska jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset nykyisin soveltavat useita yhteisön lainsäädäntöön kuuluvia määräyksiä, kuten vastuunmäärittä- misasetusta sekä turvapaikkapolitiikkaa koskevia direktiivejä, kansallisten viranomaisten tulee niitä soveltaessaan ottaa huomioon perusoikeuskirjan oikeutta hyvään hallintoon koskevat määräykset.

Yhteisön turvapaikkapolitiikan kehittämistä Tampereen Eurooppa-neu- voston kokouksesta laadittujen puheenjohtajan päätelmien pohjalta on yleisesti pidetty kansainvälisen suojelun antamisen kannalta myönteisenä kehityksenä. Oikeus hakea turvapaikkaa sekä ihmisoikeuksien korosta- minen yhteisön turvapaikkapolitiikkaa ohjaavina periaatteina ovat saa-

⁹⁸ Mäenpää 2003 s. 21.

⁹⁹ Mäenpää 2003 s. 23-24.

neet laajaa kannatusta. Yhteisen turvapaikkapolitiikan kehittämistä ovat kuitenkin leimanneet myös maahanmuutto- ja turvallisuusnäkökulmat mutta ennen kaikkea jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien tehostamispyrkimykset. Vuoden 2002 Eurooppa-neuvoston kokouksessa Sevillassa kansainvälisen suojelun ohella korostettiin turvapaikkaoikeuden väärinkäytön estämistä ja turvapaikanhakijoiden, joille ei ole myönnetty turvapaikkaa, nopeaa paluuta lähtömaahansa.¹⁰⁰ Myös Thessalonikin kokouksessa on korostettu turvapaikkapolitiikan osalta lähinnä turvapaikkamenettelyjen nopeuttamista.¹⁰¹ Useat tahot mukaan lukien UNHCR ja kansalaisjärjestöt ovat olleet huolissaan siitä, ettei Tampereen kokouksessa sovittuja turvapaikkapolitiikan linjoja toteuteta turvapaikanhakijoiden oikeuksia kunnioittaen, sillä jäsenvaltiot haluavat pitää kiinni tiukasta asenteestaan turvapaikanhakijoita kohtaan.¹⁰² Tästä huolimatta yhteisö on Amsterdamin sopimuksen pohjalta ryhtynyt harmonisoimaan jäsenvaltioiden turvapaikkapolitiikkaa ja antanut useita turvapaikanhakijoita koskevia puitelakeja. Lisäksi Dublinin sopimuksen järjestelmä on korvattu lähes vastaavansisältöisellä neuvoston asetuksella.¹⁰³

2.2 Turvapaikkamenettelyä koskevat määräykset yhteisön lainsäädännössä

Amsterdamin sopimuksessa jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyjen harmonisointi asetettiin yhdeksi turvapaikkapolitiikan toteuttamisen välineeksi vastuuvaltion määrittämistä koskevien sääntöjen hyväksymisen ohella. Toistaiseksi yhtenäistä direktiiviä turvapaikkamenettelyjen harmonisoimiseksi ei ole säädetty, vaikka asia on ollut jo pitkään vireillä.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Puheenjohtajan päätelmät – Sevilla, 21. ja 22. kesäkuuta 2002, s. 8.

¹⁰¹ Pujeehjohtajan päätelmät - Thessaloniki 19. ja 20.6.2003, s. 8.

¹⁰² Ks. UNHCR News 30 April 2004 sekä ECRE: Broken Promises – Forgotten Principles An ECRE Evaluation of the Development of EU minimum standards for refugee protection Tampere 1999 (Brussels 2004) Myös Harvey 2000 s. 75.

¹⁰³ Ks. Neuvoston direktiivi 2001/40/EY kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamis- päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (EUVL L 149/34, 2.6.2001), Neuvoston direktiivi 2001/55/EY vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakaantumisen edistämiseksi (EUVL L 212/12, 7.8.2001), Neuvoston direktiivi 2003/9/EY turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (EUVL L 31/18, 6.2.2003) Neuvoston direktiivi 2004/83/EY kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muutakansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä (EUVL L 304/12, 30.9.2004) sekä Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003 niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio (EUVL L 50/1, 25.2.2003).

¹⁰⁴ Ks. KOM(2002) 326 lopullinen, Muutettu ehdotus: Neuvoston direktiivi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevista menettelyistä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista. Ks. U 61/2002.

Turvapaikkamenettelyä koskevia säännöksiä on kuitenkin muissa yhteisön turvapaikkapolitiikkaa koskevissa lainsäädäntöakteissa. Lisäksi jo ennen Amsterdamin sopimusta laaditut suuntalinjat turvapaikkamenettelyn järjestämisestä jäsenvaltioissa ovat edelleen tärkeä osa turvapaikkamenettelyä koskevaa harmonisointia. Yhteisön kannanotoissa korostetaan turvapaikan myöntämisen tärkeyttä sekä jäsenvaltioiden velvollisuutta noudattaa Geneven pakolaisyleissopimusta. Samalla yhteisön säädökset korostavat useassa kohdin juuri turvapaikkamenettelyn väärinkäytön tiukkaa estämistä sekä turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuun ohjautumista vain yhdelle jäsenvaltiolle.

2.2.1 Vastuuvaltion määrittämistä koskeva asetus

Vastuuvaltion määrittämistä säädettiin alun perin Dublinin yleissopimuksessa. Amsterdamin sopimuksella turvapaikkapolitiikka kuitenkin siirrettiin yhteisön toimivaltaan, ja neuvoston asetus niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritellään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, on nyttemmin korvannut Dublinin yleissopimuksen.¹⁰⁵

Vastuuvaltion määrittämistä koskevan asetuksen kantava periaate on, että vain yksi jäsenvaltio käsittelee unionin alueella tehdyn turvapaikkahakemuksen. Turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuu kuuluu pääperiaatteen mukaan sille jäsenvaltiolle, jolla on ollut merkittävin osuus hakijan tuloon EU:n alueelle tai hänen oleskeluunsa siellä. Tästä pääperiaatteesta poikkeavien vastuuperusteiden tarkoituksena on toisaalta turvata perheiden yhtenäisyyttä ja toisaalta torjua laitonta maahanmuuttoa. Asetuksen kantava periaate – hakemuksen käsitteleminen vain yhdessä valtiossa – ei ainakaan suoraan ole johdettavissa Geneven pakolaisyleissopimuksesta. Tästä huolimatta nykyisin yleisesti vallitseva ja hyväksyty lähtökohta useissa valtioissa - mukaan lukien EU-maat - on se, että henkilön turvapaikkahakemus käsitellään vain yhdessä valtiossa.

Vastuuvaltion määrittämisen järjestelmä on herättänyt myös arvostelua. Arvostelua on herättänyt erityisesti se, että jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyt ja käytäntö arvioida suojelun tarvetta eroavat toisistaan, mikä johtaa erilaisiin turvapaikkapäätöksiin unionin jäsenvaltioissa. Syyksi tähän on esitetty ainakin sitä, että Geneven pakolaisyleissopimuksesta puuttuu ylikansallinen valvontajärjestelmä, mikä osaltaan mahdollistaa sopimuksen

¹⁰⁵ Asetus (EY) No. 343/2003.

määräyksiä koskevat erilaiset tulkinnat. Erilaiset tulkinnat pakolaisyleissopimuksen määräyksistä ovatkin luoneet tarpeen harmonisoida myös turvapaikkamenettelyjä. Pakolaisen määrittelemisestä annettu direktiivi osaltaan on tarkoitettu turvaamaan minimisääntelyn keinoin kansainvälisen suojelun antaminen sitä tarvitseville. Turvapaikanhakijan aseman ei tulisi erota toisen turvapaikanhakijan asemasta vain sen vuoksi, että he ovat hakeneet turvapaikkaa eri jäsenvaltioista.¹⁰⁶

Vastuuvaltion määrittämistä koskeva asetus ei siis sinällään harmonisoi jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyjä.¹⁰⁷ Asetuksen 3 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on kuitenkin lähtökohtaisesti velvollisuus käsitellä minkä tahansa kolmannen maan kansalaisen minkä tahansa jäsenvaltion rajalla tai alueella esittämä turvapaikkahakemus. Turvapaikkahakemuksen käsittelee pääsääntöisesti vain yksi valtio. Jäsenvaltiolle on kuitenkin annettu mahdollisuus käsitellä turvapaikkahakemus, vaikka se ei asetuksen määräysten mukaan olisikaan käsittelystä vastuussa (3 artiklan 3. kohta). Käsittelevä vastuun ottaminen voi johtua esimerkiksi poliittisista, humanitaarisista tai käytännön syistä. Lisäksi jäsenvaltiot voivat ottaa omasta aloitteestaan tai toisen jäsenvaltion pyynnöstä turvapaikkahakemuksen tutkittavakseen humanitaaristen syiden perusteella (artikla 15).

Vaikka asetuksen säännökset asettavat käsittelyvastuun tietyille jäsenvaltioille, käsittelyvelvollisuus ei silti ole ehdoton. Asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti jokainen jäsenvaltio säilyttää kansallisen lainsäädännön mukaisen oikeutensa lähettää turvapaikanhakija kolmanteen maahan Geneven pakolaisyleissopimuksen mukaisesti. Asetus ei siis takaa, että turvapaikkahakemus tulee käsitellyksi jossakin jäsenvaltiossa. Viittaus Geneven pakolaisyleissopimukseen kuitenkin velvoittaa jäsenvaltioita noudattamaan palauttamiskieltoa, joka siis sallii turvapaikanhakijan lähettämisen vain turvallisena pidettävään maahan turvapaikkahakemuksen käsittelyä varten.¹⁰⁸

Palautuskielto estää palautukset myös sellaisiin maihin, joista turvapaikanhakija voisi edelleen joutua palautetuksi kolmanteen maahan, jossa hän voisi joutua vainotuksi. Asetuksessa mainittu viittaus Geneven pakolaisyleissopimuksen noudattamiseen sisältää myös edelleen palauttamista koskevan kiellon huomioon ottamisen turvapaikanhakijan käännyttämisessä toiseen jäsenvaltioon siitäkkin huolimatta, että jäsenval-

¹⁰⁶ Boccardi 2002 s. 4-5 ja Harvey 2000 s. 92.

¹⁰⁷ Huomionarvoista on kuitenkin se, että ainakin eduskunnan perustuslakivaliokunta teki valtioneuvoston asetusta koskevaa kirjelmää käsitellessään ehdotuksen kuulemisvelvollisuuden lisäämisestä asetukseen. Ks. PeVL 1/2002 vp, s. 2/II.

¹⁰⁸ Goodwin-Gill 1996 s. 338.

tiot pitävät toisiaan Amsterdamin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan mukaisesti lähtökohtaisesti turvallisina maina. Tältä osin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa palauttamiskieltoa ja edelleen palauttamiskieltoa koskevin osin Dublinin yleissopimuksen järjestelmään. Tästä näkökulmasta ihmisoikeustuomioistuimen 3 artiklan palauttamiskieltoa koskevaa velvoitetta on käsitelty *T.I. v. Iso Britannia* – päätöksessä, jossa tuomioistuin totesi, että valtioiden tulee huolehtia palauttamiskielon noudattamisesta myös silloin, kun on kyse turvapaikanhakijan kääntymisestä toiseen Dublinin yleissopimuksen jäsenvaltioon.¹⁰⁹ Unionin jäsenvaltiot eivät siis voi aina suoraan ja automaattisesti turvautua vastuun määrittämistä koskeviin määräyksiin, sillä niiden on otettava huomioon myös ihmisoikeussopimuksesta johtuvat velvoitteensa.¹¹⁰

2.2.2 Yhteisön pakolaisdirektiivin turvapaikkamenettelyä koskevat vähimmäismääräykset¹¹¹

Neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelystä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä (jäljempänä pakolaisdirektiivi) käsittelee muun muassa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arvioimista ja suojelun sisältöä. Direktiivin määräyksillä on merkitystä turvapaikan myöntämistä koskevassa harkinnassa.¹¹²

Turvapaikkamenettelyn kannalta tärkeimmät määräykset on annettu direktiivin 4 artiklassa, jossa säädetään tosiseikkojen sekä hakijan olosuhteiden arvioinnista. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita arvioimaan jokaisen turvapaikkahakemuksen tapauskohtaisesti. Selvityksen hankkimisen osalta turvapaikanhakija on lähtökohtaisesti velvollinen itse esittämään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteena olevat seikat, mutta samalla jäsenvaltio on kuitenkin velvollinen yhteistyössä hakijan kanssa arvioimaan kaikkia hakemukseen liittyviä olennaisia seikkoja. Arviointi käsittää kaikkien asiaan vaikuttavien tosiseikkojen huomioon ottamisen,

109 Ks. edellä *T.I. v. Iso Britannia*

110 Ks. *Lauterpacht – Bethlehem* 2003 s. 122–123.

111 Neuvoston direktiivi 2004/83/EY annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä. Virallinen lehti L 304/12 30/09/2004.

112 Ks. myös 96/196/YOS: Yhteinen kanta, 4. päivänä maaliskuuta 1996, jonka neuvosto on määritellyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella pakolaisten oikeusasemaa 28. päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitetun 'pakolainen'- käsitteen yhdenmukaistetusta soveltamisesta. Virallinen lehti nro L 063, 13/03/1996 s. 0002-0007.

hakijan esittämät lausumat ja asiakirjat sekä tiedot vainosta tai vakavan haitan vaarasta sekä hakijan henkilökohtaiset olosuhteet sen arvioimiseksi, onko hän henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella vaarassa joutua vainotuksi tai vakavaan vaaraan. Lisäksi on vielä arvioitava, onko kansainvälisen suojelun saaminen ollut hakijan päätarkoitus hänen lähdettyä kotimaastaan ja voidaanko hänen kohtuudella olettaa turvautuvan sellaisen maan suojeluun, jonka kansalaisuuteen hänellä olisi oikeus. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös se, että aiemmin koettu vaino on osoitus perustellusta pelosta joutua vainotuksi tai todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteluiksi tarvittavien seikkojen esittämisestä vastaa turvapaikanhakija. Kaikkia hakemuksen tueksi esitettyjä lausumia ei ole kuitenkaan välttämätöntä osoittaa tosiksi asiakirjoilla tai muilla todisteilla. Jos hakija on yrittänyt esittää näyttöä hakemuksensa tueksi, jos kaikki hakijan saatavissa olevat olennaiset seikat on esitetty ja muiden asiaan vaikuttavien seikkojen puuttumisesta on annettu tyydyttävä selvitys, jos hakijan lausumia pidetään johdonmukaisina ja uskottavina ja ne eivät ole ristiriidassa hänen tapaukseensa liittyvien saatavilla olevien tapauskohtaisten ja yleisten tietojen kanssa ja jos hakija on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen heti kun mahdollista, jollei hakija voi esittää uskottavia syitä sille, miksei hän ole toiminut näin, hakijan ei tarvitse esittää kaikkia lausumiaan tosiksi. Hakijan täytyy kuitenkin olla yleisesti uskottavaksi todettu.

2.2.3 Neuvoston päätöslauselma turvapaikkamenettelyjen vähimmäistakeista

Turvapaikkamenettelyä koskevan direktiivin edelleen puuttuessa turvapaikkamenettelyn oikeusturvan kannalta keskeinen yhteisön oikeuden lähde on neuvoston päätöslauselma turvapaikkamenettelyn vähimmäistakeista.¹¹³ Päätöslauselma ei ole luonteeltaan jäsenvaltioita sitova. Päätöslauselmassa todetaan lähtökohtaisesti Dublinin sopimuksen soveltamisen edellyttävän, että kaikki jäsenvaltiot tekevät turvapaikkahakemuksia koskevat päätöksensä yhtenäisten menettelytapojen mukaisesti ja ottavat sen vuoksi käyttöön yhteiset menettelytapatakuut turvapaikanhakijoiden hyväksi ottaen huomioon UNHCR:n toimeenpanevan komitean johtopäätökset sekä Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen N:o R (81) 16. Päätöslauselma sisältää luettelon menettelyllisistä takeista, jotka

¹¹³ Neuvoston päätöslauselma, annettu 20 päivänä kesäkuuta 1995, turvapaikkamenettelyjen vähimmäistakeista, Virallinen lehti nro C 274, 19/09/1996 s. 0013-0017.

jäsenvaltioiden tulee turvata turvapaikkamenettelyssä. Päätöslauselman menettelylliset takeet voidaan jakaa turvapaikkahakemuksen käsittelyä koskeviin takeisiin sekä muutoksenhakua ja päätöksen täytäntöönpanoa koskeviin takeisiin.

Turvapaikkahakemuksen käsittelyn osalta päätöslauselmassa turvataan jokaisen turvapaikkahakemuksen tutkittavaksi ottaminen. Hakemuksista päätetään yksittäin, objektiivisesti ja puolueettomasti. Turvapaikanhakijalle on varattava mahdollisuus jättää hakemuksensa mahdollisimman pian. Turvapaikanhakijalle on ennen lopullisen turvapaikkapäätöksen tekemistä annettava tilaisuus henkilökohtaiseen tapaamiseen kansallisen lainsäädännön mukaan turvapaikka-asiassa toimivaltaisen viranomaisen kanssa. Turvapaikanhakijalle on myös ilmoitettava noudatettavasta menettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyn aikana kielellä, jota hän ymmärtää. Tähän liittyen turvapaikanhakijalle on varattava mahdollisuus käyttää tulkkia sekä pyytää lainoppinutta avustajaa tai muuta neuvonantajaa avustamaan häntä turvapaikkamenettelyn aikana. Lisäksi mitään karkotustoimenpiteitä ei tule suorittaa niin kauan kuin turvapaikkahakemusta ei ole ratkaistu.

Muutoksenhaun osalta turvapaikanhakijalle on varattava tarpeeksi aikaa muutosta koskevan hakemuksen tekoon ja asiansa valmisteluun, kun hän pyytää päätöksensä uudelleen käsittelyä. Määräajoista on ilmoitettava hakijalle ajoissa. Päätöslauselman yleisperiaatteena on, että turvapaikanhakijalla on oikeus jäädä kyseisen jäsenvaltion alueelle, kunnes hänen tekemänsä muutoksenhaku on ratkaistu. Kuitenkin jos jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä sallitaan poikkeaminen tästä periaatteesta tietyissä tapauksissa, turvapaikanhakijan pitäisi ainakin voida pyytää muutoksenhakuelimeltä tapaukseensa liittyvien erityisten seikkojen vuoksi lupaa oleskella väliaikaisesti jäsenvaltion alueella sen ajan, kun asiaa käsitellään muutoksenhakuelimessä. Maasta poistamista ei voida suorittaa ennen kuin tästä pyynnöstä on tehty päätös.

Päätöslauselma sisältää eräitä poikkeuksia edellä mainittuihin turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeisiin. Poikkeukset koskevat lähinnä vastaanottavan kolmannen maan käsitteen soveltamistilanteita (turvallinen kolmas maa) sekä niitä henkilöitä, joiden hakemus on todettu ilmeisen perusteettomaksi. Ilmeisen perusteettomien hakemusten osalta turvapaikanhakijoilta voidaan evätä maahanpääsy ja muutoksenhaun lykkäävästä vaikutuksesta voidaan poiketa. Maahanpääsyn epäämispäätöksen oikeellisuus tulee kuitenkin varmistaa riittävin lisätoimenpitein. Päätöslauselma antaa myös mahdollisuuden järjestää erityinen menettely ennen maahantulon sallimista. Menettelyssä selvitetään, onko turvapaikkahakemus ilmeisen

perusteeton. Hakemuksen ilmeistä perusteettomuutta ei ole päätöslauselmassa määritelty, vaan näiltä osin on viitattu aikaisempaan ilmeisen perusteettomia turvapaikkahakemuksia koskevaan päätöslauselmaan, jonka mukaan turvapaikkahakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi, jos siinä ei ole esitetty Geneven pakolaisyleissopimuksessa tai New Yorkin pöytäkirjassa mainittuja syitä pakolaisaseman antamiselle joko niin, että hakija ei selvästikään ole vaarassa joutua vainotuksi kotimaassaan tai että hakemuksella yritetään väärinkäyttää turvapaikkamenettelyä.¹¹⁴

Vastaanottavan kolmannen maan käsitteen soveltamista koskevissa tilanteissa voidaan päätöslauselman mukaan rajoittaa hakijan oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle, kunnes hänen tekemänsä muutoksenhaku on ratkaistu. Lisäksi kansallisessa lainsäädännössä voidaan lieventää rajavalvonnan vastuussa olevien viranomaisten ohjeistusta ja päätöksen kirjallisen antamisen velvoitetta. Vastaanottavan kolmannen maan määrittelystä annetun päätöslauselman mukaan turvapaikkahakemusta käsiteltäessä on ensin selvitettävä vastaanottavan kolmannen maan olemassaolo, mikä siis edeltää turvapaikkahakemuksen aineellista tutkintaa. Turvalliseksi katsotaan ainakin sellainen valtio, joka noudattaa palauttamiskieltoa sekä kidutuksen kieltoa. Mikäli turvapaikanhakija voidaan käännäyttää turvalliseen vastaanottavaan maahan, turvapaikkahakemusta ei tutkita aineellisesti. Vasta jos käännäyttäminen turvalliseen vastaanottavaan maahan ei ole mahdollista, sovelletaan Dublinin sopimuksen määräyksiä (nykyisin neuvoston asetuksen).¹¹⁵

2.2.4 Ehdotus neuvoston turvapaikkadirektiiviksi

Toistaiseksi unionin lainsäädännössä ei ole kokonaisuvaltaisesti harmonisoitu jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Kuitenkin komission ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista turvapaikanhakijoille pyritään esittämään vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevia jäsenvaltioiden menettelyjä varten.¹¹⁶

¹¹⁴ Ks. tarkemmin Resolution on Manifestly Unfounded Applications for Asylum (London, 30 November and 1 December 1992).

¹¹⁵ Ks. tarkemmin Resolution on Harmonized approach to Questions concerning Host Third Countries (London, 30 November and 1 December 1992).

¹¹⁶ KOM(2002) 326 lopullinen, Muutettu ehdotus: neuvoston direktiivi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista.

Komission ehdotuksessa turvataan useita turvapaikanhakijan kannalta tärkeitä turvapaikkamenettelyä koskevia periaatteita. Esimerkiksi pääsy turvapaikkamenettelyjen piiriin on turvattu myös silloin, kun turvapaikkahakemuksesta ei ole tehty mahdollisimman pian. Hakemusten käsittelyä ajatellen ehdotuksessa turvataan hakemusten yksilökohtainen, objektiivinen ja puolueeton tutkiminen ja päätöksenteko. Myös oikeus oikeusapuun ja edustajaan on turvattu.

Direktiiviehdotus sisältää säännökset myös nopeutetuista menettelyistä. Menettelyä voidaan soveltaa sellaisiin muun muassa sellaisiin hakemuksiin, joilta puuttuu tutkittavaksi ottamisen edellytykset sekä ilmeisen perusteettomiin hakemuksiin, saman hakijan toistuviin hakemuksiin, direktiivissä määriteltyihin muuten perusteettomiin hakemuksiin ja tapauksiin, joihin sovelletaan rajamenettelyä.

Direktiiviehdotuksessa säädetään myös oikeudesta tehokkaaseen oikeus suojaan tuomioistuimessa. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että turvapaikanhakijoilla on hakemuksesta koskevan päätöksen suhteen oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan tuomioistuimessa. Oikeussuojan tulee sisältää mahdollisuus asian tutkimiseen sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen kannalta. Tavanomaisen turvapaikkamenettelyn osalta jäsenvaltioiden on sallittava tuomioistuimessa muutosta hakevien turvapaikanhakijoiden jäädä asianomaisen valtion alueelle odottamaan käsittelyn tulosta. Lisäksi, kun turvapaikanhakija ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa jäädä asianomaisen valtion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta, jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuomioistuimella on toimivalta päättää joko hakijan pyynnöstä tai oma-aloitteisesti siitä, voiko hakija kuitenkin jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle tapaukseen liittyvien erityisolosuhteiden vuoksi. Maasta poistamista ei saa panna täytäntöön ennen kuin tuomioistuin on antanut maahan jäämisestä päätöksensä.

Direktiiviehdotus sisältää kuitenkin erityissäännökset nopeutetussa menettelyssä tehtyjä päätöksiä koskevista uudelleenkäsittely- ja muutoksenhakumenettelyistä. Ehdotuksen mukaisesti jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisessa lainsäädännössään siitä, missä tapauksissa turvapaikanhakijoiden, jotka hakevat muutosta nopeutetussa menettelyssä tehtyyn päätökseen tai pyytävät sen uudelleentarkastelua, ei sallita jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan käsittelyn tulosta. Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuomioistuimella on toimivalta päättää joko hakijan pyynnöstä tai oma-aloitteisesti siitä, voiko hakija kuitenkin jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle tapaukseensa liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi. Maasta poistamista ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin tuomioistuin on antanut päätöksensä 2 kohdassa tarkoitettua asiasta.

Jäsenvaltioille on varattu mahdollisuus tehdä tästä poikkeuksia. Maasta poistaminen voidaan panna täytäntöön ennen tuomioistuimen päätöstä, kun turvapaikkahakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset direktiiviehdotuksen 25 artiklan mukaisesti. Samoin täytäntöönpano on mahdollinen, kun tuomioistuin on jo hylännyt kyseisen turvapaikanhakijan pyynnön jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle ja on päätetty, että hakijan tai hänen lähtömaansa tilanteesta ei ole tämän hylkäämisen jälkeen esitetty uusia olennaisia tosiseikkoja. Täytäntöönpano on myös mahdollinen, kun hakijan tekemää uutta hakemusta ei oteta käsiteltäväksi direktiiviehdotuksen 33 artiklassa tarkoitetulla tavalla tai kun on päätetty, että kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät syyt estävät turvapaikanhakijaa jäämästä asianomaisen jäsenvaltion rajalle tai lentokentän tai sataman kauttakulkualueille tai jäsenvaltion alueelle.

III TURVAPAIKKAMENETTELYN OIKEUSTURVATAKEIDEN TOTEUTUMINEN HALLINTO- KÄYTÄNNÖSSÄ

1. TURVAPAIKKAMENETTELYÄ KOSKEVAT LAATUVAATIMUKSET JA YLEISET LÄHTÖKOHDAT

Kansallisessa lainsäädännössä ulkomaalaisen¹¹⁷ oikeusturvan perusteet on asetettu perustuslaissa. Perustuslain 9.4 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa tulee säätää lailla. Ulkomaalaista ei myöskään saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Vaikka kyseinen perustuslain säännös on lähtökohta ulkomaalaisen ja myös turvapaikanhakijan oikeusasemaa Suomessa harkittaessa, lainkohdassa ei säädetä ulkomaalaiselle yleisesti oikeutta tulla ja asettua Suomeen, sillä tämä oikeus on varattu ainoastaan Suomen kansalaiselle perustuslain 9.3 §:n mukaisesti.¹¹⁸ Lainkohdan taustalla on esitöiden mukaisesti yleisesti kansainvälisessä oikeudessa hyväksytty ja valtion suvereniteetin piiriin kuuluva valtion oikeus päättää, kenet se päästää alueelleen tai kenen se sallii alueellaan oleskelevan.¹¹⁹

Vaikka ulkomaalaisen maahantulo-oikeudesta päättäminen kuuluu lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin, useat kansainväliset määräykset kuitenkin asettavat rajoituksia maahantulon sallimista koskevalle harkinnalle. Perustuslaissa tämä suvereenisuuden suhteellistumisen yleinen tendenssi on tunnustettu 1.3 §:ssä, jonka mukaisesti Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi

¹¹⁷ Suomen lainsäädännössä ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Näin ollen myös kansalaisuudettomat so. valtiottomat henkilöt ovat ulkomaalaisia (Ks. Jyränki 2003 s. 70)

¹¹⁸ Ks. HE 309/1993 vp, s. 52/I. PeL 9.3 §:n mukaisesti Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Säännöksen taustalla on kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen määräykset yksilön oikeudesta tulla kotimaahansa ja lähteä sieltä.

¹¹⁹ Viljanen 1999 s. 115 ja Jyränki 2003 s. 70.

sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Hallituksen esityksessä uudeksi hallitusmuodoksi todetaankin näiltä osin, ettei valtion täysivaltaisuus nykyisen vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Samoin jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä on otettava huomioon tulkittaessa säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta. Valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön.¹²⁰

Suomi on liittynyt useisiin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka rajoittavat suvereenia oikeutta päättää ulkomaalaisen maahantulosta. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden osalta näistä tärkeimpiä ovat jo edellä mainitut Geneven pakolaisyleissopimus, New Yorkin pöytäkirja sekä YK:n ihmisoikeussopimukset ja Euroopan ihmisoikeussopimus. Sopimukset sisältävät määräyksiä, jotka on otettava huomioon turvapaikanhakijan maahantulo-oikeudesta päätettäessä. Merkittävin näihin sopimuksiin sisältyvistä määräyksistä lienee myös perustuslain 9.4 §:ssä vahvistettu palauttamiskiello, mutta myös edellä mainitut Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvät joukkokarkotuksen kiello sekä tehokkaiden oikeussuojakeinojen varmistaminen kansallisella tasolla on otettava huomioon ulkomaalaisen ja turvapaikanhakijan maahantulo-oikeudesta päätettäessä. Koska nämä kansainvälisen yhteistyön seurauksena syntyneet määräykset ovat valtiota oikeudellisesti velvoittavia ja koska niitä on käytännössä noudatettava, voidaan niiden osalta puhua kansainvälisen oikeuden sitovien ja velvoittavien sääntöjen noudattamisen periaatteesta¹²¹.

Perustuslain 9.4 § sisältää velvollisuuden säätää ulkomaalaisen maahantulo-oikeudesta lailla. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa ulkomaalaisen maahantulo-oikeuden arvioinnille tiettyjä vaatimuksia. Vaikka säännöksessä ei erikseen aseteta sisällöllisiä vaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, sen on kuitenkin vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen ja jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kiello ulkomaalaisen kohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksenteomenettelyjen säätämisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan¹²².

¹²⁰ HE 1/1998 vp, s. 71.

¹²¹ Ks. Kuosma 1994 s. 118–125.

¹²² HE 309/1993 vp, s. 52/I.

Turvapaikkamenettelyn osalta lailla säätämisen velvollisuus tarkoittanee ainakin turvapaikkahakemuksen käsittelyä koskevien menettelytapasääntösten ottamista lakiin hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskevien periaatteiden mukaisesti sekä muutoksenhakuoikeuden varaamista lain säännösin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden edellyttämällä tavalla maassa oleskelua tai sen jatkamista koskevasta päätöksestä. ”Lailla säätämisvaatimuksen voidaan nimittäin katsoa merkitsevän lähtökohtaisesti sellaista laissa olevan sääntelyn tarkkuutta, jota yleensä edellytetään perusoikeuksia koskevassa sääntelyssä. Vaatimus ei tarkoita vain ”oikeudesta” itsestään ja sen konkreettisista kriteereistä säädettäväksi lailla, vaan myös menettely ja siihen sisältyvät oikeusturvakeinot on oleellisilta osiltaan järjestettävä laissa.”¹²³

Hyvästä hallinnon ja oikeusturvan perusteista säädetään ensisijassa perustuslain 21 §:ssä, joka soveltuu yhtä lailla niin ulkomaalaisiin kuin Suomen kansalaisiin. Perusoikeusuudistuksen yksi keskeisimmistä uudistuksista oli perusoikeussuojan yhtenäistäminen ja ulottaminen kaikkiin Suomen lainkäyttöpiirissä oleviin luonnollisiin henkilöihin. Perusoikeusuudistuksessa siis luovuttiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ilmentävän ajatustavan mukaisesti perusoikeuksien kytkemisestä Suomen kansalaisuuteen¹²⁴. Perusoikeudet kuuluvat perusoikeussääntösten mukaisesti pääsääntöisesti jokaiselle yhdenvertaisesti kansallisuudesta riippumatta¹²⁵. Ulkomaalaisten osalta ainoat rajoitukset koskevat eräitä poliittisia oikeuksia sekä liikkumisvapautta. Ulkomaalaisen ja Suomen kansalaisen oikeudellisessa asemassa ei siis pääsääntöisesti ole eroa perusoikeusturvan osalta, vaan perusoikeudet kuuluvat yhtäläisesti niin Suomen kansalaisille kuin täällä – laillisesti tai laittomasti – oleskeleville tai muuten Suomen lainkäyttöpiirissä oleville ulkomaalaisille.¹²⁶

Jokaisen oikeudesta nauttia perusoikeussuojaa on johdettavissa myös turvapaikanhakijan oikeus nauttia perustuslain turvaamien menettelyllisten oikeuksien suojaa hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelyssä. Vaikka turvapaikanhakijalla ei olekaan ehdotonta oikeutta jäädä maahan, hänelle on siitäkin huolimatta tarjottava perusoikeuksien turvaamat menettelylliset oikeudet, joita ovat ensisijaisesti perustuslain 21 §:n säännökset

¹²³ Hiden, Lausunto perustuslakivaliokunnalle 11.4.2000 HE 15/00 ulkomaalaislain muuttamisesta s. 1.

¹²⁴ PeVL 23/1998 vp, s. 2/1.

¹²⁵ HE 309/1994 vp s. 42/II. Ks. Viljanen 1999 s. 112, Jyränki 2003 s. 474 ja Saraviita 2000 s. 102. Vrt. 1919 hallitusmuodon II luvun otsikkoon ”Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva”.

¹²⁶ Saraviita 2004 s. 6.

oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta. Lisäksi turvapaikkamenettelyn on oltava sellainen, että siinä noudatetaan niin ylikansallisesta oikeudesta kuin perustuslain 9.4 §:stä johtuvaa palautuskieltoa sekä muita perus- ja ihmisoikeuksia. Perusoikeudet turvataan säätämällä kyseisiä perusoikeuksia tarkasti noudattavaa lainsäädäntöä, mutta nämä oikeudet ovat pitkälti myös suoraan sovellettavaa oikeutta turvapaikkamenettelyssä, mikä siis entisestään korostaa niiden merkittävyyttä.

Perusoikeuksia koskee myös niiden turvaamisvelvollisuus. Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ulkomaalaisen poistuttua Suomen lainkäyttöpiiristä hän ei luonnollisesti enää ole myöskään perusoikeussuojan piirissä. Turvapaikanhakijoiden osalta perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen on erittäin tärkeää, koska tosiasiaa ei ole olemassa järjestelmää, jonka avulla voitaisiin valvoa, mitä Suomesta käännytetuille turvapaikanhakijoille käännyttämisen jälkeen tapahtuu. Tosin eduskunnan apulaisoikeusasiamies on pitänyt tärkeänä perustuslain 9.4:ssä turvattua palautuskiellon kunnioittamisen kannalta, että viranomaiset pyrkivät mahdollisuuksien mukaan seuraamaan kotimaahan palautettavien turvapaikanhakijoiden kohtelua heidän palauttamisensa jälkeen.¹²⁷ Jälkikäteen puuttuminen asiaan voi kuitenkin tosiasiaa olla erittäin vaikeaa. Ottaen huomioon ne riskit, joita turvapaikanhakijan turvapaikkahakemuksen hylkäämiseen väärin perustein ja tästä johtuvaan käännyttämiseen saattaa sisältyä, turvapaikkatutkinnassa ja muutoksenhakuvaiheessa tulee kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuksien toteutumiseen.

2. HALLINNON OIKEUSTURVASTA

Hallinnon oikeusturvatakeet turvaavat yksilön oikeussuojaa hänen asioissaan viranomaisessa. Hallinnon oikeusturvatakeilla on tärkeä merkitys hallinnon asiakkaan oikeuksiinsa pääsemisen kannalta, sillä usein julkisen ja yksityisen välisessä suhteessa yksittäinen hallinnon asiakas on julkista valtaa heikommassa asemassa. Perustuslain 2.3 §:ssä määritellyn oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti hallinnon menettelysäännökset on kirjattu lakiin. Oikeusturvaa mutta myös yksilöiden yhdenvertaisuutta korostaa asioiden käsittely etukäteen lainsäädännössä vahvistettujen, yleisten ja abstraktien menettelytapojen mukaisesti.¹²⁸ Hallinnon lainalaisuuden vaatimukset konkretisoituvat perusoikeussäännösten välityksellä, muun

¹²⁷ Ks. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu lainvoimaisen käännytyspäätöksen täytäntöönpanosta 2.6.2002 1851/4/00

¹²⁸ Ks. Kulla 2003 s. 4.

muassa perustuslain 21 §:n hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskevissa säännöksissä.¹²⁹

Turvapaikkamenettelyä koskevien oikeusturvatakeiden sääntelyssä on merkitystä niin ulkomaalaisia erityisesti koskevilla säännöksillä mutta myös oikeusturvaa hallinnossa yleisesti sääntelevillä lainkohdilla, kuten säännöksillä hyvästä hallinnosta. Koska turvapaikkahakemuksen käsittely on hallintoasian käsittelyä ja siihen soveltuvat samat menettelyä koskevat yleiset periaatteet kuin muuhunkin hallintoon, myös turvapaikkamenettelyn asianmukaisuutta ja hyvän hallinnon sekä oikeusturvan toteutumista on lähtökohtaisesti arvioitava perustuslain hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskevista säännöksistä käsin, sillä perusoikeudet kaikille kuuluvina ja kaikkia viranomaistahoja velvoittavina oikeusnormeina asettavat ne yksilön oikeusturvan takeet, joiden toteutuminen on varmistettava niin tavallisessa lainsäädännössä kuin myös yksittäistä hallintopäätöstä tehtäessä ja haettaessa siihen muutosta.

Suomen kansallisessa oikeudessa oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusperiaatteista säädetään perustuslain 21 §:ssä. Tämän oikeusturvan säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvän hallinnon osalta taustaksi perusoikeusuudistusta koskevissa lain esitöissä todetaan, että yksilön oikeusaseman kannalta menettelyllinen suoja hallintoasioissa saattaa usein olla yhtä tärkeä kuin tuomioistuinmenettelyssä. Yhä enemmän yksilön kannalta tärkeitä asioita ratkaistaan hallinnossa, mistä syystä oikeussuojan tarve myös hallinnossa on voimakkaasti kasvanut.¹³⁰

Perustuslain 21 § ei ole tyhjentävä luettelo oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeista. Lain säännökseen sisältyvät oikeus saada asiansa käsitellyksi, oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä, hallintoasian käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä, oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa sekä oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen. Näiden lisäksi oikeuskirjallisuudessa sekä lakien

¹²⁹ Saraviita 2000 s. 74.

¹³⁰ HE 309/1993 vp, s. 21/I.

esitöissä on esitetty hyvään hallintoon kuuluvaksi myös asiakkaiden tasa-
puolinen kohtelu ja yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen,
hallinnon palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta, virkatoiminnan
puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus.¹³¹ Erityisesti oikeuden-
käyntiä koskevia menettelyllisiä oikeuksia ovat käsittelyn suullisuus, oikeus
saada tarvittaessa oikeudellista apua ja oikeus itse valita oikeusavustajansa
ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti.¹³²

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan eri osa-alueita on tarkennettu perus-
tuskilain alemmantasoisella lainsäädännöllä. Hyvää hallintoa koskevasta
menettelysäännöksistä säädetään hallintoasioiden käsittelyä koskevassa
yleislaissa - hallintolaissa, jonka tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hy-
vää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Laki sisältää pääasiallisesti
hallintoasian käsittelyssä noudatettavat menettelysäännöt, joihin kuuluvat
hyvän hallinnon oikeusperiaatteet, asianosaista koskevat säännökset, asi-
an vireille laittamista, asian käsittelyä, asian selvittämistä ja asianosaisten
kuulemista koskevat säännökset sekä hallintoasian ratkaisemista ja pää-
töksen tiedoksiantoa koskevat säännökset. Valitusoikeudesta puolestaan
säädetään hallintolainkäyttölaisissa, jota sovelletaan lainkäyttöön yleisissä
hallintotuomioistuimissa.

Ulkomaalaislain esitöissä perustuslain 21 §:stä johtuvia oikeusturvan
peruselementtejä on tarkennettu nimenomaan nopeutettua menettelyä
koskevassa yhteydessä. Nopeutetun turvapaikkamenettelyn oikeusturvan
kokonaisuuden on katsottu muodostuvan lainsäädäntöön perustuvista
osista, joita ovat

- 1) viranomaisen selvittämisvelvollisuus;
- 2) hakijan perusteellinen henkilökohtainen kuuleminen
- 3) tulkin ja avustajan käyttömahdollisuudet asian selvittämisvaiheessa;
- 4) turvapaikkahakemuksen yksilöllinen tutkinta;
- 5) turvapaikan epäämisen ja käännättämisen laintasoiset perusteet
sisältäen muun ohella kiellon palauttaa henkilö maahan, jossa
hän on vaarassa joutua ulkomaalaislain 30 tai 31 §:n (nykyisen 87
tai 88 §:n) mukaisen kohtelun kohteeksi tai jossa hän ei voi saada
mainituissa lainkohdissa tarkoitettua suojelua tai jota ei voida pitää
hänen kannaltaan turvallisena;
- 6) hallintolainkäyttölain mukaiset veloitteet antaa muutoksenhaku-
ohjaus hakijalle hänen saadessaan henkilökohtaisesti tiedokseen
kielteisen päätöksen;

¹³¹ Mäenpää 2003 s. 14 ja Niemivuo – Keravuori 2003 s. 2.

¹³² Hallberg 1999 s. 662.

- 7) mahdollisuus hakea hallintolainkäyttölain mukaisesti päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä; ja
- 8) mahdollisuus hakea maksutonta oikeudenkäyntiä, johon sisältyy mahdollisuus asiamiehen käyttämiseen.¹³³

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen varmistamiseksi perustuslaista johtuu vielä eräitä lainsäätäjää ja -soveltajaa koskevia velvoitteita. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, kuten lainsäädäntöä ja taloudellisten voimavarojen kohdentamista, tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiseksi.¹³⁴ Lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen liittyen julkisen vallan on toiminnassaan tulkittava soveltamiaan lakeja perusoikeusmyönteisesti. Perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla tarkoitetaan viranomaisen ja tuomioistuimen velvollisuutta valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.¹³⁵

2.1 Oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä

Perustuslain oikeusturvaa koskevan säännös turvaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Lainkohdassa turvataan jokaisen oikeus saada omasta aloitteestaan viranomaisessa vireille panemansa asia käsitellyksi. Viranomaisella on näin ollen velvollisuus ottaa jokainen vireille pantu vaatimus käsiteltäväksi ja antaa siihen asianmukainen ratkaisu. Hallintolaissa viranomaisen käsittelyvelvollisuudesta on säädetty lain 23 §:ssä, jonka mukaan jokainen vireille tullut asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.¹³⁶ Perustuslain 21 §:ssä ei tyhjentävästi määritellä, mitä kaikkea asian käsittelyyn kuuluu, mutta on johdonmukaista, että asian käsittelyyn sisältyy myös asiaa koskevan päätöksen tekeminen.¹³⁷

¹³³ HE 15/2000 vp.

¹³⁴ HE 309/1993 vp, s. 75.

¹³⁵ PeVM 25/1994 s. 4/I sekä PeVM 10/1998 vp, s. 31.

¹³⁶ Niemivuo – Keravuori 2003 s. 199.

¹³⁷ Mäenpää 2003 s. 243

Oikeuteen saada asiansa käsiteltäväksi liittyvät läheisesti käsittelyn asianmukaisuuden ja joutuisuuden vaatimukset. Asianmukaisuudella tarkoitetaan, että asiaa käsittelevä viranomainen on toimivaltainen käsittelemään asian ja että se noudattaa laillista käsittelyjärjestystä (viranomainen on esteetön, toimii oikeassa kokoonpanossa jne.). Asianmukaisuuden vaatimus asettaa hallinnolle laatuvaatimuksia myös hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti. Hallinnon palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa ja asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Menettelylliseltä kannalta asianmukaisuus merkitsee, että palvelun toteuttamista ja asian käsittelyä koskevien menettelysäännösten noudattamista ei tule tehdä kohtuuttoman vaikeaksi.¹³⁸

Viranomaistoiminnan joutuisuudella puolestaan tarkoitetaan hallintoasian käsittelyä ripeästi ja ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolain 23.1 §:ssä joutuisuus tarkoittaa viranomaisen yleistä velvollisuutta käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä. Käsittelyaika ei siis 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 vaatimuksista. Käsittelyaika määräytyy näin ollen tapauskohtaisesti, joskin samanlaisissa asioissa on noudatettava suurin piirtein samanlaista käsittelyaikaa.¹³⁹

2.2 Asianosaisen kuuleminen ja asian selvittäminen

Perustuslain 21.2 §:ssä turvataan oikeus tulla kuulluksi. Hyvään hallintoon liittyy keskeisesti kuulemisperiaate, jonka mukaan asianosaista on kuultava ennen kuin viranomainen tekee päätöksen häntä koskevassa hallintoasiassa. Asianosaiselle varataan näin tilaisuus osallistua itseään koskevan asian käsittelyyn ja vaikuttaa sen ratkaisemiseen. Yhdessä asiakirjajulkisuuden kanssa kuuleminen muodostaa yhden tärkeimmistä ennakkollisen oikeus-suojan takeista hallintoasioiden käsittelyssä.¹⁴⁰ Kuulematta jättäminen on usein vakava menettelyvirhe, joka usein johtaa myös hallintopäätöksen kumoamiseen muutoksenhaun myötä.

Perustuslaissa turvattua oikeutta tulla kuulluksi on tarkennettu hallintolain säännöksissä. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asi-

¹³⁸ Mäenpää 2003 s. 100.

¹³⁹ Mäenpää 2003 s. 150.

¹⁴⁰ Niemivuo – Keravuori 2003 s. 263.

an ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuulemisen on siis oltava tehokas ja kattava.

Kuuleminen on turvattu perusoikeutena. Lailla säätämisen velvollisuudesta johtuen oikeutta tulla kuulluksi voidaan kuitenkin rajoittaa, mutta pääsääntö kuitenkin ilmenee perustuslain säännöksestä. Lähtökohtana on laaja kuulemisperiaate, johon tehtäviä poikkeuksia tulee tulkita suppeasti ja kuulemisesta tehtäviin poikkeuksiin tulisi aina suhtautua pidättyvästi. Hallintolain 34.2 §:ssä säädettyjä perusteita kuulematta jättämiselle ovat muun muassa vaatimuksen jättäminen tutkimatta tai hylkääminen heti perusteettomana. Vaatimus on perusteeton, jos se on esimerkiksi tehty määräajan jälkeen, jolloin sitä ei enää voida tutkia, tai kun on selvää, että välttämätön oikeudellinen edellytys hakemuksen hyväksymiselle puuttuu.¹⁴¹

Kuulemisella on tärkeä merkitys myös asian selvittämisen kannalta. Kuulemisen avulla viranomainen voi selvittää asiaan vaikuttavia seikkoja asianosaiselta ja näin varmistua siitä, että ratkaisu perustuu oikeisiin ja riittäviin selvityksiin ja näin ollen johtaa aineellisesti oikeaan ratkaisuun. Kuuleminen on siis samalla yksi viranomaisen käytössä olevista asian selvittämiskeinoista.

Hallintolaissa annetaan tarkempia säännöksiä myös asian selvittämisestä. Lain 31.1 §:n pääsäännön mukaan viranomainen huolehtii asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset selvittämisvelvollisuutensa puitteissa. Selvittämisvelvollisuus ei kuitenkaan ole yksin viranomaisella, sillä asianosaisen tulee esittää selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin hänen on myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen (34.2 §).

Asianosaisen selvitysvelvollisuutta ja aktiivista roolia asian selvittämisessä on perusteltu muun muassa sillä, että asiaosaisella on usein viranomaisia paremmat edellytykset hankkia asian ratkaisemiseksi tarpeellista selvitystä. Asianosaisella on myös yleensä viranomaisia paremmat edellytykset esittää henkilökohtaisiin olosuhteisiinsa liittyviä selvityksiä. Myötävaikutamisvelvollisuudella puolestaan tarkoitetaan sitä, että asianosainen pyrkii viranomaisen kanssa vilpittömään yhteistyöhön siten, että asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot saadaan mahdollisimman kattavasti ja totuuden-

¹⁴¹ Mäenpää 2003 s. 211.

mukaisesti esille.¹⁴² Huolellisuusvaatimus korostuu erityisesti sellaisissa hallintoasioissa, joissa on kyse asianosaiselle asetetusta kiellosta tai rajoituksesta taikka muusta asianosaiselle epäedullisesta seurauksesta.¹⁴³

2.3 Oikeus saada asiansa lainkäyttöelimen käsiteltäväksi ja oikeus hakea muutosta

Perustuslain 21 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Samoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain mukaan lailla.

Oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen on olennainen osa hallinnon oikeusturvajärjestelmää. Nykyisin hallintolainkäyttötoiminnan oikeus-suojaelementit ovat erityisen korostuneesti esillä yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa hallintoasioissa. Ainoastaan muutoksenhaku voi tuoda muutoksen virheelliseen hallintopäätökseen. Muutoksenhaun perusajatus, eli hallintopäätöksen jälkikäteinen saattaminen säädetyssä järjestyksessä ja tietyssä määräajassa ulkopuolisen tuomioistuimen tutkittavaksi, on hallinnon asiakkaan oikeuksiinsa pääsemisen kannalta keskeisin jälkikäteinen oikeusturvaelementti.¹⁴⁴

Perustuslaki turvaa yksilölle oikeuden hakea muutosta hallintopäätökseen. Hallintolainkäytön lähtökohta on siis yleinen muutoksenhakuoikeus viranomaisten päätöksistä. Muutoksenhakuoikeuden edellytyksenä on yleensä kuitenkin se, että lainsäädännössä on oltava riittävä peruste aitona pidettävän oikeussuhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Mikä tahansa viranomaistoimi ei kuitenkaan ole tällaisen oikeussuhteen synnyttävä päätös, vaan perustuslain kannalta edellytyksenä on, että lainsäädännössä on riittävä perusta aitona pidettävän oikeussuhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Valitusmahdollisuus on siis aina järjestettävä, jos subjektiivista oikeutta koskeva viranomaisen päätös perustuu sidottuun harkintaan.¹⁴⁵ Valituskelpoisella päätöksellä tarkoitetaan hallintolainkäyttölaissa toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta (5.1 §).

¹⁴² Niemivuo – Keravuori 2003 s. 259–261.

¹⁴³ Niemivuo – Keravuori 2003 s. 256–257.

¹⁴⁴ Ks. Jukarainen – Tarukannel 1999 s. 15.

¹⁴⁵ Jyränki 2000 s. 311.

Yleisen muutoksenhakuoikeuden lisäksi perustuslaki asettaa lainsäätäjälle vaatimuksen säätää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteista lailla. Vakiintuneen tulkinnan mukaan lailla säätämisen vaatimus tarkoittaa asiasta säätämistä eduskuntalain tasoisella säädöksellä, mikä osaltaan rajoittaa lainsäädäntövallan delegeoimista asetustasolle. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluu perustuslain mukaan ainakin oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Myös mahdollisuus saada väliaikaista oikeussuojaa muutoksenhaun aikana voidaan lukea osaksi oikeutta hakea muutosta.

2.4 Oikeus käyttää avustajaa ja asiamiestä sekä oikeus saada oikeudellista apua

Perustuslain 21.2 §:n luetteloa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon perusteista ei kuitenkaan ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Perusoikeusuudistuksen esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että lainkohdassa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin kuuluu myös oikeus käyttää avustajaa viranomaisessa ja tuomioistuimessa. Vailla erillistä mainintaa on jätetty muun muassa oikeus saada tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella oikeudellista apua ja oikeus itse valita oikeusavustajansa ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti. Näiden oikeuksien on sinänsä katsottu sisältyvän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon käsitteiden piiriin. Niiden konkreettiset järjestelyt ja mahdolliset rajoitukset on jätetty lailla tarkemmin säädeltäviksi, mutta näiltäkään osin lainsäädäntö ei saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa.¹⁴⁶

Hallintoasian käsittelyssä asiamiehen ja avustajan käyttö on perinteisesti sallittu. Tältä osin hallintolain 12.1 §:ssä sallitaan asiamiehen tai avustajan käyttäminen hallintoasiassa. Samoin hallintolainkäyttölain 20 §:n mukaisesti asiamiehen ja avustajan käyttäminen on sallittu haettaessa muutosta hallintoviranomaisen päätökseen hallinto-oikeudessa.¹⁴⁷

Oikeus saada oikeusapua julkisen vallan kustannuksella on järjestetty oikeusapulailla. Oikeusapua annetaan silloin, kun hakija tarvitsee oikeusavustajaa oikeudellisessa asiassa. Oikeusavulla oikeudellisessa asiassa tarkoitetaan laissa avustamista ja neuvontaa kaikenlaatuissa oikeudellisissa ongelmissa sekä tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa että niiden

¹⁴⁶ Ks. HE 309/1993 vp, s. 74/II.

¹⁴⁷ Avustajasta hallintoasian käsittelyssä ks. Niemivuo – Keravuori 2003 s. 155–164 ja hallintovalituksen osalta Hallberg et. al. 1997 s. 178–182.

ulkopuolellakin. Oikeusapu käsittää kaikki oikeusavustajan tarpeelliset palvelut, kuten avustamisen tuomioistuimissa kuin myös oikeudellisen avustamisen neuvoin ja toimenpitein.

3. HALLINNON OIKEUSTURVATAKEET NOPEUTETUSSA TURVAPAIKKA- MENETTELYSSÄ

3.1 Turvapaikkahakemuksen tekeminen ja pääsy turvapaikkamenettelyyn - oikeus saada asiansa käsitellyksi

Turvapaikanhakijalla on oikeus saada kansainvälisen suojelun saamista koskeva hakemuksensa käsitellyksi. Ulkomaalaislain lähtökohtana on kaikkien turvapaikkahakemusten käsitteleminen turvapaikkamenettelyssä, josta säädetään lain 94 §:ssä: *Turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai alueella viranomaiselle esitetty hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Ihmisoikeuksien vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän nimenomaan muuta ilmoita. Turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esiin tulevilla perusteilla.*

Turvapaikkamenettelyssä selvitetään hakijan tarve saada kansainvälistä suojelua. Turvapaikkamenettelyyn kuuluvat ensinnäkin hakemuksen tekemiseen liittyvät menettelyt mutta myös hakemuksen tutkinta ja sen ratkaiseminen. Kansainvälisen suojelun tarpeessa oleviksi katsotaan Geneven pakolaisyleissopimuksen mukaiset pakolaiset ja heidän ohella toissijaisen suojelun tarpeessa olevat turvapaikanhakijat. Tilapäistä suojelua sekä kiintiöpakolaisten ottamista varten ulkomaalaislaissa on omat säännöksensä.¹⁴⁸

Koska kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään turvapaikkamenettelyssä, konkretisoituu turvapaikanhakijan oikeus saada asiansa käsitellyksi näiltä osin käytännössä oikeudeksi päästä turvapaikkamenettelyyn. Turvapaikanhakijalla tulee olla mahdollisuus tehdä turvapaikkahakemus sekä päästä menettelyyn, jossa selvitetään kansainvälisen suojelun tarve ja päätetään turvapaikan tai muun oleskeluluvan antamisesta. Huomionarvoista on myös se, että turvapaikkamenettelyssä selvitetään samalla myös muut syyt oleskeluluvan saamiselle. Turvapaikkahakemus sisältää

¹⁴⁸ HE 28/2003 vp, s. 180/II.

myös oleskelulupahakemuksen. Jos hakijalle ei anneta turvapaikkaa tai muuta oleskelulupaa, päätetään samalla hakijan käännyttämisestä.

Mahdollisuus turvapaikkahakemuksen tekemiseen on pyritty varmistamaan kattavasti kaikkien kansainvälisen suojelun tarpeeseen vetoavien ulkomaalaisten osalta. Tämä on välttämätöntä jo yksin palauttamiskiellon noudattamiseksi. Ensinnäkin kuka tahansa ulkomaalainen voi tehdä turvapaikkahakemuksen Suomen rajalla tai alueella. Turvapaikkaa Suomesta ei siis voida hakea ulkomailta tai Suomen edustustosta. Tämä käy selville myös lain 95 §:stä: Turvapaikkahakemus jätetään poliisille tai rajatarkastusviranomaisille *maahan saavuttaessa tai pian sen jälkeen*.¹⁴⁹ Turvapaikkahakemuksen jättäminen muulle viranomaiselle kuin poliisille tai rajatarkastusviranomaisille ei kuitenkaan liene ongelmallista, sillä hallintolain 21 §:n perusteella viranomainen on velvollinen siirtämään asian toimivaltaiselle viranomaiselle. Näin ollen esimerkiksi vähemmistövaltuutetulle jätetty turvapaikkahakemus siirrettäisiin poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle kansainvälistä suojelua koskevan asian vireille saamiseksi.¹⁵⁰

Ihmisoikeuksiensa vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän muuta ilmoita. Epäselvissä tilanteissa poliisin tai rajavartiolaitoksen tulisi tulkita ulkomaalaisen tahtoa hänelle edullisimmalla tavalla turvapaikkahakemuksen vireille saamiseksi, vaikkei ulkomaalainen osaisikaan itse nimenomaisesti tuoda tahtoaan ilmi. Näin toimiessaan viranomainen samalla varmistaa, ettei palauttamiskieltoa loukata.¹⁵¹ Välitön käännyttäminen ilman mahdollisuutta turvapaikkahakemuksen tekemiseen saattaisi myös rikkoa Euroopan ihmisoikeussopimuksella asetettua joukkokarkotuksen kieltoa. Myös silloin, kun muu kuin turvapaikanhakijana Suomessa oleva ulkomaalainen maasta poistamisenettelyn yhteydessä tuo esiin, tai jos muuten ilmenee seikkoja, joiden perusteella hän saattaisi saada kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on käsiteltävä turvapaikkamenettelyssä.¹⁵²

¹⁴⁹ HE 28/2003 vp, s. 180/II, ks. myös HaVM 29/1998vp, s. 5/II: ”...(E)hdotetulle lisäyksellä ”maassa oleskelevalle” korostetaan, että oleskelulupaa voidaan hakea vain Suomessa. Ulkomailla Suomen rajojen ulkopuolella olevalle henkilölle ei siten voida antaa turvapaikkaa tai myöntää oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella, esimerkiksi Suomen ulkomaanedustustoon tehtävällä hakemuksella.”

¹⁵⁰ ”21§ Asiakirjan siirto. Viranomaisen, jolle on erehdyksessä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle. Asiakirjaa siirrettäessä asia tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä. Siirrettäessä asiakirja, joka on toimitettava viranomaiselle määrääjässä, määrääjää katsotaan noudatetun, jos toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan määrääjän kuluessa.”

¹⁵¹ Ks. Staffans 2005 s. 36 ja Hathaway 2005 s. 287. Hathaway pitää muun muassa rajavirtioviranomaisten piittaamattomuutta yhtenä suurimmista tekijöistä aiheuttamaan palauttamiskiellon loukkauksia.

¹⁵² Turvapaikkaohje s. 6.

Ulkomaalaislaissa ei ole säädetty aikarajoja sille, milloin turvapaikkaa tulisi viimeistään hakea. Riittää että turvapaikkaa on haettu Suomen rajalla tai alueella. Lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätettävä poliisille tai rajatarkastusviranomaisille maahan saavuttaessa tai pian sen jälkeen. Lain 95.2 §:ssä kuitenkin säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä turvapaikkahakemus voidaan tehdä myöhemminkin. Lainkohta ei kuitenkaan sinällään estä turvapaikkamenettelyyn pääsemistä ja siinä tapahtuvaa asian käsittelyä ja ratkaisemista. Tosin hakemuksen tekeminen vasta myöhemmin ilman lainkohdan mukaista hyväksyttävää syytä voi olla osoitus siitä, että hakija pyrkii käyttämään turvapaikkamenettelyä väärin tai että hänellä ei ole perusteita hakemukselleen. Hakemuksen tekeminen myöhään ilman 95.2 §:ssä mainittuja hyväksyttäviä perusteita voi myös olla omiaan heikentämään hakemuksen yleistä uskottavuutta, mutta turvapaikkamenettelyyn pääsemisen ja hakemuksen käsiteltäväksi ottamisen kannalta hakemuksen jättämisen ajankohdalla ei kuitenkaan ole merkitystä.¹⁵³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Jabari v. Turkki* – tuomiossa esitetyn mukaisesti aikarajojen asettaminen hakemuksen tekemiselle saattaisikin käytännössä rikkoa niin palauttamiskieltoa kuin tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimusta.¹⁵⁴

Hallintolain 19 §:n mukaisesti asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asian saa lainkohdan mukaan panna vireille myös suullisesti. Sen sijaan ulkomaalaislaissa ei ole säädetty turvapaikkahakemuksen vireille laittamista koskevia erityisiä muotovaatimuksia. Turvapaikkaohjeessa todetaan, että hakemuksen vastaanottavan viranomaisen on kehotettava hakijaa laatimaan kirjallinen, vapaamuotoinen turvapaikkahakemus, josta on käytävä ilmi pääsyyt, miksi henkilö pyytää Suomesta kansainvälistä suojelua. Mikäli ulkomaalainen ei ole kirjoitustaitoinen eikä näin ollen pysty laatimaan hakemusta, hakemuksen vastaanottanut viranomainen kirjaa vapaamuotoisen hakemuksen hänen puolestaan. Hakemus on päivättävä ja hakijan allekirjoitettava.¹⁵⁵

Turvapaikkahakemuksen ei edellytetä täyttävän erityisiä muotovaatimuksia. Päiväys ja allekirjoitus antavat hakemuksen ratkaisemiseksi hyödyllis-

¹⁵³ HE 28/2004 vp, s. 181/I.

¹⁵⁴ Ks. edellä *Jabari v. Turkki*, jossa tuomioistuin kantaja katsoi hänen 13 artiklan oikeuden tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin vaarantuneen, koska Turkin lainsäädännössä oli asetettu aikaraja, jonka aikana turvapaikkahakemus oli jätettävä. Kantaja ei ollut noudattanut kyseistä aikarajaa, mistä johtuen hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei ollut laisinkaan käsitelty aineellisesti.

¹⁵⁵ Turvapaikkaohje s. 6. Ks. HaVM 12/1993 vp, jossa valiokunta on todennut, että hakijan tulee saada esittää perusteet hakemukselleen joko kirjallisesti tai suullisesti (s. 4).

tä informaatiota ja osaltaan varmistavat, että henkilö todella on hakenut turvapaikkaa. Niiden puuttuminen ei kuitenkaan voi estää kansainvälisen suojelun tarpeen selvittämistä. Käsittelyn asianmukaisuudesta johtuvan palveluperiaatteen mukaisesti erot hallinnon asiakkaiden asiointivalmiuksissa eivät nimittäin saa vaikuttaa asiakkaan kannalta epäedullisesti. Esimerkiksi kielitaidottoman tai luku- ja kirjoitustaidottoman ei saisi kärsiä edunmenetyksiä. Kuka tahansa ulkomaalainen voi siis tarvittaessa viranomaisen apuun turvautuen hakea vapaamuotoisella – kirjallisella tai suullisella - hakemuksella turvapaikkaa Suomen rajalla tai alueella.

Ulkomaalaislaissa on esitetyin tavoin kattavasti säädetty mahdollisuus turvapaikkahakemuksen tekemiseen ja pääsy turvapaikkamenettelyyn. Lähtökohtaisesti lainsäädäntö turvaa mahdollisuuden saada turvapaikkaa koskeva asia vireille ja viranomaisen käsiteltäväksi, eikä tavallisen ja nopeutetun menettelyn osalta ole havaittu eroavaisuuksia. Ongelmallisiksi voidaan kuitenkin luonnehtia eräitä sellaisia tilanteita, joissa viranomaisen on toiminnallaan vaikuttanut siihen, että turvapaikkamenettely on hakijan osalta lopetettu hänen peruutettua turvapaikkahakemuksensa.

3.1.1 Turvapaikkahakemusten peruuttamisen arviointi Tampereen poliisilaitosta koskeneen tapauksen pohjalta

Turvapaikkahakemuksen peruuttamiseen liittyvää ongelmaa on selvitetty vähemmistövaltuutetun kannanotossa koskien turvapaikkatutkintaa Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksella.¹⁵⁶ Kannanotossa selvitettiin muun muassa turvapaikkahakemusten peruuttamista säilöönoton aikana. Näiltä osin valtuutetun kannanoton taustalla olivat yksittäisten turvapaikanhakijoiden ja heidän avustajiensa vähemmistövaltuutetulle antamat tiedot, joiden mukaan poliisi olisi joissakin tapauksissa säilöönoton avulla painostanut turvapaikanhakijoita peruuttamaan turvapaikkahakemuksensa. Saadussa selvityksessä poliisin ja selvityspyyntöön liitettyjen turvapaikanhakijoiden sekä heidän avustajiensa kuvaukset tapahtumista poikkesivat olennaisesti toisistaan eikä käytettävän aineiston pohjalta ollut pääteltävissä, mitä asiassa oli lopulta pidettävä totena. Syyt selkeälle tilastolliselle ilmiölle – vuonna 2002 18 turvapaikkahakemuksen peruutusta, joista 13 säilössä ollen – jäivät hämärän peittoon. Kuitenkin se, että poliisi ei ollut menetellyt turvapaikkahakemuksen peruuttamista koskevan ilmoituksen tekemisen osalta sisäasiainministeriön ohjeiden mukaisesti, tuli asiassa selvitettyksi.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Vähemmistövaltuutetun kannanotto 31.5.2004, 2549/65/2003TM, Turvapaikkatutkinnasta Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksella.

¹⁵⁷ Kannanotto s. 5-6.

Tampereen poliisia koskevan selvityksen perusteella ei voida yksiselitteisesti ottaa kantaa siihen, pyrkikö poliisi ilmi tulleissa tapauksissa säilöönoton avulla aktiivisesti vaikuttamaan turvapaikanhakijoiden tahtoon peruuttaa turvapaikkahakemuksensa.¹⁵⁸ Nykyisessä turvapaikkaohjeessa on kiinnitetty hakemusten peruuttamisasiaan huomiota, ja ohjeessa nimenomaan todetaan, että turvapaikanhakijaa ei missään tapauksessa tule painostaa hakemuksen peruuttamiseen johtavalla tavalla.¹⁵⁹

Vaikka vähemmistövaltuutetun kannanotossa jäikin lopullisesti selvittämättä, oliko turvapaikanhakijoihin tosiasiaa kohdistunut painostusta, kannanoton pohjalta on joka tapauksessa mahdollista tehdä yleisemmin selkoa siitä, miten turvapaikkatutkintaa tekevän viranomaisen – oli sitten kyseessä poliisi tai rajavirtioviranomainen – on suhtauduttava turvapaikanhakijan tahtoon saada laillisessa järjestyksessä vireille laittamansa asia käsitellyksi. Asiaa voitaisiin arvioida myös asianmukaisen menettelyn vaatimuksesta käsin. Selontekoon voi olla aihetta yksin jo siksi, että näiltä osin turvapaikkaohjeessa viitataan sangen epämääräisesti turvapaikkatutkinnassa noudatettavaan lainsäädäntöön. Nopeutetun turvapaikkamenettelyn osalta tilanne saattaa olla normaalimenettelyä ongelmallisempi, koska jo esimerkiksi hakijan matkareitti voi alustavasti osoittaa henkilön tulleen maasta, jota yleisesti ottaen ja ilman tarkempaa selvitystä voitaisiin lähtökohtaisesti pitää turvallisena, mistä johtuen hakijan turvapaikkahakemusta pidettäisiin jo lähtökohtaisesti perusteettomana. Yksilöllisen tutkinnan vaatimuksen huomioon ottaen tällainen ennakkokäsitys ei kuitenkaan saisi ohjata viranomaisen toimintaa.

Turvapaikanhakijan maahantulon, matkareitin ja henkilöllisyyden selvittämiseen sovelletaan poliisitutkintaa koskevia säännöksiä, mikä käytännössä tarkoittaa esitutkintalain periaatteiden noudattamista soveltuvin osin.¹⁶⁰ Esitutkintalain 24 §:n mukaisesti kuulusteltavaa on kohdeltava

¹⁵⁸ Kannanotossa todetaan tämä selkeästi (s. 5, kurs. tässä): ”Kaiken kaikkiaan sitä, että selvityspyynnön yhteydessä ilmenevät vakavat yksittäisiin tapauksiin liittyvät väitteet jäävät avoimiksi, on pidettävä ongelmallisena. Jos väitteet ovat tosia, on kyse merkittävästä oikeusturvaongelmasta. Toisaalta, jos väitteet ovat epätosia, ovat ne Tampereen kihlakunnan poliisilaitosta ja poliisia yleisemminkin aiheuttomasti leimaavina”.

¹⁵⁹ Turvapaikkaohjeen mukaan henkilö ei saa painostaa peruuttamaan hakemuksensa. Jos henkilö peruuttaa turvapaikkahakemuksensa, hänen on tehtävä se kirjallisesti ja kahden esteettömän todistajan on allekirjoitettava peruuttamista koskeva asiakirja. Ks. turvapaikkaohje s. 31.

¹⁶⁰ Hallituksen esityksessä ulkomaalaislaiksi viitataan useaan otteeseen poliisilain poliisitutkintaa koskevien säännösten soveltamiseen henkilön matkareitin, maahantulon ja henkilöllisyyden selvittämistä koskevassa asiassa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa puolestaan pidetään ongelmallisena sitä, miten tulisi suhtautua poliisilain 37 §:n säännökseen siitä, että poliisitutkinnassa noudatetaan soveltuvin osin esitutkintaa koskevia esitutkintalain säännöksiä. Hallintovaliokunnan lausunnossa asia on ratkaistu toteamalla, että poliisin suorittamaan turvapaikkapuhutteluun ja rajavirtiolaitoksen ulkomaalaislain nojalla suorittamaan tutkintaan sovelletaan soveltuvin osin esitutkintalakia (HaVM 4/2004 vp, s. 8/II).

rauhallisesti ja asiallisesti. Edelleen tunnustuksen tai määrättyyn suuntaan käyvän lausuman saamiseksi kuulusteltavalta ei saa käyttää tietoisesti väärää ilmoituksia, lupauksia tai uskotteluita erityisesti eduista, uuvuttamista, uhkausta, pakkoa taikka muita kuulusteltavan ratkaisuvapauteen, tahdonvoimaan, muistiin tai arvostelukykyyn vaikuttavia sopimattomia keinoja tai menettelytapoja.

Koska lainkohdassa ilmaistu periaate soveltuu myös turvapaikkatutkintaan hakijan henkilöllisyyttä, matkareittiä ja maahantuloa selvitetäessä, turvapaikkahakemuksen peruuttamista koskevan lausuman saaminen turvapaikanhakijalta mainittuja keinoja käyttäen on kielletty turvapaikkatutkinnan aikana. Erityisesti säilöönoton osalta on huomattava, että ulkomaalaislain 121 §:n mukaan säilöönotto on mahdollista vain, jos ulkomaalainen saattaa piileskellä, hänen henkilöllisyytensä on epäselvä tai on aihetta epäillä hänen syyllistyvän rikokseen. Säilöönottoa ei siis voida käyttää painostuskeinona hakemuksen peruuttamiseksi. Muutenkaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saisi rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Ulkomaalaisen oikeuksia ei siis tulisi rajoittaa ainakaan painostustarkoituksessa.

Käytännössä poliisilla on kuitenkin mahdollisuus oman tutkintansa perusteella esittää Ulkomaalaisvirastolle oma käsityksensä turvapaikanhakijan hakemuksen perusteista, niiden luotettavuudesta ja hakijan yleisestä uskottavuudesta, mitä kuitenkin koskevat asianmukaisuuden ja asianmukaisen kielenkäytön vaatimukset. Asiaa on selvitetty myös vähemmistövaltuutetun toimesta tapauksessa, jossa poliisi oli kuulustelussa ja pöytäkirjaan merkityin tavoin selkeästi ilmaissut oma asenteellisuutensa turvapaikanhakijaa kohtaan ja lisännyt kuulustelupöytäkirjaan lausuntoaan oleskeluluvasta, ettei poliisi puolla hakemusta ja että turvapaikkahakemus on ilmeisen perusteeton.¹⁶¹ Kyseisten merkintöjen asianmukaisuus voidaan hyvin perustein kyseenalaistaa, koska poliisi tutkintaa suorittavana viranomaisena oli selkeästi tehnyt asiassa liiallisen pitkälle meneviä arvioita hakemuksen menestymismahdollisuuksista.

Turvapaikkapuhuttelussa viranomaisella on ulkomaalaislain esitöiden mukaisesti velvollisuus antaa turvapaikanhakijalle tietoja hänen hakemuksensa tulevasta käsittelystä ja erityisesti siitä, ohjataan乎 hänen hakemuksensa nopeutettuun menettelyyn.¹⁶² Samanlainen ja myös turvapaikkatutkinnan muita vaiheita ja osa-alueita koskeva neuvontavelvollisuus voidaan johdattaa hallintolain 8 §:stä, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa ra-

¹⁶¹ Vähemmistövaltuutetun lausunto 10.1.2003, 3952/64/2002 TM. Vastaavia tapauksia on tullut vähemmistövaltuutetun tietoon myös lausunnon antamisen jälkeen.

¹⁶² HE 28/2003 vp, s. 183/II.

joissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Viranomaisen neuvontavelvollisuuteen ei kuitenkaan kuulu neuvonnan yhteydessä yksittäisen hakemuksen tosiasiallisen menestymisen arvioiminen. Korkeintaan voidaan tehdä selkoa viranomaisen vastaavia tapauksia koskevasta käytännöstä.¹⁶³ Näin ollen turvapaikkatutkintaa suorittavan poliisin ei tulisi esittää turvapaikanhakijalle viranomaisen neuvontavelvollisuuden ylittäviä ohjeita tai ennusteita päätöksen tekevän viranomaisen suhtautumisesta hänen hakemukseensa tai sen uskottavuuteen siten, että ne tosiasiallisesti voisivat vaikuttaa painostavalla tavalla turvapaikanhakijan päätöksentekoon hakemuksen peruuttamisesta.

Lopullisen ratkaisun tekeminen turvapaikka-asiassa kuuluu myös nopeutetussa menettelyssä käsiteltävien hakemusten osalta Ulkomaalaisvirastolle, joka päättää, onko turvapaikanhakija kansainvälisen suojelun tarpeessa. Poliisin tai rajavartiolaitoksen ei tulisi tutkinnan aikana millään tavoin painostaa turvapaikanhakijaa luopumaan hakemuksestaan. Tällainen toimenpide saattaisi hyvinkin vähentää turvapaikanhakijan halua ylipäätään hakea turvapaikkaa. Jos tutkintaa suorittava viranomainen ilmoittaa suoraan tai antaa selvästi turvapaikanhakijalle sellaisen käsityksen, ettei hänen hakemuksellaan ole menestymismahdollisuuksia ja että hänet voidaan sen vuoksi käännättää, hakija saattaa hyvinkin peruuttaa hakemuksensa ja poistua maasta omaehtoisesti ilman, että turvapaikkahakemukseen on Ulkomaalaisvirastolla ollut mahdollisuus antaa päätöstä. Saattaakin olla, että turvapaikanhakija lähtee maasta oma-aloitteisesti ja pyrkii saamaan turvapaikkahakemuksensa käsiteltäväksi jossakin toisessa valtiossa. Menettely saattaisi siis hyvinkin lisätä turvapaikanhakijoiden kiertolaisuutta, ilmiötä, jota on nimenomaan pyritty estämään muun muassa vastuunmäärittämisasiasetuksen käyttöönotolla.

Turvapaikanhakijalla on oikeus saada asiansa käsiteltyksi, mikä johdonmukaisesti sisältää myös oikeuden saada asiassa toimivaltaisen viranomaisen tekemä päätös. Tätä oikeutta ei tulisi vaarantaa sellaisilla epäasiallisilla toimilla, joiden pohjalta turvapaikanhakija mieltää hakemuksensa turhaksi ja peruuttaa hakemuksensa ennen Ulkomaalaisviraston päätöstä.

3.2 Hakijan kuuleminen ja asian selvittämien turvapaikkatutkinnassa

Edellä esiteltyjä perustuslain sekä hallintolain säännöksiä kuulemisesta sekä asian selvittämisestä turvapaikkatutkinnan osalta on tarkennettu edelleen

¹⁶³ Niemivuo – Keravuori 2003 s. 131.

ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaislain 7.1 §:n mukaisesti viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Asianosaisen on puolestaan esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Edelleen viranomaisen on osoitettava asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Selvityspyynnön tulee olla yksilöity ja oikeassa suhteessa niihin selvityskeinoihin, jotka asianosaisella on hänen olosuhteensa huomioon ottaen käytettävissään.¹⁶⁴

Toimivalta huolehtia turvapaikanhakijan kuulemisesta sekä asian selvittämisestä turvapaikkatutkinnassa jakaantuu usean eri viranomaisen kesken. Ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos. Ulkomaalaisvirasto suorittaa normaalisti turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet hänen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Ulkomaalaisviraston pyynnöstä poliisi voi suorittaa puhuttelun, jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt tai erityisestä syystä muulloinkin (97.2 §). Suojelupoliisi voi suorittaa turvapaikkapuhuttelun Ulkomaalaisviraston lisäksi, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät (97.3 §).¹⁶⁵

Turvapaikkahakemuksen ratkaisemista varten poliisi tai rajavartiolaitos selvittää turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon. Turvapaikkatutkinnassa selvitettäviä tietoja ovat ainakin hakijan nimet, sukupuoli, syntymäaika ja – paikka, siviilisääty, etninen tausta, kansalaisuus, uskonto, ammatti tai arvo, osoitetiedot, koulutus, kielitaito, sosiaalinen tausta ja asepalvelus. Samoin on selvitettävä, mistä maasta, millä tavoin ja mitä reittiä käyttäen hakija on saapunut Suomeen sekä kuinka kauan ja minkälaisissa olosuhteissa hän on ollut koti- tai asuinmaassaan taikka kauttakulkunsa varrella olleissa maissa. Tutkinnassa kiinnitetään erityistä huomiota kertomuksen uskottavuuteen ja ristiriitaisuuteen.¹⁶⁶

Turvapaikanhakijan kuulemisen sekä turvapaikkaperusteiden selvittämisen näkökulmasta keskeisin tutkinnan vaihe on pääsääntöisesti Ulkomaalaisviraston suorittama turvapaikkapuhuttelu, josta säädetään 97.2 §:ssä. Turvapaikkapuhuttelussa selvitetään suullisesti hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Lisäksi 97.4 §:n mukaisesti

¹⁶⁴ Ks. myös HaVM 12/1993 vp, jossa todetaan, että kussakin tapauksessa suoritetaan riittävän laaja ja asianmukainen tutkinta (s. 4).

¹⁶⁵ Turvapaikkaohjeen mukaan suojelupoliisi voi suorittaa puhuttelun omasta pyynnöstään tai Ulkomaalaisviraston pyynnöstä (s. 25).

¹⁶⁶ Ks. HE 28/2003 vp, s. 182/II ja Turvapaikkaohje s. 21–22. Ks. poliisilain 37 § ja rajavartiolaitoksesta annetun lain 47 §.

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

Usein turvapaikanhakija itse on paras tai ainoa tietolähde hänen henkilökohtaisista olosuhteistaan kotimaassaan.¹⁶⁷ Tästä johtuen häntä on kuultava kattavasti kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen esillä saamiseksi. Puhuttelussa on mahdollisuus palata myös henkilöllisyyden ja matkareitin selvittämiseen, mikäli ne ovat jääneet epäselviksi. Tärkein osuus puhuttelussa on kuitenkin suojelun tarpeen selvittämisellä. Puhuttelussa selvitetään, mikä hakijaa uhkaisi, jos hänet palautettaisiin.¹⁶⁸

Puhuttelu ei palvele ainoastaan asian selvittämistä, vaan se on tärkeä menettelyn vaihe myös hakijan kuulemiseksi, mikä koskee erityisesti nopeutettu menettelyä. Tätä korostetaan myös hallituksen esityksessä.¹⁶⁹ Turvapaikanhakijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ja lausua mielipiteensä asiasta ja selvityksistä ennen asian lopullista ratkaisemista. Kuuleminen muodostuu käytännössä erittäin tärkeäksi saatua selvitystä ja turvapaikka-perusteita arvioitaessa eikä sitä tulisi missään olosuhteissa laiminlyödä.¹⁷⁰ Myös käännyttämistä koskevassa asiassa hakijalla on oikeus tulla kuulluksi ulkomaalaislain 145 §:n mukaisesti.

Turvapaikkapuhutteluun kuuluu myös olennaisena osana turvapaikanhakijan neuvonta turvapaikkamenettelyn vaiheista ja etenemisestä. Puhuttelussa hakijalle tulisi pyrkiä antamaan tietoa siitä, miten hänen hakemustaan jatkossa käsitellään. Erityisesti jos puhuttelussa näyttää mahdolliselta, että hakemukseen sovelletaan nopeutettua menettelyä, hakijalle tulisi kertoa jatkokäsittelyn mahdollisesta kulusta.¹⁷¹

¹⁶⁷ UNHCR: käsikirja s. 51.

¹⁶⁸ HE 28/2003 vp, s. 183/I.

¹⁶⁹ HE 28/2003 vp, s. 183/II, jossa korostetaan hakijan perusteellista kuulemistä erityisesti siltä varalta, että hakemus arvioidaan voitavan käsitellä nopeutetussa menettelyssä.

¹⁷⁰ Ks. Helsingin HAO 8.9.2005, 05/1292/1. Ulkomaalaisvirasto oli hylännyt valittajan turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskevan hakemuksen ilmeisen perusteettomana ja päättänyt käännyttää valittajan kotimaahansa. Hallinto-oikeudelle esitettiin muun muassa vaatimus käännyttämisen täytäntöönpanon kieltämisestä, koska päätös perustui toisten henkilöiden esittämiin väitteisiin, joihin valittaja ei ollut saanut mahdollisuutta vastata. Näin Ulkomaalaisvirasto olisi valittajan mukaan rikkonut hallintolakia, koska se ei ollut kuullut valittajaa lain 34 §:n mukaisesti. Hallinto-oikeus kielsi päätöksen täytäntöönpanon.

¹⁷¹ HE 28/2003 vp, s. 183/II. Ks. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kannanotto ulkomaalaisasioihin liittyvistä oikeusturvaongelmista, jossa oikeusturvaongelmana pidetään jo yksin sitä, ettei turvapaikanhakija ja hänen avustajansa etukäteen voi ennustaa, missä menettelyssä hänen asiansa lopulta käsitellään.

Hakijan kuulemisesta ja asian selvittämisestä annetut säännökset sinällään ja yleisellä tasolla vaikuttavat riittävältä hakijan oikeusturvan kannalta. Myös viranomaisten ohjeistus sisältää asian selvittämisen kannalta tärkeitä näkökohtia. Turvapaikkaohjeen mukaisesti tutkinnan aikana epävarmoiksi jääneisiin seikkoihin voidaan palata tutkinnan myöhemmissä vaiheissa. Selvityksen saaminen hakijan henkilökohtaisista olosuhteista sekä olosuhteista hänen koti- tai asuinmaassaan yleisesti varmistetaan paitsi hakijan kuulemisella, myös selvittämällä asiaa viranomaisen taholta. Selvittämistä vastuun jakautuminen viranomaisen ja hakijan kesken palvelee siis turvapaikkaperusteiden ja muiden maahan jäämistä koskevien perusteiden selvittämistä turvapaikanhakijalle edullisella tavalla.

Eräisiin tutkinnassa ilmeneviin tilanteisiin sisältyy kuitenkin vaara siitä, ettei henkilön kuuleminen tai asian selvittäminen ole ollut riittävää tai että tutkinta on saattanut vaarantaa turvapaikanhakijan tai hänen perheenjäsentensä turvallisuuden. Pohdinnan arvoinen on myös tutkintaa suorittavien viranomaisten toimivallan jakautuminen erityisesti turvapaikkapuhuttelun suorittamisen osalta.

3.2.1 Turvapaikkatutkinta ulkomailla ja yhteydenotot ulkomaan viranomaisiin

Asian ja erityisesti kansainvälisen suojelun tarpeen selvittämiseksi turvapaikkatutkinnassa saattaa ilmetä tarve puhutella hakijan koti- tai asuinmaassa oleskelevia perheenjäseniä taikka hankkia sieltä lisätietoa mahdollisesta vainon vaarasta ja hakijan henkilökohtaisista olosuhteista. Käytännössä turvapaikkatutkintaan ulkomailla ovat osallistuneet Suomen edustustot poliisin tai Ulkomaalaisviraston virka-apupyynnöstä ulkoasiainhallintolain 13 §:n mukaisesti. Myös edustustossa työskentelevä tai virkamatkalla oleva poliisi tai Ulkomaalaisviraston virkamies voi käytännössä suorittaa turvapaikkahakemukseen liittyviä tiedusteluja ja tarkistuksia ulkomailla.¹⁷²

Ulkomaalaislakiin ei sisälly erityisiä säännöksiä turvapaikkatutkinnasta ulkomailla. Tilannetta voidaan pitää ongelmallisena, sillä ulkomailla ja erityisesti turvapaikanhakijan kotimaassa tapahtuvaan turvapaikkatutkintaan sisältyy useita turvallisuusriskejä koskien erityisesti tutkintaa varten kuultavien henkilöiden turvallisuutta sekä salassapitoa. Turvapaikkatutkintaan liittyen on lisäksi satunnaisesti tullut ilmi tapauksia, joissa tutkinnasta vastuussa ollut viranomainen on epähuomiossa ollut yhteydessä

¹⁷² Ks. Turvapaikkaohje s. 27.

hakijan kotimaan viranomaisiin turvapaikkahakemukseen liittyvässä asiassa. Erityisesti yleisen käsityksen mukaan turvallisina pidettävistä maista saapuneiden turvapaikanhakijoiden osalta yhteydenotto hakijan kotimaan viranomaisiin saattaa hyvinkin tapahtua jopa vahingossa. Nopeutetun menettelyn osalta tilanne voi siis olla tavallista ongelmallisempi.

Turvapaikanhakijan kotimaassa tapahtuvan turvapaikkatutkinnan ongelmakohtia ja riskitekijöitä on aikaisemmin selvitetty Eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisussa, jossa selvitettiin turvapaikkatutkinnan ulkomaille ulottamisen lainmukaisuutta.¹⁷³ Oikeusasiamies selvitti tapausta, jossa turvapaikkatutkinta oli ulotettu turvapaikanhakijan kotimaahan, jossa suomalaisen poliisivirkamiehen sekä maassa sijainneen Suomen edustuston toimesta oli selvitetty hakijan turvapaikkatutkinnassa antamisen tietojen oikeellisuutta sekä haastateltu hakijan vaimoa.

Oikeusasiamies ei ratkaisussaan pitänyt turvapaikkatutkinnan ulottamista hakijan kotimaahan sinänsä lainvastaisena. Oikeusasiamiehen mukaan ulkomailla suoritetusta tutkinnasta ei kuitenkaan saa aiheutua vaaraa turvapaikanhakijan kotimaahan jääneille perheenjäsenille.¹⁷⁴ Näiden turvallisuuden kannalta on keskeistä, että Suomen viranomaiset eivät turvapaikkatutkinnan johdosta ole yhteydessä turvapaikanhakijan kotimaan viranomaisiin tai muutoin suorita turvapaikkahakemukseen liittyviä selvityksiä hakijan kotimaassa siten, että paikalliset viranomaiset tulevat tästä tietoiseksi. Turvallisuusriskistä johtuen oikeusasiamies on pitänyt tarpeellisenä säätää turvapaikkatutkinnasta ulkomailla laissa. Oikeusasiamies on pitänyt lähinnä poliisin käytännössä muovautunutta tapaa ulottaa turvapaikkatutkinta hakijan kotimaahan ongelmallisena perustuslain 80 §:n kannalta.

Oikeusasiamies on selvittänyt asiaa myös turvapaikka-asioita koskevan salassapitovelvollisuuden osalta. Oikeusasiamiehen mukaan turvapaikanhakijan kotimaassa asuvat perheenjäsenet eivät ole Suomessa vireillä olevassa turvapaikka-asiassa asianosaisina. On nimittäin mahdollista, että heidän etunsa ja tavoitteensa poikkeavat turvapaikanhakijan edusta. Näin ollen julkisuuslain salassapitovelvollisuus koskisi myös perheenjäseniä. Asiassa oli ilmennyt epäselvyyttä siitä, antoiko hakija viranomaisille suostumuksensa ottaa yhteyttä hänen vaimoonsa. Koska asiasta ei ollut saatavissa luo-

¹⁷³ Päätös kanteluun turvapaikkatutkintaa koskevassa asiassa 15.6.2001, 1410/4/00.

¹⁷⁴ Ratkaisua varten oli pyydetty UNHCR:n kannanotto asiasta: UNHCR korosti omassa kannanotossaan, että turvapaikkatutkintaa hakija kotimaassa sisältyy useita turvallisuusriskejä niin hakijalle itselleen kuin hänen maassa oleskeleville perheenjäsenilleen ja läheisilleen. UNHCR painotti ehdotonta varovaisuutta ja sitä, että tutkinta suoritettaisiin hakijan kotimaassa vain välttämättömissä tilanteissa.

tettavaa selvitystä, oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, ettei hakijan antamaksi ilmoitettua suostumusta ollut asianmukaisesti dokumentoitu turvapaikkahakemusta koskeviin asiakirjoihin.

Turvapaikkatutkinnasta ulkomailla on annettu ohjeita myös sisäasiainministeriön turvapaikkaohjeessa. Sen mukaan turvapaikanhakijan perheenjäsenten tai omaisten kuuleminen hakijan kotimaassa voidaan suorittaa, jos se katsotaan tarpeelliseksi eikä se vaaranna kenenkään turvallisuutta. Lisäksi ohjeessa todetaan, että on erityisesti kiinnitettävä huomiota kuulemisen suorittamiseen siten, etteivät maan viranomaiset saa asiasta tietoa. Ohjeiden mukaan perheenjäsenen tai omaisen kuulemisen ehtona on turvapaikanhakijan kirjallisesti antama suostumus, jossa on yksilöitävä, että kysymyksessä on kuuleminen turvapaikka-asiassa sekä seikat, joiden selvittämiseksi kuuleminen tehdään.¹⁷⁵

Turvapaikkaohjeesta käyvät ilmi oikeusasiamiehen ratkaisussa esitetyt tutkinnan suorittamista ulkomailla koskevat periaatteet sekä turvapaikanhakijan tahdonilmauksen merkitys tutkinnan suorittamiselle: Tutkinnan tulee tapahtua maan viranomaisilta salassa, sen pitää olla tarpeen asian selvittämiseksi ja se ei saa aiheuttaa vaaraa hakijan perheenjäsenille. Perheenjäsenten puhutteluun on saatava hakijalta lupa.

Vaikka turvapaikkatutkinnasta ulkomailla annetut ohjeet asettavatkin korkeita huolellisuusvelvoitteita tutkinnan suorittamiselle, on tästä huolimatta epäselvää, turvaavatko ne hakijan oikeusturvan riittävällä tavalla. Asiaa koskevan ohjeistuksen olemassaolo pelkästään turvapaikkaohjeessa asettaa viranomaisen turvapaikkamenettelyä koskevalle neuvontavelvollisuudelle erittäin korkeat vaatimukset. Hakijalle ei pitäisi jäädä laisinkaan epäselväksi, että hänen perheenjäsentensä kuuleminen on vain hänen itsensä päättävissä. Turvapaikanhakijalla tulisikin olla mahdollisuus ottaa tutkinnan ulkomaille ulottamisen mahdollisuudesta sekä muista hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tutkinnan aikana selvää laista, ei viranomaisen ohjeistuksesta. On kyseenalaista, vastaako nykyinen tilanne perustuslain 80 §:n vaatimuksia yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden säätämistä laissa. Asiasta säätäminen laissa selkeyttäisi myös viranomaisen vastuuta ja parantaisi näin turvapaikanhakijan oikeusturvaa.

Lailla säätämisen tarpeellisuuteen on kiinnittänyt huomiota myös hallintovaliokunta ulkomaalaislaista antamassaan mietinnössä, jonka mukaan erikseen tulisi selvittää myös niitä eri tilanteita ja keinoja, joilla turvapaikkatutkintaa ja tietojen hankintaa voidaan salassapitovelvollisuus ja tur-

¹⁷⁵ Turvapaikkaohje s. 27.

vallisuusnäkökohdat huomioon ottaen tehdä myös turvapaikanhakijan kotimaassa, esimerkiksi siellä olevan Suomen edustuston avulla.¹⁷⁶ Hallintovaliokunnan sekä eduskunnan oikeusasiamiehen näkemys asiasta ja lailla säätämisen tarpeesta on siis yhtenäinen ja sellaisenaan käytännön osoittamalla tavalla perusteltu.

Käytännössä hakijan kotimaassa suoritettu turvapaikkatutkinta sisältää suuria riskejä. Ottaen huomioon sen, että tutkinnan epäonnistuminen – maan viranomaisen saa siitä tiedon ja ryhtyy esimerkiksi kostotoimenpiteisiin hakijan perheenjäseniä kohtaan – vaatii, että asiasta on laissa tarkat säännökset, joihin perustuen turvapaikanhakija ja viranomaiset voivat arvioida, onko syytä ulottaa tutkinta hakijan kotimaahan ja onko hakijalla salassapito- ja turvallisuusnäkökohdat huomioon ottaen syytä antaa suostumuksensa perheenjäsentensä puhutteluun.

Ulkomailla tapahtuvaan turvapaikkatutkintaan läheisesti liittyvä asia on viranomaiseen kohdistuva kielto ottaa yhteyttä turvapaikanhakijan kotimaihin asuinmaan viranomaisiin turvapaikkatutkintaa koskevista kysymyksistä. Ulkomailla tapahtuvaa tutkintaa koskien tämä tarkoittaa velvollisuutta suorittaa turvapaikkatutkintaan liittyvät selvitykset ja kuulemiset maan viranomaisten tietämättä. Asiassa tulee noudattaa erityistä varovaisuutta.

Sama varovaisuus koskee myös turvapaikkatutkintaa kotimaassa. Yhteydenpito turvapaikanhakijan koti- tai asuinmaan viranomaisiin koskien turvapaikkatutkintaa saattaa aiheuttaa verrattain samanlaisen turvallisuusriskin myös Suomesta käsin. Käytännössä yhteydenottokieltoa ei ole aina noudatettu tutkinnan aikana. Tämä on tullut selkeästi esiin eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisussa, jossa turvapaikanhakijan tahdonilmaisun selvittämisessä oli käytetty tulkkina turvapaikanhakijoiden oman kotimaan viranomaista.¹⁷⁷ Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomionsa ensinnäkin julkisuuslain säännöksiin turvapaikka-asian valmisteleminen salaisena. Lisäksi apulaisoikeusasiamies korosti, että turvapaikanhakijoiden kotimaan viranomaisen käyttäminen oli tulkin objektiivisuus- ja pätevyysvaatimukset huomioon ottaen virheellistä ja varomatonta. Poliisin menettelyä voidaan arvostella myös paitsi yhteydenottokieltoa silmällä pitäen, myös UNHCR:n käsikirjassa esitetyn turvapaikanhakijan ja viranomaisen luottamuksellisen suhteen syntyminen näkökulmasta. Kyseinen toiminta on ollut omiaan vaarantamaan luottamussuhteen syntyminen turvapaikanhakijan ja viranomaisen välille.¹⁷⁸

¹⁷⁶ HaVM 4/2004 vp, s. 19/I.

¹⁷⁷ Ks. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu venäläisen miliisin käyttämisestä tshetsheeniperheen tulkkina poliisiasemalla 27.6.2003 530/4/02.

¹⁷⁸ Ks. UNHCR käsikirja s. 52.

Turvapaikkatutkinnan ulottamisesta ulkomaille ja erityisesti turvapaikanhakijan kotimaahan tulisi olla selkeät ja lakiin kirjatut säännökset hakijan oikeusturvan parantamiseksi. Koska asiaan on jo aiemmin viitannut niin hallintovaliokunta kuin myös eduskunnan oikeusasiamies yksittäisen kantelun osalta, näyttäisi asiasta säätämislle laissa olevan vahvoja perusteita.

3.2.2 Poliisin suorittama turvapaikkapuhuttelu

Ulkomaalaislain mukaan päävastuu turvapaikkapuhuttelujen järjestämisestä on Ulkomaalaisvirastolla. Ulkomaalaislaissa varataan kuitenkin Ulkomaalaisvirastolle mahdollisuus pyytää poliisia suorittamaan turvapaikkapuhuttelu 97.2 §:n mukaisesti. Tämän puhutteluvastuuta koskevan säännöksen tulkinnan selvittäminen on aiheellista ainakin turvapaikanhakijoiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta on nimittäin tärkeää tulla kohdelluksi johdonmukaisesti ja samalla tavalla kuin muissa vastaavissa tapauksissa myös turvapaikkaperusteiden selvittämisen osalta.

Puhutteluvastuun määräytymistä harkittaessa on myös otettava huomioon, minkälaisia vaatimuksia asetetaan turvapaikkapuhuttelun suorittavalle viranomaiselle. Kysymys on aiheellinen asian asianmukaisen selvittämisen näkökulmasta. Vaatimusten osalta johtoa voidaan hakea perustuslakivaliokunnan ulkomaalaislakiehdotusta koskevasta lausunnosta, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle pitää tarjota tilaisuus tulla sellaisen asiantuntevan virkamiehen haastateltavaksi, joka tietää, mikä voi olla perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa kiellettyä kidutusta taikka epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua ja millä tavoin tällaisen kohtelun uhreja on mahdollisesti haastateltava.¹⁷⁹ UNHCR:n suositusten mukaisesti vain yhden keskusviranomaisen – mahdollisuuksien mukaan – tulisi olla vastuuta pakolaisasemaa koskevan pyynnön käsittelystä ja ensimmäisen asteen päätöksenteosta.¹⁸⁰ Eduskunnan oikeusasiamies puolestaan on todennut, että hakemuksen käsittelijän tulisi itse haastatella

¹⁷⁹ PeVL 4/2004 vp, s. 6/I.

¹⁸⁰ UNHCR EXCOM Conclusions No. 8 Determination of Refugee Status. Ks. myös UNHCR:n käsikirja (s. 49), jossa todetaan, että on pidettävä mielessä, että pakolaisaseman hakija on yleensä erityisen haavoittuva. Hän on vieraassa ympäristössä ja hän saattaa kohdata vaikeita käytännöllisiä ja psykologisia ongelmia selvittäessään asiaansa vieraan valtion viranomaisten kanssa usein muulla kuin omalla äidinkielellään. Hänen hakemustaan on sen vuoksi tarkasteltava erityisesti tätä varten luotujen menettelyjen avulla ja sellaisen pätevän henkilökunnan toimesta, jolla on tarvittavat tiedot ja kokemus ja joka ymmärtää hakijan erityisiä vaikeuksia ja tarpeita. Ks. myös UNHCR EXCOM Conclusions No. 30: "as in the case of all requests for the determination of refugee status or the grant of asylum, the applicant should be given a complete personal interview by a fully qualified official and, whenever possible, by an official of the authority competent to determine refugee status." Ks. myös Lauterpacht – Bethlehem 2003 s. 119.

turvapaikanhakija.¹⁸¹ Vähemmistövaltuutettu on aikaisemmin arvioinut poliisin ja Ulkomaalaisviraston turvapaikkaperusteiden selvittämistä koskevaa asiaa lähinnä näiden viranomaisten turvapaikkatutkintapöytäkirjoissa esiintyneiden erojen valossa ja todennut, ettei hakijoita saa asettaa eri asemaan hakemuksen käsittelyn laadukkuudessa.¹⁸² Koska Ulkomaalaisvirasto on hakemuksen käsittelevä viranomaisena, sillä on luonnollisesti myös parhaat edellytykset ja tarvittava asiantuntemus selvittää kansainvälisen suojelun tarve ja muut turvapaikanhakijan Suomeen jäämiseen vaikuttavat seikat. Ulkomaalaisvirastolla on parhaat mahdollisuudet saada viimeisimmät maatiedot ja pääsy eri maiden ihmisoikeustilanteesta tietoja sisältäviin tietopankkeihin.¹⁸³

Ulkomaalaislain 97.2 §:n mukaan poliisi voi suorittaa turvapaikkapuhuttelun Ulkomaalaisviraston pyynnöstä, jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt tai erityisestä syystä muulloinkin. Käytännössä tätä ilmeisen poikkeuksellisesti sovellettavaksi tarkoitettua ulkomaalaislain 97.2 §:ää on sisäasiainministeriön mukaan sovellettu kahteen otteeseen. Viimeisen vuoden aikana lainkohta on sovellettu joulukuussa 2004 turvapaikanhakijoina Suomeen saapuneiden Bulgarian ja Romanian romaniryhmiin. Toistamiseen lainkohta on tullut sovellettavaksi Bulgariasta tulleiden romanien turvapaikkahakemusten tutkinnassa toukokuussa 2005¹⁸⁴. Lappeenrannan poliisi on suorittanut turvapaikkapuhutteluja näille hakijoille Ulkomaalaisviraston pyynnöstä, mutta tarvittaessa Ulkomaalaisvirasto on itse suorittanut puhuttelun. Samoin on menetelty ainakin Oulussa. Poliisin puhuttelemien hakijoiden hakemukset on suurimmassa osassa tapauksia katsottu ilmeisen perusteettomiksi ja hakijat on käännytetty Suomesta nopeutetussa menettelyssä. Toistaiseksi vähäisen soveltamiskäytännön perusteella tavaksi näyttää muodostuneen turvapaikkapuhuttelun siirtäminen lähinnä tehokkuussyistä ja hakemusten käsittelyn ruuhkautumisen estämiseksi poliisille suurten nopeutetussa menettelyssä käsiteltävien turvapaikanhakijaryhmien kohdalla. Siirrolla on ilmeisesti pyritty vauhdittamaan juuri näiden hakemusten käsittelyä kiireellisesti.

Nykyistä lain 97.2 §:n tulkitsemiskäytäntöä voidaan arvioida ainakin kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin Ulkomaalaisviraston tilastojen perusteella

¹⁸¹ Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2000 s. 308-309.

¹⁸² Vähemmistövaltuutetun lausunto 17.12.2002 3863/65/2002 TM (Lausunto luonnoksesta uudeksi turvapaikkaohjeeksi).

¹⁸³ Ks. myös korkeimman hallinto-oikeuden muistio 16.2.2000 (Luonnos 4.2.2000 hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta), jossa todetaan, että asiantunteva perustutkinta luo pohjan toimivalle turvapaikkamenettelylle ja turvapaikanhakijan oikeusturvalle. Turvapaikkakuulustelujen tason nousu muun ohella vähentää selvästi tarvetta aikaa vieviin suullisiin käsittelyihin Helsingin hallinto-oikeudessa (s. 4).

¹⁸⁴ Sisäasiainministeriön lausunto 1.11.2005 ulkomaalaislain 97.2 §:n soveltamisesta.

voidaan arvioida, ovatko edellä mainitut romaniryhmät tosiasiaassa kasvataneet turvapaikanhakijamääriä sillä tavoin huomattavasti, että voitaisiin arvioida turvapaikkahakemusten määrän lainkohdan edellyttämällä tavalla voimakkaasti lisääntyneen.¹⁸⁵ Ulkomaalaislain esitöiden lähtökohtana on turvapaikkapuhuttelun siirtäminen poliisille ainoastaan poikkeuksellisesti.¹⁸⁶ Säännöksen poikkeuksellista soveltamista korostetaan myös turvapaikkaohjeessa: säännös on tarkoitettu sovellettavaksi poikkeuksellisissa olosuhteissa, ei yksittäisen hakijan asiassa. Lisäksi turvapaikkaohjeessa todetaan, että Ulkomaalaisviraston ja poliisin tulisi neuvotella sisäasiainministeriön kanssa, mikäli säännöksen soveltamiseen tulee tarvetta.¹⁸⁷ Neuvottelu säännöksen soveltamisesta korostanee myös osaltaan säännöksen soveltamisen poikkeuksellisuutta, sillä Ulkomaalaisvirasto ei tällöin voi itsenäisesti pyytää poliisia suorittamaan turvapaikkapuhuttelua, vaan siitä olisi neuvoteltava ensin ministeriön kanssa. Lainkohdan soveltamisesta ei ole olemassa yleisiä ohjeita, ja Ulkomaalaisvirasto on tapauskohtaisesti päättänyt lainkohdan soveltamisesta¹⁸⁸. Puhutteluvastuun kuuluminen Ulkomaalaisvirastolle on kuitenkin säännöksen vahva lähtökohta eikä vastuun siirtämisen poliisille tulisi ilmeisestikään missään tapauksessa muodostua pääsäännöksi.

Edellä esitetyn käytännön arvioinnin lähtökohdaksi on siis otettava säännöksen soveltuminen poikkeustilanteissa. Säännöksen ilmausta hakemusten *voimakkaasta lisääntymisestä* ei ole määritelty laissa eikä sen esitöissä tarkemmin. Pelkästään se, että ulkomaalaishallinnon hakemusten käsitteilylle asettamat määräajat eivät toteudu odotetulla tavalla, tuskin voi kuitenkaan olla merkki lain vaatimasta turvapaikkahakemusten voimakkaasta lisääntymisestä. Ottaen huomioon, että säännöstä on tarkoitus soveltaa poikkeuksellisesti, säännöstä voitaisiin tulkita siten, että hakemusten voimakkaan lisääntymisen tarkoittavan niiden määrän lisääntymistä siinä määrin, että hakemusten käsittely Ulkomaalaisvirastossa kohtuullisessa ajassa ja muita hyvän hallinnon takeita vaarantamatta ei enää onnistuisi. Sisäasiainministeriö onkin lausunnossaan viitannut juuri hakemusten käsittelyn ruuhkautumiseen. Lainkohta voisi siis tulla sovellettavaksi lähinnä silloin, kun Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden kokonaismäärä on kasvanut merkittävästi. Näin voisi olla esimerkiksi silloin, kun turvapaikanhakijoita tulee Suomeen huomattavasti normaalia enemmän mutta ei kuitenkaan joukkopakoon verrattavissa olevaa määrää, jolloin jouduttai-

¹⁸⁵ Vuonna 2004 Ulkomaalaisvirasto teki 4764 turvapaikkapäätöstä. Turvapaikanhakijoista bulgarialaisia oli 172 ja romanialaisia 144. Vuoden 2005 syyskuuhun mennessä Ulkomaalaisvirasto oli tehnyt 2697 turvapaikkapäätöstä, ja turvapaikanhakijoista 374 oli bulgarialaisia.

¹⁸⁶ HE 28/2003 vp, s. 184

¹⁸⁷ Turvapaikkaohje s. 24.

¹⁸⁸ Ks. sisäasiainministeriön lausunto 1.11.2005.

siin turvautumaan ulkomaalaislain 109–111 §:n mukaisiin toimenpiteisiin. Tämä tulkinta olisi johdonmukainen myös lain kokonaisuuden kannalta.

Toinen säännöksen tulkitemiskäytäntöä koskeva kysymys koskee turvapaikanhakijoiden yhdenvertaisuutta. Voidaan ajatella, että johonkin tiettyyn ryhmään kuuluvien tai tiettyä kansalaisuutta edustavien hakijoiden huomattava lisääntyminen olisi siten poikkeuksellinen tilanne, että olisi aihetta antaa poliisin suorittaa turvapaikkapuhuttelu. Käytännössä onkin menetelty siten, että Suomeen tietystä maasta saapuneen turvapaikanhakijaryhmän puhutteluvastuu on siirretty poliisille. Tämä näkökohta on kuitenkin ongelmallinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Tällöinhän tietyt turvapaikanhakijat asetetaan turvapaikkamenettelyssä eri asemaan kansallisuuden tai alkuperän perusteella. Tiettyä kansalaisuutta tai alkuperää olevat turvapaikanhakijat puhuttelisi poliisi, muut Ulkomaalaisvirasto. Kansalaisuus tai alkuperä tuskin voi myöskään olla laissa tarkoitettu erityinen syy pyytää poliisia suorittamaan turvapaikkapuhuttelu. Säännöstä sovellettaessa tulisi siis ottaa huomioon sen soveltaminen neutraalisti ilman suoraa yhteyttä hakijan alkuperään tai kansallisuuteen. Turvapaikkapuhutteluvastuun siirtämisen tulisi perustua hakemusten määrään, ei hakijoiden alkuperään. Kuten vähemmistövaltuutettu on jo aiemmin todennut, tiettyä alkuperää olevat hakijat eivät myöskään saisi olla eriarvoisessa asemassa hakemuksen käsittelyn laadukkuudessa.¹⁸⁹

Poliisin suorittamaa turvapaikkapuhuttelua koskien käytännössä on ilmennyt, ettei turvapaikkahakemusasiakirjoista ole aina täysin luotettavasti todennettavissa, onko turvapaikkapuhuttelun suorittanut poliisi vai Ulkomaalaisvirasto. Vähemmistövaltuutetun tietoon tullessa tapauksessa tutkiva viranomaisena oli merkitty vähintäänkin epäselvästi samoin kuin tutkinnan suorittavan henkilön virka-asema. Merkityt tiedot tutkinnan suorittavasta viranomaisesta eivät myöskään vastanneet turvapaikkapuhuttelupöytäkirjassa ilmoitettavia tietoja puhuttelun suorittajan virka-asetmasta.¹⁹⁰ Viranomaistoiminnan läpinäkyvyystavoite sekä mahdolliset virkavastuuta koskevat seikat huomioon ottaen olisi jälkikäteen aina vaivatta pystyttävä selvittämään, mikä viranomaisena on suorittanut virkatoimen.

Hallinnon läpinäkyvyys ja johdonmukaisuus huomioon ottaen lainkohdan soveltamisesta tulisi olla selkeät ja yksilöllisen tutkinnan periaatetta kunnioittavat ohjeet, joiden perusteella olisi ainakin jotenkin jo etukäteen arvioitavissa, suorittaako turvapaikkapuhuttelun poliisi vai Ulkomaalais-

¹⁸⁹ Ks. vähemmistövaltuutetun edellä mainittu lausunto.

¹⁹⁰ Ulkomaalaisviraston asiakasnumero 021586.

virasto. Turvapaikkamenettelyn vaiheiden heikosta ennustettavuudesta on esitetty kritiikkiä jo aikaisemminkin.¹⁹¹ Käytännön perusteella poliisin suorittamaan turvapaikkapuhutteluun ohjautuminen näyttäisi usein tarkoittavan myös hakemuksen hylkäämistä ja nopeutettuun menettelyyn ohjautumista. Tosiasiassa siis nopeutettu menettely eroaa usein tavallisesta menettelyssä myös turvapaikkapuhuttelun suorittavan viranomaisen osalta. Pelkkä kuuluminen tiettyä kansalaisuutta tai alkuperää edustavaan turvapaikanhakijaryhmään, jonka hakemukset oletettavasti ovat perusteettomia, ei kuitenkaan saisi olla ainoa peruste pyytää poliisia tekemään turvapaikkapuhuttelu, jos turvapaikkahakemusten määrä kokonaisuudessaan ei ole lisääntynyt voimakkaasti. Jotta Ulkomaalaisvirasto voisi pyytää poliisia suorittamaan turvapaikkapuhuttelun, hakemusten määrän tulisi nousta huomattavasti eikä pelkkä normaali vuotuinen kasvu hakijamäärissä vielä antaisi perustetta antaa poliisin suorittaa puhuttelua. Esimerkiksi äkillinen nousu turvapaikkahakemusten määrässä voisi olla syy antaa poliisin suorittaa turvapaikkapuhuttelu.

Ulkomaalaislain viimeaikaisten uudistusten tavoitteena on nimenomaan ollut Ulkomaalaisviraston roolin kasvattaminen turvapaikkapuhuttelujen suorittamisessa. Turvapaikkapuhuttelujen siirtämistä poliisilta Ulkomaalaisvirastolle on perusteltu myös käsittelyn nopeutumisella. Päätös voidaan tehdä nopeammin, kun päätöksen valmisteleva virkamies itse kuulustelee hakijan.¹⁹² Näin ollen 97.2 §:n tulkitseminen laajasti on paitsi tuon uudistustavoitteen vastaista, myös kyseenalaista alkuperäisen päätöksenteon nopeuttamisentarkoituksen näkökulmasta. Asiantuntemus turvapaikkapuhuttelujen osalta on nykyisin Ulkomaalaisvirastolla, jolla on parhaat edellytykset selvittää hakijan turvapaikkaperusteet. Onkin vaarana, että turvapaikkapuhuttelujen suorittaminen turvapaikkamäärien kasvaessa valuu takaisin poliisille vesittäen tähänastisten uudistusten tavoitteet. Koska turvapaikkahakemusten käsittelystä tulisi vastuussa olla vain yksi keskusviranomainen, olisi tämän kansainvälisestikin tunnetun suosituksen perusteella johdonmukaista ja hakijan oikeusturvan mahdollisimman hyvän toteutumisen kannalta puolustettavaa, että ensisijaisesti turvapaikkapuhutteluista vastaisi Ulkomaalaisvirasto ja vain täysin poikkeuksellisissa tilanteissa poliisi, ja tällöin vain sellaiset poliisivirkamiehet, joilla on puhuttelujen tekemisestä kokemusta ja tarvittava koulutus.

¹⁹¹ ks. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta 2002.

¹⁹² HE 15/2000 vp.

3.2.3 Turvapaikkatutkiminnan erityispiirteitä vastuunmäärittämisen asetuksen soveltuessa

Ulkomaalaislain 103.1 §:n 2 kohdan mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, kun hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Vastuuvaltion määrittämisen helpottamiseksi käyttöön otetun Eurodac-järjestelmän avulla hakijan sormenjäljistä voidaan usein päätellä, mikä valtio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.¹⁹³ Sormenjälkirekisteriin tallennetaan kaikkien vähintään 14-vuotiaiden turvapaikanhakijoiden ja sellaisten luvottomasti unionin ulkorajan ylittäneiden henkilöiden sormenjäljet, joita ei käännytetä. Rekisteri ilmoittaa, jos hakijan sormenjäljet on jo aikaisemmin rekisteröity järjestelmään. Näin saadaan tietoa siitä, onko hakija hakenut jo aiemmin turvapaikkaa jossain muussa EU-maassa. Usein Eurodac-järjestelmästä löytynyt sormenjälkivastaavuus antaa riittävästi tietoa hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi.

Jos turvapaikanhakijan sormenjälkivastaavuus osoittaa henkilön hakenneen turvapaikkaa toisessa EU-valtiossa ja hänen hakemuksensa voidaan jättää tutkimatta vastuuvaltion määrittämistä koskevan asetuksen perusteella, Ulkomaalaisvirasto ei tällöin suorita lainkaan turvapaikkapuhuttelua. Tämä erottaa nämä niin sanotut Dublin-tapaukset tavallisessa menettelyssä käsiteltävistä sekä muista nopeutetussa menettelyssä käsiteltävistä hakemuksista. Sisäasiainministeriön turvapaikkaohjeessa vahvistetaan käytäntö, jonka mukaan Ulkomaalaisvirasto ei pääsääntöisesti tee turvapaikkapuhuttelua, jos hakijan sormenjälkiä vastaavat tiedot ovat löytäneet Eurodac-järjestelmästä. Ulkomaalaisvirasto kuitenkin kutsuu hakijan puhutteluun, jos poliisin tai rajatarkastusviranomaisen selvittämien tietojen perusteella ilmenee aihetta suorittaa turvapaikkapuhuttelu. Ulkomaalaisvirasto tekee aina turvapaikkapuhuttelun, jos se ei sormenjälkiosumasta huolimatta ratkaise hakemusta ulkomaalaislain 103 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla.¹⁹⁴

¹⁹³ Ks. Neuvoston asetus (EY) N:o 407/2002 tietyistä säännöistä Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailemista varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi annetun asetuksen (EY) N:o 2725/2000 täytäntöönpanemiseksi (EUVL L 62/1 05/03/2002).

¹⁹⁴ Turvapaikkaohje s. 24. On myös tapauksia, joissa Ulkomaalaisvirasto on perunut kutsun turvapaikkapuhutteluun, jos sormenjälkivastaavuus on löytynyt vasta turvapaikkapuhuttelukutsun jälkeen (asiakasnumero 906195).

Koska turvapaikkapuhuttelua ei siis pääsääntöisesti suoriteta, turvapaikanhakijan täytyy esittää kansainvälisen suojelun perusteet sekä muut oleskeluluvan ja Suomeen jäämisen perusteet poliisille jo tutkinnan ensivaiheessa hänen henkilöllisyyttään, matkareittiään ja maahantuloaan selvitettyään. Tosiasiassa kansainvälisen suojelun perusteet tulevat alustavasti selville turvapaikanhakijan itse laatimassa turvapaikkahakemuksessa ja muut perusteet maahan jäämiselle ja oleskeluluvalla viimeistään poliisiin tai rajavartiolaitoksen kuulustelussa. Poliisin tutkintapöytäkirjassa nämä ilmenevät lähinnä kysymyksinä erityisistä syistä, joiden perusteella hakijan hakemusta ei voitaisi käsitellä siinä maassa, joka vastuunmäärittämisasetuksen tai Dublinin yleissopimuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, sekä syistä, joiden perusteella hänen hakemuksensa tulisi käsitellä Suomessa, vaikka osumailmoituksen perusteella toinen jäsenvaltio, Norja tai Islanti onkin lähtökohtaisesti vastuussa hänen hakemuksensa käsittelystä.

Tosiasiassa turvapaikkapuhuttelun piirteitä on havaittavissa poliisin henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämistä koskevassa tutkinnassa, koska myös tällöin hakija saa tilaisuuden ainakin lyhyesti kertoa tarpeestaan saada kansainvälistä suojelua sekä syistä, joiden vuoksi hänen hakemuksensa tulisi ottaa tutkittavaksi Suomessa. Ulkomaalaislain 97.2 §:n mukaan poliisi voi suorittaa turvapaikkapuhuttelun Ulkomaalaisviraston pyynnöstä. Tätä poliisin toimivaltaa Ulkomaalaisviraston pyynnöstä suorittaa turvapaikkapuhuttelu tuskin voidaan kuitenkaan tulkita niin laajasti, että poliisi voisi yhdistää henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämiseen myös turvapaikkapuhuttelun kaikissa niissä tapauksissa, joissa hakijan sormenjälkiä vastaavat tiedot ovat löytyneet Eurodac-järjestelmästä. Tämä tulkinta nimittäin laajentaisi poliisin toimivaltaa huomattavasti siitä, mitä lain sanamuoto sallii turvapaikkapuhuttelujen osalta.

Vaikka ulkomaalaislain esitöistä ei käy yksiselitteisesti selville, onko lain tarkoituksena ollut poiketa turvapaikkapuhuttelun suorittamisesta Dublin-tapausten osalta, kuitenkin tutkimatta jättämistä ja asian riittävää selvittämistä koskevat näkökohdat yhdessä viranomaistoiminnan tarkoituksenmukaisuus- ja tehokkuustavoitteet huomioon ottaen voi hyvinkin olla perusteltua jättää turvapaikkapuhuttelu suorittamatta yksittäisessä tapauksessa, jos sormenjälkitunnistetta vastaavan tiedon avulla pystytään luotettavasti selvittämään turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio vaarantamatta hakijan oikeusturvaa. Toisaalta on kuitenkin otettava huomioon, että vastuunmäärittämisasietus ei aseta ehdottomia määräyksiä turvapaikkahakemuksen käsittelystä juuri siinä valtiossa, joka on käsittelevä vastuussa asetuksen mukaisesti. Ensinnäkin vastuunmäärittämisasietus antaa nimenomaisen mahdollisuuden poiketa tästä pääsäännöstä ase-

tuksen 3 artiklan 2 kohdan sekä 15 artiklan nojalla. Toisekseen saattaa olla myös niin, että palauttamiskiellosta johtuen valtiolla on velvollisuus olla palauttamatta henkilöä käsittelyvastuussa olevaan jäsenvaltioon, jolloin vaihtoehtona voisi olla hakemuksen tutkiminen Suomessa¹⁹⁵.

Vastuunmäärittämisasiäsetuksen soveltamiskäytännössä on toistaiseksi tullut ilmi muutamia tapauksia, joissa turvapaikanhakijan käännäyttämisen ei ole ollut mahdollista johtuen ketjupalautuksen mahdollisuudesta.¹⁹⁶ Voi myös olla, että turvapaikanhakija olettaa, että häntä kuullaan vielä uudestaan päätöksen tekevän viranomaisen toimesta, mistä johtuen hän ei halua kertoa kaikkia asiaan vaikuttavia seikkoja poliisille pelosta tai muusta vastaavasta syystä.

Koska turvapaikkahakemus vastuunmäärittämisasiäsetuksesta huolimatta voidaan - ja eräissä tapauksissa ehkä todellakin pitäisi - käsitellä Suomessa, on varmistettava, että poliisin selvittäessä hakijan turvapaikkaperusteita ja muita maahan jäämisen puolesta puhuvia seikkoja huolehditaan riittävän hyvin siitä, että Ulkomaalaisvirasto tosiasiallisesti saa riittävän täsmälliset ja täydelliset tiedot, joiden pohjalta se voi arvioida, onko Ulkomaalaisviraston syytä suorittaa puhuttelu turvapaikkaohjeessa mainituin tavoin. Turvapaikkapuhuttelussa selvitetään turvapaikkaperusteita ja henkilön maahan jäämisen puolesta puhuvia seikkoja huomattavasti monipuolisemmin ja myös tarkentavilla kysymyksillä. Tämä on havaittavissa turvapaikkapuhuttelupöytäkirjoista.

Dublin-tapausten osalta poliisin selvittäessään henkilöllisyyttä, matkareittiä ja maahantuloa tulisi siis huolellisesti pyrkiä selvittämään myös perusteita hakemuksen käsittelylle Suomessa ja informoida Ulkomaalaisvirastoa, jos poliisilla on pieninkin epäily siitä, että turvapaikkapuhuttelun suorittamiseen on aihetta. Tämän tulisi tapahtua esimerkiksi tarkentavilla kysymyksillä. Vaarana on muutoin, että Dublin-tapausten osalta menettely voi muodostua hakijan oikeusturvaa vaarantavaksi, koska Ulkomaalaisvirastolla ei ole ollut riittävästi hakijalta itseltään saatua tietoa hakijan motiiveista ja perusteista saapua hakijaksi juuri Suomeen. Mikäli maatiетоjen tai muiden vastaavien merkkien perusteella on havaittavissa tiettyjen turvapaikanhakijoiden olevan vaarassa, tulisi heidän kohdallaan suorittaa turvapaikkapuhuttelu sormenjälkiosumasta huolimatta. Samoin pitkään turvapaikanhakijoina eri Euroopan maissa kiertäneiden turvapaikanhakijoiden turvapaikkaperusteet tulisi selvittää Suomessa turvapaikkakierto-

¹⁹⁵ Ks. edellä T.I. v. Iso-Britannia sekä jäljempänä esitetty palauttamiskiellon noudattamista eräissä tapauksissa koskeva kappale

¹⁹⁶ Ks. jäljempänä Helsingin HAO:n Kreikkaa koskevat päätökset.

laisuuden lopettamiseksi lähettämättä heitä enää uudestaan hakemuksen käsittelyä varten toiseen jäsenvaltioon. Tähän mahdollisuuteen viitataan myös turvapaikkaohjeessa (s. 18–19).

Samalla tulisi huolehtia myös siitä, että hakijaa kuullaan aina ennen päätöksentekoa myös vastuunmäärittämisasetusta sovellettaessa. Myös perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluva oikeus tulla kuulluksi taataan myös turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyssä.¹⁹⁷ Kuumemisesta käännyttämisen osalta säädetään lain 145 §:ssä. Voidaan hyvällä syyllä kysyä, toteutuuko hakijan oikeus tulla kuulluksi riittävällä tavalla, jos hänellä on tilaisuus lausua hakemuksensa perusteista vain poliisille tai rajavartiolaitosviranomaisille ilman, että lopullisen päätöksen tekevällä Ulkomaalaisvirastolla on mahdollisuutta kuulla hakijaa.

3.2.4 Turvapaikkapuhuttelu uusintahakemusten osalta

Ulkomaalaislain 103 §:n mukaisesti kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, kun hakija on tehnyt 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Lain 102.1 §:n mukaan uusintahakemuksella tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan kielteisen päätöksen Ulkomaalaisvirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen, kun hän oleskelee edelleen maassa tai kun hän on kielteisen päätöksen saatuaan lyhyeksi ajaksi poistunut maasta. Lainkohdan 3 momentin mukaan uusintahakemus voidaan ratkaista ilman uutta turvapaikkapuhuttelua.

Myös uusintahakemusten osalta on siis mahdollista jättää turvapaikkapuhuttelu tekemättä. Turvapaikkapuhuttelun tekemättä jättäminen voi hyvinkin olla perusteltua, mikäli hakija ei todellakaan ole esittänyt uusia syitä hakemuksensa perusteeksi, mutta myös tältä osin olisi riittävästi huolehdittava siitä, että arvio turvapaikkapuhuttelun tekemättä jättämisestä perustuu varmuuteen siitä, ettei hakijalla ole uusia perusteita hakemuksensa tueksi. Myös näiltä osin olisi siis Ulkomaalaisviraston aseman ja asian riittävän selvittämisen kannalta perusteltua aina suorittaa turvapaikkapuhuttelu, jos esimerkiksi olosuhteiden muutoksen vuoksi hakija esittää uusia perusteita hakemukselleen tai hän on vasta myöhemmin voinut hankkia selvitystä hakemuksensa tueksi.

¹⁹⁷ PeVL 1/2002 vp, s. 2/II.

3.3. Asianmukaisen käsittelyn vaatimus turvapaikkahakemusta ratkaistaessa

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemisesta säädetään lain 98 §:ssä. Ensinnäkin oleskeluoikeuden myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista (98.2 §). Lainkohta sisältää kansainvälisesti hyväksytyyn ja palauttamiskiellon noudattamista toteuttavan yksilöllisen käsittelyn periaatteen, jonka perusteet on varmistettu paitsi Geneven pakolaisyleissopimuksessa, myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen joukkokarkotuksen kieltoa koskevassa määräyksessä sekä useissa muissa kansainvälisesti hyväksytyissä turvapaikanhakijan oikeuksia koskevissa määräyksissä.¹⁹⁸ Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattu joukkokarkotuksen kiello konkretisoituu käytännössä yksilöllisen käsittelyn vaatimukseen.

Yksilöllisen käsittelyn ohella lainkohdassa säädetään niin kutsutusta Benefit of the Doubt –periaatteesta: ulkomaalaislain 98.3 §:n mukaan viranomaisen on hankittuaan saatavilla olevan selvityksen ratkaistava asia hakijan eduksi hänen kertomuksensa perusteella, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista myötävaikuttanut asia selvittämiseen ja jos viranomainen on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta kansainvälisen suojelun tarpeen osalta. Turvapaikkahakemuksen yhteydessä ratkaistaan myös muut syyt Suomeen jäämiselle.

Jos hakemus hylätään, päätetään ulkomaalaislain 98.4 §:n mukaisesti samalla asianomaisen käännättämisestä tai maasta karkottamisesta, jollei asiassa ilmene erityisiä syitä, joiden vuoksi maasta poistamispäätös tulee jättää tekemättä. Ulkomaalaislain 146 §:n mukaan käännättämisestä harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa muutoin huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne ja hänen siteensä Suomeen.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Ks. tarkemmin edellä.

¹⁹⁹ Ks. KHO 9.10.2001, taltio 2437, jossa todettiin, että käännättämisestä harkittaessa on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Näitä ovat ainakin ulkomaalaisen oleskelun pituus, lapsen ja vanhemman suhde, perhesiteet ja muut siteet Suomeen. KHO totesi, ettei Ulkomaalaisviraston päätöksestä ilmene, että se olisi A:n käännättämisestä koskevaa asiaa tehdessään ottanut huomioon A:n avioliiton Suomen kansalaisen kanssa ja muut siteet Suomeen. Asiaa Ulkomaalaisvirastossa käsiteltäessä on näin ollen tapahtunut menettelyvirhe. Kun otetaan huomioon A:n maassa oleskelun kesto, avioliitto ja yhdessä asuminen Suomen kansalaisen kanssa sekä suomen kielen taito samoin kuin muut asiakirjoista ilmenevät olosuhteet, korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei A:ta voida näissä oloissa käännättää kotimaahansa.

3.3.1 Yksilöllisen käsittely ja eräät turvapaikanhakijaryhmät

Turvapaikkamenettelyn tarkoituksena on selvittää turvapaikanhakijan kansainvälisen suojelun tarve ja päättää hänelle tästä tai muusta syystä annettavasta oleskeluluvasta. Lähtökohtana on siis selvittää turvapaikanhakijan asia juuri hänen kohdallaan eli yksilöllisesti. Yksilöllinen tutkinta osaltaan toteuttaa Geneven pakolaisyleissopimuksen yksilökeskeisen pakolaiskäsitteen soveltumista sekä toisaalta palauttamiskiellon noudattamista. Ulkomaalaislain hallituksen esityksessä korostetaan turvapaikkahakemuksen käsittelyä aina ja jokaisessa yksittäisessä tapauksessa yksilöllisesti oli kysymys sitten tavallisesta tai nopeutetusta menettelystä.²⁰⁰

Tutkinnan yksilöllisyyden vaatimuksesta johtuu, että jokaisen turvapaikanhakijan kansainvälisen suojelun tarve selvitetään yksilöllisesti eikä pelkästään turvapaikanhakijan alkuperämaata yleisesti koskeviin tietoihin perustuen. Myös eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muuttamiseksi korostanut jokaisen turvapaikkahakemuksen tutkimista tapauskohtaisesti myös nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä.²⁰¹ Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun ulkomaalaislaista antamassa lausunnossa puolestaan kiinnitetään huomiota turvapaikkahakemusten yksilölliseen tutkintaan joukkokarkotuksen kiellon näkökulmasta.²⁰²

Perustuslakivaliokunta on osaltaan täsmentänyt, mitä yksilöllisen tutkinnan vaatimuksella käytännössä tarkoitetaan: ”Kansainvälisen suojelun saamista tarkoittavia hakemuksia ei pitäisi ratkaista pelkästään hakijan alkuperämaassa vallitsevan yleisen tilanteen perusteella. Myös turvallisissa ja demokraattisissa valtioissa saattaa olla alueita ja esiintyä tilanteita, joissa jotkut yksilöt tai ihmisryhmät eivät välttämättä ole turvassa. Valtio saattaa esimerkiksi olla kykenemätön tarjoamaan suojaa toisten yksityisten tai ryhmien väkivaltaisia tekoja, kuten etniseen alkuperään tai sukupuoliseen suuntautumiseen taikka naiseuteen perustuvaa väkivaltaa, vastaan. Tästä syystä pelkästään valtion toimien tutkiminen ei riitä arvioitaessa, onko kyseinen maa hakijalle turvallinen.”²⁰³

²⁰⁰ HE 28/2003 vp, s. 184/I Ks. myös HaVM 12/1993 vp, s. 4, jossa todetaan, että jokainen hakemus on käsiteltävä tapauskohtaisesti ja siten yksilöllisesti.

²⁰¹ Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2000 s. 308–309.

²⁰² Ks. Opinion of the Commissioner for Human Rights Mr Alvaro Gil-Robles on certain aspects of the proposal by the Government of Finland for a new Aliens Act, Strasbourg 17 October 2003. Joukkokarkotuksen kiellostä ks. edellä.

²⁰³ PeVL 4/2004 vp, s. 6/I.

Ulkomaalaislain säätämisvaiheessa esitettiin erityisesti kritiikkiä turvallisen turvapaikkamaan ja turvallisen alkuperämaan käsitteiden soveltuvuudesta tutkinnan yksilöllisyyttä koskeviin vaatimuksiin. Turvallisen turvapaikkamaan käsitteen mekaanista soveltamista pidettiin asianmukaisen käsitteilyn perusvaatimuksiin huonosti soveltuvana ja turvallisen alkuperämaan käsitettä huonosti Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin sopeutuvana.²⁰⁴ Turvallisen alkuperämaan käsitteen esitettiin synnyttävän mielikuvan Geneven pakolaisyleissopimuksen vastaisesta niin sanotusta maantieteellisestä varaumasta.²⁰⁵ Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on pitänyt turvallisen alkuperämaan käsitettä ongelmallisena viitaten Geneven pakolaisyleissopimukseen.²⁰⁶ Turvallisen alkuperämaan käsite on hyväksytty lakiin vain sillä edellytyksellä, että hakemukset tutkitaan kunkin hakijan osalta riittävän yksilöllisesti. Yksilöllisen tutkinnan toteutumisen kannalta on pidetty tärkeänä, ettei muodosteta turvallisten alkuperämaiden luetteloa, jonka perusteella hakijat palautettaisiin automaattisesti.²⁰⁷

Turvallisen alkuperämaan käsitteen ulkomaalaislain säätämisvaiheessa nostattamalla kritiikillä on juurensa käsitteen aikaisemmassa soveltamiskäytännössä. Nykyisen ulkomaalaislain säätämisvaiheessa kiinnitettiin runsaasti huomiota Slovakian romanien turvapaikkahakemusten käsitteilyyn 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alkuvuosina. Näiden turvapaikanhakijoiden kohdalla on jälkikäteen useassa eri yhteydessä kyseenalaistettu, toteutuiko yksilöllinen tutkinta heidän kohdallaan. Ainakin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan viitannut turvallisen alkuperämaan käsitteen soveltamiseen Slovakian romanien tapauksessa sekä kansainvälisiin raportteihin, joiden perusteella on saattanut olla mahdollista, että näiden Suomesta käännytettyjen romanien joukossa olisi ollut turvapaikan tarpeessa olevia pakkosteriloituja tai pakkosteriloinnin uhan alla eläviä naisia.²⁰⁸

²⁰⁴ Mäenpää 2003 (Lausunto) s. 4. Ks. myös Tuori 2000 (s. 3): ”Niin turvallisen turvapaikkamaan kuin turvallisen alkuperämaan käsitteen käyttöön ottamisen tarkoituksenahan on nimenomaisesti mahdollistaa yksilöllisen käsitteilyn vaatimuksesta peräytyvä menettely”.

²⁰⁵ PeVL 16/2000 vp, s 4/I.

²⁰⁶ Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002 s. 201.

²⁰⁷ Ks. PeVL 16/2000 vp, s. 4/I sekä Mäenpää 2004 (Lausunto) s. 4, toisin kuitenkin Scheinin, 2003 s. 5, jonka mukaan yksilöllinen käsitteily ei voi toteutua käytännössä, jos laissa on turvallisen alkuperämaan käsite. Mielenkiintoisen näkökohdan esittää Sakslin, jonka mukaan turvallisten maiden listaaminen voi muuttua poliittiseksi kysymykseksi sen sijaan, että kyse olisi maan ihmisoikeustilanteen perusteella tehtävästä arviosta (Ks. Sakslinin asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 12.11.2003 s. 2).

²⁰⁸ PeVL 4/2004 vp, s. 6/II sekä siinä mainitut lähteet ja Scheinin 2003 s. 5 sekä siinä mainitut lähteet. Huomaa myös PeVL 23/1998 vp, s. 3-4, jossa valiokunta pitää tärkeänä, että oleskelulupa voidaan myöntää, jos on olemassa konkreettinen vaara siitä, että nainen joutuu yhteisössään sen kulttuurisiin käytäntöihin perustuvan epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi

Nykyisen käytännön valossa vaikuttaa siltä, että yksilöllisen tutkinnan toteutumiseen liittyvät ongelmat eivät ole suoranaisesti kiinni pelkästään siitä, hylätäänkö turvapaikkahakemus lopulta juuri turvallisen alkuperämaan perusteella. Kuitenkin lähtökohtaisesti yksilöllisen käsittelyn vaarantumisen osalta riskialttiissa asemassa ovat edelleen suurina ryhminä lähtökohtaisesti turvallisena pidettävästä maasta tulevat turvapaikanhakijat. Arvioimatta tässä kohdin yksittäisiä tapauksia voidaan kuitenkin paikantaa ainakin muutamia juuri näihin ryhmiin liittyviä riskitekijöitä, jotka saattavat vaarantaa yksilöllisen tutkinnan toteutumisen käytännössä huolimatta siitä, että laissa nimenomaisesti korostetaan yksilöllisen tutkinnan vaatimusta niin nopeutetussa kuin tavallisessa menettelyssä.

Ensinnäkin julkisuudessa näihin ryhmiin tuleviin turvapaikanhakijoihin suhtaudutaan eräänlaisena yhtenäisenä ja homogeenisenä joukkona turvapaikanhakijoita. Usein heidät myös leimataan suoraan elintasonsa parantamiseksi turvapaikkaa etsiviksi tai muuten turvapaikkamenettelyä väärinkäyttäväksi ei-toivotuiksi henkilöiksi. Asennoitumisella saattaa olla vaikutuksensa myös viranomaisiin, jotka kohtelevat näitä turvapaikanhakijoita eräänlaisena yhtenäisenä projektina, jonka loppuun saattaminen on tehtävä kiireellä, ehkäpä jopa julkisen paineen alaisena. Tästä kertoo osaltaan myös se, että turvapaikkapuhuttelut on heidän kohdaltaan toisinaan siirretty Ulkomaalaisvirastolta poliisille. Viitteitä eräänlaisesta kevennetystä turvapaikkatutkinnasta on siis selkeästi olemassa. Näin näyttää olleen jo Slovakian romaneja koskevan tapauksen osalta. Mainitunlainen asennoituminen lähtökohtaisesti turvallisena pidetyistä maista tulevien turvapaikanhakijoiden kohdalla ei hevin sovellu yhteen yksilöllisen tutkinnan periaatteen kanssa.

Toinen huonosti yksilöllisen tutkinnan periaatteen kanssa yhteen soveltuva ilmiö on joidenkin valtioiden pitäminen lähtökohtaisesti turvallisina. Esimerkiksi turvapaikkaohjeessa annetaan mahdollisuus poiketa vireilletulojärjestyksestä muun muassa silloin, kun turvapaikanhakija on saapunut Suomeen ulkomaalaislain 100 §:ssä tarkoitetusta turvallisesta alkuperämaasta tai kun turvapaikkahakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomiksi lain 101 §:n nojalla.²⁰⁹ Vaikka turvallisista maista ei olekaan muodostettu erityistä listaa, jonka perusteella hakija voitaisiin automaattisesti käännäyttää, näyttää hallintokäytännössä kuitenkin tosiasiaa syntyneen

²⁰⁹ Turvapaikkaohje, s. 14, jossa todetaan, että turvapaikkatutkinta ja toimitetaan ja hakemukset käsitellään yleensä vireilletulojärjestyksessä. Kuitenkin hakemus käsitellään ja tutkinta toimitetaan kiireellisesti ennen muiden asioiden käsittelyä muun muassa silloin, kun turvapaikanhakijan on saapunut Suomeen ulkomaalaislain 100 §:ssä tarkoitetusta turvallisesta alkuperämaasta, hakija voidaan todennäköisesti lähettää vastuunmäärittämisasetusta soveltavaan valtioon tai turvapaikkahakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi.

käsitys tiettyjen maiden turvallisuudesta. Koska lähtökohtaisesti turvallisena pidettävän maan käsitteen käyttämistä – siihen liittyvistä periaatteellisista ongelmista huolimatta – on lähes mahdotonta torjua käytännössä, pelkästään turvapaikanhakijalle itselleen ei tulisi asettaa velvollisuutta esittää maan oletetun turvallisuuden kumoavaa näyttöä. Yksilöllisen tutkinnan kannalta on tärkeää, että tällainen olettama turvallisesta maasta on tarvittaessa voitava tehokkaasti kumota. Asiaan on kiinnittänyt huomiota perustuslakivaliokunta samoin kuin eduskunnan apulaisoikeusasiamies.²¹⁰ Käytännössä tämä tarkoittaa, että turvapaikkamenettelyssä jokaiselle hakijalle tulee varata riittävä mahdollisuus esittää ne seikat, joiden perusteella kyseinen maa, josta hän saapuu, ei ole hänelle turvallinen.²¹¹ Maan oletettua turvallisuutta vastaan puhuvat seikat tulisi saada esittää päätöksen tekevälle viranomaiselle eli Ulkomaalaisvirastolle, ei poliisille tai rajavartiolaitoviranomaisille. Samalla viranomaisen olisi ehdottomasti pyrittävä etsimään todisteita hakijan seikkojen paikkansapitävyydestä maatietojen ja muun käytettävissä olevan informaation avulla.

Suuret turvallisista alkuperämaista tulleet turvapaikanhakijaryhmät muodostavat oikeusturvan ja tehokkuuden tasapainon etsinnässä vaikean kokonaisuuden. Kansainvälistä suojelua tarvitsevan yksikön vaara kadota massaan on suuri, mikäli yksilöllisen tutkinnan periaatetta ei noudateta. Yksilöllisen tutkinnan periaatteen noudattaminen myös heidän kohdallaan tulisi olla selvästi havaittavissa. Esimerkiksi lyhyet turvapaikkapuhuttelut, eräänlainen projektiluontoisuus ja käsitykset maan oletetusta turvallisuudesta ovat omiaan heikentämään yksilöllisen tutkinnan periaatteen toteutumista.

3.3.2 Hakemuksen arvioiminen ilmeisen perusteettomaksi

Ulkomaalaislain 101 §:n mukaan turvapaikkahakemus voidaan hylätä ilmeisen perusteettomana, jolloin turvapaikanhakija ohjataan nopeutettuun menettelyyn. Perusteita hylätä hakemus ilmeisen perusteettomana on useita: (1) Jos perusteeksi ei ole esitetty turvapaikan saamisen tai toisijaisen suojelun perusteiksi mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palauttamiskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia, hakemus voidaan hylätä ilmeisen perusteettomana. (2) Hakemus voidaan hylätä ilmeisen perusteettomana, jos hakijan ilmeisenä tarkoituk-

²¹⁰ Ks. PeVL 23/1998 vp, s. 4/II, jossa pidetään turvallisten turvapaikkamaiden luettelon laatimista ongelmallisena perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, koska tällaisten oikeuksien näkökulmasta on asianmukaista, että kukin turvapaikka- ja oleskelulupahakemus tutkitaan ja ratkaistaan yksilöllisesti. Ks. myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002 s. 201.

²¹¹ Ks. HaVM 12/1993 vp, s. 5.

sena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä antamalla hakemuksen ratkaisemisen kannalta keskeisistä seikoista tahallaan vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja; esittämällä väärennettyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä; vaikeuttamalla muulla vilpillisellä tavalla hakemuksensa perusteiden selvittämistä, tai tekemällä hakemuksen maasta poistamismenettelyn käynnistettyä pitkittääkseen perusteetta maassa oleskeluaan. (3) Lisäksi hakemus voidaan hylätä ilmeisen perusteettomana, jos hakija on saapunut turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa, ja Ulkomaalaisvirasto ei painavasta syystä ole voinut ratkaista hakemusta 104 §:ssä säädetyn ajan kuluessa.

Turvapaikkahakemus voidaan siis hylätä ilmeisen perusteettomana monesta eri syystä, joista ainakin osa näyttää olevan päällekkäisiä muiden nopeutetussa menettelyssä käsiteltävien hakemusten hylkäämisperusteiden kanssa. Vaikka ilmeisen perusteettoman hakemuksen käsite on nykyisin hyväksytty kansainvälisesti turvapaikkamenettelyjen väärinkäyttämisen estämiseksi, UNHCR sekä useat muut tahot ovat siitä huolimatta vaatineet hakemuksen ilmeisen perusteettomuuden synnyttävien perusteiden tulkittamista rajoittavasti. Synnä tähän on esitetty ainakin sitä, että nopeutettuun menettelyyn, jossa ilmeisen perusteettomat hakemukset usein käsitellään, liittyvät oikeusturvatakeet ovat usein vähäisempiä kuin normaalimenettelyissä, ja oikeusturvariski kasvaa samalla, kun yhä useampi hakemus käsitellään ilmeisen perusteettomana nopeutetussa menettelyssä.

Ilmeisellä perusteettomuudella on oikeuskirjallisuudessa tarkoitettu sellaista tapausta, että turvapaikkahakemuksen perusteettomuus on objektiivisesti tarkasteltuna ilmiselvää *prima facie*. Mikäli turvapaikkahakemusta ei voida pitää ensi näkemältä selvästi perusteettomana, hakemus ei lain tarkoittamassa mielessä ole ilmeisen perusteeton. Siinä tapauksessa, että turvapaikkahakemuksen *prima facie* – perusteettomuus on tulkinnanvaraista, kysymyksessä ei – määritelmän mukaisesti – voi olla ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus.²¹²

Suomessa ilmeisen perusteettomuuden synnyttäviä tekijöitä on lain sanamuodon mukaan laajennettu uuden ulkomaalaislain myötä. Nykyisen lain perusteella hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi yksin sillä perusteella, että henkilön perusteet saada kansainvälistä suojelua ovat selvästi epäuskottavia. Tässä kuitenkin on ollut kyse ilmeisen perusteettomuuden koskevien edellytysten täsmentämisestä eikä niinkään hakemuk-

²¹² Kuosma 1994 s. 55, jossa esitetty vanhemmasta oikeuskäytännöstä ratkaisut KHO 1.7.1993 taltio n:o 2589 sekä KHO 7.9.1993 taltio n:o 3229.

sen ilmeisen perusteettomuuden asiallisesta laajentamisesta.²¹³ UNHCR:n suositusten perusteella on kyseenalaista, voiko pelkän epäuskottavuuden perusteella hakemusta ohjata aina nopeutettuun menettelyyn. Epäuskottavuuden arviointi voi olla hyvinkin vaikeaa, mistä johtuen maassa oleskelu valitusprosessin ajan olisi UNHCR:n suositusten valossa suotavaa. Samoin turvapaikanhakijan mahdollisuus paeta vainoa maan sisäisesti ei UNHCR:n mukaan voi asian vaikeuden ja selkiytymättömyyden vuoksi aiheuttaa nopeutettuun menettelyyn ohjautumista. UNHCR:n toimeenpanevan komitean mukaan ilmeisen perusteettomia voivat olla vain selvästi väärinkäyttäviksi tai ilmeisen perusteettomiksi katsottavat hakemukset.²¹⁴

Käytännössä Helsingin hallinto-oikeus on muutamaa otteeseen palauttanut turvapaikkahakemuksen Ulkomaalaisvirastolle uudelleen käsiteltäväksi evästyksin, että hakemus ei ole ollut ilmeisen perusteeton ja että se tulee käsitellä tavallisessa menettelyssä. Hallinto-oikeus on muun muassa katsonut, että väitteet ihmissalakuljetuksen kohteeksi joutumisesta sekä hakijan väitteet joutumisesta vaaraan hänen kotimaassaan olisi tullut ottaa huomioon Ulkomaalaisviraston päätöksessä, mistä johtuen hakijan turvapaikkahakemus ei ollut ilmeisen perusteeton.²¹⁵

Myös vähemmistövaltuutettu on muutamissa lausunnoissaan Ulkomaalaisvirastolle kiinnittänyt huomiota ilmeisen perusteettomuuden arviointiin. Eräässä tapauksessa turvapaikanhakijaan kohdistuneet tappouhkaukset kotimaansa valtion viranomaisten taholta olivat vähemmistövaltuutetun mielestä luonteeltaan sellaisia, ettei turvapaikkahakemusta voitu pitää ilmeisen perusteettomana.²¹⁶

Käytännön kautta on siis mahdollista, että ilmeisen perusteettoman hakemuksen perusteet saattavat laajentua lain alkuperäisestä tarkoituksesta. Turvapaikkamenettelyn tarkoituksena on kuitenkin pohjimmiltaan selvittää kansainvälisen suojelun tarve. Tämän varmistamiseksi lakiin on säädetty asiaa koskevat oikeusturvatakeet. Oikeusturvatakeiltaan heikompaan eli nopeutettuun menettelyyn tulisi ohjata vain ne hakijat, joilla selkeästi ei ole tavallisessa menettelyssä turvattua oikeusturvan tarvetta.

²¹³ Ks. sisäasiainministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle 14.10.2003.

²¹⁴ UNHCR EXCOM No. 30: "... Considered that national procedures for the determination of refugee status may usefully include special provision for dealing in an expeditious manner with application which are considered to be so obviously without foundation as not to merit full examination at every level of the procedure. Such applications have been termed either 'clearly abusive' or 'manifestly unfounded' and are able to be defined as those which are clearly fraudulent or not related to the criteria for the granting of refugee status laid down in the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees nor to any other criteria justifying the granting of asylum;..."

²¹⁵ Helsingin HaO Päätös 18.3.2005 06785/04/3106. Ks. myös päätös 18.3.2005 06520/04/3106.

²¹⁶ Vähemmistövaltuutetun lausunto 25.7.2003, 1784/64/2003 TM.

3.4 Oikeusapu, avustaja ja oikeudellinen neuvonta turvapaikkamenettelyn aikana

Ulkomaalaislain 8.2 §:n mukaan hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä asianosainen saa käyttää avustajaa. Edelleen lain 8.3 §:n mukaan muutoksenhakuasian vireillepanossa tai käsittelyssä asiaosainen saa käyttää avustajaa tai asiamiestä. Lain 9.1 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaissa. Hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi lain 9.2 §:n mukaan toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja.

Ulkomaalaislain säännökset konkretisoivat toisaalta perustuslain oikeutta käyttää avustajaa sekä toisaalta hallintolain ja hallintolainkäyttölain säännöksiä avustajan käyttämisestä hallintoasiassa. Tämä myös kansainvälisissä suosituksissa turvattu turvapaikanhakijan oikeus käyttää avustajaa turvapaikka-asiassa varmistaa lähinnä hakijan edun toteutumista sekä käsittelyn oikeudenmukaisuutta.²¹⁷ Samoja päämääriä edistää myös oikeusapulain mukaisen oikeusavun piiriin kuulumisen. Asianosaisen oikeus valita itse oikeudenkäyntiasiamies ja – avustaja on tärkeä periaate perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kulmakivi.²¹⁸ Myös turvapaikanhakijalla on asiaansa varten oikeus saada oikeusapulain 1 §:n mukaista oikeudellista neuvontaa sekä oikeudellista apua oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytysten mukaisesti varattomuuden sitä estämättä.

Turvapaikka-asiassa avustajalla on tärkeä merkitys hakijan etujen valvomiseksi. Usein hakijalla ei ole tarvittavaa tuntemusta oikeusjärjestyksen sisällöstä eikä riittävää kielitaitoa itsenäiseen viranomaisasiointiin. Nopeutettua menettelyä koskevat määräajat johtavat siihen, että hakijan on erityisesti muutoksenhakuvaiheessa toimittava nopeasti valituskirjelmän ja täytäntöönpanokiellon saattamiseksi hallinto-oikeudelle. Turvapaikanhakijalle tämä voi osoittautua hyvinkin hankalaksi ilman avustajaa. Samoin oikeusavun merkitys korostuu, koska turvapaikanhakijat usein saapuvat maahan varattomia. Koska oikeudellisen avun liiallinen rajaaminen tai toimenpiteet, jotka tosiasiallisesti estävät turvapaikanhakijaa saamasta oikeudellista apua tai käyttämästä avustajaa, voivat siis estää hakijan etujen valvomisen, tulee oikeudellisen avun saatavuuden olla aina varmistettu myös nopeutetussa menettelyssä.²¹⁹

²¹⁷ Ks. edellä.

²¹⁸ LaVM 22/2001 vp, s. 4/I.

Oikeusavun saatavuuteen turvapaikka-asiassa on kiinnitetty huomiota Helsingin hallinto-oikeuden päätöksissä. Oikeusaputoimisto oli myöntänyt turvapaikanhakijalle oikeusapua siten, että se kattoi avustajan toimenpiteet enintään kahden tunnin neuvonnan osalta, koska muu oikeusapu oli selvästi tarkoituksetonta verrattuna hakijalle siitä koituvaan hyötyyn. Hallinto-oikeus totesi, että turvapaikkaa tai muuta oleskelulupaa sekä maasta poistamista koskeva ratkaisu on yksittäisen turvapaikanhakijan kannalta merkittävä. Ulkomaalaisviraston päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeudelle. Suomen kieltä taitamattomalle henkilölle saattaa olla kohtuuttoman vaikeaa laatia itse valituskirjelmä ja täytäntöönpanon kieltämistä koskevaa pyyntöä sekä valvoa etuaan hallinto-oikeudessa käytävässä kirjallisessa prosessissa. Näiden tehtävien rajaaminen oikeusavun kattamien avustajan toimenpiteiden ulkopuolelle saattaa siten tosiasiallisesti estää asian saattamisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tähän nähden ei oikeusapu tullut rajata koskemaan vain neuvontaa kahden tunnin osalta.²²⁰

Erityisen merkittäviä ovat Helsingin hallinto-oikeuden päätökset koskien oikeusapua turvapaikkatutkinnan osalta: Hallinto-oikeus on nimittäin kumonnut oikeusaputoimiston päätökset, joilla turvapaikanhakijoille ei ollut annettu oikeusapua turvapaikkakuulustelua varten.²²¹ Hallinto-oikeuden perustelujen mukaan ulkomaalaislain 9.1 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään ulkomaalaislaissa. Oikeusapulain 1 §:n 1 momentin mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa. Saman pykälän 2 momentin mukaan oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista siten kuin tässä laissa säädetään. Ulkomaalaislain 97 §:n mukaisessa turvapaikkatutkinnassa selvitetään muun ohella hakijan perusteet hänen kansainvälistä suojelua koskevalle hakemukselleen. Turvapaikkatutkintaa on pidettävä sellaisena oikeusapulain 1 §:ssä tarkoitettuna oikeudellisena asiana, jota varten oikeusapua voidaan myöntää. Asiassa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka osoittaisivat, etteivät hakijat hakiessaan kansainvälistä suojelua olisi oikeusavun tarpeessa. Tämän vuoksi hallinto-oikeus katsoo, että heille on tullut myöntää oikeusapua.

²¹⁹ Ks. PeVL 16/2000 vp, jossa todetaan nopeutetun turvapaikkamenettelyn vastaavan perustuslain 21 §:n oikeusturvalle asettamia vaatimuksia. Valiokunnan mukaan on kuitenkin asianmukaista turvapaikanhakijoiden oikeussuojan toteutumiseksi käytännössäkin hyvin, että heidän oikeusapu- ja tulkkauspalvelunsa ovat riittävät (s. 6).

²²⁰ Helsingin HAO 11.02.2004, 07811/03/5695.

²²¹ Helsingin HAO 1.12.2004, 06630/04/5695.

Toisessa oikeusavun saamista myös turvapaikkatutkintaa varten koskevassa tapauksessa A ja B olivat hakeneet oikeusapua taannehtivasti 25.10.2004 lähtien hallinto-oikeudessa käsiteltävää turvapaikka-asiaa varten. Oikeusaputoimisto hylkäsi A:n ja B:n hakemukset. Oikeusaputoimisto toteasi perusteluissaan, että hallinto-oikeus on ratkaissut valitukset 29.4.2005 antamallaan palautuspäätöksillä ilmoituksin, ettei päätöksiin hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Koska asia hallinto-oikeuskäsittelyn osalta on jo saanut lainvoiman, oikeusapua ei myönnetä (Oikeusapulaki 10 §). Koska hallinto-oikeus oli kuitenkin kumonnut Ulkomaalaisviraston päätökset ja palauttanut asiat uudelleen käsiteltäväksi asioissa esitetyn uuden selvityksen vuoksi, hallinto-oikeus katsoi, ettei A:n ja B:n turvapaikka-asia ollut saanut lainvoimaa eikä sen käsittely Ulkomaalaisvirastossa ollut päättynyt oikeusapulain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Hallinto-oikeus myönsi A:lle ja B:lle oikeusavun 25.10.2004 lähtien.²²² Ratkaisussa oikeusavun katsottiin kattavan myös toimenpiteet ulkomaalaislain 97 §:n mukaisen turvapaikkatutkinnan osalta.

Oikeudellisen avun saamisen rinnalla tärkeää on myös varmistaa hakijalle riittävä oikeudellinen neuvonta. Koska turvapaikanhakijalla vain harvoin on etukäteen tietoa turvapaikkatutkinnan kulusta sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sen aikana, tulisi hakijalla olla jo ennen tutkinnan alkamista mahdollisuus saada tietoa oikeusasemastaan ja häneen kohdistettavasta tutkinnasta sekä muista toimenpiteistä. Oikeudellisen avun rinnalla korostuu oikeudellisen neuvonnan saaminen, joka voi tehokkaasti toteuttaa päämääriään vain ennen turvapaikkatutkinnan alkamista annettuna. Osaltaan tätä päämäärää edistää vastaanottokeskusten velvollisuus järjestää turvapaikanhakijoille oikeudellista neuvontaa.

Käytännössä oikeudellisen neuvonnan tarjoamisesta sekä oikeudellisen avustajana toimimisesta vastaa pitkälti Pakolaisneuvonta ry, joka pääosin vastaa oikeudellisen neuvonnan antamisesta vastaanottokeskuksissa. Myös muita neuvontapalveluiden tarjoajia on nykyisin saatavilla. Vastaanottokeskuksissa annettava oikeudellinen neuvonta kattaa turvapaikkamenettelyn eri vaiheet sekä hakijan oikeudet ja velvollisuudet menettelyn aikana. Tosiasiassa neuvonta on sidoksissa oikeudellisen avun saamiseen.²²³

Turvapaikkatutkinnan aikana hakijalla on oikeus käyttää avustajaa. Edellä mainittujen hallinto-oikeuden päätösten perusteella hakijalla on myös mahdollisuus saada oikeusapua koko turvapaikkamenettelyn ajan. Käy-

²²² Helsingin HAO 04069/05/1220, taltio 05/1386/1.

tännössä avustajan käyttäminen tutkinnan aikana, kuten turvapaikkapuhutteluissa, on vähäistä. Todellinen mahdollisuus avustajan käyttämiseen on kuitenkin varattava menettelyn jokaisessa vaiheessa. Esimerkiksi turvapaikkapuhuttelun aluksi hakijalle on aina tehtävä selkoa hänen oikeudesta käyttää avustajaa. Käytännössä tämä tapahtuu ilmoittamalla hakijalle turvapaikkapuhuttelupöytäkirjalomakkeessa mainitut puhuttelun kulkua koskevat tiedot, joihin sisältyy myös ilmoitus mahdollisuudesta käyttää avustajaa. Mikäli hakijalla ei ole avustajaa puhuttelun alkaessa ja hakija sellaisen haluaa, ei käytännössä pitäisi olla estettä hankkia avustajaa paikalle.

Muutoksenhakuvaiheessa avustajan käyttäminen sen sijaan on tavallista ja erittäin tärkeää. Usein hakijalla ei ole riittävää kielitaitoa ja tarvittavaa tietoa muutoksenhakujärjestelmästä, jotta hän voisi itsenäisesti hakea muutosta. Turvapaikanhakija voi saada oikeusapulain mukaista oikeusapua tarvittaessa ilman, että hänen taloudellista tilannettaan tutkitaan avun saamiseksi.

Oikeudellisen avustajan rooli hakijan asiassa on yleensä merkittävä. Osataan avustajan käyttäminen myös legitimoit tutkinnan kulkua ja parantaa tutkinnan laatua. Esimerkiksi turvapaikkapuhuttelun aikana hakija voi esittää tarkentavia kysymyksiä kansainvälisen suojelun perusteista ja näin ohjata päämiestään selvittämään niitä seikkoja, jotka turvapaikkaperusteina ovat merkittäviä. Pääsääntöisesti oikeudellisen avun sekä neuvonnan saaminen turvapaikka-asioissa toimii esitettyjen arvioiden mukaan hyvin. Huomiota olisi kuitenkin kiinnitettävä sen varmistamiseen, että myös turvapaikkatutkinnan aikana hakijalla on mahdollisuus oikeusapuun. Samoin olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että nopeutettua menettelyä leimaava käsittelyn kiireellisyys on eräissä tilanteissa aiheuttanut sen, ettei oikeudellista neuvontaa ole ollut saatavilla riittävän nopeasti ja ettei hakijalle ole annettu tosiasiallista tilaisuutta saada avustajaa tutkinnan aikana.

²²³ Pakolaisneuvonta on tähän saakka vuosittain tehnyt työministeriön kanssa sopimuksen oikeusapupalvelujen antamisesta turvapaikanhakijoille. Ks. <http://www.pakolaisneuvonta.fi/?lid=35&lang=suo> (luettu 29.11.2005): ”Pakolaisneuvonta ry antaa oikeudellista neuvontaa Suomeen tuleville turvapaikanhakijoille ja pakolaisille. Jokaiselle turvapaikanhakijalle järjestetään mahdollisuus henkilökohtaiseen alkuhaastatteluun, jossa hakijalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä ja turvapaikkapuhuttelun merkityksestä sekä käydään läpi hänen perustelunsa turvapaikkahakemukselle. Hakijalla on myös mahdollisuus saada avustaja mukaan turvapaikkapuhutteluun. Tämän lisäksi Pakolaisneuvonnan lakimiehet ottavat toimeksiantoja, jotka koskevat pöytäkirjojen tarkistamista, lisätietojen hankkimista turvapaikanhakijan tilanteesta ja turvapaikkavalituksia”.

3.4.1. Mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa

Turvapaikanhakija vain harvoin tuntee vieraan valtion oikeusjärjestyksen sisällön ja turvapaikkamenettelyn yksityiskohdat entuudestaan siten, että hän voisi toimia häntä koskevassa asiassa maan lakien mukaan täysipainoisesti ja omien etujensa mukaisesti. Turvapaikanhakija on usein neuvonnan tarpeessa. Turvapaikkatutkintaa koskee ulkomaalaislain 97 §:n mukainen viranomaisen velvollisuus antaa hakijalle tietoja menettelystä ja sen etenemisestä. Ulkomaalaislakia näiltä osin täydentää hallintolain 8 §, jossa säädetään viranomaisen velvollisuudesta antaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä velvollisuudesta vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Vaikka viranomaisen antama neuvonta sinänsä on tärkeä osa hallinnon palveluperiaatetta toteuttavaa hallintotoimintaa turvapaikka-asiassa, ja positiivisen erityiskohtelun sekä neuvonnan todellisen tarpeen huomioon ottaminen turvapaikanhakijoiden kohdalla saattaa asettaa viranomaisen neuvonnalle turvapaikka-asiassa tavallista korkeampia laatuvaatimuksia, tosiasiallisesti viranomaisen neuvonnan rajoittuminen hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviin kysymyksiin sekä vain viranomaisen toimivaltaan kuuluviin kysymyksiin kuitenkin aiheuttaa turvapaikanhakijoiden kohdalla pidemmälle meneviä neuvontatarpeita kuin mitä ulkomaalaislain 97 § ja hallintolain 8 § edellyttävät.

Näiltä osin vastaanottokeskuksilla on tosiasiallinen velvollisuus järjestää turvapaikanhakijoille oikeudellista neuvontaa. Laissa maahanmuuttajien kototuttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa (19 §) todetaan, että vastaanottona järjestetään majoitus, toimeentulotuki, tulkkipalveluja ja muu välttämätön perustarpeiden turvaaminen sekä työ- ja opintotoimintaa. Lain perusteluissa lainkohtaa on täsmennetty, että lain tarkoittamien perustarpeiden turvaamiseen liittyy myös sellaisen tiedon antaminen, jota tarvitaan turvapaikan hakemisessa ja arkielämässä selviytymisessä. Vähemmistövaltuutettu on aikaisemmin katsonut lain perusteluiden täsmennyksen tarkoittavan ainakin sen varmistamista, että asukas tietää perusoikeutensa turvapaikanhakijana. Edelleen valtuutettu on korostanut oikeudellisen avun merkitystä päätöksenteon laadukkuudelle ja oikeudellisen avun saamisen varmistamista vastaanotossa. Valtuutettu onkin ehdottanut täsmennystä lakiin siten, että oikeusavun järjestäminen ja saatavuus olisivat vastaanotossa paremmin esillä.²²⁴

Käytännössä on ollut tapauksia, joissa vaikeista olosuhteista tulleelle luku- ja kirjoitustaidottomalle turvapaikanhakijalle on ollut tarpeen selvittää

²²⁴ Ks. vähemmistövaltuutetun lausunto hallintovaliokunnalle 8.4.2005, 816/65/2005 TM sekä vähemmistövaltuutetun puhe Ruukin vastaanottokeskuksen 10-vuotisjuhlat 17.1.2003.

yhteiskunnan perusrakenteita ja turvapaikkamenettelyn merkitystä. Neuvonnalla on siis ollut erittäin tärkeä merkitys turvapaikanhakijan asian tasapainoisen käsittelyn mahdollistamiseksi. Joissakin vähemmistövaltuutetun tietoon tulleissa tapauksissa hakijaa on pitänyt neuvoa kertomaan turvapaikkaperusteet täydellisinä viranomaisille, koska hakija ei ole sitä uskaltanut tehdä joko epäluottamuksesta viranomaisia kohtaan tai muusta syystä. Viranomaisen neuvontavelvollisuutta täydentävän neuvonnan antaminen turvapaikanhakijoille turvapaikkatutkinnan aikana ja jo sitä ennen on siis osoittautunut erittäin tarpeelliseksi.

Käytännössä turvapaikanhakija saa oikeudellista neuvontaa vastaanottokeskuksessa pian sinne saavuttuaan. Neuvonnasta huolehtivat joko Paikolaisneuvonnan lakimiehet tai muut lakimiehet. Neuvonta ei tavallisesti ole henkilökohtaista, vaan vastaanottokeskuksissa järjestetään tarvittaessa neuvontatilaisuuksia, joihin vastaanottokeskuksessa asuvat turvapaikanhakijat osallistuvat. Jokaiselle hakijalle on pyritty varmistamaan mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa ennen varsinaisen turvapaikkatutkinnan alkamista.

Turvapaikkaohjeen mukaan nopeutetussa menettelyssä käsiteltävät hakemukset käsitellään kiireellisinä.²²⁵ Käytännössä nopeutettuun menettelyyn ohjautuvien hakijoiden turvapaikkatutkinta alkaa mahdollisimman pian saapumisen jälkeen, usein heti seuraavana päivänä. Oikeudellisen neuvonnan antamisen näkökulmasta on ongelmallista, että turvapaikanhakija – erityisesti nopeutetussa menettelyssä käsiteltävä – ei välttämättä ole ehtinyt saada neuvontatilaisuudessa annettavaa oikeudellista neuvontaa ja ohjausta ennen varsinaisen turvapaikkatutkinnan alkamista. Hakijan saapumisesta seuraavana päivänä suoritettut tutkintatoimenpiteet ovat voineet tapahtua niin nopeassa aikataulussa, ettei hakija ole ehtinyt saada oikeudellista neuvontaa ennen tutkinnan alkamista.

Käytännössä olisikin siten syytä varmistaa, että turvapaikanhakija on ehtinyt saada asianmukaista neuvontaa ennen varsinaisen tutkinnan alkamista. Jos turvapaikanhakija ei ole ehtinyt saada oikeudellista ohjausta, hänelle tulisi turvapaikkatutkinnan aikana muuten antaa riittävää neuvontaa, jotta hän voisi tasapainoisesti osallistua asiansa käsittelyyn ja toimia etujensa mukaisesti. Näissä tilanteissa viranomaisen neuvontavelvollisuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota varsinkin, jos hakijalla ei ole avustajaa. Turvapaikkatutkintaa suorittavan viranomaisen tulisikin käytännössä tiedustella hakijalta tai muutoin, onko hän ehtinyt saada oikeudellista neuvontaa, ja ryhtyä toimenpiteisiin riittävän ja asianmukaisen neuvonnan

²²⁵ Turvapaikkaohje s. 14.

varmistamiseksi. Viranomaisen hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavollisuuden tulisi siis korostua, jos hakijalle ei ole ehditty antaa oikeudellista neuvontaa ennen tutkinnan aloittamista.

3.4.2 Avustajan käyttäminen puhuttelun aikana sekä säilöönottoa koskeva erityisongelma

Jokaisella turvapaikanhakijalla tulisi olla mahdollisuus käyttää avustajaa turvapaikkatutkinnan aikana. Edellä mainitut hallinto-oikeuden oikeusapua koskevat ratkaisut kuvaavat hyvin oikeusavun saamisen ja avustajan käyttämisen tarpeellisuutta turvapaikkatutkinnan aikana. Näin ollen avustajan käyttämiselle turvapaikkatutkinnan aikana ei saisi olla estettä. Koska päätöksenteon pohjana olevat puhuttelupöytäkirjat laaditaan suomeksi, hakija on usein avustajan tarpeessa ymmärtääkseen pöytäkirjan sisällön. Erityisesti pöytäkirjan tarkistamisvaiheessa avustajalla on tärkeä asema.

Osa säilöön otetuista turvapaikanhakijoista otetaan säilöön turvapaikkatutkinnan aikana. Säilöönoton perusteena voi olla epäselvän henkilöllisyyden selvittäminen tai muu ulkomaalaislaissa mainittu syy säilöön ottamiselle. Vastaanottokeskuksissa asuvat turvapaikanhakijat kutsutaan tavallisesti puhutteluihin etukäteen, ja tavallisesti he saapuvat puhutteluun itsenäisesti. Säilöön otettuja turvapaikanhakijoita koskevat turvapaikkatutkintatoimenpiteet suoritetaan kuitenkin usein säilöönottoyksikössä.

Käytännössä säilöön otettujen kohdalla on muutamia kertoja tapahtunut niin, ettei turvapaikanhakija ole saanut riittävän aikaisin ennakkoilmoitusta turvapaikkapuhuttelusta. Tällöin hakijalla ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta saada avustajaa puhutteluun tai muuten valmistautua siihen. Puhuttelun ajankohdan ilmoittamatta jättäminen ja siitä johtunut puhuttelun yllätyksellisyys on siis saattanut vaikuttaa siihen, ettei avustajaa ole saatu paikalle.

Ulkomaalaislain 5 §:n mukaisesti turvapaikanhakijan oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on tarpeen. On selkeästi kyseenalaista, voidaanko kyseistä menettelyä, jossa henkilöllä ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta saada avustajaa turvapaikkapuhutteluun, pitää lainmukaisena. Oikeus avustajan käyttämiseen on turvattava myös säilöön otetuille turvapaikanhakijoille. Viime kädessä Ulkomaalaisviraston tai poliisin tulisi kaikissa tapauksissa ilmoittaa turvapaikkapuhuttelun ja muiden toimenpiteiden ajankohta riittävän ajoissa, että turvapaikanhakijalla olisi mahdollisuus ottaa yhteyttä avustajaansa tämän saamiseksi paikalle ja ettei muita vastaavia oikeudenmenetyksiä tapahtuisi viranomaistoiminnan yllätyksellisyydestä johtuen.

3.5 Turvapaikkapäätöksen tiedoksianto

Oikeusturvan vähimmäisvaatimukseen kuuluu myös oikeus saada tieto itseään koskevasta päätöksestä. Tiedoksiantoa koskeva yleissäännös on hallintolain 54 §, jonka mukaan viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu huolehtia tekemänsä päätöksen tiedoksi antamisesta. Velvollisuus pykälässä tarkoitettujen asiakirjojen tiedoksiantoon on pääsäännön mukaan sillä viranomaisella, jonka toimivaltaan kysymyksessä olevan hallintoasian ratkaiseminen kuuluu. Tiedoksiantotehtävän hoitaminen on muun lainsäädännön perusteella voitu antaa jonkin käsittelyvaiheen osalta myös muulle viranomaiselle.

Hallintolain 54 §:n mukaisesti hallintopäätös on annettava tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea päätökseen oikaisua tai muutosta valittamalla. Tiedoksiantoa valituskelpoisesta ratkaisusta pidetäänkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi välttämättömänä välivaiheena.²²⁶ Tiedoksiannon laiminlyönti on menettelyvirhe, joka voi valitusmenettelyn seurauksena johtaa päätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen uuteen käsittelyyn.²²⁷

Ulkomaalaislaissa turvapaikkapäätöksen tiedoksiantoa koskee lain 205.3 §, jonka mukaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto on aina toimitettava haastetiedoksiannona. Haastetiedoksiannosta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään. Haastetiedoksiannon toimittaa poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Päätöksen tulkitsemisesta ja kääntämisestä huolehtii viranomainen 203 §:n mukaisesti, jos ulkomaalainen ei osaa kielilain mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi.

3.5.1 Tiedoksiantoihin käytettävä aika

Perustuslain 21 § edellyttää viranomaistoiminnan joutuisuutta. Hallintolain 23 §:ssä puolestaan säädetään velvollisuudesta käsitellä asia viivytyksettä. Vaikka perustuslain 21.2 §:n velvollisuus käsitellä asia joutuisasti koskeekin ensisijaisesti hallintoasian vireilläolon aikaa, vaatimus tiedoksiannon viivytyksettömyydestä on johdettavissa hallintolain 23 §:stä. Poliisilain 3 §:n mukaan poliisin on hoidettava tehtävänsä mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Joka tapauksessa viranomai-

²²⁶ HE 28/2003 vp, s. 243/l.

²²⁷ Niemivuo – Keravuori 2003 s. 348–349.

sen on ryhdyttävä hallintopäätöksen tiedoksiannon edellyttämiin toimenpiteisiin viipymättä sen jälkeen, kun se on tehnyt asiassa päätöksen. Näin varmistetaan, ettei päätöksen tekemisen ja tiedoksiannon välinen aika pitkiy aiheettomasti.²²⁸ Myös Turvapaikkaohjeen mukaan päätösten tiedoksiannot on pyrittävä tekemään viivytyksettä.²²⁹

Turvapaikkapäätösten tiedoksiantojen osalta on ollut havaittavissa merkkejä siitä, että turvapaikkapäätösten tiedoksiantoajat ovat venyneet varsin pitkiksi. Tiedoksianto kielteisestä turvapaikkapäätöksestä on saattanut kestää useita kuukausia.²³⁰ Vähemmistövaltuutetun havaintojen mukaan nopeutetun menettelyn osalta pitkät tiedoksiantoajat muodostavat erittäin suuren osuuden siitä ajasta, jonka kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut hakija yhteensä oleskelee Suomessa.

Turvapaikkapäätösten tiedoksiantoihin liittyy eräitä erityispiirteitä, jotka osaltaan saattavat vaikuttaa päätösten tiedoksiantoihin. Hakija saattaa esimerkiksi vältellä tiedoksiantoa pitkittääkseen maassa oleskeluaan. Vaikka ulkomaalaislain 207 §:ssä on säädetty yhteystietojen ilmoittamisesta viranomaiselle, voi tilanne hyvinkin olla myös sellainen, ettei henkilön olinpaikasta ole tietoa. Liikkumisvapauten voidaan puuttua vain säilöönnotolla, jonka perusteista on omat säädöksensä. Myös tiedoksiannon käytännön järjestämiseen liittyvät seikat, kuten päätöksen tulkitsemiseen tarvittavan tulkin järjestäminen, saattavat venyttää tiedoksiantoon käytettävää aikaa. Myös resurssien puutteeseen ja poliisin tehtävien priorisointitarpeisiin on viitattu.²³¹

Lisäksi tiedoksiantoa koskevana ongelmana on tullut käytännössä esiin tilanteita, joissa erityisesti välittömästi täytäntöönpanokelpoisten käännytyspäätösten osalta poliisi on antanut päätöksen tiedoksi siten, ettei hakijalle ole jäänyt kovinkaan paljon aikaa hankkia avustajaa, hakea muutosta ja valmistautua käännytykseen. Esimerkiksi käännyttäminen heti seuraa-

²²⁸ Niemivuo – Keravuori 2003 s. 350–351.

²²⁹ Turvapaikkaohje s. 36.

²³⁰ Vähemmistövaltuutetulla ei ole näiltä osin ollut mahdollisuutta selvittää laaja-alaisesti, kuinka paljon tiedoksiantoihin on yleensä kulunut aikaa. Valtuutetulla on ollut asian tutkimista varten käytössään 30 sattumanvaraisesti valittua kielteistä nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä käsiteltyä hakemusta. Lyhimmillään päätöksen tiedoksianto oli kestänyt kaksi päivää. Päätöksistä 14 tapauksessa tiedoksianto oli kestänyt yli kuukauden ja niistäkin viidessä yli kaksi kuukautta, pisimmillään lähes viisi kuukautta. Käytettävissä olevan aineiston pohjalta ei luonnollisestikaan voi tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä tiedoksiantojen kestosta. Asiaa tulisi selvittää erillisessä tutkimuksessa, jossa selvitetäisiin tiedoksiantojen kestoja sekä myös mahdollisia alueellisia eroja.

²³¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksessä (261/2002) ulkomaalaisasioiden käsittelyn nopeuttamisesta Helsingin poliisilaitoksella on otettu kantaa ulkomaalaisasioiden käsittelyaikoihin yleensä. Myös poliisiosaston työryhmämietinnössä Ulkomaalaisasioiden resurssointi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksella on otettu kantaa ulkomaalaisasioiden käsittelyaikoihin.

vana päivänä päätöksen tiedoksi antamisesta on vähemmistövaltuutetun käsityksen mukaan jopa yleistä.²³² Tiedoksianto edellisenä päivänä ennen käännytystä on omiaan vaikeuttamaan hakijan oikeusturvan toteutumista, sillä hänellä jää tuskin ollenkaan aikaa valmistautua käännetykseen ja muutoksenhakuun. Käytännössä samanlaisen tilanteen muodostaa päätöksen tiedoksi antaminen perjantaina ja käännetyksen täytäntöönpano heti maanantaiaamuna. Tietyissä tilanteissa kyseinen menettely voi olla perusteltu. Esimerkiksi jos on vaarana, että henkilö yrittää piileksimällä välttää päätöksen täytäntöönpanoa, voi olla syytä käännetyksen varmistamiseksi ajoittaa tiedoksianto asiaan sopivalla tavalla. Tällöinkin olisi kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, etteivät muutoksenhakumahdollisuus ja täytäntöönpanokieltihakemuksen saattaminen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi vaarannu.

Eduskunnan oikeusasiamies on useissa kantelupäätöksissään ottanut kantaa viranomaisen toiminnan joutuisuusvelvollisuuteen. Päätöksissä on todettu muun muassa, etteivät viranomaisen resurssit voi olla esteenä perusoikeutena turvattujen oikeuksien toteutumiselle.²³³ Tiedoksiantoajkojen pituuteen ja syihin pitäisikin kiinnittää erityistä huomiota. Tiedoksiannon pitkittyminen ei palvele kenenkään etua, ei yhteiskunnan eikä turvapaikanhakijan. Koska käännetyksen tulisi aina tapahtua ihmisoikeuksia kunnioittaen, tulisi käännetyksessä ottaa huomioon myös muutoksenhakuoikeuden varaaminen tosiasiallisesti tehokkaalla tavalla.

Pitkät tiedoksiantoajat eivät myöskään palvele viranomaisen tehokkuustavoitteita. Tämänhetkinen lainsäädäntö asettaa erityisesti nopeutetun menettelyn käsittelylle useita määräaikoja, jotka itse asiassa kohdistuvat nimenomaan oikeusturvan kannalta kriittisimpiin kohtiin, kuten asian ratkaisemiseen (104 §:ssä säädetty seitsemän päivän käsittelyaika ja käsittely kiireellisenä) sekä muutoksenhaku- ja täytäntöönpanovaiheeseen (201 §:ssä säädetty käännetyispäätöksen välitön tai kahdeksantena päivänä tapahtuva täytäntöönpano). Käytännössä tiedoksiantoihin saattaa kulua hyvinkin paljon aikaa eikä tiedoksiannolla ole usein mitään kiirettä toi-

²³² Esim. Ulkomaalaisviraston asiakasnumero 882973.

²³³ Ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 1120/2001 turvapaikkakäsittelyn viivästymisestä Ulkomaalaisvirastossa, jossa todetaan perustuslain 21 §:stä seuraavaa: ” Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä. Olen jo lukuisissa aikaisemmissa yhteyksissä kiinnittänyt Ulkomaalaisviraston huomiota turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten joutuisaan käsittelyyn. Mitä tulee Ulkomaalaisviraston käytettävissä oleviin resurssihin, totean, että vähäiset resurssit eivät vapauta julkista valtaa perustuslain määräysten noudattamisesta. Asioiden joutuisa käsittely on pyrittävä kaikissa olosuhteissa turvaamaan työn asianmukaisella organisoinnilla ja resurssien oikealla kohdentamisella”.

sin kuin käännättämisellä, joka usein jopa muutoksenhaun vaarantavalla tavalla pannaan täytäntöön heti tiedoksi antamisen jälkeen. Selkeästi perustellumpaa ja hakijan oikeusturvan kannalta järkevämpää olisi tehostaa menettelyn niitä osia, jotka eivät ole kaikkein keskeisimpiä hakijan oikeusturvan kannalta. Esimerkiksi päätöksen täytäntöön pantavuutta koskevien aikarajojen pidentäminen ei nykytilanteessa mitenkään vaarantaisi nopeutetun menettelyn tehokkuusvaatimuksia. Turvapaikkamenettelyä tehostavia toimenpiteitä tulisikin ehkä edellä mainittujen kriittisten menettelyn vaiheiden sijaan kohdistaa nimenomaan tiedoksiantoisiin, sillä juuri niistä voitaisiin hakea tavoiteltuja tehokkuussäästöjä, jotka tällä hetkellä tosiasiaa kohdistuvat turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta kaikkein keskeisimpiin menettelyn vaiheisiin heikentäen hakijan oikeusturvaa. Näin ollen saattaisikin olla syytä pohtia, miten tiedoksiantoaikoja voitaisiin lyhentää ja miten vastaavasti muutoksenhakuun ja muihin hakijan oikeusturvan kannalta merkittäviin menettelyvaiheisiin voitaisiin saada lisää aikaa.

3.5.2 Tiedoksiantoon käytettävä aika ja muuttuneet olosuhteet

Kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä tehty käännytyspäätös on ulkomaalaislain 201 §:n mukaisesti nopeutetussa menettelyssä käsiteltyjen turvapaikkahakemusten osalta täytäntöönpanokelpoinen tiedoksisaannin jälkeen joko välittömästi tai kahdeksantena päivänä tiedoksisaannista. Lain ilmeisenä tavoitteena näiltä osin on ollut kielteisen päätöksen nopeutetussa menettelyssä saaneiden turvapaikanhakijoiden käännyttäminen Suomesta viivytyksettä.

Kuitenkin pitkä tiedoksianto-aika saattaa aiheuttaa sen, että turvapaikanhakijan asiaa ja mahdollisesti myös kansainvälisen suojelun tarvetta joudutaan arvioimaan uudelleen käännättämispäätöstä täytäntöön pantavissa. Olosuhteet ovat nimittäin saattaneet muuttua Ulkomaalaisviraston päätöksentekohetkisistä olosuhteista. Maan, johon turvapaikanhakija on määrätty käännytettäväksi, ihmisoikeustilanne on saattanut muuttua olennaisesti huonommaksi. Mitä pidempään hakijan päätöksen tiedoksianto ja maassa oleskelu on kestänyt Ulkomaalaisviraston päätöksentekohetkestä, sitä epävarmemmin on osoitettavissa päätöksentekohetkisten olosuhteiden pysyminen samanlaisina ja sitä vakavammin tulisi suhtautua hakijan esittämiin väitteisiin maan muuttuneesta tilanteesta. Käännytettävälle on myös saattanut kehittyä siteitä Suomeen, mistä johtuen käännyttäminen saattaisi esimerkiksi loukata hänen perhe-elämän suojaansa. Samoin henkilön terveydelliset syyt saattavat vaikuttaa käännyttämiseen. Ulkomaalaisviraston päätöksen perustana olleet seikat eivät siis välttä-

mättä enää pidä paikkaansa. Koska ketään ei saa ulkomaalaislain 147 §:n mukaisesti käännättää tai karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle, tulisi kielteistä turvapaikkapäätöstä ja käännytyspäätöstä pystyä arvioimaan tarvittaessa tehokkaasti uudelleen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä voidaan löytää kielletyn kohtelun arvioimisen ajankohtaa koskevia suuntalinjoja. Tuomioistuimen *Chahal* –ratkaisussa tuotiin esille, että vaara joutua ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa kielletyn kohtelun uhriksi tulisi todeta maasta poistamisen ajankohtana, ei jo tapahtuneisiin seikkoihin vedoten. Koska kantajaa ei ollut vielä poistettu maasta, mahdollinen vaara joutua kidutetuksi tuli arvioida maasta poistamisen täytäntöönpanon ajankohtana valitsevan tilanteen mukaan.²³⁴

Ulkomaalaislain 145 §:n mukaisesti ulkomaalaiselle ja hänen Suomessa olevalle aviopuolisolleen tai tähän rinnastettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi häntä koskevassa käännättämisestä koskevassa asiassa. Lain 200 §:n 2 momentin mukaan lainvoimaista päätöstä tai päätöstä, joka lain mukaan on muutoin pantavissa täytäntöön, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen alkuperämaahan tai muuhun maahan saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan. Turvapaikanhakijalle tulisi siis vielä varata mahdollisuus esittää uusia seikkoja maahan jäämisensä perusteeksi. Ulkomaalaislakityöryhmän mietinnössä esitetyllä tavalla on kuitenkin ongelmallista, missä määrin poliisi pystyy käännättämisen yhteydessä ottamaan kantaa siihen, onko uudistetussa hakemuksessa esitetty uusia asian kannalta vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, kun tämä edellyttää vertaamista aikaisemman hakemuksen yhteydessä esitettyyn aineistoon.²³⁵ Helsingin poliisilaitoksen mukaan käytännössä poliisi joutuu kuitenkin arvioimaan uuden hakemuksen tueksi tuodut seikat, ja milloin syytä on, pidättäytyy käännätyksen täytäntöönpanosta, kunnes asia on ratkaistu.²³⁶

Käytännössä poliisi on myös joutunut muutaman kerran keskeyttämään täytäntöönpanon uusien seikkojen esittämisen myötä. Ottaen huomioon sen, että useiden kansainvälisten suositusten ja myös Suomen ulkomaalaislaissa hyväksytyyn periaatteen mukaisesti vain yksi keskushallinnon asiantuntijaelin – Ulkomaalaisvirasto - käsittelee turvapaikkahakemuksen,

²³⁴ Ks. *Chahal*, tuomion kohdat 85 ja 86. Ks, myös Mowbray 2001, s. 125.

²³⁵ Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö s. 263.

²³⁶ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöstä 1851/4/00 lainvoimaisen käännytyspäätöksen täytäntöönpanosta varten Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta saatu lausuma.

poliisin tulisi suhtautua erityisellä vakavuudella hakijan väitteisiin siitä, että maan turvallisuustilanne on muuttunut tai että henkilölle on ehtinyt kertyä siteitä Suomeen varsinkin, jos Ulkomaalaisviraston päätöksenteosta on jo kulunut pitkä aika. Vaikka eduskunnan apulaisoikeusasiamies onkin todennut, ettei käännytyspäätöksen täytäntöön panijalla ole enää aktiivista selonottovelvollisuutta käännytettävän kotimaan olosuhteista, jollei tähän ole käännytyspäätöksen jälkeen ole ilmennyt erityisiä syitä,²³⁷ hakija tulisi kuitenkin opastaa tekemään uusi turvapaikkahakemus tai oleskelulupahakemus, mikäli täytäntöönpanovaiheen aikana ilmenee, että tilanne käännetyksen kohdemaassa on muuttunut päätöksenteon ajankohdasta.

4. MUUTOKSENHAKU JA KÄÄNNYTTÄMISPÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO NOPEUTETUSSA MENETTELYSSÄ

Oikeus hakea muutosta on yksi olennaisimmista oikeusturvan osatekijöistä. Perustuslain 21.1 §:ssä turvataan yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Näiltä osin perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti ilmaissut, että turvapaikka-asia ja siinä tehty turvapaikkapäätös muodostavat perustuslain 21.1 §:n mielessä riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle asianosaisen ulkomaalaisen ja julkisen vallan välille. Siksi vastaavasti perustuslain 21.1 §:stä johtuu se vaatimus, että kansainvälisen suojelun antamista koskeva päätös tulee voida saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.²³⁸

Kielteiseen turvapaikkapäätökseen ja käännytyspäätökseen tyytymätön turvapaikanhakija voi siis hakea muutosta valittamalla ulkomaalaislain 193 §:ssä säädetyllä tavalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Turvapaikka-asiaa valituskirjelmän saa toimittaa Helsingin hallinto-oikeudelle taikka poliisille ulkomaalaislain 197 §:n mukaisesti. Nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä turvapaikanhakijan käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano on kuitenkin mahdollista muutoksenhaun sitä estämättä.

Ulkomaalaislain 201 §:n 2 momentin mukaisesti käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää, jos päätös käännyttämisestä on tehty

²³⁷ Ks. edellä mainittu apulaisoikeusasiamiehen päätös.

²³⁸ PeVL 16/2000 vp, s. 4/II.

103 §:n 1 momentin 2 kohdan tai pykälän 2 momentin 3 kohdan nojalla. Näin ollen silloin, kun hakijan voidaan lähettää vastuunmäärittämisse-
tuksen perusteella toiseen valtioon, joka on velvollinen käsittelemään tur-
vapaikkahakemuksen tai kun on kyse kielteisen turvapaikka- ja oleskelu-
lupapäätöksen jälkeen tehdystä uudesta hakemuksesta, joka ei sisällä uusia
asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, käännyttämis-
päätös voidaan panna täytäntöön heti, kun Ulkomaalaisviraston päätös on
annettu hakijalle tiedoksi. Tosin hallinto-oikeus voi määrätä täytäntöön-
panon keskeytettäväksi hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaisesti.²³⁹ Uusin-
tahakemusten osalta lain säännös on tarkoitettu tulkittavaksi siten, ettei
hakijan tehdessä uuden hakemuksen ensimmäistä käännyttämisspäätöstä
saa panna täytäntöön. Sen sijaan Ulkomaalaisviraston ratkaistua toisen
hakemuksen ja annettua siihen liittyvän uuden käännyttämisspäätöksen
tämä uusi käännyttämisspäätös voidaan 201 §:n 2 momentin mukaan pan-
na täytäntöön heti, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi, ellei valitus-
viranomaisen toisin määrää. Kolmannen hakemuksen tekeminen ei enää
estä aiemmin tehdyn käännyttämisspäätöksen täytäntöönpanoa eikä asia
tule vireille Ulkomaalaisvirastossa, vaan hakijan esittämät tiedot toimitte-
taan valituselimelle uutena selvityksenä, jos asia on siellä vireillä.²⁴⁰

Ulkomaalaislain 201 §:n 3 momentin mukaan silloin kun hakija tulee tur-
vallisesta alkuperä- tai turvapaikkamaasta tai on kyse ilmeisen perusteet-
tomasta hakemuksesta, voidaan käännyttämisspäätös panna täytäntöön
aikaisintaan kahdeksan päivän kuluttua siitä, kun Ulkomaalaisviraston
päätös on annettu tiedoksi, ellei valitusviranomaisen toisin määrää. En-
nen täytäntöönpanoon ryhtymistä on varmistettava, että mainittuun mää-
räaikaan on sisällynyt vähintään viisi arkipäivää. Käytännössä on aiemmin
ilmennyt epäselvyyttä siitä, miten kahdeksan päivän määräaika lasketaan,
mutta asia on sittemmin selkiytynyt apulaisoikeuskanslerin sijaisen esitet-
tyä kannanottonsa siitä kantelun johdosta.²⁴¹

Käännyttämisspäätöksen välittömästi tai kahdeksan päivän kuluttua tiedoksi
antamisesta tapahtuva täytäntöönpano johtaa siihen, että mahdollinen
muutoksenhaku on ehkä toteutettava ulkomailta käsin. Järjestelyä on pi-
detty turvapaikanhakijan kannalta vaikeana mutta ei ristiriitaisena perus-
tuslain 21 §:n kanssa, kuitenkin viittauksin riittäviin oikeusapu- ja tulk-

²³⁹ Turvapaikkaohje s. 39.

²⁴⁰ Turvapaikkaohje s. 39–40.

²⁴¹ Ks. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu 28.06.2004 894/1/03 käännyttämisspäätöksen täytän-
töönpanosta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan asiaan tuli soveltaa lakia määräaikojen laskemisesta,
koska tuolloin voimassa olleessa ulkomaalaislaissa ei ollut omia säännöksiä määräaikojen laskemisesta.
Kyseisen lain mukaan tiedoksiantopäivää ei oteta huomioon määräaika laskettaessa. Kannanotto
lienee pätevä myös nykyisen ulkomaalaislain osalta.

kauspalveluihin.²⁴² Ulkomaalaislain 201 §:n 2 ja 3 momenteissa annetaan kuitenkin tuomioistuimelle mahdollisuus määrätä hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaisesta täytäntöönpanon kiellosta. Molemmissa momenteissa käännytyspäätös on täytäntöön pantavissa, *jollei hallinto-oikeus toisin määrää*. Hallinto-oikeus voi määrätä käännättämispäätöksen täytäntöönpanon kiellettäväksi, jolloin hakija voi jäädä maahan myös muutoksenhaun ajaksi. Hallinto-oikeus voi tehdä päätöksen ulkomaalaislain 199 §:n mukaisesti yhden tuomarin kokoonpanossa esittelystä ja myös ilman viranomaisen toimittamia asiakirjoja, jos asian ratkaisemiseksi tarpeelliset seikat käyvät ilmi valituskirjelmästä tai muutoin.

Täytäntöönpanon kieltoa koskevan määräyksen saaminen hallinto-oikeudelta on nopeutetussa menettelyssä käännättämispäätöksen saaneen turvapaikanhakijan ainoa mahdollisuus saada jäädä maahan, kunnes valitusasia on ratkaistu. Muuten hänen oleskelunsa kesto riippuu käytännössä poliisin järjestämästä käännättämisaikataulusta, jossa on luonnollisesti otettava huomioon 201.3 §:n mukainen määräaika.

4.1 Muutoksenhaun vaikutus käännättämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen

Muutoksenhaku ei nopeutetussa menettelyssä estä käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Näin ollen on siis mahdollista, että turvapaikanhakija joutuu hakemaan muutosta ulkomailta käsin. Tosiasiassa näin myös usein tapahtuu.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt muutoksenhakua ulkomailta käsin ongelmallisena perustuslain 21 §:n näkökulmasta kunhan riittävät oikeusapu- ja tulkkipalvelut turvataan.²⁴³ Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään katsonut, että säännökset käännytyspäätöksen välittömästä täytäntöönpanosta olisivat sellaisinaan, yleisellä tasolla ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.²⁴⁴ Valiokunnan mukaan valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvariskit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöön pantavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltihakemuksen joh-

²⁴² Ks. PeVL 16/2000 vp, s. 6/I-II.

²⁴³ PeVL 16/2000 vp, s. 6/I.

²⁴⁴ PeVL 10/2002 vp, s. 3/I. Samaisessa lausunnossa valiokunta on kuitenkin todennut käännättämispäätöksen välittömän täytäntöönpanon voivan johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vastaiseen menettelyyn. Tämä on seurauksena, jos päätös pannaan täytäntöön kansallisten viranomaisten varmistumatta niille esitetystä perustellusta väitteestä huolimatta siitä, että päätöksen täytäntöönpano ei ole ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen kidutus- tai joukkokarkotuskiellon kanssa.

dosta antamasta ratkaisusta. Tuomioistuin voi hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaan päättää valituksen johdosta omasta aloitteestaankin päätöksen täytäntöön pantavuudesta.²⁴⁵

Käytännössä käännyttämispäätöksen nopea täytäntöönpano aiheuttaa turvapaikanhakijan näkökulmasta ongelmallisia ja yksilön oikeusturvan kannalta arveluttavia tilanteita. Ensinnäkin käytännössä nopeasta täytäntöönpanosta johtuu, että henkilön tulisi osata ja ymmärtää hankkia välittömästi oikeusavustaja sekä mahdollisesti myös tulkki valituksen ja täytäntöönpanokieltihakemuksen tekemistä varten, mikäli hakija haluaa odottaa Suomessa valituksensa käsittelyä. Oikeusturvaongelmia pahentaa usein hakijoiden tietämättömyys ja ymmärtämättömyys hakemusten käsittelyprosesseista ja toimivaltaisista viranomaisista.²⁴⁶ Toiseksi, hakijan tai hänen avustajansa on toimittava kiireellisesti saattaakseen valituskirjelmän sekä täytäntöönpanokieltihakemuksen riittävän nopeasti hallinto-oikeudelle.²⁴⁷ Käytännössä avustajalla ei aina ole mahdollisuutta tutustua päämiehensä asiaan tai edes tavata häntä valituskirjelmän laatimiseksi yhdessä hakijan kanssa. Lisäksi käännytysaikatauluihin tehtävät muutokset ovat saattaneet joissakin tapauksissa olla yllättäviä, mikä osaltaan on edelleen vaikeuttanut muutenkin kiireellistä prosessia.²⁴⁸

Muutoksenhakujärjestelmän ongelmiin nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä on kiinnittänyt huomiota myös oikeusturva-asiain neuvottelukunta kannanotossaan ulkomaalaisasioihin liittyvistä oikeusturvaongelmista. Neuvottelukunnan mukaan turvapaikanhakija tai edes hänen avustajansa ei välttämättä voi etukäteen ennustaa, mihin menettelyyn hakija ohjautuu, mikä jo sinänsä on neuvottelukunnan kannanoton mukaan oikeusturvaongelma. Neuvottelukunta on pitänyt erityisen ongelmallisena lyhyttä kahdeksan päivän odotusaikaa, jonka jälkeen käännytyspäätös pannaan täytäntöön riippumatta siitä, onko hallinto-oikeus ehtinyt antaa ratkaisunsa valitukseen tai edes täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevaan pyyntöön. Neuvottelut avustajan kanssa yleensä välttämättömine tulkin hankkimisineen johtavat siihen, että valitus ja täytäntöönpanon keskeyttämistä koskeva pyyntö saatetaan vireille vasta odotusajan viimeisenä päivänä. Määräaikojen vuoksi on mahdollista, ettei hakija Suomessa ollessaan ole ehtinyt hankkia ja tavata oikeusavustajaa ollenkaan.²⁴⁹

²⁴⁵ PeVL 4/2004 vp, s. 11/II.

²⁴⁶ Ojanen 2003 s. 4.

²⁴⁷ Ks. Pakolaisneuvonnan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 24.10.2004.

²⁴⁸ Käännytysaikataulujen muuttamisesta ks. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanteluratkaisu. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan käännytysaikataulun muuttuessa käännytyspäivämäärää tulisikin siirtää eteenpäin, ei aikaistaa.

²⁴⁹ Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kannanotto ulkomaalaisasioihin liittyvistä oikeusturvaongelmista.

Paljon huomiota on kiinnitetty ulkomaalaislain 201 §:n 3 momentin 8 päivän määräajan lyhyyteen. Tosiasiassa sitäkin ongelmallisempia ovat lain 201.2 §:n tilanteet, joissa käytännössä käännytys voidaan panna täytäntöön välittömästi tiedoksi antamisen jälkeen. Tähän on viitannut myös oikeusturva-asiain neuvottelukunta mainitussa kannanotossaan nk. Dublin-tapausten osalta, vaikka nykyisin käytännössä tavaksi on tullut odottaa muutamia päiviä ennen kuin välittömään täytäntöönpanoon on ryhdytty. Tosin näinkään asia ei käytännössä aina ole. Hyvin usein hakija on ehditty käännyttää Suomesta ennen kuin hallinto-oikeus on antanut turvapaikkavalitusta koskevan päätöksensä. Joka tapauksessa nopeasta täytäntöön pantavuudesta johtuu koko päätöksen tiedoksiannon jälkeistä aikaa leimaava piirre – kiireellisyys.²⁵⁰ Tämä valitusprosessia koskeva kiireellisyys on vaikeasti yhteen sovitettavissa hallintolainkäyttöä koskevan tasapuolisuusperiaatteen kanssa. Prosessuaalinen tasapuolisuus merkitsee, että osapuolilla on yhtäläiset mahdollisuudet esittää omat selvityksensä ja vaatimuksensa. Mikään prosessin osapuoli ei siis saa olla vastapuoltaan olennaisesti suotuisammassa tai epäedullisemmassa asemassa.²⁵¹ Koska käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa koskevat aikarajat koskevat nimenomaan hakijaa, vastaanäytön hankkimiseen, mahdollisten todistajien kartoittamiseen ja muihin valitusprosessin tasapainoista läpivientiä koskevien selvitysten tekemiseen jää erittäin vähän aikaa.

Ulkomaalaislain säätämisvaiheessa kiinnitettiin kuitenkin runsaasti huomiota täytäntöönpanokiellon merkitykseen hakijan oikeusturvan näkökulmasta. Hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaista täytäntöönpanokielloa hakemalla hallinto-oikeus voi estää käännytyspäätöksen täytäntöönpanon, jolloin muutoksenhaku on mahdollista tehdä Suomesta käsin. Täytäntöönpanokiellolla on erityistä merkitystä juuri muutoksenhaun tehokkuuden turvaamiseksi sekä väliaikaisen oikeusturvan saamiseksi. Väliaikaisen oikeusturvan tarkoituksena on ensisijaisesti rajoittaa valituksen käsittelyaikana päätöksen kohteelle aiheutuvia oikeusturvariskejä. Hallinto-oikeuden määräämä täytäntöönpanokiello on tärkein väline väliaikaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta.²⁵²

Hallituksen esityksen mukaan vallitsevan käytännön mukaan käännyttämisspäätökset täytäntöönpaneva poliisi on yleensä odottanut kieltopäätöksen käsittelyyn tuomioistuimessa kuluvan ajan ennen kuin se on pannut

²⁵⁰ Ks. myös UNHCR EXCOM Conclusions No. 8: ”(vi) If the applicant is not recognized, he should be given a reasonable time to appeal for a formal reconsideration of the decision, either to the same or to different authority, whether administrative or judicial, according to the prevailing system (kurs. tässä).

²⁵¹ Mäenpää 2005 s. 89.

²⁵² Mäenpää 2005 s. 336 ja 339.

päätöksen täytäntöön. Lain 201 §:n 2 ja 3 momentin sanamuoto ”jollei hallinto-oikeus toisin määrää” tarkoittaa hallituksen esityksen mukaan myös sitä, että jos tuomioistuin ilmoittaa täytäntöönpanoviranomaisille, että täytäntöönpanotoimiin ei ole suotavaa ryhtyä ennen tuomioistuimen ratkaisua täytäntöönpanon keskeyttämisestä, viranomaisilla olisi velvollisuus pidättäytyä toimeenpanosta.

Nykyisen nopeutetun menettelyn voimassaoloaikana on kuitenkin tullut ilmi muutamia tapauksia, joissa hallinto-oikeus ei ole ehtinyt käsitellä täytäntöönpanon kieltoa koskevaa hakemusta ennen käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa. Ulkomaalaislakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että poliisi on yleensä odottanut kieltopäätöksen käsittelyyn tuomioistuimessa kuluvan ajan ennen kuin se on pannut päätöksen täytäntöön.²⁵³ Helsingin hallinto-oikeuden ulkomaalaislain eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnalle antaman lausunnon mukaan hallinto-oikeuden tietoon oli tullut yksi tapaus, jossa poliisi ei ollut odottanut hallinto-oikeuden kieltopäätöstä.²⁵⁴

Kuitenkin vähemmistövaltuutetun tietoon on uuden ulkomaalaislain voimassaoloaikana tullut lisäksi kaksi tapausta, joissa käännytys on ehtinyt tapahtua ennen kuin hallinto-oikeus on ehtinyt lausua asiasta.²⁵⁵ Näistä kahdesta tapauksesta ensimmäisessä hallinto-oikeus oli kieltänyt täytäntöönpanon, mutta tieto hallinto-oikeuden päätöksestä tuli poliisiin tietoon liian myöhään. Toisessa tapauksessa puolestaan täytäntöönpanokieltihakemus oli jätetty hallinto-oikeudelle sovituista poiketen vasta virka-ajan päätyttyä. Poliisi oli tapauksessa luottanut siihen, että hakemus oli jätetty hallinto-oikeudelle käsiteltäväksi ajoissa ja, kun hallinto-oikeus ei ollut ilmoittanut täytäntöönpanokiellosta, poliisi aloitti täytäntöönpanon luottaen siihen, että hallinto-oikeus on käsitellyt asian määräämättä täytäntöönpanokieltä.

Mainittujen tapausten osalta ei ole täysin tarkkaa tietoa siitä, miksi käännytyspäätös pantiin täytäntöön ennen tietoa kieltihakemuksesta tehdystä päätöksestä. Mainittujen tapausten perusteella muutamia menettelyyn liittyviä ongelmakohtia on kuitenkin paikannettavissa. Ensinnäkin on ajateltavissa, että hakija ei välttämättä itse ole osannut tai ymmärtänyt hakea täytäntöönpanon kieltoa riittävän ajoissa tai hän ei ole ymmärtänyt hankkia oikeudellista apua, mikä on saattanut johtaa siihen, ettei hakemusta ole käsitelty ajoissa.

²⁵³ HE 28/2003 vp, s. 239.

²⁵⁴ Helsingin Hallinto-oikeus 21.11.2003 Lausunto ulkomaalaislakia koskevasta hallituksen esityksestä HE 28/2003 vp.

²⁵⁵ Ulkomaalaisviraston asiakasnumerot 844145, jossa hakijat käännyttiin Bosnia-Herzegovinaan, sekä 915346, jossa hakija käännyttiin Kreikkaan.

Toinen käytännön ongelma koskee tiedonkulkua hallinto-oikeuden ja poliisin välillä. Käytännössä Helsingin hallinto-oikeus pystyy käsittelemään kieltihakemuksen hyvinkin nopeasti, ja päätös lähetetään viimeistään hakemuksen hallinto-oikeuteen saapumista seuraavana päivänä tai, jos täytäntöönpanon on tarkoitus tapahtua vasta myöhempanä ilmoitettuna päivänä, päätös mahdollisesti tehdään vastaavasti myöhemmin ennen tätä päivää.²⁵⁶ Käännytysaikataulusta vastaava poliisi saa normaalisti tiedon kieltopäätöksestä faksilla. Hallinto-oikeus ei käytännössä kuitenkaan lähetä päätöstä, jos täytäntöönpanon kieltoa ei ole määrätty. Käytäntö aiheuttaa poliisissa epävarmuutta siitä, onko hakemus tosiasiaa ehditty käsitellä. Poliisi odottaa päätöstä sovittun ajan ja, jos sitä ei tule, käännytys pannaan täytäntöön.

Kolmas mahdollinen riskitekijä liittyy tiedonkulkuun avustajan ja viranomaisten kesken. Avustajan tulisi aina – mahdollisuuksien mukaan – kertoa toisaalta hallinto-oikeudelle poliisin jo mahdollisesti ilmoittamasta käännytysaikataulusta ja toisaalta poliisille siitä, että käännytyspäätökseen on haettu muutosta ja täytäntöönpanon kieltoa. Katkokset tiedon kulus- sa näiltä osin saattavat nimittäin vaikeuttaa täytäntöönpanokieltoha- kemuksen riittävän nopeaa käsittelyä hallinto-oikeudessa. Valituskirjelmissä yleensä pyydetään hallinto-oikeutta kiirehtimään täytäntöönpanokielto- hakemuksen käsittelyä. Tieto siitä, että täytäntöönpanokieltoa on haettu, saattaa vaikuttaa myös poliisin laatimaan käännytysaikatauluun sekä siihen, miten kauan poliisilla on syytä odottaa hallinto-oikeuden päätöstä ennen täytäntöönpanon aloittamista.

Edellä mainitut menettelyyn liittyvät riskitekijät saattavat vaikuttaa täy- täntöönpanokieltohakemuksen käsittelyyn. Täytäntöönpanokieltoha- kemuksen käsittelyyn liittyen on kuitenkin erityisen ongelmallista, ettei nykyisessä laissa ole säädetty nimenomaista velvollisuutta pidättäytyä käännytyspäätöksen täytäntöönpanosta ennen kuin hallinto-oikeus on ratkaissut täytäntöönpanokieltoa koskevan hakemuksen.²⁵⁷ Tosiasiaa muutamaa otteeseen käännytyspäätös on pantu täytäntöön ennen kuin kieltihakemus on ehditty käsitellä ja hakija ei ole saanut mahdollisesti tar- vitsemaansa väliaikaista oikeussuojaa valituksen käsittelyn ajan.

Eduskuntakäsittelyn aikana useissa perustuslakivaliokunnalle esitetyissä asiantuntijalausunnoissa todettiin, että muutoksenhakuoikeus, sellaisena kuin se on turvattu perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuk- sissa, on tehokas ja yksilön oikeusturvan kannalta riittävä vain, jos hal-

²⁵⁶ Helsingin hallinto-oikeuden lausunto

²⁵⁷ Ks. Helsingin hallinto-oikeuden lausunto.

linto-oikeudella on mahdollisuus lausua päätöksen täytäntöön pantavuudesta.²⁵⁸ Sen sijaan ongelmallisempänä hallinto-oikeuden kompetenssin kannalta nähtiin hallituksen esityksessä omaksuttu näkemys, jonka mukaan tuomioistuin ilmoittaisi täytäntöönpanoviranomaisille, että täytäntöönpanotoimiin *ei ole suotavaa ryhtyä* ennen tuomioistuimen ratkaisua täytäntöönpanon keskeyttämisestä.²⁵⁹

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksessä esitettyä järjestelyä, jossa muutoksenhaku ei estä käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa, mutta hallinto-oikeus voi hakemuksesta tai omasta aloitteestaan kieltää käännytyspäätöksen täytäntöönpanon, pidettiin sinänsä perustuslain ja ihmisoikeussopimusten oikeusturvavaatimusten mukaisena.²⁶⁰ Tosin valiokunta totesi lisäksi, että selkeästi perustellumpaa tällaisessa perus- ja ihmisoikeusyhdydessä on sitoa kyseisten päätösten täytäntöönpano siihen, että hallinto-oikeus on ratkaissut mahdollisesti tehdyn hakemuksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai omasta aloitteestaan valituksen johdosta antanut päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Vaikka perustuslakivaliokunta ei ole edellyttänyt esitystä muutettavaksi mainitun lausuman mukaiseksi, valiokunta kuitenkin toteaa lausunnossaan selkeästi valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvariskien minimoituvan, jos päätöksen täytäntöön pantavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanonkieltohakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta. Valiokunta

²⁵⁸ Ks. esim. Tuori 2003 (s. 8), jonka mukaan ulkomailla odottaminen on omiaan tekemää valitusoikeudesta pelkästään näennäisen. Oikeusturvan tehokkuuden voidaan katsoa edellyttävän, että käännytyspäätöstä ei panna täytäntöön, ennen kuin hallinto-oikeus on voinut ottaa kantaa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Ks. myös Hiden 2004 s. 7 ja Scheinin 2003 s. 9. Halila puolestaan on todennut, että muodollisesti varmemmat takeet, tosin tehokkuuden kustannuksella, tarjoaisi järjestelmä, jossa muutoksenhaku kaikissa tapauksissa on lähtökohtaisesti täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Tilanteeseen saattaa kaikesta huolimatta jäädä yksilön oikeusturvaongelmia. Tätä on lähestytty erityisehdotuksin, että täytäntöönpanoviranomainen käytännössä odottaa kieltopäätöksen käsitteilyn tuomioistuimessa kuluvan ajan ennen kuin se panee päätöksen täytäntöön. Näillä lausumille on annettu sisältöä lakitekstissä olevalle ”jollei hallinto-oikeus toisin määrää”, ennen täytäntöönpanoon ryhtymistä olisi siis varmistuttava, että tuomioistuimella on tilaisuus täytäntöönpanohakemuksen käsittelemiseen (Halila 2003 s. 2-3).

²⁵⁹ Ks. Hiden 2004 s. 8: ”Jos lakiteksti nimittäin puhuu siitä, että tuomioistuin ”määrää” tietyllä tavalla, silloin tarkoitetaan tuomioistuimen kompetenssinsa nojalla tekemää oikeudellista ratkaisua, esim. täytäntöönpanon kieltämistä. Jos taas tuomioistuimesta muuta ilmoitetaan, että olisi ”suotavaa” odottaa kunnes ko. oikeudellinen ratkaisu (täytäntöönpanon keskeyttämisestä) on tehty, ei kyseessä ole tuomioistuimen kompetenssinsa mukaan tekemä oikeudellisesti sitova ratkaisu. Eri asia on, että tällaisen ”suotavaa”-ilmoituksen mukaisesti voi olla suotavaa menetellä – jo senkin vuoksi, että kyseessä on yksilön oikeusturva”.

²⁶⁰ Näiltä osin asiaa selkiyttävä saattaa olla perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan, edustaja Kimmo Sasin eduskuntakeskustelussa esittämä yhteenveto lain käsitteystä perustuslakivaliokunnan nopeutettujen menettelyjen osalta. Hänen mukaansa perustuslakivaliokunta hyvin tarkkaan selvitti, onko käytössä oleva ja hallituksen esitykseen sisältyvä nopeutettu menettely (pikakäännytys) perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastainen. Sasin mukaan menettely täyttää perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset, minkä vahvistivat sekä valiokunnan asiantuntijat että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suomalaisjäsen (Ks.) Vrt. kuitenkin PeVL 1/2002.

on vielä todennut hyvän lainsäädäntötavan puoltavan 201.3 §:n muuttamista siten, että päätös voidaan panna täytäntöön, kun hallinto-oikeus on valittajan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan ratkaissut kysymyksen valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanosta.²⁶¹

Vaikka valiokunta ei lopulta ole edellyttänyt lain tasoista säännöstä pidättäytyä käännytyspäätöksen täytäntöönpanosta, valiokunnan lausunnon perusteella on kuitenkin nähtävissä, että nimenomaan mahdollisuus hakea täytäntöönpanon kieltä ennen käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa on olennainen osa muutoksenhakujärjestelmää, joka osaltaan minimoi muuten nopeasta täytäntöönpanosta aiheutuvat oikeusturvariskit.

Hallintovalioikunnan mietinnössä puolestaan todetaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, ettei 201 § ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Mietinnössä todetaan, että niissä tilanteissa, joissa täytäntöönpano on mahdollista valituksesta huolimatta, ulkomaalainen voi hakea hallinto-oikeudelta käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä. Hallintovalioikunnan saaman tiedon mukaan täytäntöönpanon kieltämistä koskevat hakemukset ratkaistaan lähes poikkeuksetta viimeistään hakemuksen saapumisesta seuraavana päivänä. Valiokunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että ulkomaalainen saa tiedon siitä, että täytäntöönpanon kieltämistä koskeva hakemus on pantava vireille mahdollisimman pian, jotta käytännössä olisi mahdollisuus saada hallinto-oikeuden päätös tähän kysymykseen ennen kuin täytäntöönpanoon on ryhdytty.²⁶²

Ulkomaalaislakiin ei siis sisälly poliisin velvollisuutta odottaa täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittelyä. Lain esitöiden perusteella jää epäselväksi, onko käännytyspäätöksen täytäntöönpanon edellytyksenä täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittely ennen täytäntöönpanoa.²⁶³ Vaikka lakiin ei olekaan otettu asiasta säännöstä, perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella vaikuttaisi siltä, että koska täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittelemistä ennen täytäntöönpanoa pidetään oikeusturvariskin minimoivana tekijänä, ja siis olennaisena osana tehokasta valitusoikeutta, poliisin tulisi kuitenkin käytännössä odottaa kieltihakemuksen käsittelyn ajan. Ainakin vaikuttaisi siltä, että hallituksen esityksen ”on suotavaa” on paljon vähemmän kuin mitä perustuslakivaliokunta on esittänyt. Perustuslakiva-

²⁶¹ PeVL 4/2004 vp, s. 12/II. Tästä valiokunnan muutosehdotuksesta, jonka toteuttamista ei kuitenkaan pidetty lain säätämisyjärjestyksen näkökulmasta tarpeellisena, käytiin vielä täysistuntokäsittelyssä keskustelua ja sen sisällyttämistä lakiin toivottiin (ks. mm. edustaja Alhon (sd) ja edustaja Kankaanniemen (kd) vastauspuheenvuorot).

²⁶² HaVM 4/2004 s. 28.

²⁶³ Helsingin hallinto-oikeuden lausunnon mukaan vastaus on myönteinen jo pelkän lain sanamuodon perusteella.

liokunta ei ole lausuntonaan esittänyt lakiehdotuksen muuttamista edellä kuvatulla tavalla hyvän lainsäädäntötavan mukaiseksi. Kuitenkin valiokunnan lausunnosta käy selville, että lainkohta on ilmeisesti tarkoitettu tulkittavaksi siten, että hallinto-oikeuden tulee käsitellä täytäntöönpanon kieltoa koskeva hakemus ennen käännyttämistä. Käytännössä tämä epäselvä tilanne on kuitenkin edellä esitetyin tavoin aiheuttanut tulkintaongelmia, jotka ovat johtaneet hakijan käännyttämiseen muutamassa tapauksessa ennen kuin täytäntöönpanokieltohakemus on käsitelty.

Vaikka tilanne ei näin ollen siis ole täysin tyydyttävä, lainsäädännöstä, laki-
en esitöistä ja viranomaisten käytännöstä on löydettävissä useita perustus-
lakivaliokunnan lausunnossa mainittua tukevia perusteita, jotka puoltavat
täytäntöönpanonkieltohakemuksen käsittelyn aina edeltävän käännytyk-
sen täytäntöönpanoa. Ensinnäkin ulkomaalaislain aiemmissa esitöissä on
nimenomaisesti mainittu, että mahdollisuus hakea hallintolainkäyttölain
mukaista täytäntöönpanon keskeyttämistä on osa turvapaikkamenette-
lyn oikeusturvan muodostamaa kokonaisuutta. Tämä on nimenomaisesti
mainittu hallituksen esityksessä.²⁶⁴

Perustuslakivaliokunta puolestaan on todennut, että käännytyspäätöksen
välittömän täytäntöönpanon ajoittamisessa pitää ottaa huomioon se, että
valitus voidaan tehdä asianmukaisena pidettävällä tavalla. Perustuslakivalio-
kunta on tältä osin viitannut nykyisen ulkomaalaislain 5 §:ssä esitettyyn pe-
riaatteeeseen, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enem-
pää kuin on välttämätöntä.²⁶⁵ Valituksen asianmukaisuuden voidaan katsoa
pitävän sisällään myös mahdollisuuden hakea täytäntöönpanon kieltoa.

Täytäntöönpanokieltohakemuksesta säädetään hallintolainkäyttölain 32 §:
ssä. Sen mukaisesti valitusviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöön-
panon. Hallintolainkäyttölain esitöiden mukaisesti täytäntöönpanokiellon
tarkoituksena on antaa lähinnä väliaikaista oikeussuojaa, ja sillä voidaan
katsoa olevan myös oikeusturvaa lisäävä vaikutus. Täytäntöönpanokiellon
antamisella pyritään siis lähinnä säilyttämään vallitseva olotila valituksen vi-
reilläolon ajan. Sen antamisen keskeisenä kriteerinä pidetään täytäntöönpa-
nosta aiheutuvan haitan tai vahingon suuruutta suhteessa siihen vahinkoon
tai haittaan, mikä voi aiheutua täytäntöönpanon lykkäämisestä. Lisäksi mer-
kittävää on se, voidaanko ja kuinka helposti täytäntöönpano aikanaan mah-
dollisesti peruuttaa eli saattaa ennalleen aikaisempi olotila.²⁶⁶

²⁶⁴ HE 15/2000 vp.

²⁶⁵ PeVL 16/2000 vp, s. 6/II.

²⁶⁶ Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997 s. 237.

Hallintolainkäyttölain esitöiden perusteella olisi siis loogista, että väliaikaisen oikeussuojan todellisen toteutumisen vuoksi täytäntöönpanokieltihakemus tulisi myös turvapaikka-asiassa käsitellyksi ennen käännyttämistä. Tukea tälle ajattelulle voidaan hakea myös apulaisoikeuskanslerin täytäntöönpanokieltovaatimuksen käsittelyä koskevasta kanteluratkaisussa. Apulaisoikeuskansleri on todennut, ettei hallintolainkäyttölain 32.1 §:n myötä asetettu täytäntöönpanokieltovaatimuksen käsittelemiselle tai ratkaisemiselle ajallista kiireellisyys tai muuta vaatimusta, mutta täytäntöönpanokieltotoimitus kuitenkin luonteensa vuoksi on sellainen vaatimus, joka ajallisesti edeltäisi pääasiallisen ratkaisun. Tämän vuoksi voidaan apulaisoikeuskanslerin mukaan oikeudellisin perustein puoltaa menettelytapaa, että täytäntöönpanoa koskeva asia käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin ennen pääasiallisen ratkaisun antamista, niin että ratkaisu myös saatettaisiin vaatimuksen tekijän tietoon. Menettelyä voidaan perustella myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteella. Apulaisoikeuskansleri totesi vielä, ettei voida pitää asianmukaisena, että täytäntöönpanokieltovaatimuksesta lausuminen jätetään *niin myöhäiseen ajankohtaan, ettei sillä ajankulumisen vuoksi ole enää merkitystä*.²⁶⁷

Vaikka siis ulkomaalaislain esitöiden perusteella jääkin epäselväksi, pitäisikö täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittelyä odottaa, on ulkomaalaislain säännöstä tulkittaessa kuitenkin otettava huomioon myös edellä esitetyt näkemykset täytäntöönpanokieltihakemuksen merkityksestä väliaikaista oikeussuojaa antavana tekijänä ja miksei myös osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta valittaa ei saa tehdä tyhjäksi, täysin hyödyttömäksi tai vaikutuksettomaksi hallintopäätöksen välittömällä täytäntöönpanolla. Samoin väliaikaisesta oikeussuojasta tulisi huolehtia, jos oikeustilan palauttaminen asian luonteen vuoksi on täysin mahdotonta.²⁶⁸ Koska ulkomaalaisen maasta poistamista ei yleensä voi hevin enää jälkikäteen muuttaa (viranomaisen tuskin hakee henkilöä takaisin) ja koska väärin perustein suoritettun käännyttämisen seuraukset voivat olla hakijalle vakavia ja jopa peruuttamattomia, tulisi hänellä olla mahdollisuus saada päätöksen täytäntöön pantavuutta koskeva asian käsitellyksi ennen käännyttämistä. Tällöin hallinto-oikeus voisi arvioida täytäntöönpanokiellon määräämistä asiaa koskevan kokonaisharkinnan perusteella. Täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittely ennen käännyttämistä ei myöskään ole ristiriidassa tehokkuustavoitteiden

²⁶⁷ AOK 2.5.2005 Myös vanhemmassa oikeuskanslerin ratkaisussa on otettu täytäntöönpanon ajankohdan osalta on todettu, että on meneteltävä siten, että täytäntöönpano ei aiheuta sen kohteena oleville henkilöille kohtuutonta haittaa tai vaivaa ja että asianomaisia kohdellaan inhimillisesti (OKA 27.10.1995 174/94).

²⁶⁸ Ks. Mäenpää 2005 s. 332.

kanssa, koska hallinto-oikeus todellisuudessa pystyy käsittelemään täytäntöönpanokieltohakemukset hyvin lyhyessä ajassa, jopa samana päivänä.

Useissa tapauksissa on ollut myös niin, että hallinto-oikeus on kieltänyt täytäntöönpanon, koska hakija on esittänyt uusia perusteita maahan jäämiselleen tai hänen terveydentilaansa liittyviä seikkoja, joiden vuoksi hallinto-oikeus on kieltänyt täytäntöönpanon. Näiden tekijöiden jättäminen ilman hallinto-oikeuden kannanottoa siitä, mikä merkitys niille on annettava maahan jäämisen kannalta, saattaa helposti muodostua erittäin suureksi oikeusturvakysymykseksi varsinkin, kun hakijan saaminen takaisin Suomeen tuskin on enää mahdollista käännytyksen jo tapahduttua.²⁶⁹

On siis oletettavaa, että kaikissa tapauksissa täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyn tulisi tapahtua ennen käännytyksen täytäntöönpanoa. Selkeästi varmin yksilön oikeusturvan kannalta olisi järjestelmä, jossa valitus estäisi käännytyksen. Tämä ei kuitenkaan järjestelmän tehokkuustavoitteet huomioon ottaen liene käytännössä mahdollista. Tosiasiassa siihen ei olisi edes kaikissa tapauksissa tarvetta. On yleisesti tunnustettava, että kaikki turvapaikanhakijat eivät esitä minkäänlaisia perusteita kansainväliselle suojelulle ja että heillä ei näin ollen ole myöskään täytäntöönpanovaiheessa niin korkeaa oikeussuojan tarvetta kuin mitä täytäntöönpanon estävällä muutoksenhaulla olisi.

Kuitenkin oikeusturvan minimivaatimuksena voidaan pitää sitä, että hallinto-oikeudella on jokaisessa tapauksessa mahdollisuus lausua päätöksen täytäntöön pantavuudesta ennen käännytystä. Tämä on ollut myös oikeusturva-asiain neuvottelukunnan minimivaatimus oikeusturvan toteuttamiseksi. Hallinto-oikeudelle varattu mahdollisuus aina käsitellä täytäntöönpanon kieltoa koskeva hakemus ei luonnollisesti tarkoita, että hallinto-oikeus aina kieltäisi täytäntöönpanon. Kuitenkin mahdollisuus täytäntöönpanokiellon antamiseen on varattava jokaisessa tapauksessa, jotta hallinto-oikeus voisi toteuttaa perustehtävänsä – huolehtia yksilön oikeusturvan toteutumisesta.

²⁶⁹ Ks. Helsingin HAO 16.11.2005, 09792/05/3106, jossa Ulkomaalaisvirasto oli hylännyt valittajien turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskevat hakemukset ilmeisen perusteettomina ja päättänyt käännyttää valittajat kotimaahansa. Täytäntöönpanokieltoa haettaessa esitetyistä lääkärintlausunnoista kävi selville, että valittaja tarvitsi jatkuvaa lääkitystä eikä Ulkomaalaisvirasto ollut hakijan mukaan selvittänyt, voikaanko valittajalle taata riittävä hoito hänen kotimaassaan. Hallinto-oikeus kielsi käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon.

4.2 Maassa oleskeluoikeudesta säättäminen laissa

Edellä esitetyn perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan poliisin tulisi siis odottaa täytäntöönpanokieltohakemukseen tarvittavan ajan ennen käännättämispäätöksen toimeenpanoa. Käytännössä ilmenneitä tapauksia, joissa siis käännättäminen on pantu täytäntöön ennen hakemuksen ratkaisemista, on toistaiseksi ollut ilmeisen vähän eikä riski niiden määrän kasvusta ole nähtävästi todellinen, mikäli noudatetaan käytäntöä, jonka mukaan poliisi aina odottaa kieltohakemuksen käsittelyn ajan. Kuten perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, yksilön oikeusturvan kannalta paras vaihtoehto olisi täytäntöönpanon lykkääminen, kunnes hallinto-oikeus on käsitellyt turvapaikkavalituksen. Kaikissa tapauksissa tämä ei kuitenkaan olisi tarpeen. Näin ollen oikeusturvan minimivaatimuksena olisi täytäntöönpanokieltohakemuksen käsitteleminen ennen käännätyspäätöksen täytäntöönpanoa.

Vaikka nykyisen järjestelmän katsotaan vastaavan perustuslain oikeusturvaa koskevia säännöksiä ja se myös pääsääntöisesti toimii perustuslain edellyttämällä tavalla, olisi kuitenkin syytä harkita asiasta säättämistä lailla. Kuten todettua, nykyisessä järjestelmässä poliisille ei ole säädetty velvollisuutta odottaa täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyä ennen päätöksen täytäntöönpanoa, ja edellä esitetyistä epävarmuustekijöistä johtuen käännitys on todellakin ehtinyt tapahtua ennen täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyä. Mainitunkaltaisten tilanteiden välttämiseksi olisikin syytä säätää asiasta selkeästi laissa jo perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla, ettei käännätyspäätöstä saa laittaa täytäntöön ennen kieltohakemuksen käsittelyä. Jo yksin oikeusvarmuuden ja hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta asiasta tulisi olla selkeä säännös.

Oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen voidaan pyrkiä myös hallinnollisella ohjauksella. Kuitenkin lailla säättäminen on yksilön oikeusturvan kannalta varmin vaihtoehto, jota voidaan perustella myös suoraan perustuslaista kumpuavilla laissa säättämisen vaatimuksilla. Perustuslain 80 § edellyttää säättämään lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä muuten lain alaan kuuluvista asioista. Säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Muuten lain alaan kuuluvilla asioilla viitataan muun muassa perusoikeuksia koskeviin perustuslain säännöksiin.

Turvapaikanhakijan maassa oleskeluoikeudesta säättämistä voidaan harkita paitsi suoraan perustuslain 80 §:stä käsin mutta myös perustuslain 9.4 §:n näkökulmasta. Koska 9.4 §:n mukaisesti ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja *oleskella maassa* tulee säätää lailla, olisi johdonmukaista,

että säädettäisiin lailla käännytyspäätöksen täytäntöönpano mahdolliseksi vasta sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on ratkaissut täytäntöönpanon kieltä koskevan hakemuksen. Käännytyspäätöksen täytäntöön pantavuus nimittäin vaikuttaa suoraan perustuslain 9.4 §:n mukaiseen ulkomaalaisen oikeuteen oleskella maassa, mistä siis tulisi perustuslaillisen toimeksianton mukaisesti säätää laissa. Tosiasiallisestihan kyseessä on ulkomaalaisen oikeus oleskella maassa, kunnes häntä koskevan käännytyspäätöksen täytäntöönpanosta on päätetty.

Perustuslakivaliokunnan ja useiden asiantuntijoiden mukaan nykyinen järjestelmä vastaa sinänsä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Toisaalta käytännössä ilmenneet epäselvyydet siitä, onko poliisilla velvollisuus odottaa täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittelyyn kuluva aika ennen käännytämistä ja siitä syntyneet mahdollisesti turvapaikanhakijan oikeusturvaa vaarantavat seuraukset antavat syyn edelleen arvioida 201 §:n suhdetta ihmisoikeussopimukseen, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan, jossa turvataan tehokkaat oikeussuojakeinot kansallisella tasolla. Jo edellä esitetystä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Conka v. Belgia* joukkokarkotuskiellon ja ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan suhdetta käsittelevässä ratkaisussa tuomioistuin piti Belgian kansallista järjestelmää oikeussuojakeinoiltaan liian epävarmana, jotta se täyttäisi 13 artiklan vaatimukset.²⁷⁰

4.3 Käsittelyn suullisuus

Käsittelyn suullisuus kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytyksiin perustuslain 21 §:n mukaisesti. Hallintolainkäytön perusmuotona on kuitenkin edelleen kirjallinen menettely. Suullinen käsittely voi kuitenkin olla tarpeen todistajien, asiantuntijoiden, asiassa aikaisemmin päätöksen tehneen hallintoviranomaisen edustajien tai asianosaisen kuulemiseksi tosiseikoista tai asianosaisten kuulemiseksi vaatimusten selventämiseksi taikka sen vuoksi, että asianosaisen on vaatinut suullista käsittelyä.²⁷¹

²⁷⁰ Conka, tuomion kohta 79: ”The Court considers that the notion of an effective remedy under article 13 requires that the remedy may prevent the execution of measures that are contrary to the Convention and whose effects are potentially irreversible --. Consequently, it is inconsistent with Article 13 for such measures to be executed before the national authorities have examined whether they are compatible with the Convention, although Contracting States are afforded some discretion as to the manner in which they conform to their obligations under this provision”.

Mielenkiintoinen tästä näkökulmasta on myös Itävallan perustuslakituomioistuimen päätös, jossa katsottiin, ettei Itävallan ulkomaalaislain nopeutettua menettelyä koskeva mahdollisuus käännytyspäätöksen täytäntöönpanoon vastannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimuksia tehokkaasta oikeussuojakeinosta. (Verfassungsgerichtshof 15. Oktober 2004 G 237, 238/03 – 35 G 17, 17/04 – 28 G 55/04 – 28 <http://ris.bka.gv.at/auswahl/>, luettu 19.9.2005).

²⁷¹ Jukarainen – Tarukannel 1999 s. 231.

Hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan suullinen käsittely. Säännös ei aseta velvollisuutta toimittaa suullista käsittelyä, mutta se tulisi kuitenkin järjestää aina, kun hallintotuomioistuin katsoo sen tarpeelliseksi.²⁷² Säännöksen tulkinta – miksei jo perusoikeusmyönteisen laintulkinnan näkökulmasta – viittaa siihen, että rajatapauksissa suullinen käsittely tulisi järjestää.²⁷³ Pykälän 2 momentin mukaisesti suullista käsittelyä voidaan rajoittaa siten, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista.

Edelleen hallintolainkäyttölain 38 §:n mukaisesti suullinen käsittely on toimitettava yksityisen asianosaisen pyynnöstä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Harkintaan vaikuttavat ainakin asian laatu sekä suullisen käsittelyn hyödyllisyys ja merkitys asian selvittämiseksi. Vaatimus suullisen käsittelyn järjestämisestä voidaan torjua myös asianosaisen kannalta vähäpätöisissä asioissa tai asioissa, joissa menettelyn kohteena oleva etu, oikeus tai velvollisuus olisi muuten laadultaan sellainen, ettei yksityisen oikeusturva edellyttäisi suullisen käsittelyn järjestämistä.²⁷⁴

Turvapaikkavalituksessa suullisen käsittelyn järjestäminen hakijan kuulemiseksi henkilökohtaisesti saattaa hyvinkin olla tarpeen. Erityisesti nopeutetussa menettelyssä, jos hakemus on hylätty ilmeisen perusteettomana epäuskottavana pidettävän kertomuksen vuoksi, voi hallinto-oikeudella olla syytä kuulla hakijaa henkilökohtaisesti. Useinhan hakijan oma kertomus on ainoa selvitys hänen olosuhteistaan, ja sen saattaminen hallinto-oikeuden uudelleen arvioitavaksi saattaa olla tarpeellista. Hallintolainkäyttölain 38 §:n mukaista asianosaisen pyyntöä järjestää suullinen käsittely tuskin voidaan missään olosuhteissa hylätä ainakaan sillä perusteella, ettei kyseessä olisi asianosaisen oikeuksien ja oikeusturvan kannalta merkittävä asia.

Turvapaikkavalituksen osalta suullisen käsittelyn järjestäminen on kuitenkin käytännössä lähes mahdotonta, jos hakija on jo käännytetty maasta. Koska nopeutetussa menettelyssä hakija voidaan käännyttää muutoksenhaun sitä estämättä, ja hakija voi joutua hakemaan muutosta ulkomailta, reaaliset mahdollisuudet saada asia suulliseen käsittelyyn ovat tällöin lähes

²⁷² HE 217/1995 vp, s. 26.

²⁷³ Vrt. Jukarainen – Tarukannel 1999 s. 233.

²⁷⁴ HE 217/1995 vp, s. 67.

olemattomat. Valitusta käsittelevä hallinto-oikeus on saattanut menettää mahdollisuuden järjestää suullinen käsittely ja arvioida välittömästi valittajan kertomusta ja muita asiaan vaikuttavia seikkoja, jotka olisi voitu esittää suullisessa käsittelyssä. Myös oikeusturva-asiain neuvottelukunta on osaltaan viitannut suullisen käsittelyn mahdollisuuden helposti valuvan tyhjiin, jos valittaja on jo käännytetty maasta.²⁷⁵

Muutoksenhaun yhteydessä hallinto-oikeus voi kuitenkin päättää täytäntöönpanon keskeyttämisestä hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaisesti. Tässä yhteydessä hallinto-oikeuden tulisi siis pystyä arvioimaan myös sitä, onko asiassa tarvetta suullisen käsittelyn järjestämiseen. Tosiasiassa kuitenkin, kuten edellä todettiin, ei ole täysin varmaa, onko hallinto-oikeudella mahdollisuus käsitellä täytäntöönpanokieltihakemusta ennen käännytystä. Mikäli näin ei yksittäistapauksessa ole, ei tuossa yksittäistapauksessa ole mahdollista myöskään harkita suullisen käsittelyn järjestämisen tarpeellisuutta.

Koska Suomessa hallintolainkäytön oikeusturvan peruselementteihin kuuluu vähintäänkin mahdollisuus saada tarvittaessa tai omasta pyynnöstään tietyin rajoituksen asiansa käsitellyksi suullisesti, olisi ehkä syytä lainsäädäntöteitse varmistaa, että hallinto-oikeus voi aina käsitellä täytäntöönpanokieltohakemuksen ennen käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa, jotta se voisi samalla arvioida suullisen käsittelyn järjestämisen mahdollisuutta ja tarvittaessa myös sellaisen järjestää.

5. PALAUTUSKIELLON NOUDATTAMISEN VARMISTAMISESTA ERÄISSÄ TAPAUKSISSA

Edellä on käsitelty kattavasti yksilön oikeusturvan kannalta keskeisimpiä turvapaikkamenettelyssä huomioon otettavia säännöksiä. Perustuslain hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskevat säännökset sekä ihmisoikeussopimusten määräykset osaltaan varmistavat, että turvapaikanhakijan oikeusturva toteutuu menettelyssä. Eräät menettelyä koskevat ongelmat koskevat kuitenkin suoraan palauttamiskiellon noudattamista.

²⁷⁵ Ks. Kannanotto ulkomaalaisasioihin liittyvistä oikeusturvaongelmista.

5.1 Dublin-tapaukset ja palautuskielto

Edellä on laajasti käsitelty palauttamiskiellon sisältöä ja todettu sen sisältävän myös edelleen palauttamista koskevan kiellon (ketjupalautuskielto), joka on johdettavissa suoraan Geneven pakolaisyleissopimuksen 33 artiklasta. Palauttaminen ei ole mahdollista, mikäli palautettu henkilö voidaan lähettää johonkin kolmanteen valtioon, jossa hän voi joutua vainon, kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi. Sama ketjupalautuskielto epäilemättä sisältyy myös perustuslain 9.4 §:ään (ks. HE 309/1993, s. 52), mutta selkeästi se on kirjattu ulkomaalaislain 147 §:ään, jonka mukaan ketään ei saa käännäyttää tai karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä *alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle*.

Suomessa niin kutsutut Dublin-tapaukset jätetään 103.1 § 2 kohdan mukaisesti tutkimatta. Turvapaikanhakijan, jonka hakemuksen käsittely kuuluu vastuuvaltion määrittämistä koskevan neuvoston asetuksen mukaisesti jollekin toiselle jäsenvaltiolle, hakemus jätetään tutkimatta ja hänet käännytetään siihen maahan, joka asetuksen mukaan on vastuussa hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä. Käännytyspäätös on ulkomaalaislain 201 §:n 2 momentin mukaisesti täytäntöönpanokelpoinen välittömästi tiedoksi antamisen jälkeen. Järjestelmä perustuu asetuksessa ilmaistulle ajatukselle siitä, että jokainen unionin jäsenvaltio on turvapaikanhakijalle turvallinen ja että hänen hakemuksensa kuuluu käsitellä siinä valtiossa, jolla on ollut suurin osuus hakijan unionin alueelle pääsemisessä. Osaltaan järjestelmän tarkoituksena on vähentää turvapaikanhakijoiden kiertolaisuutta Euroopassa ja varmistaa, että hakijan turvapaikkahakemus tulee käsitellyksi ainakin yhdessä jäsenvaltiossa.

Vastuuvaltion määrittämiseen perustuvan järjestelmän vakavimpana puutteena pidetään yleisesti yhteisten turvapaikkamenettelyä koskevien menettelytapasäännösten puuttumista. Toistaiseksi yrityksissä asiaa koskevan direktiivin säätämiseksi ei ole saavutettu lopullisia tuloksia.²⁷⁶ Suurena ongelmana onkin nähty se, miten varmistetaan turvapaikkahakemusten käsittely yhdenmukaisesti koko unionin alueella riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa hakemus on laitettu vireille. Vaikka kaikki jäsenvaltiot lähtökohtaisesti ovatkin sitoutuneet noudattamaan Geneven pakolaisyleissopimusta, useita ihmisoikeussopimuksia sekä yhteisesti sovittuja sääntöjä turvapaikanhakijoiden kohtelusta, jäsenvaltioiden välillä on edelleen havaittavissa eroja suhtautumisessa turvapaikanhakijoiden oikeuksiin.

²⁷⁶ Turvapaikkadirektiivistä ks. edellä.

Suomessa saatujen kokemusten perusteella ongelmaksi on muodostunut erityisesti Kreikkaan käännytettävien turvapaikanhakijoiden kohtelu käännätyksen jälkeen. Suomessa vastuuvaltion määrittämistä koskevan asetuksen perusteella ratkaistuihin turvapaikka- ja käännätyispäätöksiin on nimittäin jouduttu puuttumaan muutoksenhakuvaiheessa lähinnä silloin, kun Ulkomaalaisvirasto on päättänyt vastuunmäärittämisasetuksen perusteella hakijan käännätyksestä Kreikkaan. Helsingin hallinto-oikeus on useissa tapauksissa ensinnäkin päättänyt kieltää käännätyispäätöksen täytäntöönpanon, kunnes hallinto-oikeus on ratkaissut asiaa koskevan valituksen.²⁷⁷

Helsingin hallinto-oikeus on useassa tapauksessa myös kumonnut Ulkomaalaisviraston päätöksen, jolla turvapaikanhakija on määrätty käännätyttäväksi Kreikkaan vastuunmäärittämisasetuksen nojalla. Helsingin hallinto-oikeus on tällöin kylläkin todennut Kreikan olevan vastuunmäärittämisasetuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Hallinto-oikeuden mukaan UNHCR:n Kreikkaan palautettujen turvapaikanhakijoiden asemasta antaman kommentin mukaan on kuitenkin ilmennyt epäselvyyksiä siitä, ottaako Kreikka sinne vastuunmäärittämisasetuksen nojalla palautettujen turvapaikanhakijoiden aiemmin keskeytyneitä turvapaikkahakemuksia enää uudelleen aineellisesti käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus on todennut, että valittajan palauttaminen Kreikkaan saattaa johtaa siihen, että turvapaikanhakijoiden ketjupalautuskieltoa koskevaa ulkomaalaislain 147 §:ää tultaisiin rikkomaan. Tämän johdosta hallinto-oikeus on katsonut, että asiassa on selvítettävä, ottaako Kreikka sinne palautettujen turvapaikanhakijoiden aiemmin keskeytyneet turvapaikkahakemukset aineellisesti käsiteltäväksi ja voiko valittajan palauttaminen Kreikkaan rikkoa ulkomaalaislain 147 §:ää. Hallinto-oikeus ei ole ensi asteena ottanut kysymystä selvítettäväkseen, vaan palauttanut asian Ulkomaalaisvirastolle uudelleen käsiteltäväksi.²⁷⁸

Ongelmaksi on siis muodostunut se, että Kreikassa kertaalleen turvapaikamenettelyn kesken jättänyt ja maasta poistunut turvapaikanhakija ei enää pääse takaisin turvapaikamenettelyyn, mistä johtuen hänet saateetaan käännätyttää ilman, että perusteita kansainvälisen suojelun tarpeesta olisi tutkittu. Tästä johtuen Helsingin hallinto-oikeus on ulkomaalaislain 147 §:n ketjupalautusta koskevaan kieltoon viitaten kumonnut mainitut

²⁷⁷ Ks. ainakin Helsingin hallinto-oikeuden päätökset 10.10.2005 08586/05/3106, 4.3.2005 01798/05/3106, 22.3.2005 02254/05/3106, 21.3.2005 02190/05/3106 ja 23.3.2005 02272/05/3106.

²⁷⁸ Ks. Helsingin hallinto-oikeuden päätökset 10.10.2005 05323/05/3106, 6.10.2005 04351/05/3106, 7.6.2005 08499/04/3106, 3.6.2005 02705/05/3106, 7.6.2005 00393/05/3106, 7.6.2005 00873/05/3106 ja 7.6.2005 00875/05/3106.

käännytyspäätökset.²⁷⁹ Kreikan turvapaikkamenettelyä ei siis ole voitu pitää näiltä osin siten luotettavana, että hakijan palauttaminen ilman mahdollisuutta ketjupalautukseen olisi mahdollista.²⁸⁰

Yksittäisen turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta tilannetta voidaan pitää ongelmallisena. Suomessa Dublin-tapausten käsittelyyn liittyy nimitäin selkeästi muita turvapaikkahakemuksia enemmän summaarisia piirteitä. Turvapaikkapuhuttelua ei järjestetä, mikäli sormenjälkivastaavuus löydetään Eurodac-järjestelmästä. Dublin-tapaukset jätetään tutkimatta ja käännytyspäätös on täytäntöönpanokelpoinen heti tiedoksi antamisen jälkeen. Lisäksi Dublin-tapaukset voidaan hakemusten vireilletulojärjestyksestä poiketen käsitellä kiireellisinä, jos hakija voidaan todennäköisesti lähettää vastuunmäärittämisasetusta tai Dublinin yleissopimusta sovelta-vaan valtioon, joka on velvollinen käsittelemään turvapaikkahakemuksen. Hakijalla on usein mahdollisuus esittää kansainvälisen suojelun tarpeensa perusteet täällä ainoastaan poliisille.²⁸¹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on T.I. v. Iso-Britannia –ratkaisussaan ottanut kantaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kidutuksen kiellostä johdetun palauttamiskiellon ja jäsenvaltioiden turvapaikkahakemusten käsittelyä koskevien määräysten suhteeseen. Tuomioistuin on todennut täysin selkeästi, etteivät valtioiden keskinäiset sopimukset voi mennä niitä sitovien ihmisoikeussopimuksessa lausuttujen oikeuksien edelle. Jos näin olisi, valtiot voisivat tehdä ihmisoikeussitoumuksensa tyhjiksi.²⁸²

Näin ollen turvapaikanhakijan palauttaminen vastuuvaltion määrittämistä koskevan asetuksen perusteella toiseen jäsenvaltioon ei voi tapahtua sillä tavoin automaattisesti, ettei otettaisi huomioon yksittäistapauksen erityispiirteitä ja erityisesti edelleen palautusta koskevaa velvollisuutta. Vaikka Dublinin yleissopimuksen tapaiset alueelliset sopimukset ovatkin yleisesti kannatettuja ja jopa suositeltavia, ne eivät siltikään missään olosuhteissa

²⁷⁹ Toisin kuitenkin päätökset 6.10.2005 04220/05/3106, 7.6.2005 00446/05/3106 ja 7.6.2005 01911/05/3106.

²⁸⁰ Kreikan turvapaikkamenettelystä näiltä osin ks. Papadimitriou, P.N., *The New 'Dubliners': Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin II) by the Greek Authorities* ja Skordas A. – Sitaropoulos, N., *Why Greece is not a Safe Country for Refugees*.

²⁸¹ Poliisin suorittaman henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisen yhteydessä turvapaikanhakija saa tilaisuuden esittää maassa oleskelun puolesta puhuvat seikat ja syyt miksi hänen hakemuksensa tulisi käsitellä Suomessa. Koska sormenjälkiosuman vuoksi turvapaikkapuhuttelua ei useinkaan suoriteta, voi asiassa ilmetä syytä suullisen käsittelyn järjestämiselle hallinto-oikeudessa. Näin ollen myös vastuunmäärittämisasetusta sovellettaessa hakijalle tulisi varata mahdollisuus hakea täytäntöönpanokieltoa, jolloin hallinto-oikeus voisi arvioida suullisen käsittelyn tarvetta.

²⁸² Ks. T.I. v. Iso-Britannia tarkemmin edellä. Ks. myös House of Lords, *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Adan and Aitseguer*, jota tulkinnut Hathaway 2005 s. 326.

saa heikentää palauttamiskiellon noudattamista. Tähän saattaa hyvin-kin johtaa käytäntö, jossa sopimuksen perusteella turvapaikkahakemus jätetään miltei automaattisesti tutkimatta ja henkilö palautetaan toiseen maahan hakemuksen käsittelyä varten ilman että maan turvallisuutta olisi lainkaan tutkittu.

Koska edelleen palauttamiskieltoa rikotaan jo silloin, kun yksikin turvapaikanhakija lähetetään valtioon, josta edelleen palauttaminen on mahdollista, lienee syytä pohtia, olisiko näiden henkilöiden turvapaikkahakemusten käsittely mahdollista Suomessa, jos ei ole varmuutta siitä, noudattaako toinen jäsenvaltio palautuskieltoa. Vastuuvaltion määrittämistä koskeva asetus nimittäin antaa valtiolle mahdollisuuden 3 ja 15 artiklojen perusteella ottaa käsittelyvastuu itselleen. Tähän mennessä Suomi on tosiasias-
sa muutamissa tapauksissa ottanut käsittelyvastuun itselleen, vaikka se ei olisikaan ollut käsittelystä vastuussa asetuksen perusteella. Lähinnä nämä tapaukset ovat olleet sellaisia, joissa käytännön sanelemista syistä on ollut perustellumpaa ottaa käsittelyvastuu kuin käännäyttää henkilö toiseen jäsenvaltioon.²⁸³ Joitakin on tapauksittain voitu tutkia sisällöllisesti ja sallia hakijan inhimillisestä tai lapsen etuun liittyvistä syistä poikkeuksellisesti jäädä maahan. Ehdotuksessa hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi onkin viitattu käytännön jatkamiseen myös tulevaisuudessa, vaikka turvapaikkakiertolaisuus tulee ensisijaisesti ratkaista EU:n puitteis-
sa.²⁸⁴

Mikään ei kuitenkaan estäisi Suomea ottamasta käsittelyvastuuta myös sellaisissa tapauksissa, joissa henkilön palauttaminen toiseen jäsenvaltioon ei ole turvallista edelleen palauttamisen vaaran ollessa kyseessä. Ottaen huomioon palauttamiskiellon merkityksen Suomea sitovana kansainvälisenä velvoitteena sekä sen vahvan aseman perustuslakiin kirjattuna ulkomaalaisen oikeutena, olisi järkevää ottaa käsittelyvastuu niissä yksittäisissä tapauksissa, joissa on olemassa todellinen vaara siitä, että käännäyttäminen saattaisi johtaa edelleen palautusta koskevan kiellon loukkaamiseen. Tämä olisi perusteltua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen T.I. v. Iso-Britannia-tapauksen valossa. Mahdollisuus edes välillisesti joutua palautetuksi maahan, jossa henkilöä uhkaa kuolemanrangaistus, on perusoikeussään-
nösten mukaan ehdoton este suojelun epäämislle sitä tarvitsevalta²⁸⁵

²⁸³ Matti Heinonen: Bulgarianlaiset turvapaikanhakijat, Muistio 31.8.2005.

²⁸⁴ Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi, s. 38.

²⁸⁵ Scheinin 1998 s. 236.

IV YHTEENVETO

Turvapaikkamenettelyn oikeusturva koostuu edellä esitetyin tavoin osatekijöistä, jotka on pyritty varmistamaan ulkomaalaislaissa hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteiden mukaisesti. Yksittäisen turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta on olennaista huolehtia näiden oikeusturvatekijöiden toteutumisesta myös käytännössä. Edellä on kuitenkin viitattu tosiasiallisiin soveltamiskokemuksiin, joissa nämä oikeusturvan osatekijät eivät aina ole toteutuneet tyydyttävästi. Osittain nämä soveltamiskokemukset ovat vähemmistövaltuutetun mielestä johtuneet ulkomaalaislain monitulkintaisuudesta. Esimerkiksi se, tuleeko poliisin odottaa täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittelyyn kuluva aika ennen käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa, on selkeästi ulkomaalaislain 201 §:n 2 ja 3 momentin tulkintaa koskeva kysymys.

Osa oikeusturvaa koskevista käytännön soveltamisongelmista johtuu kuitenkin nopeutetun menettelyn ominaispiirteestä eli kiireellisyydestä. Esimerkiksi oikeudellisen neuvonnan saaminen vastaanottokeskuksissa ennen turvapaikkatutkinnan alkamista on selkeästi hakemuksen kiireellisenä käsittelemisestä johtuva oikeusturvaongelma. Samoin muutoksenhakua koskeva ja lähinnä kiireellisyydestä johtuva epäkohta on hakijalle vastaanäytön hankkimiseen ja valituskirjelmän laatimiseen varattu hyvin lyhyt aika ennen käännytyspäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta.

Koska turvapaikanhakijalle on kuitenkin varmistettava hänen oikeusturvansa toteutumisen kannalta paras mahdollinen suoja, tulisi turvapaikkamenettelyn aikana, muutoksenhakuvaiheessa ja vielä käännytyspäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä huolehtia siitä, että hakija on saanut asiansa käsitellyksi riittävien oikeusturvatakeiden vallitessa ilman, että ilmenisi vaaraa palauttamiskiellon loukkaamisesta tai muita hakijan oikeuksien loukkauksia. Koska turvapaikanhakijan kohtalosta ei normaalisti saada tietoa hänen käännyttämisensä jälkeen, tulisi hänen oikeusturvastaan huolehtia täällä.

Edellä esitettyjen nopeutetun menettelyn soveltamiskokemusten perusteella voidaan hahmottaa muutamia turvapaikanhakijan oikeusturvan näkökulmasta merkittäviä menettelyä koskevia periaatteita ja ulkomaalaislain tulkintavaihtoehtoja. Ne vähemmistövaltuutetun mielestä parhaiten vastaisivat ulkomaalaislain tavoitteita kansainvälisen suojelun antamisesta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita kunnioittaen.

1. ULKOMAALAISVIRASTON ASEMA

Monissa nopeutettua menettelyä koskevissa tapauksissa Ulkomaalaisvirasto ei ole puhutellut hakijaa, vaan se on annettu poliisin hoidettavaksi. Dublin-tapauksissa Ulkomaalaisvirasto ei puhuttelu hakijaa, mikäli hakijan sormenjälkitiedot ovat löytyneet Eurodac-järjestelmästä. Turvapaikkapuhuttelu voidaan jättää tekemättä myös uusintahakemusten osalta.

Ulkomaalaislain uudistusten yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut selkeästi turvapaikkaperusteiden selvittämisen keskittäminen Ulkomaalaisvirastolle lukuun ottamatta niitä erityisiä toimenpiteitä, joissa poliisin ja rajavartiolaitosviranomaisten ammattitaito on tarpeen. Lakien esitöissä on viitattu nimenomaan väärennyksiksiin ja laittoman maahantulon järjestämiseen, joiden selvittäminen on selkeästi poliisin ja rajavartiolaitosviranomaisten erityisosaamista. Kuitenkin päätavoitteena on ollut keskittää turvapaikkaperusteiden selvittäminen yhdelle keskusviranomaiselle UNHCR:n suositusten mukaisesti. Turvapaikkaperusteiden selvittämisen parhaat edellytykset on Ulkomaalaisvirastolla, jonka tulisi voida arvioida kansainvälisen suojelun tarvetta omien ja välittömien havaintojensa sekä esitetyn selvityksen perusteella. Olisi nykyisen kehityksen ja hakijoiden yhdenvertaisuuden vastaista antaa poliisille puhutteluvastuu esimerkiksi hakijan alkuperän perusteella.

Vähemmistövaltuutettu pitää parhaana turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta vaihtoehtoa, jossa lain tavoite Ulkomaalaisviraston asemasta turvapaikkahakemusten käsittelyssä toteutettaisiin johdonmukaisesti. Tarvittava asiantuntemus, maakohtaiset tiedot ja valmiudet turvapaikkaperusteiden selvittämiseen hakijalta itseltään ovat Ulkomaalaisvirastolla. Siirrettäessä turvapaikkaperusteiden selvittäminen poliisille tulisi huolehtia siitä, että se tapahtuu vain poikkeuksellisesti. Pelkästään vuotuinen ja normaalin kehityskulun mukainen turvapaikkahakemusten lisääntyminen ei saisi johtaa siihen, että poliisi aina puhuttelee tietyn osuuden turvapaikanhakijoista.

Ulkomaalaislain 97.2 §:ää tulisikin tarkentaa siten, että poliisin suorittaman turvapaikkapuhuttelun poikkeuksellisuus olisi nykyistä paremmin havaittavissa. Poliisi voisi Ulkomaalaisviraston pyynnöstä suorittaa puhuttelun, jos hakemusten määrä on *äkillisesti* ja voimakkaasti lisääntynyt tai erityisestä syystä muulloinkin. Lainkohtaan liitettävä äkillisyyden vaatimus korostaisi sitä, että kyseessä on normaalista turvapaikkahakemusten määrän kasvusta poikkeava tilanne. Kuitenkaan ei saisi jäädä epäselvyyttä siitä, mikä viranomaisen puhuttelun on suorittanut.

Dublin-tapausten osalta puolestaan tulisi luoda maatietojen ja eri jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyjen analysoinnin pohjalta menettely, jonka avulla voitaisiin tunnistaa ne ryhmät, joiden osalta turvapaikkapuhuttelu olisi aiheellista suorittaa. Poliisin tulisi esimerkiksi raportoida Ulkomaalaisvirastolle sellaisista hakijoista, jotka olisi syytä puhutella. Tällaisia ryhmiä voisivat olla ainakin ne, joiden osalta epäillään ketjupalautuksen mahdollisuutta, sekä ne, joiden kiertolaisuus turvapaikanhakijoita eri jäsenvaltioissa on syytä katkaista. Raportointi myös parantaisi samalla hakijan oikeusturvaa, kun hakijan kuulemisen suorittaisi turvapaikkapuhuttelun aikana Ulkomaalaisvirasto.

2. OIKEUDELLINEN APU

Oikeudellisen avun merkitystä erityisesti nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä on korostettu monessa eri yhteydessä. Riittävien oikeus- ja neuvontapalveluiden järjestämistä on pidetty erityisen tärkeinä nimenomaan nopeutettua menettelyä ajatellen muun muassa siitä syystä, että muutoksenhaku jouduttaisiin tekemään ulkomailta käsin. Muun muassa perustuslakivaliokunta on viittänyt oikeudellisen avun tarpeellisuuteen. Samoin työryhmän ehdotuksessa maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi korostetaan asiantuntevan oikeusavun turvaamista turvapaikkaa hakeville. Myös ulkomaalaislain esitöissä tähdennetään oikeudellisen avun saantia yhtenä oikeusturvan osatekijänä.

Käytännössä on edellä esitetyn tavoin ilmennyt muutamia ongelmia oikeusavun saamisessa. Nämä ongelmalliset tilanteet ovat syntyneet lähinnä nopeutetun käsittelyaikataulun seurauksena. Lisäksi oikeusapulain mukaisen oikeusavun saaminen turvapaikkamenettelyn ensivaiheessa ei vaikuta vielä täysin vakiintuneen, vaikka Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisuista on selkeästi nähtävissä, miten tärkeäksi ja keskeiseksi oikeusavun saaminen turvapaikkamenettelyn aikana on koettu.

Oikeusavun tärkeydestä johtuen tulisi, esimerkiksi oikeusaputoimistoja ohjeistamalla, huolehtia oikeusavun saatavuudesta myös ulkomaalaislain 97 §:n mukaista turvapaikkatutkintaa varten. Turvapaikanhakijalle tulisi jokaisessa menettelyn vaiheessa mahdollisuus turvata oikeusapua ja asiantunteva avustaja.

Myös riittävät oikeudelliset neuvontapalvelut vastaanottokeskuksissa tulisi turvata, jotta turvapaikanhakija voisi täysipainoisesti puolustaa oikeuksistaan menettelyn kuluessa. Vähemmistövaltuutettu on jo aiemmin pitänyt tärkeänä säätää lailla selkeä velvoite tarjota turvapaikanhakijoille oikeudel-

lista neuvontaa vastaanoton yhteydessä. Kyse on keskeisestä oikeudesta, jota ei voi jättää vain hallinnon harkinnan varaan.

3. NOPEUTETUN MENETTELYN KOHDENTAMINEN

Nopeutetun menettelyn käyttöönoton tarkoituksena on ollut karsia pois ja käsitellä nopeutetusti sellaiset turvapaikkahakemukset, jotka eivät perustu minkäänlaiseen kansainvälisen suojelun tarpeeseen. Nopeutetun menettelyn käyttöönotto on siis ollut johdonmukaista turvapaikkamenettelyn väärinkäytösepäilyjen kasvaessa. Juuri se seikka, että hakijalla ei selvästi ole perusteita kansainvälisen suojelun saamiseksi, ohjaa hänet nopeutettuun menettelyyn.

Edellä esitettyjen käytännön soveltamiskokemusten perusteella on kuitenkin havaittavissa merkkejä siitä, että turvapaikanhakija saattaa ohjautua nopeutettuun menettelyyn, vaikka hänen hakemuksensa olisi edellyttänyt normaalia menettelyä. Esimerkiksi väite ihmiskaupan uhriksi joutumisesta saattaisi olla jopa peruste saada kansainvälistä suojelua, jolloin hakemus tulisi käsitellä tavallisessa menettelyssä.

Koska nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä oikeusturvatakeet ovat tavallista menettelyä heikommat, turvapaikanhakijaa ei oikeusturvariskien vuoksi saisi ohjata nopeutettuun menettelyyn muuta kuin täysin selkeissä tapauksissa. Tämä koskee erityisesti ilmeisen perusteettomuuden arviointia. Hakijan oikeusturvan kannalta olisi siis paras vaihtoehto ohjata nopeutettuun menettelyyn vain ne, joiden hakemusten ilmeinen perusteettomuus on ensikädeltä selvä, *prima facie*. Nopeutettua menettelyä tulisi soveltaa vain silloin, kun on selkeästi kyse tilanteesta, jossa hakija ei ole antanut minkäänlaista aihetta kansainvälisen suojelun saamiseen tai hän selkeästi yrittää väärinkäyttää turvapaikkamenettelyä, jolloin voidaan katsoa, ettei hänellä ole tarvetta tavallisen menettelyn tarjoamaan oikeussuojaan.

4. TEHOKKUUSTAVOITTEIDEN KOHDENTAMINEN

Nopeutetun menettelyn käyttöönoton pääasiallisena tavoitteena on pidetty turvapaikkamenettelyn nopeuttamista ja tehostamista sekä väärinkäy-

tösten estämistä. Tarkoituksena on siis selkeästi ollut tiettyjen hakemusten käsittely nopeasti ja näiden hakijoiden maasta käännättäminen niin pian kuin mahdollista. Soveltamiskäytännön perusteella nopeutettu menettely näyttää saavuttaneen tavoitteitaan. Kuitenkin myös nopeutetun menettelyn osalta on havaittu merkkejä siitä, ettei hakijan käännättäminen ole aina onnistunut lyhyessä ajassa. Erityisesti tiedoksiantoihin käytettävä aika on pysynyt vähemmistövaltuutetun havaintojen mukaan pitkänä.

Pitkät tiedoksiantoajat nostavatkin esiin kysymyksen nopeutetun menettelyn tehokkuustavoitteiden kohdentamisesta. Nykyisellään nopeutettua menettelyä koskevat aikarajat ja nopeutetun käsittelyn tavoiteajat koskevat turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta kaikkein keskeisimpiä turvapaikkamenettelyn vaiheita kuten turvapaikkahakemuksen ratkaisemista sekä käännetytspäätöksen täytäntöönpanoa koskevaa aikarajaa.

Lisäksi päätöksen tiedoksianto hyvin lähellä käännetytspäivämäärää tosiasiassa voi estää tehokkaan muutoksenhaun. Käännättäminen jopa jo tiedoksiantopäivänä useiden kuukausien oleskelun jälkeen voi osoittautua epäinhimilliseksi varsinkin, jos hakija ei ole ehtinyt lainkaan valmistautua käännetykseen. Koska hakijalla on oikeus valittaa, tulisi tämä ottaa huomioon tiedoksiannossa ja erityisesti muutoksenhakuohjauksessa.

Vähemmistövaltuutettu pitää hakijan oikeusturvan ja tehokkuusvaatimusten näkökulmasta perusteltuna selvittää laajemmin tiedoksiantojen kestoja. Tämä voi pitää sisällään niin toimintatapojen uudistamisen, resurssien kohdentamisen kuin myös mahdollisten lainsäädäntömuutosten esille nostamista.

Koska soveltamiskokemusten perusteella käännetytspäätöksen täytäntöönpanoa koskevat määräajat ovat osoittautuneet hakijan oikeusturvan kannalta liian lyhyiksi, olisi tehokkuustavoitteita kohdennettaessa syytä kiinnittää huomiota siihen, pitäisikö näitä määräaikoja pidentää. Nykyiset tehokkuustavoitteet eivät edellytä nykyisenkaltaisia lyhyitä määräaikoja ja tästä johtuen niitä voidaan tehokkuutta vaarantamatta pidentää.

5. TEHOKAS MUUTOKSENHAKU

Edellä on laajasti käsitelty muutoksenhakumahdollisuuden tehokkuutta ja erityisesti täytäntöönpanokieltohakemuksen merkitystä muutoksenhaku-oikeuden toteutumiseksi. Kuten edellä todettiin, poliisille ei ole säädetty nimenomaista velvollisuutta odottaa täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyyn kuluva aika. Soveltamiskäytännössä on tullut ilmi muutamia

sellaisia tapauksia, joissa täytäntöönpanokieltoa ei ole ehditty käsitellä ennen käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa. Lähinnä näissä tapauksissa on ollut kyse siitä, ettei tieto täytäntöönpanokieltohakemuksen hakemisesta sekä siihen annetusta ratkaisusta ole siirtynyt riittävän tehokkaalla tavalla hallinto-oikeuden, poliisin ja hakijan/hänen avustajansa välillä. Pohjimmiltaan näissä tapauksissa on kuitenkin ollut kyse siitä, ettei laissa ole säädetty velvollisuutta odottaa täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyä.

Tämä keskeinen oikeusturvaongelma olisi korjattavissa joko hallinnollisella ohjauksella tai säätämällä asiasta lailla. Lailla säätämisen puolesta puhuisi ainakin se, että ulkomaalaisen maassa oleskeluoikeudesta tulisi aina säätää laissa. Kuitenkin tärkeintä yksittäisen turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta on varmistaa jokaisessa tapauksessa, että hallinto-oikeudella on mahdollisuus lausua täytäntöönpanosta ja arvioida paitsi henkilön maassa pysymisen puolesta puhuvia seikkoja, myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteita kuten suullisen käsittelyn järjestämistä. Mikäli hallinto-oikeudelle ei tähän anneta tilaisuutta, hakijan oikeusturva ei toteudu.

Nykyinen järjestelmä on osoittautunut yksittäisissä tapauksissa epämieliseksi ja epävarmaksi. Vähemmistövaltuutetun mielestä se tulisi muuttaa selkeämmäksi sekä turvapaikanhakijoiden yhdenvertaisuuden ja yksilön oikeusturvan paremmin takaavaksi. Tämä voisi tapahtua muuttamalla ulkomaalaislain 201 §:n 2 ja 3 momentin sanamuotoa siten, että päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, *kuitenkin aikaisintaan sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on ratkaissut täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen.*

6. VASTUUNMÄÄRITTÄMISASETUKSEN SOVELTAMINEN

Vastuunmäärittämisasiasetuksen perusteella turvapaikkahakemus voidaan jättää tutkimatta ja hakija käännetään toiseen jäsenvaltioon. Erityisesti palautuskiellon näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista, jos jokin jäsenvaltio ei noudata yhteisesti sovittuja sääntöjä palautuskiellosta. Tällöin ketjupalautuksen vaaran mahdollisuus tulisi ottaa huomioon turvapaikanhakijan käännättämisestä vastuunmäärittämisasiasetuksen perusteella harkittaessa. Kuten edellä on todettu, hallinto-oikeus on tosiasiallisesti muutamia kertoja kumonnut Ulkomaalaisviraston käännytyspäätöksen, kun on ollut kyse käännättämisestä Kreikkaan.

Koska nämä niin sanotut Dublin-tapaukset käsitellään kiireellisinä ja usein ilman turvapaikkapuhutteluja ja Ulkomaalaisviraston suorittamaa

erillistä hakijan kuulemista, menettelyn aikana ei välttämättä käy ilmi, että hakijan käännättäminen toiseen jäsenvaltioon vastuunmäärittämisasetuksen perusteella ei ole ketjupalautuksen vaaran vuoksi mahdollista. Vielä jos hallinto-oikeus ei ehdi käsitellä täytäntöönpanokieltohakemusta ennen käännättämistä, saattaa kyse olla vaikeasta oikeusturvaongelmasta. Näiltä osin tulisi siis kiinnittää huomiota siihen, ettei vastuunmäärittämisasetusta sovelleta liian automaattisesti. Asetuksen automaattinen soveltaminen ilman perus- ja ihmisoikeuksien riittävää huomioon ottamista yhteisten turvapaikkamenettelysäännösten edelleen puuttuessa saattaa johtaa siihen, että vastuunmäärittämisasetuksen perusteella käännytettäviin turvapaikanhakijoihin voi kohdistua oikeudenloukkauksia, joiden seuraukset tulevat hakijoiden itsensä kannettaviksi.

Vastuunmäärittämisasetusta sovellettaessa tulisi ottaa huomioon sen automaattisesta soveltamisesta mahdollisesti johtuvat oikeusturvaongelmat. Tästä syystä tietyissä riskitapauksissa saattaisi siis olla perusteltua tutkia turvapaikkahakemus Suomessa, vaikka asetuksen mukaan Suomi ei olisi-kaan käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Koska Suomi jo tosiasiallisesti on käytännön syistä ainakin muutamissa tapauksissa tutkinut tällaisen turvapaikkahakemuksen, voitaisiin hakemus tutkia myös silloin, kun on olemassa ketjupalautuksen vaara. Tämä olisi luonnollisesti väliaikainen toimenpide. Tilanteen muuttuttua vastuunmäärittämisasetusta sovellettaisiin jälleen normaalisti. Toinen syy käsittelyvastuun ottamiselle voisi olla jo edellä mainittujen turvapaikkakiertolaisten hakemusten ottaminen tutkittavaksi kiertolaisuusilmiön katkaisemiseksi.

7. OIKEUSTURVAONGELMIEN KASAUTUMINEN

Pääsääntöisesti turvapaikkahakemuksen käsittely myös nopeutetussa menettelyssä täyttää oikeusturvan perusedellytykset. Kuitenkin erityisen ongelmalliseksi voivat muodostua ne tilanteet, joissa nopeutettu turvapaikkamenettelyä koskevat oikeusturvariskit ketjuuntuvat tai kasautuvat yhden hakijan turvapaikkamenettelyn aikana.

Esimerkiksi vahva oletama hakijan alkuperämaan turvallisuudesta saattaa tuoda tutkintaan summaarisia piirteitä lyhyine puhutteluineen. Hakija voi tehokkuustavoitteista johtuen jäädä ilman oikeudellista neuvontaa. Samoin mahdollisuus saada avustaja on epävarmalla pohjalla. Edelleen jos samainen turvapaikanhakija käännytetään nopeutetussa menettelyssä ilman, että hallinto-oikeus on ehtinyt lausua käännättämispäätöksen täy-

täntöön pantavuudesta, voidaan kyseisen yksittäisen hakijan tapauksessa päätyä oikeusturvan toteutumisen kannalta kyseenalaiseen tilanteeseen.

Turvapaikanhakijan kannalta parhaat oikeusturvatakeet ovat käsillä silloin, kun huolehditaan turvapaikkaperusteiden riittävästä ja yksilöllisestä selvittämisestä, hakijan kuulemisesta, riittävän neuvonnan ja oikeusapu-palveluiden tarjoamisesta sekä tehokkaasta valitusoikeudesta, johon sisältyy myös oikeus hakea täytäntöönpanon kieltoa.

8. HYVÄKSYTTÄVYYS

Myös nopeutetussa menettelyssä olisi syytä kiinnittää huomiota hyväksyttävyyteen, legitimizeettiin. Jos yksittäinen turvapaikanhakija ymmärtää ja on tietoinen siitä, miten hänen asiaansa käsitellään, hakijan saattaa myös olla helpompi ymmärtää ja hyväksyä saamansa kielteinen päätös. Tämä voidaan saavuttaa avoimien toimintatapojen sekä asiallisen viranomaistoinnin avulla. Viranomaisten toimivaltaperusteiden kirjaaminen tarkasti lakiin perustuslain edellyttämällä tavalla parantaa menettelyn ymmärrettävyyttä ja hyväksyttävyyttä. Tätä auttaa osaltaan myös viranomaistomien läpinäkyvyys ja selkeys viranomaisen toimivaltuuksista ja asemasta. Kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan kotiinpaluu onnistuu parhaiten, jos hakija itse tietää, miksi hän ei ole saanut oleskelulupaa. Samoin kokemus siitä, että hän on tullut kohdelluksi oikeudenmukaisesti ja että hänellä on ollut mahdollisuus esittää maahantulon perusteensa, auttaa hakijaa hyväksymään myös kielteisen päätöksen.

KIRJALLISUUS

Boccardi, Ingrid; Europe and Refugees Towards an EU Asylum Policy, The Hague 2002.

Druke, Luis; Complementary Forms and Accelerated Procedures to Deal with Certain Refugee Situations, The Refugees Today and Tomorrow, Issue 1/2001 http://www.unhcr.bg/press/refugee_1_2001_en.htm (luettu 4.12.2005).

Flecher, Maria; EU Governance Techniques in the Creation of a Common European Policy on Immigration and Asylum, European Public Law 2003, Volume 9, Issue 4.

Gibney, Matthew J.; The Ethics and Politics of Asylum: liberal democracy and the response to refugees, Cambridge 2004.

Gil-Robles, Alvaro; Opinion of the Commissioner for Human Rights on certain aspects of the proposal by the Government of Finland for a new Aliens Act, Strasbourg 17 October 2003.

Goodwin – Gill, Guy S.; The Refugee in International Law, Oxford 1996.

Goodwin – Gill, Guy S.; The Individual Refugee, The 1951 Refugee Convention and the Treaty of Amsterdam, teoksessa Implementing Amsterdam s. 141-163, Edited by Elsbeth Guild and Carol Harlow, Oxford 2001.

Grahl-Madsen, Atle; The Land Beyond: collected essays on refugee law and policy, edited by Peter Macalister-Smith and Gudmundur Alfredson, The Hague 2001.

Hakapää, Kari; Uusi kansainvälinen oikeus, Helsinki 1995.

Halila, Leena; Lausunto perustuslakivaliokunnalle 14.10.2003.

Hallberg, Pekka; Perusoikeudet, Helsinki 1999.

Hallberg, Pekka - Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki; Hallintolainkäyttölaki, Helsinki 1997.

Harvey, Colin; Seeking Asylum in the UK Problems and Prospects, London 2000.

Hathaway, James; The Rights of Refugees under International Law, Cambridge 2005.

Helsingin hallinto-oikeus; Lausunto perustuslakivaliokunnalle 21.11.2003.

Hiden, Mikael; Lausunto perustuslakivaliokunnalle 11.4.2000 HE 15/2000 vp ulkomaalaislain muuttamisesta.

Hiden, Mikael; Lausunto perustuslakivaliokunnalle 10.2.2004.

Jukarainen, Heikki – Tarukannel, Veijo; Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa, Tampere 1999.

Jyränki, Antero; Valta ja vapaus, Helsinki 2003.

Jyränki, Antero; Lausunto perustuslakivaliokunnalle 13.4.2000.

Jyränki, Antero; Perustuslakimme, Helsinki 2000.

Klaauw, Johans van der; Towards a Common Asylum Procedure, teoksessa Implementing Amsterdam s.165-193, Edited by Elsbeth Guild and Carol Harlow, Oxford 2001.

Korkein hallinto-oikeus; Muistio 16.2.2000.

Kulla, Heikki; Hallintomenettelyn perusteet, Helsinki 2003.

Kuosma, Tapio; Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista ulkomaalaislain soveltamista koskevia asioita ratkaistaessa, Osa I, Defensor Legis N:o 3/2002 s. 413-429.

Kuosma, Tapio; Uudistettu ulkomaalaislainsäädäntö, Helsinki 1994.

Lauterpacht, Elihu sir – Bethlehem, Daniel; Non-refoulement, teoksessa Refugee Protection in International Law UNHCR's Global Consultations on International Protection, edited by Erika Feller, Volker Turk and Frances Nicholson, Cambridge 2003.

Merrills, J.G. – Robertson, A.H.; Human Rights in Europe: a study of the European convention on human rights, Manchester 2000.

Mowbray, Alistair; Cases and Materials on the European Convention on Human rights, London 2001.

- Mäenpää, Olli*; Hallintoprosessioikeus, Helsinki 2005.
- Mäenpää, Olli*; Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2003.
- Mäenpää, Olli*, Lausunto perustuslakivaliokunnalle 12.11.2003.
- Nathwani, Niraj*; The Purpose of Asylum, International Journal of Refugee Law 2000, Volume 12 No. 3.
- Nieminen, Liisa*; Ihmisoikeuksien historiaa, teoksessa Kansainväliset ihmis-oikeudet, toim. Marjut Helminen ja K. J. Lång, s. 11-34, Helsinki 1987.
- Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta*; Hallintolaki, Helsinki 2003.
- Oikeusturva-asiain neuvottelukunta; Kannanotto ulkomaalaisasioihin liittyvistä oikeusturvaongelmista, <http://www.om.fi/14505.htm> (luettu 10.10.2005).
- Ojanen, Tuomas*; Lausunto perustuslakivaliokunnalle 2.12.2003.
- Pakolaisneuvonta*; Lausunto perustuslakivaliokunnalle 24.10.2003.
- Papadimitriou, Panayiotis N. – Papageorgiou, Ioannis E.; The New 'Dubliners': Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin II) by the Greek Authorities, Journal of Refugee Studies 2005, Volume 18, No. 3.
- Pellonpää, Matti*; Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2000.
- Pellonpää, Matti*; Ulkomaalaisten oikeudet kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen mukaan, teoksessa Kansainväliset ihmisoikeudet, toim. Marjut Helminen ja K. J. Lång, s. 149.161, Helsinki 1987.
- Pirjola, Jari*; Palauttamiskielto Non-refoulement-periaatteesta kolmessa ihmisoikeussopimuksessa, Lakimies 5/2002, s. 741-756.
- Sakslin, Maija*; Lausunto perustuslakivaliokunnalle 12.11.2003.
- Saraviita, Ilkka*; Perustuslaki 2000, Helsinki 2000.
- Saraviita, Ilkka*; Lausunto perustuslakivaliokunnalle (Ls/Pev/HE 28/2003/IS) 21.11.2003.

Scheinin, Martin; Lausunto perustuslakivaliokunnalle 12.11.2003.

Scheinin, Martin; Lisiä oppiin perusoikeussäännösten velvoittamista ta-
hoista, teoksessa Perusoikeuspuheenvuoroja s. 229-236, toim. Pekka Län-
sineva ja Veli-Pekka Viljanen, Turku 1998.

Seppälä, Antti; Muukalainen ja virkavalta: Ulkomaalaishallinto Suomessa
vuosina 1973-2003, Helsinki 2004.

Skordas, Achilles – Sitaropoulos, Nicholas; Why Greece is not a Safe Country
for Refugees, International Journal of Refugee Law 2004, Volume 16, No. 1.

Staffans, Ida; Förfarandet för bedömning av asylskäl i Finland samt därmet
anknutna säkringsåtgärder, Licentiatavhandling, Helsingfors Universitet,
1.3.2005.

Tuori, Kaarlo; Lausunto perustuslakivaliokunnalle 11.4.2000.

Tuori, Kaarlo; Lausunto perustuslakivaliokunnalle 2.12.2003.

Turk, Volker – Nicholson, Frances; Refugee Protection in International Law:
An Overall Perspective, teoksessa Refugee Protection in International Law
UNHCR's Global Consultations on International Protection, edited by
Erika Feller, Volker Turk and Frances Nicholson, Cambridge 2003.

Turvapaikkaohje; Sisäasiainministeriö, ohje antopäivä dnro SM-2004.2121/
Ka-23 24.6.2004

Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi
15.6.2005

UNHCR: Käsikirja pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perus-
teista, pakolaisen oikeudellista asemaa koskevan vuoden 1951 yleissopi-
muksen ja vuoden 1967 pöytäkirjan mukaisesti, Geneve, tammikuu 1993.

UNHCR: Conclusions on the International Protection of Refugees adopted
by the Executive Committee of the UNHCR Programme, Published by the
Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR,
Geneva, 2002.

UNHCR: "Towards Common Standards on Asylum Procedures": Reflec-
tions by UNHCR on some of the issues raised in the Working Document
prepared by the European Commissions, Geneva, 4 May 1999 ([http://www.
ecre.org/eu_developments/procedures/index.shtml](http://www.ecre.org/eu_developments/procedures/index.shtml), luettu 1.12.2005).

UNHCR; Communication from the European Commission "Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum" UNHCR's preliminary observations, Geneva January 2001 (http://www.ecre.org/eu_developments/procedures/index.shtml, luettu 1.12.2005).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö:

Andric v. Sweden (Application 45917/99) Decision 23.2.1999 (<http://cmis-kp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=prof&source=tkp&highlight=andric&sessionid=4906936&skin=hudoc-en>, luettu 10.10.2005).

Case of Aksoy v. Turkey (Application no.21987/96) Judgment 18/12/1996 (reports 1996-VI).

Case of Aydin v. Turkey (Application no. 23178/94) Judgment 25.9.1997 (reports1997-VI).

Case of Chahal v. The United Kingdom (Application no. 22414/93) Judgment 15.11.1996 (Reports 1996-V).

Case of Čonka v. Belgium (Application no. 51564/99) Judgment 5.2.2002 (Reports of Judgments and Decisions 2002-I).

Case of Cruz Varas and others (Application no. 15576/89) Judgment 20.3.1991 (A 201).

Case of D v. The United Kingdom (Application no. 30240/96) Judgment 2.5.1997 (Reports 1997-III).

Case of Ireland v. The united Kingdom (Application no. 5310/71) Judgment 18.1.1978 (A 25).

Case of Jabari v. Turkey (Application no. 40035/98) Judgment 11.7.2000 (Reports of Judgments and Decisions 2000-VIII).

Case of Klass and others v. Germany (Application no. 5029/71) Judgment 6.9.1978 (A 28).

Case of Mahmut Kaya v. Turkey (Application no. 22535/93) Judgment 28.3.2000 (Reports of Judgments and Decisions 2000-III).

Case of N v. Finland (Application no. 38885/02) Judgment 26.7.2005 (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=prof&source=tkp&highlight=N%20%7C%20Finland&sessionid=4907734&skin=hudoc-en>, luettu 9.9.2005).

Case of Silver and others v. The United Kingdom (Application no. 5947/72) Judgment 25.3.1983 (A 61)

Case of Soering v. The United Kingdom (Application no. 14038/88) Judgment 7.7.1989 (A 161)

Case of Vilvarajah and others v. The United Kingdom (Application no. 13163/87) Judgment 30.10.1991 (A 215).

Tanko v. Finland (Application no. 23634/94) Decision 19.5.1994 (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=prof&source=tkp&highlight=tanko&sessionid=4907734&skin=hudoc-en>, luettu 24.9.2005).

T.I. v. The United Kingdom (Application no. 43844/98) Decision 7.3.2000 (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=16&portal=hbkm&action=html&highlight=t.i.&sessionid=4907573&skin=hudoc-en>, luette 5.9.2005)

VÄHEMMISTÖVALTUUTETTU
PL 34
00023 VALTIONEUVOSTO

Vaihde: 010 60 4001
Internet: www.vahemmistovaltuutettu.fi