

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 37/2004 vp

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta koskien yhtenäistä turvapaikkamenettelyä (nk. yhden luukun menettely)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 13 päivänä lokakuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta koskien yhtenäistä turvapaikkamenettelyä (nk. yhden luukun menettely) (E 101/2004 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana
- ylitarkastaja Eeva Nykänen, sisäasiainministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio ehdottaa tiedonannossaan valmisteltavaksi yhdenmukaistettua menettelyä (nk. yhden luukun menettely), jossa turvapaikkahakemus ja toissijaista suojelua koskeva hakemus tutkitaan samassa menettelyssä ja saman viranomaisen toimesta, joka tekee yhden asiaa koskevan päätöksen. Menettelyllä on tarkoitus välttää mahdollinen aukko määritelmädirektiivin ja turvapaikkamenettelydirektiivin säännösten välillä. Määritelmädirektiivi säätelee sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojelua saavan aseman, mutta turvapaikkamenettelydirektiiviä jäsenmaat ovat velvolliset soveltamaan ainoastaan turvapaikkahakemuksiin. Menettelydirektiivin takeita ei automaattisesti uloteta henkilöihin, jotka hakevat ainoastaan toissijaista suojelua tai jotka hakemuksen esittäessään eivät tuo esiin Geneven pakolaissopimuksen kannalta relevant-

teja seikkoja, mutta jotka kuitenkin olisivat toissijaisen suojelun tarpeessa. Tiedonannon mukaan kaikille kansainvälistä suojelua hakeville tulisi taata samat menettelylliset oikeudet ja takeet, ja tätä silmällä pitäen pitäisi ottaa käyttöön yhdenmukaistettu menettely, jossa tutkittaisiin kaikki perusteet kansainvälisen suojelun myöntämiselle ja tehtäisiin mahdollisesti myös palauttamispäätös.

Neuvosto on hyväksynyt 21.10.2004 yhdenmukaistettua menettelyä koskevat päätelmät, jotka on tarkoitettu suuntaviivoiksi komission toimintaohjelmalle. Komission arvioidaan antavan asiaa koskevan lainsäädäntöaloitteen vuoden 2006 aikana.

Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa komission tiedonannossaan ehdottamaa aloitetta yhtenäisestä turvapaikkajär-

jestelmästä (nk. yhden luukun menettely) ja suhtautuu tiedonannossa esitettyihin näkemyksiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Suomi pyrkii edistämään aloitteen eteenpäinviemistä komission tiedonannossaan viitoittamaan suuntaan.

Suomi pitää myönteisenä sitä, että jäsenmaat otetaan aiempaa tiiviimmin mukaan lainsäädäntöaloitteen valmisteluun. On todennäköistä, että näin toimimalla saavutetaan merkittävää edistymistä jo ehdotuksen valmisteluvaiheessa ja kyetään asettamaan yhtenäistämiskäytännöt alusta alkaen realistiselle tasolle. Perustavanlaatuisen valmistelutyön johdosta lainsäädäntöaloitteen käsittelyyn menevän ajan tulisi vastaavasti lyhentyä.

Suomen kokemukset yhtenäisestä turvapaikkamenettelystä kattaen pakolaisaseman, toissijaisen suojelun ja muut mahdolliset perusteet oleskeluluvan saamiselle sekä maastapoistamispäätöksen ovat hyviä ja vastaavat komission tiedonannossaan esiin tuomia järjestelmän myönteisiä elementtejä. Suomella onkin mahdollisuus tämän aloitteen puitteissa välittää tietoa omista kokemuksistaan muiden jäsenmaiden ja komission tietoon edesauttaen siten lainsäädäntöaloitteen valmistelua.

Suomi pyrki turvapaikkamenettelydirektiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä vaikuttamaan eräiden muiden jäsenmaiden kanssa siihen, että direktiiviehdotuksen soveltamisala (3 artikla) olisi laajennettu koskemaan myös toissijaista suojelua. Pakolaisasemaa ja toissijaista suojelua koskevan direktiiviehdotuksen (nk. määritelmädirektiivi) käsittelyssä Suomi korosti, että pakolaisille ja toissijaista suojelua saaville henkilöille tulisi taata riittävät ja yhtäläiset oikeudet, sillä kyseessä ovat maassa pysyväisluonteisesti oleskelevat henkilöt. Kumpakaan näistä Suomen tärkeinä pitämistä tavoitteista ei täysin vähimmäisvaatimuksia koskeneissa direktiiveissä omaksuttu. Tätä taustaa vasten Suomen tulee jatkaa pyrkiä vaikuttamaan aktiivisesti siihen, että toissijaista suojelua hakevat ja nauttivat henkilöt saisivat EU-säädösten puitteissa yhtäläisen kohtelun verrattuna pakolaisaseman saaneisiin henkilöihin.

Suomi on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, että turvapaikkamenettelyn väärinkäyttö on mahdollista hakemalla tietoisesti turvapaikan sijasta yksinomaan toissijaista suojelua, jolloin vältetään vastuunmäärittämisasetuksen (nk. Dublin II) soveltuminen. Ottaen huomioon vastuunmäärittämisasetuksen keskeisen merkityksen Suomen turvapaikkajärjestelmälle on Suomen kannalta tärkeää pyrkiä vaikuttamaan siihen, että vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisala laajennettaisiin koskemaan myös toissijaista suojelua hakeneita henkilöitä.

Suomi pitää tärkeänä uutena näkökohtana komission tiedonannossaan esiin nostamaa mahdollisuutta myös palautuskysymysten käsittelemisestä samassa yhteydessä täysin kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen kanssa. Tämä on ollut käytäntö Suomessa jo vuodesta 1993 alkaen. Palauttamiskielto (*nonrefoulement-periaate*) tulee ottaa huomioon myös palauttamista täytäntöönpannassa, sillä nopeinkin turvapaikkamenettelyn kuluessa hakijan paluun edellytykset voivat muuttua.

Suomi katsoo, että käytännönläheisemmän yhteistyön sekä ajankohtaisia asioita koskevan tiedonvälityksen ja keskustelun kautta voidaan saavuttaa merkittävää edistymistä turvapaikkapolitiikkojen harmonisointipyrkimyksissä EU-tasolla.

Jo tällä hetkellä yhteistyötä tehdään hyvinkin tiiviisti mm. vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisen puitteissa. Tarve mm. hakijavirtoja, turvapaikkamenettelyitä, päätöksentekolinjoja ja turvapaikkamenettelyn väärinkäyttömuotoja koskevaan tiedonvaihtoon on ilmeinen. Tietojenvaihto ja yhteistyö turvapaikkapolitiikkoja valmistelevien virkamiesten välillä auttaisi reagoimaan ja vastaamaan entistä tehokkaammin erilaisiin haasteisiin.

Suomi pitää tärkeänä komission tiedonannossaan käsittelemien huolenaiheiden perusteellista tarkastelua ja mahdollisuuksien mukaan niitä koskevien säännösten sisällyttämistä lainsäädäntöaloitteeseen. Erityisesti esitettyjen huolenaiheiden osalta voidaan todeta seuraavaa.

Suomi pitää erittäin tärkeänä,

— että Geneven pakolaissopimuksen mukaiset väitteet tutkitaan perusteellisesti ennen toissijaiseen suojeluun viittaavien väitteiden tutkimista, sillä kuten komission tiedonannossakin todetaan, ei voida edellyttää, että kansainvälistä suojelua hakeva osaisi itse arvioida, onko hänen hakemuksensa Geneven pakolaissopimuksen edellytysten mukainen, tai että hakija olisi tietoinen muista kansainvälistä suojelua koskevista sopimuksista;

— että hakemuksen tutkiva viranomainen tarkastelee ex officio toissijaisen suojelun edel-

lytykset tapauksissa, joissa edellytykset pakolaisaseman saamiseksi eivät täyty;

— että jokainen kielteinen päätös perustellaan asianmukaisesti, mukaan lukien päätös tapauksessa, jossa hakijalta evätään turvapaikka, mutta hänelle myönnetään toissijaista suojelua;

— että hakijalla on oikeus valittaa häntä koskevasta päätöksestä myös tapauksessa, jossa häneltä on evätty turvapaikka, mutta hänelle on myönnetty toissijaista suojelua.

Suomi katsoo, että yhtenäisellä turvapaikkamenettelyllä saavutettavat hyödyt ovat selvästi mahdollisia haittoja suuremmat.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta tukee tavoitteita yhtenäisen turvapaikkamenettelyn kehittämiseksi ja suhtautuu nk. yhden luukun menettelyn valmistelua koskevaan komission aloitteeseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös Tampere II -ohjelman valmistelua koskeviin kannanottoihinsa (HaVL 23/2004 vp — E 72/2004 vp).

Valiokunta haluaa korostaa yhden luukun menettelyssä sen seikan merkitystä, että turvapaikkahakemus tutkitaan ensin perusteellisesti Geneven pakolaissopimuksen kannalta ja, mikäli edellytykset pakolaisaseman saamiseksi eivät täyty, hakemuksen tutkiva viranomainen tutkii toissijaisen suojelun edellytykset viran puolesta. Hakijan oikeusturvaan liittyvät syyt edellyttävät, että kielteinen päätös perustellaan asianmukaisesti — myös niissä tapauksissa, joissa hakijalta evätään turvapaikka, mutta myönnetään toissijaista suojelua. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä mahdollisuutta käsitellä palautuskysymykset yhdennetyssä menettelyssä samassa yhteydessä täysin kielteisen turvapaik-

ka- ja oleskelulupapäätöksen kanssa. Valiokunta suhtautuu myönteisesti hallituksen pyrkimykseen, että yhdennetyssä menettelyssä ratkaistaisiin myös kysymys oleskeluluvan myöntämisestä yksilöllisten inhimillisten syiden perusteella.

Valiokunnan mielestä on tärkeää, että yhden luukun menettelyä koskevia mahdollisia ongelmakohtia kartoitetaan jo varhaisessa valmisteluvaiheessa ja että jäsenvaltiot voivat osallistua lainsäädäntöaloitteen valmisteluun. Suomessa on jo käytössä menettely, jossa suojelun tarve ja muut mahdolliset perusteet oleskeluluvan myöntämiselle sekä maastapoistamiskysymykset ratkaistaan samassa menettelyssä. Valiokunta tähdentää tietojenvaihdon ja yhteistyön merkitystä yhtenäistä turvapaikkajärjestelmää kehitettäessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että sitä informoidaan valmistelutyön etenemisestä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

HaVL 37/2004 vp — E 101/2004 vp

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Rosa Meriläinen /vihr
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Lauri Oinonen /kesk
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Heli Paasio /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Satu Taiveaho /sd
	Lasse Hautala /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Ahti Vielma /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Tuula Väättäinen /sd.
	Kari Kärkkäinen /kd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.