

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että turvapaikkalautakunta lakkautetaan ja sille kuuluvat muutoksenhaquiaasiat siirretään Uudenmaan lääninoikeuteen. Ehdotuksen mukaan ulkomaalaisviraston tekemään turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta Uudenmaan lääninoikeudelta. Samalla ehdotetaan, että ulkomaalaisasioissa-

kin muutoksenhaun osalta noudatetaan hallintolainkäyttölain mukaista menettelyä. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että nykyisten kahden nopeutetun turvapaikkamenettelyn sijasta säädettäisiin noudatettavaksi vain yhtä nopeutettua menettelyä.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Nykytila	3
1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3
1.2. Kansainvälinen vertailu	5
1.3. Nykytilan arviointi	6
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	8
3. Esityksen vaikutukset	8
3.1. Taloudelliset vaikutukset	8
3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	9
4. Asian valmistelu	9
4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	9
4.2. Lausunnot	9
5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	10
5.1. Riippuvuus muista esityksistä	10
5.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista	10
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	11
1. Lakiehdotuksen perustelut	11
2. Voimaantulo	14
LAKIEHDOTUS	15
LIITE	
Rinnakkaisteksti	

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Turvapaikkalautakunta perustettiin 22 päivänä helmikuuta 1991 annetulla ulkomaalaislailla (378/1991). Lautakunta on muutoksenhakuelin asioissa, joissa sisäasiainministeriön tekemään turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen haetaan muutosta. Vuonna 1993 turvapaikkalautakunnan toimivaltaa laajennettiin siten, että se käsittelee myös turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevia päätöksiä. Ulkomaalaisvirasto perustettiin ulkomaalaisvirastosta 3 päivänä helmikuuta 1995 annetulla lailla (156/1995). Ulkomaalaislakiin vuonna 1995 tehdyllä muutoksella siirrettiin sisäasiainministeriölle kuuluneet yksittäisiä henkilöitä koskevat lupa- ja muut asiat ulkomaalaisviraston ratkaistaviksi.

Turvapaikkalautakunnasta säädetään ulkomaalaislain 56 §:ssä. Lautakunta on riippumaton tuomioistuintyyppinen muutoksenhakuelin. Sen päätökseen ei voi hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin.

Turvapaikkalautakunta toimii hallinnollisesti oikeusministeriön yhteydessä. Sen jäsenet nimittää valtioneuvosto. Lautakunnassa on puheenjohtaja sekä vähintään kaksi varapuheenjohtajaa ja viisi muuta jäsentä. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita ja tuomarin tehtäviin perehtyneitä. Muiden jäsenten tulee olla kansainväliseen oikeuteen, pakolaisasioihin tai ulkomaalaisasioihin perehtyneitä. Jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Varapuheenjohtaja ja jäsenet hoitavat tehtävänsä sivutoimisesti. Nykyisen turvapaikkalautakunnan toimikausi päättyy vuoden 1997 lopussa.

Lautakunta voi asian selvittämiseksi toimittaa suullisen käsittelyn, jossa voidaan kuulla asianosaista, todistajia, asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä. Asian käsittelyssä lautakunnassa noudatetaan muutoin soveltuvin osin laillista oikeudenkäyntijärjestystä.

Tarkempia säännöksiä turvapaikkalautakunnasta on annettu 1 päivänä maaliskuuta 1991 annetulla asetuksella turvapaikkalautakunnasta (448/1991). Asetuksen 1 luku sisältää valitusasioiden käsittelyä koskevia säännöksiä.

Siinä on tarkempia säännöksiä muun muassa suullisesta käsittelystä, todistajan ja asiantuntijan kustannusten korvaamisesta sekä päätöksen muodosta ja sisällöstä. Lausuntoasioiden käsittelystä säädetään 2 luvussa. Sen mukaan puheenjohtaja vahvistaa perusteet, joilla lausuntopyynnöt jaetaan. Lausunnot annetaan ilman esittelyä. Asetuksen 3 luku koskee henkilöstöä ja sen tehtäviä. Asetuksen 4 luvussa annetaan erinäiset säännökset.

Hallintolainkäyttölaki (586/1996), joka on tullut voimaan 1 päivänä joulukuuta 1996, sisältää keskeiset säännökset valituksesta ja eräistä muista hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoista sekä niiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Hallintolainkäyttölaki on oikeudenkäymiskaareen ja hallintomenettelylakiin (598/1982) rinnastettava yleislaki. Hallintolainkäyttölakia sovelletaan yleisten hallintotuomioistuinten lisäksi myös hallintoviranomaisissa ja erityisissä muutoksenhakulautakunnissa niiden käsitellessä hallintopäätöksistä tehtyjä valituksia. Ulkomaalaislain muutoksenhakua koskevat säännökset sisältävät viittauksen muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin (154/1950), joka on kumottu hallintolainkäyttölailla. Hallintolainkäyttölain 2 §:n mukaan suullista käsittelyä ja todistelukeinoja koskevia säännöksiä sovelletaan ainoastaan tuomioistuimissa. Muutoksenhakuasioita käsitteleville lautakunnille voidaan kuitenkin erikseen antaa samat tai lähes samat toimintakeinot kuin tuomioistuimille. Monissa lautakuntatyypissä muutoksenhakuviranomaisissa voidaan esimerkiksi soveltaa hallintolainkäyttölain suullista käsittelyä koskevia säännöksiä, mutta tästä tulee säätää erikseen. Suullisia käsittelijä on järjestetty turvapaikkalautakunnassa useammin kuin muissa hallintolainkäyttöelimissä.

Turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa laskenut vuoden 1992 jälkeen. Vuonna 1990 Suomeen saapui 2 743 turvapaikanhakijaa. Vuonna 1995 hakijoita oli 854 ja vuonna 1996 hakijoita oli 708.

Ulkomaalaislain 57 §:n mukaan ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen, voi valittaa päätöksestä turvapaikkalautakuntaan 30 päivän kuluessa

päätöksen tiedoksi saamisesta.

Vuonna 1996 turvapaikkalautakunnassa tuli vireille 82 valitusta. Samana vuonna lautakunta ratkaisi 73 valitusta ja vuoden lopussa oli 33 valitusta vireillä. Turvapaikkalautakunta muutti ulkomaalaisviraston päätöstä kyseisenä vuonna kolmessa tapauksessa. Kahdelle henkilölle lautakunta antoi turvapaikan ja neljälle henkilölle se antoi oleskeluluvan suojelun tarpeen vuoksi. Turvapaikkalautakunnan puheenjohtaja antoi ulkomaalaislain 34 §:n perusteella 103 lausuntoa vuonna 1996.

Vuoden 1997 ensimmäisen puolen vuoden aikana turvapaikkalautakunnassa on tullut vireille 46 valitusta ja se on ratkaissut 29 valitusta. Vireillä olevia valituksia oli tuolloin 50. Turvapaikkalautakunta on muuttanut ulkomaalaisviraston päätöksiä siten, että se on antanut kolmelle turvapaikan ja kahdeksassa tapauksessa oleskeluluvan suojelun tarpeen vuoksi.

Aiemman ulkomaalaislain (400/1983) mukaan kaikki turvapaikkahakemukset käsiteltiin samassa menettelyssä. Maaliskuun 1 päivänä 1991 voimaan tulleen nykyiseen ulkomaalaislakiin otettiin säännös myös ilmeisen perusteettoman hakemuksen käsitteystä. Ilmeisen perusteettomaksi katsottiin käytännössä myös niin sanotusta turvallisesta maasta saapuvien henkilöiden tekemät hakemukset, koska näissä maissa ei tapahdu sellaisia ihmisoikeusloukkauksia, jotka olisivat turvapaikan antamisen edellytyksenä.

Jos ulkomaalaisvirasto turvapaikkahakemuksen hylkäävässä päätöksessään toteaa ulkomaalaislain 34 §:n nojalla, että hakemus on ilmeisen perusteeton, sen on pyydettävä turvapaikkalautakunnan puheenjohtajalta tai varapuheenjohtajalta lausunto hakemuksen ilmeisestä perusteettomuudesta. Turvapaikkalautakunnan puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan on annettava lausuntonsa kiireellisesti. Jos myös lausunnossa todetaan hakemus ilmeisen perusteettomaksi, ei ulkomaalaisviraston turvapaikkaa ja suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

Selvästi perusteettoman hakemuksen käsittelymenettelystä säädettiin vuonna 1993. Tähän menettelyyn siirrettiin turvallisesta maasta saapuvien hakemukset. Ilmeisen perusteettomiksi katsottiin tämän jälkeen muun muassa hakemukset, joissa hakija ei ollut vedonnut pakolaisten oikeusasemaa koske-

vassa yleissopimuksessa (SopS 77/1968), jäljempänä *pakolaissopimus*, tarkoitettuun väinoon.

Ulkomaalaislain 32 §:n 3 momentissa on säädetty niin sanotusta selvästi perusteettomasta turvapaikkahakemuksesta. Turvallisesta maasta Suomeen tulleen turvapaikanhakijan hakemus voidaan heti hylätä sillä perusteella, että hakija on saapunut maasta, jossa hän ei voi joutua väinoon tai epäinhimillisen kohtelun kohteeksi tai lähetetyksi maahan tai alueelle, jossa häntä uhkaa väino taikka epäinhimillinen kohtelu. Ulkomaalaisvirasto tekee asiassa päätöksen. Varsinaista turvapaikkatutkintaa ei turvallisesta maasta saapuvan hakijan osalta yleensä suoriteta, jos perusteita oleskeluluvan myöntämiselle ei ulkomaalaislain 20 §:n säännökset huomioon ottaen ole taikka hakija ei esitä erityistä perustetta, jonka mukaan kyseinen maa ei ole hänelle turvallinen. Poliisi selvittää siis väino sen, onko hakija saapunut tässä tarkoitettua vätiosta ja lisäksi sen, onko oleskeluluvan myöntämiselle Suomessa perusteita 20 §:n nojalla. Valtioneuvosto on antanut kannanoton niistä maista, jotka voidaan luokitella turvallisiksi alkuperämaiksi. Kyseisten maiden kansalaisten turvapaikkahakemukset voidaan käsitellä selvästi perusteettomina.

Selvästi perusteettomia turvapaikkahakemuksia koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Se, että asian käsittelee väino yksi elin, on ristiriidassa Euroopan unionin (EU) oikeus- ja sisäasioiden yhteistyössä 20 päivänä kesäkuuta 1995 hyväksytyn turvapaikkamenettelyjen vähimmäistakuuta koskevan päätöslauselman kanssa. Sen mukaan käsittelevästä viranomaisesta erillisen riippumattoman elimen tulisi vahvistaa hylkäämispäätös. Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) kidutuksen vastainen komitea on kritisoinut selvästi perusteettomille turvapaikkahakemuksille tarkoitettua menettelyä. Komitea esitti 6 päivänä toukokuuta 1996, että turvallisten maiden luettelossa olevista maista tulevien Suomesta käännyttävien turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa tulee parantaa. Myös YK:n rotusyrjintäkomitea on 14 päivänä maaliskuuta 1996 tuonut ilmi huolestumisensa rotusyrjintäsopimuksen soveltamisesta muun muassa turvapaikanhakijoita palautettaessa.

Ulkomaalaisen käännyttämisestä päättää ulkomaalaislain 39 §:n mukaan sisäasiainministeriön ohjeiden mukaan passintarkastusviranomainen. Jos käännyttäminen tapahtuu 37

§:n 3 momentin nojalla tai jos ulkomaalainen on hakenut turvapaikkaa Suomessa, käännättämisestä päättää kuitenkin ulkomaalaisvirasto. Turvapaikanhakijan käännättämisestä koskeva päätös voidaan ulkomaalaislain 39 §:n 4 momentin mukaan tehdä vasta kun turvapaikkahakemus on lainvoimaisesti ratkaistu.

Ulkomaalaisen maastapoistumiskiellosta säädetään ulkomaalaislain 54 §:ssä. Maastapoistumiskieltoa ei kuitenkaan ulkomaalaislain voimassa ollessa ole käytetty kuin harvoin. Vastaava säännös on myös pakkokeinolain (450/1987) 2 luvussa. Tämä kattaa riittävällä tavalla myös ulkomaalaislain 54 §:n soveltamisalan.

Ulkomaalaisella on ulkomaalaislain 58 §:n nojalla oikeus valittaa ulkomaalaisviraston käännättämistä, maasta karkottamista, maahantulokieltoa, maastapoistumiskieltoa, muukalaispassin, pakolaisen matkustusasiakirjan, viisumin tai oleskeluluvan peruuttamista tai pysyvän oleskeluluvan epäämistä koskevista päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ulkomaalaislain 62 §:n 1 momentissa säädetään käännättämisestä ja maastapoistumiskiellosta tehdyn päätöksen täytäntöönpanosta. Päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

1.2. Kansainvälinen vertailu

Valitusmenettely turvapaikka-asioissa eräissä maissa

Norjassa turvapaikkahakemukset ratkaisee ulkomaalaisvirasto (Utlendingsdirektoratet, UDI). Valitukset osoitetaan oikeusministeriölle. Norjassa on vireillä turvapaikkalautakunnan perustaminen.

Ruotsissa valtion maahanmuuttovirasto (Statens Invandrarverk, SIV) ratkaisee turvapaikkahakemukset. Valitukset toimitetaan ulkomaalaislautakunnalle, joka on vuonna 1992 perustettu itsenäinen hallinnollinen elin. Nytemmin on asetettu parlamentaarinen komitea selvittämään vaihtoehtoja nykyiselle muutoksenhakuelimelle. Komitea saanee työnsä valmiiksi huhtikuussa 1998.

Tanskassa turvapaikkahakemukset käsittelee maahanmuuttovirasto (Udlaendingestyrelsen) ja valitukset Pakolaislautakunta (Flyktningenaevnet). Maahanmuuttovirasto on sisäasiainministeriön alainen. Pakolaislautakunta on itsenäinen tuomioistuimen kaltainen elin, jossa jäsenet kuitenkin edustavat niitä tahoja,

joiden esityksestä heidät on nimetty.

Alankomaissa turvapaikkahakemukset käsittelee oikeusministeriön alainen ulkomaalaisvirasto (Immigratieen Naturalisatiedienst). Valitus tehdään alioikeuden ulkomaalaisosastolle. Viisi alioikeutta on määrätty käsittelemään ulkomaalaislakiin perustuvia valituksia.

Saksassa turvapaikkahakemuksista päättää Liittovaltion Pakolaisvirasto (Bundesamt für die Anerkennung Ausländischer Flüchtlinge, BAFI). Hallintotuomioistuimet käsittelevät turvapaikkavalitukset ja myöntävät tilapäisen suojelun.

Espanjassa normaalimenettelyssä valitukset osoitetaan hallintotuomioistuimelle.

Nopeutettu menettely turvapaikkahakemusten käsittelyssä eräissä maissa

Norjan lainsäädäntö ei tunne nopeutettua turvapaikkamenettelyä.

Ruotsissa ilmeisen perusteettomana pidetyn hakemuksen jättäneille tai ensimmäisestä turvapaikkamaasta tuleville hakijoille voidaan antaa käännättämispäätös, johon liittyy määräys välittömästä täytäntöönpanosta. Päätös välittömästä täytäntöönpanosta voidaan tehdä kolmen kuukauden kuluessa hakijan maahantulosta, poikkeustapauksissa myöhemminkin. Päätöksestä voi valittaa ja hakea maahanmuuttovirastolta täytäntöönpanokieltomääräystä, mutta käytännössä sellainen myönnetään harvoin. Valituksella ei ole lykkäävää vaikutusta. Hakijat saavat maksutonta oikeusapua vain poikkeustapauksissa.

Tanskassa turvapaikanhakijaa haastateltuun maahanmuuttovirasto ja Tanskan pakolaisneuvonta voivat yksimielisesti päättää, että hakemus on ilmeisen perusteeton. Maahanmuuttovirasto ja Tanskan pakolaisneuvonta sopivat nopeutetun menettelyn tehostamisesta tiettyjen ilmeisen perusteettomien hakemusten kohdalla. Hakija saa palkata asianajajan omalla kustannuksellaan. Tulkki on käytettävissä maksutta.

Alankomaissa nopeutettua menettelyä sovelletaan, jos hakija on asunut turvallisuudessa kolmannessa maassa. Sitä sovelletaan myös hakemuksiin, jotka on hylätty kelpaamattomina tai ilmeisen perusteettomina. Kyseisille ulkomaalaisille ilmoitetaan silloin kielteisestä päätöksestä neljän viikon kuluessa hakemuksen jättämisestä. Tällöin heille annetaan

myös riittävästi aikaa poistua maasta. Tutkimus- ja vastaanottokeskuksissa olevien ulkomaalaisten liikkumisoikeutta rajoitetaan tai se kielletään kokonaan. Tämän menettelyn piiriin kuuluvat henkilöt saavat jättää suoraan valituksen Haagin alioikeuden tai jonkin muun vaihtoehtoisen alioikeuden ulkomaalaisosastolle. He eivät saa pyytää ulkomaalaisvirastoa tarkistamaan kielteistä päätöstä ennen valituksen tekemistä. Samanlaisesti he kyllä voivat pyytää ulkomaalaisvirastoa tarkistamaan, miksi humanitaarisin perustein haettu oleskelulupa on evätty.

Espanjan laissa määritellään tapaukset, joissa ei katsota olevan perusteita normaaliin turvapaikkamenettelyyn. Tällöin on kyse ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta, joka käsitellään nopeutetun menettelyn mukaan. Turvapaikka- ja pakolaistoimisto valmistele asian ja esittää päätöstä suoraan ministerille. YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun virasto (UNHCR) saa tiedon asiasta ja voi lausua mielipiteensä päätöksestä. Tämä vaihe saa kestää enintään seitsemän päivää. Ministerin päätös on saatava kahden kuukauden määräajan kuluessa. Valituksen voi tehdä tuomioistuimeen 15 päivän kuluessa siitä, kun kielteisestä päätöksestä on tullut tieto. Valituksella ei ole automaattisesti lykkäävää vaikutusta. Tuomioistuin voi kuitenkin lykätä karkotusmääräystä vastaanottaessaan valituksen. Tässä menettelyssä hylättyjä hakijoita ei karkoteta automaattisesti, vaan he saavat 15 päivää aikaa poistua vapaaehtoisesti maasta. Jos hakija on maassa vielä 15 päivän kuluessa eikä ole jättänyt valitusta tai on jättänyt valituksen, mutta ei ole saanut tuomioistuimen lykkäävää päätöstä, hänet voidaan palauttaa kotimaahansa vasten tahtaan.

Saksassa nopeutettua menettelyä käytetään, jos turvapaikkahakemus on asiaton tai ilmeisen perusteeton. Hakemusta pidetään asiattomana muun muassa silloin, kun turvapaikanhakija on jo ollut turvassa jossain kolmannessa maassa ja voi palata kyseiseen maahan tai johonkin muuhun maahan, jossa hän on suojassa poliittiselta vainolta. Tällöin noudetaan turvallisen kolmannen maan periaatetta ja rajalta käännäyttyminen on mahdollista. Turvapaikkahakemusta pidetään ilmeisen perusteettomana, jos turvapaikanhakijan kotimaata pidetään turvallisena.

Ilman asiakirjoja saapuneen hakijan hakemusta pidetään ilmeisen perusteettomana, kun hakija asiakirjojen puuttumisen lisäksi

antaa harhaanjohtavia tietoja henkilöllisyydestään tai kieltäytyy kokonaan antamasta tietoja. Käännäyttyminen voidaan tietyin ehdoin tehdä kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Ison-Britannian laissa säädetään erityisestä nopeutetusta järjestelmästä. Nopeutettua menettelyä käytetään tapauksissa, joissa turvapaikanhakija on jättänyt hakemuksensa rajanylityspaikalla tai tullut maahan laittomasti. Menettelyä käytetään myös silloin, kun hakija on määrätty karkotettavaksi ja otettu säilöön. Hakemuksen käsittelee sisäasiainministeriön turvapaikkaosasto ja valituksen itenäisiin valitusviranomaisiin kuuluva tuomari. Etusijalla ovat hakemukset, jotka ovat todistetusti perusteettomia, ja tapaukset, joissa hakija on otettu säilöön. Tämä koskee sekä rajanylityspaikoilla että maan sisällä tehtyjä hakemuksia. Nopeutettu päätöksentekomenettely sisältää samat käsittelyvaiheet kuin normaali menettely.

1.3. Nykytilan arviointi

Turvapaikkalautakunnan perustamisen yhteydessä lautakuntatyypin elimen valintaa muutoksenhakuelimeksi perusteltiin useilla syillä. Yhtenä tällaisena syynä oli, että valitusasioiden käsittelyssä eräissä asiaryhmissä oli käytössä vastaava järjestelmä. Lisäksi todettiin, että asioiden käsittelyyn liittyi oikeusharkinnan ohella tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja että kansainväliset sopimukset eivät välttämättä edellyttäneet turvapaikka-asioiden saattamista riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Painavana näkökohtana lautakunnan puolesta esitettiin myös se seikka, että valitusten määrä oli arvioitavissa suureksi (HE 47/1990 vp, La VL 4/1990 vp ja Ua VM 30/1990 vp). Lakivaliokunnan lausunnossa lautakuntatyypin toimielimen hyväksymiselle valitusasteeksi asetettiin kuitenkin eräitä ehtoja, jotka koskivat muun ohella lautakunnan sijoittamista oikeusministeriön hallinnonalalle, lakimiesjäsenen puheenjohtajuutta, jäsenten perehtyneisyysvaatimuksia sekä mahdollisuutta järjestää suullisia käsittelyjä. Lakivaliokunnassa pohdittiin myös mahdollisuutta muutoksenhaun järjestämiseen siten, että lautakunnan päätöksestä voitaisiin valittaa oikeuskysymyksissä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan ennakkopäätösperusteella. Valiokunta ei kuitenkaan esittänyt jatkovali-

tusjärjestelmän luomista. Valiokunta katsoi lisäksi, että ulkomaalaislain toteuttamista olisi seurattava, jotta ulkomaalaisasioissa ei muodostuisi muusta hallintolainkäytöstä keskeisiltä periaatteiltaan eroavaa käytäntöä.

Voimassa olevassa ulkomaalaislain 56 §:ssä säädetään turvapaikkalautakunnan tehtävistä, kokoonpanosta, nimittämisestä, toimikaudesta ja päätösvaltaisuudesta. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädetty hallitusmuodon 16 § sisältää perussäännöksen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Tämä säännös edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Säännöksen lähimmät kansainväliset vastineet ovat kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976) 14 artiklan 1 kappaleen ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen SopS (19/1990) 6 artiklan 1 kappaleen määräykset oikeudesta oikeudenkäyntiin ja myös viimeksi mainitun sopimuksen 13 artikla. Tämän artiklan mukaan jokaisella, jonka mainitussa yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Valtioneuvosto on antanut 17 päivänä kesäkuuta periaatepäätöksen toimenpiteistä keskus- ja aluehallinnon uudistamiseksi. Päätöksen tavoitteena on ollut siirtää vuosina 1993-1995 muutoksenhakuasioiden käsittely ministeriöistä ja muista keskushallintoviranomaisista sekä niiden yhteydessä toimivista erillisistä muutoksenhakuyksiköistä kuten lautakunnista pääsääntöisesti hallintotuomioistuimille. Periaatepäätöksen tavoitteena on ollut lääninoikeuksien aseman vahvistaminen yleisenä hallintotuomioistuimena.

Oikeusministeriö asetti 6 päivänä syyskuuta 1995 toimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittämiseksi niin, että yleiset ensi asteen hallintotuomioistuimet toimisivat mahdollisimman tehokkaasti ja että korkein hallinto-oikeus toimisi nykyistä harvemmissä asioissa ensimmäisenä ja ainoana tuomioistuimena. Hallintotuomioistuintoimikunnan mietintöön (komiteanmietintö 1997:1) sisältyvät periaatteet hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmän kehittämisestä. Keskeisinä

kehittämisen lähtökohtina on pidetty hallintotuomioistuimen vahvistamista, hallinnon sisäisestä muutoksenhausta luopumista, muutoksenhakulautakunnissa käsiteltävien asioiden siirtämistä hallintotuomioistuihin ja yleistä valitusoikeutta. Hallintotuomioistuintoimikunta ja sisäasiainministeriön 18 päivänä lokakuuta 1995 asettama maahanmuuttaja pakolaispoliittinen toimikunta (komiteanmietintö 1997:5) ovat esittäneet turvapaikkalautakunnan lakkauttamista vuoden 1997 lopussa eli samaan aikaan kuin nykyisen turvapaikkalautakunnan toimikausi päättyy ja että lautakunnalle kuuluvat asiat siirrettäisiin normaaliin hallintotuomioistuintoiminteen.

Muutoksenhakujärjestelmän uudistamisessa on kysymys laajemmasta kokonaisuudesta. Tämä tulisi ottaa huomioon myös ulkomaalaisasioiden osalta arvioitaessa nykyisen turvapaikkalautakunnan asemaa suhteessa hallintotuomioistuimeen ja kehitettäessä muutoksenhakumahdollisuutta ulkomaalaisasioissa yleensä. Oikeusvaltion perustana on tuomioistuinten riippumattomuus, lainalaisuus ja tuomioistuintoiminteen sidonnaisuus lakiin. Suomen oikeusjärjestelmässä valitusasioiden käsittely on annettu vain poikkeuksellisesti lautakuntatyypiselle elimelle. Muutoksenhakijoiden oikeusturvan kannalta on olennaisen tärkeää, että valitukset myös turvapaikka-asioissa voidaan tehdä säännönmukaiselle hallintotuomioistuimelle. Lisäksi hallintotuomioistuintoimintatyyppiä noudattaisi yleistä suuntausta hallintomuutoksenhaussa Suomessa.

Hallintolainkäyttölain yhtenä keskeisenä muutoksena nykyiseen järjestelmään verrattuna on, että sen mukaan valitus tehdään aina tuomioistuimeen, jollei muualla erikseen toisin säädetä. Laissa on säädetty rajoitukseton valitusoikeus ylempiin oikeusasteisiin, ellei tätä oikeutta ole lailla rajoitettu. Lailla on lisätty muun muassa menettelyn suullisuutta.

Turvapaikkalautakunnan koostumus toisistaan hyvin erilaisten etuhajojen ehdottamista jäsenistä on omiaan aiheuttamaan tarpeettomia vastakkainasetteluja. Tämä on vaikeuttanut lautakunnan toimimista riippumattoman hallintotuomioistuimen tavoin. Turvapaikkalautakunnan toimivalta on myös liian rajattu. Hallintotuomioistuimessa voitaisiin käsitellä asiat selkeämpänä kokonaisuutena, siis turvapaikka-asioiden lisäksi myös maastapoistamiseen liittyvät kysymykset. Tämä lisäisi tehokkuutta oikeusturvatekijöitä vaaranta-

matta. Ulkomaalaisasioiden käsittelyn eriytymistä muusta hallinnosta ja hallintolainkäytöstä voidaan tehokkaammin välttää keskittämällä näiden asioiden muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen.

Epäkohtana nykyisessä lainsäädännössä voidaan pitää myös sitä, että päätöksistä, joissa ulkomaalaisvirasto katsoo turvapaikkahakemuksen selvästi perusteettomaksi, ei ole valitusmahdollisuutta. Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden yhteistyössä on hyväksytty turvapaikkamenettelyjen vähimmäistakuita koskeva päätöslauselma, jonka sisältöä Suomen nykyinen lainsäädäntö ja käytäntö ei täysin vastaa. Vaikka päätöslauselmat eivät juridisesti olekaan valtiota sitovia, olisi tämä puute syytä korjata, sillä se on ollut esillä muissakin yhteyksissä.

Nykyisen käytännön mukaan turvapaikkapäätös ja siihen mahdollisesti liittyvä maastapoistamispäätös käsitellään erikseen. Tämä merkitsee voimavarojen kulumista useisiin erillisiin käsittelyihin.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Turvapaikkamenettely on erityisalue, johon liittyy usein vaikeita näytön, lähtömaiden olosuhteiden arvioimiseen ja lain tulkintaan liittyviä kysymyksiä. Hallintotuomioistuimen sisäisessä organisoinnissa ja toiminnassa on otettava riittävällä tavalla huomioon turvapaikkavalitusten vaatima erityisosaaminen pakolais- ja ihmisoikeudessa sekä asioiden kiireellisyys. Tätä edellyttää jo hallintolainkäyttölain 33 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus, sillä riippumaton tuomioistuin ei voi toimia pelkästään asianomaisen hallintoviranomaisen hankkiman tiedon varassa.

Uudenmaan lääninoikeus on voimavaroiltaan hallintotuomioistuimista suurin. Sillä olisi näin parhaat mahdollisuudet taata, että turvapaikka-asioissa järjestetään suullisia käsittelyjä. Uudenmaan lääninoikeudessa järjestettäviin käsittelyihin olisi saatavissa myös käsittelyn kannalta välttämättömiä tulkkveja helpommin kuin muualla järjestettäviin käsittelyihin. Lisäksi yhteen muutoksenhakutuomioistuimeen keskitetty käsittely palvelisi selvittämisvelvollisuuden täyttymisen lisäksi parhaiten myös oikeuskäytännön yhtenäisyyden säilyttämistä.

Tästä syystä ehdotetaan turvapaikkalautakunnalle kuuluvat asiat keskitettäväksi aina-

kin alkuvaiheessa Uudenmaan lääninoikeudelle.

Tavoitteena on kehittää turvapaikkamenettelyä tehokkaammaksi ja saattaa se selkeämin osaksi muuta hallintolainkäyttöä yhtenäistämällä muutoksenhakua. Turvapaikkahakijan oikeusturvaa parannetaan ottamalla käyttöön vain yksi ja kaikille samanlainen nopeutettu turvapaikkakäsittely.

Tämän vuoksi ehdotetaan, että muutoksenhakuelimenä toiminut turvapaikkalautakunta lakkautetaan. Ulkomaalaisviraston päätöksiin haettaisiin vastedes muutosta turvapaikkalautakunnan toimivaltaan kuuluneissa asioissa Uudenmaan lääninoikeudelta ja sen päätökseen valitusluvalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lisäksi ulkomaalaisvirasto sisällyttää kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen yhteyteen päätöksen käännättämisestä. Tällöin turvapaikka- ja maastapoistamispäätökset tulevat saman muutoksenhakujärjestelmän piiriin sen sijaan, että niihin nyt voimassa olevan lain mukaan haetaan erikseen muutosta. On tarkoituksenmukaista, että turvapaikan ja oleskeluluvan epäminen sekä käännättäminen käsitellään samassa menettelyssä.

Nopeutettua turvapaikkahakemusten käsittelyä ehdotetaan siis muutettavaksi siten, että luovutaan selvästi perusteettomien turvapaikkahakemusten määritelmästä. Lakiin sisällytetään edelleen määritelmä ilmeisen perusteettomista turvapaikkahakemuksista, jotka voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Nopeutetussa menettelyssä tehty ulkomaalaisviraston päätös, jonka mukaan turvapaikkahakemus on ilmeisen perusteeton, alistetaan Uudenmaan lääninoikeuteen. Lääninoikeuden päätöksestä ei ole valitusoikeutta. Mikäli lääninoikeus ulkomaalaisviraston kannasta poiketen katsoo, että turvapaikkahakemus ei ole ilmeisen perusteeton, asia palautetaan ulkomaalaisvirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Uuteen päätökseen tyytymätön ulkomaalainen voi valittaa Uudenmaan lääninoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Turvapaikkalautakunnan lakkauttaminen ja asioiden siirto Uudenmaan lääninoikeuteen (noin 100 valitusasiaa ja noin 100 alistusasiaa) aiheuttaa 2,7 miljoonan markan siirron

momentilta 25.6.21. momentille 25.10.23. Siirto on otettu huomioon vuoden 1998 talararvioesityksessä. Lisärahoituksen tarvetta ei arvion mukaan siirrosta aiheutune.

3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Turvapaikkalautakunta lakkautetaan ja sen tehtävät siirtyvät Uudenmaan lääninoikeudelle 1 päivästä tammikuuta 1998 alkaen. Turvapaikkalautakunnassa on päätoiminen puheenjohtajan ja sihteerin virka. Puheenjohtaja ja sihteeri on nimitetty määräajaksi. Lautakunnassa on lisäksi yksi vakinainen ja kaksi määräaikaista esittelijää sekä toimitohenkilökuntaa.

4. Asian valmistelu

4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valmisteluelimet

Asiaa on valmisteltu maahanmuutto- ja pakolaispoliittisessa toimikunnassa. Toimikunnan tehtävänä oli laatia ehdotus hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi. Laaja mietintö käsitteli Suomen kansainvälisiä vaikutusmahdollisuuksia ja toimintaa osana kansainvälistä yhteisöä, Suomen maahantulo- ja turvapaikkapolitiikkaa, maahanmuuttajien vastaanottoa ja yhteiskuntaan integroitumista eli kotoutumista sekä poliittista vastuumeکانismia ja hallintoa. Tämä hallituksen esitys perustuu toimikunnan ehdotukseen.

Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä sisäasiainministeriössä.

Aikaisemmat hallituksen esitykset

Vuonna 1993 turvapaikkamenettelyä muutettiin siten, että toisesta Pohjoismaasta tai muusta turvallisesta maasta tulevan turvapaikkahakemus voidaan hylätä heti, jollei ollut perusteita myöntää ulkomaalaiselle oleskelulupaa Suomessa.

Rajalta käännättämistä ja maasta karkottamista koskeviin säännöksiin otettiin kielto lähettää ketään alueelle, jolla hän saattaisi joutua epäinhimillisen kohtelun tai vainon kohteeksi.

4.2. Lausunnot

Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan mietinnöstä pyydettiin lausunto useilta eri viranomaisilta ja järjestöiltä. Lausuntoja annettiin yhteensä 43. Lausunnon antoivat Kansallinen Kokoomus rp., Perussuomalaiset rp., Suomen Keskusta rp., Suomen Kristillinen Liitto rp., Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue rp., Svenska folkpartiet i Finland rp., Vasemmistoliitto rp., Vihreä liitto rp., eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, korkein hallinto-oikeus, valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäasiainministeriöstä poliisiosasto ja rajavartiolaitoksen esikunta, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opeutusministeriö, liikenneministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaali- ja terveystoiministeriö, työministeriö, ympäristöministeriö, ulkomaalaisvaltuutetun toimisto, turvapaikkalautakunta, ulkomaalaisvirasto, väestörekisterikeskus, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö ry, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto, Ihmisoikeusliitto ry, Kidutettujen Kuntoutuskeskus, Lastensuojelun Keskusliitto ry, Lingua Nordica oy, monikulttuurisuusyhdistys Familia Club ry, Pakolais- ja ulkomaalaistyöntekijät ry, Siirtolaisuusinstituutti, Suomen kääntäjien ja tulkkien liitto ry, Suomen venäjänkielisen väestön foorumi ry, Suomi-Inkeri -seura ry, Turun kaupungin sosiaalikeskuksen kansainvälinen palvelukeskus, ulkomaalaisten kriisikeskus sekä Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti.

Lausunnoissa pääsääntöisesti puollettiin muutoksenhakujärjestelmän uudistamista siten, että turvapaikkalautakunnalle kuuluvat asiat siirrettäisiin hallintotuomioistuimeen. Edellytyksenä kuitenkin esitettiin muun muassa sitä, että muutoksenhaussa tuomareiden riittävä erityisasiantuntemus turvapaikka- ja ihmisoikeusasioissa turvataan ja riittävät edellytykset asioiden perusteelliseen ja samalla joutuisaan käsittelyyn taataan. Selvästi perusteettomille turvapaikkahakemuksille tarkoitettu menettelystä luopuminen nähtiin useissa lausunnoissa oikeusturvan kannalta myönteisenä uudistuksena. Tästä hallituksen esityksestä pyydettiin lausunto ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, työministeriöltä ja ulkomaalaisvirastolta.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

5.1. Riippuvuus muista esityksistä

Valtioneuvosto on 16 päivänä lokakuuta 1997 tehnyt periaatepäätöksen hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi. Muutoksenhakumenettelyn uudistaminen turvapaikka-asioissa sisältyy ohjelmaan, joka on laadittu maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan mietinnön pohjalta.

Eduskunnalle on annettu 29 päivänä elokuuta 1997 hallituksen esitys Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 99/1997 vp), jonka eduskunta on hyväksynyt. Asia on esitelty tasavallan presidentin vahvistettavaksi 31 päivänä lokakuuta 1997.

Eduskunnalle annettaneen lähiaikoina erikseen esitys maahanmuuttajien kotoutumista ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevaksi laiksi. Esityksessä tullaan ehdottamaan muun muassa, että paikallisviranomaiset laativat maahanmuuttajien kotouttamisohjelman sekä yksilötasolla kotoutumissuunnitelman. Ohjelmaan liittyy niin sanottu kotoutumistuki.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi muilta osin myöhemmin hallituksen vahvistaman maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman mukaisesti.

5.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista

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

Suomea velvoittavat useat monen- ja kahdenväliset sopimukset, jotka määrittelevät

ulkomaalaisten maahantuloa ja maassaolekelua. Keskeisiä ovat YK:n kansainväliset yleissopimukset, jotka koskevat kansalais- ja poliittisia oikeuksia ja sosiaalisia, taloudellisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (SopS 6/1976).

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa toistuvat periaatteet, joiden mukaan yksilöllä on oikeus saada suojelua vainolta ja vakavilta ihmisoikeusloukkauksilta kotimaansa ulkopuolella eikä häntä saa palauttaa maahan, jossa hän voi joutua epäinhimillisiin olosuhteisiin. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 14 artiklan mukaan jokaisella vainon kohteeksi joutuneella ihmisellä on oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa. Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (SopS 17/1991) sekä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989) sisältävät palautuskiellot tilanteessa, jossa henkilö voisi palautettaessa joutua kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi. Pakolaissopimuksessa sekä siihen liittyvässä vuoden 1967 lisäpöytäkirjassa (SopS 78/1968) on palautuskielto, joka kieltää palauttamasta pakolaista olosuhteisiin, joissa hän voi joutua vainon kohteeksi pakolaissopimuksen pakolaismääritelmissä luetelluista syistä.

Yleisten ihmisoikeussopimusten rinnalla Suomea sitovat eräät kansainväliset tiettyjä ryhmiä tai oikeuksia koskevat sopimukset. Tällainen sopimus on muun muassa kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970).

Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn yleissopimuksen, jäljempänä *Dublinin yleissopimus*, osapuolet sitoutuvat siihen, että kaikkien niiden ulkomaalaisten, jotka eivät ole jäsenvaltioiden kansalaisia, tekemät turvapaikkahakemukset tutkitaan. Tarkoituksena on turvata kohtuullisessa ajassa turvapaikkahakemuksen käsittely yhdessä jäsenvaltiossa. Dublinin yleissopimuksessa on määritelty perusteet, joiden mukaan yksittäistapauksissa ratkaistaan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

32 §. *Turvapaikkahakemus*. Yleisperusteluissa mainituista syistä ehdotetaan, että selvästi perusteettomalle turvapaikkahakemukselle säädetystä menettelystä luovutaan ja käytetään yksinomaan käsitettä ilmeisen perusteeton hakemus, silloin kun hakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä. Tämän johdosta pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi ja uudessa 34 a §:ssä säädettyväksi nykyisen kahden erilaisen nopeutetun menettelyn sijasta vain yhdestä nopeutetusta menettelystä. Ilmeisen perusteettomista turvapaikkahakemuksista säädetäisiin muutetussa 34 §:ssä.

34 §. *Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus*. Voimassa olevassa pykälässä säädetään, että turvapaikkalautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja käsittelee turvapaikkaa tai suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevan ulkomaalaisviraston päätöksen lausuntoasiana, jos ulkomaalaisvirasto toteaa hylkäävässä päätöksessään, että hakemus on ilmeisen perusteeton. Lausunto on annettava kiireellisesti. Mikäli myös lautakunnan puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lausunnossa todetaan, että hakemus on ilmeisen perusteeton, ulkomaalaisviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Ulkomaalaislain 34 §:n säännöksen mukaan ilmeisen perusteettomaksi katsottiin käytännössä myös niin sanotusta turvallisesta maasta saapuvien henkilöiden tekemät hakemukset, koska näissä maissa ei tapahdu sellaisia ihmisoikeusloukkauksia, jotka oikeuttaisivat turvapaikkaan. Selvästi perusteettoman hakemuksen käsittelymenettelystä säädettiin vuonna 1993. Siihen siirrettiin turvallisesta maasta saapuvien hakemukset. Ilmeisen perusteettomiksi katsottiin tämän jälkeen muun muassa hakemukset, joissa hakija ei ollut vedonnut pakolaissopimuksessa tarkoitettuun vainoon. Nyt nämä tapaukset ehdotetaan uudelleen yhdistettäväksi yhdeksi menettelyksi ilmeisen perusteettoman hakemuk-

sen käsittelystä.

Nykyistä 34 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että ilmeisen perusteettomana pidettäisiin hakemusta, joka ei perustu vainon pelkoon rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi taikka jonka perusteeksi ei ole esitetty vakavia ihmisoikeusloukkauksia tai muita perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoon. Turvapaikkahakemusta, jonka tarkoituksena on turvapaikkamenettelyn väärinkäyttäminen, pidettäisiin myös ilmeisen perusteettomana. EY:n sisä- ja oikeusministerien Lontoossa 30.11. - 1.12. 1992 antamassa ilmeisen perusteettomia turvapaikkahakemuksia koskevassa päätöslauselmassa on lueteltu syitä, joiden perusteella turvapaikkahakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi. Kyseinen päätöslauselma määrittelee turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön viittaamalla muun muassa väärän henkilöllisyyden tai väärin asiakirjojen käyttöön sekä passin tai matkalippujen tuhoamiseen väärin henkilöllisyyden käyttämiseksi tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn vaikeuttamiseksi.

Ilmeisen perusteettomaksi katsottaisiin turvapaikkahakemus silläkin perusteella, että turvapaikanhakija saapuu Suomeen turvallisesta maasta, jossa hän olisi jo voinut saada 30 tai 31 §:ssä tarkoitettua suojelua ja jonne hänet voidaan turvallisesti palauttaa. Kauttakulkua tai kulkuvälineen vaihtoa ei pidettäisi tällaisena perusteena.

Turvallista maata koskevaa säännöstä sovellettaisiin vain, jos turvapaikanhakija on oleskellut kyseisen maan alueella tai jos hänen hakemuksensa Dublinin yleissopimuksen määräysten perusteella tulee tutkia josain muussa jäsenvaltiossa kuin Suomessa.

Turvallista maata koskevaa säännöstä ei tulisi soveltaa summaarisesti, vaan edellytykset palauttaa hakija turvalliseen maahan tarkastettaisiin tapauskohtaisesti. Jokaisen turvapaikanhakijan osalta tulisi edellyttää, että kyseinen maa suostuu ottamaan hänet vastaan ja tutkii hänen turvapaikkahakemuk-

sensa.

34 a §. *Ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen.* Pykälä sisältää säännökset turvapaikkahakemuksen ratkaisemisesta nopeutetussa menettelyssä. Siinä ehdotetaan säädettäväksi, että ulkomaalaisvirasto tekee päätöksen jolla, mikäli turvapaikkahakemus ja oleskelulupahakemus hylätään, samalla päätetään hakijan käännättämisestä. Ulkomaalaisviraston päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ulkomaalaisviraston 1 momentin mukainen päätös alistetaan kokonaisuudessaan Uudenmaan lääninoikeuden ratkaistavaksi. Koska maasta poistaminen on perustavanlaatuisen hakijan henkilöä koskeva asia, ehdotetaan säädettäväksi, että hakijalle varataan tilaisuus tulla kuulluksi käännättämisasiassa ennen kuin asia kokonaisuudessaan alistetaan lääninoikeudelle. Kuuleminen on perusteltua senkin vuoksi, että hakijalla ei ole mahdollisuutta hakea päätökseen muutosta valittamalla. Näin hakijalla olisi mahdollisuus halutessaan tuoda esiin mahdollisia uusia tietoja asiassaan. Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisviraston käännättämistä koskevasta päätöksestä voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ottaen huomioon menettelyn kiireellinen luonne pykälän 2 momentissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että ulkomaalaisvirasto huolehtii hakijan kuulemisesta ennen kuin asiakirjat lähetetään lääninoikeudelle. Ulkomaalaisvirasto hallintoviranomaisena voi suorittaa kuulemisen sujuvammin kuin lääninoikeus. Käytännössä kuuleminen tapahtuisi siten, että viranomaisen antaa viivytyksettä ulkomaalaisviraston päätöksen turvapaikanhakijalle tiedoksi. Samalla viranomaisen kuulisi hakijaa käännättämispäätöksestä. Ilman erityisen painavaa syytä päätöstä ei tulisi antaa turvapaikanhakijalle tiedoksi ajankohtana jona hakijan kuuleminen tai avustajan hankkiminen olisi kohtuuttoman vaikeaa. Nopeutetussa menettelyssä on tarpeen viivästyksen välttämiseksi säätää tilanteesta, jossa turvapaikanhakijaa ei tavoiteta. Tämän johdosta ehdotetaan säädettäväksi, että jollei hakijaa tavoiteta, ulkomaalaisviraston päätöksen tiedoksiantamisen ja kuulemisen katsotaan toteutuneen kohtuullisessa ajassa siitä, kun jäljennös päätöksestä on jätetty todistettavasti siihen osoitteeseen, jonka hakija on turvapaikkatutkinnassa tai

viranomaiselle muussa yhteydessä antanut. Turvapaikanhakija asuu yleensä turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksessa. Koska kyse on nopeutetusta menettelystä, kohdullisena aikana voitaisiin tämän jälkeen vuorokautta. Päätös voitaisiin tämän jälkeen alistaa Uudenmaan lääninoikeuteen. Pidempi ajankohta ei tulisi kysymykseen ilman, että nopeutetun menettelyn perusajatus kärsisi.

Pykälän 3 momentin mukaan lääninoikeus voisi ratkaista alistetun asian yhden tuomarin kokoonpanolla. Asiasta olisi tehtävä päätös viivymättä. Lääninoikeuden päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi menettelystä silloin, kun lääninoikeus ulkomaalaisviraston päätöksestä poiketen ei katsoisi turvapaikkahakemuksen olevan ilmeisen perusteeton tai jos hakija on esittänyt käännättämisen osalta uutta olennaista selvitystä. Tällöin asia palautettaisiin ulkomaalaisvirastoon uuteen käsittelyyn, ja ulkomaalaisviraston uuteen päätökseen tyytymätön ulkomaalainen voisi valittaa Uudenmaan lääninoikeuteen siten kuin jäljempänä 57 § 1 ja 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ulkomaalaisvirasto antaisi turvalliseen turvapaikkamaahan palautettavalle henkilölle asiakirjan, josta ilmeni, että hänen turvapaikkahakemustaan ei ole sisällöllisesti tutkittu. Tällä pyrittäisiin varmistamaan, että hakijan turvapaikkahakemus käsiteltäisiin siinä valtiossa, johon hänet palautetaan.

39 §. *Käännättämisestä päättäminen.* Pykälän 2 momentissa säädetään, että jos passintarkastusviranomaisen käsiteltävänä olevalla käännättämistä koskevalla asialla on merkitystä 37 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa, passintarkastusviranomaisen voi saattaa asian ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi.

Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ulkomaalaisvirasto voisi, jos se katsoo tarpeelliseksi, myös oma-aloitteisesti ottaa käännättämistä koskevan asian ratkaistavakseen.

Pykälän 4 momentin mukaan päätös käännättämisestä on tehtävä 37 §:n 1 ja 2 momentissa mainituissa tapauksissa kolmen kuukauden kuluessa. Ilman oleskelulupaa maahan saapuneita henkilöitä on perusteltua kohdella maastapoistamisen osalta yhdenmukaisella tavalla. Tästä syystä pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että

siitä poistetaan vaatimus kolmen kuukauden määräajasta. Samalla pykälää ehdotetaan edellä jo selostetuista syistä muutettavaksi siten, että oleskeluluvan epääminen ja käännättäminen käsitellään samassa menettelyssä.

Kun ulkomaalaisvirasto hylkää turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen, se tekee samalla päätöksen hakijan käännättämisestä.

54 §. *Maastapoistumiskielto.* Pykälässä säädetään, että jos ulkomaalainen on epäiltyinä tai syytteessä rikoksesta tai jos hänet on tuomittu rangaistukseen, jota ei ole suoritettu, tai jos muu erittäin tärkeä syy sitä vaatii, sisäasiainministeriö voi poliisin tai muunkin viranomaisen esityksestä kieltää ulkomaalaista poistumasta maasta.

Maastapoistumiskieltoa ei ulkomaalaislain voimassa ollessa ole käytetty kuin harvoin. Pakkokeinolain 2 luvussa säädetty matkustuskielto kattaa riittävällä tavalla tämän pykälän soveltamisalan. Tästä syystä ehdotetaan, että säännös kumotaan.

56 § *Turvapaikkalautakunta.* Turvapaikkalautakunnassa käsiteltävät muutoksenhakuasiat soveltuvat ratkaistaviksi yleisissä ensi asteen hallintotuomioistuimissa. Ehdotettu uusi muutoksenhakujärjestelmä luo todennäköisesti hallintotuomioistuinten päätösten pohjalta entistä selkeämmän ja ennakoitavammassa olevan oikeuskäytännön.

Näiden syiden perusteella ehdotetaan, että ulkomaalaislain 56 § kumotaan ja turvapaikkalautakunta lakkautetaan 1 päivästä tammi-kuuta 1998 lukien ja sen tehtävät siirretään hallintotuomioistuimelle. Samalla kumoutuu myös turvapaikkalautakunnasta annettu asetus.

57 §. *Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätöksestä.* Voimassa olevan lain 57 ja 58 §, jotka koskevat muutoksenhakua ulkomaalaisviraston erinäisiin päätöksiin, ehdotetaan yhdistettäväksi yhdeksi säännökseksi. Voimassa olevan 57 §:n otsikko ehdotetaan muutettavaksi ja 58 § kumottavaksi.

Turvapaikkalautakunta on edellä 56 §:ssä ehdotettu lakkautettavaksi ja sille kuuluvat asiat siirrettäväksi Uudenmaan lääninoikeuteen. Tästä syystä ehdotetaan 57 §:n 1 momenttia vastaavasti muutettavaksi siten, että aiemmin turvapaikkalautakunnan toimivaltaan kuuluneissa asioissa valitetaan lääninoikeuteen. Näitä ovat turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevat ulkomaalaisviraston päätökset. Säännökseen lisättäisiin uute-

na kohtana mahdollisuus valittaa Uudenmaan lääninoikeuteen myös ulkomaalaisviraston käännättämistä koskevasta päätöksestä. Poikkeuksena tästä kuitenkin olisivat edellä ehdotetun 34 a §:n nojalla ilmeisen perusteettomien hakemusten käsittelyn yhteydessä tehdyt käännättämisspäätökset, joihin ei olisi oikeutta hakea muutosta valittamalla.

Uudistukseen liittyy olennaisena osana se, että jos ulkomaalaisvirasto päätyy normaalissa menettelyssä tapahtuvassa turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen ratkaisussa kielteiseen päätökseen, se voisi samalla päättää käännättämisestä. Voimassa olevan lain mukaan turvapaikka-asiassa on ensin mahdollisuus valittaa turvapaikkalautakuntaan, ja jos valitus hylätään asia palautuu ulkomaalaisvirastolle ja käynnistetään maastapoistamismenettely. Ulkomaalaisvirasto tekee käännättämisestä tai maasta karkottamisesta uuden päätöksen, josta voi valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä menettely on prosessuaalisesti raskas ja aikaa vievä. Nyt ehdotetulla lainmuutoksella menettelyä kevennettäisiin.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädetäväksi, että lääninoikeuden 1 momentissa mainittuun päätökseen saisi hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Yleisenä periaatteena hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä on ollut se, että yleiset hallintotuomioistuimet toimisivat mahdollisimman tehokkaasti ja että korkein hallinto-oikeus toimisi nykyistä harvemmissä asioissa ensimmäisenä ja ainoana tuomioistuimena. Turvapaikka- ja muut lupapäätökset koskevat usein hakijan perustavia oikeuksia ja oikeusasemaa. Korkeimmalla hallinto-oikeudella pitää tämän johdosta olla korkeimpana valituselimenä mahdollisuus tutkia lääninoikeuden tekemiä päätöksiä turvapaikka-asioissa. Myös oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta on perusteltua, että korkein hallinto-oikeus periaatteelliselta tai käytännön merkitykseltään tärkeissä asioissa voisi toimia viimeisenä valituselimenä. Rajoitukseton muutoksenhakuoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei olisi perusteltu, sillä osa ulkomaalaisviraston 1 momentissa säädettyissä asioissa tekemistä päätöksistä on oikeudelliselta kannalta suhteellisen ongelmattomia.

Voimassa olevan lain 58 §:ssä säädetään muutoksenhausta ulkomaalaisviraston käännättämistä, maasta karkottamista, maahantu-

lokieltoa, muukalaispassin, pakolaisen matkustusasiakirjan, viisumin tai oleskeluluvan peruuttamista taikka pysyvän oleskeluluvan epäämistä koskevaan päätökseen. Tämän mukaisesti ulkomaalaisviraston päätökseen voidaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta 14 päivän kuluessa tiedoksi saamisesta siten kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa eli nykyisin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Voimassa olevan lain 58 §:n säännös ehdotetaan siirrettäväksi ehdotetun lain 57 §:n 3 momentiksi. Lisäksi pykälän ensimmäisestä lauseesta ehdotetaan poistettavaksi maininta käännättämisestä, koska asiasta on esitetty säädettäväksi lain 57 §:n 1 momentissa. Samalla ehdotetaan, että ulkomaalaisviraston päätökseen voidaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valituskielloista, jotka ovat voimassa olevan lain 57 §:n 2 momentin viimeissä lauseissa ja 58 §:n viimeisessä lauseessa.

58 §. *Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen.* Edellä mainituilla perusteilla pykälä ehdotetaan kumottavaksi.

60 §. *Valitusoikeuden rajoitukset.* Voimassa olevan lain 60 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että poistetaan viittaus lain 58 §:ään, joka edellä on ehdotettu kumottavaksi.

62 §. *Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus.* Voimassa olevan pykälän 1 momentissa säädetään käännättämisestä ja maastapoistumiskieltoa koskevan päätöksen täytäntöönpanosta.

Maastapoistumiskieltoa koskeva 54 § on edellä ehdotettu kumottavaksi. Tästä syystä ehdotetaan, että 62 §:n 1 momentista poistetaan viittaus 54 §:ään.

Edellä 57 §:n 1 momentissa ehdotetaan, että ulkomaalaisviraston turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella

myönnettävää oleskelulupaa tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen taikka ulkomaalaisviraston käännättämisestä koskevaan päätökseen muussa kuin tämän lain 34 a §:ssä säädettyssä tapauksessa tyytymättömän ulkomaalainen voi valittaa Uudenmaan lääninoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Lisäksi ehdotetaan, että turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksesta sekä käännättämisestä voitaisiin päättää samassa menettelyssä ja niistä voitaisiin valittaa yhdessä.

Tämän johdosta ehdotetaan, että 62 §:n 1 momenttiin lisättäisiin viittaus tämän lain 37 §:n 1 momenttiin. Tämän mukaisesti 37 §:n 1 momentin nojalla tehty käännättämispäätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta 57 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa lykkäisi päätöksen täytäntöönpanon kunnes asia on ratkaistu.

70 §. *Tiedottaminen ulkomaalaisvaltuutetulle.* Voimassa olevan lain 70 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että poistetaan viittaus lain 58 §:ään, joka edellä on ehdotettu kumottavaksi. Edelleen ehdotetaan 34 §:n muutosesityksen ja uuden 34 a §:n johdosta muutettavaksi viittaus 31 — 34 §:iin siten, että viitataan tämän sijasta 31 — 33 §:ään ja 34 a §:ään.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 1998 alusta.

Koska turvapaikkalautakunta ehdotetaan lakkautettavaksi turvapaikkalautakunnassa vireillä olevat asiat siirretään Uudenmaan lääninoikeuteen.

Tätä lakia sovelletaan myös asioihin, jotka ovat tulleet vireille ennen lain voimaantuloa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 22 päivänä helmikuuta annetun ulkomaalaislain (378/1991) 32 §:n 3 momentti, 54, 56 ja 58 §, sellaisina kuin ne ovat, 32 §:n 3 momentti sekä 56 §:n 1 momentti laissa 639/1993 ja 54 §:n 1 ja 2 momentti sekä 58 § laissa 154/1995,

muutetaan 34 §, 39 §:n 2 ja 4 momentti, 57 ja 60 §, 62 §:n 1 momentti ja 70 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 34 §, 39 §:n 2 momentti sekä 57 § mainitussa laissa 154/1995, 39 §:n 4 momentti, 62 §:n 1 momentti sekä 70 §:n 1 momentti mainitussa laissa 639/1993 sekä

lisätään lakiin uusi 34 a § seuraavasti:

34 §

Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus

Ilmeisen perusteettomana pidetään turvapaikkahakemusta;

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

2) jonka tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä;

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

4) jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn yleissopimuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

34 a §

Ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

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

Ulkomaalaisviraston 1 momentissa tarkoitettu päätös alistetaan kokonaisuudessaan Uudenmaan lääninoikeuden ratkaistavaksi. Ulkomaalaisviraston on varattava hakijalle tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin päätös alistetaan lääninoikeudelle. Tiedoksiannon ja tilaisuuden tulla kuulluksi katsotaan tapahtuneen, ellei turvapaikanhakijaa tavoiteta kahden vuorokauden kuluessa siitä, kun ulkomaalaisviraston päätös on todisteellisesti toimitettu turvapaikanhakijan ilmoittamaan osoitteeseen.

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

tamalla muutosta.

Lääninoikeuden on palautettava asia ulkomaalaisvirastoon uudelleen käsiteltäväksi, mikäli turvapaikkahakemusta ei ole pidettävä ilmeisen perusteettomana tai jos hakija on esittänyt käännättämisen osalta uutta olennaista selvitystä.

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

39 §

Käännättämisestä päättäminen

Passintarkastusviranomaisen voi saattaa asian ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi, jos käännättämistä koskevalla asialla on merkitystä 37 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. Ulkomaalaisvirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa käännättämistä koskevan asian ratkaistavakseen.

Ulkomaalaisvirasto päättää käännättämisestä kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen yhteydessä.

57 §

Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa tai pakolaisuuden lakkautamista koskevaan päätökseen taikka ulkomaalaisviraston käännättämistä koskevaan päätökseen muussa kuin tämän lain 34 a §:ssä säädettyssä tapauksessa, voi hakea muutosta valittamalla päätöksestä Uudenmaan lääninoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586 /1996) säädetään.

Uudenmaan lääninoikeuden 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkais-

tavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy.

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston päätökseen, joka koskee maasta karkottamista, maahantulokieltoa, muukalaispassin, pakolaisen matkustusasiakirjan, viisumin tai oleskeluluvan peruuttamista taikka pysyvän oleskeluluvan epäämistä koskevaan päätökseen, saa valittaa päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Päätöksestä, jolla viisumi tai oleskelulupa on peruutettu ennen kuin ulkomaalainen on saapunut maahan, ei kuitenkaan saa valittaa. Valittaa ei myöskään saa päätöksestä, jossa asian on todettu raukeavan sen johdosta, että hakija on peruuttanut hakemuksensa tai todennäköisesti poistunut Suomesta.

60 §

Valitusoikeuden rajoitukset

Muissa kuin 55 ja 57 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa ei tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla.

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Tämän lain 37 §:n 1 momentin nojalla tehtyä käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta 57 §:ssä tarkoitettussa tapauksessa lykkää päätöksen täytäntöönpanon kunnes asia on ratkaistu.

70 §

Tiedottaminen ulkomaalaisvaltuutetulle

Tämän lain 31 — 33, 34 a, 39, 42, 43, 47, 49, 51, 54, 55 ja 57 §:ssä tarkoitettujen päätösten on viipymättä saatettava ulkomaalaisvaltuutetun tietoon. Ulkomaalaisvaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava 21, 26, 63 ja 64 §:ssä tarkoitettujen päätösten.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tam-
mikuuta 1998.

Tämän lain voimaan tullessa turvapaikka-

lautakunnassa vireillä olevat asiat siirretään
Uudenmaan lääninoikeuteen.

Tätä lakia sovelletaan myös asioihin, jotka
ovat tulleet vireille ennen lain voimaantuloa.

Helsingissä 31 päivänä lokakuuta 1997

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Sisäasiainministeri *Jan-Erik Enestam*

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 22 päivänä helmikuuta annetun ulkomaalaislain (378/1991) 32 §:n 3 momentti, 54, 56 ja 58 §, sellaisina kuin ne ovat, 32 §:n 3 momentti sekä 56 §:n 1 momentti laissa 639/1993 ja 54 §:n 1 ja 2 momentti sekä 58 § laissa 154/1995,

muutetaan 34 §, 39 §:n 2 ja 4 momentti, 57 ja 60 §, 62 §:n 1 momentti ja 70 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 34 §, 39 §:n 2 momentti sekä 57 § mainitussa laissa 154/1995, 39 §:n 4 momentti, 62 §:n 1 momentti sekä 70 §:n 1 momentti mainitussa laissa 639/1993 sekä

lisätään lakiin uusi 34 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

32 §

Turvapaikkahakemus

Jos turvapaikkaa Suomesta hakeva ulkomaalainen saapuu toisesta Pohjoismaasta tai maasta, johon hänet 38 §:n 2 momentin säännös huomioon ottaen voidaan palauttaa, eikä perusteita oleskeluluvan myöntämiselle Suomessa 20 §:n säännökset huomioon ottaen ole olemassa eikä hakija myöskään esitä erityistä perustetta, jonka mukaan kyseinen maa ei ole hänelle turvallinen, hakemus voidaan heti hylätä.

(3 mom. kumotaan)

34 §

Lausuntoenettelyssä käsiteltävä turvapaikkahakemus

34 §

Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus

Jos ulkomaalaisvirasto turvapaikkahakemuksen hylkäävässä päätöksessään toteaa, että hakemus on ilmeisen perusteeton, sen on pyydettävä 56 §:ssä tarkoitetun turvapaikkalautakunnan puheenjohtajalta tai vara-

Ilmeisen perusteettomana pidetään turvapaikkahakemusta;

1) jonka perusteeksi ei ole esitetty vakavia ihmisoikeusloukkauksia tai muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin

Voimassa oleva laki

puheenjohtajalta lausunto hakemuksen ilmeisestä perusteettomuudesta.

Turvapaikkalautakunnan puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan on annettava lausuntonsa kiireellisesti. Jos myös lausunnossa todetaan hakemus ilmeisen perusteettomaksi, ei ulkomaalaisviraston turvapaikkaa ja suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

Ehdotus

tai vainon pelkoon rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi;

2) jonka tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä;

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

4) jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn yleissopimuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

34 a §

Ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

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

Ulkomaalaisviraston 1 momentissa tarkoitettu päätös alistetaan kokonaisuudessaan Uudenmaan lääninoikeuden ratkaistavaksi. Ulkomaalaisviraston on varattava hakijalle tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin päätös alistetaan lääninoikeudelle. Tiedoksiannon ja tilaisuuden tulla kuulluksi katsotaan tapahtuneen, ellei turvapaikanhakijaa tavoiteta kahden vuorokauden kuluessa siitä, kun ulkomaalaisviraston päätös on todisteellisesti toimitettu turvapaikanhakijan ilmoittamaan osoitteeseen.

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

Lääninoikeuden on palautettava asia ulko-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

maalaisvirastoon uudelleen käsiteltäväksi, mikäli turvapaikkahakemusta ei ole pidettävä ilmeisen perusteettomana tai jos hakija on esittänyt käännättämisen osalta uutta olennaista selvitystä.

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

39 §

Käännättämisestä päättäminen

Jos passintarkastusviranomaisen käsiteltävänä olevalla käännättämistä koskevalla asialla on merkitystä 37 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa, voi passintarkastusviranomainen saattaa asian ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi.

Passintarkastusviranomainen voi saattaa asian ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi, jos käännättämistä koskevalla asialla on merkitystä 37 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. Ulkomaalaisvirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa käännättämistä koskevan asian ratkaistavakseen.

Päätös käännättämisestä on tehtävä 37 §:n 1 ja 2 momentissa mainituissa tapauksissa kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ulkomaalainen on saapunut maahan. Jos ulkomaalainen on hakenut turvapaikkaa Suomessa, päätöstä käännättämisestä ei saa tehdä ennen kuin turvapaikkahakemus on lainvoimaisesti ratkaistu.

Ulkomaalaisvirasto päättää käännättämisestä kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen yhteydessä.

54 §

Maastapoistumiskielto

Jos ulkomaalainen on epäiltynä tai syyt-teessä rikoksesta tai jos hänet on tuomittu rangaistukseen, jota ei ole suoritettu, tai jos muu erittäin tärkeä syy sitä vaatii, ulkomaalaisvirasto voi poliisin tai muunkin viranomaisen esityksestä kieltää ulkomaalaista poistumasta maasta. Kielto on voimassa ulkomaalaisviraston määräämän ajan, jollei sitä aikaisemmin peruuteta.

Kiireellisessä tapauksessa poliisi voi kieltää ulkomaalaista poistumasta maasta. Poliisin on viipymättä ilmoitettava kiellosta ulkomaalaisvirastolle, jonka on päätettävä, pide-

54 §

Maastapoistumiskielto

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

täänkö kielto voimassa.

Maastapoistumiskielto on peruutettava niin pian kuin estettä maasta poistumiselle ei enää ole.

56 §

Turvapaikkalautakunta

Turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suoje-
lun tarpeen perusteella myönnettävää oleske-
lulupaa ja pakolaisuuden lakkaamista koske-
vissa asioissa on muutoksenhakuelimenä
turvapaikkalautakunta. Lautakunta toimii
oikeusministeriön yhteydessä.

Lautakunnassa on puheenjohtaja sekä vä-
hintään kaksi varapuheenjohtajaa ja viisi
muuta jäsentä. Jäsenet toimivat tuomarin
vastuulla. He voivat olla päätoimisia. Pu-
heenjohtajan ja varapuheenjohtajien tulee
olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suori-
ttaneita ja tuomarin tehtäviin perehtyneitä.
Muiden jäsenten tulee olla kansainväliseen
oikeuteen, pakolaisasioihin tai ulkoma-
laisasioihin perehtyneitä.

Valtioneuvosto nimittää tai ottaa jäsenet
viiden vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Jos
lautakunnan jäsenen paikka vapautuu tai jos
lautakunnan jäsenten määrää lisätään kesken
toimikauden, nimitetään tai otetaan uusi jä-
sen jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Jäsenten
oikeudesta pysyä tehtävässään on muutoin
voimassa, mitä tuomarinviran haltijoista sää-
detään. Jos päätoimiseksi jäseneksi nimitetty
tai otettu on ennestään nimitetty tai siirret-
tynä valtion virkaan, hän on virkavapaana
tästä virasta sen ajan, jonka hän on jäsenenä.

Lautakunta on päätösvaltainen, kun läsnä
on vähintään puolet jäsenistä, joista puheen-
johtajana toimii lautakunnan puheenjohtaja
tai varapuheenjohtaja. Lautakunta voi toimia
jaostoihin jakaantuneena. Jaosto on päätös-
valtainen, kun läsnä on vähintään kolme jä-
sentä, joista puheenjohtajana toimii lauta-
kunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja.

Lautakunta voi asian selvittämiseksi toi-
mittaa suullisen käsittelyn, jossa voidaan
kuulla asianosaisia, todistajia, asiantuntijoita
sekä vastaanottaa muuta selvitystä. Asian
käsittelyssä lautakunnassa noudatetaan muu-
toin soveltuvien osin laillista oikeudenkäynti-
järjestystä.

Turvapaikkalautakunnalla on päätoiminen

56 §

Turvapaikkalautakunta

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

sihteeri, jonka tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut. Sihteerin nimitää tai ottaa oikeusministeriö.

Tarkemmat säännökset turvapaikkalautakunnasta annetaan asetuksella.

57 §

Muutoksenhaku turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevaan ulkomaalaisviraston päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen, voi valittaa päätöksestä turvapaikkalautakuntaan 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta niin kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) säädetään.

Valituskiellosta eräisiin turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksiin säädetään 34 §:ssä. Valittaa ei myöskään saa 32 §:n 3 momentin nojalla tehdystä ulkomaalaisviraston päätöksestä eikä päätöksestä, jossa asian on todettu raukeavan sen johdosta, että hakija on peruuttanut hakemuksensa tai että hakija on todennäköisesti poistunut Suomesta.

57 §

Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston turvapaikkaa, turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa tai pakolaisuuden lakkaamista koskevaan päätökseen taikka ulkomaalaisviraston käännyttämistä koskevaan päätökseen muussa kuin tämän lain 34 a §:ssä säädettyssä tapauksessa, voi hakea muutosta valittamalla päätöksestä Uudenmaan läänioikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Uudenmaan läänioikeuden 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy.

Ulkomaalainen, joka on tyytymätön ulkomaalaisviraston päätökseen, joka koskee maasta karkottamista, maahantulokieltoa, muukalaispassin, pakolaisen matkustusasiakirjan, viisumin tai oleskeluluvan peruuttamista taikka pysyvän oleskeluluvan epäämistä koskevaan päätökseen, saa valittaa päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Päätöksestä, jolla viisumi tai oleskelulupa on peruutettu ennen kuin ulkomaalainen on saapunut maahan, ei kuitenkaan saa valittaa. Valittaa ei myöskään saa päätöksestä, jossa asian on todettu raukeavan sen johdosta, että hakija on peruuttanut hakemuksensa tai todennäköisesti poistunut Suomesta.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

58 §

58 §

Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätökseen

Muutoksenhaku ulkomaalaisviraston päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Ulkomaalainen, joka katsoo ulkomaalaisviraston käännyttämistä, maasta karkottamista, maahantulokieltoa, maastapoistumiskieltoa, muukalaispassin, pakolaisen matkustusasiakirjan, viisumin tai oleskeluluvan peruuttamista taikka pysyvän oleskeluluvan epäämistä koskevan päätöksen loukkaavan oikeuttaan, voi valittaa päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa tiedoksi saamisesta niin kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Päätöksestä, jolla viisumi tai oleskelulupa on peruutettu ennen kuin ulkomaalainen on saapunut maahan, ei kuitenkaan saa valittaa.

(kumotaan)

60 §

Valitusoikeuden rajoitukset

Muissa kuin 55, 57 ja 58 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa ei tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla.

Muissa kuin 55 ja 57 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa ei tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla.

62 §

62 §

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Eräiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Käännyttämistä ja maastapoistumiskieltoa koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta.

Tämän lain 37 §:n 1 momentin nojalla tehtyä käännyttämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että siihen on haettu muutosta. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta 57 §:ssä tarkoitettussa tapauksessa lykkää päätöksen täytäntöönpanon kunnes asia on ratkaistu.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

70 §

Tiedottaminen ulkomaalaisvaltuutetulle

Tämän lain 31-34, 39, 42, 43, 47, 49, 51, 54, 55, 57 ja 58 §:ssä tarkoitetut päätökset on viipymättä saatettava ulkomaalaisvaltuutetun tietoon. Ulkomaalaisvaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava 21, 26, 63 ja 64 §:ssä tarkoitetut päätökset.

70 §

Tiedottaminen ulkomaalaisvaltuutetulle

Tämän lain 31 — 33, 34 a, 39, 42, 43, 47, 49, 51, 54, 55 ja 57 §:ssä tarkoitetut päätökset on viipymättä saatettava ulkomaalaisvaltuutetun tietoon. Ulkomaalaisvaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava 21, 26, 63 ja 64 §:ssä tarkoitetut päätökset.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.

Tämän lain voimaan tullessa turvapaikkalautakunnassa vireillä olevat asiat siirretään Uudenmaan lääninoikeuteen.

Tätä lakia sovelletaan myös asioihin, jotka ovat tulleet vireille ennen lain voimaantuloa.
