

Turvapaikanhakijan omaehtoinen paluu

Työryhmän ehdotukset turvapaikanhakijan
omaehtoisen paluun järjestämiseksi
Suomessa

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Turvapaikanhakijan vapaaehtoista paluuta selvittävä työryhmä Hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho, pj Ylitarkastaja Sanna Sutter, s		Julkaisun laji Työryhmän muistio	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 21.2.2002	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielisenä) TURVAPAIKANHAJIJAN OMAEHTOINEN PALUU Työryhmän ehdotukset turvapaikanhakijan omaehtoisen paluun järjestämiseksi Suomessa SJÄLVMANT ÅTERVÄNDANDE Arbetsgruppens förslag till ordnande i Finland av asylsökandes självmant återvändande			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää vapaaehtoisen paluun järjestämisen asema kansallisessa turvapaikkapolitiikassa, selkeyttää eri viranomaisten rooleja asiassa ja laatia ehdotukset tarvittaviksi kansallisiksi säännöksiksi. Muistiossa on selvitetty useiden Euroopan valtioiden vapaaehtoisen paluun ja palauttamisen käytäntöjä sekä Suomen nykyistä ja aikaisempaa käytäntöä. EU:ssa ja kansainvälisillä foorumeilla käytyä paluuseen liittyvää keskustelua ja laadittuja asiakirjoja on myös esitelty. Muistio sisältää ehdotuksen uudeksi käsitteeksi ja ulkomaalaislakiin lisättäväksi omaehtoisen paluun säännökseksi. Uudella säännöksellä edistettäisiin omaehtoista paluuta ja yhtenäistettäisiin sen tarjoamiskäytäntöä. Työryhmä ehdottaa lisäksi, että omaehtoiseen paluuseen liittyvää viranomaismenettelyä tarkennettaisiin, viranomaisten välistä yhteistyötä lisättäisiin ja omaehtoisesta paluusta tiedottamista tehostettaisiin. Työryhmän mukaan kotouttamislakityöryhmän tulisi ottaa huomioon työryhmän ehdotukset valmistellessaan toimialaansa kuuluvia muutoksia. Säännösten yhteensovittaminen on tärkeää, jotta tiedetään yksiselitteisesti, mille viranomaiselle vastuu paluukustannuksista kussakin tilanteessa kuuluu. Muistiossa ehdotetaan, että ulkomaalaisen palatessa omaehtoisesti, matkakustannukset voitaisiin tarvittaessa korvata aina hänen kotipaikkakunnalleen saakka.			
Avainsanat (asiasanat) Ulkomaalaispolitiikka, Turvapaikka			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisusarja 27/2003		ISSN 1236-2840	ISBN 951-734-606-9
Kokonaissivumäärä 74	Kieli Suomi	Hinta -	Luottamuksellisuus
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja Sisäasiainministeriö	

SISÄASIAINMINISTERIÖLLE

Sisäasiainministeriö asetti 21.2.2002 työryhmän selvittämään turvapaikanhakijan vapaaehtoisen paluun järjestämistä. Työryhmän 31.12.2002 päättynyttä toimikautta jatkettiin puolella vuodella ajaksi 1.1.-30.6.2003.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää vapaaehtoisen paluun järjestämisen asema kansallisessa turvapaikkapolitiikassa, selkeyttää eri viranomaisten rooleja asiassa ja laatia tarvittavat kansalliset säännökset.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolta. Jäseninä ovat toimineet erikoissuunnittelija Meri-Sisko Eskola työministeriön politiikkaosastolta, johtaja Maiju Kouki Joutsenon vastaanottokeskuksesta, tulosalueen johtaja Arja Kekkonen Ulkomaalaisvirastosta, ylikomisario Kalle Kekomäki 14.5.2002 saakka, 15.5.2002 alkaen Pia Holm sisäasiainministeriön poliisiosastolta, ylitarkastaja Hannu Siljamäki sisäasiainministeriön rajavartio-osastolta, ylitarkastaja Helena Karlsson 30.4.2002 saakka, 1.5.2002 alkaen Jutta Gras sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolta ja ylitarkastaja Tuomo Kurri sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolta. Kokouksiin ovat osallistuneet myös erikoissuunnittelija Marja Pentikäinen ja erikoissuunnittelija Helinä Kokkarinen työministeriön toimeenpano-osastolta. Työryhmän sihteerinä ovat toimineet ylitarkastaja Kirsi Karjalainen 31.3.2002 saakka ja 6.5.2002 alkaen ylitarkastaja Sanna Sutter sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolta.

Työryhmä järjesti toimikautensa aikana 12 kokousta. Tämän lisäksi työryhmä tutustui syksyllä 2002 Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisin ja Kyläsaaren vastaanottokeskuksen toimintaan. Työryhmä järjesti 26.-27.9.2002 vapaaehtoista paluuta koskevan seminaarin Lappeenrannassa ja tutustui samassa yhteydessä Lappeenrannan poliisilaitokseen, Joutsenon vastaanottokeskukseen ja Nuijamaan rajavartioasemaan. 14.2.2003 työryhmä tutustui Helsingin säilöönottoyksikön toimintaan. 14.-16.5. työryhmä perehtyi Saksan palauttamis- ja paluupolitiikkaan ja käytäntöön vierailemalla Berliinissä ja keskustelemalla Saksan sisäasiainministeriön, Berliinin osavaltion terveys- ja sosiaaliasiainministeriön, Köpenickin säilöönottoyksikön, Berliinin osavaltion ulkomaalaisviranomaisten ja rajavartioviranomaisten kanssa.

Saatuaan tehtävänsä suoritetuksi työryhmä kunnioittavasti luovuttaa muistionsa sisäasiainministeriölle.

Helsingissä 29 päivänä elokuuta 2003.

Annikki Vanamo-Alho

Meri-Sisko Eskola

Maiju Kouki

Pia Holm

Hannu Siljamäki

Arja Kekkonen

Tuomo Kurri

Jutta Gras

Sanna Sutter

1. JOHDANTO.....	3
2. KANSAINVÄLINEN VERTAILU	5
2.1. Alankomaat	5
2.2. Belgia	8
2.3. Espanja	8
2.4. Iso-Britannia.....	9
2.5. Italia.....	10
2.6. Itävalta.....	10
2.7. Luxemburg	11
2.8. Norja.....	11
2.9. Portugali	13
2.10. Ranska	13
2.11. Ruotsi	14
2.12. Saksa.....	17
2.13. Sveitsi.....	20
2.14. Tanska	23
3. EU:N PALAUTTAMISPOLITIikka.....	25
3.1. Palauttamispolitiikan yleinen tausta.....	25
3.2. Palauttamista koskeva komission Vihreä kirja.....	25
3.3. Palauttamisohjelma	26
3.3.1. Lähtökohdat.....	26
3.3.2. Sektorikohtainen lähestymistapa.....	26
3.4. Viimeaikainen kehitys.....	28
4. YK:N ja EUROOPAN NEUVOSTON PALUUTA KOSKEVAT ASIAKIRJAT JA KESKUSTELUT.....	30
4.1. YK:n pakolaisasiainpäävaltuutetun toimisto.....	30
4.2. Euroopan neuvosto.....	31
5. SÄÄNNÖKSET JA KÄYTÄNTÖ SUOMESSA	32
5.1. Maasta poistaminen.....	32
5.1.1. Käännyttämispäätös turvapaikkamenettelyssä.....	33
5.1.2. Maahantulokielto.....	34
5.1.3. Päätöksen tiedoksianto ja täytäntöönpano.....	36
5.1.4. Maasta poistamiskustannuksista	40
5.2. Paluun tukeminen kotouttamisasetuksen mukaisesti	41
5.2.1. Säädosperusta	41
5.2.2. Käytäntö vuosien 2000-2002 paluuhjelmien aikana	41
5.2.3. Tämänhetkinen käytäntö	45
6. NYKYTILAN ARVIOINTIA.....	47
6.1. Käsitteistä	47
6.2. Maasta poistamispäätös ja omaehtoinen paluu	47
6.3. Maasta poistumisen valvonta	47
6.4. Suomalaisen omaehtoisen paluun käytännöt epäselviä.....	48
6.5. Omaehtoisesta paluusta tiedottaminen.....	48
6.6. Omaehtoiseen paluuseen motivointi	49
6.7. Maasta poistamispäätöksen tiedoksiannon ja täytäntöönpanon välisen ajan pituus	49
7. TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	51
7.1. Ulkomaalaislain muuttaminen.....	51
7.2. Ulkomaalaislakiin perustuviin alemman tasoisiin säädöksiin, ohjeisiin ja käännyttämistä koskeviin Ulkomaalaisviraston päätöksiin liittyvät ehdotukset.....	54
7.3. Vaikutukset kotouttamislakiin.....	55
7.4. Matkakustannusten korvaaminen kotipaikkakunnalle saakka	55

7.5.	Omaehtoisesta paluusta tiedottaminen turvapaikanhakijoille	56
7.6.	Raportointi.....	57
7.7.	Taloudellinen tuki	57
7.8.	Maahantulokiellon käyttäminen omaehtoisen paluun edistämässä	57
7.9.	Maasta poistumisen valvonta	58

1. JOHDANTO

Sisäasianministeriö asetti 21. helmikuuta 2002 työryhmän selvittämään turvapaikanhakijan vapaaehtoista paluuta. Työryhmä on perehtynyt vapaaehtoisen paluun toteutumiseen muissa Euroopan valtioissa, siihen, miten paluu ja palauttaminen on järjestetty Suomessa sekä siihen, miten vapaaehtoisen paluun toteutumista Suomesta voitaisiin edistää.

Hallittuun maahanmuuttoon ja kokonaisvaltaiseen, toimivaan turvapaikkajärjestelmään kuuluvat osana myös paluu ja palauttaminen. Paluun tulisi tapahtua inhimillisellä tavalla ja ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia täysin kunnioittaen sekä turvautumatta liiallisiin voimakeinoihin¹. Paluun tulisi olla myös pysyvä. Kielteisen päätöksen saaneen hakijan velvollisuus poistua maasta kohtuullisen ajan kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta perustuu luotettavaan ja hakijan oikeusturvan huomioon ottavaan lupa- ja turvapaikkamenettelyyn. Kaikki kielteisen päätöksen tai maasta poistamispäätöksen saaneet henkilöt eivät kuitenkaan käytännössä halua poistua maasta.

Johdonmukainen ulkomaalaispolitiikka edellyttää sitä, että kielteisen lupapäätöksen ja maasta poistamispäätöksen oikeudenmukaisessa menettelyssä saanut ulkomaalainen viimekädessä poistetaan maasta pakkokeinoin, jollei hän muuten poistu. Ilman pakkokeinoin poistamisen uhkaa omaehtoisen paluun vaatimuskin jää vähämerkitykselliseksi. Pohjoismaissa on perinteisesti pidetty kiinni tämän periaatteen noudattamisesta myös käytännössä. Keskisessä Euroopassa haasteet ovat tässä suhteessa pohjoismaita suurempia ja osittain siitä syystä ei johdonmukainen palauttaminen ole onnistunut yhtä hyvin. Tästä on seurannut yhtäältä laittomasti maassa oleskelevien ulkomaalaisten pohjoismaita tuntuvasti suurempi määrä ja toisaalta näiden henkilöiden liikkuminen valtiosta toiseen Euroopan alueella.

Laittomasti maassa oleskelevien määrän kasvu yhdessä turvapaikanhakijoiden määrän kasvun kanssa on osaltaan johtanut läntisissä turvapaikanhakijoita vastaanottavissa teollisuusvaltioissa kiinnostukseen omaehtoisen paluun edistämiseen. Tärkeä tekijä olivat myös entisen Jugoslavian tapahtumat, jotka johtivat erilaisiin tilapäisiin suojelujärjestelyihin eri maissa ja myöhemmin tilanteen rauhoituttua alueella tarpeeseen pohtia paluun edistämistä. Myös pakkokeinoin tapahtuvan maasta poistamisen kustannukset ovat saaneet aikaan kiinnostusta omaehtoista paluuta kohtaan.

Työryhmä on työssään keskittynyt toimeksiantonsa mukaisesti sellaisten turvapaikanhakijoiden paluuseen, joiden katsotaan päätöksentekomenettelyn päätyttyä olevan ulkomaalaislain terminologian mukaisesti laittomasti maassa. Turvapaikanhakijoiden kohdalla kyse on siis henkilöistä, jotka ovat peruuttaneet hakemuksensa kesken hakuprosessin, minkä jälkeen on tehty raukeamispäätös, tai jotka ovat saaneet hakemuksensa kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen. Näkökulmaa on kuitenkin eräissä tilanteissa kokonaisuuden vuoksi laajennettu myös muihin ilman oleskeluoikeutta maassa oleskeleviin ulkomaalaisiin. Sellaisten henkilöiden paluumuutto, joilla on voimassa oleva oleskelulupa Suomessa, ei ole ollut työryhmän tarkastelun kohteena, vaikka siihen raportin eri osissa silloin tällöin lyhyesti viitataan.

¹ Ajatus on esitetty eri muodoissa eri kansainvälisissä asiakirjoissa. Tässä käytetty sanamuoto on UNHCR:n toimeenpanevan komitean asiakirjasta ”Draft Conclusion on the return of persons found not to be in need of international protection.” Conclusion 1, 17 June 2003.

Työryhmäraportin 2 luku kuvailee niitä erilaisia tapoja, joilla yksittäiset valtiot ovat koettaneet pureutua näihin ongelmiin vapaaehtoista paluuta tukemalla. Luvussa 3 esitellään EU:n toimia paluun edistämiseksi ja luvussa 4 YK:n ja Euroopan neuvoston aihetta koskevia asiakirjoja. Raportin 5 luku selvittää Suomen voimassa olevaa lainsäädäntöä ja käytäntöä, ja luvussa 6 on arvioitu nykytilannetta. Luvussa 7 esitetään työryhmän ehdotukset turvapaikanhakijan omaehtoisen paluun edistämiseksi ja paluun järjestämisen selkiyttämiseksi Suomessa.

2. KANSAINVÄLINEN VERTAILU²

2.1. Alankomaat³

Alankomaat on tukenut ulkomaalaisten vapaaehtoista paluuta 1980-luvun lopulta lähtien. 1990-luvun lopussa maan viranomaiset kuitenkin totesivat, etteivät tarjotut paluujärjestelyt taloudellisine etuineen olleet merkittävästi lisänneet vapaaehtoisesti palaavien määrää, ja paluupolitiikkaa ryhdyttiin uudistamaan. Alankomaiden paluupolitiikassa ensisijainen vaihtoehto on vapaaehtoinen paluu ja maasta poistamista pakkotoimin pidetään äärimmäisenä keinona. Uudistettu paluupolitiikka korostaa ulkomaalaisen omaa vastuuta ja velvollisuutta viranomaisten vastuun sijaan.

Uuden paluupolitiikan toteuttamista varten yhteistyötä eri viranomaisten välillä on huomattavasti lisätty. On nimitetty kansallinen paluuohjelmajohtaja ja perustettu yhteistyöelimiä kaikille viranomaistasoille. Oikeusministeriön ulkomaalaisasiain ylijohdajaa avustavaan paluuta käsittelevään johtoryhmään kuuluu edustajia laajasti valtionhallinnosta: puolustus-, ulkoasiain-, sisäasiain- ja oikeusministeriöistä sekä mm. so-tilaspoliisin komentaja ja vastaanottokeskusten ja maahanmuuttoviraston edustajat.

Käsite ja kohderyhmä

Ilman oleskelulupaa maassa oleskelevan ulkomaalaisen sellaista paluuta koti- tai läh- tömaahan, jota tämä ei vastusta, kutsutaan Alankomaissa itsenäiseksi paluuksi. Itsenäinen paluu voi tapahtua ulkomaalaisen kotimaahan tai johonkin kolmanteen valti- oon, jos tämä sallii ulkomaalaisen maahantulon.

Itsenäiseen paluuseen liittyvää tukea voivat saada turvapaikanhakijat, joiden haku- prosessi on vielä kesken, kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat ja muut maassa ilman tarvittavaa oleskelulupaa oleskelevat ulkomaalaiset. EU-kansalaiset ja turisteina maassa oleskelevat eivät kuitenkaan voi saada paluutukea. Matkakorvauk-

² Luvussa 2 on yhtenä lähteenä käytetty ICMPD:n (International Centre for Migration Policy Development) EU:n pakolaisrahastolle tekemää selvitystä: Study on Comprehensive EU Return Policies and Practices for Displaced Persons under Temporary Protection, Other Persons Whose International Protection has ended, and Rejected Asylum-Seekers. ICMPD 01/2002.

Tietoa on hankittu myös kansainvälisissä tapaamisissa, kuten erityisesti:

- ICMPD Return Meeting on incentives to promote the return of rejected asylum seekers and formerly temporary protected persons, Wien 27.-28.6.2002
- IOM Workshop on Identification of Sustainable Approaches to Voluntary Return and Reintegration of Asylum Seekers and Persons with Temporary Protection Status, Byssel 5.-6.12.2002

Näitä lähteitä ei ole mainittu myöhemmin erikseen.

³ Lähteinä käytetty:

Cooperation Agreement between the International Organization for Migration and the Kingdom of the Netherlands 1997;

Operational Regulations ja Financial Procedures –liitteet Alankomaiden oikeusministerin kirjeestä IOM:n pääjohta- jalle 19.11.1991, 142596/91/DVZ;

Alankomaiden oikeusministeriö: Repatriation Policy Memorandum 772733/99/DVB;

Matkaraportti: Study Visit of Finnish Authorities to Holland on Voluntary Return Practices 15-16 October 2001;

Alankomaiden oikeusministeriön ja IOM:n internet-sivut, mm.: www.ministerievanjustitie.nl, www.iom-nederland.nl .

sen ja muun taloudellisen paluutuen saamisen ehtona on ulkomaalaisen varattomuus. Itsenäisesti palaavien on lisäksi suostuttava yhteistyöhön paluun järjestämiseksi.

International Organisation for Migration –järjestö mukana toiminnassa

Alankomaat solmi vuonna 1990 the International Organisation for Migration –järjestön (jatkossa IOM) kanssa ensimmäisen paluuta koskevan yhteistyösopimuksen, joka hyväksyttiin Alankomaiden parlamentilla. Sopimus uusittiin vuonna 1997. Itse sopimus on melko yleisluonteinen, mutta sitä on tarkennettu oikeusministeriön ja IOM:n välisillä kirjeillä, joissa on määräyksiä itsenäistä paluuta koskevista menettelyistä ja itsenäisen paluun tukemisen edellytyksistä.

Paluun tukemiseen käytettävät varat myönnetään valtion budjetissa oikeusministeriölle, joka huolehtii niiden ohjaamisesta IOM:lle. Oikeusministeriö voi antaa ohjeita esimerkiksi siinä tarkoituksessa, ettei määrärahoja ylitetä. IOM esittää vuosittain talousarvion ja toimintasuunnitelman paluuhjelmiansa toteuttamiseen, mutta tämä arvio ei sido oikeusministeriötä. Viranomaiset ja IOM:n edustajat arvioivat toimintaa säännöllisesti. Lisäksi IOM raportoi toiminnastaan. Sopimuksen mukaan mahdolliset erimielisyydet ratkaistaan erillisellä välimiesmenettelyllä. IOM on sitoutunut käsittelemään saamiaan ulkomaalaisten tietoja luottamuksellisesti.

Paluu ja palauttaminen

Alankomaiden ulkomaalaislain mukaan turvapaikkahakemuksen hylkääminen johtaa automaattisesti ulkomaalaisen velvollisuuden poistua maasta tai maasta poistaminen voidaan panna täytäntöön. Päätöksestä voi valittaa, ja valitusajan ulkomaalainen voi oleskella Alankomaissa, mutta jos valitusta ei hyväksytä, maasta poistaminen voidaan panna täytäntöön. Ulkomaalaisen edellytetään osallistuvan paluun valmisteluihin kuitenkin jo ensimmäisen asteen kielteisen päätöksen jälkeen, jotta paluu voisi tapahtua mahdollisimman nopeasti valitusviranomaisen hylätessä valituksen.

Ulkomaalaisella on lainvoimaisen kielteisen päätöksen jälkeen neljä viikkoa aikaa poistua maasta, jona aikana ulkomaalaisen tulee saattaa päätökseen lähtövalmistelut. Hän voi kääntyä Alankomaiden viranomaisten puoleen saadakseen apua esimerkiksi matkustusasiakirjojen hankkimisessa. Vastaanottokeskuksissa on erityisiä paluuyksiköitä, jotka avustavat itsenäisen paluun järjestämisessä. Ongelmana pidetään sitä, että ensimmäisestä kielteisestä päätöksestä voi kulua vuosi tai jopa kaksi ennen kuin ulkomaalainen vakavasti harkitsee itsenäistä paluuta.

Myös IOM:n paluutoimisto ja IOM:n liikkuvat tiimit voivat avustaa itsenäisestä paluusta kiinnostuneita henkilöllisyystodistusten, matkustusasiakirjojen ja matkalippujen hankkimisessa. Alankomaiden IOM:n mukaan kaikki sen avustamat palaajat matkustavat tavallisina matkustajina muiden matkustajien joukossa, eikä lentoyhtiötä normaalisti tarvitse informoida erikseen.

Ulkomaalainen, joka oleskelee laittomasti maassa, voidaan ottaa säilöön maasta poistamisen toimeenpanoa varten. Säilöönottoa voidaan kuitenkin jatkaa vain niin pitkään kuin maasta poistaminen on realistisesti toteutettavissa ja täytäntöönpanon järjestäminen (matkustusasiakirjojen hankinta, henkilöllisyyden selvittäminen tms.) edistyy. Ulkomaalaisen itsenäistä paluuta koetetaan edistää myös säilöönoton aikana.

Jos ulkomaalainen kieltäytyy itsenäisestä paluusta, ulkomaalaispoliisi on vastuussa hänen maasta poistamisestaan. Mahdollisen saattamisen voi suorittaa sotilaspoliisi. Mikäli lainvoimaisen kielteisen päätöksen saanut ulkomaalainen ei ole itsenäisesti poistunut maasta neljän viikon aikana, eikä pakkotäytäntöönpanoa voida esim. tarvittavien matkustusasiakirjojen puuttuessa suorittaa, lakkaa kaikki valtion tarjoama tuki majoituksineen vastaanottokeskuksissa. Ulkomaalaispoliisin arvion mukaan $\frac{3}{4}$ kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista poistuu maasta ja $\frac{1}{4}$ jää. On kuitenkin epäselvää, palaavatko maasta poistuneet ulkomaalaiset kotimaahansa vai jäävätkö he muualle Schengen-alueelle.

Tiedottaminen itsenäisen paluun mahdollisuudesta

Alankomaissa korostetaan sitä, että turvapaikanhakijalle on puhuttava kotimaahan paluun vaihtoehdosta aivan alusta saakka. Heti hakuprosessin alussa hänelle esitellään itsenäisen paluun periaate ja tehdään selväksi, että kielteisen päätöksen jälkeen hänellä ei ole tulevaisuuden mahdollisuutta Alankomaissa.

Tiedottaminen tapahtuu yhteistyössä eri viranomaisten kesken. Alueellisten paluutiimien tehtävänä on varmistaa, että jokaisen ensimmäisessä asteessa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen ulkomaalaisen kanssa käydään keskusteluja, joissa kerrotaan itsenäisen paluun mahdollisuudesta siihen liittyvine avustuksineen. Ulkomaalaiselle tarjotaan tässä yhteydessä tietoa kotimaan turvallisuustilanteesta ja sosiaalis-taloudellisista mahdollisuuksista.

Vastaanottokeskuksissa tarjotaan ensimmäisen asteen kielteisen päätöksen saaneelle turvapaikanhakijalle vain sellaista järjestettyä toimintaa, joka valmistaa paluuseen koti- tai lähtömaahan. Kaiken kaikkiaan vastaanottokeskusten roolia itsenäisen paluun edistämässä on vahvistettu. Vastaanottokeskuksissa painopistettä on siirretty turvapaikanhakijan ”hoitamisesta” hänen ”ohjaamiseensa” hänen itsenäisyyttään enintään enemmän kunnioittaen.

Jos hakijan valitus hylätään, alueellinen paluutiimi varmistaa jälleen henkilökohtaisen keskustelun järjestämisen. Tässä vaiheessa henkilö saatetaan yhteyteen myös IOM:n kanssa, ja hänen kanssaan ryhdytään suunnittelemaan itse paluumatkaa. Henkilökohtaisen neuvonnan lisäksi IOM:n tehtäviin kuuluu myös yleinen itsenäisen paluun mahdollisuudesta tiedottaminen.

Uudistetun paluupolitiikan mukaisesti myös säilöönnoton aikana yritetään motivoida ulkomaalaista itsenäiseen paluuseen kotimaahan.

Itsenäisen paluun taloudellinen tukeminen

Ulkomaalainen voi hakea paluuavustusta IOM:n paluutoimiston, Alankomaiden pakolaisjärjestön tai oikeusaputoimistojen kautta. IOM päättää hakukaavakkeen tietojen ja mahdollisen erikseen pyydetyn lisäselvityksen perusteella, täytyvätkö viranomaisten määrittelemät itsenäisen paluun edellytykset⁴. IOM informoi päätöksestä ulkomaalaista ja Alankomaiden ulkomaalaisviranomaisia.

⁴ Esitetty edellä kohdassa ”Käsite ja kohderyhmä”.

Paluuavustusta hakiessaan ulkomaalainen allekirjoittaa sitoumuksen, jossa hän kertoo pidättyvänsä enää hakemasta oleskeluoikeutta Alankomaihin tai pitkittämästä lähtöään maasta. Matkaliput ja paluuavustus annetaan maasta poistumisen yhteydessä, esim. lentokentän transit-alueella, jolloin em. kirjalliseen sitoumukseen leimataan lähtöleima. Jos paluumatka vaatii transit-yhteyttä Schengen-alueella, palaaja saa lähtöleiman ja avustuksen vasta Schengen-alueelta poistuessaan toisen valtion kentällä olevalta IOM:n virkailijalta. IOM informoi ulkomaalaisviranomaisia välittömästi maasta lähdön tapahduttua.

Rahallisen avustuksen on tarkoitus kattaa ulkomaalaisen elinkustannukset vähän aikaa kotiinpaluun jälkeen. Summasta päätettäessä otetaan huomioon henkilön perhesuhteet ja hakuprosessin kesto aika. Päätöstä vielä odottavien avustukset ovat suuremmat kuin päätöksen jo saaneiden. Yksinäisen, päätöstä vielä odottavan henkilön avustus on n. 800 euroa, kun päätöksen jo saaneen yksinäisen henkilön avustuksen suuruus on n. 320 euroa. Vastaavat perheellisten (kaksi lasta) avustukset ovat n. 1120 euroa ja n. 450 euroa. Paluutukea voi saada vain kerran.

2.2. Belgia⁵

Belgian sisäasiainministeriön ulkomaalaistoimisto on vastuussa ulkomaalaisten maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpanosta. Mahdollisen saaton suorittaa Brysselin kansallisella lentokentällä toimiva liittovaltion poliisi. Ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön paluun toteutumisen varmistamiseksi.

Vapaaehtoisen paluun ohjelmaa (REAB, Return and Emigration of Asylum Seekers ex-Belgium) on toteutettu Belgiassa yhteistyössä IOM:n kanssa vuodesta 1984. Ohjelma on suunnattu turvapaikanhakijoille, kielteisen päätöksen saaneille turvapaikanhakijoille ja muille laittomasti maassa oleskeleville ulkomaalaisille. Ohjelmaan eivät kuitenkaan voi hakeutua muiden EU-maiden kansalaiset. Ohjelmaan voi päästä myös säilöön otettu ulkomaalainen.

Turvapaikanhakijoille kerrotaan mahdollisuudesta vapaaehtoiseen paluuseen jo turvapaikkaa haettaessa. Ohjelman käytännön toteutukseen osallistuu yli 50 eri organisaatiota (kansalaisjärjestöjä, vastaanottokeskuksia jne.) eri puolilla Belgiassa. Nämä suorittavat vapaaehtoisen paluun piiriin hakevan ulkomaalaisen ensimmäisen haastattelun. Jos paluuta pidetään oikeana ratkaisuna, asiaa koskevat asiakirjat lähetetään edelleen IOM:lle Brysseliin, jossa paluujärjestelyt aloitetaan.

Vapaaehtoisesti palaavat saavat matkalipun määränpäähensä ja tietyin edellytyksin pienen rahallisen avustuksen, joka on korkeintaan 250 euroa henkilöä kohti ja jonka on tarkoitus kattaa ensimmäiset välttämättömät menot kotimaassa. IOM antaa palajalle matkaliput, matkustusasiakirjat ja avustuksen maasta lähdön yhteydessä, lentotason transit-alueella.

2.3. Espanja

Kuten muissakin Euroopan maissa, myös Espanjassa edellytetään, että kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan tai henkilön, jonka tilapäinen oleskelulupa on päättynyt, tulisi poistua maasta. Maasta poistamisen täytäntöönpano mahdollisine

⁵ Lähteenä käytetty IOM:n internet-sivuja.

saattoineen kuuluu poliisille. Maasta poistamispäätöksen antamisen jälkeen henkilön tulisi poistua maasta 72 tunnin kuluessa, mikä sääntö ei kuitenkaan koske monia haavoittuvia ryhmiä. Maasta poistamispäätöksen saanut henkilö voidaan ottaa säilöön erityiseen ulkomaalaisille tarkoitettuun keskukseseen maasta poistamisen valmistelua varten, kuitenkin korkeintaan 40 päiväksi. Maasta poistaminen jää käytännössä usein toimeenpanematta, ja henkilö jatkaa maassa oleskelua laittomasti. Monet hakevat myöhemmin oleskelunsa laillistamista.

Espanja rahoittaa useita vapaaehtoisen paluun ohjelmia, joiden käytännön toteuttamisesta vastaavat IOM ja useat eri kansalaisjärjestöt. Ohjelmia valvoo ja arvioi IMERSO (Muuttoliike- ja sosiaaliasiaininstituutti). Ohjelmien kohderyhmät vaihtelevat: ohjelmiin pääsy voi olla avoin niin pakolaisille, oleskeluluvan haltijoille, turvapaikkaprosessissa oleville kuin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneillekin. Ohjelmat tarjoavat informaatiota, apua matkan järjestämisessä ja eräissä tapauksissa myös taloudellista tukea lähtömaahan uudelleen kotiutumista varten. Espanjassa tarjottuja vapaaehtoisen paluun ohjelmia leimaa hajanaisuus palvelujen tuottajan, kohderyhmän ja tukimuotojen osalta.

2.4. Iso-Britannia⁶

Isossa-Britanniassa vastuu maasta poistamispäätösten täytäntöönpanosta on sisäasiainministeriöllä (Home Office, Immigration and Nationality Directorate, IND). Jos maasta poistaminen tapahtuu saatettuna, saattamisen hoitavat koulutetut vartijat Loss Prevention International Ltd –nimisestä yksityisyriydestä, jonka kanssa Ison-Britannian hallituksella on sopimus.

Kesäkuusta 2001 lähtien kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden maasta poistamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Yhteistyötä maahanmuuttoviranomaisten ja poliisin kanssa on tehostettu ja charter-lentoja on käytetty suurten ryhmien palauttamisissa. IND:n henkilökuntaa, jonka tehtävänä on matkustusasiakirjojen ja kotimatkatodistusten hankkiminen, on lisätty. Säilönnötkeskuksista osa on muutettu ”maasta poistamiskeskuksiksi” ja uusia keskuksia on perustettu: tavoitteena on 4000 säilönnötopaikkaa, mitä ei kuitenkaan saavutettu asetettuun aikarajaan, kevääseen 2003, mennessä. Säilönnötkeskuksista yksi on erityisesti tarkoitettu nopeaa turvapaikkamenettelyä varten, jolloin turvapaikkapäätös tehdään 7-10 päivän kuluessa hakijan maasta poistumisen/poistamisen jouduttamiseksi.

Kohderyhmä

Isossa-Britanniassa tuetun vapaaehtoisen paluun mahdollisuus (the Voluntary Assisted Returns Programme, VARP) on ollut tarjolla vuodesta 1999. Ohjelma on tarkoitettu turvapaikanhakijoille, turvapaikkahakemuksensa peruuttaneille, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille ja niille, jotka ovat saaneet määräaikaisen oleskeluluvan (exceptional leave to enter or remain).

⁶ Lähteinä käytetty:

Home Office: Secure Borders, Safe Haven: Managing Diversity in Modern Britain. White Paper 2002. Cm. 5387; Home Office: Findings 175, 2002; Home Office:n internet-sivut

Käytännön toteutus

Paluuohjelmat toimivat IND:n alaisuudessa ja niiden käytännön toteutusta hoitaa IOM ja Refugee Action –niminen järjestö. IOM ottaa vastaan ja käsittelee hakemukset sekä koordinoi toimintaa käytännön tasolla. Lopullisen päätöksen hakijan pääsystä vapaaehtoisen tuetun paluun piiriin tekee IND.

IOM avustaa tarvittaessa matkustusasiakirjojen hankkimisessa, neuvoo ulkomaalaista eri tavoin ja hankkii matkaliput. IOM voi saattaa henkilön lentokoneeseen. Kesken turvapaikkaprosessin palaava ulkomaalainen allekirjoittaa ennen maasta poistumistaan lentokentällä asiakirjan, jolla hän peruuttaa turvapaikkahakemuksensa Isossa-Britanniassa. IOM:n avustuksella palaavat matkustavat tavallisen lentomatkustajan tavoin, eikä ulkopuolisten tietoon saateta maasta lähdön syytä. Mikäli henkilö katsoo tarvitsevansa apua kotimaahansa saapuessaan, IOM voi järjestää avustajan kohde- maan lentokentälle.

Tiedottaminen ja motivointi

Isossa-Britanniassa korostetaan turvapaikanhakijoiden mahdollisuutta turvautua paluuohjelmiin jo varhaisessa vaiheessa. Tätä edistetään lisäämällä paluuta koskevaa informaatiota vastaanottokeskuksissa.

Kotimaahan paluuta ja kotiutumista edistetään tarjoamalla palaajille sopivaa koulutusta, työllistymisneuvontaa ja hankkimalla työvälineitä. Myös pieniä luottoja on tarjolla. Avustustyypit määräytyy tapauskohtaisesti kunkin palaajan tarpeiden mukaan. IOM kokoaa avustuspäätöstä varten tarvittavat tiedot: tiedot kotimaan sosiaalitaloudellisista olosuhteista, asumis- ja koulutusoloista, lääketieteellisen hoidon saata- vuudesta ja työllistymismahdollisuuksista. Maahanmuuttoviranomaisen päätettyä hakijan hyväksymisestä tuetun vapaaehtoisen paluun piiriin, Lontoon ja kotimaan IOM-järjestöt suorittavat paluun avustamisen käytännön työn. Suoraa rahallista paluuavustusta ei ole.

Isossa-Britanniassa on myös erityisiä maakohtaisia paluuohjelmia, joista osa on suunnattu maassa luvallisesti oleskeleville ulkomaalaisille ja osa turvapaikanhakijoil- le. Myös niitä hoitaa käytännön tasolla IOM.

2.5. Italia

Italiassa vapaaehtoisen paluun ohjelmien kautta on tuettu kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita ja henkilöitä, joiden määräaikaisen, suojelun tarpeen perusteella myönnetyn oleskeluluvan voimassaolo on päätynyt. Ohjelmat on kohdistet- tu erityisesti tietyistä maista tulleille: albanialaisille, tunisialaisille, marokkolaisille ja srilankalaisille. Viranomaiset tekevät ohjelmien osalta yhteistyötä IOM:n kanssa.

2.6. Itävalta

Itävallan ulkomaalaislain mukaan ilman erityistä syytä laittomasti maassa oleskelevat poistetaan pakkokeinoin. Kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä harkitaan myös maasta poistamispäätöksen antaminen. Jos maasta poistamista ei voida panna toimeen, saa henkilö yhdeksi vuodeksi oleskeluluvan, johon liittyy rajoituksia työn- teon, koulutuksen ja sosiaalitukien suhteen. Maasta poistamisen valmistelua varten

henkilö voidaan ottaa säilöön kahdeksi kuukaudeksi, erityistapauksissa korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi.

Henkilöt, joiden kansainvälisen suojelun tarve on päättynyt, joiden turvapaikkahakemus on hylätty tai joiden turvapaikkahakemuksen käsittely on kesken, voivat halutessaan palata vapaaehtoisesti kotimaahansa ja saada tarvittaessa matkaan tukea Itävallan sisäasiainministeriöltä. Myös muiden ulkomaalaisten, joilla on maasta poistamispäätös, on mahdollista päästä vapaaehtoisen paluun piiriin. Erityistapauksissa voidaan antaa myös taloudellista tukea lähtömaahan uudelleen asettumista varten noin 1500 euroa henkilöä kohti. Taloudellista tukea voi kukin saada vain kerran. Itävallan viranomaiset tekevät vapaaehtoisen paluun osalta yhteistyötä IOM:n ja kansalaisjärjestöjen, etenkin Caritas-järjestön kanssa. Palaajille tarjotaan oikeudellista ja yhteiskunnallista informaatiota, heitä avustetaan matkan järjestämisessä ja heille voidaan tarjota rahallisen tuen lisäksi koulutusta tai lääketieteellistä apua lähtömaahan asettumisen helpottamiseksi.

Yleisen paluun tukemisen lisäksi Itävallassa on erityisohjelmia tietyistä lähtömaista tulleille henkilöille. Näitä ohjelmia hoitavat käytännön tasolla eri kansalaisjärjestöt, ja ohjelmat vaihtelevat sisällöltään.

2.7. Luxemburg

Turvapaikanhakijan, jonka hakemus on hylätty, on poistuttava Luxemburgista kuukauden sisällä päätöksen tiedoksi saamisesta. Jos näin ei tapahdu, poliisi voi panna maasta poistamispäätöksen täytäntöön. Henkilö voidaan ottaa korkeintaan kolmeksi kuukaudeksi säilöön tavalliseen vankilaan, jossa hallinnollisin perustein vapautensa menettäneet kuitenkin yritetään pitää erillään rikosoikeudellisin perustein vangituista.

Luxemburgissa vapaaehtoisesta paluusta ei ole erityisiä säännöksiä laissa, mutta kevästä 2000 saakka kaikki ulkomaalaiset ovat kuitenkin voineet saada taloudellista tukea halutessaan palata lähtömaahansa. Erityistä statusta ei vaadita tuen piiriin pääsulle, myös turvapaikanhakijat voivat saada tukea prosessin missä vaiheessa tahansa, mikäli peruuttavat hakemuksensa. Kohderyhmille tarjotaan informaatiota, taloudellista tukea ja apua matkajärjestelyissä.

2.8. Norja⁷

Käsite ja kohderyhmä

Norjassa on käytössä vapaaehtoisen paluun (frivillig retur) käsite, jolla viitataan sellaisten ulkomaalaisten vapaaehtoiseen paluuseen, joilla ei ole oleskelulupaa Norjassa. Luvan saaneiden paluuta kutsutaan puolestaan vapaaehtoiseksi paluumuutoksi (frivillig tilbakevending).

Vapaaehtoisen paluun mahdollisuus on ollut tarjolla huhtikuusta 2002 lähtien kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille henkilöille, jotka eivät ole ylittäneet lähdölle asetettua noin kolmen viikon määräaikaa, hakemuksensa peruuttaneille turvapaikanhakijoille ja muille laittomasti maassa oleskeleville ulkomaalaisille.

⁷ Lähteenä käytetty: UDI:n internet-sivut: www.udi.no

Käytännön toteutus

Vapaaehtoisen paluun käytännön toteutuksesta huolehtii IOM yhdessä Norwegian People's Aid –nimisen kansalaisjärjestön kanssa. Järjestöt tekevät läheistä ja säännöllistä yhteistyötä Norjan maahanmuuttoviranomaisen (Utlendingsdirektoratet, UDI) ja poliisin kanssa.

Hakemukset paluuohjelmaan ottaa vastaan IOM, ja niistä lähetetään ilmoitus UDI:lle ja poliisille. Poliisi päättää, voiko IOM avustaa kyseisen hakijan maasta poistumisessa, ja informoi päätöksestä IOM:ia. Poliisi ei esitä IOM:lle syytä mahdolliseen kieltoon. Mikäli poliisi ei saa ilmoitusta määräajan kuluessa, poliisi panee maasta poistamisen täytäntöön. Hakemuksen vapaaehtoisen paluun ohjelmaan pääsemiseksi voi jättää vielä asetetun määräajan mentyä umpeen, mutta tuolloin anomuksen arvioi ensin poliisi.

Poliisin salliessa vapaaehtoisen paluun IOM avustaa ulkomaalaista tarvittaessa matkustusasiakirjojen järjestämisessä ja hankkii matkaliput. Matkustusasiakirjat ja matkaliput pyritään antamaan palaajalle mahdollisimman myöhäisessä vaiheessa, kuten lentokentällä juuri ennen paluumatkan alkamista. IOM:n avustama ulkomaalainen palaa tavallisena matkustajana, eikä lentoyhtiötä informoida paluusta.

IOM auttaa ohjelmaan osallistuvia paitsi lentokentällä matkan alkaessa, myös kauttakulkupaikoissa ja tarvittaessa vielä määränpäässä. Useimmissa tapauksissa palaajille voidaan järjestää matka aina kotipaikkakunnalle saakka. Tarvittaessa IOM voi järjestää paluun jälkeistä seurantaa kotimaassa, kuitenkin vain rajoitetussa määrin. Tällaista seurantaa voidaan tarvita esimerkiksi tapauksissa, joissa ulkomaalainen on saanut lääketieteellistä hoitoa Norjassa ja yhteydenpitoa lääkäriin halutaan jatkaa vielä jonkin aikaa paluun jälkeen.

Tiedottaminen ja motivointi

Turvapaikkahakemusten määrän kasvaessa Norjassa alettiin voimakkaasti kehittää vastaanottojärjestelmää syksystä 2001 alkaen. Turvapaikanhakijoista ne, joiden hakemusten arvioidaan olevan ilmeisesti perusteettomia, sijoitetaan tavallisten vastaanottokeskusten sijasta erityisiin paluu- tai transittokeskuksiin paluuta tai palauttamista odottamaan. Jako ei ole lopullinen, vaan hakijat voivat siirtyä kesken turvapaikkaprosessin yhden tyyppisestä vastaanottokeskuksesta toiseen, jos hakemuksen käsitteilyn aikana esiin tulevat seikat sitä puoltavat.

Paluukeskuksissa asuvat voivat liikkua vapaasti, mutta niissä on kuitenkin kiinnitetty tavallista vastaanottokeskusta enemmän huomiota turvallisuuteen ja vartiointiin. Paluukeskuksissa ei tarjota minkäänlaista integroitumiseen tähtäävää toimintaa. Paluukeskuksissa informoidaan aktiivisesti vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta.

Vapaaehtoisesta paluusta informoi turvapaikanhakijoita vastaanottokeskusten henkilökunta ja UDI. Erityisesti kielteisen päätöksen saaneita kehotetaan anomaan paluuohjelmaan pääsyä mahdollisimman nopeasti, ja määräajan rajallisuutta korostetaan. IOM kouluttaa ulkomaalaisviranomaisia ja vastaanottokeskusten henkilökuntaa henkilökohtaiseen motivointityöhön. IOM ja Norsk Folkehjelp järjestävät myös itse neuvontatilaisuuksia turvapaikanhakijoille, ja lisäksi ne ylläpitävät aiheeseen liitty-

vää puhelinpalvelua. Kirjallista informaatiota jaetaan esitteissä, julisteissa ja sitä saa sekä viranomaisten että IOM:n internet-sivuilta.

Norja ei anna vapaaehtoisesti palaaville rahallista paluuavustusta. Pitkää kotimatkaa varten voidaan kuitenkin antaa vähän matkarahaa.

2.9. Portugali

Kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden on poistuttava maasta tai maasta poistaminen voidaan panna täytäntöön pakkokeinoin. Turvapaikanhakija, jonka hakemus on hylätty, voidaan ottaa säilöön tavalliseen vankilaan maasta poistamisen valmistelemiseksi. Jos maasta poistaminen estyy esimerkiksi matkustusasiakirjojen puuttumisen vuoksi, tapauksen käsittely jää kesken siihen saakka, kunnes maasta poistaminen voidaan toteuttaa. Käytännössä maasta poistaminen jää usein täytäntöön panematta ja monet jäävät laittomasti maahan.

Portugalissa on säädetty laissa mahdollisuudesta vapaaehtoisen paluun tukemiseen. Vapaaehtoinen paluu toteutetaan yhteistyössä IOM:n kanssa. Vapaaehtoinen paluu on mahdollinen niin pakolaisille, turvapaikanhakijoille kuin sellaisille ulkomaalaisille, jotka oleskelevat Portugalissa laittomasti. Kohderyhmille tarjotaan paluuseen liittyvää informaatiota, apua matkajärjestelyissä ja matkakustannuksissa sekä joissakin tapauksissa rahallista tai koulutustukea lähtömaahan uudelleen asettumista varten.

2.10. Ranska

Turvapaikanhakija, joka ei saa oleskelulupaa Ranskasta, on velvollinen poistumaan maasta. Haavoittuvat ryhmät, kuten vakavasti sairaat, nauttivat erityistä suojaa ja heidät voidaan poistaa maasta vain erityistapauksessa. Alaikäisille lapsille ei myöskään voi tehdä maasta poistamispäätöstä.

Maasta poistamisen täytäntöönpano ei ole aukotonta. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö voidaan ottaa säilöön erityiseen säilöönottokeskukseen maasta poistamisen valmistelua varten, mutta korkeintaan 12 päiväksi. Säilöönotto voidaan uusua, kuitenkin vasta seitsemän päivän kuluttua edellisen säilössä olon päättymisen jälkeen. Henkilöä, jonka maasta poistaminen ei onnistu kulkuyhteyksiin tai matkustusasiakirjoihin liittyvien vaikeuksien vuoksi, kehoitetaan omatoimisesti lähtemään maasta, mutta käytännössä useat jäävät laittomasti maahan. Jos maasta poistaminen estyy henkilön vastustuksen vuoksi, häntä voi uhata vankeusrangaistus.

Vapaaehtoisen paluun ohjelmia on Ranskassa useita ja niistä on säännelty lain ja ohjeistuksen tasolla. Ohjelmat ovat sisältönsä ja tukimuotojensa puolesta erilaisia ja ne kohdistuvat eri ulkomaalaisryhmiin. Voidakseen päästä ohjelman piiriin henkilö, jonka kansainvälinen suojelu on päättynyt tai joka on saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen, on täytynyt saada kehoitus lähteä maasta (*invitation à quitter la France*). Näin turvapaikanhakijat voivat tulla kysymykseen vain turvapaikkaprosessin jo päätyttyä kielteiseen päätökseen.

Ranskan viranomaiset tekevät yhteistyötä IOM:n kanssa. Järjestön tulee mm. varmistua siitä, että kukin henkilö voi saada tukea vapaaehtoisen paluun ohjelmista vain kerran. IOM, UNHCR ja Ranskan edustustot suorittavat myös hakijoiden kotivaltioon liittyviä arviointoja. Arvioita käytetään päätettäessä, onko alue riittävän turvallinen

nen ja vakaa paluuta varten ja niiden kautta kerättyjä tietoja välitetään vapaaehtoisen paluun ohjelmien mahdollisia kohderyhmiä informoitaessa.

Ranskan viranomaisten arvion mukaan vapaaehtoisen paluun ohjelmia on kaiken kaikkiaan käytetty vähän.

2.11. Ruotsi⁸

Ruotsissa käytetään käsitettä omaehtoinen paluu (självmant återvändande), kun puhutaan sellaisen ulkomaalaisen paluusta, jolla ei oleskelulupaa Ruotsissa. Paluumuutto (återvandring) puolestaan viittaa oleskeluluvalla maassa oleskelevien ulkomaalaisten paluuseen.

Hallinto

Vuodesta 1999 Migrationsverket on ollut päävastuussa paluupolitiikan toteuttamisesta (Regeringens proposition 1997/98: 173 Verkställighet och återvändande). Aikaisemmin täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät hoiti poliisi, nyt poliisille kuuluu enää poliisin omien käännytyspäätösten ja tuomioistuinten antamien rikoksiin liittyvien karkotuspäätösten täytäntöönpano. Palautusasia siirretään Migrationsverketistä poliisille myös, jos ulkomaalainen piileskelee tai jos arvioidaan, että palauttamisessa tarvitaan pakkokeinoja. Migrationsverket käyttää matkajärjestelyissä ja tosiasiallisessa palauttamisessa vankeinhoitoviranomaisen kuljetusyksikön (kriminalvårdens transportjänst) asiantuntemusta ja saattajina sen palveluksessa olevia henkilöitä.

Migrationsverket pitää etuna sitä, että yhdellä virastolla on vastuu kokonaisuudesta: turvapaikkahakemuksen vastaanottamisesta ja turvapaikka-asian käsittelystä, hakijan oleskelusta vastaanottokeskuksessa ja hakijan mahdollisesta paluusta lähtö- tai kauttakulkumaahan. Migrationsverketin hallinnoima paluu koskee niin kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita kuin esim. perheen yhdistämistä, viisumin pidentämistä tai työlupaa hakeneita, joille lupaa ei ole myönnetty.

Kussakin Migrationsverketin alueorganisaatiossa on paluukoordinaattori, joka johtaa paluutoimintaa alueella. Lisäksi pääkonttorissa on koordinaattori. Tukholmassa on lisäksi toimisto (enhet för ambassadkontakter), jonka tehtävänä on olla yhteyksissä edustustoihin ja hankkia mm. matkustusasiakirjoja.

Käytäntö

Hakijan saadessa turvapaikka-asiassa kielteisen päätöksen, asia siirretään turvapaikkakäsittelijältä vastaanottoyksikköön, jossa virkailija antaa päätöksen tiedoksi ja käy hakijan kanssa motivaatiokeskusteluja mahdollisen valitusprosessin kuluessa. Kes- kusteluissa pohditaan myös paluuta, jotta hakija on valmistautunut lähtemään, jos valitus hylätään.

⁸ Lähteinä käytetty:

Migrationsverket: Årsredovisning 2001 ja 2002.

Ruotsin ulkoasiainministeriön ja Migrationsverketin internet-sivuja: www.utrikes.regeringen.se ja

www.migrationsverket.se

Norjan ulkomaalaisviranomaisten raportti tiedonhakupalkalta Ruotsiin ja Suomeen 12.-15.11.2001

Vastaanottoyksikön virkailija tutustuu kaikkiin turvapaikka-asiaan liittyviin asiakirjoihin, jotta hän voi päättää kaikista paluun kannalta välttämättömistä toimenpiteistä. Tähän liittyy myös arvio siitä, tarvitaanko mahdollisesti pakkotoimia. Lähtökohtaisesti henkilöä avustava sosiaalityöntekijä (social handläggare) vastaanottokeskuksessa valmistelelee myös paluuasiasa ja on myöhemmin maasta poistamisen yhteydessä mahdollinen tukisaattaja. Tukisaattajia käytetään, jos kyseessä on lapsi, vanhus, sairastunut tai muuhun haavoittuvaan ryhmään kuuluva henkilö. Vastaanottoyksiköiden sosiaalityöntekijät ovat pitäneet paluuasian hoitamista jossakin määrin vaikeana ja toisinaan sen tekeekin muu virkailija. Sosiaalityöntekijän toiminta on kuitenkin alusta saakka avointa: hakija tietää, että kaikki sosiaalityöntekijän kanssa vaihdettu tieto on viranomaisten käytettävissä koko turvapaikkaprosessin ajan.

Tavoitteena on, että käännytys- tai karkotuspäätöksen toimeenpano tapahtuu asianomaisen ihmisarvoa kunnioittaen. Turvapaikkahakemuksen käsittelyajan pysyminen kohtuullisena on erittäin tärkeä tavoite, joka vaikuttaa omaehtoisen paluun onnistumiseen. Hylkäävän päätöksen saaneen tulee saada selkeä tieto syistä, jotka ovat olleet päätöksen perusteina. Kielteisen päätöksen saaneen henkilön paluuta suunniteltaessa on pyrittävä yksilökohtaisiin ratkaisuihin yhdessä asianomaisen kanssa.

Käännytyspäätöksen saaneen tulee poistua maasta 2 viikon kuluessa ja karkotetun 4 viikon kuluessa päätöksen tultua lainvoimaiseksi tai täytäntöönpanokelpoiseksi. Mikäli henkilö ei ole poistunut maasta tuona aikana tai tiedetään, ettei hän tule poistumaan määräajassa, päätös pannaan täytäntöön mahdollisimman nopeasti. Migrationsverketillä on paluun osalta viraston sisäinen yhden kuukauden aikaraja. Mikäli paluu ei tuona aikana ole toteutunut, käsittelijä selvittää syyt siihen omassa raportissaan. Jos on pelättävissä, että henkilö katoaa, hänelle voidaan asettaa ilmoittautumispakko tai hänet voidaan ottaa säilöön.

Saattaminen

Migrationsverketin hallinnoimat kielteisen päätöksen saaneiden maastalähtötavat voidaan jakaa karkeasti seuraaviin kategorioihin:

1. Ulkomaalainen matkustaa, kuten kuka tahansa turisti, yksin, omalla passillaan, jossa tarvittaessa on viisumi. Tällöin lentoyhtiö tai kauttakulkukaupungit eivät tiedä, että kyseessä on käännytetty tai karkotettu. Tätä tapaa voidaan käyttää myös tapauksissa, joissa henkilöä on saatettava terveydellisistä tai sosiaalisista syistä. Tällöin saattamiseen käytetään lentoyhtiön palveluja.
2. Ulkomaalainen lähtee saattamatta (DEPU, deportee unaccompanied), jolloin vastuu henkilöstä on lentoyhtiöllä tai transit-paikalla. Migrationsverketin virkailija kuitenkin saattaa henkilön lentokentälle, huolehtii lähtöselvityksen ja saattaa portille, myös koneeseen nouseminen tapahtuu virkailijan valvonnassa. Tämä on tavallista Dublin-tapauksissa tai jos transit tapahtuu Schengen alueella, jossa on voimassa transitsopimus. Tätä voidaan tietyissä tapauksissa käyttää myös silloin, kun voimassa olevaa tai täydellistä matkustusasiakirjaa ei ole, eikä sitä voida hankkia Ruotsista.
3. Ulkomaalainen lähtee saatettuna (DEPA, deportee accompanied), jolloin Kriminolvårdetin saattaja seuraa mukana myös lennolle. Tätä käytetään, kun määränpäävaltio, transitvaltio tai lentoyhtiö vaatii, tai kun matkustusasiakirjoja ei ole, eikä niitä voi Ruotsista hankkia. Viimeksi mainitussa tapauksessa saattaja seuraa ulko-

maalaisen mukana maahantulovirkailijoiden luo. Maahantulovirkailijoille kerrotaan tällöin mahdollisimman vähän syistä, miksi henkilön oli täytynyt lähteä Ruotsista, mielellään kerrotaan vain, ettei hänellä ole passia eikä oleskelulupaa.

4. Kahden edellisen tavan yhdistelmä (DEPA/DEPU –yhdistelmä) , jossa henkilö saatetaan osa matkaa.

Migrationsverket on järjestänyt kaikille saattajille pakollisen koulutuksen.

Paluun edistäminen

Jokaisella turvapaikanhakijalla on nimetty sosiaalityöntekijä, joka on yhteistyössä hakijan kanssa koko hakuprosessin ajan. Tätä pidetään Ruotsissa merkittävänä tekijänä mahdollisen paluun onnistumisessa. Hän kertoo heti prosessin alkuvaiheessa hakijalle prosessin kulusta, turvapaikka-asian eri ratkaisuvaihtoehdoista ja omaehtoisen paluun mahdollisuudesta, mikäli ratkaisu on kielteinen. Hakijaa autetaan näin olemaan henkisesti valmis myös paluuta varten. Kaiken kaikkiaan hakijaa kehoitetaan olemaan aktiivinen omassa turvapaikka-asiassaan koko prosessin ajan. Kokemuksen mukaan kielteisen päätöksen saanut hakija on taipuvainen kuuntelemaan sosiaalityöntekijän neuvoa omaehtoisen paluun paremmuudesta.

Vastaanottokeskuksissa hakija voi osallistua erilaiseen koulutukseen, kuten ATK-, talonrakennus- tai englannin kielen kursseille, jotka vahvistavat hakijan itseluottamusta ja valmistavat tulevaisuutta varten, olipa se Ruotsissa tai ulkomailla. Ensimmäisen asteen kielteisen päätöksen jälkeen hakija ei enää voi osallistua lainkaan ruotsin kielen tai muille ruotsalaiseen yhteiskuntaan integroiville kursseille. Sen sijaan muut, paluuta helpottavat kurssit ovat hänelle tarjolla. Mahdollisesti myös äidinkielen opetusta tarjotaan. Mikäli henkilö ei halua osallistua tällaiseen koulutukseen, taloudellista tukea voidaan vähentää.

Karkotus- tai käännytyspäätöksen saaneen yli 18-vuotiaan turvapaikanhakijan edellytetään tekevän yhteistyötä viranomaisten kanssa paluun järjestämisessä. Jos näin ei tapahdu, taloudellista tukea voidaan asteittain vähentää aina siihen saakka, että tuki kattaa vain ruokakulut. Asumistuki voidaan poistaa, jos hakijalle tarjotaan paikkaa vastaanottokeskuksessa. Jos majoitukseen kuuluu ruokailu, taloudellinen tuki voidaan poistaa kokonaan. Tuen vähentämispäätöksestä voi valittaa lääninoikeuteen.

Ruotsissa ei tavallisesti anneta erityistä rahallista tukea omaehtoisen paluun yhteydessä. Eräisiin maihin näin on kuitenkin saatettu tehdä, esimerkiksi muutamien IOM:n paluuhjelmien yhteydessä, joihin Ruotsi on osallistunut. Migrationsverket voi kuitenkin maksaa käteistä matkaan liittyvien kustannusten kattamiseen, kuten saapumispaikkakunnan ja kotipaikkakunnan välistä matkaa varten. Palaajan lähtömaan kansalaisjärjestöjen kanssa voidaan tehdä yhteistyötä paluun onnistumiseksi.

Paluutoiminnan arviointia

Siirtäessään vastuuta paluusta poliisilta Migrationsverketille parlamentin tavoitteena oli, että 40 % kaikista kielteisen päätöksen saaneista onnistuttaisiin palauttamaan. Pari ensimmäisen vuoden aikana viranomaiset arvioivat toiminnan onnistuneen hyvin: vuonna 1999 onnistumisprosentti oli 80 % ja vuonna 2000 70 %. Vuonna 2002 palasi omaehtoisesti 8328 henkilöä Migrationsverketin avustamana. Poliisille siirrettiin

5538 tapausta, joista 4148 koski kadonneita ja 1390 tapauksessa katsottiin tarvittavan mahdollisuutta pakkokeinojen käyttöön. Poliisi pani vuonna 2002 täytäntöön 921 maasta poistamista.

Viranomaiset ovat arvioineen saatettujen tapausten määrän ja paluusta aiheutuvien kustannusten laskeneen muutoksen myötä. Kustannuksia on koetettu minimoida myös mm. valitsemalla matkareittejä entistä tarkemmin ja vähentämällä siten saattamistarvetta. Schengenin sopimuksen myötä saattomatkojen määrä on kuitenkin ollut kasvussa ja Ruotsissa arvioidaan, että järjestelmä kaipaa ehkä uutta tarkastelua.

2.12. Saksa⁹

Uuden maahanmuuttolain oli tarkoitus tulla voimaan Saksassa vuoden 2003 alussa. Lain parlamenttikäsittelyssä tapahtuneen muotovirheen vuoksi Saksan perustuslakituomioistuin kuitenkin päätti, ettei näin tapahdu. Nyt Saksan liittoneuvosto käsittelee maahanmuuttolakia uudelleen olennaisesti samansisältöisenä kuin edellisellä kerralla. Lain on tarkoitus korvata voimassa oleva ulkomaalaislaki.

Maasta poistumisen osalta uudessa laissa ehdotetut säännökset vastaavat pitkälti voimassa olevaa lakia. Maasta poistumiseen velvoitettujen maassa oleskelusta säädetään lakiesityksessä kuitenkin nykyistä tiukemmin. Heidät voitaisiin esityksen mukaan velvoittaa asumaan erillisissä maasta poistumaan joutuville tarkoitetuissa keskuksissa.

Saksassa ulkomaalaishallinto kuuluu sisäasiainministeriön toimialaan. Turvapaikka-asiat kuuluvat sisäasiainministeriön alaisen liittovaltion pakolaisviraston (BAFl, Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge) vastuulle. BAFl:lle on siirtymässä edellä mainitun uuden maahanmuuttolain myötä myös kotouttamiseen liittyviä tehtäviä.

Osavaltioissa toimii 600 paikallista ulkomaalaisviranomaista, joiden toimivaltaan kuuluu pääasiassa oleskelulupa-asiat sekä - myös turvapaikanhakijoita koskeva - maasta poistaminen. Myös rajaviranomaisilla ja osavaltioiden paikallispoliisilla on ulkomaalaisiin ja turvapaikanhakijoihin liittyviä tehtäviä.

Turvapaikkapäätöksenteko ja maasta poistaminen

BAFl:lla on kaikkiaan 29 aluetoimistoa, joissa tehdään turvapaikkahakemuksia koskevia päätöksiä. BAFl tekee turvallisesta alkuperämaasta tai ilman matkustusasiakirjaa maahan tulevia turvapaikanhakijoita koskevia turvapaikkapäätöksiä myös lentoasemalla (niin kutsuttu lentokenttämenettely). Niissä tapauksissa turvapaikkaa koskeva päätös tehdään ennen kuin päätetään maahan pääsystä. Hakijat odottavat transit-tilassa. BAFl:n on pääsääntöisesti tehtävä päätös kahden päivän kuluessa.

Tehdessään kielteisen turvapaikkapäätöksen BAFl:n päätöksentekijä tutkii, onko ulkomaalaisen maasta poistamiselle kotivaltion tilanteesta johtuvaa muuta estettä kuin

⁹ Lähteinä käytetty:

Saksan perustuslaki ja ulkomaalaislaki

Vapaaehtoisen paluun työryhmän tutustumismatkalla Saksaan 14.-16.5.2003 hankitut tiedot

The Federal Ministry of the Interior: Policy and Law Concerning Foreigners in Germany

Liittovaltion pakolaisviraston internet-sivut: www.bafl.de

mitä turvapaikkaa harkittaessa jo on otettu huomioon. Kyseeseen tulevat lähinnä erilaiset humanitääriset syyt, joiden perusteella ulkomaalaisen voidaan sallia jäädä Saksaan määräajaksi (niin kutsuttu Duldung). Jos tällaista syytä ei ole, tehdään kielteinen turvapaikkapäätös, johon liitetään maasta poistamisuhkaus (Abschiebungsandrohung). Maasta poistamisuhkaus liitetään myös päätöksiin, jotka koskevat ilmeisen perusteettomia hakemuksia – näihin kuuluvat myös turvallisesta alkuperämaasta tulevien ulkomaalaisten turvapaikkahakemukset. Uhkauksen mukaan ulkomaalaisen tulee poistua maasta tietyssä määräajassa, jonka kuluessa vapaaehtoinen maasta poistuminen on vielä mahdollista.

Ulkomaalainen voi valittaa kielteisestä turvapaikkapäätöksestä kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Jos hakemus on ratkaistu ilmeisen perusteettomana, valituksen voi tehdä yhden viikon kuluessa ja samalla anoa maasta poistamisen täytäntöönpanon lykkäystä. Hallintotuomioistuimien päättyä lykkäyksestä kiireellisessä menettelyssä.

Tuomioistuimen hylätessä valituksen tai BAFI:n antaman kielteisen päätöksen ja maasta poistamisuhkauksen tullessa muuten lainvoimaiseksi tai täytäntöönpanokelpoiseksi, ulkomaalaisen on poistuttava maasta. Jos ulkomaalainen ei noudata tätä velvollisuutta, hänet voidaan poistaa maasta. Maasta poistamisen toimeenpano kuuluu osavaltion ulkomaalaisviranomaisen (Ausländerbehörde) vastuulle. Käytännössä pakkokeinoin tapahtuvan maasta poistamisen suorittaa osavaltion poliisi tai rajaviranomainen. Osavaltioiden ulkomaalaisviranomaisilla on tässä vaiheessa toimivalta tutkia, onko turvapaikanhakijan maasta poistamiselle tiettyjä sellaisia esteitä, joiden tutkiminen ei kuulu BAFI:n toimivaltaan. Nämä esteet voivat liittyä ulkomaalaisen henkilökohtaiseen tilanteeseen (esimerkiksi vakava sairaus) tai siihen, onko maasta poistamisen täytäntöönpano käytännössä mahdollista (esimerkiksi matkustusyhteyden puuttuminen). Jos näitä esteitä ei ole tai kun este on poistunut, maasta poistaminen pannaan täytäntöön.

Turvallisesta kolmannelta valtiosta (Norja, Puola, Sveitsi, Tšekki) tulevan turvapaikanhakijan tapauksessa maastapoistamisuhkauksen sijasta annetaan maastapoistamismääräys (Abschiebungsanordnung). Jos ulkomaalainen on tavattu maarajalla tai lähellä sitä pian maahantulon jälkeen, rajaviranomaiset tekevät maasta poistamispäätöksen. Maasta poistaminen voidaan panna täytäntöön, vaikka ulkomaalainen valittaisi päätöksestä.

Vapaaehtoisen paluun edistäminen

Vapaaehtoista paluuta edistetään Saksassa kahdella humanitaarisella avustushjelmalla REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany) ja GARP (Government Assisted Repatriation Programme). Ohjelmia toteuttaa IOM sisäasiainministeriön ja osavaltioiden toimivaltaisten ministeriöiden valtuuttamana ja näiden keskenään puoliksi rahoittamana. Liittovaltiotasolla vapaaehtoisen paluun edistäminen kuuluu BAFI:n toimivaltaan.

IOM voi liittovaltion ja osavaltioiden rahoituksen turvin maksaa palaajan matkakustannukset kotimaahan tai mahdolliseen kolmanteen maahan. Matkakustannusten lisäksi maksetaan palaajalle matka-avustusta seuraavasti: aikuiselle tarkoitettu avustus on 100 euroa ja alle 12-vuotiaalle 50 euroa.

GARP- ohjelmaan kuuluvan niin sanotun starttiavustuksen saavat sellaiset henkilöt, joiden kotivaltiot ovat Saksalle maahanmuuttopoliittisesti tärkeitä, mikäli kyseinen Saksan osavaltio osallistuu starttiavustuksen rahoittamiseen. Nämä tärkeät maat määritetään kulloisenkin poliittisen tilanteen ja saatavilla olevien taloudellisten resurssien mukaan. Tällä hetkellä starttiavustusta saavat kolmeen eri ryhmään kuuluvien valtioiden kansalaiset:

- ❖ Ensimmäisessä ryhmässä¹⁰ avustuksen suuruus on 250 euroa aikuiselle ja 125 euroa lapselle, avustus perheelle on kuitenkin korkeintaan 750 euroa.
- ❖ Toisessa ryhmässä¹¹ aikuisen avustus on 200 euroa, ja lapsen 100 euroa, kuitenkin korkeintaan 600 euroa perhettä kohti.
- ❖ Kolmas ryhmä koskee Afganistanin kansalaisia ja Kosovon vähemmistöjä. Heitä avustetaan 1.1.- 30.9.2003 jätettyjen avustushakemusten perusteella seuraavasti: aikuiselle maksetaan 500 euroa ja lapselle 250 euroa, perhettä kohti kuitenkin korkeintaan 1.500 euroa. Jos hakemus jätetään 1.10.- 31.12.2003, avustuksen suuruus on aikuiselle 300 euroa ja lapselle 150 euroa, perheelle korkeintaan 900 euroa. Avustus on noudettavissa IOM:n toimistoista Pristinassa ja Afganistanissa. Jotta avustuksen suuruus määräytyisi hakemusajankohdan mukaan, tulee paluun tapahtua kolmen kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Paluun myöhästyessä avustus maksetaan senhetkisen avustussumman suuruisena.

REAG- ja GARP-ohjelmien kohderyhmään kuuluvat:

- ❖ pakolaiset
- ❖ ulkomaalaiset, jotka ovat saaneet oleskeluluvan kansainvälisen oikeuden tai poliittisten tai humanitaaristen syiden vuoksi
- ❖ ihmiskaupan ja pakkoprostituution uhrit
- ❖ turvapaikanhakijat ja lainvoimaisen tai täytäntöönpanokelpoisen kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat
- ❖ muut ulkomaalaiset, jotka ovat joko Afganistanin tai Serbia ja Montenegron kansalaisia ja ovat saapuneet maahan ennen 31.12.2002
- ❖ REAG-ohjelmalla voidaan tukea lisäksi sellaisia laittomasti maahan tulleita ja laittomasti oleskelevia ulkomaalaisia, joille ulkomaalaisviranomaisen myöntää rajanylitystodistuksen

Ohjelmiin hyväksyminen edellyttää, että

- ❖ henkilö on varaton
- ❖ henkilö sitoutuu palaamaan kotimaahansa pääsääntöisesti kolmen kuukauden kuluessa ja paluu on pysyvä
- ❖ henkilö ei saa muuta paluutukea
- ❖ henkilö sitoutuu pääsääntöisesti palauttamaan avustuksen, jos hän palaa Saksaan
- ❖ henkilö luopuu mahdollisesta oleskeluluvastaan ja mahdollisesta oikeudestaan valittaa saamastaan päätöksestä

Vapaaehtoisen paluun ohjelmia on Saksassa toteutettu yli 20 vuoden ajan. Suurin osa tuetuista lähtijöistä on palannut Bosnia-Herzegovinaan, Makedoniaan ja Serbia ja

¹⁰ Ryhmään kuuluvat tällä hetkellä: Georgia, Irak, Iran, Makedonia, Serbia ja Montenegro (eivät Kosovon vähemmistöt), Sri Lanka, Syyria, Turkki, Ukraina ja Venäjä.

¹¹ Ryhmään kuuluvat tällä hetkellä: Angola, Algeria, Armenia, Azerbaitsan, Bangladesh, Burkina Faso, Eritrea, Etiopia, Ghana, Intia, Jordania, Kamerun, Kiina, Kongon demokraattinen tasavalta, Libanon, Liberia, Marokko, Nigeria, Pakistan, Sierra Leone, Somalia, Togo ja Vietnam.

Montenegroon. Yhteensä yli 135.000 ulkomaalaista palasi vapaaehtoisesti vuosina 1999-2002.

Vapaaehtoisen paluun ohjelmiin osallistuneita:

Vuosi	Henkilöitä
1999	n. 49.500
2000	n. 65.400
2001	n. 8.700
2002	n. 12.000

Maasta poistumisen valvonta

Turvapaikanhakijoiden ja muiden ulkomaalaisten määrät ovat Saksassa niin suuria, että maasta poistumisen valvonta on vaikeaa. Viranomaiset eivät säännönmukaisesti valvo kielteisen päätöksen ja maasta poistumisuhkauksen saaneen henkilön maasta lähtöä. Päätöksen saaneen henkilön yksinkertaisesti edellytetään poistuvan maasta. Näin on myös vapaaehtoisesti maasta poistuvan henkilön kohdalla.

Maasta poistuminen rekisteröidään rajalla, mutta jos ulkomaalainen ei lähde, häntä ei aktiivisesti etsitä. Jos hänet myöhemmin tavataan oleskelemasta maassa, maasta poistaminen pannan toimeen pakkokeinoin. Viranomaiset eivät valvo säännönmukaisesti myöskään sitä, minne maasta poistumaan joutuvat tai vapaaehtoisesti palaavat ulkomaalaiset lähtevät.

2.13. Sveitsi¹²

Sveitsin turvapaikkalaissa (Asylgesetz) vuodelta 1998 ja turvapaikka-asetuksissa (Asylverordnung 1 ja 2) vuodelta 1999 on säännelty sekä maasta poistaminen (artikkelit 44-48 AsylG, artikkelit 31-34 AsylV 1) että vapaaehtoisen maasta poistumisen tukeminen (artikkelit 92-93 AsylG, artikkelit 54-78 AsylV 2).

Liittovaltion pakolaisvirasto (Bundesamt für Flüchtlinge, BFF) on vastuussa turvapaikanhakijoita ja muita ulkomaalaisia koskevan paluupolitiikan toteuttamisesta¹³. Vapaaehtoinen paluu on ensisijainen paluun muoto. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden vapaaehtoista paluuta on tuettu jo vuodesta 1993.

Vapaaehtoisen paluun tukeminen on vuodesta 1998 kirjattu osaksi Sveitsin virallista ulkomaalaispolitiikkaa. Sen avulla pyritään yhtäältä vähentämään pakkokeinoin täytäntöön pantavaa maasta poistamista ja toisaalta taistelemaan hallitsemattomia muuttovirtoja vastaan parantamalla lähtömaiden olosuhteita ja koettamalla lisätä lähtömaiden halukkuutta ottaa vastaan omia kansalaisiaan. Paluutoiminnan onnistumisen

¹² Lähteinä käytetty:

Sveitsin ulkomaalaislaki ja asetukset

Liittovaltion pakolaisviraston esitteet: Asyl, Wenn nicht, was dann?; SwissRepat - Federal Return Support; Asylum in Switzerland

Liittovaltion pakolaisviraston internet-sivut: www.bff.ch

¹³ BFF:n alaisuudessa on myös muiden kuin turvapaikanhakijoiden maasta poistamisen täytäntöönpanoa tukeva yksikkö.

nähdään riippuvan suuresti Sveitsin ulkokuuliaisista tekijöistä, ja sitä koetetaan tukea monenlaisella yhteistoiminnalla lähtömaiden kanssa. Vuoden 2002 alussa takaisinotosopimuksia oli 23 valtion kanssa ja 18 muun valtion kanssa olivat neuvottelut kesken.

Käytäntö

Kielteisen päätöksen saavalle turvapaikanhakijalle tehdään kielteisen päätöksen yhteydessä maasta poistamispäätös, jossa asetetaan maasta poistumiselle määräaika. Määräajan pituus riippuu siitä, kuinka kauan turvapaikkapäätöksen tekeminen on kestänyt: jos päätöksen tekeminen on vienyt alle 12 kk, lähdön on tapahduttava 6 viikon kuluessa, jos päätöksen tekoon on kulunut 1-2 vuotta, aikaraja on 2 kk, ja jos hakija on saanut päätöksen yli 2 vuoden kuluttua hakemisesta, aikaa lähtöön on enintään 3 kk. Mikäli hakija valittaa turvapaikkapäätöksestä ja valitus hylätään, BFF asettaa uuden määräajan, joka myös riippuu prosessin kokonaisajasta, mutta joka on ensimmäisen asteen päätökseen liittyvää määräaikaa lyhyempi. Aikarajat voidaan kaikissa tapauksissa asettaa edellä mainittua lyhyemmiksi yleisen edun niin vaatiessa. Jo ensimmäisen asteen päätöksen yhteydessä hakijaa kehoitetaan lisäksi hankkimaan tarvittavat matkustusasiakirjat paluuta varten ja uhataan pakkotoimilla, mikäli hän laiminlyö maasta poistumisvelvollisuutensa.

Osavaltion (kantonin) täytäntöönpanoviranomainen kutsuu ulkomaalaisen keskustelutilaisuuteen, jonka on tapahduttava viimeistään 10 päivää sen jälkeen kun turvapaikka- ja maasta poistamispäätös on saanut lainvoiman (aikaa valituksen tekemiseen 30 päivää). Tilaisuudessa henkilöä muistutetaan jälleen maasta poistumisvelvollisuudesta ja sen laiminlyömisestä seurauksista sekä kehoitetaan hankkimaan matkustusasiakirjat. Perheitä varoitetaan siitä, että aikarajan rikkominen voi johtaa eri perheenjäsenten poistamiseen Sveitsistä eri aikoina. Jos viranomainen vakuuttuu siitä, että ulkomaalainen on valmis poistumaan maasta itsenäisesti tai tämä on jo aloittanut matkavalmistelut, viranomaisen hallussa mahdollisesti olevat henkilöpaperit voidaan luovuttaa ulkomaalaiselle.

Mikäli ulkomaalainen ei poistu Sveitsistä päätöksessä määrättyä aikana, osavaltion viranomaisten velvollisuus on huolehtia hänen maasta poistamisestaan tarvittaessa poliisitoimin. Koska kyse on nimenomaan osavaltioiden toiminnasta, esimerkiksi poliisin käytettävissä olevat pakkotoimet maasta poistamisen täytäntöönpanossa vaihtelevat osavaltioittain.

Viranomaisten välinen yhteistyö

Liittovaltion pakolaisvirasto, BFF, tukee osavaltioita maasta poistamisen täytäntöönpanossa. Kotimatka-asiakirjat hankitaan eri maiden edustustoista keskitetysti. Sveitsissä alle 30 % turvapaikanhakijoista esittää kotimaansa matkustusasiakirjan, Afrikasta tulleiden kohdalla luku on jopa lähellä 0 %. Vuonna 2001 BFF hankki 1450 henkilölle matkustusasiakirjat ja 75 %:ssa näistä tapauksista hakija poistui maasta kuukauden kuluessa papereiden saamisesta. Osavaltioiden pyynnöstä BFF järjestää erityisiä charter-lentoja, joita vuonna 2001 järjestettiin 105 henkilölle yhteensä 16 eri lähtömaahan. Tämän toiminnan kustannukset olivat vuonna 2001 1,2 miljoonaa frangia.

BFF:n alaisuuteen perustetun, Zürichin lentokentällä toimivan SwissREPAT – yksikön tarkoituksena on entisestään vahvistaa liittovaltion tukea osavaltioille. Yksikkö toimii läheisessä yhteistyössä Zürichin osavaltion lentokenttäpoliisin ja liittovaltion ulkomaalaisviraston (EDA, Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten) matkakeskuksen kanssa, ja se avustaa osavaltioita maasta poistumisen teknisissä kysymyksissä: matkareitin valinnassa, lentojen varaamisessa ja lippujen hankinnassa. SwissREPAT käsittelee kuukausittain n. 1000 tapausta, joista 40 % koskee turvapaikanhakijoita ja 60 % muita ulkomaalaisia. SwissREPAT palvelee myös vapaaehtoisesti maasta poistuvia: heitä autetaan lähtöselvityksessä, saatetaan tarvittaessa portille ja passintarkastuksen jälkeen SwissREPAT antaa heille matkalipput, matkarahat ja mahdollisen yksilöllisen paluuavustuksen. Sveitsin viranomaisten mukaan toiminta paitsi vähentää osavaltioiden työtaakkaa, myös vähentää matkalippukuluja keskitettyjen lippuhankintojen kautta.

Kohderyhmä ja sen motivointi

Vapaaehtoinen maasta poistuminen on mahdollista kesken turvapaikkaprosessin, pakolais- tai tilapäisen suojelun statuksen saamisen jälkeen tai kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen, tällöin kuitenkin vain maasta poistumiselle asetetun määrärajan sisällä.

Sveitsi korostaa palaajien motivaation kohottamiseen tähtäävän työn tärkeyttä. Vastuu tästä on ollut vuodesta 1997 osavaltioiden ylläpitämällä paluuneuvontapisteillä, joiden neuvontakulttuuria on pyritty kehittämään jo saatujen kokemusten perusteella. Neuvontapisteiden tehtävänä on ollut jakaa yleistä tietoa paluusta ulkomaalaisille sekä kaikille niille, jotka ovat työssään tekemisissä pakolaisten kanssa (vastaanottokusten henkilökunta, erilaiset vapaaehtoisjärjestöt). Uutena painopisteenä neuvontaan on otettu mukaan tapauskohtainen ohjaus, jolla pyritään auttamaan kutakin palaajaa yksilöllisesti huomaamaan ja käyttämään hyväkseen lähtömaansa tarjoamia mahdollisuuksia. Vuodesta 2002 paluuneuvontapisteiden rahoitus on tehty riippuvaiseksi niiden tuloksesta.

Vapaaehtoisen paluun tukeminen

Saadakseen paluuavustusta ulkomaalaisen on haettava sitä osavaltion viranomaiselta ja toimittava paluun järjestämiseksi yhteistyössä viranomaisen kanssa. Paluuavustusta ei kuitenkaan voi saada henkilö, jonka turvapaikkahakemusta ei ole otettu käsiteltäväksi (Nichteintretensgrunde; esim. turvallisuudesta alkuperämaasta tuleva tai turvapaikkahakemus vireillä turvallisessa turvapaikkamaassa). Viranomaisen tulee lisäksi ainakin pääpiirteissään varmistua siitä, että ulkomaalainen on varaton.

Vapaaehtoisesti poistuvalla korvataan matkakustannukset, joihin kuuluu matka suorinta reittiä Sveitsistä lähtömaan kansainväliselle lentokentälle, satamaan tai päärautatieasemalle. Lähtömaan sisäisiä matkoja ei pääsääntöisesti korvata. Palaajalle maksetaan lisäksi matkan aikana aiheutuvia ruoka-, yöpymis-, ym. kuluja varten matkarahaa, jonka ylärajat on säädetty asetuksella (AsylV 2 art. 59). Euromääräisinä matkarahat ovat seuraavat: aikuiselle n. 130 euroa, lapselle n. 32 euroa, perheelle kuitenkin korkeintaan n. 480 euroa. Matkarahan suuruuden määrää osavaltion täytäntöönpanoviranomainen, ja sitä määrättäessä otetaan huomioon etenkin matkan erityisolosuhteet ja matkan kesto. Matkakustannusten lisäksi vapaaehtoisesti palaava voi saada yksilöllistä paluuavustusta, jonka suuruus määräytyy lähtömaan, perheeseen, lähtijän

statuksen ja Sveitsissä oleskeluajan perusteella. BFF on laatinut avustustaulukon, jossa paluumaat on jaettu kolmeen kategoriaan: matalan, keski- ja korkean elinkustannustason maihin. Korkean elinkustannustason maihin (mm. Eurooppa, Latalainen Amerikka ja IVY) palaavien tuki vaihtelee n. 250-1900 euron välillä perheeseen, lähtijän statuksen ja Sveitsissä oloajan mukaan, keskitason maihin (Pohjois-Afrikka, Lähi-Itä, Aasia) palaavien tuki n. 175-1600 euron välillä ja matalan elintason maihin (muu Afrikka) palaavien tuki n. 115-1300 euron välillä. Tämän lisäksi ylimääräistä paluuavustusta voi saada lääke- ja sairauskulujen kattamiseen.

Ulkomaalaiselle voidaan antaa matkajärjestelyjä varten paluuavustuksesta korkeintaan 1/3 ennen varsinaista paluumatkaa. Paluuavustuksen loppuosa ja matkaraha annetaan vasta palaajan lähtiessä maasta lentokentällä tai muussa rajanylityspaikassa. Paluuavustuksen voi saada vain kerran. Mikäli avustuksen saanut jättää poistumatta maasta tai palaa jälleen Sveitsiin, avustus on maksettava takaisin.

Yksilöllisten paluuavustusten lisäksi Sveitsillä on useita tiettyyn lähtömaahan suuntautuvia paluuohjelmia, joiden ylläpitämisessä voidaan tehdä yhteistyötä myös eri järjestöjen kanssa. Paluuohjelmien kautta voidaan tiedon jakamisen, matkan järjestämisen ja varsinaisen paluuavustuksen lisäksi tukea palaavaa myös mm. järjestämällä hänelle Sveitsissä paluuta ajatellen sopivaa koulutusta ja avustamalla häntä esim. Sveitsissä hankitun eläke-etunsa siirtämisessä lähtömaahansa. Paluuohjelmat ovat vahvasti painottuneet Balkanin vaikeuksia paenneiden tukemiseen. Bosnia-ohjelman tuella palasi n. 10 000 henkilöä vuosina 1996-1998 ja Kosovo-ohjelman tuella n. 32 000 vuosina 1999-2000. Syksyllä 2001 alkoi ohjelma paluun tukemiseksi Jugoslavian liittotasavaltaan (Kosovo poislukien), johon on ilmoittautunut sekä albaaneja, serbejä että romaneja. BFF on lisäksi myöntänyt 5 miljoonaa frangia alueen elinolosuhteiden, mm. koulutuksen, vesihuollon ja terveydenhuollon, parantamiseen. Erityistukea on suunnattu myös Kosovon vähemmistöryhmiin kuuluvien paluuseen. Kaiken kaikkiaan BFF:n budjetista 29 miljoonaa frangia on vuonna 2002 suunnattu Balkanin alueen elinolojen kohentamiseen tällaisten ns. rakennetukiohjelmien kautta. Balkanin lisäksi toiminnassa ovat paluuohjelmat Sri Lankaan, Pohjois-Irakiin ja Somaliaan. Paluuohjelmat Turkkiin, Iraniin, Kongon demokraattiseen tasavaltaan ja Angolaan ovat suunnitteilla.

2.14. Tanska

Tanskan turvapaikkalain mukaan kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan on poistuttava maasta heti päätöksen saatuaan. Matkajärjestelyjä varten annetaan kuitenkin kohtuullinen aika; ajan pituutta harkittaessa otetaan huomioon mm. hakijan akuutti sairaus, raskaus tai lapsen syntymä lyhyen ajan sisällä ennen päätöksen saamista. Mikäli henkilö ei lähde maasta vapaaehtoisesti, poliisi huolehtii hänen maasta poistamisestaan. Hakijat, joiden hakemus on hylätty, majoitetaan tapauksesta riippuen joko turvapaikanhakijoille tarkoitettuun avoimeen tai suljettuun keskukseseen .

Tanskassa on voimassa paluumuuttoa koskeva laki, jonka perusteella voidaan tukea sellaisten ulkomaalaisten paluuta kotimaahansa, joilla on Tanskassa oleskelulupa (repatriering). Ilman oleskelulupaa palaavien (frivillig udrejse) tukimuotoja on kehitetty voimakkaasti kuluvan vuoden 2003 aikana. Syyksi tähän on mainittu turvapaikkapolitiikan kiristymisestä seurannut kielteisen päätöksen saaneiden määrän kasvu.

Toukokuussa 2003 tuli voimaan säännös kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden omaehtoisen paluun tukemisesta. Henkilöitä, jotka suostuvat palaa-

maan omaehtoisesti tuetaan taloudellisesti: aikuinen saa n. 400 euron suuruisen avustuksen ja lapsi 200 euron avustuksen. Tukea ei saa, jos turvapaikkahakemus käsitellään ilmeisen perusteettomana. Tuen voi saada vain kerran. Omaehtoista paluuta hallinnoi poliisi, joka myös ratkaisee tuen myöntämisen. Tukea saadaksesen asianomaisen ulkomaalaisen tulee avustaa matkajärjestelyissä.

Tanska on kuluvan vuoden aikana alkanut tukea erityisesti afganistanilaisten omaehtoista paluuta. Kohderyhmään kuuluvat turvapaikanhakijat ja kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat. Turvapaikkahakemus on pitänyt jättää ennen huhtikuun ensimmäistä päivää vuonna 2003. Oleskeluluvalla maassa oleskelevat eivät kuulu avustuksen piiriin. Avustuksen suuruus on n. 2000 euroa aikuista kohti ja n. 675 euroa lasta kohti. Lisäksi maksetaan matkat ja matkatavaroiden kuljetuskustannukset: 2 m³ verran matkatavaroita aikuiselle ja 1 m³ lapselle. Tukea on haettava 14 vuorokauden kuluessa kielteisen päätöksen tiedoksi saamisesta. Tukea voi hakea 1. päivään lokakuuta 2003 saakka. Hakija ilmoittaa luopuvansa turvapaikan hakemisesta Tanskassa ja suostuu yhteistyöhön matkajärjestelyjen hoitamisessa. IOM järjestää matkan Kabuliin ja edelleen kotipaikkakunnalle. Taloudellinen avustus maksetaan Afganistaniin saapumisen jälkeen.

Irakilaisia turvapaikanhakijoita ja kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita kannustetaan palaamaan kotimaahansa hyvin samanlaisella paluuohjelmalla kuin edellä mainittu. Myös tämän tuen myöntäminen on alkanut tänä vuonna. Ohjelman yksityiskohdat ovat edellisenkaltaiset, mutta myönnettävän avustuksen suuruus on vielä edellä mainittua ohjelmaa vähän korkeampi.

3. EU:N PALAUTTAMISPOLITIikka

3.1. Palauttamispolitiikan yleinen tausta

Tampereen Eurooppa-neuvosto (15-16.10.1999) korosti tehokkaampaa maahanmuuttovirtojen hallinta kaikilla tasoilla. Komission laittoman maahanmuuton tiedonannossa (15.11.2001) on viitattu EU:n yhteiseen palauttamispolitiikkaan¹⁴. Laekenin Eurooppa-neuvoston (14.-15.12.2001) päätelmien mukaan laadittiin laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa koskeva yhteinen toimintasuunnitelma osana yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa. Suunnitelma hyväksyttiin neuvostossa 28.2.2002 ("Kokonaisvaltainen toimintasuunnitelma laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnasta Euroopan unionissa")¹⁵. Toimintasuunnitelmassa käsitellään myös takaisinotto- ja palauttamispolitiikkaa.

Komissio antoi 10.4.2002 vihreän kirjan jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta¹⁶ ja 14.10.2002 tiedonannon maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta (yhteisen toimintaohjelman suuntaviivat). Neuvosto hyväksyi EU:n yhteisen palauttamisohjelman marraskuussa 2002 Sevillan Eurooppa-neuvoston (21.-22.6.2002) vaatimusten mukaisesti.

3.2. Palauttamista koskeva komission Vihreä kirja¹⁷

Palauttamista koskevan vihreän kirjan kohderyhmä ovat maassa laittomasti oleskelevat henkilöt¹⁸. Kohderyhmää voidaan laajentaa vapaaehtoisen kotiinpaluun osalta myös EU:ssa laillisesti oleskeleviin, joilla on tilapäinen oleskelulupa tai joiden maastapoistamisesta on väliaikaisesti luovuttu (esimerkiksi jonkinasteista väliaikaista kansainvälistä suojelua nauttivat henkilöt).

Maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelyjen uskottavuus turvataan palauttamalla maassa laittomasti oleskelevat henkilöt vapaaehtoisesti tai pakolla. Vapaaehtoista paluuta on edistettävä tehokkaammin ja siihen tulee aina mahdollisuuksien mukaan pyrkiä. Palauttamisasiossa kansainvälisistä sopimuksista johtuvien velvoitteiden noudattaminen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen on keskeistä¹⁹.

Vihreässä kirjassa tuodaan olennaisena seikkana esiin myös lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävä yhteistyö palauttamista ja takaisinottoa koskevissa kysymyksissä.

¹⁴ KOM (2001) 672 lopullinen.

¹⁵ Neuvoston asiakirja nro 6621/1/02 rev. 1, JAI 30.

¹⁶ KOM (2002) 175 lopullinen.

¹⁷ I osa – Palauttaminen: keskeinen osa kokonaisvaltaista yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, KOM(2002) 175 lopullinen.

¹⁸ On otettava huomioon, että palauttamispolitiikka sisältää periaatteessa myös EU:ssa laillisesti oleskelevat, jotka haluavat palata lähtömaahansa.

¹⁹ Velvoitteita johtuu vuoden 1950 Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, EU:n perusoikeuskirjasta (2000), pakolaisen oikeusasemaa koskevasta Geneven yleissopimuksesta (1951) sekä sen lisäpöytäkirjasta (1967) sekä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta (1989).

3.3. Palauttamisohjelma

3.3.1. Lähtökohdat

Kattava ja tehokas palauttamiseen liittyvä politiikka on osa yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, kun ylläpidetään ja kehitetään unionia vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvana alueena. Palauttamisohjelmaa sovelletaan maassa laittomasti olevien kolmansien maiden kansalaisten vapaaehtoiseen tai pakkopaluuseen. Tavoitteena ovat tehokkaammat, oikein ajoitetut ja kestävät palauttamiset. Kysymykseen tulevat henkilöt, jotka eivät (enää) täytä edellytyksiä tulla jäsenvaltioiden alueella tai oleskella tai asua niissä. Määritelmällä on oma tärkeä merkityksensä²⁰.

Huolimatta vapaaehtoisen paluun tärkeydestä pakkopaluu on olennainen kysymys sekä EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan yhtenäisyyden että jäsenvaltioiden maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmien kannalta. Ohjelman painotus on siten suurelta osin pakkopaluuissa. Tällöin kansainväliset velvoitteet otetaan huomioon ja yhteistyötä tehdään tehostetusti kolmansien maiden kanssa.

Rahoituskysymys on ohjelman toimivuuden kannalta tärkeä. Paluuseen osoitettavan taloudellisen avun olisi katettava vapaaehtoinen ja pakkoon perustuva paluu sekä tuki kauttakulkumaista tavattujen laittomien maahanmuuttajien palauttamiseksi. Thesalonikin Eurooppa-neuvoston (19.-20.6.2003) puheenjohtajan päätelmissä Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota tutkimaan kaikkia näkökohtia palauttamista koskevassa toimintaohjelmassa esitettyjen keskeisten tavoitteiden tukemiseksi ja raportoitmaan asiasta Eurooppa-neuvostolle vuoden 2003 loppuun mennessä.

Palauttamisohjelmassa on neljä osaa:

- ❖ jäsenvaltioiden viranomaisten operatiivinen ja tehostettu käytännön yhteistyö;
- ❖ yhteiset palauttamisen vähimmäisstandardit lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä;
- ❖ maakohtaiset ohjelmat
- ❖ yhteistyön tehostaminen palauttamiskysymyksissä kolmansien maiden kanssa.

3.3.2. Sektorikohtainen lähestymistapa

Jäsenvaltioiden viranomaisten operatiivisessa yhteistyössä palauttamiseen liittyvien kysymysten parempaan tuntemiseen voidaan vaikuttaa monin tavoin. On kehitettävä yhteisiä, palauttamispolitiikan kannalta keskeisiä määritelmiä viranomaisten keskinäisen ymmärryksen ja käytännön yhtenäistämisen sekä yhteistyön edistämisen vuoksi²¹. Yhteisiä määritelmiä olisi myös käytettävä tulevilla asiakirjoissa aina mahdollisuuksien mukaan.

Tilastotietojen ja tiedonvaihdon osalta toukokuun 2001 OSA-neuvosto katsoi päätelmissään, että turvapaikka- ja maahanmuuttotilastojen parantamistoimet on toteutettava kattavasti ja yhtenäisesti tietojen kokonaisvaltaisuuden takaamiseksi sekä vertailukelpoisuuden varmistamiseksi²². Komissio antoi 15.4.2003 Euroopan parlamentille tiedonannon liittyen yhteisön maahanmuuttotilastojen kokoamista ja analysointia

²⁰ Tarpeen vaatiessa mukaan voidaan ottaa myös laillisesti oleskelevien henkilöiden vapaaehtoinen paluu.

²¹ Tuorein versio määritelmistä esitetään palauttamisohjelmaehdotuksen liitteessä I. Neuvosto 13515/2/02, 11.11.2002.

²² Neuvoston asiakirja 7973/01 ASIM 10.

koskevaan toimintaohjelmaan²³. Tiedonannossa kerrotaan tähänastisista saavutuksista ja osoitetaan kohtia, joissa lisätoimet ovat tarpeen. Ehdotetaan keskustelua mahdollisesta tilastoja koskevasta lainsäädännöstä.

Viranomaisten verkottuminen on eräs perusta yhteistyölle. Tältä osin harkitaan tieto- ja koordinaatioverkostoa koskevan Internet-sivuston perustamista. Vastaavasti yhteydenpitoon liittyvät vakituiset, palauttamisesta vastuussa olevien viranomaisten kokoukset²⁴.

Palauttamisen merkittävä este on henkilöllisyyttä koskeva epätietoisuus. Tätä varten perustetaan uusi viisumitietojärjestelmä (biometriset tunnistusmenetelmät)²⁵. Thessalonikin Eurooppa-neuvoston 19.-20.5.2003 puheenjohtajan päätelmissä kehoitetaan etenemään järjestelmän kehittämisessä. Koska järjestelmästä ei tule täysin kattavaa²⁶, ja sen perustaminen vie aikaa, jäsenvaltioiden henkilöllisyyden selvittämissyhteistyötä tehostetaan kehittämällä tätä tarkoitusta varten oikeita keinoja ja menetelmiä (EU Schengen luettelo²⁷, parhaita käytäntöjä koskeva käsikirja²⁸). Tässä yhteydessä on myös kehitettävä maakohtaisia parhaita käytäntöjä, jotka sisältävät yhteystiedot jäsenvaltioissa sekä kysymyksessä olevissa kolmansissa maissa, tunnistamismenetelmät, matkustusasiakirjojen hankkimismenetelmät sekä fyysisen palauttamisen menetelmät. Tieto on saatettava tulevaisuudessa myös Internet-pohjaiseksi.

Yhteinen koulutus, avustustoimenpiteet ja palauttamistoimenpiteet muodostavat oman kokonaisuutensa. On esitetty ajatus palauttamisviranomaisten erityisprofiilista (common core curriculum). Tässä vaiheessa yhteistä intensiivikoulutusta toteutetaan yhteisten seminaarien ja säännöllisten tapaamisten muodossa (kansalliset palauttamiseen liittyvistä koulutusjärjestelyistä vastaavat henkilöt). Yhteisten avustustoimenpiteiden osalta selvitetään mahdollisuuksia tukeutua lähtö- tai kauttakulkumaiden maahanmuuttoa koskevien asioiden yhteyshenkilöihin, esimerkiksi yhteyksissä kysymyksessä olevan maan viranomaisiin. Yhteisten palauttamistoimenpiteiden suunnittelussa puolestaan on huomioitava tarkoituksenmukaisuusperuste (esimerkiksi yhteiset kahden- ja monenväliset tilauslennot ja tarvittaessa muut maitse tai meritse toteutettavat yhteiset palauttamistoimenpiteet, tieto- ja koordinaatioverkosto sekä tekninen on-line -yhteistyöväline²⁹).

²³ Komission asiakirja 8843/03 KOM(2003)179 lopull.

²⁴ Neuvoston puitteissa toteutettavat asiantuntijoiden *ad hoc* kokoukset.

²⁵ Neuvosto hyväksyi 28.2.2002 laittoman maahanmuuton vastaisessa toimintaohjelmassaan eurooppalaisen on-line viisumitietojärjestelmän perustamisen, jossa henkilöt voidaan kiinnisaamisen jälkeen tunnistaa biometristen tunnistusmenetelmien avulla.

²⁶ Järjestelmään ei sisällytetä henkilöitä, jotka eivät tarvitse viisumia tai jotka tulevat maahan lainvastaisesti ilman viisumia.

²⁷ Luettelo Schengenin säännösten asianmukaiseksi soveltamiseksi annetuista suosituksista ja parhaista käytännöistä, rajat sekä maasta poistaminen ja takaisinotto, Euroopan unionin neuvosto, 28.2.2002. Luetteloon on koottu suosituksia ja parhaita käytäntöjä maastapoistamisessa ja takaisinotossa.

²⁸ Palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvistä parhaista käytännöistä on laadittava käsikirja, jossa on jäsenvaltioiden parhaisiin käytäntöihin perustuvia suuntaviivoja parempien tulosten saavuttamiseksi.

²⁹ Neuvosto on hyväksynyt ehdotuksen keskukselta, joka rationalisoi palauttamistoimenpiteet. Doc. 11388/02 FRONT 77 MIGR 72 COMIX 470.

Yhteiset palauttamisen vähimmäissäännöt lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä

Kokonaisvaltainen palauttamista koskeva yhteisön politiikka laaditaan asteittain, lähemällä välittömästi toteutettavista lyhyen aikavälin toimenpiteistä, joissa keskitytään eri käytännön vaiheisiin operatiivisessa yhteistyössä. Vastaavasti laaditaan keskipitkän aikavälin yhteiset vaatimukset palauttamistoimiin osallistuvien viranomaisten työskentelyn helpottamiseksi sekä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tehostamiseksi ja lopulta näiden vaatimusten pohjalta pitkällä aikavälillä yhteiset vähimmäissäännöt, joilla varmistetaan EU:n alueella oleskelevien henkilöiden asianmukainen ja yhdenmukainen kohtelu silloin, kun heihin sovelletaan oleskelun päättämiseen tähtäviä toimenpiteitä.

Yhteiset vähimmäissäännöt koskevat sektorikohtaisesti palauttamispäätösten vastuoroista tunnustamista³⁰, maastapoistamista kansainvälisten standardien mukaan tehostaen yhteistyötä operatiivisella puolella ja tarkoituksenmukaisuusarviointia tiettyjen kolmansien maiden osalta³¹, maasta poistamisen edellytyksiä (päätösten keskinäinen tunnustaminen perustuisi esim. päätöksen syihin), jäsenvaltioiden välisiä takaisinottoa koskevia sääntöjä, säilöönottoa, maasta poistumisen/poistamisen ja uuden maahantulon todistamista sekä kauttakulkujärjestelyjä.

Maakohtaiset ohjelmat

Ohjelmilla taataan tehokas ja oikein ajoitettu palauttaminen sekä kestävien ratkaisujen luominen laittoman maahanmuuton perussyiden eliminoimiseksi. Ohjelmia on laadittava vain, mikäli tällaiseen on selkeä tarve. Ensimmäinen tällainen ohjelma on neuvoston hyväksymä Afganistania koskeva ohjelma³².

Yhteistyön tehostaminen palauttamiskysymyksissä kolmansien maiden kanssa

Hallinnollista yhteistyötä kolmansien maiden kanssa kaikissa palauttamisprosessin vaiheissa on tehostettava. Yhteistyön merkittävä väline ovat takaisinottosopimukset. Sopimusten kehittelyyn liittyvät erilaiset kannustimet ja hyvitykset, kauttakulkua koskevat määräykset ja vastaavasti sopimusten täydentävyys muiden toimialojen kanssa. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan vuoksi huomioon on otettava myös muut jäsenvaltioiden poliittiset ja diplomaattiset, yhteisön tavoitteita tukevat toimenpiteet. Jos takaisinottosopimusta ei ole, sovitaan kauttakulkujärjestelyistä tarvittaessa erikseen. Myös Thessalonikin Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2003 korostettiin yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.

3.4 Viimeaikainen kehitys

Thessalonikin Eurooppa-neuvoston (19.-20.6.2003) päätelmissä laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden palauttamiseen liittyvät kysymykset ovat maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden osalta edelleen keskeisessä asemassa. Komission tiedonantoa (Laitonta maahanmuuttoa, ihmisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa, ulkora-

³⁰ Direktiivi 2001/40/EY. Huomioon on otettava direktiivin rahoitusjärjestelyjä koskeva 7 artikla, jonka soveltamisesta komissio tekee erillisen ehdotuksen.

³¹ Tarve laatia vähimmäissääntöjä turvallisuudesta sekä pakkotoimista. Vastaavasti voidaan myös arvioida, onko palauttaminen tiettyihin kolmansiiin maihin tarkoituksenmukaista, jolloin erityisjärjestöjen, kuten UNCHR, konsultointi on asianmukaista.

³² Doc. 12605/1/02 Rev1 MIGR 87.

javalvontaa ja laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevan yhteisen politiikan kehittäminen; 3.6.2003 COM(2003) 323 lopullinen) käsitellessään Eurooppa-neuvosto on kiinnittänyt huomiota moniin paluun kannalta keskeisiin asia-kohtiin. Muun muassa rahoitukseen liittyviä kysymyksiä pyritään lähitulevaisuudessa ratkaisemaan ja olemassa olevaa yhteistyötä siten tehostamaan. Palauttamisohjelmaan liittyen komissiota on nyt pyydetty selvittämään erillisen yhteisön rahoitusvälineen kehittämistä ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Selvitys tulee laatia vuoden 2003 loppuun mennessä.

Italian puheenjohtajuuskaudella on saatettu vireille jälleen uusia maasta poistamista koskevia säädösaloitteita, jotka liittyvät maasta poistamisen kauttakulun toteuttamiseen maitse ja meritse sekä yhteisten palautuslentojen järjestämiseen.

4. YK:N JA EUROOPAN NEUVOSTON PALUUTA KOSKEVAT ASIAKIRJAT JA KESKUSTELUT

4.1. YK:n pakolaisasiainpäävaltuutetun toimisto

YK:n pakolaisasiainpäävaltuutetun (UNHCR) toimeenpanevan komitean päätelmissä on otettu kantaa paluuta ja palauttamista koskeviin kysymyksiin. Toimeenpanevan komitean päätelmissä pakolaisten kansainvälisestä suojelusta (no. 79, XLVII, 1996 ja nro no. 85, XLIX, 1998) todetaan, että henkilöiden, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, paluun ja palauttamisen tulee tapahtua inhimillisellä tavalla, ihmisoikeuksia ja ihmisarvoa täysin kunnioittaen sekä turvautumatta liiallisiin voimakeinoihin. Päätelmän no. 85 mukaan on välttämätöntä erottaa maahan saapuvien henkilöiden joukosta ne, joiden kohdalla kansainvälisen suojelun tarve estää palauttamisen. Päätelmässä kiinnitetään huomiota myös valtioiden velvollisuuteen ottaa omat kansalaisensa takaisin.

Parhaillaan on valmisteilla toimeenpanevan komitean päätelmäluonnos henkilöiden, joiden ei ole todettu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, paluusta ja palauttamisesta (17.6.2003). Kyseessä on UNHCR:n toimeenpanevan komitean ensimmäinen yksinomaan paluuta ja palauttamista koskeva asiakirja. Luonnoksen taustalla vaikuttavat UNHCR:n vuonna 2000 käynnistämien maailmalaaajuisten suojelukonsultaatioiden yhteydessä käydyt keskustelut, joissa myös paluu- ja palauttamisasiat olivat esillä. Myös tässä asiakirjassa nostetaan esille paluu ja palauttaminen inhimillisellä tavalla, ihmisoikeuksia ja ihmisarvoa täysin kunnioittaen sekä turvautumatta liiallisiin voimakeinoihin.

Päätelmäluonnoksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt, joiden ei asianmukaisessa turvapaikkamenettelyssä ole todettu olevan pakolaisyleissopimuksessa määriteltyjä pakolaisia, olevan muun kansainvälisen suojelun tarpeessa tai oikeutettuja jäämään maahan muun pakottavan syyn perusteella.

Päätelmäluonnoksessa todetaan tehokkaan ja viivyttämättä tapahtuvan paluun ja palauttamisen olevan avainasemassa estettäessä laitonta maahanmuuttoa, salakuljetusta ja ihmiskauppaa sekä edistettäessä turvapaikkaprosessin tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta. Valtioilla on velvollisuus ottaa omat kansalaisensa takaisin sekä oikeus kansainvälistä pakolaisoikeutta kunnioittaen poistaa maasta ilman oleskeluoikeutta olevat henkilöt. Suositusluonnoksessa kehoitetaan valtioita yhteistyössä hyväksymään paluuta koskevia toimenpiteitä. Myös UNHCR:n tulee mandaattinsa puitteissa tukea valtioita paluun edistämiseksi. Luonnoksessa suositetaan mm. UNHCR:n julkisten kannanottojen esittämistä paluumahdollisuuksista sekä työtä kansalaisuudettomuuden vähentämiseksi ja velvollisuuden ottaa omat kansalaiset takaisin parantamiseksi. Luonnoksessa suositetaan yhteistyön edistämistä paluukysymyksissä UNHCR:n ja IOM:n (International Organisation for Migration) sekä muiden kansainvälisten järjestöjen välillä.

4.2. Euroopan neuvosto

Euroopan neuvoston ministerikomitea on 18.5.1999 antanut suosituksen (no. R(99)12) koskien kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palauttamista/paluuta. Suositus on valmisteltu Euroopan neuvoston alaisessa turvapaikka-asioiden asiantuntijakomiteassa (CAHAR, ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons). Suosituksessa tuodaan esille, ettei asianmukaisessa turvapaikkamenettelyssä kielteisen päätöksen saaneilla hakijoilla ole oikeutta jäädä päätöksen tehneen valtion alueelle. Kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden odotetaan toimivan yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa, ja viranomaiset voivat tarvittaessa ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin paluun varmistamiseksi. Toimenpiteet tulee panna täytäntöön laissa määriteltyjen edellytysten mukaisesti sekä valtioiden kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen.

Suosituksen mukaan kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden paluun ja palauttamisen tulee tapahtua inhimillisellä tavalla, ihmisoikeuksia täysin kunnioittaen sekä turvautumatta liiallisiin voimakeinoihin. Suosituksessa todetaan omaehtoisen paluun olevan ensisijainen vaihtoehto pakkokeinoin tapahtuvaan palauttamiseen nähden. Lisäksi kiinnitetään huomiota paluumaan velvoitteisiin, esille nostetaan mm. velvollisuus ottaa omat kansalaiset takaisin, paluusta aiheutuvista sanktioista pidättäytyminen sekä kansalaisuudettomuuden välttäminen. Myös yhteistyötä kohdemaiden sekä alkuperämaiden välillä paluukysymyksissä suositetaan tehostettavaksi, etenkin takaisinottosopimuksia solmimalla.

5. SÄÄNNÖKSET JA KÄYTÄNTÖ SUOMESSA

Luvussa kuvataan ensin käännyttämispäätöksen saaneen turvapaikanhakijan maasta poistamiseen liittyviä säännöksiä, käytäntöä ja maasta poistamisen kustannuksia. Sen jälkeen selvitetään kotouttamisasetuksen mukaista vapaaehtoista paluuta ja esitellään IOM:n toimintaa vapaaehtoisen paluun toteuttamisessa Suomessa.

Tässä luvussa turvapaikanhakijan vapaaehtoisen paluun käsite viittaa joko hakemuksensa peruuttaneisiin ja raukeamis- ja maastapoistamispäätöksen saaneisiin tai kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen sekä maasta poistamispäätöksen saaneisiin ulkomaalaisiin, jotka haluavat poistua maasta vapaaehtoisesti.

5.1. Maasta poistaminen

Ulkomaalaislaki

Maasta poistamisesta säädetään voimassa olevan ulkomaalaislain (UlkL 22.2.1991/378) 6 luvussa. Tässä yhteydessä keskeisimpiä ovat luvun käännyttämistä koskevat 37 – 39 §, maahantulokieltoa koskeva 43 § ja liikenteenharjoittajan vastuu- ta koskeva 44 §. Ilmoittautumisvelvollisuudesta ja muista valvontakeinoista sääde- tään ulkomaalaislain 7 luvun 45 §:ssä, säilöönnotosta 46 §:ssä ja oleskeluun liittyvien tietojen antamisesta poliisille 53 §:ssä. Ulkomaalaisasetuksen (UlkA 18.2.1994/142) 6 §:ssä säädetään passin tilapäisestä haltuunotosta ja 32 §:ssä ulkomaalaislain nojalla tehdyn päätöksen tiedoksiannosta ja täytäntöönpanosta.

Keskeiset määräykset ja ohjeet³³

Sisäasiainministeriön määräys 5/011/99 (4.5.1999) ”Päätöksenteko käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevassa asiassa”.

Sisäasiainministeriön antama ”Poliisin turvapaikkatutkinnan keskittämistä, ulkomaalaislain nojalla tehtävää säilöönottoa ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoa koskeva määräys” 2.7.2002, SM-2002-1454/Tu-4 sisältää säilöönottoa, päätösten tie- doksiantoa ja maasta poistamisen täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä. (liite 1)

Sisäasiainministeriön 31.7.1998 antama ohje ”Käännyttämisen ja maasta karkottami- sen täytäntöönpano”, Dnro 2/011/98 (jatkossa SM:n käännyttämisen täytäntöönpano- ohje), sisältää ohjeet käännyttämispäätösten tiedoksi antamisesta, täytäntöönpanosta ja maasta poistumisen valvonnasta. (liite 2)

Sisäasiainministeriön ”turvapaikkaohje” 17.1.2003, Dnro SM-2003-124/Ka-23 sisäl- tää turvapaikkahakemuksen peruuttamista, turvapaikkapäätöksen tiedoksi antamista ja käännyttämispäätöksentekoa koskevat ohjeet. (liite 3)

Ulkomaalaisviraston ”Ohje oleskelu- ja työluvista, käännyttämisestä ja maasta kar- kottamisesta” 14.3.2002, Dnro 2/010/2002 (jatkossa UVI:n oleskelulupaohje) sisältää turvapaikanhakijan käännyttämispäätöksentekoa sekä maahantulokieltoa koskevat ohjeet. (liite 4)

³³ Luvussa mainitut ohjeiden ja määräysten kohdat löytyvät työryhmäraportin liitteistä 1-4.

Hallituksen esitys uudeksi ulkomaalaislaiksi 28/2003 vp

Hallitus antoi kesäkuussa 2003 eduskunnalle ehdotuksen uudeksi ulkomaalaislaiksi. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. toukokuuta 2004. Työryhmän työn kannalta ehdotuksen keskeisimmät pykälät ovat oleskeluoikeuden laillisuutta koskeva 40 §, käännättämistä koskevat 142 ja 148 §:t, maahantulokieltoa koskevat 144 ja 150 §:t, toimivaltaisia viranomaisia koskevat 151 ja 152 §:t ja kokonaisharkintaa koskeva 146 §. Turvaamistoimia koskevat säädökset ovat luvussa 7 pykälissä 118-133 ja liikenteenharjoittajan vastuuta koskevat säädökset luvussa 11 pykälissä 173-184.

5.1.1. Käännättämispäätös turvapaikkamenettelyssä

Erillisistä turvapaikka- ja maasta poistamispäätöksentekomenettelyistä yhteen menettelyyn

Ulkomaalaislain 1.1.1998 voimaan tulleella muutoksella uudistettiin maasta poistamispäätöksentekoa siten, että oleskeluluvan epäminen ja käännättäminen käsitellään samassa menettelyssä. Hylätessään turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen Ulkomaalaisvirasto voi siis tehdä samalla päätöksen hakijan käännättämisestä.

Aiemmin menettelyt olivat erilliset. Turvapaikka-asiassa oli ensin mahdollisuus valittaa turvapaikkalautakuntaan kielteisestä turvapaikkapäätöksestä, ja jos valitus hylättiin, asia palautui Ulkomaalaisvirastolle maasta poistamispäätöksentekoa varten. Ulkomaalaisvirasto teki käännättämisestä tai maasta karkottamisesta uuden päätöksen, josta voitiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Menettely oli raskas ja aikaavievä. Lainmuutoksella menettelyä kevennettiin ja pyrittiin ajallisesti ja hallinnollisesti järkevämpään prosessiin.

Menettelyiden yhdistäminen on järkevää, sillä kyseessä olevissa tilanteissa lupasian ja maasta poistamisasian yhteydessä tutkitaan samat asiat. Suomessa maasta poistamisen estymiseen liittyy aina luonnollisena osana oleskeluluvan myöntäminen, viime kädessä UlkL 20 §:n 3 kohdan kohtuuttomuusperusteella.

Nykyiset ulkomaalaislain käännättämistä koskevat säännökset ovat tulleet voimaan toukokuussa 1999. Niiden mukaan Ulkomaalaisvirasto voi päättää käännättämisestä kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen yhteydessä. Ulkomaalaisvirastolla on siis harkintavalta käännättämisestä päättäessään. Lain mukaan turvapaikanhakijaa koskevan käännättämispäätöksen voi tehdä vain Ulkomaalaisvirasto. Hallituksen esitys uudeksi ulkomaalaislaiksi ei muuta näiden säännösten sisältöä.

SM:n turvapaikkaohjeen mukaan vain Ulkomaalaisvirasto voi tehdä päätöksen mahdollisesta käännättämisestä myös niissä tapauksissa, joissa turvapaikanhakija on peruuttanut hakemuksensa tai turvapaikka-asia on muuten rauennut ja perusteet käännättämiselle ovat olemassa.

Ulkomaalaisviraston soveltamiskäytäntö

Edellä mainitun ulkomaalaislain 1.1.1998 voimaan tulleen uudistuksen jälkeen Ulkomaalaisvirasto pääsääntöisesti teki käännätyspäätöksen kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen yhteydessä. Jos hakija kuitenkin katosi tai peruutti hakemuk-

sensa, tilanne oli toinen. Virastossa katsottiin, että hakijan poistuessa maasta vapaaehtoisesti tarvetta käännättämispäätöksen tekemiseen ei ollut. Aluksi katsottiin, ettei myöskään hakemuksen peruuttamistilanteissa pääsääntöisesti tarvittu käännättämispäätöstä, koska peruuttamisen syynä oli usein oleskeluluvan hakeminen jollakin muulla perusteella.

Päätöksentekokäytäntö kuitenkin muuttui hakemusten peruuttamisten osalta kesällä 1999. Tuolloin maahan saapui merkittävä määrä turvapaikanhakijoita Keski-Euroopasta (Slovakiasta 1516 ja Puolasta 324 hakijaa). Monet heistä peruuttivat turvapaikkahakemuksensa kesken prosessin, mutta hakivat pian turvapaikkaa uudelleen. Turvapaikkahakemuksen peruuttamisen jälkeen näitä hakijoita ei kyetty poistamaan maasta, koska Ulkomaalaisvirasto ei ollut tehnyt heitä koskevia käännättämispäätöksiä hakemusten peruuttamisten yhteydessä.

Edellä kuvatun tilanteen jälkeen päätöksentekokäytäntö Ulkomaalaisvirastossa muuttui siten, että turvapaikkahakemuksen peruuttamista koskevan raukeamispäätöksen yhteydessä alettiin tehdä pääsääntöisesti myös käännättämispäätös. Alkuvaiheessa tämä menettely koski lähinnä Keski-Euroopasta saapuvia hakijoita, mutta laajeni myöhemmin koskemaan kaikkia turvapaikkahakemuksensa peruuttaneita.

Voidaan katsoa, että nykyinen käytäntö, jossa Ulkomaalaisvirasto tekee samassa menettelyssä käännättämispäätöksen kaikille kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille hakijoille ja myös hakemuksensa peruuttaneille henkilöille, johtuu lähinnä ulkomaalaisvalvonnallisista syistä, halusta estää turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä ja välttää peräkkäisiä lähes saman asian uusia käsittelyjä.

Maasta poistamisen täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset ovat aktiivisesti toivoneet kielteisen turvapaikkapäätöksen ja käännättämispäätöksen tekemistä samassa prosessissa. Mikäli käännättämispäätöstä ei tehdä, poliisilla ei ole henkilön maasta poistamismahdollisuutta. Henkilön voidaan kuitenkin katsoa kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen oleskelevan laittomasti maassa, jolloin poliisin pitää käynnistää tutkinta maassa olon edellytyksistä. Tällaisessa tapauksessa maassaolon edellytyksiä ei ole ja henkilö tulee poistaa maasta, jolloin poliisi tekee UVI:lle esityksen henkilön käännättämisestä. Prosessi vie sekä aikaa että rahaa.

5.1.2. Maahantulokielto

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan ulkomaalainen voidaan Ulkomaalaisviraston tekemässä käännättämispäätöksessä määrätä maahantulokieltoon enintään viideksi vuodeksi tai toistaiseksi. Hallituksen esitys uudeksi ulkomaalaislaiksi on maahantulokiellon osalta tältä osin sisällöltään samanlainen.

UVI:n oleskelulupaohjeen mukaan maahantulokielto määrätään turvapaikanhakijalle pääsääntöisesti, jos hän on saanut kielteisen päätöksen nopeutetussa menettelyssä, jos hän on hakenut toistamiseen turvapaikkaa tai kansainvälistä suojelua saatuaan kielteisen päätöksen tai jos hän on olennaisesti vaikeuttanut turvapaikkahakemuksensa käsittelyä esiintymällä väärillä henkilötiedoilla tai esittämällä väärää tai väärennettyjä asiakirjoja hakemuksensa tueksi. Maahantulokielto määrätään turvapaikanhakijalle yleensä kahdeksi vuodeksi.

Schengenin säännösten nojalla maahantulokiellot koskevat pääsääntöisesti kaikkia jäsenvaltioita siitä riippumatta kuka maahantulokiellon antaa. Näin turvataan sisära-

javalvonnan puuttuessa ei-toivottujen henkilöiden pääsy yhteisen ulkorajan yli. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ohella päätös voi perustua siihen, että maasta poistamispäätöksen saanut ulkomaalainen on rikkonut maahantuloa ja oleskelua koskevia kansallisia sääntöjä. Ulkomaalaisella ei voi samanaikaisesti olla tällaista maahantulokieltoa ja oleskelulupaa johonkin jäsenvaltioon. Maahantulokielto voidaan antaa kansallisena, mikäli oleskelulupa on olemassa toisessa jäsenvaltiossa.

Hallituksen esityksessä uudeksi ulkomaalaislaiksi on maasta poistamiseen liittyvä pykälä kokonaisuudessaan, jonka mukaan maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Harkinnassa on mm. otettava huomioon lapsen etu, perhe-elämän suoja, oleskelun pituus ja tarkoitus sekä siteet Suomeen. Harkittaessa maahantulokiellon määräämistä ulkomaalaiselle, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta tai hylätty, huomiota voidaan kiinnittää myös hakemuksen tutkimatta jättämisen tai hylkäämisen perusteena olleisiin seikkoihin sekä siihen, onko ulkomaalainen omalla toiminnallaan pyrkinyt olennaisesti vaikeuttamaan turvapaikkahakemuksen käsittelyä.

Ulkomaalaisviraston käytäntö

UVI:n oleskelulupaohje muutti kevästä 2002 alkaen viraston aiempaa käytäntöä maahantulokiellon määräämisen osalta. Aikaisemmin maahantulokielto oli määrätty lähes automaattisesti maasta poistamispäätöksen yhteydessä. Uuden käytännön mukaan Ulkomaalaisvirasto ei siis pääsääntöisesti anna maahantulokieltoa raukeamispäätökseen tai kielteiseen turvapaikkapäätökseen liittyvän käännyttämispäätöksen yhteydessä, jollei ole kyse nopeutetussa menettelyssä tehdystä turvapaikkapäätöksestä.

Ulkomaalaisviraston pakolais- ja turvapaikkalinjan Aasia- ja Afrikka & Amerikka – tulosalueilla tämä käytännössä tarkoittaa sitä, että maahantulokieltoa ei tavallisesti määrätä, koska päätöksiä tehdään nopeutetussa menettelyssä suhteellisen vähän. Kun maahantulokielto määrätään esimerkiksi tapauksissa, joissa hakija on tietoisesti esiintynyt väärillä henkilötiedoilla, kiellon pituudeksi määrätään yleensä kaksi vuotta. Rikosperusteinen maahantulokielto tai maahantulokielto silloin, kun henkilö toistuvasti väärinkäyttää turvapaikkajärjestelmää, voi olla pitempi.

Ulkomaalaisviraston pakolais- ja turvapaikkalinjan kahdella Eurooppa-tulosalueella maahantulokielto määrätään suurimmassa osassa tapauksista. Tulosalueilla ratkaistaan paljon ilmeisen perusteettomia turvapaikkahakemuksia, ja maahantulokielto määrätään myös useimpien normaalimenettelyssä tehtyjen päätösten yhteydessä. Yleensä maahantulokiellon pituudeksi määrätään kaksi vuotta, mutta esimerkiksi jos hakija on tahallisesti hävittänyt matkustusasiakirjansa tai on kyse turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulleesta henkilöstä, joka on hakenut turvapaikkaa useamman kerran, maahantulokiellon pituudeksi määrätään kolme vuotta.

Kun jo ilmeisen perusteettomien turvapaikkahakemusten määrä on arviolta 60 % kaikista turvapaikkahakemuksista, maahantulokielto määrätään lukumääräisesti suuressa osassa tapauksista. On kuitenkin huomattava, että myöskään ilmeisen perusteettomien hakemusten yhteydessä maahantulokiellon määrääminen ei tapahdu automaattisesti. Maahantulokielto voidaan jättää määräämättä, jos ulkomaalaisella on

esimerkiksi lähisukulaisia Schengen-alueella tai muita perusteltuja syitä palata Schengen-alueelle.

5.1.3. Päätöksen tiedoksianto ja täytäntöönpano

Kielteisen turvapaikkapäätöksen ja siihen liittyvän käännyttämispäätöksen antaa hakijalle tiedoksi pääsääntöisesti oleskelupaikkakunnan poliisi. Lähtökohtaisesti poliisi kertoo tässä yhteydessä ulkomaalaiselle mahdollisuudesta poistua maasta omaehtoisesti. Tätä asiaa ei kuitenkaan ole säännelty eikä ohjeistettu.

SM:n käännyttämisen täytäntöönpano-ohjeen mukaan käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoon on ryhdyttävä päättäväisesti tarkoituksenmukaisia keinoja käyttäen, ottaen kuitenkin huomioon täytäntöönpanoa mahdollisesti lykkäävät tai estävät seikat. Viranomaisiin ei saa antaa sellaista vaikutelmaa, että käännytys pannaan täytäntöön keinolla millä hyvänsä tai mielivaltaisella aikataululla. Maassa pitempään oleskelulle ulkomaalaiselle on varattava kohtuullinen aika järjestää asiansa ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Tarkempia aikarajoja ohjeessa ei ole määrätty. Ohjeessa ei myöskään ole mainintaa esim. lasten, perhetilanteiden tai haavoittuvien ryhmien huomioon ottamisesta.

Ulkomaalaisvirasto lähettää kielteisestä turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksestä ilmoituksen vastaanottokeskukselle. Jos hakija saa oleskeluluvan, oleskeluluvan saamisesta lähetetään todistus vastaanottokeskukselle tiedoksi. Ulkomaalaisvirasto lähettää ilmoituksen kielteisestä turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksestä tiedoksi sille vastaanottokeskukselle, jossa hakija on rekisteröitynä. Ilmoitusta ei lähetetä vastaanottokeskukselle välittömästi päätöksenteon jälkeen, vaan yleensä muutaman viikon kuluttua. Tällä pyritään varmistumaan siitä, että asianomainen itse saa päätöksen tiedoksi ensimmäisenä. Tämän käytännön vuoksi maasta poistaminen on joissakin tapauksissa jo saatettu panna täytäntöön, ennen kuin vastaanottokeskus on saanut tietää päätöksestä. Näin voi käydä etenkin tapauksissa, joissa turvapaikanhakija asuu yksityismajoituksessa.

Poliisin osalta maasta poistamisen valtakunnallinen koordinointi on Helsingin poliisilaitoksella, ja sinne raportoidaan valvotuista maasta poistumisista. Eri poliisipiirien maasta poistamisasioita hoitavat virkamiehet kokoontuvat säännöllisesti keskinäiseen neuvonpitoon tavoitteenaan toiminnan tehostaminen ja koko maan kattavan yhtenäisen käytännön edistäminen. Tämän yhteistyön tuloksena on kehitetty linjauksia myös maasta poistamisen tavoiteajoista. Lähtökohtana on pidetty, että maasta poistamisen täytäntöönpanon tulisi tapahtua noin kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksiantosta, kun turvapaikkahakemus on käsitelty niin kutsutussa normaalimenettelyssä³⁴.

Maasta poistamisen valmistelu

Palautettavan henkilön kansalaisuuden osoittaminen kohdevaltion viranomaisia varten ja matkaa varten tarvittavien dokumenttien hankkiminen vie usein aikaa. Vaikka valtiot ovat kansainvälisen tapaoikeuden perusteella velvollisia ottamaan vastaan omat kansalaisensa ilman erillistä sopimusta ja ilman määräaikaa, kaikki eivät tätä

³⁴ Ulkomaalaislain mukaan turvapaikkahakemus ratkaistaan normaalimenettelyssä, kun ei ole kyse ilmeisen perusteettomasta turvapaikkahakemuksesta, uusintahakemuksesta, turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevan ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksesta tai turvapaikkahakemuksesta, jonka ratkaisemiseen sovelletaan Dublinin yleissopimusta.

kuitenkaan noudata. Myös yhteisymmärryksen saavuttaminen henkilön kansalaisuudesta voi viedä aikaa. Joidenkin maiden edustustot eivät ole yhteistyöhaluisia paluun tai palauttamisen järjestämisessä.

Jos palaavan henkilön kotivaltiota ei ole edustustoa Suomessa, poliisi joutuu usein neuvottelemaan muissa pohjoismaissa tai muualla Euroopassa olevien edustustojen kanssa ja järjestämään asianomaisen lennon ja saaton sinne matkustusasiakirjojen hankkimista varten. Hyvät henkilökohtaiset suhteet edustustoihin edesauttavat järjestelyissä. Tällaisten suhteiden ylläpitäminen ja sitä kautta kotimatkatodistusten saaminen on luonnollisesti helpompaa, jos edustusto on Suomessa.

Suuri osa maasta poistamisista tapahtuu lentoteitse, ainoastaan paluu Viroon tai Venäjälle tapahtuu Suomesta lähes täysin maa- tai meriteitse. Lentoyhtiöiden asema yhteistyökumppaneina onkin tärkeä. Kansainvälinen ilmailualan järjestö IATA (International Air Transport Association) ja eri lentoyhtiöt ovat antaneet maasta poistamista ja saattamista koskevia ohjeita³⁵. Ohjeiden mukaan maasta poistamispäätöksen saanut henkilö on lentoyhtiölle riskimatkustaja, josta tulee tehdä yhtiölle ilmoitus. Riskimatkustajailmoituksesta selviää syy maasta poistamiseen sekä se, miksi mahdollista saattoa ei tarvita. Lentoyhtiö vahvistaa, ottaako se riskimatkustajan kuljetettavaksi. Riskimatkustajan mukanaolosta lennolla tehdään myös merkintä kansainvälisillä kentillä näkyvään järjestelmään.

Lentoyhtiöiden samansuuntaisista ohjeista huolimatta eri lentoyhtiöiden ja eri maiden käytännöt ja riskimatkustajamääritelmät vaihtelevat. Suomalaisen käytännön mukaan lentoyhtiöitä informoidaan käännytys- tai karkotuspäätöksen saaneista matkustajista aina. Poliisi käyttää ilmailuliikenteessä käytössä olevia käsitteitä DEPA (deportee accompanied) ja DEPU (deportee unaccompanied). DEPA tarkoittaa henkilöä, joka poistetaan maasta saatettuna ja DEPU puolestaan henkilöä, joka poistetaan maasta ilman saattamista.

Myös kohde- ja kauttakulkuvaltioiden viranomaisia informoidaan maasta poistamisen täytäntöönpanosta. Kohdevaltio haluaa paitsi varmistua palaavan henkilön kansalaisuudesta, myös tietää, onko kyseessä rikollinen henkilö. Poliisi ei kerro kohdevaltion viranomaisille, onko kyseessä turvapaikanhakija. Ilmoituksesta huolimatta kohdevaltion poliisi ei ole kaikkien palautusten yhteydessä vastassa palautettavaa ja poliisisaattajia.

Valvottu maasta poistuminen

Poliisi ja/tai rajatarkastusviranomainen valvoo laittomasti maassa oleskelevan ulkomaalaisen maasta poistumisen. Poliisi ja/tai rajatarkastusviranomainen valvoo maasta poistumisen myös silloin, kun ulkomaalainen poistuu vapaaehtoisesti saatuaan kielteisen lupapäätöksen ja maasta poistamispäätöksen. Ulkomaalaislaissa on säädetty erilaisista maasta poistumisen valvontakeinoista ja valvontaan liittyvät toimenpiteet on kuvattu SM:n käännyttämisen täytäntöönpano-ohjeessa.

Poliisi voi valvoa käännytyspäätöksen saaneen ulkomaalaisen maasta poistumisen ottamalla hänen passinsa tilapäisesti haltuun ja lähettämällä sen maastalähtöpaikka-

³⁵ IATA:n ohje ”Guidelines on Deportation and Escort” (October 1999, reviewed without change May 2003) löytyy IATA:n internet sivuilta: http://www1.iata.org/Whip/Files/WgId_0009/DepGuide03.pdf?SUBMIT=Go tai <http://www.iata.org/index.htm>

kunnan rajavalvontaviranomaiselle. Ulkomaalaista kehotetaan tällöin ilmoittautumaan passintarkastuksessa matkustusasiakirjansa takaisinsaamiseksi. Käännyttyllä on rajalle saapuessaan mukanaan poistumisen valvontalomake ja passikuitti.

Rajatarkastusviranomaiset huolehtivat valvotusta maasta poistumisesta, liikenteenharjoittajalle tehtävistä ilmoituksista ja poistumistietojen syöttämisestä ulkomaalaisrekisteriin. Rajatarkastusviranomaisen voi harkintansa mukaan antaa käännytetyn henkilön matkustusasiakirjat kuljetusvälineen henkilökunnan haltuun suljetussa kirjekuoressa toimitettavaksi vastaanottavan maan viranomaisille.

Joissakin tapauksissa poliisi toimittaa käännyttävän henkilön asiakirjoineen rajanylityspaikalle. Jos paluu kohdevaltioon ei onnistu ilman kauttakulkua Schengen-alueella, ulkomaalainen voidaan saattaa transit-asemalle, jossa Suomen poliisi valvoo poistumisen Schengen-alueelta.

Rajatarkastusviranomaisen on ilmoitettava ulkomaalaisen maasta poistumisesta valvontaa pyytäneelle viranomaiselle. Ellei ulkomaalainen ole saapunut ilmoittamalleen rajanylityspaikalle, rajavalvontaviranomainen ilmoittaa siitä poliisille viipymättä etsintäkuuluttamista varten.

Säilöönoton perusteista säädetään ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoa varten, jos on perusteltua aihetta olettaa, että hän piileskelee tai tekee täällä rikoksia. Pääperiaatteen mukaisesti ulkomaalainen siirretään säilöönottopäätöksen jälkeen säilöönottoyksikköön. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa yksikkö on täynnä tai säilöönotto tehdään kaukana yksiköstä. Jos säilöönotto tehdään kaukana, henkilöä voidaan pitää poliisin pidätystiloissa enintään neljän vuorokauden ajan. Sisäasiainministeriön määräyksen SM-2000-02070/Tu-41 mukaan yli sadan kilometrin päässä Helsingistä tehtyjen säilöönottojen voidaan tapauskohtaisesti harkiten katsoa tapahtuvan lain tarkoittamassa mielessä kaukana.

Säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään laissa säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002, jatkossa kohtelulaki). Kohtelulain mukaan säilöönottoyksikkö voidaan perustaa valtion tai kunnan ylläpitämän vastaanottokeskuksen yhteyteen. Säilöönottoyksikön toiminnasta huolehtii kunta ja säilöönottotoiminnan yleisestä kehittämisestä, suunnittelusta, ohjauksesta ja seurannasta vastaa työministeriö. Säilöönottoyksiköitä on tällä hetkellä Suomessa yksi ja se sijaitsee Helsingissä.

Käännyttämisen yhteydessä voidaan passin haltuun oton ja säilöönoton lisäksi käyttää seuraavia turvaamistoimia: ilmoittautumisvelvollisuutta, matkalippujen haltuunottoa, vakuuden asettamista ja olinpaikan ilmoittamista.

Maasta poistaminen saatettuna

Maasta poistaminen saatettuna on turvaamistoimi, johon täytäntöönpanoviranomaisella on velvollisuus niin oman maan etujen turvaamiseksi kuin myös kauttakulku- tai kohdevaltioon viranomaisten tai lentoyhtiön asettamien edellytysten täyttämiseksi. Saattamisen tarve arvioidaan Helsingin poliisilaitoksella tapauskohtaisesti asianomaisen ja/tai paikallispoliisin kuulemisen jälkeen.

Poliisi soveltaa lentomatkoihin nähden Finnairin turvaohjetta. Ohjeet eri lentoyhtiöillä ovat melko samanlaisia. Kutakin saatettavaa kohden tulee olla kaksi saattajaa, ja yhdelle lennolle otetaan pääsääntöisesti korkeintaan kaksi aikuista saatettavaa. Lentoyhtiöillä on mahdollisuus puuttua riskimatrustajan ja saattajien matkantekoon myös matkan aikana: lähtöselvityksessä ei yleensä anneta maihinnousukortteja matkan määränpäähän saakka, vaan kullakin mahdollisella transit-asemalla on haettava maihinnousukortti seuraavaan kohteeseen. Lentoyhtiö voi näin halutessaan estää lennolle pääsyn, jos matkan aikana tapahtuu jotakin ei-toivottavaa tai jos lentoyhtiöllä on muita intressejä.

Finnairin turvaohjeen mukaan saattajien tulee olla pääsääntöisesti poliisimiehiä. Suomalaisen käsityksen mukaan eurooppalaiset lentoyhtiöt edellyttävät yleisesti, että saattamisen tekee poliisi, kun taas joillekin muille lentoyhtiöille riittää, että saattaja on viranomainen, esimerkiksi vartija. Tilanteen salliessa myös Suomi käyttää saattomatoilla virkamiehinä poliisin palveluksessa olevia vartijoita, joita tällä hetkellä on kolme. Vartijat saatiin poliisin palvelukseen Helsingin säilöönottoyksikön perustamisen ja siitä aiheutuneiden kuljetus- ja vartiointitehtävien myötä. Poliisisaattajien valinnassa kiinnitetään huomiota moniin seikkoihin: esimerkiksi yksittäisen maasta poistamisen asettamiin erityisvaatimuksiin, saattajien kokemukseen ja kielitaitoon.

Lentoyhtiöiden lisäksi kohde- ja kauttakulkuvaltioilla on vaatimuksia maasta poistamisen suhteen. Nämä asettavat poistamiselle mm. aikarajoja ja kohdevaltion edustusto voi edellyttää saattamista perille saakka ehtona kotimatkatodistuksen myöntämiselle. Suomalaisten kokemusten mukaan esim. Saksan ja Itävallan lentokenttäviranomaiset vaativat, että palautettava saatetaan perille kohdevaltioon saakka, ei ainoastaan kohdevaltioon lähtevälle lennolle.

Saattajat vievät asianosaisen aina kohdevaltion viranomaisten luo, mikä on yleensä sekä kohde- ja kauttakulkuviranomaisten että lentoyhtiöiden edellyttämä velvoite. Dublinin yleissopimukseen perustuvien palautusten yhteydessä, jotka Suomi toteuttaa useista muista valtioista poiketen aina saattaen, voidaan varmistua siitä, että henkilöä on kansainvälisellä lentokentällä vastaanottamassa sen paikkakunnan poliisiviranomainen, jonka kyseinen valtio on palautuspaikkakunnaksi vastaanottohyväksynnässään nimennyt. Vastaavasti on toivottavaa, että Ulkomaalaisvirasto suostuessaan Dublinin sopimuksen mukaiseen takaisinottoon aina päätöksessään määritteli edellytykseksi saapumispaikan ja -ajan ilmoittamisen (ensisijaisesti Helsinki-Vantaan lentoasema).

Lentokoneessa poliisin toimivalta perustuu lentokapteenin suostumukseen. Suomen ulkopuolella Suomen poliisilla ei ole poliisivaltuuksia. Jos saatettava esimerkiksi ei suostu lähtemään lentokoneesta, paikalle kutsutaan paikallinen poliisi. Yhteistyö eri maiden poliisiviranomaisten kanssa on poliisin mukaan yksi tärkeä maasta poistamisen onnistumisen osatekijä.

**Päätösten tiedoksiantoa ja maasta poistamista koskevia tilastotietoja
vuodelta 2002:**

	Henkilöitä
Tiedoksi annetut Ulkomaalaisviraston maasta poistamispäätökset	2461
- joista käännytyspäätöksiä	2385
Maasta poistettu	2450
- joista UVI:n päätöksellä käännytettyinä	1880
- joista turvapaikanhakijoita	868
Saatettuina rajapisteeseen	1473
Saatettuina ulkomaille	778
IOM:n avustuksella maasta poistuneet henkilöt	50

	Matkoja
Saattomatkoja ulkomaille	343
- joista Schengen-alueelle	139
- joista Eurooppaan ja Venäjälle	103
- joista Euroopan ulkopuolelle	101

Tiedot saatu Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen maasta poistamisten täytäntöönpanoja koskevasta vuoden 2002 tilastoraportista.

5.1.4. Maasta poistamiskustannuksista

Valtio vastaa maasta poistamispäätöksen saaneen turvapaikanhakijan maasta poistumiseen liittyvistä matkakustannuksista, jos henkilö on varaton, eivätkä kustannukset kuulu liikenteenharjoittajan maksettaviksi. Paluumatkakustannukset on pääsääntöisesti korvattu koti- tai lähtömaan rajalle tai maan kansainväliselle päälentokentälle. Joissakin tapauksissa toimeentulotukena on kuitenkin myönnetty myös varat matkaan kotipaikkakunnalle.

Kun ulkomaalainen käännytetään, ulkomaalaisen Suomeen kuljettanut liikenteenharjoittaja on velvollinen kuljettamaan hänet takaisin sinne, mistä hänet on otettu kuljettavaksi. Jos ulkomaalaisella ei ole varoja paluumatkaa varten, liikenteenharjoittaja on velvollinen suorittamaan kuljetuksen omalla kustannuksellaan. Liikenteenharjoittaja vastaa kustannuksista käytännössä pääsääntöisesti vain, kun on kyse rajalla tapahtuvasta käännyttämisestä. Muuten liikenteenharjoittaja vastaa kustannuksista harvoin.

Jos takaisinkuljetuksesta vastuussa olevaa liikenteenharjoittajaa ei voida osoittaa, maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista vastaa poliisi. Toiminta rahoitetaan Helsingin poliisilaitoksen määrärahasta. Maasta poistamisen valtakunnallisen koordinoinnin vahvistamisella on saatu tehostettua maasta poistamisen täytäntöönpanoa ja pystytty alentamaan siitä johtuvia kustannuksia. Kustannukset maasta poistettua henkilöä kohti laskivat vuodesta 2001 vuoteen 2002.

Poliisin maasta poistamiskustannukset vuosina 2001-2003:

	€	€/maasta poistettu henkilö
v. 2001	1.300.000	1.239
v. 2002	2.100.000	872
v. 2003 (arvio)	2.350.000	-

Helsingin poliisilaitos on esittänyt maasta poistamiskustannusten kattamista arviomäärärahasta, mutta toistaiseksi kulut menevät poliisin toimintamenoista.

5.2. Paluun tukeminen kotouttamisasetuksen mukaisesti

5.2.1. Säädosperusta

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999, jäljempänä *kotouttamislaki*) mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin kuuluu Suomessa ulkomaalaislain 30 §:n perusteella turvapaikkaa hakenut henkilö, kunnes hänelle on myönnetty oleskelulupa tai hänen maasta poistamista koskeva asiansa on lainvoimaisella³⁶ päätöksellä ratkaistu tai pantu täytäntöön.

Turvapaikanhakijoiden paluumatkakustannuksista säädetään maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun asetuksen (511/1999, jäljempänä *kotouttamisasetus*) 6 §:ssä. Pykälän mukaan turvapaikkaa tai tilapäistä suojelua hakeneelle henkilölle voidaan myöntää toimeentulotukena matkakustannukset lähtö- tai kotimaahan palaamista varten, jollei hänelle ole myönnetty oleskelulupaa ja hän vapaaehtoisesti poistuu maasta. Erittäin painavasta syystä voidaan kustannukset myöntää myös henkilölle, joka on peruuttanut turvapaikka- tai tilapäistä suojelua koskevan hakemuksensa. Matkakustannukset maksetaan halvimman matkustustavan mukaan.

Edellä mainitun asetuksen 6 §:n *voidaan* -sanaa on tulkittu samoin kuin muissa toimeentulotuen myöntämiseen liittyvissä tilanteissa: ainoa edellytys matkakustannusten korvaamiselle on asianomaisen varattomuus.

5.2.2. Käytäntö vuosien 2000-2002 paluuhjelmien aikana

Sisäasiainministeriön ja IOM:n välinen periaatepäätös

Sisäasiainministeriö ja IOM olivat jo vuonna 1997 tehneet periaatepäätöksen yhteistyöstä maasta poistumaan joutuvien ulkomaalaisten vapaaehtoisen kotiinpaluun järjestämisessä. Periaatepäätöksen mukaan edellytyksenä sille, että ulkomaalainen voi käyttää IOM:n palveluja on, että ulkomaalainen on varaton ja että hän on saanut käännyttämisen- tai karkottamispäätöksen. Poliisin ja IOM:n tulisi päätöksen mukaan valmistella sopimus, jossa tarkemmin määriteltäisiin yhteistyön sisältö, kohderyhmä ja poliisin toimintaympäristön rajat. Sopimuksen oli tarkoitus tarjota ulkomaalaiselle

³⁶ Säännöstä ei ole yhteen sovitettu ulkomaalaislain kanssa. Turvapaikanhakija voidaan ulkomaalaislaissa säädetyissä tilanteissa poistaa maasta, vaikka päätös ei olekaan lainvoimainen.

humanitääriin ja ihmisarvoinen paluu ja poliisille tehokas ja edullinen järjestely. Sopimus ei olisi saanut aiheuttaa poliisille sen hetkistä tasoa korkeampia kustannuksia. Periaatepäätöksen mukaan olisi pitänyt aloittaa neuvottelut IOM:n palvelujen käyttämisestä myös tapauksissa, joissa kotimaahansa haluaa palata ulkomaalainen, jolla on voimassa oleva oleskelulupa Suomessa.

Käytännön menettelyt

Varsinaista em. periaatepäätöksessä mainittua sopimusta allekirjoituksineen ei tehty, mutta jonkin aikaa periaatepäätöksen jälkeen sisäasiainministeriö ja IOM kirjasivat yhdessä ylös Turvapaikanhakijoiden vapaaehtoinen paluu –nimiseen asiakirjaan periaatteita, joiden mukaan vapaaehtoista paluuta toteutettaisiin.

Edellä mainitun asiakirjan mukaan turvapaikanhakija voi poistua maasta IOM:n avustamana, jos hän haluaa poistua vapaaehtoisesti ja käyttää järjestöä paluumatkan järjestämisessä. Tämä koskee niitä turvapaikan hakijoita, jotka peruvat hakemuksena, jolloin UVI tekee asiassa raukeamis- ja kääntämispäätöksen sekä niitä, jotka ovat saaneet kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen sekä kääntämispäätöksen. Asiakirjassa mainitaan myös syitä, jolloin IOM:n käyttö ei ole mahdollista. Tällaisia tilanteita ovat mm. jos turvapaikanhakijalla on rikostutkinta- tai oikeusprosessi kesken ja poliisi pitää tätä esteenä maasta poistumiselle, jos on perusteltuja syitä epäillä henkilön menevän muualle kuin sovittuun kohteeseen tai jos on perusteltu syy epäillä, että henkilö voi olla vaaraksi liikennevälineen tai omalle tai muiden matkustajien turvallisuudelle.

Asiakirjassa kannustetaan poliisia käyttämään IOM:n palveluja, koska matkakustannukset voitaisiin siten saada pienennettyä jopa puoleen IOM:lle myönnettävien edullisten matkalippujen vuoksi. Siinä mainitaan edelleen, että myös IOM:n avustuksella tapahtuva maasta poistuminen on valvottu maastalähtö. Halutessaan palata vapaaehtoisesti hakijan tulee asiakirjan mukaan täyttää vapaaehtoista paluuta koskeva lomake.

Asiakirjassa kerrotaan IOM:n hoitavan mm. matkalippujen varaukset, mahdollisen avustamisen kauttakulku- ja saapumispaikoissa sekä avustavan matkustusasiakirjojen hankkimisessa. Kun matkaliput on varattu, IOM informoi viranomaisia ja paikallispoliisi ilmoittaa lentoyhtiölle riskimatkustajailmoituksella maasta lähtevän henkilön tiedot. Riskimatkustajailmoitukseen merkitään, että henkilö poistuu vapaaehtoisesti IOM:n välityksellä. Matkajärjestelyistä IOM ei peri palvelumaksua Suomen viranomaisilta, kun kyseessä on EU-rahoitteinen projekti. Ilman EU-rahoitteista projektia palvelumaksu olisi asiakirjan mukaan 70 USD/henkilö. IOM:n avustuksella palaavalle turvapaikanhakijalle maksetaan lähdön yhteydessä paluumatka-avustus. (Vuonna 2001 paluumatka-avustus oli suuruudeltaan 50 USD.)

Asiakirjan mukaan palaaja maksaa paluumatkinsa lähtökohtaisesti itse. Jos henkilö on varaton, paluumatkan kustannukset jakautuvat viranomaisten kesken seuraavan kaavion mukaisesti:

Turvapaikanhakija haluaa poistua maasta vapaaehtoisesti ja hän haluaa käyttää IOM:ää paluumatkansa järjestämiseen			
Turvapaikanhakija peruuttaa turvapaikkahakemuksen & oleskelulupahakemuksen ja haluaa poistua maasta (UVI tekee raukeamis- ja käännättämispäätöksen) ⇓	Turvapaikanhakija on saanut kielteisen päätöksen ja siihen liittyvän käännättämispäätöksen tiedoksi.		
	Nopeutettu turvapaikka menettely		Normaali turvapaikkamenettely
	8 päivän ³⁷ kuluessa tiedoksiannosta ⇓	8 päivän jälkeen tiedoksiannosta ⇓	⇓
VOK maksaa palaajan Suomesta paluumaahan		Poliisi maksaa palaajan matkat Suomesta paluumaahan. Paikallispoliisi lähettää IOM:ltä saadun laskun Helsingin poliisilaitokselle.	
VOK maksaa matkat (Suomessa) lentokentälle, jollei henkilö siihen itse kykene.			

Poliisin ja vastaanottokeskusten yhteisessä kokouksessa vuonna 2000 sovittiin käytännöistä, jotka perustuvat edellä mainitun Turvapaikanhakijan vapaaehtoinen paluu –asiakirjan periaatteisiin ja josta sisäasiainministeriön poliisiosaston virkamies ohjeisti poliisipiirejä kirjeellä 6.6.2000. Kirjeen mukaan mm.:

- ❖ Jos turvapaikanhakija, joka on perunut hakemuksensa ja saanut raukeamis- ja käännättämispäätöksen tiedoksi, palaa IOM:n avustamana kotimaahansa, maksaa vastaanottokeskus matkan lentokentälle ja poliisi matkan ulkomaille,
- ❖ jos turvapaikanhakija, joka on perunut hakemuksensa, mutta ei ole saanut raukeamis- ja käännättämispäätöstä tiedoksi, palaa IOM:n avustamana kotimaahansa, maksaa vastaanottokeskus kaikki matkakustannukset,
- ❖ jos turvapaikanhakijan paluu ei tapahdu IOM:n avustuksella, ja hakija on saanut hakemuksen perumisen jälkeen tiedoksi raukeamispäätöksen ja käännättämispäätöksen, maksaa poliisi yleensä kaikki kustannukset,
- ❖ jos turvapaikanhakija on saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen ja käännättämispäätöksen, maksaa poliisi yleensä kaikki matkakustannukset, paitsi jos paluu tapahtuu IOM:n avustuksella, jolloin vastaanottokeskus maksaa matkan lentokentälle.

³⁷ Kun nopeutetussa menettelyssä on kyse ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta tai turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta käännätyksen voi panna täytäntöön 8 päivän kuluttua UVI:n päätöksen tiedoksiannosta.

IOM:n paluuhjelmat

IOM toteutti Suomen valtion ja Euroopan Pakolaisrahaston rahoittamana useita paluuhjelmia vuosina 2000-2002.

- ❖ *Kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan paluu- ja uudelleen kotoutumisojelma* toteutettiin 1.1.-31.12.1999. Ohjelma oli ensimmäinen Suomessa toteutettu vapaaehtoisen paluun edistämisojelma. Turvapaikanhakijoille jaettiin tietoa vapaaehtoisesta paluusta ja palaajia tuettiin käytännössä. Ohjelma ylitti määrällisesti sille asetetun 50 palaajan tavoitteen. Kaikkiaan ohjelman aikana avustettiin 306 henkilön paluu kotimaahansa.
- ❖ *Kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan paluun ja uudelleen kotoutumisen avustaminen* –ohjelma toteutettiin 1.1.-31.12.2000. Ohjelman tavoitteena oli kehittää olemassa olevaa vapaaehtoisen paluun ohjelmaa, järjestää 100 ulkomalaisen paluu ja uudelleen kotoutuminen sekä seurata kotoutumisen onnistumista kotimaassa. Ohjelmalle asetetut määrälliset tavoitteet ylittyivät. Ohjelman aikana kaikkiaan 1063 henkilöä palasi kotimaahansa. Palaajista 93 % oli Puolan kansalaisia, jotka etniseltä taustaltaan kuuluivat maan romanivähemmistöön.
- ❖ *Kosovon albaaneille suunnattu paluuta ja uudelleen kotoutumista koskeva laaja tukiojelma* toteutettiin 1.2.2000-31.1.2001. Ohjelman tavoitteena oli kehittää olemassa olevaa vapaaehtoisen paluun ohjelmaa jakamalla informaatiota ja antamalla neuvontaa, järjestää 250 Kosovon albaanin paluu ja uudelleenkotoutuminen sekä seurata kotoutumisen onnistumista kotimaassa. Kaikkiaan 253 henkilöä palasi kotimaahansa ohjelman avustuksella.
- ❖ *Turvapaikanhakijoiden vapaaehtoisen paluun ja uudelleen kotoutumisen edistäminen: tiedottaminen, neuvonta ja paluujärjestelyt, RAFIN III-ohjelma* toteutettiin 16.12.2000-16.12.2001. Tavoitteena oli vapaaehtoisesta paluusta tiedottaminen 1000 turvapaikanhakijalle, 100 turvapaikanhakijan paluun avustaminen, avustaa uudelleen kotoutumisessa ja järjestää sen seuranta sekä kouluttaa viranomaisia. Ohjelman aikana palasi yhteensä 143 turvapaikanhakijaa kotimaahansa ja heistä kahtakymmentä avustettiin vielä kotimaassa.
- ❖ *Kosovon albaanipakolaisten paluu ja työelämään integroitumisojelma, DRITA III* toteutettiin 1.1.2001-15.3.2002. Ohjelman puitteissa mm. järjestettiin koulutusta, toteutettiin yksi niin sanottu look and see –vierailu, johon osallistui 13 henkilöä, avustettiin 24 henkilön paluu Kosvoon, jaettiin tietoa Kosovon tilanteesta ja järjestettiin pohjoismainen seminaari.

Tällä hetkellä Suomessa toteutetaan yhtä IOM:n paluuhjelmaa, jonka rahoituksesta vastaa ulkoasiainministeriö. Ohjelma on kuitenkin kohderyhmältään poikkeava, sillä siinä kyseessä on vain väliaikainen muutto kotimaahan. Asianomaisilla on oikeus tulla takaisin Suomeen.

- ❖ *Koulutettujen afganistanilaisten paluuhjelma* toteutetaan 1.7.2002-31.12.2003. Ohjelma tarjoaa 30 hyvin koulutetulle afganistanilaiselle mahdollisuuden työskennellä vaativissa tehtävissä Afganistanissa tai saada avustusta pienen yrityksen perustamiseen. Ohjelma sisältää koulutusta ja apua liikeyrityksen suunnittelussa.

Ohjelmaan osallistuvien on mahdollista palata Afganistanissa työskentelyn jälkeksi takaisin Suomeen.

5.2.3. Tämänhetkinen käytäntö

IOM:n yleinen vapaaehtoisen paluun ohjelma

IOM tarjoaa mahdollisuuden vapaaehtoiseen paluuseen turvapaikanhakijoille, jotka ovat päättäneet peruuttaa turvapaikkahakemuksensa tai jotka ovat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen. Ohjelmasta kiinnostuneen tulee täyttää IOM:n vapaaehtoisen paluun hakukaavake, joka toimitetaan vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijälle tai paikallispoliisille, jotka varmentavat hakemuksen allekirjoituksella ja toimittavat edelleen IOM:lle.

IOM tekee matkajärjestelyt ja hankkii matkaliput ja tarvittavat viisumit sekä avustaa lähtijää lentoasemalla ja tarvittaessa myös kauttakulkumaissa. Matkajärjestelyistä tiedotetaan niin palaajalle, poliisille kuin sosiaalityöntekijälle. IOM tarkistaa paluun alueen tilanteen turvallisuuden ja sääolot. Tarvittaessa IOM avustaa myös kotimaahan saapumisen yhteydessä ja järjestää kuljetuksen kotipaikkakunnalle. IOM voi lisäksi järjestää edullisen tavararahdin, jos matkatavaroiden määrä ylittää yleensä sallitun 25 kg.

IOM perii matkan järjestämisestä valtiolta 90 euron palvelumaksun jokaista palaavaa henkilöä kohti, jonka maksaa joko poliisi tai vastaanottokeskus.

IOM on tehnyt tänä vuonna vapaaehtoista paluuta käsittelevän esitteen ”Haluatko palata kotiin?”

IOM noudattaa toiminnassaan kolmea tuetun vapaaehtoisen paluun periaatetta:

- ❖ Paluun tulee olla vapaaehtoinen. IOM ei voi olla mukana pakkokeinoin toteutettavissa palauttamisissa. IOM pääsääntöisesti edellyttää lähtijän allekirjoittamaa vahvistusta paluun vapaaehtoisuudesta.
- ❖ Palaajan oikeuksia tulee suojella. Lähtömaan, kauttakulkumaan ja kohdemaan hallituksilla on velvollisuus kunnioittaa palaajan ihmisoikeuksia, jotka johtuvat sekä kansainvälisestä oikeudesta että kansallisesta lainsäädännöstä.
- ❖ Valtion suvereenisuutta tulee kunnioittaa. Kansainvälisen oikeuden mukaan jokaisen valtion suvereeni oikeus on päättää siitä, kuka saa tulla ja jäädä maahan. Kansainvälinen tapaoikeus kuitenkin velvoittaa valtiot ottamaan takaisin omat kansalaisensa.

Kustannusten jakautumisesta ja omaehtoisesti palaavien määristä

Turvapaikanhakijan omaehtoiseen paluuseen liittyvät matkakustannukset voidaan myöntää toimeentulotukena kotouttamisasetuksen nojalla. Vastaanottokeskukset tukeutuvat pääsääntöisesti edelleen edellisessä luvussa kuvattuihin, sisäasiainministeriön virkamiehen kirjeessä vuonna 2000 esitettyihin periaatteisiin kustannusten jakautumisesta eri viranomaisten kesken omaehtoisen paluun tapauksissa. Käytäntö on ollut monimutkaista ja sen selvittäminen tarkasti on osoittautunut hankalaksi.

Kotouttamisasetuksen 6 §:n soveltamiseen ovat vaikuttaneet luvussa 4.1.1. selvitetyt Ulkomaalaisviraston päätöksentekokäytännön muutokset. Siitä saakka kun UVI alkoi säännönmukaisesti liittää kielteisiin turvapaikkapäätöksiin ja raukeamispäätöksiin

käännyttämispäätökset, kotouttamisasetuksen vapaaehtoisuusedellytyksen tulkinta on johtanut siihen, ettei käännyttämispäätöksistä johtuen ole enää ollut edellytyksiä kotouttamisasetuksen 6 §:n mukaisesti tuetulle vapaaehtoiselle paluulle. Poliisi on tällöin vastuussa maasta poistamisen kustannuksista.

Vastaanottokeskuksille 19.5.2003 tehdyn kyselyn perusteella niiden yhteistyö niin poliisin kuin IOM:nkin kanssa on pääpiirteissään sujunut hyvin. Vastaanottokeskusten vastausten perusteella ongelmia tuottavat lähinnä päätösten viipyminen ja matkustusasiakirjojen hankkiminen. Kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat haluaisivat palata pikaisesti, mutta joutuvat odottamaan matkajärjestelyjen vuoksi. Ongelmalliseksi on koettu maahantulokiellon antaminen laajamittaisesti, varsinkin silloin, kun turvapaikanhakija peruu hakemuksensa.

Turvapaikanhakijoiden paluumatkojen korvaaminen 2002 - 2003

Henkilömäärät:															
Vastaanottokeskus	Ruukin VOK (kunta)	Punkalaitumen VOK (kunta)	Oravaisten VOK (kunta)	Rovaniemen VOK (SPR)	Oulun VOK (valtio)	Vaasan VOK (kunta)	Joutsenon VOK (valtio)	Kotkan VOK (kunta)	Perniön VOK (valtio)	Kajaanin VOK (kunta)	Turun VOK (SPR)	Helsingin VOK (kunta)	Kontiolahden VOK (kunta)	Tampereen VOK (kunta)	Yhteensä
Tapauksia 2002	29	11	10	0	3	9	0	5	10	8	9	12	1	41	148
Tapauksia 2003	7	0	1	0	3	3	0	0	2	10	0	8	2	8	44
Yhteensä	36	11	11	0	6	12	0	5	12	18	9	20	3	49	192
Kustannukset euroina:															
Vuonna 2002	1 228	2 904	2 894	0	713	2 808	0	291	963	4 409	3 717	4 670	715	1 929	27 240
Vuonna 2003	448	0	546	0		1 581	0		0	1 905	0	3 011	1 153	2 114	10 758
Yhteensä	1 676	2 904	3 440	0	713	4 389	0	291	963	6 314	3 717	7 681	1 868	4 042	37 998

6. NYKYTILAN ARVIOINTIA

6.1. Käsitteistä

Liikkumisvapaus EU:n alueella on saanut aikaan sen, että muiden maiden politiikka vaikuttaa suoraan myös Suomeen suuntautuviin maahantulovirtoihin. Toimiminen yksin ei ole enää tehokasta, ja siksi myös paluuseen ja palauttamiseen liittyvissä kysymyksissä eurooppalainen yhteistyö on keskeisellä sijalla. Myös Suomen on välttämätöntä ottaa huomioon muu eurooppalainen todellisuus.

EU-asiakirjojen valmistelussa havaitaan jatkuvasti eri maiden järjestelmien ja käsitteiden erojen aiheuttamia hankaluuksia. Eroja on myös paluuseen ja palauttamiseen liittyvissä käsitteissä ja käytännöissä. Työryhmän yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi muodostuikin erojen löytäminen ja niiden merkityksen ymmärtäminen yhteisen politiikan muodostamisen kannalta. Kun pohjoismaiden välillä niin käytännöt kuin käsitteetkin ovat pitkälti samansuuntaisia, keskieuropalaisiin järjestelmiin, kuten Saksan ja Alankomaiden järjestelmiin, verrattaessa erot ovat jo ilmeisiä. Eteläeurooppalaisiin järjestelmiin ei työryhmä ole voinut perehtyä riittävästi voidakseen tehdä niistä johtopäätöksiä.

Usein jää epäselväksi, mitä kohderyhmää tarkoitetaan, kun kansainvälisessä yhteistyössä puhutaan vapaaehtoisesta paluusta. Muut pohjoismaat ja ainakin Alankomaat ovat ottaneet käyttöön kaksi käsitettä: yhden kuvaamaan aidosti vapaaehtoista paluuta eli paluumuuttoa, kun palaajalla on voimassa oleva oleskelulupa Euroopassa, ja toisen kuvaamaan kielteisen lupapäätöksen tai maasta poistamispäätöksen jälkeistä paluuta, kun asianosainen ei paluuta vastusta. Käsitteiden selkeä määrittely helpottaa keskustelua paluusta ja palauttamisesta.

6.2. Maasta poistamispäätös ja omaehtoinen paluu

Käytäntöjen erojen osalta työryhmä pyrki selvittämään sitä, miten keskieuropalainen maasta poistumiskehotus tai -uhkaus eroaa suomalaisesta turvapaikkapäätöksen yhteydessä annetusta käännättämispäätöksestä. Tehtävä osoittautui yllättävän vaikeaksi. On kuitenkin ilmeistä, että maasta poistumiskehotus tai -uhkaus vastaa keskeisiltä oikeusvaikutuksiltaan meidän käännättämispäätöstämme. Se voidaan panna täytäntöön ilman sellaista uutta viranomaisen päätöstä, josta ulkomaalaisella olisi valitusoikeus, jos ulkomaalainen ei ole poistunut maasta kehotuksessa ilmoitetussa määräajassa. On siis ajateltavissa, että omaehtoinen paluu maasta poistamispäätöksen saamisen jälkeen voi olla samalla tavoin vapaaehtoista kuin Keski-Euroopassa toteutettu vapaaehtoinen paluu, jonka käytännön toteutuksessa IOM on pitkään ollut mukana. Työryhmän käsityksen mukaan suomalainen malli omaehtoinen paluu ei siten ole ristiriidassa IOM:n periaatteiden kanssa.

6.3. Maasta poistumisen valvonta

Keski-Euroopassa viranomaiset eivät säännönmukaisesti valvo maasta poistumiskehotuksen saaneen ulkomaalaisen maasta poistumista. Järjestelmä on enemmänkin sattumanvarainen ja suurimmassa osassa tapauksista ulkomaalainen voinee jäädä maahan laittomasti, ellei hän esimerkiksi rikokseen syyllistymisen vuoksi joudu vi-

ranomaisten erityisen huomion kohteeksi. Niissäkin tapauksissa, joissa ulkomaalaisen maasta poistuminen valvotaan, viranomaisille useimmiten riittää, että asianomainen poistuu maasta; sitä ei valvota, että hän saapuu perille kotimaahansa. Ulkomaalaisten suuri määrä Keski-Euroopassa ja sen maasta poistumisen valvonnalle asettamat haasteet ovat valtavia, eikä helppoja ratkaisuja ole.

Suomessa maasta poistuminen valvotaan tehokkaasti. Kohderyhmänä olevien ulkomaalaisten määrä Suomessa ei ole suuri, ja johdonmukainen palauttamispolitiikka on siksi mahdollista. Tehokas valvonta saattomatkoineen on kuitenkin kallista ja se vie poliisin työaikaa, ja kustannukset ovat viime aikoina olleet keskustelun kohteena. Luonnollisesti helpoin tapa vähentää kustannuksia olisi omaksua keskieurooppalainen käytäntö ja jättää paluu Suomen rajan ylityksen jälkeen valvomatta. Voisihan olettaa, ettei sama henkilö saapuisi enää Suomeen. Tämä asenne lisäisi kuitenkin laittontaa maahanmuuttoa koko Euroopassa, joka on suuri huolenaihe EU:ssa jo nyt.

Työryhmä on poliisin suorittamaan maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoon pe-rehtyessään tullut käsitykseen, että maasta poistamistoiminnan rahoittaminen Helsingin poliisilaitoksen budjetista toimintamenoina on ongelmallista. Toimintaan varattu summa ei näy budjetissa erikseen, mikä voi aiheuttaa paineita maasta poistamisten toteuttamiseksi poliisin muun toiminnan kustannuksella tai päin vastoin. Vuosittaisia kustannuksia on lisäksi vaikea arvioida etukäteen, koska esimerkiksi turvapaikanhakijoiden määrät ja lähtömaat vaihtelevat suuresti.

6.4. Suomalaisen omaehtoisen paluun käytännöt epäselviä

Nykyiseen omaehtoisen paluun tukemiseen liittyy paljon epäselvyyksiä. Kotouttamisasetuksen 6 §:n soveltamista on vaikeuttanut Ulkomaalaisviraston muuttunut käytäntö maasta poistamispäätösten tekemisessä. Pykälän soveltamiskäytäntö on muutenkin ollut hajanaista. On mm. epäselvää, mitä erittäin painavia syitä on edellytetty, jotta matkakustannukset on korvattu turvapaikkahakemuksen peruuttamisen yhteydessä. Joskus matkakustannukset on korvattu palaajan kotipaikkakunnalle, mutta selkeitä ohjeita siitä, milloin näin tehdään, ei ole. Paluumatkakustannuksista vastuussa olevan viranomaisen määrittäminen voimassa olevien säädösten ja käytäntöjen valossa on vaikeaa. Omaehtoisen paluun mahdollisuuteen on parina viime vuonna turvauduttu varsin vähän ja mahdollisuutta on lisäksi käytetty epätasaisesti eri puolilla Suomea. Nykykäytännön selvittäminen on kaiken kaikkiaan ollut hankalaa.

6.5. Omaehtoisesta paluusta tiedottaminen

Useiden Euroopan maiden käytännöistä poiketen Suomessa omaehtoisen paluun mahdollisuudesta tiedottaminen on lähes olematonta. Entistä parempaa tiedon jakamista ja neuvontaa edellyttää myös hallintomenettelylaki ja uusi hallintolaki (434/2003), joka tulee voimaan 1. tammikuuta 2004.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Pykälän perusteluissa tämän katsotaan edellyttävän sitä, että viranomainen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja siinä tarvitaan. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on 8 §:n perustelujen mukaan huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Omaehtoista paluuta koskevassa neuvonnassa on työryhmän mukaan parantamisen varaa.

6.6. Omaehtoiseen paluuseen motivointi

Viranomaisyhteistyö

Viranomaiset toimivat tahoillaan, eikä yhteistyö esimerkiksi päätösten tiedoksi antamisen yhteydessä ole riittävää. Vastaanottokeskus saa Ulkomaalaisvirastolta tiedon asukkaan maasta poistamispäätöksestä viiveellä, eikä poliisi aina myöskään ilmoita päätöksen tiedoksi antamisesta. Näin viranomaiset eivät voi tukea toisiaan palaamaan joutuvan ulkomaalaisen motivoinnissa omaehtoiseen paluuseen. Heikko tiedottamis- ja motivointityö ovat omalta osaltaan vaikuttaneet omaehtoisen paluun vähyyteen Suomessa.

Paluuavustus

Paluuseen voidaan koettaa motivoida myös rahan avulla. Paluuavustusta maksetaan Euroopassa yhä useammin: Ruotsia lukuun ottamatta useimmissa Euroopan maissa maksetaan jonkinlaista rahallista tukea vapaaehtoisesti palaaville matkakustannusten korvaamisen ohella. Viimeisten parin vuoden aikana myös Norja ja Tanska ovat muuttaneet politiikkaansa tässä suhteessa. Suomessa turvapaikanhakijat saavat toimeentulotukea ja palveluita, joiden taso on ainakin Keski-Eurooppaan verrattuna korkea. Pienen rahallisen avustuksen ei katsota lisäävän kiinnostusta paluuseen. Toisaalta tieto rahallisesta paluuavustuksesta voi joissakin tapauksissa osaltaan houkuttaa hakemaan ilman asianmukaisia perusteita kansainvälistä suojelua Suomesta.

Etuuksien vähentäminen

Suomessa ei ole myöskään käytetty tukien vähentämistä omaehtoisen paluun edistämiseksi, kuten muualla Euroopassa ja myös muissa pohjoismaissa näyttää tapahtuneen. Sellaisilta palaamaan joutuvilta henkilöiltä, jotka eivät avusta viranomaisia esimerkiksi matkustusasiakirjojen hankkimisessa ja muissa matkajärjestelyissä, alennetaan sosiaalitukea tai vähennetään oikeuksia käyttää vastaanoton palveluja.

Maahantulokielto

Perehdyttäessä Keski-Euroopan maiden järjestelmiin on saatu sen suuntaista tietoa, että eräissä maissa turvapaikanhakija merkitään maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmään vain siinä tapauksessa, että asianomainen ei ole poistunut maasta omaehtoisesti. Näin käytettynä maahantulokielto voi olla yksi keino edistää omaehtoista maasta poistumista. Koska Suomessa maahantulokielto määrätään jo kielteisen päätöksen ja maasta poistamispäätöksen tekemisen yhteydessä, jolloin hakijan paluuhaluista ei ole tietoa, tällainen motivointi ei ole mahdollista.

6.7. Maasta poistamispäätöksen tiedoksiannon ja täytäntöönpanon välisen ajan pituus

Julkisuudessa on silloin tällöin noussut esiin maasta poistamispäätöksen tiedoksi antamisen ja täytäntöönpanon välisen ajan pituuteen liittyviä ongelmia. Ulkomaalaiset ovat saattaneet kokea oikeuksiaan loukatun, kun maasta poistaminen on heidän mielestään pantu täytäntöön liian nopeasti. Vähemmistövaltuutettu on eri yhteyksissä ottanut esille näitä tilanteita. Tiedoksiannon ja täytäntöönpanon välisen ajan pituudesta ei ole säädöstä tai ohjetta. Tarkkoja aikarajoja onkin vaikea antaa, koska yksittäistä-

pauksissa on paljon eroja. Tilanne ei kuitenkaan tällaisenaan liene täysin tyydyttävä, kun otetaan huomioon yleinen pyrkimys Suomen lainsäädännössä säätää yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista asioista aiempaa korkeammalla säädösten tasolla.

7. TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

7.1. Ulkomaalaislain muuttaminen

-  Työryhmä ehdottaa, että ulkomaalaislakiin lisättäisiin omaehtoista paluuta koskeva pykälä.

Omaehtoinen paluu tarkoittaisi ilman laillista oleskeluoikeutta maassa oleskelevan ulkomaalaisen maasta poistumista silloin, kun tämä ei vastusta paluuta ja suostuu yhteistyöhön viranomaisten kanssa paluun järjestämisessä. Omaehtoinen paluu erottuisi siten sellaisen Suomessa asuvan ulkomaalaisen paluumuutosta, jolla on voimassa oleva oleskelulupa.

Työryhmä on työssään keskittynyt toimeksiantonsa mukaisesti pääasiassa turvapaikanhakijoiden paluuseen. Ehdottaessaan ulkomaalaislakiin uutta pykälää työryhmä on kuitenkin laajentanut näkökulmaa koskemaan kaikkia sellaisia ulkomaalaisia, jotka oleskelevat Suomessa ilman laillista oleskeluoikeutta.

Työryhmä on pykäläehdotuksessaan ottanut huomioon hallituksen esityksen HE 28/2003 vp ehdotuksen oleskeluoikeutta koskevaksi 40 §:ksi³⁸.

³⁸ 40 § Oleskeluoikeus.

Tämän lain mukaan laillista oleskelua on:

- 1) Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluluvalla tapahtuva oleskelu;
- 2) ilman oleskelulupaa tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu, jos ulkomaalainen tulee valtiosta, jonka kansalaiselta ei edellytetä oleskelulupaa;
- 3) ilman viisumia tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu kuuden kuukauden aikana Schengen-alueelle tulosta lukien, jos ulkomaalainen tulee valtiosta, jonka kansalaiselta ei edellytetä viisumia;
- 4) Schengen-viisumilla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu kuuden kuukauden aikana maahantulosta lukien;
- 5) Schengen-valtion kansallisella viisumilla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu viisumin ensimmäisestä voimassaolopäivästä; sekä
- 6) Schengen-valtion myöntämällä oleskeluluvalla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu.

Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskeluoikeudesta säädetään 10 luvussa.

Ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

X §.

Omaehtoinen paluu

Omaehtoisella paluulla tarkoitetaan ulkomaalaisen valvottua maasta poistumista 40 §:n mukaisen oleskeluoikeuden puuttuessa, silloin kun hän ei vastusta paluuta ja suostuu yhteistyöhön viranomaisten kanssa paluun järjestämisessä.

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tulee tarjota omaehtoisen paluun mahdollisuutta ulkomaalaiselle, jolla ei ole 40 §:n mukaista oleskeluoikeutta Suomessa, jos omaehtoinen

paluu ei vaaranna asianomaisen tai muiden turvallisuutta eikä ulkomaalaisvalvonnalliset syyt tai muu painava syy sitä estä. Mahdollisuutta tulee tarjota edellä mainittujen edellytysten täyttyessä myös annettaessa tiedoksi päätöstä, joka lainvoimaiseksi tai täytäntöönpanokelpoiseksi tullessaan merkitsisi 40 §:n mukaisen oleskeluoikeuden lakkaamista.

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisen ratkaisee asianmukaisten selvitysten perusteella sen, onko ulkomaalaisen omaehtoiselle paluulle esteitä. Ratkaisuun ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

X §. *Omaehtoinen paluu.* Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaisen omaehtoista paluuta koskeva uusi pykälä. Uudella säännöksellä pyritään edistämään sitä, että maassa ilman vaadittavaa oleskelulupaa oleskelevat ulkomaalaiset poistuisivat maasta mahdollisimman vähin poliisin pakotäytäntöönpanotoimin. Säännöksellä pyritään lisäksi yhtenäistämään käytäntö tarjota omaehtoisen paluun mahdollisuutta ilman ulkomaalaislain 40 §:n mukaista oleskeluoikeutta maassa oleskeleville.

Pykälän 1 momentin määritelmän mukaan omaehtoisesti voi palata ulkomaalainen, jolla ei ole 40 §:n mukaista oleskeluoikeutta Suomessa. Määritelmä on tarkoitettu sillä tavoin laajaksi, että omaehtoinen paluu voi olla soveltuvin osin mahdollista kaikille ulkomaalaisille, joka oleskelevat Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa. Pykälän kohderyhmään voi siis kuulua ulkomaalaisia, jotka tavataan oleskelemasta ilman vaadittavaa oleskelulupaa ilman että heille on tehty kielteistä lupapäätöstä tai maasta poistamispäätöstä. Kohderyhmään voivat kuulua myös ne ulkomaalaiset, jotka hakumenettelyssä ovat saaneet kielteisen lupapäätöksen ja mahdollisen maasta poistamispäätöksen. Tähän joukkoon kuuluvat siis myös ne ulkomaalaiset, jotka ovat hakeneet oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella ja joille lupaa ei ole myönnetty sekä ulkomaalaiset, jotka ovat hakeneet oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella, mutta jotka ovat peruuttaneet hakemuksensa ja joiden hakemuksiin on tehty raukeamispäätös.

Edelleen pykälän 1 momentin määritelmän mukaan omaehtoisessa paluussa on kyseessä valvottu maasta poistuminen ja maasta poistumisen valvoo aina joko poliisi tai rajatarkastusviranomaisen. Lähtökohtaisesti omaehtoisesta paluusta maasta poistuminen on mahdollista valvoa ja valvotaan mahdollisimman vähin toimenpitein, koska ul-

komaalainen ei vastusta paluuta ja suostuu yhteistyöhön paluun järjestämisessä. Valvonnan vähimmäistoimenpide on rajanylityksen toteamisen yhteydessä tehtävä merkintä ulkomaalaisrekisteriin ja rajanylityspaikan passintarkastajan ilmoitus ulkomaalaisen maasta poistumisesta valvontaa pyytäneelle viranomaiselle. Valvoakseen maasta poistumisen poliisi voi myös toimittaa maasta poistuvan henkilön passin maastalähtöpaikkakunnan passintarkastajalle ja kehottaa ulkomaalaista ilmoittautumaan maasta poistumisen yhteydessä passintarkastuksessa matkustusasiakirjansa takaisinsaamiseksi.

Passin haltuun oton lisäksi poliisi voi ulkomaalaislain 118-120 §:ien³⁹ mukaisesti näissäkin tilanteissa käyttää seuraavia turvaamistoimia: ilmoittautumisvelvollisuutta, matkalippujen haltuunottoa, vakuuden asettamista ja olinpaikan ilmoittamista. Mikäli valvontakeinona käytetään säilöönottoa⁴⁰, ei maasta poistumisen lähtökohtaisesti katsottaisi olevan omaehtoista. Pyrkimyksenä tulee olla mahdollisimman vähäisten valvontatoimenpiteiden käyttö. Eräiden muiden maiden käytännöissä maasta poistumista edeltävä säilöönotto sinänsä ei ole omaehtoisesta paluusta este.

Edelleen 1 momentin mukaan omaehtoinen paluu edellyttää sitä, että asianosainen ei vastusta paluuta ja suostuu yhteistyöhön sen järjestämisessä. Asianosaisen tulee siis toimia yhteistyössä viranomaisten kanssa esimerkiksi antamalla tarvittavia tietoja ja osallistumalla matkustusasiakirjojen sekä kauttakulku- ja paluuasiakirjojen hankkimiseen sekä muihin matkajärjestelyihin.

³⁹ HE 28/2003. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa on mahdollisesta muista turvaamistoimista säädetty 45 §:ssä.

⁴⁰ 121-129 §:t HE 28/2003. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säilöönotosta on säädetty 46 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tulee tarjota omaehtoisen paluun mahdollisuutta henkilölle, jolla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa. Mahdollisuutta tulee tarjota myös tilanteessa, jossa kielteistä oleskelulupa- tai viisumipäätöstä, käännyttämispäätöstä tai karkottamispäätöstä annetaan tiedoksi. Vallitsevan käytännön mukaan kielteistä lupapäätöstä ja maasta poistamispäätöstä tiedoksi annettaessa ulkomaalaiselle yleensä kerrotaan mahdollisuudesta palata omaehtoisesti. Näin menettellään myös silloin, kun lupapäätöstä ei ole vielä tehty ja ulkomaalainen tavataan maassa laittomasti. Käytännön kirjaamisella lakiin halutaan korostaa sitä, että omaehtoista paluuta tulee tällaisissa tilanteissa tarjota säännönmukaisesti, jos omaehtoiselle paluulle ei ole estettä. Myöhemmästä omaehtoisen paluun mahdollisuudesta voidaan tiedottaa oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella hakeneille ulkomaalaisille myös jo ennen päätöksen tiedoksi antamista. Omaehtoisesta paluusta tiedottaminen ja omaehtoisen paluun tarjoaminen on tehtävä tavalla, joka korostaa ulkomaalaisen omaa tahtoa ja päätöstä palata omaehtoisesti. Ulkomaalaiselle annetaan tietoa eri vaihtoehdoista.

Omaehtoinen paluu edistää UNHCR:n edellyttämällä tavalla inhimillistä ja ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia täysin kunnioittavaa paluuta, joka tapahtuu turvautumatta liiallisiin voimakeinoihin (esim. päätöslauselmaluonnos 17.6.2003 koskien sellaisten henkilöiden paluuta, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa).

Omaehtoinen paluu säästää yhtäältä maasta poistamisesta aiheutuvia kustannuksia vähentämällä saattomatkojen tarvetta ja toisaalta kansainvälistä suojelua hakeneiden ulkomaalaisten vastaanottokustannuksia lyhentämällä heidän asumisaikaansa vastaanottokeskuksissa.

Edelleen pykälän 2 momentin mukaan omaehtoisen paluun mahdollisuutta ei tule tarjota, jos se vaarantaa asianomaisen oman tai muiden turvallisuuden, jos ulkomaalaisvalvonnalliset syyt estävät sen tai siihen on muuten painava syy. Ulkomaalainen ei voi palata omaehtoisesti, jos viranomaisen perustellusta syystä epäilee, että ulkomaalainen paluumatkan aikana vaarantaa oman, kans-


samatkustajien tai matkustusvälineen turvallisuuden. Tällainen epäily voi olla perusteltua, jos ulkomaalaisella on esimerkiksi todettu aggressiivista käyttäytymistä, vakavia mielenterveyshäiriöitä, itsetuhoisia piirteitä tai jos hän on syyllistynyt väkivaltarikoksiin. Myös epäillyt yhteydet terrori-iskuihin tai niitä suunnitteleviin järjestöihin voivat muodostaa esteen.

Omaehtoista paluuta ei voida myöskään tarjota tilanteessa, jossa ulkomaalaisvalvonnalliset seikat puhuvat sitä vastaan. Viranomaisella voi olla perusteltu syy epäillä, että ulkomaalainen käyttäisi omaehtoista paluuta väärin. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun ulkomaalaisella ei ole tarvittavia matkustusasiakirjoja, ulkomaalainen on aiemmin kadonnut viranomaisilta, ulkomaalaisen epäillään aikovan piileskellä, hän saapuu maahan palautettuna toisesta jäsenvaltioista, toinen valtio on tehnyt luovutuspyynnön tai hänellä on ollut viimeisten vuosien aikana useita peräkkäisiä ja tuloksettomia maahantuloryrityksiä EU:n alueella. Omaehtoinen paluu ei aina onnistu, jos paluumatkaan kuuluu transit-vaihto Schengen-alueella.


Esteen ulkomaalaisen omaehtoiselle paluulle voi aiheuttaa myös muu painava syy. Omaehtoinen paluu ei ole mahdollista esimerkiksi, jos Suomessa on vireillä ulkomaalaista koskeva oikeusprosessi, johon liittyvää oikeudenkäyntiä varten ulkomaalaisen tulisi tarvittaessa olla paikalla.

Pykälän 3 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomaisen ratkaisee asianmukaisten selvitysten perusteella, onko ulkomaalaisen omaehtoiselle paluulle esteitä. Ratkaisuun ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla. Momentti kuvaa jo nyt vallitsevaa tilannetta, jossa poliisi tai rajatarkastusviranomaisen päättää, voiko laittomasti maassa oleskeleva henkilö poistua maasta yksin, ilman saattoa, vai onko maasta poistumisen tapahduttava saatettuna. Saattajia koskevan 177 §:n mukaisesti poliisi tai rajatarkastusviranomaisen voi asettaa tarvittavan määrän saattajia, jos liikennevälineen turvallisuus tai maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpano sitä edellyttää. Käytännössä saattajien asettamiseen vaikuttaa myös lentoyhtiön tai lentokapteenin sitä koskeva vaatimus.

7.2. Ulkomaalaislakiin perustuviin alemman tasoisiin säädöksiin, ohjeisiin ja käännytämistä koskeviin Ulkomaalaisviraston päätöksiin liittyvät ehdotukset

-  **Työryhmä ehdottaa, että valtioneuvoston tai sisäasiainministeriön asetuksessa tai sisäasiainministeriön asianomaisessa ohjeessa tarkennettaisiin omaehtoiseen paluuseen liittyvää menettelyä.**

Ulkomaalaisen tulisi ilmoittaa halukkuutensa omaehtoiseen paluuseen täyttämällä omaehtoista paluuta koskeva kaavake. Kaavakkeella kerättäisiin paluun järjestämiseen liittyvät tarvittavat tiedot. Allekirjoituksellaan ulkomaalainen ilmoittaisi paluuhalukkuutensa ja vahvistaisi suostumuksensa yhteistyöhön viranomaisten kanssa paluun järjestämiseksi.


-  **Työryhmä ehdottaa, että kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua koskevan kielteisen päätöksen ja raukeamispäätöksen yhteydessä tehtävään Ulkomaalaisviraston käännyttämispäätökseen lisättäisiin omaehtoista paluuta koskeva maininta.**

Päätökseen lisättäisiin seuraava teksti, kun on kyseessä normaalimenettelyssä tehtyyn turvapaikkapäätökseen liittyvä käännyttämispäätös:

Asianomaiselle tarjotaan mahdollisuutta palata X §:ssä⁴¹ määritellyllä tavalla omaehtoisesti poliisin määräämän ajan kuluessa. Hänen tulee ilmoittaa poliisille suostumuksensa omaehtoiseen paluuseen yhden viikon kuluessa käännytyspäätöksen tiedoksi saamisesta. Poliisi voi panna maasta poistamisen täytäntöön, ellei ilmoitusta ole tehty määräajassa.

Kun on kyseessä nopeutetussa menettelyssä ulkomaalaislain 34 b tai 34 c §:n nojalla tehtyyn turvapaikkapäätökseen liittyvä käännyttämispäätös (Dublin, uusintahakemus), asianomaisen on ilmoitettava halukkuudestaan omaehtoiseen paluuseen päätöksen tiedoksi saamisen yhteydessä.

Kun on kyseessä nopeutetussa menettelyssä ulkomaalaislain 33 c tai 34 a §:n (turvalinen turvapaikka- tai alkuperämaa, ilmeisen perusteeton) nojalla tehtyyn turvapaikkapäätökseen liittyvä käännyttämispäätös, asianomaisen on viipymättä ilmoitettava halukkuudestaan omaehtoiseen paluuseen.


-  **Työryhmä ehdottaa, että valtioneuvoston tai sisäasiainministeriön asetukseen tai sisäasiainministeriön asianomaiseen ohjeeseen lisättäisiin maasta poistamispäätöksen tiedoksiannon ja täytäntöönpanon välistä aikaa koskeva säännös tai ohje.**

Työryhmä esittää, että maasta poistamispäätöksen tiedoksi antamisen ja sen täytäntöönpanon välisen ajan pituuteen liittyviä ongelmia selvitettäisiin. Kysymyksen tulisi olla esillä, jos SM:n käännyttämisen täytäntöönpano-ohjetta uudistetaan vuoden 2003 aikana.

⁴¹ Omaehtoista paluuta koskeva ulkomaalaislain pykälä.

Maasta poistamisen täytäntöönpanon määräaika voisi lähtökohtaisesti olla noin kaksi viikkoa käännytyspäätöksen tiedoksiannosta kun on kyse normaalimenettelyssä annetusta kansainvälistä suojelua koskevasta päätöksestä. Säännöksessä tai ohjeessa tulisi mainita, miten asianomaisen ulkomaalaisen henkilökohtaiset olosuhteet, kuten perhe, terveys ja mahdollisen omaisuuden vaatimat järjestelyt, tulisi ottaa määräaikaa harkittaessa huomioon. Samalla on otettava huomioon, ettei mahdollisteta järjestelmän väärinkäyttöä ja perusteettomia kotimatkakorvauksia.


7.3. Vaikutukset kotouttamislakiin

-  **Työryhmä ehdottaa, että *kotouttamislakityöryhmä* ottaisi huomioon työryhmän ehdotukset valmistellessaan kotouttamislakiin ja -asetukseen liittyviä muutoksia.**


Säännösten yhteensovittaminen on tärkeää erityisesti sen vuoksi, että tiedetään yksiselitteisesti, mille viranomaiselle vastuu paluukustannuksista kussakin tilanteessa kuuluu. Ehdotetun omaehtoista paluuta koskevan säännöksen sisältö ei kuitenkaan aseta estettä sille, että kotouttamislaissa tai -asetuksessa määriteltäisiin paluukustannusten korvaamisesta jollakin toisellakin tavalla, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

Ehdotetun ulkomaalaislain muutoksen voitaisiin tulkita merkitsevän sitä, että kotouttamisasetuksen 6 §:n voimassa ollessa työministeriön vastuulle siirtyisi osa sellaisten matkakustannusten korvaamisesta, jotka Ulkomaalaisviraston päätöksentekokäytännön muututtua on korvattu poliisin määrärahoista. Työryhmätyön loppuvaiheessa nousi esille voimassa olevan ulkomaalaislain 45 §:n mukaisten, kohdassa 7.1. käsiteltyjen eri valvontakeinojen mahdollinen merkitys kustannusvastuun jaossa. Kustannusten korvausvastuun kannalta on kotouttamisäännösten sisältö ratkaiseva.


Tarkempaa selvitystä muutoksen taloudellisista vaikutuksista ei ole tehty, mm. yksi esiin noussut kysymys oli eri valvontakeinojen käyttö rajaamassa paluun tukemisen vastuuta eri hallinnonalojen välillä. Selvitys paluukustannusten jakautumisesta työministeriön ja sisäasiainministeriön välillä esimerkiksi eri valvontakeinoja käytettäessä jää tehtäväksi kotouttamislakityöryhmässä sen valmistellessa ehdotuksia turvapaikanhakijan paluun tukemista koskeviksi kotouttamislain ja/tai -asetuksen säännöksiksi.

-  **Työryhmä ehdottaa, että *kotouttamislakityöryhmä* ottaisi huomioon tämän raportin luvuissa 4.2. ja 6.4. esiin tuodut muut kotouttamisasetuksen 6 §:ään liittyvät ongelmat mahdollisia muutoksia valmistellessaan.**





7.4. Matkakustannusten korvaaminen kotipaikkakunnalle saakka

-  **Työryhmä ehdottaa, että silloin kun kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua hakenut ulkomaalainen palaa omaehtoisesti, matkakustannukset voitaisiin tarvittaessa korvata aina hänen kotipaikkakunnalleen saakka.**

Matkakustannusten korvaaminen kotipaikkakunnalle saakka kannustaisi harkitsemaan omaehtoisen paluun mahdollisuutta. Matka kotimaan kansainväliseltä lentokentältä kotipaikkakunnalle ei yleensä ole kovin suuri kustannuserä suhteessa koko matkan kustannuksiin.

-  **Työryhmä ehdottaa, että selvitetäisiin edelleen mahdollisuutta korvata tarvittaessa kaikkien omaehtoisesti palaavien matkakustannukset kotipaikkakunnalle saakka.**

7.5. Omaehtoisesta paluusta tiedottaminen turvapaikanhakijoille

-  **Työryhmä ehdottaa, että poliisi, rajatarkastusviranomainen ja Ulkomaalaisvirasto tiedottaisivat aktiivisesti omaehtoisen paluun mahdollisuudesta. Myös vastaanottokeskusten antamaan informaatioon sisällytettäisiin omaehtoisesta paluusta tiedottaminen.**
-  **Työryhmä ehdottaa, että tehtäisiin omaehtoisesta paluusta kertova lyhyt ja selkeä eri hallinnonalojen yhteinen esite ja jo käytössä olevien esitteiden päivittämismahdollisuudet tutkittaisiin.**
-  **Työryhmä ehdottaa, että viranomaiset selvittäisivät mahdollisuuksia keskinäisen yhteistyön tiivistämiseen kansainvälistä suojelua koskevan kielteisen päätöksen ja siihen liittyvän maasta poistamispäätöksen tiedoksiannon yhteydessä.**
-  **Työryhmä ehdottaa, että tiedottamisesta tehtäisiin eri viranomaisia koskevat samansuuntaiset ja toisiaan täydentävät ohjeet tai viranomaisten yhteinen opaskirja, joka sisältäisi vastaavat ohjeet.**

Poliisi, rajatarkastusviranomainen ja/tai Ulkomaalaisvirasto tiedottaisi omaehtoisesta paluusta kunkin vaiheen edellyttämällä tavalla ja laajuudessa

- ❖ turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä,
- ❖ turvapaikkakuulustelun yhteydessä ja
- ❖ mahdollisen raukeamispäätöksen tai kansainvälistä suojelua koskevan kielteisen oleskelulupapäätöksen ja maasta poistamispäätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä.

Vastaanottokeskukset tiedottaisivat vapaaehtoisesta paluusta

- ❖ vastaanottokeskuksen järjestämässä alkuinformaatiotilaisuudessa ja
- ❖ kielteisen päätöksen tiedoksiannon jälkeisissä sosiaalityöntekijän ja hakijan henkilökohtaisissa tapaamisissa.
- ❖ Sosiaalityöntekijä ottaisi muutenkin työssään huomioon omaehtoisen paluun mahdollisena vaihtoehtona asiakkaalleen.

Viranomaiset tiedottaisivat kaikissa näissä tilanteissa antamalla sekä suullista että kirjallista informaatiota. Informaatio sisältäisi mm.:

- ❖ tietoa luvan myöntämisen edellytyksistä,
- ❖ tilastoja eri maiden kansalaisten viime aikoina Suomessa saamista päätöksistä,
- ❖ tietoa omaehtoisen paluun mahdollisuudesta, kuten:
 - omaehtoisesti palatessa voi matkustaa huomiota herättämättä muiden matkustajien joukossa

- omaehtoisesti palatessa matkakustannukset voidaan korvata aina kotipaikkakunnalle saakka
- omaehtoisen paluun vaihtoehto on maasta poistamisen täytäntöönpano pakkokeinoin

7.6. Raportointi

-  **Työryhmä ehdottaa, että omaehtoiseen paluuseen liittyvää tilastointia ja raportointia tehostettaisiin.**

Viranomaisten tulisi kehittää keskinäinen säännöllinen ja yksinkertainen raportointijärjestelmä helpottamaan omaehtoisen paluutoiminnan tehokkuuden seuraamista ja toiminnan tulevaa kehittämistä. IOM:n kanssa tulisi neuvotella mahdollisuudesta kehittää omaehtoiseen paluuseen liittyvää tilastointia henkilö- ja tapauslukumäärineen sekä kustannuksineen. Mahdolliset sopimukset IOM:n kanssa olisivat yksityiskohtaisia siten, että niissä määriteltäisiin etujen antamisen edellytykset, toimivaltaiset viranomaiset ja menettelyt yksiselitteisesti.

7.7. Taloudellinen tuki

-  **Työryhmä ehdottaa, että omaehtoisesti palaaville maksettavan paluuavustuksen osalta seurattaisiin tarkkaan eurooppalaisten linjausten ja käytännön kehittämistä.**

Työryhmä ei tässä vaiheessa ehdota niin kutsutun paluurahan käyttöön ottamista, matkakustannusten korvaamisen lisäksi asianomaiselle ei siis annettaisi ylimääräistä rahaa. Omaehtoisesti palaavalle, kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua hakeelle ulkomaalaiselle tarkoitettua paluurahaa tulee kuitenkin myöhemmin tarpeen vaatiessa harkita uudelleen.

-  **Työryhmä ehdottaa, että eurooppalaisia linjauksia ja käytännön kehittämistä seurattaisiin myös siltä osin kuin se liittyy omaehtoisesti palaavien motivointiin taloudellisia etuja ja vastaanottopalveluja vähentämällä.**




7.8. Maahantulokiellon käyttäminen omaehtoisen paluun edistämässä

-  **Työryhmä ehdottaa, että sisäasiainministeriö selvittäisi edelleen mahdollisuutta käyttää maahantulokielloa kannustimena omaehtoiseen paluuseen.**

Työryhmän enemmistö osoitti koko työskentelynsä ajan suurta kiinnostusta mahdollisuuteen käyttää maahantulokiellon määräämistä omaehtoiseen paluuseen motivoinnissa. Työryhmän enemmistö katsoi, että lähtökohtana tulisi olla, että maahantulokiellon asettamista vältettäisiin, mikäli henkilö poistuu maasta omaehtoisesti. Tämä ei ole kuitenkaan mahdollista voimassa olevan tai ehdotetun ulkomaalaislain toimivaltasäännösten mukaan. Näiden säädösten ja säädösehdotusten mukaisesti maahantulokiello määrätään käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä, ja turvapaikanhakijaa koskevan maahantulokiellon määrää Ulkomaalaisvirasto. Hallituksen esityksen mukaan maahantulokiellon peruuttamisesta päättää Ulkomaalaisvirasto. Tällaisen menettelyn ottaminen Suomen järjestelmään edellyttäisi mahdollisesti turvapaikkapäätöksenteon ja maasta poistamispäätöksenteon irrottamista toisistaan ja turvapaikanhakijoiden maasta poistamispäätöstoimivallan siirtämistä poliisille.

-  Työryhmä korostaa, että eurooppalaisten käytäntöjen lähentäminen maahantu- lokiellon käyttämisessä ja SIS- (Schengenin tietojärjestelmä) ja VIS- (viisumitunnistusjärjestelmä) järjestelmien kehittäminen on tärkeää.

7.9. Maasta poistumisen valvonta

-  Työryhmä ehdottaa, että sisäasiainministeriö selvittäisi tarkemmin muiden maiden käytäntöjä liittyen lentoyhtiöiden asettamiin saattovelvoitteisiin sekä mahdollisuutta saattomatkojen vähentämiseen.
-  Työryhmä korostaa, että suomalaisen ja laajemmin pohjoismaisen ulkomaalaishallinnon johdonmukaisia toimintatapoja maasta poistamiskysymyksissä tulisi pitää esillä EU:ssa siitä huolimatta, että yhtä tehokas palauttamispolitiikka kaikkialla ei näytäkään realistiselta.
-  Maasta poistamistoiminnan sujuvuuden edistämiseksi työryhmä pitää tärkeänä, että poliisille varataan riittävät määrärahat ja tarkoituksenmukainen määrärahamenettely maasta poistamistoimintaan.

Tällä hetkellä maasta poistamistoiminta rahoitetaan Helsingin poliisilaitoksen budjetista toimintamenoina. Vuosittaisia kustannuksia on kuitenkin vaikea arvioida etukäteen, koska turvapaikanhakijamäärät ja lähtömaat vaihtelevat suuresti. Arviomääräraha edistäisi toiminnan sujuvuutta.

Liite 1

Sisäasiainministeriön
KÄÄNNYTTÄMISEN JA MAASTA KARKOTTAMISEN TÄYTÄNTÖÖNPANO-OHJE,
annettu 31.7.1998, Dnro 2/011/98

Omaehtoisen paluun kannalta keskeisimmät kohdat:

2. Tiedoksianto ja yhteydet Suomessa

2.1 Käännättämis- tai karkottamispäätöksen tiedoksianto

Käännättämis- tai karkottamispäätöksen tiedoksiannossa noudatetaan soveltuvin osin, mitä tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/66) säädetään. Tiedoksianto saadaan kuitenkin toimittaa myös:

- postitse ulkomaalaisen ilmoittamaan osoitteeseen
- ulkoasiainministeriön välityksellä sen valtion edustustoon, jonka kansalainen ulkomaalainen on tai jossa hän pysyvästi oleskelee, jollei ulkomaalainen ole ilmoittanut osoitettaan.

Tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen 30 päivänä sen jälkeen, kun asiakirja on annettu postin kuljettavaksi tai toimitettu edustustoon.

Päätös on tulkittava henkilön äidinkielelle tai muulle hänen ymmärtämälleen kielelle. Sisäasiainministeriö on antanut tarkemmat ohjeet tulkitsemisesta. Päätöksen alkuperäiskappale luovutetaan hakijalle itselleen tai hänen valtuuttamalleen asiamiehelle. Sekä alkuperäiskappaleeseen että jäljennökseen tulee ottaa tiedoksiantomerkintä. Ulkomaalaisviraston tekemän päätöksen jäljennös tiedoksiantomerkintöineen lähetetään Ulkomaalaisvirastoon. Ulkomaalaisasetuksen 29 § 2 momentin mukainen ilmoitusvelvollisuus Ulkomaalaisvirastolle toteutetaan siten, että käännättämispäätöstä koskevat tiedot syötetään välittömästi ulkomaalaisrekisteriin. Jos tiedoksi antajana on joku muu poliisi tai passintarkastusviranomainen (virka-apu tiedoksiannossa) kuin päätöksentekijä, jäljennös tiedoksiannosta on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle. Tiedoksiantomerkinnässä on mainittava kieli, jolle päätös on tulkittu. Päätös on ulkomaalaisen tai hänen valtuuttamansa asiamiehen, tiedoksi antajan taikka tiedoksiantotodistajan sekä tulkin/tulkitsijan allekirjoitettava. Poliisin tai passintarkastajan toimiessa päätöksen tekijänä hän voi toimia myös tiedoksi antajana.

Kiireellisissä tapauksissa telekopiona tai sähköpostilla viranomaiselle lähetetty käännättämispäätös voidaan antaa ulkomaalaiselle tiedoksi. Päätöksen oikeasta lähettäjistä on varmistauduttava. Alkuperäiskappale on tällöin lähetettävä viipymättä ulkomaalaiselle hänen ilmoittamaansa osoitteeseen.

Ulkomaalaiselle on ennen päätöksen tiedoksiantoa ilmoitettava, että hänellä on asiassa oikeus käyttää avustajaa. Valitusosoitus on myös tulkittava ulkomaalaiselle, jolle valitusosoitusta ole painettu kielelle, jota päätöksen saajan voi kohtuudella olettaa ymmärtävän. Käännättämistapauksissa ulkomaalaiselle on annettava tosiasiallinen muutoksenhakumahdollisuus.

Karkottamispäätöksen tiedoksiannon yhteydessä ulkomaalaiselta on tiedusteltava suostuuko hän päätöksen täytäntöönpanoon ennen sen lainvoimaisuutta. Mikäli ulkomaalainen ilmoittaa kahden esteettömän todistajan läsnä ollessa suostuvansa täytäntöönpanoon, hänen tulee allekirjoittaa päätökseen sitä koskeva merkintä. Myös todistajien allekirjoitukset otetaan päätöksessä sitä varten merkittävien kohtaan. Suostuminen ei poista ulkomaalaiselta muutoksenhakuoikeutta. Päätöksen tiedoksiannossa on erikseen kysymällä varmistettava, että ulkomaalainen on ymmärtänyt päätöksen sisällön ja sen seurannaisvaikutukset.

2.2 Yhteistyö vastaanottokeskuksen sekä sosiaaliviranomaisen kanssa

Jos käännettävä tai karkotettava ulkomaalainen on majoitettu vastaanottokeskukseen, poliisin tai passintarkastajan tulee käännättämisen tai karkottamisen täytäntöönpanoon ryhtyessään varmistua hänen oleskelustaan siellä. Jos vastaanottokeskuksessa, jossa ulkomaalaisen pitäisi olla majoitu-

neena, ei tiedetä ulkomaalaisen olinpaikkaa, poliisi tai passintarkastaja voi pyytää vastaanottokeskusta ilmoittamaan tiedon henkilön olinpaikasta niin pian kuin se on saatu. Mikäli henkilöä ei tavoiteta kohtuullisessa ajassa, hänet etsintäkuulutetaan.

Poliisi tai passintarkastaja voi pyytää vastaanottokeskuksen henkilökuntaa olemaan läsnä ja avustamaan ulkomaalaisen tavaroiden pakkaamisessa ja muissa käytännön järjestelyissä majoittumisen päättyessä.

Mikäli käännättämisen tai karkottamisen täytäntöönpanoon liittyy alle 18-vuotiaan säilöönotto ulkomaalaislain nojalla, ei säilöönottoon saa ryhtyä kuulematta sosiaaliviranomaista tai ulkomaalaisvaltuutettua. Asiasta on yksityiskohtaisemmat ohjeet SM:n erillisessä ohjeessa "Turvaamistoimet".

3. Yleistä täytäntöönpanosta

Ulkomaalaislain 38 §:ssä säädetään, että ulkomaalainen on käännytettävä niin pian kuin on voitu selvittää, että hänen maahantuloaan tai maassa oleskeluaan ei voida sallia. Lainvoimainen karkotuspäätös on myös pantava täytäntöön viivytyksettä. Virkamieslain 20 §:ssä todetaan, että virkatehtävät on suoritettava asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Käännättämis- tai karkottamispäätöstä pantaessa täytäntöön ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Viranomaisella ei saa antaa vaikutelmaa, että täytäntöönpanoon ryhdytään keinolla millä hyvänsä tai mielivaltaisella aikataululla. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisuihinsa kiinnittänyt huomiota juuri näihin seikkoihin, kun on valitettu täytäntöönpanoon liittyvistä asioista. Täytäntöönpanoon on kuitenkin ryhdyttävä päättäväisesti tarkoituksenmukaisia keinoja käyttäen huomioiden samalla täytäntöönpanoa mahdollisesti lykkäävät tai estävät seikat.

Käännättämis- ja karkottamispäätösten täytäntöönpanoon liittyvissä loppuvaiheissa (matkalippujen ja mahdollisten puuttuvien matkustusasiakirjojen hankinnassa, lentojen järjestelyissä yms.) voidaan käyttää IOM:n (International Organization for Migration) ja poliisin kesken erikseen sovittavien palvelusohjelmien tarjoamia mahdollisuuksia. IOM:n yhteystiedot liitteessä 2.

3.1.2 Käännättäminen maahantulon jälkeen

Maassa pitempään oleskelleelle ulkomaalaiselle on varattava kohtuullinen aika asioidensa järjestämiseksi ennen päätöksen täytäntöönpanoa. Tämä ei koske ulkomaalaista, joka jo aikaisemman toimintansa perusteella on osoittanut piileskelevänsä tai aikovansa piileskellä viranomaistoimintojen ja täytäntöönpanon estämiseksi.

Ulkomaalaiselle, joka on oleskellut maassa jo jonkin aikaa, on hänen sitä pyytessään varattava tosiasiallinen mahdollisuus valituksen tekoon ennen käännättämisen täytäntöönpanoa. Mikäli ulkomaalainen on säilössä, on hänelle annettava mahdollisuus ottaa yhteys ulkomaalaislain 52 §:ssä mainittuihin henkilöihin ennen päätöksen täytäntöönpanoa.

Käännättämispäätöksen panee täytäntöön oleskelupaikkakunnan poliisi- tai passintarkastusviranomaisena. Valituksen tekeminen ei kuitenkaan estä käännättämisen täytäntöönpanoa silloin, kun käännättäminen on tehty ulkomaalaislain 37 §:n 1 tai 2 momentin nojalla paitsi, jos on kysymyksessä turvapaikanhakija. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta 57 §:ssä tarkoitettussa tapauksessa lykkää päätöksen täytäntöönpanon kunnes asia on ratkaistu. Tarkemmat ohjeet käännättämisestä ovat SM:n erillisessä ohjeessa.

3.3 Valvottu maasta poistuminen

Poliisi tai passintarkastaja voi valvoa ulkomaalaisen maasta poistumisen karkottamis- tai käännättämispäätöksen täytäntöönpanon taikka kielteisen viisumi-, oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon jälkeen:

- ottamalla hänen passinsa tilapäisesti haltuun ulkomaalaisasetuksen 6 §:n I momentin 3 tai 4 kohdan nojalla ja lähettämällä sen maastalähtöpaikkakunnan passintarkastajalle tai
- ilmoittamalla tarvittavin tiedoin maastalähtöpaikkakunnan passintarkastajalle hänen maasta poistumisestaan.

Ennen maasta lähtöään ulkomaalainen voidaan kutsua poliisiin luo antamaan ulkomaalaislain 53 §:n nojalla tietoja oleskelustaan ja matkastaan (matkalippujen esittäminen ja tietojen antaminen maassa oleskelusta tai maasta poistumisesta sekä maasta poistumisreitistä ja -aikataulusta jne.).

Ulkomaalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti, ellei siihen ole ulkomaalaislain tai muun lain nojalla estettä. Tällöinkin poliisi tai passintarkastaja voi valvoa maasta poistumisen, kuten edellä on esitetty.

Jos ulkomaalaisen passi on otettu tilapäisesti pois ja lähetetty maastalähtöpaikkakunnan passintarkastajalle, aikaa on varattava riittävästi ottaen huomioon postinkulku. Rajanylityspaikan passintarkastajan on ilmoitettava ulkomaalaisen maasta poistumisesta valvontaa pyytäneelle viranomaiselle. Ellei ulkomaalainen ole saapunut ilmoittamalleen rajanylityspaikalle, passintarkastusviranomainen ilmoittaa siitä poliisille viipymättä etsintäkuuluttamista varten.

3.5 Turvaamistoimet

Turvaamistoimia voidaan käyttää käännättämisen ja maasta karkottamisen täytäntöönpanon yhteydessä. Turvaamistoimia ovat:

- ilmoittautumisvelvollisuus
- passin haltuunotto
- matkalippujen haltuunotto
- vakuuden asettaminen
- olinpaikan ilmoittaminen
- säilöönotto

Yksityiskohtaisemmat ohjeet turvaamistoimenpiteistä ovat SM:n antamassa erillisessä ohjeessa.

SISÄASIAINMINISTERIÖN MÄÄRÄYS

Antopäivä
2.7.2002

Dnro
SM-2002-1454/Tu-41

Voimassaoloaika
15.7.2002 – 14.7.2007

Säädösperusta
Laki poliisin hallinnosta 4 § ja 16 §

Kumotaan
POLIISIN TURVAPAIKKATUTKINNAN KESKITTÄMISTÄ JA MAASTAPOISTAMISPÄÄTÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOJA KOSKEVA MÄÄRÄYS (SM-2000-02070/Tu-41)

Kohderyhmät
Poliisi

POLIISIN TURVAPAIKKATUTKINNAN KESKITTÄMISTÄ, ULKOMAALAISLAIN NOJALLA TEHTÄVÄÄ SÄILÖÖNOTTOA JA MAASTAPOISTAMISPÄÄTÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOJA KOSKEVA MÄÄRÄYS

1 TURVAPAIKKATUTKINTA

1.1 Taustaa

Turvapaikkaa tai suojelun tarpeen perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos (UlkL 32 a §:n 1 momentti). Ulkomaalaisvirasto tai poliisi suorittaa turvapaikkakuulustelun. Turvapaikkakuulustelussa selvitetään perusteet, jotka hakija esittää häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuvasta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista (UlkL 32 a §:n 2 momentti).

Ulkomaalaislain nojalla tehdyn päätöksen tiedoksiannon ja täytäntöönpanon toimittaa ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan poliisi tai maastalähtöpaikkakunnan passintarkastaja (UlkA 32 §:n 1 momentti).

1.2 Turvapaikkakuulustelujen keskittäminen

Poliisin suorittamat turvapaikkakuulustelut on keskitetty 1.1.2001 alkaen siten, että Etelä-Suomen läänin alueella tehdyt turvapaikkahakemukset tutkitaan Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa. Työministeriön tavoitteena on järjestää majoitus Helsingin vastaanottokeskukseen tutkinnan ajaksi, minkä jälkeen turvapaikanhakijat siirretään maan muihin vastaanottokeskuksiin majoitustilanteen mukaisesti. Jos hakija joudutaan siirtämään majoitustilanteen takia muuhun vastaanottokeskukseen jo ennen tutkintaa niin tutkintavastuu siirtyy vastaanottokeskuksen alueella tutkintavastuussa olevalle poliisiyksikölle poliisin lääninjohtojen määräämällä tavalla.

Poikkeuksen Etelä-Suomen alueella muodostavat turvapaikkahakemukset, joissa hakija esittää hakemuksen Kaakkois-Suomessa (Haminan, Imatran, Kotkan, Kouvolan ja Lappeenrannan kihlakunnat), jolloin hakemukset tutkitaan Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitoksessa.

Muissa lääneissä tutkinta suoritetaan nykyisen organisaation mukaisesti poliisin lääninjohtojen määräämällä tavalla.

Isojen ryhmien maahan saapuessa taikka tutkintamäärän muuten oleellisesti lisääntyessä käytetään tarvittaessa turvapaikkatutkintaan koulutuksen saanutta valmiusryhmää. Päätöksen valmiusryhmän poliisimiesten käyttämisestä tekee sisäasiainministeriön poliisiosasto.

2 SÄILÖÖNOTTO JA SEN MERKITYS POLIISITOIMINTAAN

2.1 Taustaa

Säilöönottoa säätelevät ulkomaalaislaki (378/1999 muutoksineen) ja laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002). Pääperiaatteena on, että säilöönottopäätöksen jälkeen ulkomaalainen siirretään säilöönottoyksikköön, joka sijaitsee Helsingissä. Poikkeuksen muodostavat tilanteet, joissa säilöönottoyksikkö on täynnä taikka ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä (UlkL 47 §). Jos säilöönotto tehdään kaukana säilöönottoyksiköstä niin henkilöä voidaan pitää poliisin pidätystiloissa enintään neljä vuorokautta. Yli sadan kilometrin päässä Helsingistä tehtyjen säilöönottojen voidaan tapauskohtaisesti harkiten katsoa tapahtuvan lain tarkoittamassa mielessä kaukana.

Valtakunnan ainoan säilöönottoyksikön sijaitseminen Helsingissä aiheuttaa poikkeusjärjestelyjä poliisitoiminnassa esimerkiksi säilöönottomenettelyn, kuljetusten, vartiointin ja tutkinnan osalta.

2.2 Kuljetukset

Edellä mainitut säädökset edellyttävät, että säilöön otettu ulkomaalainen siirretään säilöönottoyksikköön. Kuljetuksesta säilöönottoyksikköön vastaa säilöönottopäätöksen tehnyt poliisiyksikkö. Kuljetuksesta säilöönottoyksiköstä maastapoistamispaikkakunnalle vastaa Helsingin kihlakunnan poliisilaitos, ellei yksittäistapauksessa toisin sovi-ta. Kuljetuksesta säilöönottoyksiköstä säilöönottoon liittyviin oikeudenkäynteihin sekä muista kuljetuksista vastaa Helsingin kihlakunnan poliisilaitos.

2.3 Vartiointi

Vartiointista säilöönottoyksikössä vastaa säilöönottoyksikön henkilökunta. Vartiointista niissä tapauksissa, joissa ulkomaalainen on oikeutettu poistumaan säilöönottoyksiköstä sairastapauksen taikka poistumisluvan nojalla, vastaa Helsingin kihlakunnan poliisilaitos.

2.4 Vastuu tutkinnasta ja säilöönotto-oikeudenkäynneistä

Henkilön siirtyessä säilöönottoyksikköön tutkintavastuu ja vastuu säilöönotto-oikeudenkäynneistä siirtyy Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle säilöönoton ajaksi. Poikkeuksen muodostavat Espoon ja Vantaan kihlakuntien poliisilaitokset sekä liikuvan poliisin lentoaseman yksikkö, joiden osalta vastuu ei siirry Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle.

3 PÄÄTÖSTEN TIEDOKSIANTO

Oleskelupaikkakunnan poliisilaitos antaa ulkomaalaislain nojalla annetut päätökset tiedoksi poliisin lääninjohtojen antamien ohjeiden mukaisesti.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitosta lukuunottamatta tulkkaukseen tarvittavat varat on tarkoituksenmukaisinta keskittää poliisin lääninjohtoihin ja jakaa sieltä tarpeen mukaisesti. Tulkkauksista aiheutuneita kustannuksia seurataan valtakunnallisen projektikoodin avulla.

4 MAASTAPOISTAMISPÄÄTÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

4.1 Toimintavastuu

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon valtakunnallinen koordinointi on Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksella. Koordinoinnin keskeisimmät tehtävät ovat:

- seurata Suomesta tapahtuvia maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoja
- avustaa tarvittaessa eri kihlakunnissa täytäntöön pantavien maastapoistamispäätösten käytännön järjestelyissä
- yhtenäistää eri puolilla Suomea noudatettavia täytäntöönpanokäytäntöjä
- täytäntöönpano- ja erityisesti saattokustannusten seuranta ja tilastointi
- saattokertomusten ylläpito.

Maasta poistettavien kuljetusjärjestelyissä tulee noudattaa soveltuvin osin IATA (International Air Transport Association) CAWG-työryhmän ohjetta ”Guidelines on Deportation and Escort” lokakuulta 1999 sekä Euroopan lentoyhtiöiden yhteistyöjärjestön AEA:n (Association of European Airlines) suositusta käännytettävien ja maasta karkotettavien kuljettamisesta; G(T) 2001-48.

Helsingin poliisilaitoksella on, mikäli matkajärjestelyt ovat puutteellisia tai saattoon ei yhtenäistämiskäytännön nojalla ole riittäviä edellytyksiä, oikeus vaatia matkajärjestelyihin muutoksia tai tarvittaessa keskeyttää matkajärjestelyt siksi aikaa, kunnes lisäedellytykset ovat täytetty.

Maasta poistettavan ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan poliisilaitos vastaa esimerkiksi seuraavista toimista:

- maastapoistamispäätösten täytäntöönpanojen suunnittelu ja organisointi
- mahdollisen saattotarpeen arviointi

- tarvittavien ilmoitusten tekeminen kuljetusyhtiöille sekä kauttakulku- ja kohdemaihin
- ilmoitus sen rajanylityspaikan rajaviranomaiselle, jonka kautta ulkomaalainen poistuu maasta
- mahdollisten saattajien järjestäminen, saattomatkojen työturvallisuuden huomioiminen
- käytännön yhteistyö IOM:n (International Organization for Migration) kanssa sellaisissa tapauksissa, joissa ulkomaalainen haluaa poistua maasta vapaaehtoisesti.

Ulkomaalaisen majoituspaikkakunnan poliisilaitos vastaa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoon liittyvistä kuljetuksista ja niistä aiheutuneista kustannuksista Suomessa. Kyseinen poliisilaitos asettaa tarvittaessa saattajat ulkomaille tapahtuvalle saattomatkalle ja vastaa kaikista muista saattomatkkaan liittyvistä kuluista paitsi matka- ja majoituskustannuksista ulkomailla sekä poliisisaattajien ulkomaan lentokenttäveromaksuista, joista vastaa Helsingin kihlakunnan poliisilaitos. Jos henkilö on otettu säilöön ja hänet on siirretty Helsingissä sijaitsevaan säilöönottoyksikköön, alkuperäisessä tutkintavastuussa ollut poliisilaitos varautuu asettamaan saattajat.

Ulkomaalaislain 44 §:n mukaista liikenteenharjoittajan kustannusvastuuta tulee soveltaa kaikissa niissä tapauksissa, joissa kyseinen säädös antaa siihen mahdollisuuden.

Jokaisesta saatetusta poistamismatkasta on tehtävä kirjallinen matkamääräys. Matkamääräyksen antaa oman poliisiyksikön esimies tai hänen määräämänsä henkilö. Matkamääräykset arkistoidaan omaan poliisiyksikköön.

Tehtäessä yhteistyötä IOM:n kanssa kustannukset määräytyvät sisäasiainministeriön, työministeriön ja IOM:n kanssa erikseen sovittujen periaatteiden mukaisesti.

4.2 Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle tehtävät ilmoitukset

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon valtakunnallisen koordinoinnin mahdollistamiseksi täytäntöönpanevan viranomaisen on tehtävä Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle seuraavat ilmoitukset Ulkomaalaisviraston maastapoistamispäätöksistä:

1. Maastapoistamispäätöksen tiedoksiannon jälkeen on tehtävä ilmoitus, jossa kerrotaan tiedoksiannosta ja arvioidaan, milloin henkilö poistuu maasta.
2. Mikäli henkilön saattamista ryhdytään valmistelemaan, tehdään ilmoitus tulevasta saattomatkasta.
3. Kun ulkomaalaisen maastapoistumisesta on saatu varma tieto rajanylityspisteestä tai poliisilta, sekä kun maastapoistumismerkintä on tehty Ulkomaalaisviraston ulkomaalaisrekisteriin, tehdään ilmoitus henkilön maastapoistumisesta.

4. Kun saattomatkalta on palattu, tehdään matkasta raportti, jossa samalla ilmoitetaan henkilön maastapoistamisesta ja maastapoistamismerkinnän tekemisestä Ulkomaalaisviraston ulkomaalaisrekisteriin.

Poliisin omista käännättämispäätöksistä, mikäli ulkomaalaisen poistuminen tapahtuu ilman saattoa, on lähetettävä kopio, jonka alalaitaan tulee merkitä tosiasiallinen poistumispäivämäärä, rajapiste ja kulkuväline.

Poliisin omista käännättämispäätöksistä, mikäli ulkomaalaisen poistuminen tapahtuu saatettuna, tehdään ilmoitukset edellä mainittujen kohtien 2 ja 4 mukaisesti.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos seuraa edellä kohdissa 3 ja 4 mainittujen ilmoitusten perusteella maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoja ja raportoi puolivuositain koordinoinnin keskeisimmistä alueista sisäasiainministeriön poliisiosastolle.

Poliisiylijohtajan sijainen
Poliisijohtaja

Jorma Toivanen

Ylikomisario

Kari Koivuniemi

Sisäasiainministeriön TURVAPAIKKAOHJE,
annettu 17.1.2003, Dnro SM-2003-124/Ka-23

Omaehtoisen paluun kannalta keskeisimmät kohdat:

11. Turvapaikkahakemuksen peruuttaminen

Ulkomaalainen voi peruuttaa turvapaikkahakemuksensa toimittamalla poliisille tai rajavartiolaitoksen omaiselle kirjallisen ilmoituksen, josta yksiselitteisesti ilmenee, että hän peruuttaa turvapaikkahakemuksensa ja siihen sisältyvän oleskelulupahakemuksen. Ulkomaalaisen tulee päivätä ja allekirjoittaa tekemänsä peruutusilmoitus.

Peruutuksen vastaanottanut viranomaislainen täyttää lomakkeen U5 (liite 6). Samalla ulkomaalaista tulee pyytää ilmoittamaan kantansa mahdolliseen käännyttämiseen. Lomake ja ilmoitus lähetetään käännyttämiseen viipymättä alkuperäisinä ulkomaalaisvirastolle. Poliisi tai rajavartiolaitoksen omaiselta tulee merkinnän peruuttamisesta ulkomaalaisrekisteriin.

Turvapaikkahakemuksen vireilläolo lakkaa vasta sen jälkeen, kun hakemukseen on tehty ulkomaalaisvirastossa raukeamispäätös. Raukeamispäätöksen yhteydessä ulkomaalaisvirasto tekee ulkomaalaisesta käännyttämispäätöksen, mikäli edellytyksiä käännyttämiseen on olemassa. Harkittaessa ulkomaalaislain 38 §:n 2 momentin soveltamisessa silloin, kun hakija on kotoisin valtiosta, josta saapuville turvapaikanhakijoille yleisen ratkaisukäytännön mukaan annetaan oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, ulkomaalaisvirasto voi tehdä käännyttämispäätöksen, jos hakija on ilmoittanut, ettei hän vastusta käännyttämistä.

15. Turvapaikkapäätöksen tiedoksianto

Turvapaikkapäätös lähetetään poliisille tiedoksiantoa varten. Päätösten tiedoksiannot on pyrittävä tekemään viivytyksettä.

Päätös annetaan hakijalle tiedoksi alkuperäisenä asiakirjana tai viran puolesta oikeaksi todistettuna jäljennöksenä. Annettaessa päätöstä tiedoksi turvapaikanhakijalle on samalla ilmoitettava ulkomaalaisviraston vahvistamalla esitteellä millä tavoin tämän on mahdollista saada oikeudellista apua valituksen tekemistä varten. Esite on annettava hakijan ymmärtämällä kielellä tai tulkittava hänen ymmärtämälleen kielelle.

Jollei ulkomaalaisen olinpaikka ole tiedossa, hänet on etsintäkuulutettava. Kuulutus laaditaan tapanpuolittaisesti olinpaikkatiedusteluna taikka piileskelyn johdosta säilöönottopyyntönä. Tiedoksianto voidaan toimittaa myös lähettämällä päätös postitse kirjattuna ulkomaalaisen ilmoittamaan osoitteeseen tai, jollei ulkomaalainen ole ilmoittanut osoitetta tiedoksiantoa varten, toimittamalla päätös ulkoasiainministeriön välityksellä sen valtion edustustoon, jonka kansalainen ulkomaalainen on tai jossa hän pysyvästi oleskelee. Tiedoksiannon katsotaan tällöin tapahtuneen, jollei muuta näytetä, kolmantenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun asiakirja on annettu postin kuljetettavaksi tai toimitettu edustustoon.

Tiedoksiannon ja sen jälkeiset toimenpiteet suorittaa se poliisilaitos, jonka alueella turvapaikanhakija on majoittuneena taikka se poliisilaitos, jonka alueelta turvapaikanhakija etsinnän jälkeen tullaan. Poliisin lääninjohto voi erityisestä syystä määrätä tiedoksiannon suorittajaksi jonkin muun lääninsä poliisilaitoksen. Tiedoksiannon ja sen jälkeiset toimenpiteet voi suorittaa myös rajavartiolaitoksen omaiselta siten kuin siitä alueellisesti PTR-piireittäin sovitaan.

16. Turvapaikanhakijan maasta poistaminen

16.1. Käännyttämisestä päättäminen

Ulkomaalaisvirasto päättää käännyttämisestä ja mahdollisesta maahantulokiellosta kielteisen turvapaikka- ja siihen liittyvän oleskelulupapäätöksen yhteydessä.

Ulkomaalaisvirasto tekee päätöksen mahdollisesta käännättämisestä aina myös niissä tapauksissa, joissa turvapaikanhakija on peruuttanut hakemuksensa tai turvapaikka-asia on muuten rauennut ja perusteet käännättämiselle ovat olemassa. Tähän käännättämisspäätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen. Ulkomaalaislain 62 §:n mukaan valitus käännättämisspäätöksestä raukeamistapauksissa ei muutoksenhausta huolimatta estä päätöksen täytäntöönpanoa, kun käännättämisspäätös on tehty lain 37 §:n nojalla. Poliisi, rajavartioviranomainen tai tulliviranomainen ei voi päättää turvapaikkaa Suomesta hakeneen henkilön käännättämisestä siinäkään tapauksessa, että turvapaikanhakija peruuttaa hakemuksensa.

Ulkomaalaisvirasto antaa ulkomaalaislain 33 c §:n 1 kohdan nojalla (turvallinen turvapaikkamaa) palautettavalle henkilölle asiakirjan, josta ilmenee, että hänen turvapaikkahakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa. Lain 34 b §:n nojalla (Dublinin yleissopimus) palautettavalle henkilölle annetaan niin sanottu kulkulupa (liite 7), josta käy ilmi, että hänen turvapaikkahakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa. Kulkuluvan voi myöntää paikallispoliisi.

16.2. Käännättämisspäätöksen täytäntöönpano

Päätösten täytäntöönpanot on pyrittävä tekemään viivytyksettä.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos koordinoi käännättämisspäätösten täytäntöönpanoa valtakunnallisesti. Täytäntöönpaneva poliisi tekee käännättämisspäätöksen täytäntöönpanosta merkinnän ulkomaalaisrekisteriin. Ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan poliisilaitoksen ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen tehtävistä maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanossa on annettu tarkemmat määräykset (sisäasiainministeriön määräys SM-2002-1454/Tu-41).

Käännättämisspäätökseen tyytymätön turvapaikanhakija voi hakea päätökseen valittamalla muutosta siten kuin ulkomaalaislain 57 §:ssä säädetään. Silloin kun on kyse ulkomaalaisviraston normaalimennettelyssä ratkaisemasta asiasta, valitus lykkää käännättämisspäätöksen täytäntöönpanon, kunnes hallinto-oikeus on ratkaissut asian. Tällöin käännättäminen on pantavissa täytäntöön, kun hallinto-oikeus on ratkaissut asian ja päätös on tiedoksi annettu hakijalle. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei lykkää päätöksen täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Silloin kun hakija tulee turvallisesta alkuperä- tai turvapaikkamaasta tai on kyse ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta, voidaan käännättämisspäätös panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksan päivän kuluttua siitä, kun ulkomaalaisviraston päätös on annettu hakijalle tiedoksi, ellei valitusviranomaisen toisin määrää. Ennen täytäntöönpanoon ryhtymistä on varmistauduttava siitä, että edellä mainittuun määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

Silloin kun hakija voidaan lähettää Dublinin yleissopimuksen liittyneeseen valtioon, joka on velvollinen käsittelemään turvapaikkahakemuksen tai on kyse kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen jälkeen tehdystä uudesta hakemuksesta, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, käännättämisspäätös voidaan panna täytäntöön heti, kun ulkomaalaisviraston päätös on annettu hakijalle tiedoksi, ellei valitusviranomaisen toisin määrää. Uuden hakemuksen tekeminen ei lykkää aikaisemman lainvoimaisen käännättämisspäätöksen täytäntöönpanoa.

Hakijalla on mahdollisuus hakea käännättämisspäätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä Helsingin hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeus voi ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen, joka koskee ulkomaalaisviraston 33 c tai 34 a-34 c §:n nojalla tekemää päätöstä, ilman ulkomaalaisviraston antamaa lausuntoa.

16.3. Liikenteenharjoittajan takaisinkuljetusvelvollisuus

Jos ulkomaalainen käännytetään, on ulkomaalaisen Suomeen kuljettanut liikenteenharjoittaja velvollinen kuljettamaan hänet takaisin sinne, mistä hänet on otettu kuljetettavaksi. Jollei ulkomaalaisella ole varoja paluumatkaa varten, liikenteenharjoittaja on velvollinen suorittamaan kuljetuksen omalla kustannuksellaan (UlkL 44 §). Jos takaisinkuljetuksesta vastuussa olevaa liikenteenharjoittajaa ei voida osoittaa, käännättämisspäätöksen täytäntöönpanosta vastaa poliisi.

Poliisin, rajavartiolaitoksen tai tulliviranomaisen on jo maahantulon yhteydessä viipymättä ilmoitettava mahdollisen käännytettävän ja etenkin ilman vaadittavia matkustusasiakirjoja saapuneen turvapaikanhakijan maahan tuoneelle liikenteenharjoittajalle mahdollisesta takaisinkuljettamisvelvollisuudesta, joka toteutuu mikäli henkilölle ei myönnetä oleskelulupaa Suomesta.

16.4. Ennen turvapaikkahakemusta tehty käännättämispäätös

Poliisi, rajavartiolaitos tai tulliviranomainen on jossain tapauksessa saattanut tehdä päätöksen ulkomaalaisen käännättämisestä ennen kuin tämä on hakenut Suomesta turvapaikkaa. Vaikka päätös olisi täytäntöönpantavissa, sitä ei lainvoimaisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen jälkeen saa panna täytäntöön. Tällaiseen käännättämispäätökseen tehdään merkintä, että sen täytäntöönpano jää sillensä.

16.6. Käännättämisestä ilmoittaminen vastaanottajavaltiolle

Valtiot edellyttävät yleensä, että käännytettävistä ilmoitetaan viipymättä. On huomattava, että vaikka Suomen viranomaisilla on ilman määräaikaakaan mahdollisuus panna käännättämispäätös täytäntöön, toisilla valtioilla ei ole muissa kuin 16.5 kohdassa mainitussa tapauksessa velvollisuutta ottaa ulkomaalaista vastaan, ellei Suomi ole solminut kyseessä olevan valtion kanssa takaisinottosopimusta. Kansainvälisen käytännön mukaan valtiot yleensä ottavat henkilön takaisin, jos hänet palautetaan seuraavalla mahdollisella kulkuvälineellä. Myöhempi palauttaminen edellyttää välitöntä ilmoittamista sille valtiolle, josta ulkomaalainen on saapunut. Tämän johdosta poliisin, rajavartiolaitoksen tai tulliviranomaisen tulee muissa kuin pohjoismaisen passintarkastussopimuksen ja Dublinin yleissopimuksen mukaisissa käännättämistapauksissa olla suoraan yhteydessä sen valtion viranomaisiin, johon ulkomaalainen aiotaan käännättää, jollei käännättäminen voi tapahtua välittömästi.

Omat kansalaisensa kukin valtio on kansainvälisen tapaoikeuden perusteella velvollinen ottamaan takaisin ilman erillistä sopimusta ja ilman määräaikaakaan. Tätä eivät kaikki valtiot kuitenkaan noudata.

Liite 4

Ulkomaalaisviraston OHJE OLESKELU- JA TYÖLUVISTA, KÄÄNNYTTÄMISESTÄ JA MAASTA KARKOTTAMISESTA annettu 14.3.2002, Dnro 2/010/2002**Omaehtoisen paluun kannalta keskeisimmät kohdat:****15. Käännettäminen****15.1. Turvapaikanhakijan käännettäminen:**

Jos ulkomaalainen on hakenut Suomessa turvapaikkaa, käännettämisestä päättää ulkomaalaisvirasto. Ulkomaalaisvirasto päättää käännettämisestä kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä. Jos turvapaikkahakemuksen peruuttanut käännetytään, päätöksen tekee Ulkomaalaisvirasto näissäkin tapauksissa.

Perusteena käännettämiselle voivat olla kaikki UlkL:n 37 §:ssä mainitut perusteet. Käännettämistä harkittaessa on kuitenkin otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan (UlkL 38 § 1 mom.). Näitä ovat ainakin ulkomaalaisen oleskelun pituus, lapsen ja vanhemman suhde, perhesiteet ja muut siteet Suomeen. Ks. sisäasiainministeriön määräys päätöksenteosta käännettämistä ja maasta karkottamista koskevassa asiassa dnro 5/011/99.

Turvapaikkakuulustelu sisältää käännettävän kuulemisen. Jos hakija on peruuttanut turvapaikkahakemuksen ennen turvapaikkatutkintaa, on häntä yleensä kuultava ennen käännettämis- ja maahantulokieltopäätöstä.

17. Maahantulokielto

Karkottamista koskevassa päätöksessä samoin kuin Ulkomaalaisviraston tekemässä käännettämistä koskevassa päätöksessä ulkomaalainen voidaan määrätä maahantulokieltoon enintään viideksi vuodeksi tai toistaiseksi.

Maahantulokielto määrätään pääsääntöisesti, jos ulkomaalainen on saapunut laittomasti maahan, oleskellut laittomasti maassa, hakenut toistamiseen oleskelulupaa saatuaan kielteisen päätöksen tai syyllistyneen rikoksiin.

Turvapaikanhakijalle maahantulokielto määrätään pääsääntöisesti, jos hän on saanut kielteisen päätöksen nopeutetussa menettelyssä, hakenut toistamiseen turvapaikkaa tai kansainvälistä suojelua saatuaan kielteisen päätöksen tai olennaisesti vaikeuttanut turvapaikkahakemuksensa käsittelyä esiintymällä väärillä henkilötiedoilla tai esittämällä vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja hakemuksensa tueksi.

Luvattoman oleskelun ollessa maastapoistamisperuste, samoin kuin edellä mainitulle turvapaikanhakijalle, maahantulokielto määrätään yleensä kahdeksi vuodeksi.

20. Päätösten tiedoksianto

Alkuperäinen päätöskappale mahdollisine valitusosoituksineen lähetetään tiedoksi annettavaksi ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan poliisille. Alkuperäisen mukana lähetetään tiedoksiantokappale, johon pyydetään ottamaan tiedoksiantomerkinnät ja palauttamaan Ulkomaalaisvirastoon valitusajan kulumisen valvomista varten. Tiedoksiantokappaleen tulee olla oikeaksi todistettu. Ks. myös kohta 6.7. Perhesidettä koskevan oleskelulupapäätöksen tiedoksianto.