

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Esityksessä ehdotetaan, ettei turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa enää tarkastettaisi turvapaikkapuhuttelussa, ellei sitä pidetä tarkoituksenmukaisena, ja että kansainvälistä suojelua saaville myönnettäviin matkustusasiakirjoihin asetettaisiin käyttörajoituksia suhteessa kansalaisuusvaltioon tai aiempaan pysyvään asuinmaahan.

Esityksessä ehdotetaan myös, että kansainvälistä suojelua koskeisiin päätöksiin liittyvien karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että ne olisivat yhdenmukaiset vastaavien käännättämispäätösten täytäntöönpanoa koskevien säännösten kanssa. Ehdotetut säännökset mahdollistaisivat tiettyjen kansainvälistä suojelua koskevien päätösten yhteydessä tehtävien karkottamispäätösten nykyistä nopeamman täytäntöönpanon. Lisäksi ulkomaalaislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi joitakin Euroopan parlamentin ja neuvoston menettely- ja määritelmädirektiivien sallimia tiukennuksia.

Esityksen tavoitteena on tehostaa kansainvälistä suojelua koskevia hakemusprosesseja kehittämällä viranomaisten toimintaa ja yksinkertaistamalla hakemusmenettelyä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	6
1 Asian tausta ja valmistelu	6
1.1 Tausta	6
1.2 Valmistelu	7
2 EU-säädösten tavoitteet ja pääasiallinen sisältö	8
2.1 Menettelydirektiivi	8
2.1.1 Turvapaikkapuhuttelu ja mahdollisuus korjata pöytäkirjaa	8
2.1.2 Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa	8
2.2 Määritelmädirektiivi	9
2.2.1 Kansainvälisen suojelun tarpeen ilmeneminen sur place -tilanteessa	9
2.2.2 Kansainvälisen suojelun lakkaaminen ja matkustusasiakirjat	10
2.3 Euroopan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän uudistus	10
3 Nykytila ja sen arviointi	12
3.1 Yleistä	12
3.2 Turvapaikkamenettelyä koskeva sääntely	12
3.2.1 Turvapaikkapuhuttelu ja puhuttelupöytäkirjan tarkastaminen	12
3.2.2 Kansainvälisen suojelun antaminen	15
3.2.3 Kansainvälistä suojelua saavien matkustaminen	16
3.2.3.1 Matkustaminen kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan	16
3.2.3.2 Kansainvälistä suojelua saaville myönnettävät matkustusasiakirjat	19
3.3 Maasta poistamista koskeva sääntely kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa	20
3.3.1 Maastapoistamispäätösten tekeminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa	20
3.3.2 Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa	21
3.3.3 Arviointia koskien karkottamispäätöksen tekemistä ja sen täytäntöönpanokelpoisuutta kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa	22
3.4 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö	24
3.4.1 Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa	24
3.4.2 Itse luodut sur place -perusteet	25
3.5 Kansallinen liikkumavara	27
4 Tavoitteet	28
5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	29
5.1 Keskeiset ehdotukset	29
5.1.1 Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto	29
5.1.2 Kansainvälisen suojelun tarpeen ilmeneminen sur place -tilanteessa	29
5.1.3 Matkustaminen alkuperämaahan ja matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueen rajoittaminen	30
5.1.4 Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa	30
5.2 Pääasialliset vaikutukset	30
5.2.1 Taloudelliset vaikutukset	30

5.2.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	33
5.2.3	Yhteiskunnalliset vaikutukset	35
5.2.4	Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin.....	35
5.2.5	Vaikutukset kansainvälisen suojelun hakijoihin.....	37
5.2.6	Vaikutukset kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin	37
5.2.7	Vaikutukset alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin	38
5.2.8	Yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa	39
6	Muut toteuttamisvaihtoehdot	41
6.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	41
6.1.1	Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto	41
6.1.2	Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa	41
6.2	Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot	42
6.2.1	Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto	42
6.2.2	Matkustaminen alkuperämaahan ja matkustusasiakirjat	43
6.2.3	Karkottamispäätöksen täytäntöönpano kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa	44
7	Lausuntopalaute.....	44
8	Säännöskohtaiset perustelut.....	46
9	Voimaantulo	53
10	Toimeenpano ja seuranta.....	53
11	Esityksen riippuvuus muista esityksistä	54
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.....	54
	LAKIEHDOTUS	58
	Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	58
	LIITE	63
	RINNAKKAISTEKSTI	63
	Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	63

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma ”Vahva ja välittävä Suomi”, 20.6.2023 sisältää merkittävän määrän kansainvälistä suojelua koskevia kirjauksia. Ohjelmassa todetaan otettavan käyttöön määritelmä-, menettely- ja paluudirektiivien mahdollistamat tiukennukset ja parhaat käytänteet, jotka tukevat hallituksen tavoitteita tiukentaa maahanmuuttopolitiikkaa. Ohjelman tarkoituksena on saattaa Suomen turvapaikkapolitiikan keskeiset säädökset yhteispohjoismaiselle tasolle. Hallitusohjelma edellyttää lisäksi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn tehostamista niin, että käsittelyajat lyhenevät nykyisestä selvästi. Käsittelyajat ovat Maahanmuuttovirastossa vuosien 2015 ja 2026 hakemusmäärien merkittävän kasvun jälkeen pitkittyneet, eikä niihin ole viraston toimesta löydetty riittäviä ratkaisuja. Käsittelyaikoihin ovat myös viime vuosina vaikuttaneet niitä pidentävästi muun muassa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten monimutkaistuminen, ja ottaen huomioon laissa oleva velvoite tutkia hakemukset—muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta—kuudessa kuukaudessa, on tarpeen myös etsiä lainsäädännöllisiä keinoja käsittelyaikojen lyhentämiseksi nykyisestä.

Turvapaikkaprosessin painopistettä on ohjelman mukaan tarkoitus siirtää turvapaikkapuhutteluun, vahvistaa turvapaikkapuhuttelussa esitettyjen perusteiden merkitystä menettelyssä ja turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan läpikäynti hakijan kanssa poistaa huolehtien kuitenkin oikeusturvasta ja kiinnittäen huomiota erityisryhmiin. Tällä pyritään edellä mainittujen käsittelyaikojen lyhentämisen lisäksi resurssien säästämiseen itse turvapaikkapuhutteluun ja asian selvittämiseen. Lisäksi ohjelmassa todetaan hallituskaudella tehtävän kattavat selvitykset turvapaikkahakemusten käsittelystä ja hyväksymisprosentista eri EU-maissa.

Hallitusohjelma sisältää myös kansainvälistä suojelua koskevan kirjauksen, jonka mukaan suojeluasema lakkautetaan suojelun tarpeen lakattua olemasta, tai jos henkilö matkustamalla lomalle lähtömaahansa turvautuu sen suojeluun. Kirjauksessa todetaan lisäksi, että esteet viranomaisten tietojenvaihdolta poistetaan ja luodaan tehokas valvontamalli. Ajatus siitä, että kansainvälistä suojelua saaneen henkilön kotimaahan matkustamisen tulisi olla poikkeuksellista, on kansainvälisen oikeuden vahvistama näkemys ja Maahanmuuttoviraston noudattama periaate, joten uudistuksella on myös käytäntöä selkeyttävä ulottuvuus sekä viranomaisille että kansainvälistä suojelua saaville henkilöille.

Erityisesti useammat turvapaikkaprosessiin liittyvät uudistukset ovat Maahanmuuttoviraston jo pidemmän aikaa esillä pitämiä kehityskohteita. Lisäksi hallitusohjelmassa mainittuja uudistuksia halutaan tarkastella tilanteessa, jossa turvallisuusympäristö Suomessa on kiistatta muuttunut, ja myös turvapaikkajärjestelmää voidaan käyttää hyväksi muun muassa vieraan valtion hybridioperaatioissa. Turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä halutaan estää puuttumalla esimerkiksi tapauksiin, joissa henkilön omalla toiminnallaan voidaan katsoa käyttäneen vilpillisesti tai tarkoituksenhakuisesti turvapaikkaprosessia hyväkseen.

Hallitusohjelma edellyttää myös, että kielteisen päätöksen saaneet palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että perusteettomat uusintahakemukset estetään. Myös Suomea koskevissa Schengen-arvioinneissa on edellytetty palautusten tehokkaampaa täytäntöönpanoa.

Ulkomaalaislain (301/2004) käännättämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettiin viimeksi vuonna 2019 (HE 273/2018 vp¹). Muutosten tavoitteena oli nopeuttaa käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa uusintahakemustilanteissa. Kyseisiä muutoksia valmisteltaessa nousi esiin tarve panna nopeammin täytäntöön myös nopeutetussa menettelyssä tehtäviin kansainvälistä suojelua koskeviin päätöksiin liittyvät karkottamispäätökset. Tämä muutostarve tuli kuitenkin valmistelijoiden tietoon niin myöhäisessä vaiheessa valmistelua, ettei sitä ehditty toteuttaa. Ulkomaalaislain karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettiin puolestaan viimeksi vuonna 2018 (HE 24/2018 vp²) siten, että tietyt yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvät karkottamispäätökset voidaan panna nopeammin täytäntöön. Samalla maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaan sääntelyyn tehtiin joitakin rakenteellisia muutoksia.

Yllä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi esitykseen on koottu erityisesti turvapaikkamenettelyn tehostamiseen sekä sujuvoittamiseen liittyviä uudistuksia.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäministeriössä.

Esityksen valmisteluun ovat maahanmuutto-osaston lisäksi osallistuneet erityisesti sisäministeriön rajavartio-osasto ja poliisiosasto sekä Maahanmuuttovirasto ja Poliisihallitus. Myös oikeusministeriötä on kuultu.

Esityksen valmistelun aikana selvitettiin muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä muun muassa tekemällä kysely Euroopan muuttoliikeverkoston kautta. Lisäksi joihinkin jäsenvaltioihin oltiin yhteydessä erikseen lisätietojen saamiseksi. Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla tehdyt selvitykset kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä sekä niiden hyväksymisprosesteista eri EU-maissa toivat taustatietoa valmistelulle.

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröinnin parhaita käytänteitä selvitettiin poikkihallinnollisessa viranomaistyöryhmässä, jonka toimikausi oli 4.4.–4.10.2024. Ryhmän työskentelyyn osallistuivat maahanmuutto-osaston lisäksi sisäministeriön poliisiosasto, Poliisihallitus, Helsingin poliisilaitos, Rajavartiolaitoksen esikunta ja Maahanmuuttovirasto. Selvityksen perusteella ei ryhdytty lainsäädäntömuutoksiin.

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle ajalle 25.11.2024–7.1.2025. Lausuntojen keräämiseen käytettiin lausuntopalvelu.fi -sivustoa, ja erikseen lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, Eduskunnan oikeusasiamies, Valtioneuvoston oikeuskansleri, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, Tuomioistuinvirasto, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Suomen Asianajajaliitto, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiainvaltuutettu, UNHCR Tukholman toimisto, Amnesty International Suomen osasto, Pakolaisneuvonta ja Suomen pakolaisapu ry.

¹ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_273+2018.pdf

² https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_24+2018.pdf

Tämän hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku> tunnuksella SM057:00/2023.

2 EU-säädösten tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1 Menettelydirektiivi

Turvapaikkamenettelystä säädetään 26.6.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu, jäljempänä *menettelydirektiivi*).

Menettelydirektiivi pantiin Suomessa kansallisesti täytäntöön 1.7.2015 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (194/2015). Täytäntöönpanon jälkeen menettelydirektiiviin liittyviä lainsäädäntömuutoksia on toteutettu 1.9.2016 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (646/2016), 20.6.2018 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (501/2016), 1.6.2019 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (437/2019) sekä 1.9.2024 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (426/2024).

Menettelydirektiivillä laadittiin uudelleen 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi 2005/85/EY pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista, jäljempänä *aiempi menettelydirektiivi*. Suomi on pannut täytäntöön aiemman menettelydirektiivin 1.7.2009 voimaan tulleella lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (432/2009).

2.1.1 Turvapaikkapuhuttelu ja mahdollisuus korjata pöytäkirjaa

Turvapaikkapuhuttelua koskevan 17 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilökohtaisesta puhuttelusta laaditaan joko yksityiskohtainen ja tosiasioihin perustuva pöytäkirja, josta käyvät ilmi puhuttelun kaikki sisällölliset seikat, tai sen sanatarkka selostus. Samaisen artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus säätää puhuttelutilaisuuden tallentamisesta kuvana ja/tai äänenä, missä tapauksessa tallenne tulee olla hakijan saatavilla hänen näin halutessaan. Kohdassa 3 todetaan, että hakijalla tulee olla mahdollisuus kommentoida pöytäkirjassa tai sanatarkassa selostuksessa esiintyviä käännösvirheitä tai väärinymmärryksiä sekä selittää niitä suullisesti ja/tai kirjallisesti puhuttelun lopuksi tai asetetussa määräajassa ennen kuin määrittävä viranomainen tekee päätöksen. Hakijaa on lopuksi pyydetty vahvistamaan, että pöytäkirjan tai sanatarkan selostuksen sisältö kuvaa puhuttelua totuudenmukaisesti. Tästä voidaan poiketa, mikäli henkilökohtainen puhuttelu on tallennettu kohdan 2 mukaisesti, ja mikäli kyseistä tallennetta voidaan käyttää todisteena menettelydirektiivin V luvussa tarkoitetuissa muutoksenhakumenettelyissä.

Artiklan 17 kohdassa 4 todetaan, että määrittävällä viranomaisella on oikeus tehdä päätös hakemukseen siitäkin huolimatta, että hakija kieltäytyy vahvistamasta puhuttelupöytäkirjan sisältöä, mutta tässä tapauksessa syyt kieltäytymiselle on kirjattava hakijan asian yhteyteen.

2.1.2 Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Menettelydirektiivin 46 artiklassa säädetään oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Artiklan 5 kohdassa on pääsääntö, jonka mukaan jäsenvaltion on sallittava hakijoiden jäädä alueelleen valitusoikeuden voimassaolon ajaksi sekä jos valitus on tehty, odottamaan muutoksenhaun tulosta (muutoksenhaun automaattinen lykkäävä vaikutus). Tästä poiketen artiklan 6 kohdassa luetellaan tilanteet, joissa tuomioistuimella on oltava valtuudet ratkaista

joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, saako hakija jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta, jos päätöksen seurauksena hakijan oikeus jäädä jäsenvaltioon lakkaa. Nämä tilanteet pitävät sisällään muun muassa sen, että hakemus on jätetty tutkimatta uusintahakemuksena sekä sen, että kyseessä on ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus. Jos jäsenvaltio haluaa soveltaa direktiivin antamaa mahdollisuutta poiketa hakijan oikeudesta oleskella jäsenvaltion alueella hakemuksen käsittelyn ajan, direktiivissä edellytetään jäsenvaltion säätävän asiasta kansallisessa laissa.

2.2 Määritelmädirektiivi

Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle säädetään 13.12.2011 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/95/EU (uudelleenlaadittu, jäljempänä *määritelmädirektiivi*).

Määritelmädirektiivi pantiin Suomessa kansallisesti täytäntöön 1 päivänä heinäkuuta 2014 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (422/2014). Määritelmädirektiivillä laadittiin uudelleen 29.4.2004 annettu kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä annettu neuvoston direktiivi 2004/83/EY, jäljempänä *aiempi määritelmädirektiivi*. Suomi on pannut täytäntöön aiemman määritelmädirektiivin 1 kesäkuuta 2009 voimaan tulleella lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (323/2009). Täytäntöönpanon jälkeen määritelmädirektiiviin liittyviä lainsäädäntömuutoksia on toteutettu 1.7.2014 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (422/2014), 29.4.2016 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (332/2016) sekä 2.1.2025 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (666/2024).

2.2.1 Kansainvälisen suojelun tarpeen ilmeneminen *sur place* -tilanteessa

Määritelmädirektiivin 5 artikla käsittelee kansainvälisen suojelun tarpeen ilmenemistä niin kutsutussa *sur place* -tilanteessa, jossa on kyse perustellusta pelosta joutua vainotuksi tai todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa alkuperämaasta lähdön jälkeisten tapahtumien vuoksi. Kyseisen artiklan 3 kohta antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää, että hakemuksen myöhemmässä vaiheessa tehneelle hakijalle ei yleensä myönnetä pakolaisasemaa, jos vaara joutua vainotuksi perustuu olosuhteisiin, jotka hakija on itse aiheuttanut alkuperämaasta lähdön jälkeen, sanotun kuitenkin rajoittamatta Geneven yleissopimuksen soveltamista.

Euroopan komissio teki 30.10.2001 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi sekä vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevinä henkilöinä. Lisäksi käsiteltiin näiden henkilöiden asemaa. (KOM/2001/0510 lopull.) Ehdotuksesta ilmenee komission tarkoituksena olleen säännellä sillä, että direktiivin 2011/95 5 artiklan 3 kohtaa direktiivissä 2004/83 vastaavassa artiklassa käytetään verbiä ”luoda”, tilannetta, jossa hakijan pelko joutua vainotuksi on hakijan ”keksimä”. Näin ollen artiklan 3 kohta viittaa tilanteeseen, jossa henkilö tahallisesti aiheuttaa itselleen turvapaikkaperusteen, ei siihen, että hakijan olosuhteet muuttuvat esimerkiksi sen vuoksi, että hän aidosti kääntyy jäsenmaassa ollessaan toiseen uskontoon, minkä vuoksi hän olisi vaarassa kotimaassaan.

Suomessa direktiivin 5 artiklaa ei ole 3 kohdan osalta saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä aiempien ulkomaalaislain muutosten yhteydessä.

2.2.2 Kansainvälisen suojelun lakkaaminen ja matkustusasiakirjat

Määritelmädirektiivin 11 artiklan 1 kohdan a ja d alakohdan mukaisesti kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö lakkaa olemasta pakolainen, jos hän on vapaaehtoisesti uudelleen turvautunut kansalaisuusvaltionsa suojeluun, tai jos hän on vapaaehtoisesti asettunut uudelleen asumaan maahan, josta hän oli lähtenyt, tai jonka ulkopuolelle hän oli jäänyt vainon pelosta. Direktiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltion on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema, jos hän on 11 artiklan mukaisesti lakannut olemasta pakolainen. Artiklan 2 kohdan mukaan pakolaisaseman myöntäneen jäsenvaltion on yksilöllisesti osoitettava, että asianomainen henkilö on 1 kohdan mukaisesti lakannut olemasta pakolainen, tai ei ole koskaan ollut siinä tarkoitettu pakolainen.

Määritelmädirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö lakkaa olemasta henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua, jos toissijaisen suojelun myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita. Direktiivin 19 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle myönnetty toissijainen suojeluasema, jos hän on 16 artiklan mukaisesti lakannut olemasta henkilö, joka voi saada kansainvälistä suojelua. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion on yksilöllisesti osoitettava, että asianomainen henkilö on 1 kohdan mukaisesti lakannut olemasta henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua.

Määritelmädirektiivin 25 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava pakolaisaseman saaneille henkilöille Geneven yleissopimuksen liitteen määräysten mukaiset matkustusasiakirjat niiden alueen ulkopuolelle matkustamista varten, jollei kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä erittäin painavista syistä muuta johdu. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille, jotka eivät voi saada kansalaisuusvaltionsa passia, asiakirjat niiden alueen ulkopuolelle matkustamista varten, jollei kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä erittäin painavista syistä muuta johdu.

2.3 Euroopan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän uudistus

Euroopan parlamentti ja neuvosto saavuttivat 20.12.2023 poliittisen yhteisymmärryksen uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta, josta käytetään myös termiä *pakti*. Sopimus hyväksyttiin lopullisesti Euroopan unionin neuvostossa 14.5.2024. Uudet säännöt auttavat hallitsemaan maahantuloa järjestelmällisesti sekä ottamaan käyttöön tehokkaat ja yhdenmukaiset menettelyt. Kokonaisuus sisältää useita maahanmuuttoon liittyviä asetuksia, jotka jäsenmaiden täytyy panna täytäntöön kahden vuoden kuluessa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta (2024/1348), jäljempänä *menettelyasetus*, hyväksyttiin 14.5.2024, ja kyseisellä asetuksella on myös tarkoitus kumota aiemmin mainittu menettelydirektiivi (2013/32/EU). Turvapaikkamenettelyasetuksen tarkoituksena on tehdä turvapaikka-, palauttamis- ja rajamenettelyistä nopeampia ja tehokkaampia. Osittain se vastaa sisällöltään ja aihealueiltaan menettelydirektiiviä. Toinen käsillä olevaan hallituksen esitykseen liittyvä säädös on asetus vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiselle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle (2024/1347), jäljempänä *määritelmäasetus*. Kyseinen asetus kumoaa samalla

aiemman määritelmädirektiivin (2011/95/EU). Uusia maahanmuuttopaktin säädöksiä aletaan soveltaa kahden vuoden siirtymäajan jälkeen kesällä 2026.

Sisäministeriössä asetettiin 15.10.2024 hanke paktin säädösten täytäntöönpanemiseksi, mutta myös jo olemassa olevia ministeriön hankkeita tarkastellaan tulevan lainsäädännön näkökulmasta. Myös tämän hallituksen esityksen sisältämiä uudistuksia on peilattu paktin säännöksiin ja pyritty minimoimaan nyt esitettäviin lainmuutoksiin kohdistuvat muutostarpeet paktin täytäntöönpanossa.

Samoin kuin menettelydirektiivissä myös menettelyasetuksessa turvapaikkapuhuttelusta tehtävän pöytäkirjan mahdollinen tarkastaminen puhuttelun lopuksi tai sen jälkeen on jätetty kansallisesti säädettäväksi. Artiklan 14 mukaan hakijalle on annettava mahdollisuus kommentoida turvapaikkapuhuttelusta tehtävää pöytäkirjaa, mutta sitä, annetaanko mahdollisuus itse puhuttelutilaisuuden lopuksi vai sen jälkeen annettavana määräaikaana, ei ole asetuksessa säädetty. Mahdollisuutta kommentoida ei ole pakko antaa, jos puhuttelusta tehtävä tallenne on käytettävissä todisteena muutoksenhakumenettelyssä.

Menettelyasetuksen 68 artiklassa säädetään muutoksenhaun lykkäävästä vaikutuksesta. Menettelyasetuksen 37 artikla edellyttää myös, että palauttamispäätös tehdään joko osana kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämispäätöstä tai erillisenä toimenä samanaikaisesti tai ilman aiheetonta viivytystä hylkäämispäätöksen jälkeen.

Määritelmäasetuksen 5 artikla koskee kansainvälisen suojelun tarpeen ilmenemistä sur place -tilanteessa. Yhteneväisesti määritelmädirektiivin kanssa myös määritelmäasetus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää pakolaisaseman myöntämättä jättämisestä tilanteessa, jossa hakija on tehnyt uusintahakemuksen ja tahallisesti keksinyt itselleen turvapaikkaan oikeuttavat sur place -perusteet.

Määritelmäasetuksen johdantokappaleen 53 mukaan olosuhteista, kuten oleskelun kestosta ja tarkoituksesta riippuen, matkustaminen alkuperämaahan saattaa olla osoitus siitä, että pakolaisaseman saanut henkilö on vapaaehtoisesti uudelleen turvautunut alkuperämaansa suojeluun tai asettunut uudelleen asumaan alkuperämaahansa, tai että toissijaisen suojeluaseman ollessa kyseessä perusteet kyseisen aseman myöntämiselle ovat lakanneet olemasta. Määritelmäasetuksen 11, 14, 16 ja 19 artiklat vastaavat edellä kohdassa 2.2.2 tarkemmin kuvattuja määritelmädirektiivin kohtia koskien kansainvälisen suojeluaseman lakkaamista ja poistamista. Myös matkustusasiakirjoja koskeva 25 artikla on yhteneväinen määritelmädirektiivin kanssa.

2.4 Paluudirektiivi

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 16.12.2008 direktiivin jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY), jäljempänä *paluudirektiivi*. Paluudirektiivin 13 artiklassa säädetään oikeussuojakeinoista. Artiklan 1 kohta edellyttää, että kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta palauttamiseen liittyvään päätökseen tai hakea päätöksen uudelleen käsittelyä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa tai muussa toimivaltaisessa elimessä, jonka jäsenet ovat puolueettomia ja riippumattomia. Artiklan 2 kohdan mukaan edellä mainitulla viranomaisella tai elimellä on toimivalta tutkia palauttamiseen liittyvien päätösten laillisuus sekä mahdollisuus väliaikaisesti lykätä niiden täytäntöönpanoa, jollei väliaikaista lykkäystä jo sovelleta kansallisen lainsäädännön nojalla.

Euroopan komissio antoi 16.11.2017 suosituksen (2017/2338) palauttamistoimenpiteitä varten laaditusta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitettua yhteisestä ”palauttamiskäsikirjasta”, jäljempänä *paluukäsikirja*. Paluukäsikirja sisältää kansallisille viranomaisille tarkoitettua ohjeistusta paluudirektiivin säännösten tulkinnasta. Paluukäsikirjassa komissio suosittelee automaattisen lykkäävän vaikutuksen antamista muutoksenhauille ainoastaan tietyissä pakollisissa tapauksissa eli kun on kyse palautuskiellosta, pyrkien löytämään tasapainon tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden ja palauttamismenettelyjen tehokkuuden varmistamisen välille. Jos muutoksenhaussa viitataan muihin syihin (esim. menettelyyn liittyvät puutteet, perheen yhtenäisyys tai muiden oikeuksien tai etujen suojeleminen), eikä ihmiselämälle aiheuteta korjaamatonta vahinkoa eikä henkilön terveydentila ole vaarassa heiketä vakavasti ja peruuttamattomasti, jäsenvaltio voi päättää olla myöntämättä muutoksenhauille automaattista lykkäävää vaikutusta. Toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla tai elimillä on kuitenkin joka tapauksessa oltava valtuudet lykätä päätöksen täytäntöönpano tilapäisesti yksittäisissä tapauksissa, jos se katsotaan välttämättömäksi muista syistä (esim. perhe-elämän, terveydenhoidon tai lapsen edun vuoksi).

3 Nykytila ja sen arviointi

3.1 Yleistä

Menettelydirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 218/2014 vp³) todettiin ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevan luvun täyttävän monet uudelleen laaditun menettelydirektiivin velvoitteet etenkin, kun otetaan huomioon aiemman menettelydirektiivin täytäntöönpanoa koskevan lain perustelut (HE 86/2008 vp⁴) ja viranomaisten turvapaikkamenettelyä koskevat ohjeet sekä niihin nojaava soveltamiskäytäntö. Määritelmädirektiivin mahdollisuus jättää pakolaisasema myöntämättä tilanteessa, jossa hakija on myöhemmässä vaiheessa tahallisesti keksinyt sur place -perusteet uusintahakemukselleen, jätettiin aikanaan sisällyttämättä ulkomaalaislakiin.

3.2 Turvapaikkamenettelyä koskeva sääntely

3.2.1 Turvapaikkapuhuttelu ja puhuttelupöytäkirjan tarkastaminen

Ulkomaalaislain 97 a §:ssä säädetään turvapaikkapuhuttelusta. Suomessa Maahanmuuttovirasto on vastuussa turvapaikkapuhuttelun pitämisestä. Turvapaikkapuhuttelussa selvitetään ne syyt, joiden vuoksi hakija on kansainvälistä suojelua hakenut, ja tilaisuudessa on myös erityisesti tiedusteltava, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Lisäksi on selvítettävä, onko hakijalla kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muita perusteita oleskeluoikeuden saamiselle. Turvapaikkapuhuttelu on yksi tärkeimmistä—ellei tärkein—kansainvälistä suojelua koskevan hakemusprosessin vaihe, ja Maahanmuuttovirasto kiinnittää jatkuvasti huomiota puhuttelutilaisuuden mahdollisimman hyvään sujuvuuteen. Pohjana käytetään esimerkiksi Euroopan unionin turvapaikkaviraston (EUAA) luomaa ohjeistusta sekä koulutusta.⁵ Sen lisäksi että Maahanmuuttovirastolla määrittävänä viranomaisena on vastuu selvittää riittävällä tavalla henkilön kansainvälisen suojelun tarve, on myös hakijalla vastuu asiansa selvittämisessä.

³ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_218+2014.pdf

⁴ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_86+2008.pdf

⁵ EUAA Practical guide: Personal interview: <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-personal-interview> (8.7.2024)

Hänellä on velvollisuus yrittää esittää kaikki olennaiset, asiaansa vaikuttavat seikat sekä syyt hakemukselleen, tai vastaavasti syyt sille, minkä takia kyseiset seikat puuttuvat. Hakijan lausumia on pidettävä johdonmukaisina ja uskottavina, eikä niiden tule olla ristiriidassa saatavilla olevien tapauskohtaisten ja yleisten tietojen kanssa. Hänen tulee siis osoittaa yleinen uskottavuutensa.

Turvapaikkapuhuttelu voidaan tallentaa äänenä ja kuvana. Tallentamisesta on ennen sen aloittamista ilmoitettava hakijalle. Käytännössä Maahanmuuttovirasto tallentaa säännönmukaisesti kaikki turvapaikkapuhuttelut äänenä. Sitä pidetään tärkeänä sekä hakijan että puhuttelijan oikeusturvan näkökulmasta. Julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto häntä itseään koskevasta asiakirjasta. Asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n mukaan myös sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Äänitallenne säilytetään Maahanmuuttovirastossa kyseistä hakemusta koskevien tietojen yhteydessä, ja se on hakijan tai hänen avustajansa saatavilla prosessin aikana.

Turvapaikkapuhuttelusta laaditaan pöytäkirja. Hallituksen esityksen 86/2008 vp perustelujen ja Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjeen mukaan turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaan kirjataan hakijan esittämät asiaan vaikuttavat seikat huolellisesti ja objektiivisesti. Jos hakijan avustaja esittää kysymyksiä, sekä kysymykset että hakijan antamat vastaukset kirjataan pöytäkirjaan. Jos hakija kieltäytyy vastaamasta hänelle esitettyyn kysymykseen, tehdään myös siitä merkintä pöytäkirjaan. Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaan tehdään merkintä myös hakijan mahdollisista voimakkaista tunnetiloista. Edelleen hallituksen esityksen perustelujen ja turvapaikkaohjeen mukaan turvapaikkapuhuttelupöytäkirjasta tulee käydä ilmi, miten ja millä kielellä tutkinta on tapahtunut. Samoin tutkinnan ajankohta ja tauot merkitään pöytäkirjaan. Pöytäkirjaan tehdään merkintä myös siitä, jos tulkauksessa tai hakijan ja puhuttelun suorittajan välisessä vuorovaikutuksessa on ilmennyt seikkoja, joiden voidaan arvioida vaikuttaneen hakijan käsitykseen kertomastaan. Puhuttelun päätyttyä turvapaikkapuhuttelupöytäkirja tulkitaan hakijalle. Hakijalle ilmoitetaan mahdollisuudesta tehdä korjauksia ja lisäyksiä pöytäkirjaan, eikä käännösvirheiden tai väärin kirjausten korjaamista pidä tulkita hakijaa vastaan. Hakija vahvistaa pöytäkirjan sisällön allekirjoituksellaan. Lisäksi myös muut läsnäolijat allekirjoittavat pöytäkirjan viimeisen sivun osion, jossa todetaan kaikki puhutteluun osallistuneet. Jos hakija kieltäytyy allekirjoittamasta pöytäkirjaa, myös kieltäytymisen syyt kirjataan pöytäkirjaan. Hakijalle annetaan pöytäkirjasta jäljennös heti tai mahdollisimman pian puhuttelun jälkeen. Samoin toimitaan muidenkin asiakaskuulemisten osalta, kuten esimerkiksi Dublin-kuulemisen, jossa kerätään hakemuksesta vastuussa olevan valtion selvittämiseksi tarvittavat tiedot.

Monin paikoin Maahanmuuttovirasto kirjaa turvapaikkapuhuttelun suoraan UMA-järjestelmässä olevaan puhuttelutoimenpiteeseen erillisen Word-tiedoston sijaan, tai jos erillistä tiedostoa käytetään, se lisätään puhuttelutoimenpiteeseen ennen kuin toimenpide vahvistetaan. Näin ollen toimenpiteen vahvistaminen käytännössä toimii myös koko puhuttelun päättämisenä, sillä toimenpidettä ei vahvisteta ennen kuin kaikki olennainen on kirjattu ja puhuttelu loppuunsaatettu.

Turvapaikkapuhuttelun läpikäynti suoritetaan Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelun lopuksi, jolloin tulkki Maahanmuuttoviraston puhuttelijan läsnä ollessa lukee pöytäkirjan sisällön sanasta sanaan hakijalle, joka voi halutessaan tehdä siihen lisäyksiä ja korjauksia. Mikäli pöytäkirjaa ei ehditä käydä läpi puhutteluajana, järjestetään uusi turvapaikkapuhuttelu, jossa pöytäkirjan tarkistusta jatketaan, kunnes pöytäkirja on kokonaisuudessaan tarkastettu. Tarkastuksen valmistuttua hakija vahvistaa pöytäkirjan allekirjoituksellaan ja saa siitä

mukaansa jäljennöksen. Hänellä on tämänkin jälkeen mahdollisuus toimittaa lisäselvitystä pöytäkirjaan sekä hakemukseensa ylipäänsä.

Avustajan ja hakijan suostumuksella Maahanmuuttovirasto voi myös käyttää kevennettyä pöytäkirjan tarkastusta, jolloin avustaja järjestää puhuttelun jälkeen ajankohdan, jolloin pöytäkirja käydään hakijan kanssa läpi tulkin avustuksella, ja mahdolliset lisäykset ja korjaukset sekä allekirjoitettu pöytäkirja toimitetaan Maahanmuuttovirastoon sovitussa määräajassa. Päätös hakemukseen voidaan tehdä vasta tämän jälkeen. Maahanmuuttoviraston mukaan menettelyä käytetään varsin vähän.

Turvapaikkaprosessia tehostaakseen Maahanmuuttovirasto on jo monen vuoden ajan läsnäolopuhutteluiden lisäksi tehnyt kuulemisia ja turvapaikkapuhutteluja myös etäyhteyksin. Etäpuhutteluiden järjestäminen vaatii aina tapauskohtaista harkintaa, sillä kaikkien hakijoiden kohdalla sen ei voida katsoa olevan prosessin kannalta järkevin vaihtoehto. Syyskuussa 2024 voimaan tulleen ulkomaalaislain muutoksen (426/2024) myötä etäpuhutteluiden pitäminen ei vaadi enää hakijan suostumusta, vaan Maahanmuuttovirasto voi tehdä päätöksen itsenäisesti tapauskohtaista harkintaa käyttäen. Jos puhuttelu järjestetään etäyhteyksin, toimitetaan pöytäkirja hakijalle vastaanottokeskuksen kautta.

Maahanmuuttovirasto arvioi sen, milloin turvapaikkaperusteita on selvitetty riittävästi, ja päätöksiä valmistelevilla ylitarkastajilla on ammattitaito arvioida, milloin päätös hakijan turvapaikkapuhuttelussa kertoman osalta on tehtävissä. Virasto on pitkään tuonut esille, että puhuttelupöytäkirjan läpikäynti hakijan kanssa itse puhuttelutilaisuudessa on usein turhaa, sillä pöytäkirjaan tehtävät lisäykset ja korjaukset eivät usein ole merkityksellisiä hakemukseen tehtävän päätöksen lopputuloksen kannalta; käytännössä puhuttelijan työaika kuluu yleensä useita tunteja ainoastaan puhutteluhuoneessa istumiseen tulkin lukiessa pöytäkirjaa hakijalle.

Yllä olevaa näkemystä tarkemmin selvittääkseen sisäministeriö pyysi Maahanmuuttovirastoa toimittamaan 20 satunnaisotoksella otettua, anonymisoitua puhuttelupöytäkirjaa, joiden tulkkauskieli on arabia. Kieleksi valikoitui arabia, sillä se on yleisin turvapaikkapuhutteluiden tulkkauskieli. Pöytäkirjat koostuivat sekä ensimmäisistä että myöhemmistä puhutteluista, ja myös niissä selvitetty turvapaikkaperusteet vaihtelivat suuresti. Aineistossa oli pöytäkirjoja kaikilta Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön (nykyisin kansainvälisen suojelun osasto) maatieteellisiltä alueilta, eli ympäri Suomen, ja ne olivat eri puhuttelijoiden pitämiä. Puhuttelupöytäkirjoja tarkasteltaessa kävi selvästi ilmi, että pöytäkirjan tarkastuksen hyöty suhteessa puhuttelun lopputuotteeseen on varsin vähäinen. Otoksen pöytäkirjoissa olevista, hakijoiden tekemistä lisäyksistä pöytäkirjaan noin 7,5 %:n voitiin katsoa olevan siten merkityksellisiä, että lisäykset toivat sisällöllisesti todellista lisäselvitystä hakijan asiaan. Suurin osa lisäyksistä oli jo kerrotun asian uudelleen selittämistä. Korjausten osalta merkityksellisten korjausten osuus oli 5,3 %, ja usein korjaukset olivat esimerkiksi erisnimien translitterointeja. Analyysissa ei sisäministeriön puolesta otettu kantaa siihen, olivatko merkityksellisiksi nähnyt lisäykset ja korjaukset merkityksellisiä nimenomaan hakemukseen tehdyn päätöksen lopputuloksen kannalta, vaan ainoastaan siihen, olivatko ne hakijan kertomuksen kokonaisuuden kannalta sisällöllisesti tai muutoin olennaisia. Vaikka pyydetty 20 pöytäkirjan otos on pieni verrattuna Maahanmuuttoviraston vuosittain järjestämien puhutteluiden kokonaismäärään, on siitä saatu tilasto lisäysten ja korjausten merkityksellisyydestä silti suuntaa antava.

Sen lisäksi että ylitarkastajien työaika kuluu pöytäkirjan tarkastuksessa olemiseen, on kyseisen menettelyn ongelmana myös tarkastuksesta aiheutuvat jatkopuhuttelut ja niiden käytännön järjestelyt. Jos puhuttelupöytäkirjaa ei saada tarkastettua loppuun puhuttelulle varatussa ajassa, täytyy Maahanmuuttoviraston järjestää hakijalle jatkopuhuttelu vain sitä varten, että pöytäkirjan

tarkistamista jatketaan. Puhuttelujärjestelyt voivat olla hyvin hankalia esimerkiksi kaikkien asianosaisten aikataulujen, Maahanmuuttoviraston resurssien ja tulkkien saatavuuden vuoksi. Järjestelyihin vaikuttaa henkilöstön lisäksi erityisesti saatavilla olevien puhutteluhuoneiden rajallinen määrä. Sitä ei pystytä kasvattamaan nopealla aikataululla dynaamisesti, jos jatkopuhutteluita olisi esimerkiksi yhtäkkiä järjestettävänä poikkeuksellisen suuri määrä. Varsin usein jatkopuhuttelu saadaan varattua vasta pitkän ajan päähän—jopa kuukausien—mikä vaikuttaa suoraan hakemuksen käsittelyaikaan.

Yllä mainitusta Maahanmuuttoviraston 20 pöytäkirjan otoksessa kymmenessä tapauksessa varattiin ainakin yksi jatkopuhuttelu vain sen vuoksi, ettei pöytäkirjaa ehditty varatussa puhutteluajassa tarkastaa. Maahanmuuttovirasto ei tilastoi puhutteluita sen perusteella, minkä syyn vuoksi ne on varattu, mutta viraston asiantuntija-arvioiden mukaan ensimmäisistä puhutteluista jopa 40 %:iin varataan jatkopuhuttelu vain sen vuoksi, että pöytäkirjan tarkastus on tekemättä tai kesken. Alaikäisten kohdalla puhuttelut saadaan käytännössä aina tehtyä määritellyssä ajassa, sillä heidän puhuttelunsa ovat lähtökohtaisesti aikuisia lyhyempiä. Pöytäkirjan tarkastamiseen menee keskimäärin 1–3 tuntia puhuttelun tyypistä ja sisällöstä riippuen, mutta aikaa voi mennä tätäkin enemmän, joskus jopa kokonaisen puhuttelupäivän verran. Asiaan vaikuttaa myös tulkin osaaminen ja ammattitaito, sillä tulkkien nopeudessa on suuria eroja. Joka tapauksessa voidaan todeta, että pöytäkirjan tarkastamiseen kuluu nykyisessä menettelyssä merkittävän paljon viranomaisresursseja – erityisesti verrattaessa tarkastuksen hyötyjä puhuttelun lopputuotteeseen.

3.2.2 Kansainvälisen suojelun antaminen

Ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentin mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Ulkomaalaislain 88 §:n mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan:

- 1) kuolemanrangaistusta ja teloitusta;
- 2) kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta;
- 3) mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Ulkomaalaislain 88 b §:ssä puolestaan todetaan, että edellä 87 §:n 1 momentissa tarkoitettu perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi tai 88 §:n 1 momentissa tarkoitettu todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa voi perustua kotimaasta tai pysyvästä asuinmaasta lähdön jälkeisiin tapahtumiin tai sellaisiin toimiin, joihin hakija on lähtönsä jälkeen osallistunut. Niin kutsuttu sur place -tilanteeseen perustuva suojelun tarve lisättiin direktiivin mukaisena kansalliseen lainsäädäntöön 1.9.2009 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella

(323/2009). Silloisessa hallituksen esityksessä (HE 166/2007 vp⁶) katsottiin täsmällisen pykälän lisäämisen sellaisten tilanteiden varalta, jolloin hakijan henkilökohtaiset olosuhteet ovat alkuperämaasta lähdön jälkeen olennaisesti muuttuneet, olevan olennaista sekä direktiivin täytäntöönpanon että hakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta. On olemassa tilanteita, joissa kansainvälisen suojelun tarve syntyy vasta ulkomaalaisen lähdettyä kotimaastaan tai pysyvästä asuinmaastaan. Kyseeseen voi tulla tilanne, jossa turvapaikanhakijan kotimaan tai pysyvän asuinmaan olosuhteet ovat muuttuneet. Myös hakijan oma tilanne on voinut muuttua tavalla, joka tekee paluun kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan mahdottomaksi. Saatettaessa direktiiviä kansallisesti sovellettavaksi ei katsottu tarpeelliseksi säätää erikseen tilanteista, joissa hakija voisi yllä kuvailtuun asiantilaan päästäkseen itse keksiä sur place -perusteensa ilman, että kyseessä on esimerkiksi todellinen vakaumus tai poliittinen näkökanta. Näin ollen nyky-lainsäädännön nojalla ei ole mahdollista puuttua tilanteisiin, joissa pakolaisasemaan johtavat perusteet ovat tahallisesti aiheutetut.

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun aseman välillä on eroja luvan pituudessa. Ulkomaalaislain 2.1.2025 voimaan tulleen muutoksen 666/2024 seurauksena pakolaisaseman perusteella myönnettävä ensimmäinen oleskelulupa on pituudeltaan kolme vuotta ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävä oleskelulupa yhden vuoden.

3.2.3 Kansainvälistä suojelua saavien matkustaminen

3.2.3.1 Matkustaminen kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan

Ulkomaalaislain 107 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos hän vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun ja 4 kohdan mukaan, jos hän vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni, ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta. Henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan 107 §:n 2 momentin mukaan, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita.

Kun kansainvälistä suojelua saanut henkilö hakee jatko- tai pysyvää oleskelulupaa, Maahanmuuttovirasto tutkii, käykö hänen hakemuksestaan, matkustusasiakirjastaan tai rekisterijärjestelmistä ilmi matkoja alkuperämaahan, eli kansalaisuusvaltioon tai kansalaisuudettoman henkilön kohdalla entiseen pysyvään asuinmaahan. Henkilön pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema voidaan ottaa harkintaan matkojen perusteella myös muulloin kuin jatkolupaharkinnan yhteydessä. Viitteitä matkustamisesta voi tulla myös muun Maahanmuuttovirastossa asioinnin yhteydessä esimerkiksi henkilön hakiessa Maahanmuuttovirastolta pakolaisen matkustusasiakirjaa tai muukalaispassia tai hänen hakiessaan Suomen kansalaisuutta. Myös esimerkiksi Rajavartiolaitos on toimittanut Maahanmuuttovirastolle saamiaan tietoja alkuperämaahansa matkustaneista henkilöistä. Jos matkoja tulee ilmi, asia siirretään Maahanmuuttovirastossa lakkauttamisharkintaan erikoistuneelle tiimille. Tiimi tekee esiharkinnan, jossa selvitetään, onko asiassa edellytyksiä edetä varsinaiseen lakkauttamisharkintaan. Voidaan esimerkiksi alustavasti selvittää, onko kyseinen matka kohdistunut kansalaisuusvaltioon vai esimerkiksi sen naapurivaltioon. Jos asiassa edetään lakkauttamisharkintaan, kansainvälistä suojelua saanutta henkilöä kuullaan asiassa ja selvitetään tarkemmin esimerkiksi matkan tarkoitusta ja kestoa. Käytännössä

⁶ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_166+2007.pdf

lakkauttamisharkinta on periaatteiltaan hyvin samanlainen kuin kansainvälisen suojelun myöntämiseksi tehty tutkinta, ja kyseessä on aina tapauskohtainen harkinta.

Tieto henkilön matkustamisesta alkuperämaahansa on edellä kuvatulla tavalla voinut tulla useilla eri tavoilla Maahanmuuttovirastoon. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan osassa tapauksista tieto matkustamisesta saavuttaa viraston vasta pitkän ajan päästä tai osassa tapauksista tietoa matkustamisesta ei saada virastoon lainkaan. Erityisesti ongelmia on tilanteissa, joissa henkilöt matkustavat Schengen-alueen ulkopuolelle muualta kuin Suomesta. Kaikki kansainvälistä suojelua saaneiden alkuperämaat eivät leimaa maahantulo- ja lähtöleimoja matkustusasiakirjoihin asianmukaisesti. On myös mahdollista, että matka tehdään epävirallisia rajanylityspaikkoja käyttäen, jolloin matkustusasiakirjoja ei myöskään välttämättä leimata. Tiedossa on myös tapauksia, joissa henkilö on matkustanut kansalaisuusvaltioonsa käyttäen kansallista passiaan, jota ei ole esitetty missään vaiheessa Maahanmuuttovirastolle. Henkilöllä voi tällöin olla samaan aikaan Maahanmuuttoviraston myöntämä matkustusasiakirja.

Ulkomaalaislain 107 §:n 1 momentin 1 kohdassa ei erikseen määritellä matkustamista kansalaisuusvaltioon sen suojeluun uudelleenturvautumiseksi. Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että matkustaminen kansalaisuusvaltioon voi johtaa aseman lakkauttamiseen. Tällöin huomiota on kiinnitetty esimerkiksi matkan tarkoitukseen ja pituuteen. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2020:61⁷ nostanut esiin YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n pakolaisaseman määrittämisen menettelyjä ja perusteita koskevan käsikirjan pakolaisaseman lakkaamisen perusteita koskevat kohdat.

Kansainvälisen suojelujärjestelmän tarkoitus on tarjota suojelua sitä tarvitseville. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan C jakson lakkaamislausekkeet perustuvat siihen harkintaan, että kansainvälistä suojelua ei tulisi myöntää pidempään kuin se on tarpeen tai oikeutettua. UNHCR on toisaalta todennut, että pakolaisasema ei tulisi tarkastella jatkuvasti uudelleen tilapäisten muutosten perusteella ja kun pakolaisasema on määritelty, se pysyy, ellei jokin yleissopimuksen lakkaamislausekkeista tule sovellettavaksi.⁸ Alkuperämaahan matkustamista voidaan lähtökohtaisesti pitää merkinä siitä, ettei henkilö enää koe olevansa siellä vainon vaarassa. Matkustamista ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa voida pitää vapaaehtoisena kansalaisuusvaltion suojeluun uudelleen turvautumisena. Kansainvälisesti yleisenä poikkeuksena tästä on pidetty erittäin painavia henkilökohtaisia syitä matkustamiselle, kuten perheenjäsenen vakavaa sairautta tai kuolemaa. Vastaavasti myös esimerkiksi avioeron hakeminen kotimaassa, jotta se voidaan kansainvälisesti tunnustaa, tai alaikäisten lasten noutaminen perheenyhdistämistapauksessa voisivat olla hyväksyttäviä syitä matkustamiselle. Kyseisissä tilanteissa pidetään ymmärrettävänä, että henkilö suostuu ottamaan riskin vainon uhasta alkuperämaahan palatakseen. Matkan tarkoituksen ohella myös matkan pituudella on merkitystä arvioinnissa, sillä muutaman päivän painavista syistä tehtävää matkaa tulkitaan eri tavoin kuin säännöllistä lomailun vuoksi matkustamista. Huomiota saatetaan kiinnittää myös matkan kohteeseen, jos esimerkiksi voidaan katsoa, ettei jokin lähtömaan alue ole henkilölle yhtä vaarallinen kuin jokin toinen.

UNHCR:n käsikirjan mukaisesti, jos pakolainen ei toimi vapaaehtoisesti turvautuessaan kansalaisuusvaltionsa suojeluun uudelleen, hän ei lakkaa olemasta pakolainen. Pakolainen voi joutua vastoin tahtoaan turvautumaan kansalaisuusvaltionsa suojeluun esimerkiksi asuinmaansa

⁷ <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/ennakkopaatokset/1590573598757.html>

⁸ UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, kohdat 111 ja 112.

viranomaisen neuvosta tai kansainvälisesti pätevän avioeron saamiseksi. Käsikirjan mukaan yleisin esimerkki suojeluun uudelleen turvautumisesta on se, että pakolainen haluaa palata takaisin kansalaisuusvaltioonsa. Passin tai maahantuloluvan hankkimista palaamistarkoituksessa voidaan pitää vastakkaisten todisteiden puuttuessa merkinä pakolaisaseman lakkaamisesta. Käsikirjan mukaan pakolaisen vierailua kansalaisuusvaltiossaan oleskelumaan myöntämällä matkustusasiakirjalla tulisi arvioida tapauskohtaisesti. Vierailulla vanhan tai sairaan vanhemman luona tässä suhteessa olisi erilainen merkitys kuin säännöllisillä loma- tai liikematkoilla.⁹ Pakolaisaseman lakkauttaminen alkuperämaahansa vapaaehtoisen uudelleenasettumisen vuoksi koskee sekä pakolaisia, joilla on kansalaisuus, että kansalaisuudettomia pakolaisia. Vapaaehtoisella asettumisella tarkoitetaan paluuta kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan pysyvän asumisen tarkoituksessa. Esimerkiksi väliaikaista vierailua alkuperämaassa oleskelumaan matkustusasiakirjaa käyttäen ei voida pitää tällaisena asettumisena.¹⁰

Toissijaiseen suojeluun liittyen oikeuskäytännössä on katsottu, että lakkauttamisen edellytyksenä olevan olosuhdemuutoksen osalta huomioidaan maan yleisten olosuhteiden muutosten lisäksi myös henkilön henkilökohtaisissa olosuhteissa tapahtuneet muutokset. Korkein hallinto-oikeus on todennut näin päätöksessään KHO 2020:129¹¹. Kyseisessä tapauksessa ulkomaalainen oli oleskellut pitkiä aikoja kansalaisuusvaltiossaan muualla kuin kotipaikkakunnallaan. Ottaen huomioon hänen pitkäaikainen oleskelunsa, hänen henkilökohtaisten olosuhteidensa oli katsottava muuttuneen siinä määrin, ettei hän enää tarvinnut suojelua.

Kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamista alkuperämaahan matkustamisen perusteella koskevat päätökset

	2020	2021	2022	2023	2024 (21.5. asti)
Pakolaisasema lakkautettu	76	53	41	33	15
Pakolaisasemaa ei lakkautettu	21	30	24	14	2
Toissijainen suojeluasema lakkautettu	36	32	31	31	9
Toissijaista suojeluasemaa ei lakkautettu	3	16	11	11	1

Lähde: Maahanmuuttovirasto

⁹ UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, kohdat 120-125.

¹⁰ UNHCR Handbook, kohdat 133-134.

¹¹ <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/ennakkopaatokset/1606134135468.html>

Yllä olevasta taulukosta käyvät ilmi ne kansainvälistä suojeluasemaa koskeneet lakkauttamisharkinnat, joihin on liittynyt matkustaminen alkuperämaahan. Mukana eivät ole edellä kuvattuun, niin kutsuttuun esiharkintavaiheeseen jääneet tapaukset, vaan vain tapaukset, joissa on tehty varsinainen päätös kansainvälisen suojelun lakkauttamisesta tai lakkauttamatta jättämisestä. Kuten taulukosta ilmenee, suurimmassa osassa lakkauttamisharkintaan edenneissä tapauksissa kansainvälinen suojeluasema on lakkautettu.

Kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan matkustamisen vaikutus kansainväliseen suojeluasemaan on ollut jokseenkin epäselvää kansainvälistä suojelua saaville. Matkustamisen vaikutusten selkeyttäminen parantaisi myös kansainvälistä suojelua saavien tietoisuutta.

3.2.3.2 Kansainvälistä suojelua saaville myönnettävät matkustusasiakirjat

Ulkomaalaislain 134 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaiselle, joka on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella, myönnetään muukalaispassi. Ulkomaalaislain 135 §:n 1 momentin mukaan pakolaisen matkustusasiakirja myönnetään ulkomaalaiselle, joka on saanut 106 §:ssä tarkoitetun pakolaisaseman, ja jonka pakolaisasemaa ei ole lakkautettu tai peruutettu. Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan kelpoisuusaluetta ei ole rajoitettu ulkomaalaislaissa.

Määritelmädirektiivin 25 artiklassa ei mainita myönnettävän matkustusasiakirjan kelpoisuusalueen rajoittamista, mutta pakolaiselle myönnettävän matkustusasiakirjan tulee artiklan mukaan olla Geneven yleissopimuksen liitteen määräysten mukainen. Yleissopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on annettava niiden alueilla laillisesti oleskeleville pakolaisille matkustusasiakirja valtion alueen ulkopuolelle tehtäviä matkoja varten, jolleivät erittäin painavat kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen perustuvat syyt toisin vaadi. Asiakirjan on oltava voimassa vähintään yhden vuoden ajan. Asiakirjoihin on sovellettava yleissopimuksen liitteessä olevia määräyksiä. Yleissopimuksen liitteen 4 §:n mukaisesti muutoin kuin erikseen määräytyissä tai poikkeuksellisissa tapauksissa asiakirjan on oltava voimassa niin useassa valtiossa kuin mahdollista.

Noin 30–50 prosentissa edellä esitetyssä tilastossa kuvatuista tapauksista henkilö on matkustanut alkuperämaahansa joko Suomen myöntämällä matkustusasiakirjalla tai vanhalla, ennen aseman saamista voimassa olleella kansallisella passillaan. Pakolaisille ja toissijaista suojelua saaneille henkilöille myönnetään matkustusasiakirjat, jotta he voivat muun muassa nauttia liikkumisvapaudestaan Euroopan unionissa ja myös unionin ulkopuolella. Matkustusasiakirja myönnetään yleensä viideksi vuodeksi. Matkustusasiakirja myönnetään, koska kansainvälistä suojelua saavien ei voida edellyttää kääntyvän kansalaisuusvaltionsa puoleen matkustusasiakirjan saamista varten. Tätä taustaa vasten ei pidetä tarkoituksenmukaisena, että suojelua saavat käyttävät myönnettyjä matkustusasiakirjoja matkustaakseen kansalaisuusvaltioonsa tai entiseen pysyvään asuinmaahansa, jonka vainoa he ovat paenneet. Nykykäytäntö mahdollistaa matkustamisen. Lisäksi mahdollisuudella matkustaa lähtömaahan voidaan katsoa olevan merkitystä myös muiden yhteiskunnallisten ilmiöiden näkökulmasta. Rajoitettuna myönnetyn matkustusasiakirjan voidaan myös osaltaan katsoa mahdollisesti ennaltaehkäisevän sitä, että nuoria tyttöjä lähetetään omaan tai vanhempiensa lähtömaahan muun muassa silvottavaksi tai pakkoavioliiton uhriksi. Kyseiset ilmiöt on

tunnistettu myös Suomessa.^{12 13} Rajoitetulla matkustusasiakirjalla lähtömaahan matkustaminen ei ainakaan ole yhtä suoraviivaista kuin rajoittamattomalla matkustusasiakirjalla matkustaminen. UNHCR:n käsikirjan mukaan kansainvälistä suojelua saavalle myönnettävän matkustusasiakirjan tulee olla validi matkustamiseen mahdollisimman moneen maahan, mutta tästä voidaan erityistapauksissa poiketa.¹⁴

Turvapaikka voidaan jättää antamatta tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella myöntämättä, jos ulkomaalainen on tehnyt tai on perusteltua aihetta epäillä hänen tehneen 87 §:n 2 momentissa tai 88 §:n 2 momentissa tarkoitetun teon. Kyse on niin sanotuista poissulkemislausekkeista, jolloin henkilön ei katsota oman toimintansa vuoksi ansaitsevan kansainvälistä suojelua, esimerkiksi jos henkilö on syyllistynyt sotarikokseen. Jos tällaista henkilöä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, hänelle myönnetään tilapäinen oleskelulupa ulkomaalaislain 89 §:n perusteella. Henkilölle voidaan tällöin myöntää muukalaispassi. Myöskään näissä tilanteissa nykykäytäntöä, jossa matkustusasiakirjaa voidaan käyttää matkustamiseen kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan, ei pidetä tarkoituksenmukaisena.

Matkustusasiakirjojen kelpoisuuden rajoittaminen kansalaisuusvaltion ja entisen pysyvän asuinmaan osalta toisi entistä selkeämmin kansainvälistä suojelua saaneiden tietoon matkustamisen mahdollisen vaikutuksen heidän saamaansa suojeluasemaan.

3.3 Maasta poistamista koskeva sääntely kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

3.3.1 Maastapoistamispäätösten tekeminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Ulkomaalaislain 98 §:n 4 momentin mukaan hylkäävän kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen yhteydessä päätetään samalla asianomaisen käännättämisestä tai maasta karkottamisesta, jollei asiassa ilmene erityisiä syitä, joiden vuoksi maastapoistamispäätös tulee jättää tekemättä. Suomen kansallinen lainsäädäntö vastaa näin ollen jo nyt myöhemmin voimaan tulevaa EU:n menettelyasetusta, jossa säädetään maastapoistamispäätöksen tekemisestä samassa yhteydessä hylkäävän kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen kanssa tai ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen.

Ulkomaalaislain 142 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan käännättämisellä tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevissa tilanteissa ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa. Lain 148 §:n 2 momentin nojalla käännättää voidaan myös ilman oleskelulupaa maahan tullut ulkomaalainen, jonka oleskelu Suomessa edellyttäisi viisumia tai oleskelulupaa, mutta joka ei ole sitä hakenut tai jolle ei ole sitä myönnetty. Hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamisesta 143/2024 vp ehdotetaan pykälän 2 momenttiin lisättäväksi, että käännättää voitaisiin myös ulkomaalainen, jonka oleskelu hakemuksen käsittelyaikana ei ole 40 §:ssä säädetyn mukaisesti laillista.

¹²

<https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4750802/Muistio+Pakkoavioliittojen+ehk%C3%A4isyn+ja+torjunnan+tilannekuva+sek%C3%A4+kartoitus+jatkotoimenpiteist%C3%A4+.pdf/6ba42422-92ab-9ef8-b476-33b0fcf08eec>

¹³ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162904/STM_2021_16_J.pdf

¹⁴ UNHCR Handbook, s. 59

Maasta karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaislain 143 §:n mukaan ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla tai sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa ei ole enää voimassa. Ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen, joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa.

Ulkomaalaislain 147 a §:n säädetään vapaaehtoisen paluun ajasta. Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa ulkomaalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun aika lasketaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Aikaa voidaan erityisestä syystä pidentää. Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei kuitenkaan määrätä, jos on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä taikka kysymys on 103 §:ssä tarkoitettusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai 101 §:ssä tarkoitettusta ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta. Pakenemisen vaaraa arvioidaan 121 a §:n mukaisesti.

Ulkomaalaiselle ja hänen Suomessa olevalle aviopuolisolleen tai tähän rinnastettavalle on varattava ulkomaalaislain 145 §:n mukaan tilaisuus tulla kuulluksi häntä koskevassa pääsyn epäämisestä, käännyttämistä, karkottamista tai maahantulokiellon määräämistä koskevassa asiassa. Maastapoistamispäätöstä tehtäessä suoritetaan ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa otetaan huomioon myös ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan.

3.3.2 Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Käännyttämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään ulkomaalaislain 201 §:ssä. Pykälän 3 momentti sisältää kansainvälisen suojelun hakijoita koskevan pääsäännön, jonka mukaan tilanteessa, jossa ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, päätöstä käännyttämisestä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei jäljempänä kyseisessä pykälässä toisin säädetä. Jos käännytettävä valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen, hän saa odottaa Suomessa hallinto-oikeuden päätöstä.

Hallinto-oikeuden päätöksestä valitettaessa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valitus ei estä käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon, päätöstä ei voida panna täytäntöön ennen kuin täytäntöönpanokiello on kumottu tai päätös tulee korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä lainvoimaiseksi.

Päätöstä käännyttämisestä ei 201 §:n 2 momentin mukaan saa panna täytäntöön 147 a §:n nojalla vapaaehtoiselle paluulle annetun määräajan kuluessa. Täytäntöönpano on kuitenkin sallittu, jos on olemassa pakenemisen vaara tai henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Nopeutetussa menettelyssä ja tutkimatta jättämispäätösten yhteydessä tehtyjen käännyttämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään 201 §:n 4 ja 5 momentissa.

Päätös on tällöin pantavissa täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää, tai aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Jälkimmäisessä tapauksessa ennen täytäntöönpanoa on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

Lain 201 §:n 6 momentissa säädetään siitä, että jos käännättämispäätös on tehty 95 b, 101 tai 103 §:n nojalla, sitä ei saa panna täytäntöön ennen kuin 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettu täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on ratkaistu. Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tällöin tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi. Määräaikaan tulee sisältyä vähintään viisi arkipäivää.

Uusintahakemuksiin tehtyjen käännättämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään 201 §:n 7–9 momentissa. Ulkomaalaislain 201 §:n 7 momentin mukaan toisen uusintahakemuksen jättäminen ei estä aiemman uusintahakemuksen nojalla tehdyn käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa paitsi, jos käännättäminen on perustunut siihen, että hakija on peruuttanut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Ulkomaalaislain 201 §:n 9 momentin mukaan ensimmäinen uusintahakemus, joka ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ei estä aiemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen tarkoituksena on vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen. Uuden hakemuksen tekeminen ei perusta näissä tilanteissa ulkomaalaiselle oikeutta oleskella Suomessa, joten asiassa tehty päätös ei myöskään päättää tätä oikeutta ja siten turvapaikkapäätökseen ei ole tarvetta liittää uutta maastapoistamispäätöstä.

Kaikkien karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskee ulkomaalaislain 200 §:n 1 momentti, joka on identtinen 201 §:n 3 momentin kanssa eli kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa tehdyn käännättämispäätöksen täytäntöönpanon pääsäännön kanssa. Sen mukaan päätöstä maasta karkottamisesta, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei laissa toisin säädetä. Jos karkotettava valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen, hän saa odottaa Suomessa hallinto-oikeuden päätöstä. Hallinto-oikeuden päätöksestä valitettaessa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valitus ei estä karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon, päätöstä ei voida panna täytäntöön ennen kuin täytäntöönpanokiello on kumottu tai päätös tulee korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä lainvoimaiseksi.

Ulkomaalaislaissa ei toisin sanoen säädetä karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta samalla tavoin kuin käännättämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta 201 §:n 4–9 momenteissa, joissa mahdollistetaan käännättämispäätöksen nopeampi täytäntöönpano. Tästä syystä tilanteessa, jossa karkotettava ulkomaalainen hakee kansainvälistä suojelua, on kielteiseen turvapaikkapäätökseen aina liitettävä myös karkottamispäätös riippumatta esimerkiksi siitä, onko kyseessä uusintahakemus ja onko se otettu tutkittavaksi.

Maahanmuuttoviraston maastapoistamisohjeessa (MIGDno-2019–833) käsitellään tilannetta, jossa karkotettava hakee kansainvälistä suojelua. Ohjeessa viitataan menettelydirektiivin 46 artiklan 6 kohtaan, jonka mukaan, jos päätöksen seurauksena ulkomaalaisen oikeus jäädä jäsenvaltioon lakkaa, on tuomioistuimella oltava valtuudet ratkaista, saako ulkomaalainen jäädä alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Jos kielteiseen turvapaikkapäätökseen ei liitetä maastapoistamispäätöstä, ei tuomioistuimella ole säännöksessä tarkoitettua mahdollisuutta.

Ohjeen mukaan uusintahakemuksen kohdalla käännättämisspäättöstä ei tarvitse aina liittää turvapaikkapäätökseen uudestaan, jos ulkomaalaiselle on jo tehty täytäntöönpanokelpoinen käännättämisspäättös. Tämä riippuu siitä, lakkaako ulkomaalaisen oikeus oleskella Suomessa päätöksen seurauksena. Maahanmuuttoviraston tulkinnan mukaan karkottamispäättös on aina tehtävä uudestaan jokaisen uusintahakemukseen tehtävän kielteisen päätöksen yhteydessä.

Kaikkia maastapoistamispäätöksiä koskee ulkomaalaislain 202 §:n 1 momentti, jonka mukaan päätöstä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen alkuperämaahan tai muuhun maahan saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan. Kyseisessä pykälässä säädetään palautuskiellosta, jonka mukaan ketään ei saa käännättää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

3.3.3 Arviointia koskien karkottamispäätöksen tekemistä ja sen täytäntöönpanokelpoisuutta kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Ulkomaalaislaissa pääasiallinen ero käännättämisen ja maasta karkottamisen välillä on niitä koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuudessa. Käännättämisspäättökset voidaan kansainvälistä suojelua koskevan hylkäävän päätöksen yhteydessä panna tietyissä tilanteissa täytäntöön karkottamispäätöksiä nopeammin. Karkottamispäätöksen täytäntöönpano taas määräytyy aina samalla tavalla, riippumatta hylkäävän päätöksen perusteesta. Toisin kuin Suomessa, EU-sääntelyssä palautuspäätöksen täytäntöönpanokelpoiseksi tuleminen ei eroa sen osalta, onko henkilö oleskellut maassa oleskeluluvalla (karkottaminen) vai onko kyse muulla perusteella kuin oleskeluluvalla oleskelleen henkilön palauttamisesta (käännättäminen).

Pääsääntöisesti kansainvälistä suojelua koskevan hylkäävän päätöksen yhteydessä tehdään käännättämisspäättös, koska kansainvälistä suojelua haetaan yleensä maahan saavuttaessa, jolloin henkilöllä ei ole oleskelulupaa Suomeen. On kuitenkin mahdollista, että henkilö, joka on jo oleskellut Suomessa esimerkiksi työntekoon tai perhesiteeseen perustuvalla oleskeluluvalla, tekee yhden tai useamman kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen siinä vaiheessa, kun karkottamispäättös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja sen täytäntöönpanoa on alettu järjestellä, vain viivästyttääkseen maasta poistamisensa täytäntöönpanoa.

Karkottaminen voi tulla kyseeseen myös tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua hakee henkilö, jolla on joskus aiemmin ollut Suomessa kansainvälisen suojelun asema, joka on peruutettu tai lakkautettu, ja hänet on kyseisessä aiemmassa prosessissa jo määrätty karkotettavaksi maasta. Tilanne on ulkomaalaislaissa tällä hetkellä jossain määrin epäselvä sen osalta, voidaanko peruuttamis- tai lakkauttamispäätöksen jälkeen tehty turvapaikkahakemus katsoa uusintahakemukseksi. Tämä johtuu siitä, että uusintahakemusta koskevassa 102 §:ssä viitataan aiempaan hakemukseen, kun taas suojeluaseman peruuttaminen ja lakkauttaminen ovat viranomaisaloitteisia asioita. EU:n menettelydirektiivin 40 artiklan 4 kohdassa viitataan näissä tilanteissa aiempaan menettelyyn, eikä aiempaan hakemukseen. Direktiivin mukaan uusintahakemukseksi katsotaan siis myös hakemukset, jotka on tehty kansainvälisen suojelun lakkauttamisen tai peruuttamisen jälkeen.

Maasta karkotettavien ulkomaalaisten tekemien turvapaikkahakemusten määrät ovat viime vuosina vaihdelleet vuositasolla sadan hakemuksen molemmiin puolin. Tietoa ei ole siitä, kuinka monta karkottamispäätöstä on tehty ensimmäisiin turvapaikkahakemuksiin ja kuinka monta uusintahakemuksiin.

Turvapaikkapäätösten yhteydessä tehdyt karkottamispäätökset 2022–2024.

	Karkotetaan
2022	
Turvapaikkahakemus	130
Asia rauennut	3
Kielteinen	76
Tutkimatta jättäminen	51
2023	
Turvapaikkahakemus	87
Asia rauennut	2
Kielteinen	51
Tutkimatta jättäminen	34
1.1.-31.8.2024	
Turvapaikkahakemus	53
Asia rauennut	2
Kielteinen	36
Tutkimatta jättäminen	15
Kaikki Yhteensä	270

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta ei voimassa olevassa laissa ole näissä tilanteissa nopeutettu, ja karkottamismenettely muutoksenhakuineen voi kestää varsin pitkään, jopa vuosia. Käytännössä on myös esiintynyt järjestelmän väärinkäyttöä siten, että henkilö on odottanut päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä 30 päivän ajan, jona aikana hänellä on myös valitusoikeus, ja välittömästi tämän ajan umpeuduttua tehnyt uuden turvapaikkahakemuksen. Uusintahakemuksia tekemällä karkottamisen täytäntöönpano on toisin sanoen mahdollista estää käytännössä kokonaan. Kyse voi myös olla ulkomaalaisista, joita ollaan karkottamassa maasta rikosten perusteella. Tilanne on omiaan heikentämään turvapaikkajärjestelmän toimivuutta ja uskottavuutta.

Maahanmuuttovirastossa on käytössä uusintahakemuspäivystys, jolla pyritään vastaamaan sellaisiin tilanteisiin, joissa hakija jättää uusintahakemuksen vasta maastapoistamisvaiheessa. Koska maasta poistamisesta vastaavalla poliisilla ei ole toimivaltaa tutkia kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, ottaa se maastapoistamisvaiheessa jätettyjen turvapaikkahakemusten johdosta aina yhteyttä Maahanmuuttovirastoon. Maahanmuuttovirasto voi uusintahakemuspäivystyksen puitteissa arvioida, onko syytä epäillä, että aiemman päätöksen täytäntöönpano johtaisi uusien tietojen valossa palautuskiellon rikkomiseen. Säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa virasto voi tehdä nopeasti päätöksen uusintahakemukseen ilman uutta maastapoistamispäätöstä, jolloin päätös on myös heti täytäntöönpantavissa, eikä hakija voi estää palautusta vireyttämällä uusintahakemuksen juuri ennen palautusta, lukuun ottamatta tilanteita, joissa on selkeästi perusteet sille, että tutkittavaksi ottamisen kynnys ylittyy. Maahanmuuttovirasto on sopinut päivystyksestä erikseen poliisin kanssa ja se voidaan järjestää myös virka-ajan ulkopuolella. Päivystystä käytetään erityisesti tilanteissa, joissa hakijalla on jo taustallaan aiempia turvapaikkahakemuksia.

Uusintahakemuspäivystys ei sovellu karkottamisasioihin, mikä tarkoittaa sitä, että mahdollisuus estää palautus vireyttämällä uusintahakemus viime hetkellä ennen karkottamisen täytäntöönpanoa, mahdollistaa järjestelmän väärinkäytön.

3.4 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö

3.4.1 Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990, jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*) sisältää 13 artiklan koskien oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Sopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan jonkin valtion alueella laillisesti oleskelevaa ulkomaalaista ei saa karkottaa sieltä, paitsi laillisen päätöksen nojalla. Ulkomaalaisella on oltava oikeus esittää karkotuksensa vastaisia syitä, saada asiansa tutkituksi uudelleen ja tulla näissä tarkoituksissa edustetuksi asianomaisen viranomaisen tai tämän määräämän yhden tai useamman henkilön edessä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on ratkaisukäytännössään katsonut, että 13 artiklassa tarkoitettu oikeussuojan tehokkuus edellyttää oikeussuojakeinolta automaattista lykkäävää vaikutusta tapauksissa, joissa on painavia syitä uskoa henkilön altistuvan todelliseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun vaaraan. Näin on todettu esimerkiksi ratkaisuissa *Gebremedhin v. Ranska* (26.4.2007, kohta 67) ja tuomio *Hirsi Jamaa ym. v. Italia* (23.2.2012, kohta 200).

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 18 artikla koskee oikeutta turvapaikkaan. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimissa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimissa, joka on etukäteen laillisesti perustettu.

Euroopan unionin tuomioistuimien on ratkaisussaan C-562/13 *Abdida* (ECLI:EU:C:2014:2453, 18.12.2014) todennut, ettei paluudirektiivissä edellytetä, että sen 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla muutoksenhaulla on välttämättä lykkäävä vaikutus. Tällaisen muutoksenhaun piirteet on kuitenkin määritettävä siten, että ne vastaavat perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jossa toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate. Tästä syystä kyseisessä tapauksessa tuomioistuin totesi, että paluudirektiivin 5 ja 13 artiklaa, luettuina perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei säädetä mahdollisuudesta hakea lykkäävin vaikutuksin muutosta palauttamispäätökseen, jonka täytäntöönpano saattaa altistaa kyseessä olevan kolmannen maan kansalaisen vakavaan vaaraan siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee vakavasti ja peruuttamattomasti.

3.4.2 Itse luodut sur place -perusteet

Itse luotuun sur place -perusteeseen liittyvä Itävallan tekemä ennakkoratkaisupyyntö C-222/22 (ECLI:EU:C:2024:192, 29.2.2024) koski määritelmädirektiivin 5 artiklan 3 kohdan soveltamista. Itävallassa oleva henkilö oli jättänyt uusintahakemuksen, koska hän oli alkuperämaasta lähtönsä jälkeen kääntynyt kristinuskoon. Ennakkoratkaisu koski ennen

kaikkea Itävallan kansallisen lainsäädännön tulkintaa suhteessa vaatimukseen hakemusten tapauskohtaisesta harkinnasta myös sur place -tilanteissa, mutta ratkaisu käsitteli myös sitä, mitä tarkoitetaan hakijan itse aiheuttamilla perusteilla, joiden vuoksi pakolaisasema voidaan jättää myöntämättä.

Tuomioistuin totesi määritelmädirektiivin 5 artiklan 3 kohdan sanamuodosta käyvän ilmi, että hakijalle jätetään ”yleensä” tunnustamatta pakolaisasema ainoastaan silloin, kun hakijan myöhemmän hakemuksen tueksi esiin tuoma vaara joutua vainotuksi perustuu ”olosuhteisiin, jotka hakija on itse aiheuttanut alkuperämaasta lähdön jälkeen”. Adverbilla ”yleensä” ei siis suljeta pois sitä, etteikö hakijalle voitaisi tunnustaa pakolaisasema tietyin edellytyksin myös tällaisissa olosuhteissa.

Lisäksi tuomiossa todetaan, että direktiivin 5 artikla koskee otsikkonsa mukaan ”kansainvälisen suojelun tarpeen ilmenemistä sur place -tilanteessa”. Tästä käsitteestä on omaksuttava yhteinen määritelmä, kuten direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan. Kyseisen 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa, joita sovelletaan sen 3 kohdasta poiketen mihin tahansa kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen, täsmennetään tältä osin, että perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi voi perustua paitsi tapahtumiin, jotka ovat sattuneet hakijan alkuperämaastaan lähdön jälkeen, myös toimiin, joihin hakija on osallistunut alkuperämaasta lähtönsä jälkeen. Se, että kyseisen 5 artiklan 2 kohdassa käytetään ilmaisua ”erityisesti” viitattaessa tilanteeseen, jossa todetaan, että kyseiset toimet perustuvat hakijan alkuperämaassaan omaksumaan vakaumukseen tai suuntautumiseen ja ilmentävät sitä, merkitsee, että myös toimiin, jotka eivät perustu tällaiseen omaksumiseen ja ilmentämiseen, voidaan lähtökohtaisesti vedota siitä riippumatta, onko kyse ensimmäisestä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta vai myöhemmästä hakemuksesta. Edellä esitetystä ilmenee, että direktiivin 5 artiklan 3 kohta on poikkeus suhteessa kyseisen artiklan 1 ja 2 kohdassa vahvistettuun periaatteeseen, koska siinä sallitaan se, että vainotuksi joutuminen vaara, johon vedotaan myöhemmän hakemuksen tueksi, ja joka perustuu olosuhteisiin, jotka hakija on itse aiheuttanut alkuperämaasta lähdön jälkeen, johtaa ”yleensä” siihen, ettei pakolaisasemaa tunnusteta. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 54 kohdassa lähinnä huomauttanut, koska kyseessä on poikkeus, jäsenvaltioille tässä 5 artiklan 3 kohdassa annettua mahdollisuutta on tulkittava suppeasti.

Tämä tulkinta saa tuomioistuimen mukaan tukea Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan 2 alakohtaan sisältyvästä pakolaisen käsitteen määritelmästä, joka on toistettu direktiivin 2011/95 2 artiklan d alakohdassa, ja jossa ei rajoiteta millään tavalla sitä, että perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi ainakin yhdestä siinä mainituista vainoamisen syistä voi perustua hakijan sellaisiin toimiin alkuperämaasta lähtönsä jälkeen, joiden todetaan ilmentävän jo alkuperämaassa omaksuttua vakaumusta ja olevan sille jatkoa. Tätä tulkintaa tukee myös direktiivin 2011/95 5 artiklan 3 kohdan syntyhistoria. Euroopan komission 30.10.2001 tekemästä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevinä henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta (KOM/2001/0510 lopull.) ilmenee, että komission tarkoituksena oli säännellä sillä, että direktiivin 2011/95 5 artiklan 3 kohtaa direktiivissä 2004/83 vastaavassa artiklassa käytetään verbiä ”luoda”, tilannetta, jossa hakijan pelko joutua vainotuksi on hakijan ”keksi[mä]”.

Edellä esitetystä ilmenee, että sillä, ettei pakolaisasemaa tunnusteta direktiivin 5 artiklan 3 kohdan nojalla myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen johdosta, pyritään, kun otetaan huomioon ilmaisuun ”olosuhteet, jotka hakija on itse aiheuttanut” liittyvä tahallisuus, sanktioimaan sellaisen hakijan väärinkäyttötarkoitus, joka on ”keksinyt” ne olosuhteet, joihin häneen mahdollisesti kohdistuva vaara joutua vainotuksi perustuu, jos hänet

palautetaan alkuperämaahansa, ja joka on siis välineellistänyt sovellettavan kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan menettelyn. Tällainen tulkinta saa lopuksi tukea kyseisen direktiivin päätavoitteesta, jona on yhtäältä sen varmistaminen, että kaikissa jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen, ja toisaalta vähimmäistason mukaisten etujen varmistaminen tällaisille henkilöille kaikissa jäsenvaltioissa.

Tuomioistuin toteaa lopuksi, että kysymys siitä, merkitsevätkö ne olosuhteet, joihin myöhemmässä hakemuksessa vedotaan sen tukemiseksi, että jostakin direktiivin 2011/95 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuista syistä on olemassa vainotuksi joutumisen vaara, joka voi johtaa pakolaisaseman tunnustamiseen, väärinkäyttötarkoitusta ja sovellettavan menettelyn välineellistämistä edellyttää, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset arvioivat hakemusta tapauskohtaisesti direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti kaikkien kyseessä olevien olosuhteiden valossa ottamalla huomioon kaikki asiaan vaikuttavat tosiseikat. Tältä osin tuomioistuin korostaa, että se kyseisen direktiivin 4 artiklan 3 kohdan d alakohdassa mainittu seikka, onko hakijan alkuperämaasta lähtemisen jälkeen toteuttamien toimien ainoana tai tärkeimpänä tarkoituksena ollut luoda edellytykset kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemiselle, on ainoastaan yksi seikka, joka toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on otettava huomioon tässä tapauskohtaisessa arvioinnissa. Niiden on näet tutkittava kattavasti kaikki hakijan yksittäistapaukselle ominaiset olosuhteet ottamalla huomioon kyseisen 4 artiklan 3 kohdan a–e alakohdassa luetellut seikat kokonaisuudessaan.

Yllä olevasta seuraa, että direktiivin 5 artiklan 3 kohtaa ei voida tulkita siten, että tämän säännöksen valinnainen täytäntöönpano vapauttaa jäsenvaltiot säätämästä siitä, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on velvollisuus suorittaa tapauskohtainen arviointi kaikista myöhemmistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista. Tätä säännöstä ei voida myöskään tulkita siten, että tällaisen täytäntöönpanon takia jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön oletettaman, jonka mukaan kaikki myöhemmät hakemukset, jotka perustuvat olosuhteisiin, jotka hakija on itse aiheuttanut alkuperämaasta lähtönsä jälkeen, merkitsevät ensi arviolta väärinkäyttötarkoitusta ja tarkoitusta välineellistää kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeva menettely, ja joka hakijan on kumottava.

3.5 Kansallinen liikkumavara

Menettely- ja määritelmädirektiivit eivät ole suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä toisin kuin vuoden 2026 kesästä alkaen sovellettavat turvapaikkamenettely-, määritelmä- ja seulonta -asetukset, vaan ne jättävät jäsenvaltioille paikoitellen laajalti kansallista liikkumavaraa säännöksiin. Suomi on määritelmä- ja menettelydirektiivejä täytäntöön pannessaan käyttänyt liikkumavaraa liittyen kansainvälisen suojelun tarpeen ilmenemiseen sur place -tilanteessa toisin kuin käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan; esimerkiksi menettelydirektiiviä täytäntöön pantaessa (HE 218/2014 vp) voimassa olleen ulkomaalaislain katsottiin riittävällä tavalla täyttävän direktiiveissä mainitun. Myös määritelmäasetus jättää kyseisestä seikasta säätämisen jäsenvaltioiden omaan harkintaan.

Uudelleenlaadittujen menettely- ja määritelmädirektiivien kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvien lakimuutosten voimaantulon jälkeen Suomen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan toimintaympäristö on muuttunut oleellisesti. Kansainvälistä suojelua hakevien määrä moninkertaistui Euroopassa vuosien 2015–2016 maahanmuuttokriisin seurauksena, ja esimerkiksi vuonna 2015 Suomesta kansainvälistä suojelua haki yli 32 000 ihmistä. Hakemusten määrän moninkertaistumisen seurauksena myös erilaiset hakemustyytit ja -profiilit yleistyivät, ja myös kielteisten päätösten kokonaismäärä kasvoi merkittävästi aiempiin vuosiin verrattuna. Osa vuosina 2015–2016 hakeneista ei kielteisen päätöksen saatuaan

poistunut maasta, vaan haki uudelleen kansainvälistä suojelua. Joukkoon mahtui myös joitakin, joilla ei ollut tosiasiallista kansainvälisen suojelun tarvetta Suomeen tullessaan, mutta joiden voitiin yhden tai useamman kielteisen, lainvoimaisuuden saavuttaneen päätöksen jälkeen katsoa tahallisesti luoneen itselleen kansainväliseen suojeluun oikeuttavan sur place -perusteen. Palautuskiellon ehdottomuus huomioon ottaen tällaista henkilöä ei voida poistaa maasta, vaan hänelle on nykyainsäädännön mukaisesti myönnettävä pakolaisasema, jos turvapaikan edellytykset täyttyvät.

Yllä mainitussa, liikkumavaraa sisältävässä määritelmädirektiivin ja -asetuksen kohdassa kyse on ennen kaikkea hakijan itse aiheuttamista olosuhteista ja niiden vaikutuksesta hänen turvapaikkaprosessiinsa. Muuttunut toimintaympäristö, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten moninaisuus sekä pyrkimys ehkäistä turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä puoltavat määritelmädirektiivin liikkumavaran hyödyntämistä sen osalta kuin direktiivi koskee kansainvälisen suojelun tarpeen ilmenemistä sur place -tilanteessa. Lisäksi menettelyn uskottavuuden kannalta liikkumavaran käyttö on perusteltua. Muilta osin määritelmädirektiivin 5 artikla on sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön jo aiemmin.

Menettelydirektiivi sekä menettelyasetus jättävät kansallisesti säädettäväksi sen, käydäänkö puhuttelupöytäkirja hakijan kanssa läpi viranomaisaloitteisesti, tai annetaanko hakijalle esimerkiksi tietty määräaika, jolloin täydennyksiä pöytäkirjaan voi toimittaa. Liikkumavaraan vaikuttaa se, tallennetaanko puhuttelu kuvana ja/tai äänenä ja kirjataanko puhuttelupöytäkirja sanatarkasti. Suomessa käytännöksi on vakiintunut pöytäkirjan tarkastamisen sisällyttäminen itse turvapaikkapuhutteluun, vaikka monissa EU-jäsenvaltioissa ja erityisesti verrokkimaissa pöytäkirjaa ei käydy hakijan kanssa läpi viranomaisaloitteisesti esimerkiksi puhuttelussa, vaan hakijalla on annettussa määräajassa mahdollisuus kommentoida pöytäkirjan sisältöä avustajansa välityksellä tai ilman. Ottaen huomioon Maahanmuuttovirastolla vastaisuudessa oleva harkintavalta asiassa nyt ehdotetussa sääntelyssä ollaan asiantilaa Suomessa muuttamassa siten, että lainsäädäntö vastaisi menettelydirektiivin sekä menettelyasetuksen antaman liikkumavaran keskivaihetta. Toimintatapa olisi myös lähempänä muiden jäsenmaiden keskimääräistä toimintatapaa.

Menettelydirektiivi ja paluudirektiivi eivät tee eroa palautuspäätöksen täytäntöönpanokelpoiseksi tulemisen suhteen riippuen siitä, onko kyse käännäyttämisestä tai karkottamisesta. EU-sääntelyssä ei ylipäänsä tehdä eroa sen välillä, onko palautettava oleskellut aiemmin maassa oleskeluluvalla, vai onko kyseessä muun kuin oleskeluluvalla maassa aiemmin olleen palauttaminen. Tältä osin Suomella on näin ollen EU-lainsäädännön puitteissa liikkumavaraa yhdenmukaistaa käännäyttämistä ja karkottamista koskevaa sääntelyä.

4 Tavoitteet

Esityksellä toteutetaan Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjausta Suomen turvapaikkajärjestelmän tehostamisesta ja laadun kehittämisestä sekä määritelmä- ja menettelydirektiivien mahdollistamien tiukannusten ja parhaiden käytäntöjen käyttöön ottamisesta tarkoituksena saattaa Suomen turvapaikkapolitiikan keskeiset säädökset yhteispohjoismaiselle tasolle.

Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman kirjausten mukaisesti siirtää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn painopiste selvemmin turvapaikkapuhutteluun muun muassa muuttamalla turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan läpikäynnin tapaa. Painopisteen muutos tarkoittaa turvapaikkapuhuttelun merkityksen painottamista entisestään hakemuksen käsittelyssä. Muutosten tarkoituksena on lyhentää turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja, sillä erityisesti vuosien 2015 ja 2016 hakemusmäärien kasvun vuoksi käsittelyajat ovat pidentyneet

merkittävästi. Turvapaikkahakemusten tutkinta on viime vuosina myös monimukaistunut monien, Maahanmuuttovirastosta riippumattomien syiden vuoksi. Viraston puolesta käsittelyaikojen lyhentämiseen ei ole löydetty riittäviä ratkaisuja, mistä syystä on olennaista pohtia myös lainsäädännöllisiä ratkaisuja. Toisaalta esityksessä olevien ehdotusten tarkoituksena on myös ehkäistä turvapaikkaprosessin väärinkäyttöä ja suoraviivaistaa tiettyjä hakemusprosesseja, millä pyritään tehokkuuden lisäksi säästöihin. Hyvään selvittämiseen perustuva ja tehokas hakemuskäsittely on sekä hakijan ja viranomaisten etu. Monet ehdotetuista uudistuksista ovat maahanmuuttoviranomaisten jo aiemmin esille tuomia sekä kannattamia, ja uudistuksilla halutaan korostaa myös kansainvälistä suojelua hakevan tai sitä saavan henkilön velvollisuuksia asiansa selvittämisessä.

Esityksessä ehdotettavien muutosten tavoitteena on myös tehostaa maasta poistamista ja estää turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä sellaisissa kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvissä tilanteissa, joissa henkilölle tehdään karkottamispäätös. Samalla pyritään selkeyttämään maastapoistamispäätösten täytäntönpäytämispanokelpoisuutta koskevan sääntelyn rakennetta.

Esityksen tavoitteena on myös hallitusohjelmakirjausten mukaisesti selkeyttää kansainvälistä suojelua saaneiden alkuperämaahansa matkustamisen vaikutusta suojeluaseman lakkauttamiseen. Lain tasolle on näin ollen tarkoitus tuoda kansainvälisessä oikeudessa vahvistetut käytännöt liittyen alkuperämaahan matkustamisen poikkeuksellisuuteen tilanteessa, jossa henkilölle on myönnetty kansainvälistä suojelua. Tilanteen selkeyttämisestä on hyötyä sekä kansainvälistä suojelua saaville, että viranomaisille.

5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

5.1 Keskeiset ehdotukset

5.1.1 Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto

Esityksessä ehdotetaan, ettei Maahanmuuttovirasto jatkossa kävisi turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa kansainvälistä suojelua hakevan kanssa läpi puhuttelutilaisuudessa, vaan hakijoille annettaisiin kahden viikon määräaika, joka voisi myös olla pidempi, mikäli asian laatu sitä vaatii. Määräaikaa voidaan pidentää, jos hakija on tosiasiallisesti pyrkinyt toimittamaan lisäselvitystä asiaansa, muttei itsestään riippumattomista syistä ole sitä kyennyt tekemään. Määräajan kuluessa hakijat voisivat halutessaan puhuttelun jälkeen toimittaa pöytäkirjaan lisäyksiä ja korjauksia. Samalla vaatimus pöytäkirjan allekirjoittamisesta poistettaisiin. Pöytäkirjaan tehtävät mahdolliset lisäykset ja korjaukset katsottaisiin lisäselvitykseksi hakemukseen, eikä Maahanmuuttovirasto tekisi päätöstä hakemukseen ennen kuin annettu määräaika olisi kulunut umpeen. Hakemuksia tutkitaan erilaisissa menettelyissä, jotka eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään, ja lisäksi puhuttelupöytäkirjojen pituudessa voi myös tietyn menettelyn sisällä olla merkittäviä eroja. Jos kahden viikon määräaika ei olisi riittävä, Maahanmuuttovirasto voisi määrittää, mikä olisi sopiva määräaika lisäysten ja korjausten tekemiselle kussakin tapauksessa, mutta annettavan määräajan tulisi kuitenkin olla asian laatuun ja pöytäkirjan pituuteen nähden kohtuullinen. Hallinto-oikeuksilla olevaa, ulkomaalaislain 197 a §:n mukaista mahdollisuutta asettaa määräaika lisäselvityksen toimittamiselle ulkomaalaisasiassa on aikanaan perusteltu (HE 32/2016 vp¹⁵) sillä, että ilman määräaikaa myöhempien lisäselvitysten toimittaminen

¹⁵ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_32+2016.pdf

auttamattomasti hidastaa tuomioistuimen ratkaisun saamista asiassa ja lykkää päätöksen antamista, sillä se tarkoittaa automaattisesti asian valmistelun jatkamista. Samalla tavoin selkeän ja kohtuullisen määräajan asettaminen puhuttelupöytäkirjan lisäysten ja korjausten toimittamiselle varmistaisi sen, ettei turvapaikkahakemuksen käsittely turhaan viivästyisi, ja toisaalta, ettei hakemusta myöskään ratkaistaisi, ennen kuin hakijalla on ollut tosiasiallinen mahdollisuus toimittaa lisäselvitystä. Hakemuksen käsittely viivästykseltä on myös hakijan etu. Ehdotettu menettely koskisi turvapaikkapuhutteluiden lisäksi myös Maahanmuuttoviraston lakkauttamis- ja peruuttamisharkinnassa tehtyjä kuulemisia.

Kuten menettelydirektiivi edellyttää puhuttelupöytäkirjan läpikäynnin poisjättämiseen liittyen, Maahanmuuttovirasto tallentaa kaikki puhuttelut äänenä, ja kyseinen äänitiedosto on käytettävissä missä tahansa prosessin vaiheessa, myös muutoksenhakumenettelyssä. Tähän ei ehdotetulla sääntelyllä ole vaikutusta.

5.1.2 Kansainvälisen suojelun tarpeen ilmeneminen sur place -tilanteessa

Esityksessä ehdotetaan muutosta liittyen määritelmädirektiivin 5 artiklan 3 kohdan säännökseen kansainvälisen suojelun tarpeen ilmenemisestä alkuperämaasta lähdön jälkeen (sur place -tilanne). Ulkomaalaislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi määritelmädirektiivin mukainen mahdollisuus jättää pakolaisasema myöntämättä tilanteessa, jossa hakija tekee uusintahakemuksen, jonka perusteet hän on itse tahallisesti aiheuttanut alkuperämaasta lähtönsä jälkeen, ja joiden ei voida katsoa ilmentävän hakijan todellista vakaumusta, näkemyksiä tai elämäntilannetta. Hakijan toiminnan tulisi perustellusti täyttää tahallisuuden määritelmä siten, että hakijan toiminnan ainoana päämääränä voitaisiin katsoa olleen luoda perusteet turvapaikkahakemukselleen. Kyseinen toiminta voisi olla esimerkiksi sosiaaliseen mediaan selvästi tarkoituksenhakuisen, turvapaikka-asiaa edistävän sisällön luomista tai muuta—yleensä—julkista toimintaa, jolle ei voida katsoa olevan muita perusteita kuin hakijan keksimän turvapaikkaperusteen näytön luonti.

5.1.3 Matkustaminen alkuperämaahan ja matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueen rajoittaminen

Esityksessä ehdotetaan täsmennettävän pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista koskevaa sääntelyä. Lakiin ehdotetaan kirjattavaksi matkustamisen vaikutus lakkauttamisharkinnassa, mikä vastaisi myös nykyistä oikeuskäytäntöä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien matkustusasiakirjojen kelpoisuusaluetta rajoitettaisiin jatkossa kansalaisuusvaltion tai entisen pysyvän asuinmaan osalta. Esityksessä ehdotetaan, että tästä voitaisiin kuitenkin poikkeuksellisen painavista syistä poiketa, jolloin matkustusasiakirja myönnetään poikkeuksellisesti vain yhdeksi vuodeksi. Vuoden voimassaoloajan katsotaan riittävän pakottavasta syystä tehdyn matkan tekemiseen. Rajoitus koskisi myös henkilöitä, jotka ovat saaneet oleskeluluvan ulkomaalaislain 89 §:n perusteella, eli henkilöitä, joiden ei ole oman toimintansa vuoksi katsottu ansaitsevan kansainvälistä suojelua.

5.1.4 Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Esityksessä ehdotetaan, että karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että karkottamispäätökset voitaisiin tietyissä kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvissä tilanteissa panna täytäntöön nykyistä nopeammin. Ehdotettu sääntely olisi yhdenmukaista käännättämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan sääntelyn kanssa.

5.2 Pääasialliset vaikutukset

5.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto puhuttelutilaisuudesta

Pöytäkirjan tarkastuksen järjestäminen viranomaisaloitteisesti Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelussa pidentää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä monesti viikoilla tai jopa kuukausilla. Ottaen huomioon pöytäkirjan tarkastamisen hyöty prosessin kokonaisuuden kannalta ei tarkastuksen pitäminen osana puhuttelutilaisuutta ole perusteltua. Esityksellä pyritään hallitusohjelman kirjausten mukaisesti tehostamaan hakemusten käsittelyä ja näin ollen saamaan säästöjä vastaanoton kustannuksista, kun hakemusprosessit lyhenisivät. Viranomaisprosessien tehokkuuden lisäämisellä—sen laatua kuitenkin huonontamatta—on myös taloudellisia vaikutuksia.

Turvapaikkaprosessi sisältää useita erityyppisiä hakemuksia, jotka eivät ole esimerkiksi turvapaikkapuhuttelun tai pöytäkirjan pituuden osalta verrattavissa keskenään. Myös samaa profiilia olevien hakemusten välillä voi olla suurta vaihtelua pöytäkirjan pituudessa, ja myös puhuttelussa olevan tulkin ammattitaito vaikuttaa pöytäkirjan tarkastamisen olosuhteisiin. Laskettaessa pöytäkirjan tarkastamisesta luopumisen taloudellisia vaikutuksia on siis otettava huomioon, ettei asian suhteen pysty antamaan tarkkoja arvioita, vaan summat ovat ainoastaan suuntaa antavia. Maahanmuuttoviraston asiantuntija-arvion mukaan jopa 40 %:iin ensimmäisistä puhutteluista joudutaan varaamaan jatkopuhuttelu vain sen vuoksi, ettei pöytäkirjan tarkastusta ehditä ensimmäisessä puhuttelutilaisuudessa tehdä. Jatkopuhuttelu järjestyy yleensä noin 3–6 viikon päähän ensimmäisestä puhuttelusta. Vuonna 2023 Maahanmuuttovirasto piti noin 1 940 ensimmäistä turvapaikkapuhuttelua (aikuiset; ensimmäiset hakemukset ja uusintahakemukset). Samana vuonna vastaanoton vuorokausikustannus oli keskimäärin 35 euroa. Yllä mainittuun arvioon perustuen, jos jatkopuhuttelu pöytäkirjan tarkastusta varten saadaan mainitussa 40 %:ssa tapauksista (noin 795 hakijaa) varattua esimerkiksi vasta puolentoista kuukauden päähän ensimmäisestä puhuttelusta, ja näin ollen hakemuksen ratkaisu viivästyy saman ajan, aiheutuu tästä noin 1 250 000 euron kulut valtiolle vastaanottomenojen osalta. Kolmen viikon viiveestä koituu vastaavasti 585 000 euron kulut. Mikäli viivästys on enemmän kuin 1,5 kuukautta, kohoavat kustannukset luonnollisesti vieläkin suuremmiksi. Maahanmuuttoviraston ennakoitiverkoston arvion mukaan uusien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä (ei sisällä uusintahakemuksia) asettuu tulevina vuosina 3 000–4 000 välille. Näin ollen, mikäli hakijamäärä vuonna 2025 olisi 3 500 hakijaa, turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poiston tuomat säästöt voisivat näiden hakijoiden kohdalla olla 3–6 viikon jatkopuhutteluviiweellä 1 030 000 ja 2 060 000 euron välillä.

Pöytäkirjan tarkastamisen siirtyminen hakijan vastuulle käytännössä tarkoittaa sitä, että oikeusavun tarve voi kasvaa hakijoiden pyytäessä avustajilta pöytäkirjan tarkastamisen järjestämistä. Mikäli avustaja järjestää tarkastustilaisuuden, on sen järjestämisestä seuraavien kulujen keskimääräistä suuruutta hyvin vaikea arvioida muun muassa sen vuoksi, että yllä kuvatus laisesti pöytäkirjojen pituudet voivat vaihdella suuresti, ja toisaalta se, kuinka moni hakijoista haluaisi käydä turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan läpi puhuttelun jälkeen avustajavetoisesti, on vaikeasti ennakoitavissa. Toisaalta pöytäkirjan läpikäyminen ei myöskään ole enää jatkossa velvoittava toimi, joten avustaja voi käyttää harkintaa, eikä ole velvoitettu kyseistä tilaisuutta asiakkailleen järjestämään. Kuitenkin esimerkinomaisesti, käyttäen lähtökohtana vuonna 2023 järjestettyjen puhutteluiden määrää, mikäli puolet pelkästään pöytäkirjan tarkastuksen vuoksi jatkopuhutteluun menevistä hakijoista haluaisi käydä pöytäkirjan läpi avustajansa avulla, ja avustaja tähän suostuisi, olisivat lisäkustannukset

oikeusavun osalta suurpiirteisesti noin 840 euroa per hakija ja 334 000 euroa kaiken kaikkiaan Arviot perustuvat oikeusministeriöstä saatuun arvioon julkisten oikeusavustajien työmäärän lisääntymisestä tilaisuuden järjestelyiden osalta (esi- ja jälkitoimet), keskimääräisistä tulkikkuluista (oletusarvona tilaisuuden kestonä neljä tuntia ja tulkkauskielenä arabia) sekä itse avustajan korvauksesta (valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista, 6§), ja on yllä mainitut epävarmuudet huomioon ottaen ainoastaan suuntaa antava. Maahanmuuttoviraston arvioon vuonna 2025 tehtävistä uusista hakemuksista perustuen oikeusavun lisäkustannukset olisivat noin 580 000 euroa, mikäli puolet niistä hakijoista (yllä mainittu 40 % arvio), joiden pöytäkirjaa ei turvapaikkapuhuttelussa tarkasteta, haluaisi sen käydä läpi avustajansa kanssa. Esityksessä ehdotettujen muutosten taloudellisista vaikutuksista oikeusapuun liittyvät vaikutukset ovat kaikkein vaikeimmin ennakoitavissa.

Verrattaessa uudistuksen myötä oikeusavulle mahdollisesti koituvia lisäkustannuksia vastaanottopalveluista saataviin säästöihin on kuitenkin huomioitava, että vastaanottopalveluiden säästöt ovat oikeusavun kustannuksia suuremmat. Myös se, onko hakija ylipäänsä oikeutettu oikeusapuun, vaikuttaa kustannuksiin, sillä mikäli hakija ei ole siihen oikeutettu, hän sopii korvauksen avustajansa kanssa suoraan, eivätkä kulut tällöin vaikuta julkisen oikeusavun menoihin. Kun lisäksi otetaan huomioon turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastamisen muuttuminen esityksen mukaisesti ja siinä esitetyistä syistä velvoittavasta toimesta vapaaehtoiseksi, ei tarkastamisen voida katsoa oikeusavun näkökulmasta olevan kaikkien hakijoiden kohdalla tarpeellinen toimenpide, jolloin myöskään oikeusavun kustannuksia ei suurimman osan hakijoista kohdalla tulisi.

Pöytäkirjan tarkastamiseen puhuttelussa kuluvan ajan voisi vastaisuudessa Maahanmuuttovirastossa käyttää muihin tehtäviin, mikä edistäisi tavoitetta hakemuskäsittelyn tehostumisesta. Vaikka tilastoihin perustuvaa tietoa ei ole, yllä olevia lukuja hyödyntäen voidaan suurpiirteisesti laskea vuonna 2023 pidetyissä puhutteluissa käytetyn 5 820 tuntia pelkästään pöytäkirjojen tarkastamiseen (keskimääräinen puhuttelupöytäkirjan tarkastamiseen menevä aika arviolta kolme tuntia). Maahanmuuttoviraston ylitarkastajien osalta tämä tarkoittaa 227 000 euron henkilöstökuluja eli 3,2 henkilötyövuotta. Vastaavasti vuoden 2025 ennakoidun hakijamäärän arvioon perustuen pöytäkirjan tarkastamiseen kuluvien henkilöstökulujen voidaan kyseisten hakijoiden osalta arvioida olevan 410 000 euron luokkaa eli hieman alle 6 henkilötyövuotta. Uudistuksella toteutetaan hallitusohjelman kirjausta hakemusmenettelyiden tehostamisesta sekä virastolta odotettavia tuottavuustoimia, ja pöytäkirjan tarkastuksen poistaminen vapauttaa viraston ylitarkastajien työaikaa 3,2 henkilötyövuoden verran muun muassa päätöksentekoon.

Turvapaikkapöytäkirjan tarkastamisen poiston myötä Maahanmuuttovirastolla on tarve tehdä joitakin muutoksia UMA-järjestelmään, mikä tuo virastolle vähäisiä kustannuksia. Muutokset uudistuksen osalta on kuitenkin mahdollista tehdä muiden UMA-järjestelmämuutosten yhteydessä ja Maahanmuuttoviraston kehityksen sisällä, jolloin kokonaiskustannukset eivät ole merkittäviä.

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä esitetyillä muutoksilla on ennen kaikkea viranomaisten toimintaan liittyvä ulottuvuus, eikä muutoksista edellä esitetyn vuoksi aiheudu kasvavia kustannuksia, jotka koskisivat hallintotuomioistuimia.

Kansainvälisen suojelun tarve sur place -tilanteessa

Määritelmädirektiivin 5 artiklan sisällyttämisen ulkomaalaislakiin ei katsota aiheuttavan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Maahanmuuttoviraston asiantuntija-arvion mukaan tällaisia hakijoita olisi korkeintaan yksittäisiä vuodessa, joten merkittävistä vaikutuksista

esimerkiksi Maahanmuuttoviraston työmäärään luvan edellytysten myöhemmän tarkastelun valossa ei voida puhua.

Matkustaminen alkuperämaahan ja matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueen rajoittaminen

Maahanmuuttovirasto voi jo olemassa olevan lain perusteella ottaa harkintaansa kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamisen, kun henkilö matkustaa alkuperämaahansa. Ehdotettu muutos selkeyttäisi kuitenkin matkustamisen vaikutusta aseman lakkauttamisharkinnassa. Ottaen huomioon, että Maahanmuuttovirasto ottaa jo nyt harkintaansa tapaukset, joissa henkilö matkustaa alkuperämaahansa, muutoksella ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

Maahanmuuttovirasto myöntää vuosittain useita tuhansia pakolaisen matkustusasiakirjoja. Esitetyllä muutoksella rajoitettaisiin kansainvälistä suojelua saaneen henkilön kansalaisuusvaltio tai entinen pysyvä asuinmaa Suomen myöntämien matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueen ulkopuolelle. Maahanmuuttoviraston käyttämä asiakirjojen myöntämismallin mahdollistaa jo tällä hetkellä rajoituksen tekemisen, joten tältä osin muutoksen ei katsota aiheuttavan taloudellisia vaikutuksia. Sen sijaan kelpoisuusalueen rajoittamisesta poikkeaminen vaatisi enemmän selvittämistä ja harkintaa ja siten työtä.

Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevalla muutoksella nopeutettaisiin maasta poistamista ja estettäisiin turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä. Jos kyse olisi kansainvälistä suojelua hakeneista henkilöistä, jotka karkottamispäätösten nopeamman täytäntöönpanon johdosta oleskelisivat jatkossa lyhyemmän aikaa vastaanottojärjestelmässä, voitaisiin muutoksilla saavuttaa vastaanoton säästöjä. Säästöjä saavutettaisiin jonkin verran myös käsittelykustannuksissa, kun uusintahakemusten määrä vähenisi.

Arvioiden mukaan karkottamispäätöksen täytäntöönpanon rinnastaminen käännyttämisen täytäntöönpanoon lisäisi täytäntöönpanon keskeyttämistä ja kieltoa koskevia hakemuksia. Tämä kasvattaisi hallinto-oikeuksien työmäärää ja aiheuttaisi näin taloudellisia kustannuksia. Poliisille aiheutuu kustannuksia peruuntuneista maasta poistamisista. Jos jo valmisteltu maasta poistaminen perusteettoman uusintahakemuksen johdosta keskeytyy, aiheutuu ylimääräisen virkatyön lisäksi joissain tilanteissa kustannuksia myös poliisin jo tekemistä maasta poistamiseen liittyvistä matkajärjestelyistä kuten mahdollisesti peruuntuneista lennoista ja saattajien majoituksesta.

Maahanmuuttoviraston uusintahakemuspäivystyksestä maksamien palkkioiden vuoksi kustannukset todennäköisesti kasvaisivat jonkin verran. Lisäkustannusten määrä riippuisi siitä, kuinka paljon päivystykselle tulisi lisätarvetta ja ajoittuisiko päivystystoiminta virka-aikaan vaiko sen ulkopuolelle. Lisääntyvästä päivystystoiminnasta aiheutuvat kustannukset olisivat kuitenkin vähäisiä suhteessa siihen kustannussäästöön, joka saavutettaisiin henkilöiden laittoman oleskelun lyhenemisestä Suomessa.

5.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto

Pöytäkirjan tarkastuksen poisto suurimmasta osasta puhutteluja vapauttaisi Maahanmuuttoviraston ylitarkastajan työaikaa tehtäviin, joilla turvapaikkaprosessia saataisiin nopeutettua ja tehostettua. Koska puhutteleva ylitarkastaja ei enää seuraisi pöytäkirjan tarkastusta puhuttelun päätteeksi, työaikaa esimerkiksi päätöksenteolle jäisi enemmän, mikä

lyhentäisi hakemusten käsittelyaikoja. Kun jatkopuhutteluita ei tarvitsisi varata pöytäkirjan tarkastamista varten, käsittelyajat voisivat lyhentyä joissain tapauksissa jopa kuukausilla. Samalla vapautuisi lisää puhutteluaikoja varsinaisten turvapaikkaperusteiden selvittämistä varten järjestettävälle puhutteluille. Kaiken kaikkiaan uudistuksella voitaisiin vaikuttaa prosessien nopeuttamisen lisäksi erityisesti Maahanmuuttoviraston työajan järkevämpään kohdentamiseen.

Jatkossa Maahanmuuttoviraston tulisi kertoa hakijoille mahdollisuudesta toimittaa lisäyksiä ja korjauksia puhuttelupöytäkirjaan puhuttelun jälkeen, jos pöytäkirjaa ei ole tarkastettu itse puhuttelutilaisuudessa. Ohjeistusta hakijoiden tiedottamisesta olisi tältä osin täsmennettävä. Lisäksi puhuttelupöytäkirjapohjia voisi mahdollisesti joutua muokkaamaan, mikäli virasto katsoo, että nykyisellään pohjat ovat harhaanjohtavia tai muutoin vaativat uudistamista pöytäkirjan tarkastamisesta luopumisen vuoksi.

Muutos todennäköisesti lisäisi oikeusavustajien työmäärää, mikäli hakijat haluavat käydä puhuttelupöytäkirjan läpi puhuttelun jälkeen heidän avustamanaan, ja avustajat ovat tähän suostuvaisia. Erityisesti paine kohdistuisi julkisiin oikeusaputoimistoihin sekä oikeusavustajiin, sillä he pääasiassa antavat oikeusapua kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn hallintovaiheessa. Toisaalta avustajien on mahdollista järjestää pöytäkirjan läpikäynti hakijan kanssa haluamallaan tavalla, eikä hänen itsensä läsnäolo tilaisuudessa ole aina välttämätöntä. Työmäärän lisääntymistä ei siis esimerkiksi voi verrata oikeuden osallistua turvapaikkapuhutteluun palauttamiseen (HE 247/2020 vp¹⁶), jonka myötä avustajalla on halutessaan oikeus osallistua jokaisen avustamansa hakijan turvapaikkapuhutteluun, vaan kyse olisi vähemmästä määrästä työtä. Jos avustajan läsnäolo itse tarkastuksessa ei ole tarpeen, tulevat lisääntyvät tehtävät lähinnä tilaisuuden käytännön järjestelyistä ja siitä, että avustaja ehkä haluaa tutustua hakijan asiaan ennen tarkastusta sen sijaan, että asiaan tutustutaan vasta mahdollisessa muutoksenhakuvaiheessa. Joka tapauksessa avustajan myöntyessä pöytäkirjan tarkastamistilaisuuksien järjestämiseen voi se vähentää vuositasolla sitä asiakasmäärää, jonka kyseinen avustaja voi hoitaa. Näin ollen painetta voi jollain aikavälillä syntyä avustajaresurssien kasvattamiseen.

Kansainvälisen suojelun tarve sur place -tilanteessa

Määritelmädirektiivin 5 artiklan 3 kohdan saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ei juuri vaikuttaisi viranomaistoimintaan, sillä kyseessä on ainoastaan uudenlainen harkinta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemisessa. Vastaavaa pohdintaa on voitu tehdä jo nyt, vaikkei sillä ole ollut vaikutusta päätöksen lopputulokseen samalla tavalla kuin sillä olisi uudistuksen jälkeen. Mahdollisen ohjeistuksen laatiminen voisi aiheuttaa työtä uudistuksen alkuvaiheessa, mutta päätösharkinta itsessään ei vaatisi merkittävää muutosta viraston toimintatavoissa.

Matkustaminen alkuperämaahan ja matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueen rajoittaminen

Matkustamisen merkityksen korostaminen säädöstasolla ei yksinään aiheuttaisi merkittäviä muutoksia Maahanmuuttovirastossa. Vastaavaa harkintaa on tehty matkustamisen osalta jo aiemmin, mutta esitetyllä muutoksella alkuperämaahan matkustamisen vaikutus selkiytyisi entisestään päätöksenteossa. Suomen myöntämien matkustusasiakirjojen rajoittaminen sen sijaan tarkoittaisi sitä, että kansalaisuusvaltioonsa matkustaessaan henkilön tulisi

¹⁶ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_247+2020.pdf

pääsääntöisesti hankkia kansalaisuusvaltionsa passi. Kansallisen passin hankinta voi jo itsessään olla olosuhteet huomioiden peruste pakolaisaseman lakkauttamiselle. Näin ollen matkustamisen vaatiessa pääsääntöisesti kansallisen passin hankinnan, voidaan arvioida, että jatkossa matkustaminen johtaisi aiempaa useammin kansainvälisen suojeluaseman lakkaamiseen.

Esitetyllä muutoksella rajoitettaisiin kansainvälistä suojelua saaneen kotimaa tai pysyvä asuinmaa Suomen hänelle myöntämän matkustusasiakirjan kelpoisuusalueen ulkopuolelle. Maahanmuuttoviraston käyttämä järjestelmä mahdollistaa jo tällä hetkellä rajoitusten tekemisen, joten tältä osin muutoksen ei katsota juuri vaikuttavan Maahanmuuttoviraston toimintaan. Muutoksella myös mahdollistettaisiin rajoitukseton kelpoisuusalue poikkeuksellisen painavasta syystä. Rajoituksettomien matkustusasiakirjahakemusten käsittelyn voidaan arvioida olevan Maahanmuuttovirastossa vaativampaa. Koska tällaisen asiakirjan voimassaolo olisi kuitenkin vain yksi vuosi, katsotaan tämän toisaalta ehkäisevän turhaan rajoittamattomia matkustusasiakirjoja varten jätettyjä hakemuksia ja näin ollen Maahanmuuttoviraston asiankäsittelylle aiheutuvaa painetta.

Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa

Karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevilla ehdotuksilla olisi vaikutuksia maasta poistamisen tehostamiseen, kun jatkossa ei enää tarvitsisi odottaa yhtä pitkään kuin nykyisin karkottamispäätöksen tuleminen täytäntöönpanokelpoiseksi. Tällä olisi konkreettinen vaikutus poliisin toimintaan. Muutoksilla olisi myönteinen vaikutus yleisemminkin poliisin rikostorjunnan ja rikostutkinnan resurssien suuntaamiseen. Tämä korostuu erityisesti pääkaupunkiseudulla.

Maahanmuuttoviraston uusintahakemuspäivystykseen tulevien tapausten määrä nousisi jonkin verran, kun jatkossa myös täytäntöönpanokelpoisen karkottamispäätöksen saaneet kuuluisivat päivystyksen piiriin.

Käännättämistä ja maasta karkottamista koskevien säännösten kokoaminen yhteen sekä niiden täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan sääntelyn yhdenmukaistaminen voisivat jonkin verran helpottaa viranomaisten työtä niin päätöksenteossa kuin päätösten täytäntöönpanossa.

Lausuntokierroksella saatujen arvioiden mukaan karkottamispäätöksen täytäntöönpanon rinnastaminen käännättämisen täytäntöönpanoon lisäisi täytäntöönpanon keskeyttämistä ja kieltoa koskevia hakemuksia, mikä kasvattaisi hallinto-oikeuksien työmäärää. Tuomioistuinviraston mukaan hallinto-oikeuksissa annettiin täytäntöönpanoa koskevia välipäätöksiä ulkomaalaisasioissa vuonna 2022 yhteensä 1 339, vuonna 2023 yhteensä 1 430 ja 1–10/2024 yhteensä 1 287. Ulkomaalaislain 199 §:n 4 momentin mukaan 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettua hakemusta koskeva päätös on tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Maahanmuuttoviraston tietojen mukaan karkottamispäätöksiä kansainvälistä suojelua koskevista asioista tehtiin vuonna 2022 yhteensä 130, vuonna 2023 yhteensä 87 ja 1–8/2024 yhteensä 53.

5.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kansainvälisen suojelun hakemisella ja sen myöntämisellä on yhteiskuntaa yleisesti koskettavia vaikutuksia. On paitsi hakijan myös yhteiskunnan etu, että kansainvälistä suojelua myönnetään mahdollisimman sujuvin menettelyin niille, jotka sitä todella tarvitsevat, ja että järjestelmä samalla toimii väärinkäyttöä ehkäisevästi sekä tehokkaasti. Tällä on vaikutusta myös koko menettelyn uskottavuuteen.

Kansainvälisen suojelun uskottavuutta lisää myös se, että niihin tapauksiin, joissa suojelulle ei enää ole tarvetta, puututaan tehokkaasti.

Karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaan sääntelyyn ehdotettavilla muutoksilla pyritään tehostamaan ja nopeuttamaan palautuksia sekä vähentämään ilman perusteita tehtäviä turvapaikkahakemuksia. Erityisen ongelmalliseksi on osoittautunut se, että uusintahakemuksia tekemällä ulkomaalainen voi omalla toiminnallaan estää maasta poistamisensa käytännössä kokonaan. Turvapaikkajärjestelmää hyväksikäyttävät henkilöt saattavat olla myös sellaisia henkilöitä, joita ollaan poistamassa maasta rikosten perusteella. Maahan jäävät, uusintahakemuksia jättävät henkilöt ovat alttiita sille, että he syrjäytyvät yhteiskunnassa ja ajautuvat jopa rikolliseen toimintaan. Nykyinen tilanne vaikuttaa heikentävästi myös koko turvapaikkajärjestelmän yleiseen uskottavuuteen.

5.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Kuten lähes kaikkia ulkomaalaislain uudistuksia, myös nyt ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava ottaen huomioon perustuslain 9 §:n 4 momentin mukainen palautuskielto, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskiellosta säädetään myös monissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla; kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 2, 6 ja 7 artiklat; kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artikla) sekä EU:n perusoikeuskirjassa (19 artikla). YK:n ihmisoikeusjulistuksen mukaan jokaisella vainon kohteena olevalla henkilöllä on oikeus hakea turvapaikkaa ja nauttia suojelusta toisessa valtiossa. Oikeus hakea turvapaikkaa perustuu siihen, että palautuskiellon noudattaminen edellyttää valtiota selvittämään henkilön suojelun tarpeen ennen palauttamista. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla maahan tai jatkaa oleskeluaan siellä. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole vaikutusta henkilön oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua tai määritelmädirektiivin 5 artiklan osalta siihen, etteikö artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa (itse aiheutetut, turvapaikkaan oikeuttavat perusteet) myönnettäisi suojeluasemaa näin turvaten palautuskiellon ehdottomuus.

Perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Esityksellä ei ole vaikutuksia hakijoiden oikeusturvatakeisiin. Hakijalla olisi oikeus toimittaa lisäyksiä ja korjauksia puhuttelupöytäkirjaansa kuten nykyisinkin, ennen kuin määrittävä viranomainen tekee päätöksen hakemukseen.

Perustuslakivaliokunta on mietinnöissään useasti painottanut, että perus- ja ihmisoikeusherkässä säätely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei valiokunnan mukaan tule olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. (PeVL 34/2016 vp, s. 3–4, PeVL 8/2018 vp, s. 3, PeVL 2/2021 vp, kappale 18, PeVL 15/2021 vp). Vaikka tässä esityksessä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuskäsittelyn tehostaminen on keskeinen tavoite, on tarkoituksena myös tarkastella muutoksia viranomaisten toiminnan selkeyttämisen näkökulmasta. Tavoitteisiin pyritään keinoin, jotka eivät vaaranna hakijan oikeusturvaa. Uudistukset eivät vaikuta henkilöiden mahdollisuuteen hakea kansainvälistä suojelua tai saada hakemuksensa käsiteltyä yksilöllisesti ja yhdenvertaisesti muihin samassa asemassa oleviin nähden. Erityisesti puhuttelutilaisuuden uudistaminen siten, että hakijan mahdollisuus esittää

lisäyksiä ja korjauksia puhuttelupöytäkirjaan säilyy, turvaavaa hakijan oikeutta saada päätös hakemukseensa mahdollisimman nopeasti.

Liikkumisvapautta koskevan perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Määritysmädirektiivin 33 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on sallittava kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vapaa liikkuminen alueellaan samoin edellytyksin ja rajoituksin kuin niiden alueella laillisesti asuvien muiden kolmansien maiden kansalaisten osalta on säädetty. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 2 kohdan mukaisesti liikkumis- ja oleskeluvapaus voidaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti myöntää jäsenvaltion alueella laillisesti asuville kolmansien maiden kansalaisille. Kansainvälistä suojelua saaville henkilöille myönnettäviin matkustusasiakirjoihin tehtävillä alueellisilla rajoituksilla ei rajoiteta henkilöiden liikkumisvapautta tai mahdollisuutta halutessaan poistua maasta. Kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamiseen liittyvällä muutoksella ei katsota olevan vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksiin.

Karkottamispäätösten täytäntöönpanosääntelyä ehdotetaan muutettavaksi samalla kun karkotettavien riittävästä oikeusturvasta huolehditaan perustuslain 21 §:n mukaisesti kaikissa tilanteissa. Ehdotetut muutokset ovat yhdenmukaisia voimassa jo olevan käännyttämispäätösten täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn kanssa. Kun kyse on ensimmäiseen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen tehdystä päätöksestä, henkilö saa pääsääntöisesti jäädä maahan odottamaan tuomioistuimen ratkaisua valitukseensa. Poikkeuksena ovat laissa säädetty tilanteet, joissa hakemus jätetään tutkimatta tai se käsitellään nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä. Henkilö, jolle tehdään turvapaikkamenettelyssä karkottamispäätös, on käytännössä aina jo käynyt läpi aikaisemman karkottamisprosessin, jossa maasta poistamiseen on otettu kantaa.

5.2.5 Vaikutukset kansainvälisen suojelun hakijoihin

Hyvän turvapaikkamenettelyn peruspiirteenä voidaan hakijan kannalta pitää sitä, että hän saa jäsenmaasta riippumatta tehokkaan, yhdenvertaisen ja perusoikeuksiaan kunnioittavan kohtelun. Hakijoiden oikeusturvasta ja -suojusta sekä hakemusten yksilöllisestä käsittelystä on huolehdittava. Toisaalta myös kansainvälistä suojelua hakevalla on vastuu asiansa selvittämisestä. Hänellä on velvollisuus antaa näyttöä hakemuksensa tueksi sekä esittää kaikki asiansa osalta olennaiset seikat – tai hyväksyttävä syy niiden puuttumiselle. Se, ettei pöytäkirjaa enää tarkasteta hakijan kanssa puhuttelutilaisuudessa, ei rajoittaisi hakijoiden oikeutta toimittaa lisäyksiä sekä korjauksia puhuttelusta kirjattuun tai mahdollisuutta vaikuttaa hakemuksensa sisältöön. Jos turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa ei tarkisteta itse puhuttelutilaisuudessa, hakijalle annettava määräaika mahdollisten lisäysten ja korjausten toimittamiselle lisäksi nopeuttaisi kansainvälistä suojelua hakevien asian käsittelyä ja päätöksen saamista. Viimeistään annetun määräajan kuluttua umpeen hakemus olisi valmis ratkottavaksi, ellei asiassa ilmaannu muita, puhuttelusta riippumattomia tiedonsaantitarpeita. Hakemuksen käsittely ei viivästyisi ainoastaan sen vuoksi, että hakijalle olisi varattava jatkopuhuttelu vain pöytäkirjan tarkastamista varten. Kun päätökset saataisiin tehtyä nopeammin, vaikutus olisi myönteinen kaikkien hakijoiden kohdalla – päätöksen lopputuloksesta huolimatta.

Prosessista ja hakijoiden henkilökohtaisista olosuhteista riippuen voi heidän välillään vastaisuudessa olla eroja siinä, millainen mahdollisuus pöytäkirjan tarkastamiselle annetaan. Esimerkiksi alaikäisten kohdalla todennäköisesti tarkoituksenmukaisinta olisi jatkossakin käydä pöytäkirja läpi puhuttelun lopuksi. Näiden erojen ei kuitenkaan voida katsoa olevan kohtuuttomia ottaen huomioon kaikille hakijoille annettava tosiasiallinen mahdollisuus puhuttelupöytäkirjansa täydentämiseen ja erot hakemusprosessien välillä.

Määritelmädirektiivin 5 artiklan täysimittainen täytäntöönpano myös 3 kohdan osalta vaikuttaa niihin hakijoihin, joiden voidaan katsoa tahallisesti luoneen perusteettomat turvapaikkaperusteensa. Myöntämällä heille pakolaisaseman sijaan toissijaista suojelua heikennetään heidän suojeluasemaansa, mutta heikennystä voidaan pitää tahallisen toiminnan vuoksi perusteltuna. Toisaalta myöntämällä toissijaista suojelua varmistutaan siitä, ettei palautuskieltoa rikota siitä huolimatta, etteivät perusteet kuvasta hakijan todellista tilannetta.

Karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevat muutosehdotukset kohdistuisivat kansainvälistä suojelua hakeviin henkilöihin. Kyse ei kuitenkaan ole sellaisista turvapaikanhakijoista, jotka ovat juuri saapuneet Suomeen ja hakeneet turvapaikkaa. Henkilöt, joille tehdään karkottamispäätös, ovat jo oleskelleet Suomessa oleskeluluvalla, joka on päättynyt tai joka on peruutettu. Käytännössä on havaittu, että etenkin uusintahakemuksia tehdään näissä tapauksissa siinä vaiheessa, kun maasta poistamista aletaan valmistella, jolloin tarkoituksena on viivästyttää maasta poistamisen täytäntöönpanoa.

5.2.6 Vaikutukset kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin

Matkustaminen kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan on jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella voinut johtaa kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamiseen, joten kyse ei ole uudesta perusteesta aseman lakkauttamiselle. Matkustamisen merkityksestä esitetään säännöllisesti kyselyitä Maahanmuuttovirastolle. Kun matkustamisen merkitys aseman lakkauttamisharkinnassa olisi selkeämpää lainsäädännössä, tämän voidaan katsoa parantavan myös kansainvälistä suojelua saaneiden ymmärrystä oman toimintansa mahdollisista seuraamuksista.

Kuten kohdassa 3.2.4 on kuvattu, jo nykyään on tiedossa tapauksia, joissa kansainvälistä suojelua saanut henkilö on hankkinut kansallisen passin ja käyttänyt sitä kotimaahan matkustamiseen kertomatta kansallisesta matkustusasiakirjasta Maahanmuuttovirastolle. Tietoja tapauksista on saatu esimerkiksi kotimaisilta ja pohjoismaisilta rajaviranomaisilta. On mahdollista, että säädettäessä matkojen vaikutuksesta kansainvälisen suojeluaseman harkintaan sekä rajoituksista matkustusasiakirjoihin, vastaavanlainen toiminta jatkuu. Tältä osin viranomaisten välisen yhteistyön tehostamisella on tärkeä merkitys.

Pakolaisen matkustusasiakirjan ja toissijaista suojelua saaneelle myönnettävän muukalaispassin kelpoisuusalueen rajoittaminen vaikuttaisi suoraan kaikkiin kansainvälistä suojelua saaneisiin henkilöihin, jotka hakeva matkustusasiakirjaa. Maahanmuuttovirastolta saatujen tietojen mukaan kansainvälistä suojelua saaneille myönnetään vuosittain tuhansia uusia matkustusasiakirjoja. Rajoitus vaikuttaisi kiintiöpakolaisiin, turvapaikkaprosessissa suojeluaseman saaneisiin henkilöihin sekä niihin perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneisiin, jotka ovat saaneet suojeluaseman myönteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä. Rajoituksen vaikutusta vähentäisi kuitenkin se, että suojelua saavat henkilöt ovat suojelun tarpeessa juuri rajoituksen kohteena olevaan valtioon nähden, minkä vuoksi heillä ei pääsääntöisesti olisi tarvetta eikä edes mahdollisuutta matkustaa sinne. Rajoitukseen säädettävällä poikkeuksella lisäksi mahdollistettaisiin se, että erittäin poikkeuksellisissa ja välttämättömiksi katsotuissa tilanteissa myös jatkossa olisi mahdollista myöntää matkustusalueeltaan rajoittamaton matkustusasiakirja, jos tämä katsottaisiin perustelluksi. Yhden vuoden voimassaoloajan voitaisiin katsoa riittävän yksittäisen, pakottavasta tarpeesta tehdyn matkan tekemiseen. Rajoittamattoman matkustusasiakirjan lyhyemmän voimassaoloajan vuoksi suojelua saavan henkilön tulisi hakea uutta matkustusasiakirjaa tavallista nopeammin, jos hän haluaa matkustaa myös lähtömaahansa suuntautuvan matkan jälkeen. Yllä mainitun perusteella tämän ei kuitenkaan voitaisi katsoa olevan kohtuutonta.

Esityksellä ehdotetaan rajoitettavan myös ulkomaalaislain 89 §:n perusteella tilapäisen oleskeluluvan saaneille henkilöille myönnettävien muukalaispassien kelpoisuusaluetta. Kuten kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla, rajoituksen vaikutusta vähentäisi se, että rajoitus tehtäisiin kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan, jossa henkilöä uhkaavan kohtelun vuoksi häntä ei voida poistaa maasta.

5.2.7 Vaikutukset alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (Lapsen oikeuksista tehty yleissopimus, SopS 59 ja 60/1991).

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei katsota olevan merkittäviä vaikutuksia alaikäisiin tai haavoittuvassa asemassa oleviin kansainvälisen suojelun hakijoihin. Alaikäisten puhuttelut kestävät tavallisesti vähemmän aikaa kuin aikuisten, ja on myös lapsen edun mukaista saada puhutteluprosessi päätökseen puhuttelutilaisuudessa. Ottaen huomioon puhuttelutilaisuudessa tarkoituksena oleva luottamuksellisen suhteen luominen puhuttelijan ja puhuteltavan välillä on lapsen kohdalla todennäköisesti tarkoituksenmukaisin menettely tehdä myös pöytäkirjan tarkistus puhuttelussa, ja pöytäkirjan tarkastamatta jättäminen siinä yhteydessä olisi varsin poikkeuksellista. Samoin joidenkin haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla pöytäkirja voi olla perusteltua tarkistaa puhuttelutilaisuudessa, jotta voidaan esimerkiksi minimoida hakijan tarve käydä toistuvasti läpi traumaattisia tapahtumia.

Pakolaisen matkustusasiakirjaan ja toissijaista suojelua saaneelle myönnettävään muukalaispassiin tehtävän kelpoisuusalueen rajoittaminen vaikuttaisi myös kansainvälistä suojelua saaviin lapsiin ja nuoriin, jos heille haetaan matkustusasiakirjaa. Ehdotuksen mukaisesti he eivät voisi jatkossa käyttää Suomen myöntämää matkustusasiakirjaa kotimaahansa tai entiseen pysyvään asuinmaahansa matkustamiseen. Ottaen huomioon, että rajoitus tehtäisiin suhteessa maahan, johon nähden lapsen on katsottu olevan vaarassa, ei tätä rajoitusta voida pitää lapsen edun vastaisena.

Muilta osin esitetyt muutokset lähinnä vaikuttavat hakemusprosesseihin niitä lyhentävästi, mikä on myös alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden etu.

5.2.8 Yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa

Käynnissä, tai juuri valmistuneena, on useita lakihankkeita, joilla samanaikaisesti uudistetaan ulkomaalaislakia. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella, eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp, s. 3/II). Valio-kunta on huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVM 3/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2023 vp, s. 5, PeVL 14/2023 vp, s. 5, PeVL 15/2023 vp, s. 6–7, PeVL 16/2023 vp, s. 6).

Eri hankkeiden mukanaan tuomien muutosten yhteisvaikutuksia ja tulevia vaikutusketjuja voi olla vaikea täsmällisesti tunnistaa ja arvioida, mutta alla pyritään niitä kuvailemaan tästä huolimatta. Huomiota on kiinnitetty erityisesti perusoikeuksiin liittyvien uudistusten yhteisvaikutuksiin. Olennaista on kuitenkin sen mahdollisuuden huomioon ottaminen, että

myöhemmin ilmaantuu vaikutuksia ja seikkoja, joita ei esityksen valmisteluvaiheessa osattu ennakoita.

Useimmat tämän hallituksen esityksen muutosehdotukset kohdistuvat ennen kaikkea siihen, miten Maahanmuuttovirasto pystyisi tehokkaammin ja harkitummin käsittelemään kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia. Pöytäkirjan tarkastuksen poisto sekä hakemuksen alkuvaiheen muutokset lähinnä parantaisivat Maahanmuuttoviraston mahdollisuuksia hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Kun hakemusprosessin pituus lyhenee nimenomaan turvapaikkatutkinnan osalta, on erityisesti rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn uudistuksen (HE 30/2024¹⁷) asettamissa määräajoissa helpompaa pysyä. Negatiivisia vaikutuksia hakijoiden oikeuteen saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä ei tällä esityksellä katsota olevan, koska uudistuksilla katsotaan olevan hakemusprosesseja tehostava vaikutus, eivätkä hakijoiden oikeudet näin ollen uudistusten yhteisvaikutusten näkökulmasta arvioiden tule vaarantumaan. Myös pakti tulee asettamaan viranomaistoiminnalle määräaikoja, joita ei ulkomaalaislaissa vielä ole, ja prosesseja sujuvoittamalla tämä hallituksen esitys tukee osaltaan myös paktin tavoitteiden saavuttamista.

Määritelmädirektiivin kiristysten tuominen osaksi ulkomaalaislakia (HE 29/2024) vaikuttaa toissijaista suojelua saavan oikeuksiin. Ulkomaalaislain 2.1.2025 voimaan tulleen muutoksen 666/2025 mukaisesti aiemman neljän vuoden sijaan ensimmäinen toissijaisen suojelun perusteella myönnetty lupa on vuoden pituinen, minkä jälkeen suojelutarvetta tarkastellaan uudelleen. Lisäksi toissijainen suojeluasema voidaan vastaisuudessa lakkauttaa yksinkertaisemmin, koska syyksi riittää syyllistyminen törkeään rikokseen aiemman erityisen törkeän rikoksen sekä yhteiskunnan turvallisuuden vaarantamisen sijaan. Näin ollen tässä esityksessä ehdotetun määritelmädirektiivin 5 artiklan 3 kohdan tuominen osaksi kansallista lainsäädäntöä tarkoittaisi, että toissijaisen suojelun myöntämisellä pakolaisaseman sijaan olisi konkreettisia vaikutuksia henkilön oleskeluluvan laatuun ja jatkolupaprosesseihin toisin kuin aiemmin, jolloin sekä turvapaikan että toissijaisen suojelun myöntäminen tarkoitti neljän vuoden pituista jatkuvaa oleskelulupaa. Viranomaisten toimintaa kyseisen uudistuksen ei katsota kuormittavan myöskään yhteisvaikutusten näkökulmasta, koska kyse olisi pitkälläkin aikavälillä korkeintaan muutamista tapauksista vuodessa.

Maasta karkottamisen täytäntöönpanoa koskevilla ehdotuksilla tavoitellaan paluiden ja palautusten tehostamista kuten useammilla muillakin kuluvalle hallituskaudella eduskunnalle annetuilla tai annettavilla ulkomaalaislainsäädäntöä koskevilla muutosesityksillä. Osa muutoksista vaikuttaa palautusten tehostumiseen välillisesti, osa suoremmin. Esimerkkinä jälkimmäisistä on hallituksen esitykseen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 143/2024 vp) sisältyvät muutosehdotukset koskien säilöönottoa koskevaa sääntelyä sekä pakenemisen vaaran arviointia ja palautettavan velvollisuutta tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa. Ulkomaalaislain maasta poistamista koskevien säännösten kehittäminen -hankkeessa (SM035:00/2024) puolestaan pyritään kehittämään maasta poistamista koskevia säännöksiä soveltamiskäytännöstä esiin nousseiden haasteiden pohjalta. Lisäksi hankkeessa selvitetään mahdollisuutta yhdenmukaistaa käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevaa sääntelyä tai jopa yhdistää ne yhdeksi maastapoistamismenettelyksi. Voidaan arvioida, että lainsäädännön muutoksilla on mahdollista tehostaa palautuksia. Tämä on kuitenkin mahdollista vain tiettyyn pisteeseen asti, sillä viime

¹⁷ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_30+2024.pdf

kädessä maasta poistamisten täytäntöönpano riippuu yhteistyöstä sen kolmannen maan kanssa, johon ulkomaalainen ollaan palauttamassa.

Sekä nyt ehdotettavien muutosten että ulkomaalaislain muuttamista koskeneeseen lakiin 472/2024 sisältyneiden muutosten yhtenä yhteisvaikutuksena arvioidaan olevan laittoman maassa oleskelun väheneminen. Lakimuutoksella 472/2024 säädettiin esimerkiksi uudeksi oleskeluluvan epäämisperusteeksi se, että ulkomaalainen on ilman hyväksyttävää syytä jättänyt poistumatta maasta sen jälkeen, kun hänen saamansa päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, tai hän on vältellyt viranomaisia tai vaikeuttanut palauttamisen valmisteluja tai maasta poistamista. Lisäksi uudeksi oleskeluluvan epäämisperusteeksi säädettiin se, että ulkomaalainen on ennen oleskelulupapäätöksen jättämistä oleskellut maassa laittomasti. Muutoksilla halutaan viestiä siitä, että jääminen maahan oleskelemaan laittomasti ei ole yhteiskunnan eikä yksilön kannalta tavoiteltava vaihtoehto. Laittomaan maassa oleskeluun liittyy yksilön kannalta kielteisiä vaikutuksia esimerkiksi riittämättömän toimeentulon vuoksi. Laittomasti maassa oleskelevat henkilöt ovat alttiita erilaiselle hyväksikäytölle ja saattavat itse syyllistyä rikoksiin. Hankalampaa on sitä vastoin arvioida esitysten yhteisvaikutuksia sen osalta, voisivatko ne johtaa siihen, että ihmiset esitysten tavoitteiden vastaisesti jäisivätkin oleskelemaan maahan laittomasti, jotta he välttäisivät maasta poistamisen täytäntöönpanon. Kun on kyse henkilöistä, jotka ovat oleskelleet Suomessa oleskeluluvalla ja luvan päättymisen jälkeen hakeneet kansainvälistä suojelua, tämä voi olla todennäköisempää kuin tilanteissa, joissa henkilöillä ei ole ollut Suomessa oleskelulupaa ja heidät käännytetään.

Käsillä olevalla esityksellä pyritään puuttumaan turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöön mahdollistamalla karkottamispäätöksen nykyistä nopeampi täytäntöönpano uusintahakemustilanteissa ja estämällä siten perusteettomat uusintahakemukset. Perusteettomiin uusintahakemuksiin pyritään puuttumaan myös vastaanottolain uudistamista koskevassa hankkeessa (SM020:00/2024), jossa tarkastellaan vastaanottopalveluiden rajaamista uusintahakemuksen käsittelyaikana. Uusintahakemuksia tarkastellaan myös osana EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen kansallista täytäntöönpanoa koskevaa lainsäädäntöhanketta (SM032:00/2024). Edellä mainituissa hankkeissa valmisteltavien lakimuutosten ja tämän esityksen muutosten yhteisvaikutuksena tavoitellaan sitä, että turvapaikkajärjestelmää ei kuormitettaisi perusteettomilla uusintahakemuksilla. Tämä on omiaan lisäämään koko turvapaikkajärjestelmän toimivuutta ja uskottavuutta.

Tässä esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain maasta poistamista koskevia täytäntöönpanosäännöksiä muutettavan rakenteellisesti siten, että kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa tehtävien käännyttämisen- ja karkottamispäätösten täytäntöönpanoa koskevat säännökset koottaisiin yhteen pykälään (ehdotettu 200 a §). Tavoitteena on, että tämän ehdotuksen sekä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen kansallista täytäntöönpanoa koskevassa lainsäädäntöhankkeessa ja Ulkomaalaislain maasta poistamista koskevien säännösten kehittäminen -hankkeessa tehtävien lakimuutosten yhteisvaikutuksena ulkomaalaislain maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa koskeva sääntely selkiytyisi. Tällä olisi myönteinen vaikutus lakia soveltavien viranomaisten työhön.

6 Muut toteuttamisvaihtoehdot

6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

6.1.1 Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto

Menettelydirektiivin 17 artiklan 3 kohta mahdollistaa luopumisen kokonaan menettelystä, jossa hakija voi kertoa lisäyksiä ja korjauksia turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaan, silloin kun puhuttelu on tallennettu, pöytäkirja on sanatarkka selostus ja kyseisen puhuttelun tallenne on käytettävissä muutoksenhakumenettelyssä. Tällöin jäsenvaltion ei tarvitse pyytää hakijaa vahvistamaan, että pöytäkirjan sisältö kuvaa puhuttelua totuudenmukaisesti. Myös tällöin hakijalle on kuitenkin annettava mahdollisuus kommentoida puhuttelussa mahdollisesti ilmenneitä ristiriitaisuuksia tai lausuntojen epä johdonmukaisuuksia, mikä on jo nyt Maahanmuuttoviraston tehtävänä turvapaikkapuhuttelussa.

Toinen mahdollinen menettely pöytäkirjan tarkastuksen poistamiselle puhuttelutilaisuudesta olisi siis direktiivin mukaisesti jättää mahdollisuus toimittaa lisäyksiä ja korjauksia kokonaan antamatta. Tällöin on kuitenkin mahdollista, että pöytäkirjan puutteisiin vedottaisiin nykyistä enemmän muutoksenhakuvaiheessa, jolloin hallinto-oikeudet käytännössä joutuisivat toimittamaan jonkinlaisen pöytäkirjan tarkistuksen valitusta ratkoessaan, tai vaihtoehtoisesti palauttamaan asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Tämä ei olisi prosessin kannalta järkevä tai tehokas ratkaisu, sillä se todennäköisesti joko kuormittaisi hallinto-oikeuksia kohtuuttomasti tai kumoaisi mahdollisuudet sujuvoittaa ja nopeuttaa viraston hakemuskäsittelyä.

6.1.2 Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Muutosehdotuksia valmisteltaessa pohdittiin ulkomaalaislain täytäntöönpanosääntelyä tiettyjen karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä laajemmin, koska kyseinen sääntelykokonaisuus on vaikeasti hahmotettava. Tämä havainto tehtiin myös ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeessa (SM024:00/2021), jossa todettiin täytäntöönpanoa koskevien säännösten olevan vaikeaselkoisia ja sen vuoksi sekä soveltajien että asiakkaiden näkökulmasta hankalia. Sisäministeriössä on käynnistetty syksyllä 2024 maasta poistamista koskeva säädösvalmisteluhanke (SM035:00/2024), jossa tarkastellaan täytäntöönpanosäännöksiä ja maasta poistamista koskevia säännöksiä kokonaisuutena, mukaan lukien mahdollisuus luopua erottelusta käännättämisen ja maasta karkottamisen välillä.

Edellä kerrotusta syystä päädyttiin siihen, että sääntelyn rakennetta muutettaisiin tässä vaiheessa siten, että kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tehtävät maastapoistamispäätökset koottaisiin samaan pykälään. Tähän ratkaisuun päädyttiin myös siitä syystä, että EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksessa valmisteltu lainsäädäntö, mukaan lukien menettelyasetus, on parhaillaan jäsenmaissa kansallisesti täytäntöön pantavana. Tulevissa hankkeissa on mahdollista myös päivittää sääntelyä tarpeellisilta osin suhteessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019).

6.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

6.2.1 Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto

Suomessa käytössä oleva menettely puhuttelupöytäkirjan läpikäynnistä ei ole käytössä monissa jäsenvaltioissa. Yleensä hakijalle annetaan muunlainen mahdollisuus vaikuttaa

henkilökohtaisen puhuttelunsa pöytäkirjaan silloin, kun pöytäkirjaan kirjataan kattavasti puhuttelun kulku. Joissakin maissa, kuten Saksassa, pöytäkirja käydään hakijan kanssa puhuttelun lopuksi läpi, mutta pöytäkirja ei ole sanatarkka selostus, vaan hakijan kertomasta tehdään tiivistelmiä. Suomeen verrattavissa olevia käytäntöjä, joissa pöytäkirjaan kirjataan sanasta sanaan hakijan kertoma turvapaikkaperusteistaan ja se käydään lisäksi hakijan kanssa läpi puhuttelussa, on esimerkiksi Itävallassa ja Tšekissä.

Ranskassa puhuttelutilaisuus tallennetaan äänenä, mutta siitä ei tehdä sanatarkkaa pöytäkirjaa – sen sijaan se on yhdistelmä tiivistelmiä ja sanatarkkoja kohtia. Hakija saa halutessaan pöytäkirjan itselleen, ennen kuin päätös hakemukseen on tehty, mutta sitä täytyy erikseen pyytää. Hakijalla on lisäksi oikeus saada puhuttelusta tehty tallenne itselleen ennen kuin päätös on tehty sekä myös sen jälkeen valituksen tekemistä varten.

Ruotsissa kansainvälistä suojelua hakevalla on oikeus vaikuttaa lopulliseen turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaan lisäysten ja korjausten kautta. Normaalisti hakija käy pöytäkirjan läpi avustajansa kanssa ja toimittaa tämän jälkeen mahdolliset lisäykset ja korjaukset maahanmuuttovirastolle (Migrationsverket). Järjestelmä on Ruotsissa siten joustava, että pöytäkirjan läpikäynti hakijan kanssa voidaan aloittaa puhuttelutilaisuudessa, mutta mikäli aika loppuu kesken, pyydetään hakijaa käymään loput pöytäkirjasta läpi avustajansa kanssa tietyssä määräajassa. Avustajan velvollisuudesta käydä pöytäkirja läpi asiakkaansa kanssa ei ole erikseen säädetty laissa, mutta käytännössä kaikki avustajat katsovat tehtävän kuuluvan toimeksiantoonsa. Ruotsin maahanmuuttoviraston mukaan järjestelmä toimii erittäin hyvin ja sujuvasti.

Norjassa turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan läpikäynti on järjestetty samoin kuin Ruotsissa. Pääosassa tapauksia pöytäkirjaa ei käydä läpi hakijan kanssa puhuttelun lopuksi, vaan hakijalla on mahdollisuus itse jälkikäteen toimittaa mahdollisia lisäyksiä ja korjauksia. Lisäksi puhuttelusta tehtävä äänitallenne on hakijan käytettävissä hänen niin halutessaan. Norjan maahanmuuttovirastolla on kuitenkin myös mahdollisuus käydä pöytäkirja läpi hakijan kanssa, jos esimerkiksi on syytä epäillä tulkkauksessa olleen ongelmia, tai jos sille on muu perusteltu syy. Mikäli pöytäkirja luetaan hakijalle ääneen, siihen pyydetään hänen allekirjoituksensa, jolla hakija vahvistaa pöytäkirjan sisällön oikeellisuuden. Tavanomaisessa tapauksessa allekirjoitusta ei kuitenkaan oteta, vaan pöytäkirja katsotaan päteväksi, mikäli hakija ei puhuttelun jälkeen toimita siihen muutoksia.¹⁸

6.2.2 Matkustaminen alkuperämaahan ja matkustusasiakirjat

Pakolaiselle myönnettävän matkustusasiakirjan ja toissijaista suojelua saaville myönnettävien matkustusasiakirjojen kelpoisuusaluetta rajoitetaan useissa valtioissa rajaamalla henkilön kotimaa sen ulkopuolelle. Esimerkiksi Ruotsi, Norja, Alankomaat, Itävalta, Saksa, Tšekki, Latvia, Ranska, Liettua ja Viro rajoittavat matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueita. Vaihtelua esiintyy siinä, rajoitetaanko kaikkien kansainvälistä suojelua saaville myönnettävien matkustusasiakirjojen vai vain esimerkiksi pakolaisten matkustusasiakirjan kelpoisuusaluetta.

Euroopan muuttoliikeverkoston vuonna 2019 julkaiseman raportin perusteella matkustaminen ja palaaminen alkuperämaahan voi johtaa pakolaisaseman lakkauttamiseen kaikissa EU-

¹⁸ UDI 2013–011 Intervju i søknader om beskyttelse, <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2013-011/> (20.1.2025)

jäsenvaltioissa, Norjassa ja Sveitsissä. Seitsemässä silloisessa jäsenvaltiossa¹⁹ matkustaminen mainittiin erikseen mahdollisena pakolaisaseman lakkauttamiseen johtavana seikkana säädösten tasolla. Myös Sveitsissä oli tehty lakimuutos, jonka mukaan kotimaahan matkustaminen johtaa pakolaisaseman poistamiseen, jollei luotettavasti esitetä, että matka on tehty pakon alaisena. Toissijaista suojelua saaneen henkilön matkustamisen osalta jäsenvaltioilla oli erilaisia käytäntöjä, mutta kaikki jäsenvaltiot katsoivat, että matkustaminen alkuperämaahan oli mahdollinen merkki suojelun tarpeen lakkaamisesta. *Belgiassa* ja *Slovakiassa* huomioitiin erityisesti matkan pituus ja alue, jonne henkilö oli matkustanut, kiinnittäen huomiota mahdollisuuteen sisäisestä paosta ja täten suojelun tarpeen lakkaamiseen.²⁰

Ruotsissa pakolaisen matkustusasiakirjan ja toissijaista suojelua saavalle myönnettävän matkustusasiakirjan kelpoisuusalueen ulkopuolelle on rajattu henkilön kotimaa. Kansalaisuudettomien pakolaisten matkustusasiakirjojen kelpoisuutta ei ole rajoitettu, mutta toissijaista suojelua saavien matkustusasiakirjan alueellinen rajoittaminen koskee myös entistä pysyvää asuinmaata.

Tanskassa kansainvälistä suojelua saaville myönnettävien matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueella on rajoitettu niiden maiden osalta, joissa henkilöä uhkaa vaino. Matkustusrajoitukseen voi hakea muutosta erityisellä lomakkeella. Vaikka matkustusrajoitus poistettaisiin, tämä ei estä matkustamisen vaikutuksien tutkimista, kun henkilö palaa Tanskaan.

Norjassa pakolaisen matkustusasiakirjan kelpoisuusalueella rajataan kansalaisuusvaltion ja entisen pysyvän asuinmaan osalta. Poikkeuksellisissa tapauksissa henkilölle voidaan kuitenkin myöntää yksittäistä matkaa varten matkustusasiakirja, esimerkiksi jos pakolainen on matkustamassa kotimaahansa tapaamaan hengenvaarallisesti sairasta perheenjäsentään.

Saksassa hallitus hyväksyi 9.9.2024 lakiehdotuksen koskien muun muassa kansainvälistä suojelua saaneiden alkuperämaahan matkustamista. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että mikäli ulkomaalainen matkustaa kansalaisuusvaltioonsa, hänen oletetaan turvautuneen vapaaehtoisesti uudelleen kansalaisuusvaltionsa suojeluun, ellei matkaa pidetä pakottavana. Lisäksi kansainvälistä suojelua saaneet olisivat lakiehdotuksen mukaisesti velvollisia ilmoittamaan matkustamisestaan alkuperämaahansa sekä matkan syyn maahanmuuttoviranomaisille.

6.2.3 Karkottamispäätöksen täytäntöönpano kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa

Maastapoistamisjärjestelmissä on eroavaisuuksia EU:n jäsenmaiden kesken. Useimmat jäsenmaat eivät tee eroa sen osalta, onko henkilö oleskellut maassa oleskeluluvalla vai onko kyse muulla perusteella kuin oleskeluluvalla oleskelleen henkilön palauttamisesta. Tällöin henkilö poistetaan maasta karkottamalla.

Ruotsissa palauttaminen on jaettu Suomen tavoin kahteen eri menetelmään, käännäyttämiseen ja maasta karkottamiseen. Kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden käännäyttämisen tai karkottamispäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin mahdollinen valitusprosessi on saatu

¹⁹ Itävalta, Kypros, Viro, Italia, Portugali, Slovakia ja Iso-Britannia

²⁰ European Moving Network: Beneficiaries of International Protection Travelling to and Contacting Authorities of their Country of Origin. November 2019. https://home-affairs.ec.europa.eu/whats-new/publications/beneficiaries-international-protection-travelling-their-country-origin-challenges-policies-and_en (30.9.2024)

loppuun ja päätös on lainvoimainen. Edellä todettua ei sovelleta, jos Maahanmuuttovirasto on päättänyt välittömästä täytäntöönpanosta. Tällöin käännättämispäätös voidaan panna täytäntöön, kun Maahanmuuttovirasto on hylännyt oleskelulupahakemuksen. Jos käännättämispäätöksestä valitetaan, valituksen käsittelevä maahanmuuttotuomioistuin tutkii, onko käännättämispäätöksen täytäntöönpano keskeytettävä toistaiseksi. Välittömästä täytäntöönpanosta voidaan päättää, jos turvapaikkahakemus on ilmeisen perusteeton tai se jätetään tutkimatta. Jos ulkomaalainen karkotetaan rikoksen johdosta, voidaan maastapoistamispäätös panna täytäntöön, kun Maahanmuuttovirasto on hylännyt hakemuksen. Ruotsin ulkomaalaislaissa kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen liittyvästä käännättämis- tai karkottamispäätöksen täytäntöönpanosta säädetään kahdessa eri pykälässä (12 luvun 8 a § ja 8 b §).

Norjassa on käytössä yksi maastapoistamismenetelmä, maasta karkottaminen. Kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen liitetty karkottamispäätös voidaan panna täytäntöön, kun se on lainvoimainen. Karkottamispäätös voidaan panna täytäntöön ennen lainvoimaisuutta vain, jos oleskelulupahakemus on jätetty tutkimatta, hakija on aiemmin saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen toisessa maassa tai oleskelun edellytykset eivät selvästikään täyty.

Tanskassa maastapoistamismenetelmänä on maasta karkottaminen. Tanskan ulkomaalaislaissa ei säädetä erikseen karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta, vaan valituksen vaikutus ulkomaalaisen oikeuteen oleskella maassa riippuu lupahakemuksen perusteesta. Tanskassa ulkomaalaiselle annetaan hylkäävän lupapäätöksen yhteydessä poistumisaika. Jos henkilö ei poistu kyseisenä aikana, poliisi karkottaa hänet. Kansainvälistä suojelua koskevissa hakemuksissa poistumisaika on 7 päivää. Kielteisestä kansainvälistä suojelua koskevasta päätöksestä valittamisella on lykkäävä vaikutus, jos valitus tehdään ennen poistumisaajan päättymistä. Ulkomaalaisella on oikeus jäädä Tanskaan kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen uudelleenkäsitelyä koskevan hakemuksen käsittelyn ajaksi, jos hakemus on jätetty ennen poistumisaajan päättymistä. Erityisissä tapauksissa oikeus jäädä Tanskaan voidaan myöntää, vaikka hakemus olisi jätetty poistumisaajan päättymisen jälkeen.

7 Lausuntopalaute

Lausuntokierros

Yhteensä 31 tahoa antoi lausunnon (13.1.2025 mennessä). Nämä tahot olivat valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Suojelupoliisi, Keskusrikospoliisi, Tuomioistuinvirasto, korkein hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto, Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Suomen Asianajajaliitto, lapsiasiainvaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Suomen ekumeeninen neuvosto, Kirkkohallitus, Diakonissalaitos, Lastensuojelun Keskusliitto, PETRA31-osuuskunta, Amnesty International Suomen osasto, Siirtolaisuusinstituuttisäätiö, Suomen Pakolaisapu ry, Vammaisfoorumi ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Pakolaisneuvonta ry ja UNHCR (Tukholman toimisto).

Yleisesti ottaen ehdotetuista ulkomaalaislain muutoksista esitetyt huomiot jakaantuivat kahtia. Osa lausunnonantajista piti uudistuksia kannatettavina ja osa ei nähnyt muutoksille perusteita.

Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto, kansainvälisen suojelun tarve sur place -tilanteessa, Matkustaminen alkuperämaahan ja matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueen rajoittaminen

Valtioneuvoston oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, ettei esityksessä ole esitetty siirtymäsäännöksiä sen osalta, jos sur place -peruste on aiheutunut ennen lainmuutosta. Esityksen jatkovalmistelussa todettiin, ettei siirtymäsäännöstä sur place -tilanteiden osalta katsota tarpeelliseksi, eikä esimerkiksi hakijoiden oikeusturva niiden puuttumisen takia vaarannu tilanteessa, jossa kyse on hakijasta itsestään riippuvasta, tahalliseksi katsotusta toiminnasta. Lisäksi lausunnossa todettiin—useamman muun lausunnon ohella—että jatkovalmistelussa tulisi pohtia, onko ehdotetussa pykälässä liittyen turvapaikkapöytäkirjan tarkastamiseen tarpeen todeta, ettei määräajan jälkeen toimitettuja lisäyksiä ja korjauksia oteta huomioon. Tämä maininta on jatkovalmistelussa poistettu. Lisäksi lausunnossa peräänkuulutettiin lisäperusteluita esitetyille muutoksille, mihin on jatkovalmistelussa kiinnitetty huomiota.

Maahanmuuttovirasto katsoi esityksessä ehdotetun pöytäkirjauudistuksen tehostavan turvapaikkahakemusten tutkintaa ja piti sitä sekä virastolle asiassa jäävää harkintavaltaa kannatettavana. Joitakin käytännön seikkoja on viraston lausunnon perusteella täsmennetty jatkovalmistelussa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia katsoi esityksen tavoitteet kannatettaviksi erityisesti hakemusten käsittelyaikojen lyhentämisen osalta.

Erityisesti Tuomioistuinvirasto, Turun ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet, Suomen Asianajajaliitto sekä Etelä-Suomen, Varsinais-Suomen ja Kaakkois-Suomen oikeusaputoimistot arvioivat, että puhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto voisi lisätä merkittävästi hallinto-oikeuksien sekä oikeusavustajien työmäärää. Lisäksi nostettiin esille kysymys turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vaarantumisesta. Tähän on jatkovalmistelussa pyritty vastaamaan selventämällä Maahanmuuttoviraston roolia turvapaikkapuhuttelun pitäjänä ja mahdollisuuksia vahvistaa puhuttelupöytäkirjan sisältöä ilman nykymuotoista pöytäkirjan tarkastusta. Useat tahot, kuten Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiainvaltuutettu ja Vammaisfoorumi ry, painottivat pöytäkirjan tarkastamisen tärkeyttä erityisesti haavoittuvien ryhmien kohdalla, eikä siitä tästä syystä tulisi haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla luopua. Muun muassa Pakolaisneuvonta, Amnesty International ja Suomen pakolaisapu ry vastustivat puhuttelupöytäkirjan tarkastamisesta luopumista.

Määritelmädirektiivin 5 artiklan 3 kohdan tuomisesta osaksi ulkomaalaislakia lausuttiin paljon. Jatkovalmistelussa perusteluita asian suhteen on pyritty selventämään johtuen joistakin lausunnoissa olleista väärinymmärryksistä. Lisäksi uudistusta vastustavissa lausunnoissa nostettiin esille tahallisen toiminnan vaikea todentaminen, minkä vuoksi myös tämän osalta esityksen perusteita on laajennettu sekä pykälämuotoilua mietitty uudelleen.

Kotimaahan matkustamisen vaikutusten tuomista lain tasolle pidettiin lähtökohtaisesti kannatettavana muutoksena asian selkeyttämisen kannalta. Matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueen rajoittamiseen liittyvät huomiot jakautuivat kahtia; osa piti muutosta loogisena ja kansainvälisen suojelun luonteen puolesta ymmärrettävänä, kun taas osa piti muutosta turhana, koska hyväksyttäviä syitä kotimaahan matkustamiselle voi olla.

Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Valtioneuvoston oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että esityksessä ei ole esitetty siirtymäsäännöksiä sen osalta, miten esityksessä ehdotettuja täytäntöönpanosäännöksiä sovellettaisiin suhteessa aiemmin tehtyihin karkottamispäätöksiin. Esityksen jatkovalmistelussa lakiehdotukseen on sisällytetty karkottamispäätöksen täytäntöönpanosäännöksiä koskeva siirtymäsäännös.

Tuomioistuinvirasto, korkein hallinto-oikeus, Turun ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet sekä Suomen Asianajajaliitto arvioivat, että karkottamispäätöksen täytäntöönpanon rinnastaminen käännättämisen täytäntöönpanoon lisää täytäntöönpanon keskeyttämistä ja kieltoa koskevien hakemusten määrää ja johtaa työmäärän kasvuun hallinto-oikeuksissa. Muutamissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös näitä hakemuksia koskevaan seitsemän päivän määräaikaan. Korkein hallinto-oikeus nosti esiin aiemman kantansa siitä, että seitsemän päivän määräajan soveltaminen ei ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa tarpeen, koska korkein hallinto-oikeus on toisen asteen muutoksenhakutuomioistuin ja soveltaa ulkomaalaisasioissa valituslupamenettelyä. Esityksen vaikutusten arviointia on täydennetty jatkovalmistelussa lausuntojen perusteella.

Maahanmuuttovirasto katsoi, että rikosperusteista karkottamista koskeva säännös tulisi sisällyttää myös uuteen 200 a §:ään, jotta se koskisi myös kansainvälisen suojelun hakijoita. Ehdotusta jatkovalmistelussa harkittaessa on todettu, ettei se olisi EU:n menettelydirektiivin mukainen. Poliisihallitus piti esitettyjä muutoksia kannatettavina ja katsoi niiden tehostavan ja nopeuttavan poliisin maastapoistamistoimintaa.

Pakolaisneuvonta, Amnesty ja PETRA31 kiinnittivät huomioita kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvan toteutumiseen karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen esitettyjen muutosten johdosta. Pakolaisneuvonta ja Amnesty totesivat lisäksi, että karkottamispäätöksen saavat henkilöt ovat oleskelleet Suomessa oleskeluluvalla ja heille on yleensä syntynyt Suomeen sellaisia kiinteitä siteitä, että maastapoistamisten välitön täytäntöönpano voisi heidän kohdallaan johtaa epäinhimillisiin tilanteisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Pakolaisneuvonta nostivat esiin, että sisäministeriössä on käynnissä lainsäädäntöhanke, jossa tarkastellaan käännytystä ja maasta karkottamista koskevaa sääntelyä. Tämän vuoksi ne eivät pidä perusteltuna, että erillään tästä valmistelutyöstä muutettaisiin nyt kansainvälistä suojelua koskevin osin täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä.

8 Säännöskohtaiset perustelut

40 §. Oleskeluoikeus. Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti. Ehdotettava momentti olisi sama kuin hallituksen esityksessä HE 143/2024 vp ehdotettu. Säännökseen tehtäisiin kuitenkin aiemmin ehdotettuun nähden tekninen muutos, joka johtuu maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan sääntelyn rakenteen muuttamisesta. Viittaus aiemmin ehdotettuun 201 §:n 7–9 momenttiin muutettaisiin viittaukseksi 200 a §:n 5–7 momenttiin. Tämä johtuu siitä, että uusintahakemuksiin tehtävien käännättämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva sääntely siirrettäisiin 201 §:n 7–9 momentista 200 a §:n 5–7 momenttiin ja laajennettaisiin samalla koskemaan myös karkottamispäätöksiä.

88 b §. Lähdön jälkeinen kansainvälisen suojelun tarve. Pykälään ehdotetaan lisättävän uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin hakemuksen ratkaisemisesta tilanteessa, jossa kansainvälisen suojelun tarve on hakijan tahallisen toiminnan seurauksena syntynyt vasta alkuperämaasta lähdön jälkeen. Jos hakija on tahallisesti keksinyt itselleen pakolaisasemaan oikeuttavat perusteet, ja näiden perusteiden ei voida katsoa hakemusta ratkaistaessa kuvastavan hakijan todellista vakaumusta, näkemyksiä tai elämäntilannetta, voisi Maahanmuuttovirasto jättää pakolaisaseman myöntämättä ja myöntää hakijalle sen sijaan toissijaista suojelua. Näin ollen tulee myös varmistettua, ettei palautuskieltoa rikota. Momentin soveltaminen edellyttää, että määrittävä viranomainen pystyy perustelemaan hakijan toiminnan olleen vilpillistä, eikä sen tule perustua olettamaan. Ehdotettu muutos liittyy määritelmädirektiivin 5 artiklan 3 kohtaan.

Olennaista ehdotetun muutoksen soveltamisessa on tahallisuuden varmentaminen; määrittävän viranomaisen on pystyttävä perustelemaan hakijan toiminnan tosiasiallinen vilpillisyys. Jokaiselle kuuluviin uskonnon- ja sananvapauteen sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen kuuluu myös oikeus vaihtaa uskontoa tai vakaumusta tai ryhtyä poliittisesti aktiiviseksi, milloin tahansa, myös kotimaasta tai pysyvästä asuinmaasta lähdön jälkeen. Aito kääntyminen tai esimerkiksi poliittisen vakaumuksen vaihtuminen voi tapahtua myös alun perin vilpillisen toiminnan seurauksena. Näin ollen määrittävän viranomaisen päätös ei voi perustua oletamaan toiminnan tahallisuudesta, sillä yllä mainitut perusoikeudet on turvattava.

Jos hakijan katsottaisiin tahallisen toimintansa vuoksi olevan alkuperämaassaan ulkomaalaislain 87 §:n mukaisesti vainon vaarassa, ja jos perusteet hakemusta ratkaistaessa eivät yhäkään kuvasta hakijan todellista tilannetta, menettelydirektiivin mukaisesti Geneven yleissopimus huomioon ottaen tällaisessa tapauksessa pakolaisasema voitaisiin jättää hakijalle myöntämättä, ja hänelle myönnettäisiin sen sijaan toissijaista suojelua. Näin ollen hakija ei tahallisesta toiminnastaan johtuen voisi nauttia pakolaisaseman henkilölle suomia etuja, vaan hänelle myönnettävä lupa on muun muassa pituudeltaan pakolaisaseman perusteella myönnettävää oleskelulupaa lyhyempi.

Yllä kuvaillun kaltaisessa tapauksessa pakolaisasema voitaisiin jättää määritelmädirektiiviä myötäillen myöntämättä ainoastaan silloin, kun hakemus on tehty myöhemmässä vaiheessa. Sanamuoto ”myöhemmässä vaiheessa” merkitsee, että kyseistä 5 artiklan kohtaa voidaan soveltaa, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ulkomaalaislain 102 §:ssä tarkoitettu uusintahakemus.

97 a §. Turvapaikkapuhuttelu. Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin vaatimus puhuttelupöytäkirjan tulkitsemisesta hakijalle puhuttelun päätyttyä. Lisäksi poistettaisiin vaatimus pöytäkirjan vahvistamisesta allekirjoituksella. Puhuttelusta tultaisiin yhä laatimaan pöytäkirja, jonka hakija saa mukaansa puhuttelun päätyttyä; tästä olisi pykälässä yhä maininta. Samaiseen 4 momenttiin lisättäisiin maininta hakijan mahdollisuudesta toimittaa lisäyksiä ja korjauksia pöytäkirjaan Maahanmuuttoviraston määrittelemän kohtuullisen määräajan kuluessa, jonka tulisi olla vähintään kaksi viikkoa. Hakija voi tehdä tämän esimerkiksi käymällä pöytäkirjan läpi oikeudellisen avustajansa kanssa. Säännös olisi ehdollinen, jolloin Maahanmuuttovirastolla olisi yhä mahdollisuus käydä pöytäkirja läpi hakijan kanssa puhuttelun päätyttyä silloin, kun virasto katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi. Jos pöytäkirja käydään kokonaisuudessaan läpi puhuttelutilaisuudessa, ei hakijalle anneta määräaika lisäysten ja korjausten toimittamiselle.

Esityksessä ehdotetaan laissa määriteltäväksi, että hakijoille annettava määräaika pöytäkirjan lisäysten ja korjausten toimittamiselle olisi kaksi viikkoa. Koska kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia tutkitaan erilaisissa menettelyissä, jotka eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään, ja koska esimerkiksi puhuttelupöytäkirjojen pituudessa voi eri menettelyiden sisällä olla merkittäviä eroja, Maahanmuuttoviraston tulisi voida itsenäisesti määritellä, jos joissain tapauksissa kohtuullinen määräaika lisäselvitysten toimittamiselle tulisi olla mainittua kahta viikkoa pidempi. Lähtökohtaisesti esimerkiksi nopeutetussa menettelyssä tutkitun hakemuksen puhuttelupöytäkirjan tarkastus todennäköisesti vaatii vähemmän aikaa ja resursseja kuin puhuttelupöytäkirja, jossa on selvitetty henkilön mahdollista poissuljentaa. Määräaikojen antamiselle olisi virastossa luotava selkeät ohjeet yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Jos hakija ei ole itsestään riippumattomista syistä pystynyt toimittamaan lisäyksiä ja korjauksia hänelle annettussa määräajassa, ja hän on niitä tosiasiallisesti yrittänyt toimittaa, voidaan määräaika pidentää.

Hakijalle annettava määräaika lisäysten ja korjausten toimittamiselle tarkoittaisi käytännössä sitä, että hän joko itsenäisesti tai yhdessä avustajansa tai muun henkilön kanssa voisi halutessaan käydä läpi puhuttelupöytäkirjan, minkä jälkeen mahdolliset täydennykset toimitettaisiin Maahanmuuttovirastolle. Hakija tai hänen avustajansa voisi vapaasti järjestää pöytäkirjan tarkastuksen haluamanaan ajankohtana haluamansa tulkin kanssa tai ilman, jos pöytäkirjan läpikäynti ilman tulkkia on mahdollista. Tulkin ei tarvitse olla sama kuin puhuttelussa käytetty tulkki. Hakijalla tai hänen avustajallaan olisi vapaus myös järjestää tilaisuus etäyhteyksien avulla. Lisäksi, kuten yllä on mainittu, puhuttelusta tehtävä tallenne olisi hakijan sekä avustajan käytettävissä heidän niin halutessaan. Päämääränä on mahdollistaa lisäselvitysten toimittaminen ennen päätöksentekoa. Uuden menettelyn tarkoituksena ei siis olisi pöytäkirjan tarkastuksen siirtyminen muutoksenhakumenettelyssä tehtäväksi vain, koska siihen valituksessa vedottaisiin. Tämän vuoksi Maahanmuuttovirastoa kannustetaan käyttämään turvapaikkapuhuttelussa hakijalle luettavia tiivistelmiä sekä puhuttelun aikarajoissa käymään turvapaikkaperusteiden osalta olennaisia kohtia läpi hakijan kanssa unohtamatta toisaalta hakijan itsensä velvollisuutta toimittaa selvitystä asiaansa ja osoittaa näin yleinen uskottavuutensa.

Koska pöytäkirjan tarkistus tulisi vastaisuudessa tapahtumaan hakija- tai avustajalähtöisesti, olennaista olisi hakijan ohjeistaminen niin, että hän puhuttelun aluksi ymmärtäisi puhuttelutilaisuuden merkityksen ja tarkoituksen, ja toisaalta puhuttelun lopuksi ymmärtäisi oikeutensa ja velvollisuutensa pöytäkirjan tarkastuksen suhteen. Hakijalle tulisi selvittää, miten hänen tulee menetellä, jos hän haluaa toimittaa lisäyksiä ja korjauksia puhuttelupöytäkirjaan. Maahanmuuttovirasto selvittää jo nykyisellään hakijoille puhuttelun tarkoitusta puhuttelutilaisuuden aluksi; huomiota olisi vastaisuudessa kiinnitettävä erityisesti hakijalle puhuttelun loppuvaiheessa annettavaan ohjeistamiseen.

Maahanmuuttovirastolla kansainvälisen suojelun määrittävänä viranomaisena on myös hallintolaista tuleva selvittämisvelvollisuus turvapaikka-asiassa, eikä päätöstä kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen voida tehdä, ellei asiaa ole päätöksen tekemisen kannalta riittävästi selvitetty. Myös menettelydirektiivin ja -asetuksen lähtökohtana on, että hakemukset tutkitaan asianmukaisesti ennen päätöksentekoa. Näin ollen vain se, ettei hakija olisi toimittanut lisäyksiä ja korjauksia pöytäkirjaan puhuttelun jälkeen, ei oikeuta tekemään päätöstä, jos puhuttelun jälkeen viraston taholta ilmenee selvittämättä tai epäselväksi jääneitä asioita. Tarkoitus nyt esitetyssä uudistuksessa ei ole se, että mahdollisia puhuttelun jälkeen ilmeneviä lisäkysymyksiä järjestelmällisesti annettaisiin esimerkiksi oikeudelliselle avustajalle tai vastaanottokeskukselle hakijalta kysyttäväksi, vaan Maahanmuuttoviraston on varmistettava, ettei puhuttelua päätetä, ennen kuin olennaiset kysymykset on kysytty. Toisaalta olennaista on myös huomioida, ettei nykyiselläänkään päätöksessä voida vedota esimerkiksi ristiriitoihin, joita hakijalla ei ole ollut mahdollisuutta kommentoida. Niihin ei voisi vastaisuudessakaan vedota vain siksi, ettei hakija olisi puhuttelun jälkeen annetussa määräajassa toimittanut asiaan selvennystä. Edellä mainituissa tapauksissa Maahanmuuttovirastolla olisi yhä myös mahdollisuus esimerkiksi järjestää jatkopuhuttelu asiaa lisää selvittääkseen. Lisäksi on olennaista huomioida, että puhuttelun jälkeen toimitetut lisäykset ja korjaukset olisi otettava huomioon puhuttelun aikana kirjattuja lisäyksiä ja korjauksia vastaavalla tavalla. Puhuttelutilaisuuden jälkeen toimitettuja lisäselvityksiä ei tulisi käyttää hakijaa vastaan tai huomioida vähäisemmin vain siksi, että ne on toimitettu jälkikäteen.

Tärkeää on myös muistaa, ettei määräajan antaminen hakijalle olisi ainoa vaihtoehto, vaan Maahanmuuttovirasto voisi vastaisuudessakin tehdä tapauskohtaista harkintaa sen suhteen, tulisiko tietyn hakijan puhuttelupöytäkirja tarkastaa itse puhuttelutilaisuudessa. Vaikka määräajan antaminen lisäysten ja korjausten toimittamiselle olisi ensisijainen vaihtoehto ja lähtökohta menettelyssä, esimerkiksi alaikäisten hakijoiden kohdalla prosessin kannalta

järkevimpänä tapana hyvin todennäköisesti tulisi yhä olemaan pöytäkirjan läpikäynti puhuttelutilaisuuden lopuksi Maahanmuuttoviraston ylitarkastajan läsnä ollessa, koska alaikäisten puhuttelut eivät nykyiselläänkään normaalisti vaadi jatkopuhuttelua, ja koska alaikäisten haavoittuva asema menettelyä puoltaa. Myös muut merkittävät haavoittuvuustekijät tai nopeutetun menettelyn käyttö (esimerkiksi rajamenettelyssä) voisivat olla syy tehdä pöytäkirjan tarkastus puhuttelun lopuksi sen sijaan, että hakijalle annettaisiin määräaika täydennysten toimittamiselle. Lisäksi tilanteissa, joissa puhuttelun aikana on ilmennyt viitteitä mahdollisista merkittävistä väärinymmärryksistä, väärin kirjatusta tiedosta, tulkkausongelmista tai muista ongelmista, puhuttelija voisi selvittää kyseisiä seikkoja jo puhuttelun aikana tarkastamalla olennaisia osia pöytäkirjasta tai tarkastamalla pöytäkirja kokonaisuudessaan. Pöytäkirjan tarkastaminen puhuttelutilaisuudessa ei estä hakijaa halutessaan toimittamasta lisäselvitystä asiaansa puhuttelun jälkeen, mutta hänelle ei anneta virallista määräaika lisäysten ja korjausten toimittamiselle.

Koska pöytäkirjaa ei enää käytäisi hakijan kanssa läpi puhuttelutilaisuudessa, ei pöytäkirjan loppuun myöskään vaadittaisi hakijan tai muiden läsnäolijoiden allekirjoitusta. Jäljennös pöytäkirjasta annettaisiin yhä hakijalle puhuttelun päätyttyä, kun puhuttelu on katsottu päättyneeksi ja pöytäkirja lopullisesti kirjatuksi. Hakijan allekirjoitus on aiempien ulkomaalaislain muutosten kohdalla (esim. HE 86/2008 vp) liitetty ajatukseen siitä, että sillä pyritään varmistamaan hakemuksen perusteiden olevan kirjoitettu oikein ja välttämään mahdolliset väärinkäsitykset. Yllä mainitusti puhuttelua ei kuitenkaan päätettäisi ennen kuin se on Maahanmuuttoviraston ylitarkastajan arvion perusteella katsottu loppuun saatetuksi ja riittävällä tavalla kirjatuksi, joten allekirjoituksella ei ole tämän suhteen merkittävää roolia. Kun lisäksi otetaan huomioon jatkuva teknologinen kehitys ja puhutteluiden osalta erityisesti viime vuosina lisääntyneet etäpuhutteluiden määrät sekä Maahanmuuttoviraston velvollisuus määrittävänä viranomaisena pitää huolta puhuttelupöytäkirjan pitämisestä, ei puhuttelupöytäkirjaan lisättävää allekirjoitusta ole enää pidettävänä menettelylliseltä kannalta merkittävänä seikkana.

107 §. *Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti koskien kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan matkustamista kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamisen perusteena. Matkustamisen merkitys lakkauttamisharkinnassa edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Harkinnassa erityistä huomiota tulee kiinnittää syihin, joiden vuoksi matka on tehty sekä matkan kestoon. Etenkin säännöllinen vapaaehtoinen matkustaminen luo oletettaman siitä, ettei henkilön enää voida katsoa olevan vainon tai vakavan haitan vaarassa, kuten myös loma- tai liikematkat. Sen sijaan matkustaminen ei johtaisi aseman lakkauttamiseen esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa matkustamiselle katsotaan olleen painavia henkilökohtaisia syitä. Tällaisena voitaisiin pitää esimerkiksi matkustamista perheenjäsenen vakavan sairastumisen tai hautajaisten vuoksi. Kyseisissä tilanteissa voidaan pitää ymmärrettävänä, että henkilö suostuu ottamaan riskin vainon tai vakavan haitan kohtaamisesta kotimaahan palatessaan.

Ehdotetun uuden momentin 1 kohdan mukaisesti matkustamista voitaisiin pitää 1 momentin 1 kohdan mukaisena kansalaisuusvaltion suojeluun uudelleen turvautumisena. Jotta matkustaminen voisi johtaa pakolaisaseman lakkauttamiseen tällä perusteella, tulee henkilön matkustaa kansalaisuusvaltioonsa. Kohtaa ei voida soveltaa kansalaisuudettomiin henkilöihin, joilla ei ole kansalaisuusvaltiota. UNHCR:n käsikirjan 119 kohta toteaa, että kohdan soveltamisen edellytyksenä on, että pakolaisen on toimittava vapaaehtoisesti, pakolaisen tarkoituksena tulee olla kansalaisuusvaltion suojeluun uudelleenturvautuminen, ja pakolaisen on todella tullut saada kyseistä suojelua. Jos henkilön ei katsota toimineen vapaaehtoisesti, ei pakolaisasemaa voida lakkauttaa. Esimerkiksi jos henkilön täytyy hakea avioeroa kansalaisuusvaltiossaan saadakseen erolle kansainvälisen tunnustuksen, ei tällaista toimea

voida pitää vapaaehtoisena suojeluun uudelleen turvautumisena. Myöskään pelkästään kansalaisuusvaltioon matkustamisen suunnittelu ei riitä perusteeksi aseman lakkauttamiselle, vaan henkilön on todella tullut saada suojelua. Erityisen olennaista lakkauttamisharkinnassa on kiinnittää huomiota myös matkustamisen tarkoitukseen. Lakkauttamisen edellytyksenä on, että henkilön tarkoituksena on turvautua uudelleen kansalaisuusvaltionsa suojeluun. UNHCR:n käsikirjan mukaisesti esimerkiksi kansallisen passin hankkimista kansalaisuusvaltioon matkustamista varten pidetään lähtökohtaisesti merkinä kansalaisuusvaltioon suojeluun uudelleen turvautumisesta, jos muita todisteita ei esitetä.

Momentin toisen kohdan mukaisesti matkustamista voitaisiin pitää myös vapaaehtoisena asettumisena asumaan maahan, josta pakeni vainon pelosta. Kyseinen 1 momentin 4 kohdan lakkauttamisperuste edellyttää jo sanamuotonsa mukaisesti matkustamista kyseiseen maahan. Vapaaehtoista asettumista koskevaa 1 momentin 4 kohtaa voidaan soveltaa myös kansalaisuudettomiin henkilöihin. Asettuminen edellyttää, että oleskelun tarkoituksena on asua maassa pysyväisluontoisesti. Pelkästään esimerkiksi lomamatkoja ei voida pitää tällaisena pysyväisluontoisena oleskeluna. Sen sijaan esimerkiksi oleskelun pituus ja alkuperämaan yhteiskunnan toimintaan osallistuminen esimerkiksi työnteolla tai maan asepalveluksen suorittamalla ovat merkittäviä arviointikriteerejä.

Momentin kolmannen kohdan mukaisesti matkustaminen kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan voisi osoittaa, että toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita. Pakolaisaseman lakkauttamisharkintaa vastaavasti tällöin on kiinnitettävä erityistä huomiota esimerkiksi matkan pituuteen ja tarkoitukseen. Myös matkan kohteella on erityisesti merkitystä etenkin niissä tapauksissa, joissa oleskelulupa on myönnetty 88 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti. Jos henkilön kotialueen turvallisuustilanteessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, ei lyhyehkön toiselle alueelle suuntautuvan matkan voida katsoa johtavan yksinään toissijaisen suojeluaseman lakkauttamiseen. Sen sijaan, jos henkilö oleskelee huomattavia aikoja jollain toisella alkuperämaansa alueella, voisi lakkauttaminen tällaisessa tapauksessa tulla kyseeseen henkilökohtaisissa olosuhteissa tapahtuneiden muutosten perusteella.

134 §. Muukalaispassin myöntäminen. Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan muukalaispassi voidaan myöntää yhdeksi vuodeksi, jos matkustusasiakirja 136 a §:n perusteella myönnetään rajoittamattomana. Tämä olisi poikkeus normaaliin käytäntöön, jossa kansainvälistä suojelua saavalle myönnetään muukalaispassi viideksi vuodeksi.

135 §. Pakolaisen matkustusasiakirjan myöntäminen. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan pakolaisen matkustusasiakirja voidaan myöntää yhdeksi vuodeksi, jos matkustusasiakirja 136 a §:n perusteella myönnetään rajoittamattomana. Tämä olisi poikkeus normaaliin käytäntöön, jossa 106 §:ssä tarkoitettulle pakolaiselle myönnetään pakolaisen matkustusasiakirja viideksi vuodeksi.

136 a §. Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan kelpoisuusalue. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, jossa säädettäisiin kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueen rajoittamisesta. Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueen ulkopuolelle rajattaisiin ulkomaalaisen kansalaisuusvaltio tai entinen pysyvä asuinmaa. Jos ulkomaalaisella on kaksois- tai monikansalaisuus, rajoitus koskisi kaikkia kansalaisuusvaltioita. Muukalaispassin kelpoisuusaluetta rajattaisiin kansainvälistä suojelua saavien lisäksi myös ulkomaalaisilta, joille olisi myönnetty oleskelulupa 89 §:n perusteella.

Ulkomaalaiselle voitaisiin 2 momentin mukaan poikkeuksellisesti myöntää matkustusasiakirja rajoituksetta, jos tälle olisi esitetty poikkeuksellisen painava syy. Tällainen syy voisi esimerkiksi olla lähiperheenjäsenen äkillinen ja vakava sairastuminen, joka vaatisi ulkomaalaisen läsnäoloa lähtömaassa tai lähiomaisten hautajaiset. Esimerkiksi pelkkä lomailutarkoituksessa suunniteltu matka ei olisi riittävä peruste rajoittamattoman matkustusasiakirjan myöntämiseen. Henkilön tulisi esittää näyttöä matkustustarpeestaan hakemuksensa tueksi. Kelpoisuusalueeltaan rajoituksettoman matkustusasiakirjan myöntäminen edellyttäisi aina tapauskohtaisen harkinnan. Maahanmuuttoviraston poikkeuksellisesti myöntämä rajoitukseton matkustusasiakirja ei estäisi sitä, että ulkomaalaisen matkustaessa kotimaahansa hänen kansainvälinen suojeluasemansa voitaisiin ottaa harkittavaksi alkuperämaahan matkustamisen perusteella.

Ehdotetun 3 momentin mukaan kelpoisuusalueeltaan rajoitettuun pakolaisen matkustusasiakirjaan ja muukalaispassiin merkittäisiin ne valtiot, joihin matkustusasiakirja ei oikeuta matkustamaan. Kelpoisuusalueen rajoittaminen tulisi merkitä matkustusasiakirjaan yksiselitteisesti nimeämällä ne valtiot, joihin matkustusasiakirja ei oikeuta matkustamaan ja niin, että rajoitus olisi helposti todennettavissa.

198 b §. *Täytäntöönpanoa koskeva hakemus.* Pykälää muutettaisiin siten, että sen 1 momenttiin lisättäisiin maasta karkottamista koskeva päätös käännyttämispäätöksen rinnalle. Muutos merkitsi sitä, että 95 b, 101 tai 103 §:n nojalla tehdyn karkottamispäätöksen yhteydessä noudatettaisiin täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen yhteydessä samaa sääntelyä kuin tällä hetkellä pykälässä säädetään käännyttämispäätöksen osalta. Sisällöllisesti säännös jäisi siten muutoin ennalleen.

Ehdotettu muutos liittyy uuteen 200 a §:ään, johon koottaisiin maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta kansainvälisen suojelun asioissa koskevat säännökset. Säännöksissä ehdotetaan otettavaksi huomioon se, että myös kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa voidaan joutua tekemään karkottamispäätöksiä, jos henkilö on oleskellut Suomessa oleskeluluvalla tai jos hänen pakolaisasemansa tai toissijainen suojeluasemansa on aikaisemmin peruutettu tai lakkautettu. Näissä tilanteissa ei ole syytä käsitellä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta eri tavalla riippuen siitä, onko kyseessä käännyttäminen vai ko karkottaminen.

200 §. *Karkottamispäätöksen täytäntöönpano muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen otsikkoa ja 1 momenttia muutettaisiin siten, että niistä ilmenisi pykälän koskevan karkottamispäätösten täytäntöönpanoa muissa kuin kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa.

Voimassa olevan pykälän 3 ja 4 momentin säännökset siirrettäisiin muihin pykäliin. Pykälän 3 momentin sisältö siirrettäisiin uuden 200 a §:n 8 momentiksi. Kyseiseen pykälään ehdotetaan koottavan säännökset, jotka koskevat käännyttämis- ja karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Pykälän 4 momentin säännös puolestaan siirrettäisiin 202 §:n uuteen 3 momenttiin, koska se koskee kaikkia karkottamis- ja käännyttämispäätöksiä, minkä vuoksi siitä on tarkoituksenmukaisempaa säätää yhdessä paikassa, eikä toistaa samansisältöisenä kolmessa eri pykälässä. Pykälän 2 ja 5 momenttia ei ehdoteta muutettavan sisällöllisesti. Toisaalle siirrettävien momenttien johdosta nykyisestä 5 momentista tulisi 3 momentti.

200 a §. *Käännyttämis- ja karkottamispäätöksen täytäntöönpano kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa.* Ehdotettavaan uuteen 200 a §:ään siirrettäisiin karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa koskevan 200 §:n 3 momentti ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa

koskevan 201 §:n 3–9 momentit. Lisäksi pykälän loppuun lisättäisiin uusi informatiivinen säännös siitä, että sellaisen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta, jolla on pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema, säädetään 200 §:n 2 momentissa.

Pykälään lisättäisiin käännättämispäätösten rinnalle maasta karkottamista koskevat päätökset. Muutosten tarkoituksena on, että karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa säädettäisiin samalla tavalla kuin käännättämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään voimassa olevan lain 201 §:n 3–9 momenteissa.

EU-lainsäädännössä ei tehdä samankaltaista erottelua kuin Suomessa käännättämisen ja maasta karkottamisen välillä. Tämän vuoksi kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen liittyvän käännättämispäätöksen tai karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ei ole syytä säännellä myöskään kansallisesti eri tavoin.

Nyt ehdotettavilla muutoksilla vahvistettaisiin karkottamisen osalta EU-oikeudessa vallitseva näkemys, että kansainvälistä suojelua koskevalla valituksella ensiasteen tuomioistuimeen tulee lähtökohtaisesti olla automaattinen lykkäävä vaikutus myös silloin kun kyseessä on karkottamispäätös. Tämä on otettu käännättämispäätösten osalta huomioon voimassa olevan ulkomaalaislain 201 §:n 3 momentissa, jossa todetaan, että jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, päätöstä käännättämisestä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei jäljempänä tässä pykälässä toisin säädetä. Vastaavaa sääntelyä ei voimassa olevassa laissa ole nimenomaisesti kansainväliseen suojeluun liittyvien maasta karkottamisten osalta, vaan nämä tilanteet on käsitelty yleisen karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa koskevan 200 §:n 1 momentin nojalla. Nyt käännättämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta vastaava säännös siirrettäisiin käsillä olevan pykälän 1 momenttiin, ja se koskisi sekä käännättämis- että karkottamispäätöksiä.

Lisäksi pykälään siirrettäisiin käännättämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevat säännökset koskien tilanteita, joissa päätös on tehty nopeutetussa menettelyssä tai jätetty tutkimatta, ja nämä säännökset laajennettaisiin koskemaan karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta. Vaikka karkottamispäätöksen kohteena oleva henkilö on saattanut oleskella Suomessa pidempään ja hänelle on voinut syntyä siteitä Suomeen, voidaan nämä seikat ottaa huomioon 146 §:n edellyttämässä maastapoistamispäätökseen liittyvässä kokonaisharkinnassa. Tässä harkinnassa arvioidaan toisaalta käännätyksen tai karkottamisen puolesta puhuvat seikat ja toisaalta maahan jäämiseen liittyvät seikat. Perheenjäseniä kuullaan 145 §:n nojalla.

Säättämällä uusintahakemusten yhteydessä tehtävien karkottamispäätösten täytäntöönpanosta samalla tavalla kuin jo nyt tehdään käännättämispäätösten osalta, pyritään estämään turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä. Voimassa oleva sääntely ei mahdollista Maahanmuuttoviraston uusintahakemuspäivystystä sellaisten uusintahakemusten kohdalla, joihin tehdään karkottamispäätös, minkä vuoksi maasta poistamista on mahdollista viivästyttää jättämällä uusi turvapaikkahakemus viime hetkellä ennen maasta poistamista. Muun muassa tähän pyritään saamaan aikaan muutos ehdotettavilla muutoksilla.

On myös huomattava, että karkottamispäätöksen kohteena oleva henkilö, joka on saanut kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa, on käytännössä aina käynyt jo kerran läpi aikaisemman karkottamisprosessin. Tässä prosessissa Maahanmuuttovirasto ja hallintotuomioistuimet ovat tehneet 146 §:n mukaisen kokonaisharkinnan, jossa muun muassa hakijan mahdollinen pitkä asuminen ja muut siteet on otettu huomioon.

Pykälän 8 momentiksi siirrettäisiin voimassa olevan lain 200 §:n 3 momentin sisältö. Jos päätös maasta karkottamisesta tehdään ulkomaalaiselle, jonka pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema peruutetaan tai lakkautetaan, ei päätöstä saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Säännöstä täsmennettäisiin voimassa olevaan säännökseen näiden siten, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisen rinnalle lisättäisiin aseman peruuttaminen. Samalla säännöksen kieliasuun tehtäisiin vähäinen muutos. Nykyisestä sääntelystä poiketen momentti kirjoitettaisiin nyt eri aikamuodossa, jotta siitä kävisi paremmin ilmi se, että siinä on tarkoitus säätää vain peruuttamis- tai lakkauttamis päätöksen yhteydessä tehtävän karkottamis päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Momentti ei siten koskisi pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisen tai peruuttamisen jälkeen tehtäviä mahdollisia uusia maastapoistamis päätöksiä.

201 §. *Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 3–9 momentit siirrettäisiin uuteen 200 a §:ään, jossa säädettäisiin jatkossa paitsi käännyttämisen myös maasta karkottamisen täytäntöönpanosta kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Lisäksi pykälän 2 momentin säännös siirrettäisiin 202 §:n uuteen 3 momenttiin, koska se koskee kaikkia karkottamis- ja käännyttämispäätöksiä, minkä vuoksi siitä on tarkoituksenmukaisempaa säätää yhdessä paikassa, eikä toistaa kolmessa eri pykälässä. Käsillä olevaan pykälään jäisi näin ollen nykyinen 1 momentti, joka koskee käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa muissa kuin kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Lisäksi pykälän otsikkoon tehtäisiin tekniluonteinen täsmennys.

202 §. *Erinäiset täytäntöönpanosäännökset.* Pykälän uudeksi 3 momentiksi ehdotetaan siirrettäväksi voimassa olevan lain 200 §:n 4 momentissa ja 201 §:n 2 momentissa oleva säännös, joka koskee vapaaehtoisen paluun ajan antamisen vaikutusta käännyttämisen ja karkottamis päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Muutos on tarpeen, jotta säännöstä ei tarvitsisi toistaa kolmessa eri pykälässä, jotka ehdotetun mukaisesti koskevat kaikki käännyttämisen ja karkottamis päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta. Sisällöllisesti säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi, mutta siihen tehtäisiin vähäinen kielellinen muutos.

9 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian ehdotuksen hyväksymisestä eduskunnassa. Laissa ehdotetaan säädettäväksi siirtymäsäännöksestä. Koska kyse on karkottamis päätöksen täytäntöönpanosta kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, hakijan oikeusturva käytännössä edellyttää, että ehdotettuja säännöksiä ei sovelleta karkottamis päätöksiin, jotka on tehty ennen lain voimaantuloa. Tästä poiketen uusintahakemusten nojalla tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon sovellettaisiin tämän lain säännöksiä riippumatta siitä, milloin aiemman hakemuksen nojalla tehty lainvoimainen karkottamis päätös on tehty. Tämä tarkoittaisi sitä, että 200 a §:n 5–7 momenttia sovellettaisiin myös tilanteissa, joissa aikaisemman hakemuksen nojalla annettu lainvoimainen karkottamis päätös on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.

10 Toimeenpano ja seuranta

Lain toimivuutta seurataan sisäministeriön maahanmuutto-osastolla. Seuranta toteutetaan muun muassa arvioimalla menettelyiden toimivuutta Maahanmuuttoviraston kanssa säännöllisesti käytävien keskustelujen, tulosohjauksen sekä muun palautteen kautta.

11 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 143/2024 vp), jossa ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain 40 §:ää. Tässä esityksessä puolestaan ehdotetaan muutettavan 40 §:n 4 momentin säännösviittauksia. Jos 40 §:ää koskevat muutosehdotukset ovat samanaikaisesti käsiteltävänä eduskunnassa, tulisi tämä ottaa eduskuntakäsittelyssä huomioon.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perusoikeuksien kannalta olennaisia säännöksiä ehdotusta tarkasteltaessa ovat perustuslain yhdenvertaisuutta (6 §), liikkumisvapautta (9 §), oikeusturvaa (21 §) ja perusoikeuksien turvaamista (22 §) koskevat säännökset. Perustuslaissa säädetyt perusoikeudet, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, kuuluvat kaikille kansalaisuudesta riippumatta.

Perustuslain 6 §:ssä ilmaistaan paitsi perinteinen vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatus tosiasiallisesta tasa-arvosta. Pykälä sisältää muun muassa yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 momentti) sekä syrjintäkiellon (2 momentti).

Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuuslauseke ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi. Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 35/2010 vp, s. 2, PeVL 5/2008 vp, s. 5, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 47/2018 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 7/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Ehdotus turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastamisen poistamisesta asettaa tietyssä mielessä hakijoita eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, käydäänkö pöytäkirja poikkeuksellisesti hänen kanssaan läpi puhuttelun lopuksi, vai onko vastuu hakijalla itsellään puhuttelun jälkeen tarpeen mukaan käydä pöytäkirja läpi esimerkiksi avustajansa kanssa. Lisäksi annetut määräajat voivat vaihdella esimerkiksi hakemusmenettelyyn perustuen. Maahanmuuttovirastoa kannustetaan käyttämään tiivistelmiä puhuttelutilaisuudessa, jotta puhuttelupöytäkirjan sisältö on hakijalle selkeämpi. Kuitenkin otettaessa huomioon mahdollisten lisäysten ja korjausten tilastollisesti vähäinen merkitys hakijan kokonaiskertomuksen kannalta sekä hänellä yhä oleva mahdollisuus lisäselvitysten toimittamiselle asiassaan, pöytäkirjan läpikäynnin ehdottomuuden poistolla voidaan katsoa olevan hyväksyttävä syy kohdella hakijoita osittain eri tavalla etenkin, kun kenenkään oikeuteen saada hakemuksensa tutkittua perusteellisesti sekä oikeudenmukaisesti ei puututtaisi.

Täytäntöönpanokelpoisuutta koskevat ehdotukset koskisivat kaikkia sellaisia ulkomaalaisia, joille on tehty karkottamispäätös kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja EU-lainsäädäntö eivät kaikissa tilanteissa takaa automaattista oikeutta jäädä valtioon odottamaan maastapoistamispäätöstä koskevan muutoksenhaun tulosta. Tämä on tilanne esimerkiksi, jos maasta poistamista koskeva päätös on tehty samassa yhteydessä, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta uusintahakemuksena tai se on hylätty ilmeisen perusteettomana. Ne edellyttävät kuitenkin asiasta säätämistä laissa sekä mahdollisuutta turvautua oikeussuojakeinoihin.

Alun perin ulkomaalaislaissa säädettiin vain siitä, että maasta karkottamista koskevaa päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Tähän pääsääntöön on sittemmin tehty poikkeus rikoksiin syyllistyneiden ja 51 §:n mukaisen tilapäisen luvan saaneiden ulkomaalaisten osalta. Käytännössä kansallisessa lainsäädännössä tehtävä ero käännättämispäätöksen ja maasta karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden välillä on tehtyjen poikkeusten myötä kaventunut. EU-lainsäädännössä tällaista erottelua ei tehdä. Edellä kerrotulla perusteella ehdotetut muutokset eivät merkitse sellaista puuttumista perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun syrjinnän kieltoon, että asiasta tulisi säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslain 9 §:n 4 momentti sisältää palautuskiellon käsitteen; sen mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksellä on asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968), vaikka säännöksessä ei sinänsä mainita pakolaisen tai turvapaikan käsitteitä. Palautuskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon (HE 309/1993 vp, s. 52/II). Palautuskielto on perusoikeusnäkökulmasta luonteeltaan ehdoton kielto (PeVL 37/2022 vp, kappale 20, ks. myös PeVL 20/2017 vp, s. 7–8).

Ehdotetulla muutoksella liittyen suojelun myöntämiseen tilanteissa, joissa hakija on omalla, tahallisella toiminnallaan aiheuttanut itselleen pakolaisasemaan oikeuttavat turvapaikkaperusteet, ei rikota palautuskieltoa tai kansainvälisiä sopimuksia. Kuvaillussa tilanteessa hakijalle myönnettäisiin pakolaisaseman sijaan toissijaista suojelua, mutta koska hänelle myönnetään oleskelulupa, varmistaa se palautuskiellon toteutumisen.

Karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen ehdotetut muutokset vastaavat voimassa olevassa laissa käännättämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta säädettyä. Ne eivät tuo muutosta siihen, miten palautuskieltoa näissä tilanteissa arvioidaan tai miten hakijan oikeusturvasta huolehditaan. Palautuskiellon periaate velvoittaa maasta poistamisen täytäntöönpanosta vastaavia viranomaisia.

Palautuskielto on otettu täysimääräisesti huomioon EU:n menettelydirektiivin sääntelyssä koskien oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle. Nämä säännökset on pantu kansallisesti täytäntöön ulkomaalaislaissa käännättämisen osalta. Hallituksen esityksessä 273/2024 vp on käsitelty perusteellisesti käännättämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta uusintahakemustilanteessa. Esityksessä todetaan muun muassa, ettei hakijalla menettelydirektiivin mukaan ole kaikissa tilanteissa oikeutta jäädä hakemuksen käsittelyn yhteydessä jäsenvaltioiden alueelle. Lisäksi muistutetaan perustuslakivaliokunnan aiemmin ottamasta kannasta, että ehdotettuja ulkomaalaislain säännöksiä on sovellettava niin, etteivät ne joudu yksittäistapauksessa ristiriitaan palautuskiellon kanssa (PeVL 6/2016 vp). Ulkomaalaislaki sisältää myös nimenomaisen säännöksen, jonka mukaan päätöksen täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos ulkomaalaisen palauttaminen saattaa hänet palautuskiellon vastaisen kohtelun vaaraan.

Tässä esityksessä sama sääntely ulotetaan koskemaan myös maasta karkottamista. Sillä seikalla, onko henkilö oleskellut aiemmin maassa oleskeluluvalla vaiko ei, ei ole merkitystä palautuskiellon arvioinnissa. Ehdotuksella ei muuteta ulkomaalaislaissa säädettyjä perusteita maasta poistamista koskevan päätöksen tekemiselle. Myöskään valitusoikeuteen tai oikeuteen hakea täytäntöönpanokieltoa ei ehdoteta muutoksia. Ehdotuksilla ei näin ollen vaarannettaisi palautuskiellon periaatteen noudattamista, mutta niillä voitaisiin puuttua turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöön. Perustuslain oikeusturvaa koskevassa 21 §:n 1 momentissa turvataan yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Säännöksellä turvataan myös yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että kyseinen perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74 sekä PeVL 59/2014 vp, s. 2–3 ja PeVL 4/2010 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on ottanut aiemmin kantaa nyt ehdotettua vastaavaan sääntelyyn (PeVL 47/2014) todeten, että viranomaisen maasta karkottamista koskevan päätöksen välitön täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta oli henkilön perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta arveluttavaa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyä tuli selventää siten, että karkottamispäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin hallinto-oikeus on ratkaissut mahdollisesti tehdyn hakemuksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai omasta aloitteestaan antanut päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Tämä on myös käsillä olevan esityksen lähtökohta. Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanoa koskevaa hakemusta koskevaan 198 b §:ään lisättäisiin maasta karkottamista koskeva päätös, joka on tehty tietyissä voimassa olevassa pykälässä säädetyissä tilanteissa. Voimassa olevan lain säännös siitä, että päätöstä käännyttämistä tai maasta karkottamisesta ei, muissa kuin uusintahakemuksiin liittyvissä tilanteissa, saa panna täytäntöön ennen kuin 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus on ratkaistu, säilyisi ennallaan.

Uusintahakemustilanteisiin liittyvä mahdollisuus välittömään täytäntöönpanoon sisältyy voimassa olevaan ulkomaalaislakiin käännyttämispäätösten osalta. Näissäkään tilanteissa hakijaa ei poisteta maasta ennen kuin Maahanmuuttovirasto on ensin selvittänyt, otetaanko hakemus tutkittavaksi. Nyt vastaava sääntely ulotettaisiin koskemaan myös karkottamispäätöksiä. Viime aikoina, käsitellessään esimerkiksi menettelyasetusehdotusta ja rajamenettelyn käyttöön ottamista, perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa täytäntöönpanon nopeuttamiseen esimerkiksi tietyissä aseman lakkauttamistapauksissa tai nopeatun menettelyn uusissa perusteissa (PeVL 15/2021 vp, PeVL 73/2022 vp ja PeVL 17/2024 vp).

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vastuu tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle kuuluu siten ensisijaisesti toimivaltaisille viranomaisille. Ehdotetuilla muutoksilla ei puututa hakijan oikeuteen saattaa kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa viranomaisten tutkittavaksi tai hänen oikeuteensa saada asiansa tutkittavaksi puolueettomasti ja ilman aiheettomia viiveitä.

Perustuslakivaliokunta on useissa sääntely-yhteyksissä painottanut olevan tärkeää, että Euroopan unionin lainsäädäntöön nähden riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta uudet velvoitteet ovat sovittavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien

kanssa. Sääntelyratkaisuja on pohdittava oikeasuhtaisuuden sekä tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. (ks. esim. PeVL 78/2022 vp, kappale 7 ja PeVL 73/2022 vp, kappale 10) Esityksessä ehdotetaan liikkumavaran käyttämistä erityisesti määritelmädirektiivin 5 artiklan 3 kohdan osalta, jonka myötä halutaan ehkäistä olemassa olevien mahdollisuuksien rajoissa turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä. Menettelyn uskottavuuden kannalta kyseisen liikkumavaran käyttö on perusteltua. Toisaalta esityksessä ehdotetaan pöytäkirjan tarkastamisesta puhuttelutilaisuudessa luopumista, millä ollaan siirtymässä menettelydirektiivin ja -asetuksen jättämän kansallisen liikkumavaran keskivaiheille ja myös lähemmäs muiden jäsenmaiden keskimääräistä toimintatapaa. Lisäksi ehdotuksessa ehdotetaan kansallisen liikkumavaran käyttämistä siten, että käännättämisspäätösten lisäksi myös sellaiset karkottamispäätökset, jotka tehdään kansainvälistä suojelua koskevista asioista, voitaisiin samalla tavoin kuin käännättämisspäätökset panna täytäntöön nopeutetusti. Liikkumavaran käyttö on mahdollista, sillä EU-lainsäädännössä ei tehdä eroa sen suhteen, onko henkilö oleskellut aiemmin maassa oleskeluluvalla (karkottaminen) vaiko ei (käännättäminen). Uudistusten katsotaan olevan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla oikeasuhtaisia ja tarkoituksenmukaisia.

Edellä esitetyn perusteella esitys voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 97 a §:n 4 momentti, 134 §:n 5 momentti, 135 §:n 2 momentti, 198 b §:n 1 momentti sekä 200 ja 201 §,

sellaisina kuin ne ovat, 97 a §:n 4 momentti laissa 194/2015, 134 §:n 5 momentti ja 135 §:n 2 momentti laissa 673/2006, 198 b §:n 1 momentti laissa 426/2024, 200 § laissa 1022/2018 sekä 201 § laeissa 437/2019 ja 426/2024, sekä

lisätään 40 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 449/2012, 121/2022, 1206/2022 ja 487/2024, uusi 4 momentti, 88 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 323/2009, uusi 2 momentti, 107 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 666/2024, uusi 6 momentti, lakiin uusi 136 a §, lakiin siitä lailla 1022/2018 kumotun 200 a §:n tilalle uusi 200 a § sekä 202 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1022/2018, uusi 3 momentti seuraavasti:

40 §

Oleskeluoikeus

Kansainvälistä suojelua hakeva saa laillisesti oleskella maassa, kunnes hakemukseen on tehty päätös, jollei 200 a §:n 5–7 momentista muuta johdu.

88 b §

Lähdön jälkeinen kansainvälisen suojelun tarve

Jos 102 §:n mukaisen uusintahakemuksen yhteydessä todettu 87 §:n 1 momentissa tarkoitettu vaino perustuu olosuhteisiin, jotka hakija on itse aiheuttanut kotimaasta tai pysyvästä asuinmaasta lähtönsä jälkeen ainoana tai pääasiallisena tarkoituksenaan saada aikaan tarvittavat edellytykset kansainvälisen suojelun hakemiselle, voidaan hakijalle myöntää turvapaikan sijaan 88 §:n 1 momentin mukainen oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella.

97 a §

Turvapaikkapuhuttelu

Turvapaikkapuhuttelusta laaditaan pöytäkirja. Puhuttelun päätyttyä hakija saa pöytäkirjasta jäljennöksen heti tai mahdollisimman pian puhuttelun jälkeen, ja hänelle annetaan kahden viikon määräaika toimittaa pöytäkirjaan lisäyksiä ja korjauksia. Määräaika voi olla pidempi, jos asian laatu sitä vaatii. Pöytäkirja voidaan tulkita hakijalle puhuttelun päätyttyä, jos Maahanmuuttovirasto katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi.

107 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen

Matkustamista kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan voidaan oleskelun kesto ja tarkoitus huomioiden pitää:

- 1) 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna vapaaehtoisena kansalaisuusvaltion suojeluun uudelleen turvautumisena;
- 2) 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna vapaaehtoisena asettumisena asumaan maahan, josta henkilö pakeni ja jonka ulkopuolelle hän jäi vainon pelosta; taikka
- 3) osoituksena 2 momentissa tarkoitettua olosuhteiden muutoksesta.

134 §

Muukalaispassin myöntäminen

Muukalaispassi voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi. Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle muukalaispassi voidaan kuitenkin myöntää enintään yhden kuukauden ajaksi. Muukalaispassi voidaan kuitenkin myöntää enintään yhdeksi vuodeksi, jos se myönnetään 136 a §:n mukaisesti rajoittamattomana.

135 §

Pakolaisen matkustusasiakirjan myöntäminen

Pakolaisen matkustusasiakirja voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi. Pakolaisen matkustusasiakirja voidaan kuitenkin myöntää enintään yhdeksi vuodeksi, jos se myönnetään 136 a §:n mukaisesti rajoittamattomana.

136 a §

Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan kelpoisuusalue

Pakolaisen matkustusasiakirja ja sellainen muukalaispassi, joka on myönnetty 134 §:n 2 momentin perusteella tai joka on myönnetty henkilölle, joka on saanut oleskeluluvan 89 §:n perusteella, ei oikeuta matkustamaan ulkomaalaisen kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan.

Pakolaisen matkustusasiakirja tai muukalaispassi voidaan kuitenkin myöntää rajoittamatta kelpoisuusaluetta, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy.

Kelpoisuusalueen rajoitukset merkitään pakolaisen matkustusasiakirjaan ja muukalaispassiin.

198 b §

Täytäntöönpanoa koskeva hakemus

Jos päätös käännättämisestä tai maasta karkottamisesta on tehty 95 b, 101 tai 103 §:n nojalla, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä seitsemän päivän

kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

200 §

Karkottamispäätöksen täytäntöönpano muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tehtyä karkottamispäätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei tässä laissa toisin säädetä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Päätös maasta karkottamisesta, joka on tehty 149 §:n 1 momentin 2–4 kohdan tai 4 momentin perusteella, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Päätöstä maasta karkottamisesta ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin 198 b §:n 2 momentissa tarkoitettu hakemus on ratkaistu.

Päätös maasta karkottamisesta, joka perustuu 51 §:ssä tarkoitetun tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan perusteen poistumiseen, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ennen täytäntöönpanoa on varmistuttava siitä, että määräaikaan on sisällynyt vähintään viisi arkipäivää.

200 a §

Käännyttämis- ja karkottamispäätöksen täytäntöönpano kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, päätöstä käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei jäljempänä tässä pykälässä toisin säädetä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Jos päätös käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta on tehty 95 b §:n taikka 103 §:n 2–4 kohdan nojalla, päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikkamaasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta 103 §:n 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta, jonka hakemus on käsitelty nopeutetussa menettelyssä 104 §:n 1 momentin 1–7 tai 9 kohdan nojalla ja katsottu 101 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisällynyt vähintään viisi arkipäivää.

Päätöstä käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta ei saa panna täytäntöön 2 ja 3 momentissa säädetyllä tavalla ennen kuin 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus on ratkaistu.

Toisen 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen jättäminen ei estä aikaisempaan uusintahakemukseen muun kuin 95 b §:n nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispäätöksen tai karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa.

Jos hakija peruuttaa valituksensa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, 102 §:ssä tarkoitettu uusintahakemus ei estä aikaisemman hakemuksen johdosta annetun lainvoimaisen käännyttämispäätöksen tai karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa.

Ensimmäinen uusintahakemus, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädettyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ei estä aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispäätöksen tai karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen tarkoituksena on vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen.

Ulkomaalaiselle, jonka pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema peruutetaan tai lakkautetaan, tehtävää maasta karkottamista koskevaa päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Sellaisen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamispäätöksen täytäntöönpanosta, jolla on pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema, säädetään 200 §:n 2 momentissa.

201 §

Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Päätös käännyttämisestä muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

202 §

Erinäiset täytäntöönpanosäännökset

Päätöstä käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta ei saa panna täytäntöön 147 a §:n nojalla vapaaehtoiselle paluulle annetun määräajan kuluessa. Päätöksen saa kuitenkin panna täytäntöön, jos on olemassa pakenemisen vaara tai jos henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos karkottamispäätös on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan sen täytäntöönpanoon tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tämän lain 200 a §:n 5–7 momentin säännöksiä sovelletaan kuitenkin, vaikka niissä tarkoitettu aiempi karkottamispäätös on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.

Helsingissä 6.3.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 97 a §:n 4 momentti, 134 §:n 5 momentti, 135 §:n 2 momentti, 198 b §:n 1 momentti sekä 200 ja 201 §,
sellaisina kuin ne ovat, 97 a §:n 4 momentti laissa 194/2015, 134 §:n 5 momentti ja 135 §:n 2 momentti laissa 673/2006, 198 b §:n 1 momentti laissa 426/2024, 200 § laissa 1022/2018 sekä 201 § laeissa 437/2019 ja 426/2024, sekä
lisätään 40 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 449/2012, 121/2022, 1206/2022 ja 487/2024, uusi 4 momentti, 88 b §:ään, sellaisena kuin se on laissa 323/2009, uusi 2 momentti, 107 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 666/2024, uusi 6 momentti, lakiin uusi 136 a §, lakiin siitä lailla 1022/2018 kumotun 200 a §:n tilalle uusi 200 a § sekä 202 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1022/2018, uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

40 §

40 §

Oleskeluoikeus

Oleskeluoikeus

Kansainvälistä suojelua hakeva saa laillisesti oleskella maassa, kunnes hakemukseen on tehty päätös, jollei 200 a §:n 5–7 momentista muuta johdu.

88 b §

88 b §

*Lähdön jälkeinen kansainvälisen suojelun
tarve*

*Lähdön jälkeinen kansainvälisen suojelun
tarve*

Jos 102 §:n mukaisen uusintahakemuksen yhteydessä todettu 87 §:n 1 momentissa tarkoitettu vaino perustuu olosuhteisiin, jotka hakija on itse aiheuttanut kotimaasta tai pysyvästä asuinmaasta lähtönsä jälkeen ainoana tai pääasiallisena tarkoituksenaan saada aikaan tarvittavat edellytykset kansainvälisen suojelun hakemiselle, voidaan hakijalle myöntää turvapaikan sijaan 88 §:n 1

Voimassa oleva laki

Ehdotus

momentin mukainen oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella.

97 a §

Turvapaikkapuhuttelu

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

107 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen

97 a §

Turvapaikkapuhuttelu

Turvapaikkapuhuttelusta laaditaan pöytäkirja. Puhuttelun päätyttyä hakija saa pöytäkirjasta jäljennöksen heti tai mahdollisimman pian puhuttelun jälkeen, ja hänelle annetaan kahden viikon määräaika toimittaa pöytäkirjaan lisäyksiä ja korjauksia. Määräaika voi olla pidempi, jos asian laatu sitä vaatii. Pöytäkirja voidaan tulkita hakijalle puhuttelun päätyttyä, jos Maahanmuuttovirasto katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi.

107 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen

Matkustamista kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan voidaan oleskelun kesto ja tarkoitus huomioiden pitää;
1) 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna vapaaehtoisena kansalaisuusvaltion suojeluun uudelleen turvautumisena;
2) 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna vapaaehtoisena asettumisena asumaan maahan, josta henkilö pakeni ja jonka ulkopuolelle hän jäi vainon pelosta; taikka
3) osoituksena 2 momentissa tarkoitettua olosuhteiden muutoksesta.

134 §

Muukalaispassin myöntäminen

Muukalaispassi voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi. Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle muukalaispassi voidaan kuitenkin myöntää enintään yhden kuukauden ajaksi.

135 §

Pakolaisen matkustusasiakirjan myöntäminen

Pakolaisen matkustusasiakirja voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi.

134 §

Muukalaispassin myöntäminen

Muukalaispassi voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi. Ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle muukalaispassi voidaan kuitenkin myöntää enintään yhden kuukauden ajaksi. *Muukalaispassi voidaan kuitenkin myöntää enintään yhdeksi vuodeksi, jos se myönnetään 136 a §:n mukaisesti rajoittamattomana.*

135 §

Pakolaisen matkustusasiakirjan myöntäminen

Pakolaisen matkustusasiakirja voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi. *Pakolaisen matkustusasiakirja voidaan kuitenkin myöntää enintään yhdeksi vuodeksi, jos se myönnetään 136 a §:n mukaisesti rajoittamattomana.*

136 a §

Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan kelpoisuusalue

Pakolaisen matkustusasiakirja ja sellainen muukalaispassi, joka on myönnetty 134 §:n 2 momentin perusteella tai joka on myönnetty henkilölle, joka on saanut oleskeluluvan 89 §:n perusteella, ei oikeuta matkustamaan ulkomaalaisen kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan.

Pakolaisen matkustusasiakirja tai muukalaispassi voidaan kuitenkin myöntää rajoittamatta kelpoisuusaluetta, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy.

Kelpoisuusalueen rajoitukset merkitään pakolaisen matkustusasiakirjaan ja muukalaispassiin.

198 b §

Täytäntöönpanoa koskeva hakemus

Jos päätös käännästämisestä on tehty 95 b, 101 tai 103 §:n nojalla, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

198 b §

Täytäntöönpanoa koskeva hakemus

Jos päätös käännästämisestä tai maasta karkottamisesta on tehty 95 b, 101 tai 103 §:n nojalla, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

200 §

Karkottamispäätöksen täytäntöönpano

Päätöstä maasta karkottamisesta, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei tässä laissa toisin säädetä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Päätös maasta karkottamisesta, joka on tehty 149 §:n 1 momentin 2–4 kohdan tai 4 momentin perusteella, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä kun päätös on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Päätöstä maasta karkottamisesta ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin 198 b §:n 2 momentissa tarkoitettu hakemus on ratkaistu.

Jos 2 momentissa tarkoitettu päätös maasta karkottamisesta on tehty ulkomaalaiselle, jonka pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema on lakkautettu, päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Päätöstä maasta karkottamisesta ei saa panna täytäntöön 147 a §:n nojalla

200 §

Karkottamispäätöksen täytäntöönpano muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tehtyä karkottamispäätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei tässä laissa toisin säädetä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Päätös maasta karkottamisesta, joka on tehty 149 §:n 1 momentin 2–4 kohdan tai 4 momentin perusteella, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä kun päätös on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Päätöstä maasta karkottamisesta ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin 198 b §:n 2 momentissa tarkoitettu hakemus on ratkaistu.

(siirretään 200 a §:n 8 momentiksi)

vapaaehtoiselle paluulle annetun määräajan kuluessa. Täytäntöönpano on kuitenkin sallittu, jos on olemassa pakenemisen vaara tai henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

(siirretään 202 §:n 3 momentiksi)

Päätös maasta karkottamisesta, joka perustuu 51 §:ssä tarkoitetun tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan perusteen poistumiseen, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ennen täytäntöönpanoa on varmistuttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

Päätös maasta karkottamisesta, joka perustuu 51 §:ssä tarkoitetun tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan perusteen poistumiseen, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ennen täytäntöönpanoa on varmistuttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

200 a §

Käännyttämis- ja karkottamispäätöksen täytäntöönpano kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

(vrt. 201 §:n 3–9 mom.)

Jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, päätöstä käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei jäljempänä tässä pykälässä toisin säädetä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Jos päätös käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta on tehty 95 b §:n taikka 103 §:n 2–4 kohdan nojalla, päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikkamaasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta 103 §:n 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta, jonka hakemus on käsitelty nopeutetussa menettelyssä 104 §:n 1

momentin 1–7 tai 9 kohdan nojalla ja katsottu 101 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

Päätöstä käännättämisestä tai maasta karkottamisesta ei saa panna täytäntöön 2 ja 3 momentissa säädetyllä tavalla ennen kuin 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus on ratkaistu.

Toisen 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen jättäminen ei estä aikaisempaan uusintahakemukseen muun kuin 95 b §:n nojalla tehdyn lainvoimaisen käännättämispäätöksen tai karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa.

Jos hakija peruuttaa valituksensa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, 102 §:ssä tarkoitettu uusintahakemus ei estä aikaisemman hakemuksen johdosta annetun lainvoimaisen käännättämispäätöksen tai karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa.

Ensimmäinen uusintahakemus, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädettyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ei estä aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännättämispäätöksen tai karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen tarkoituksena on vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen.

Ulkomaalaiselle, jonka pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema peruutetaan tai lakkautetaan, tehtävää maasta karkottamista koskevaa päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Sellaisen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamispäätöksen täytäntöönpanosta, jolla on pakolaisasema tai

(vrt. 200 §:n 3 mom.)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

toissijainen suojeluasema, säädetään 200 §:n 2 momentissa.

201 §

Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

Päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Päätöstä käännyttämisestä ei saa panna täytäntöön 147 a §:n nojalla vapaaehtoiselle paluulle annetun määräajan kuluessa. Täytäntöönpano on kuitenkin sallittu, jos on olemassa pakenemisen vaara tai henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, päätöstä käännyttämisestä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei jäljempänä tässä pykälässä toisin säädetä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Jos päätös käännyttämisestä on tehty 95 b §:n taikka 103 §:n 2, 3 tai 4 kohdan nojalla, päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikkamaasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännyttämisestä, jonka hakemus on käsitelty nopeutetussa menettelyssä 104 §:n 1 momentin 1–7 tai 9

201 §

Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Päätös käännyttämisestä muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

(siirretään 202 §:n 3 momentiksi)

(3–9 mom. siirretään 200 a §:ään)

kohdan nojalla ja katsottu 101 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

Päätöstä käännättämisestä ei saa panna täytäntöön 4 ja 5 momentissa säädetyllä tavalla ennen kuin 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus on ratkaistu.

Toisen 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen jättäminen ei estä aikaisempaan uusintahakemukseen muun kuin 95 b §:n nojalla tehdyn lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Jos hakija peruuttaa valituksensa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, 102 §:ssä tarkoitettu uusintahakemus ei estä aikaisemman hakemuksen johdosta annetun lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Ensimmäinen uusintahakemus, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädettyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ei estä aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen tarkoituksena on vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen.

202 §

Erinäiset täytäntöönpanosäännökset

(vrt. 200 §:n 4 mom. ja 201 §:n 2 mom.)

202 §

Erinäiset täytäntöönpanosäännökset

Päätöstä käännättämisestä tai maasta karkottamisesta ei saa panna täytäntöön 147 a §:n nojalla vapaaehtoiselle paluulle annetun määräajan kuluessa. Päätöksen saa kuitenkin panna täytäntöön, jos on olemassa pakenemisen vaara tai jos henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Jos karkottamispäätös on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan sen täytäntöönpanoon tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tämän lain 200 a §:n 5–7 momentin säännöksiä sovelletaan kuitenkin, vaikka niissä tarkoitettu aiempi karkottamispäätös on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.