

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus) (U 34/2016 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 6/2018 vp — U 34/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- tulosalueen johtaja Tirsä Forssell, Maahanmuuttovirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö, rajavartio-osasto
- ulkoministeriö

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antaut asiasta lausunnon HaVL 35/2016 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi heinäkuussa 2016 yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan toisen säädöspaketin, joka sisälsi ehdotuksen (KOM (2016) 467 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua koskevasta yhteisestä menettelystä unionissa (menettelyasetus).

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2018 vp

Ehdotuksellaan komissio pyrkii varmistamaan nopean ja tehokkaan menettelyn kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi. Ehdotus pohjautuu nykyiseen menettelydirektiiviin, joka kuitenkin ehdotetaan muutettavaksi asetukseksi. Menettelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi ja virtaviivaistettavaksi. Ehdotus sisältää entistä selkeämmät säännökset hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista.

Menettelyasetusta koskevan ehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston turvapaikkatyöryhmässä syksyllä 2016. Tämän hetkinen puheenjohtajavaltio Bulgaria on laatinut turvapaikkamenettelyasetuksesta kolmannen kompromissiversion. Huhtikuun alussa 2018 on saatu uusi kompromissiehdotus osaan artikloista. Turvapaikkajärjestelmää koskeviin ehdotuksiin sisältyy toisiinsa yhteydessä olevia kysymyksiä. Asetusehdotuksen osalta työryhmän kolmas lukukerta on saatu päätökseen maaliskuun alussa 2018. Sen käsittely siirtyy huhtikuussa OSA-neuvoksiin.

Komission työohjelmassa on asetettu tavoitteeksi kaikkien turvapaikkajärjestelmän uudistuksen kuuluvien ehdotusten hyväksyminen kesäkuuhun 2018 mennessä ja tämä aikataulu on hyväksytty myös Eurooppa-neuvostossa. Komissio on käynyt oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa joulukuussa 2017 läpi ehdottamaansa aikataulua ja asettanut tavoitteeksi, että turvapaikkamenettelyasetuksesta saataisiin neuvottelumandaatti toukokuuhun 2018 mennessä.

Jatkokirjelmässä käsitellään niitä asetusehdotuksen kohtia, joiden osalta on merkityksellistä määrittää Suomen kanta. Tähän liittyen kirjelmässä käsitellään myös perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita sekä taloudellisia vaikutuksia.

Valtioneuvoston kanta

Menettelyn alkuvaiheet ja vastuuviranomaiset

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että kansainvälistä suojelua koskevan asian käsittelymenettely on sekä hakijan että viranomaisten näkökulmasta mahdollisimman selkeä ja tarkoituksenmukainen. Menettelyn ei tule muodostua nykyistä raskaammaksi. Asian perusteellisesta selvittämisestä tulee varmistua ja hakijan oikeusturvasta tulee huolehtia. Valtioneuvosto kannattaa pitkälle menevää menettelyiden harmonisointia, mutta tämän tavoitteen saavuttamiseksi ei ole välttämätöntä puuttua kaikkien menettelyyn osallistuvien viranomaisten väliseen työnjakoon jäsenvaltioissa. Määrittävä viranomainen on tehtävien osalta kuitenkin eri asemassa.

Final decision -ilmaisun määritelmä

Valtioneuvosto katsoo, että tässä asetuksessa tulisi termiä final decision — "lainvoimainen päätös" — käyttää komission ehdottamalla tavalla, eli sen tulisi tarkoittaa päätöstä, johon ei enää voi kansallisesti hakea muutosta. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä myös sen, että termillä tarkoitettaisiin tässä asetuksessa ensimmäisen valitusasteen päätöstä, jolloin termin nykyiselle suomenkieliselle käännökselle ("lainvoimainen päätös") tulisi löytää toinen vaihtoehto. Tällöin tulee kuitenkin varmistaa, että termin käyttö on yhtenäistä ja neuvoston tavoite termin määrittämisen osalta tulee huomioitua myös muissa CEAS-pakettiin liittyvissä säädöksissä.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2018 vp

Final decision -termin määritelmä liittyy erityisesti uusintahakemuksiin. Asetusehdotuksessa uusintahakemuksia koskevien säännösten muotoilua pitää mukauttaa tämän termin määrittelyyn. On lähdettävä siitä, että hakijalla tulisi voida olla vireillä samanaikaisesti vain yksi hakemus.

Yksin tulleen alaikäisen edustus

Valtioneuvosto tukee lasten edustajajärjestelmää koskevien säännösten yhdenmukaistamista ja tarkentamista. Olennaista on turvata lapsen edustus käsittelyn jokaisessa vaiheessa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ja lapsen etu huomioiden. Hallintomenettelyn yksityiskohtien sääntely tulisi ensisijaisesti jättää kansallisten oikeusjärjestysten varaan.

Rajamenettely

Suomessa ei ole otettu käyttöön voimassa olevan menettelydirektiivin mukaista rajamenettelyä. Asetusehdotuksen hyväksymisellä se mahdollistetaan osaksi määrittävän viranomaisen keinovälikoimaan. Tältä osin puheenjohtajan viimeisimmässä luonnoksessa on ehdotus, että rajamenettely olisi valinnainen jäsenvaltioille. Suomen maantieteellisten olosuhteiden ja pitkien etäisyyksien johdosta olisi ensisijaisesti pyrittävä siihen, että asetuksen mukaan myös normaaleissa maahantulon olosuhteissa olisi mahdollista rajamenettelyssä siirtää hakija rajalta tai sen välittömästä läheisyydestä muuhun soveltuvaan paikkaan.

Nopeutettu menettely ja tutkimatta jättämismenettely

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat nopeutettua menettelyä ja tutkimatta jättämismenettelyä tehokkaalla tavalla. Valtioneuvosto voi hyväksyä, että nopeutetussa menettelyssä käsitellään myös tapaukset, joissa hakijan voidaan katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltioiden kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle, edellyttäen, että kaikkia käsitteitä koskevia peruseriaatteita ja takeita noudatetaan.

Käsittelyn määräaikojen ylittämisen ei tulisi olla vaikutusta päätöksen sisältöön. Hakemus pitäisi voida todeta ilmeisen perusteettomaksi tai jättää tutkimatta sen sisällön mukaan, vaikka nopeutetun menettelyn tai tutkimatta jättämismenettelyn määräaika olisikin ylitetty.

Oikeus jäädä maahan muutoksenhaun käsittelyn ajaksi

Turvapaikkamenettelyssä lähtökohtana on hakijan oikeus oleskella maassa, kunnes ensimmäinen valitusaste on ratkaisut valituksen. Menettelyn väärinkäytön torjumiseksi tästä pääsäännöstä on tärkeää tehdä poikkeuksia. Valtioneuvosto on katsonut, että turvallisesta kolmannesta maasta tulleiden henkilöiden kohdalla tulisi voida tehdä poikkeus maahan jäämisen pääsäännöstä. Valtioneuvosto katsoo, että lisäksi komission ja puheenjohtajan viimeisimmän ehdotuksen mukaisesti myös sellaisissa tapauksissa, joissa hakijan katsotaan olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle, tulisi voida poiketa pääsäännöstä.

Valtioneuvosto katsoo, että kun uusintahakemus todetaan ilmeisen perusteettomaksi tai jätetään tutkimatta, koska siinä ei ole esitetty uusia ratkaisuihin vaikuttavia perusteita, maasta poistamista

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2018 vp

tarkoittava käännyttämispäätös tulisi voida panna täytäntöön välittömästi ilman täytäntöönpanokiellon mahdollisuutta.

Muutoksenhaun määräajat

Muutoksenhakumenettelyiden tulee turvata hakijan oikeusturvan toteutuminen kaikissa asetuksen mukaisissa menettelyissä ja muodostaa mahdollisimman yksinkertainen, johdonmukainen ja asian käsittelyn kannalta tarkoituksenmukainen kokonaisuus.

Valtioneuvosto katsoo, että muutoksenhaulle tulisi antaa vähintään voimassa olevan ulkomaalaislain mukainen 21 päivän määräaika, joka turvaa asianmukaisella tavalla hakijan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja on siten hyväksyttävissä. Jos neuvotteluissa päädytään Suomessa noudatettua muutoksenhakuaikaa jossain määrin lyhyempiin valitusaikoihin joissain hakemusryhmissä, Suomi voi viimekädessä hyväksyä myös ne, edellyttäen, että määräajat eivät muodostu sellaisiksi, että ne käytännössä vaarantavat hakijan oikeusturvan.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti tuomioistuimille asetettaviin ehdottomiin määräaikoihin ratkaista valitusasiat eikä tällaisia määräaikoja tulisi lähtökohtaisesti asettaa. Mikäli neuvottelutilanteesta johtuen joudumme käytännössä hyväksymään tällaiset määräajat, hakijan oikeusturvan varmistamiseksi niiden tulee olla joko tavoitteelliset tai muuten sillä tavoin joustavat, että erityisistä/painavista syistä ne voidaan ylittää ja niissä on oltava riittävä joustovara kuormittavia tilanteita varten. Poikkeuksellisesti tuomioistuimelle on perusteltua asettaa määräaika täytäntöönpanokielloasian käsittelyyn varmistamaan menettelyn nopeuttaminen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsiteltävänä oleva menettelyasetusehdotus rakentuu nykyisen menettelydirektiivin pohjalle. Valiokunta on antanut menettelyasetuksesta aiemmin lausunnon HaVL 35/2016 vp.

Asetusehdotus liittyy kiinteästi muihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamiseksi annettuihin säädösehdotuksiin, joita myös käsitellään edelleen EU:n toimielimissä. Käsittelyssä, joka on edennyt hitaasti, on yhteensä seitsemän eri vaiheissa olevaa säädösehdotusta EU:n yhteisen aidon turvapaikkajärjestelmän luomiseksi ja jäsenvaltioiden käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Säädöspohja perustuu jatkossa yhtä ehdotusta lukuun ottamatta (vastaanottodirektiivi) jäsenvaltioissa suoraan sovellettaviin asetuksiin, mikä osoittaa pyrkimystä säädösten velvoittavuuden lisäämiseen. Tämä onkin tarpeen, sillä voimassa olevaa lainsäädäntöä ei ole valiokunnan käsityksen mukaan noudatettu asianmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

Säädösehdotusten tavoitteena on toteuttaa vihdoinkin EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä ja saada se vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä. Ehdotusten läpileikkaavana tavoitteena on menettelyiden tehostaminen, väärinkäytöksiin puuttuminen ja hakijoiden edelleen liikkumisen torjuminen. Samalla hakijoiden ja suojelua saavien työntekoon ja yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä oikeuksia pyritään eräiltä osin vahvistamaan ja erityisesti yksin tulleiden alaikäisten suojaa parantamaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2018 vp

Valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan pitänyt mahdollisena, että komission mainittuun lainsäädäntökokonaisuuteen liittyviin ehdotuksiin sisältyy yksityiskohdissa päällekkäisyyttä ja jonkin asteista ristiriitaisuutta. Valiokunta onkin korostanut tarvetta koordinoida lainsäädäntöehdotusten käsittelyä muun muassa johdonmukaisuuden ja sääntelyn yhteensopivuuden varmistamiseksi prosessin edetessä. Tästä näkökulmasta valiokunta pitää myönteisenä, että yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevien ehdotusten toisiinsa yhteydessä olevia kysymyksiä on saadun selvityksen mukaan tarkasteltu neuvoston työryhmissä horisontaalisesti yhdessä. Menettelyasetuksella on liittymäkohtia erityisesti määritelmäasetukseen ja Dublin-asetukseen. Toimiva turvapaikkajärjestelmä edellyttää, ettei kokonaisuuteen liittyvien säädösten välille jää ristiriitoja tai aukkoja.

Asetusehdotuksella pyritään varmistamaan nopea, tehokas ja oikeudenmukainen menettely kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyssä. Tavoitteena on myös nykyistä yhdenmukaisemmat menettelyt kaikissa jäsenvaltioissa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kansainvälistä suojelua koskevan asian käsittelymenettely on mahdollisimman selkeä ja tarkoituksenmukainen.

Asian vireilletulo on komission ehdotuksen mukaan kolmivaiheinen: hakemuksen tekeminen, rekisteröinti ja jättäminen. Suomessa nämä vaiheet tapahtuvat nykyisin käytännössä yhdellä kertaa. Valiokunta toteaa, että ehdotuksen jatkokäsittelyssä on huolehdittava siitä, ettei menettelyn alkuvaihe muodostu nykyistä raskaammaksi, vaan tarkoituksenmukaiset toimintatavat esimerkiksi viranomaisten välisessä työnjaossa voidaan säilyttää.

Valiokunta on aiemmin pitänyt myönteisinä ehdotukseen sisältyviä hakijaa koskevia velvoitteita, kuten hakijan ohjaaminen toimittamaan hakemuksen jättämisvaiheessa kaikki olennainen tieto hakemukseen. Muutoinkin hakijan vastuuta hakemuksensa perustelemisesta korostetaan. Tämä edellyttää kuitenkin, että hyvä oikeusapu ja haastatteluosaaminen varmistetaan.

Menettelyasetuksella tehostetaan turvapaikkamenettelyjä, mutta myös vahvistetaan oikeusturvatakeita turvapaikkaprosessin aikana. Valiokunta pitää myönteisenä, että ilman huoltajaa olevan lapsen oikeusturvaa pyritään parantamaan edustajajärjestelmää kehittämällä. Valiokunta on aiemmassa launnossaan (HaVL 35/2016 vp) suhtautunut kuitenkin kielteisesti siihen, että oikeusapu laajennettaisiin koskemaan koko turvapaikkaprosessia. Hakijan oikeutta ilmaiseen oikeusapuun on Suomessa rajoitettu 1.9.2016 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella. Oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Jos hakija on ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias, oikeusapuun kuitenkin kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa. Muutoksella tavoiteltiin turvapaikkaprosessin sujuvuuden varmistamista, eikä sen katsottu vaarantavan hakijan oikeusturvaa.

Komission ehdotukseen sisältyvät säännökset ns. rajamenettelystä, jolla tarkoitetaan määrittävän viranomaisen mahdollisuutta käsitellä hakemukset nopeutetussa menettelyssä sekä selvittää hakemuksen tutkittavaksi ottamisen perusteet jo jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella ilman, että hakija päästetään maahan hakemuksen käsittelyn aikana. Suomessa ei ole otettu käyttöön voimassa olevan direktiivin mukaista rajamenettelyä. Asetusehdotuksella mainittu menettely tulee osaksi määrittävän viranomaisen keinovalikoimaa. Saadun selvityksen mukaan rajamenette-

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2018 vp

lyä voidaan tämän hetkisen ehdotuksen mukaan soveltaa toimivaltaisen viranomaisen harkintaan perustuen.

Nopeutetussa menettelyssä käsitellään asetusehdotuksen mukaan ilmeisen perusteettomat hakemukset, turvallisesta alkuperämaasta tulleiden hakijoiden hakemukset ja uusintahakemukset niissä tapauksissa, joissa niitä ei jätetä tutkimatta. Nopeutetussa menettelyssä käsitellään myös tapaukset, joissa hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltioiden kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Hakemus on ehdotuksen mukaan jätettävä tutkimatta, jos hakija on saapunut tai hänet voidaan siirtää ensimmäiseen turvapaikkamaahan tai turvalliseen kolmanteen maahan. Uusintahakemus voidaan jättää tutkimatta, jos uusia perusteita ei ole ilmennyt. Valiokunta pitää välttämättömänä, että nopeutettua menettelyä ja tutkimatta jättämismenettelyä sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa tehokkaasti. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa merkittävä osa hakemuksista on viime aikoina ollut uusintahakemuksia.

Pääsääntönä turvapaikkamenettelyssä on, että hakija saa oleskella maassa, kunnes valitus on ratkaistu ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa. Asetusehdotuksen mukaan turvapaikanhakijalla on turvallista kolmatta maata koskevassa menettelyssä oikeus jäädä jäsenvaltioon valituksen käsittelyn ajaksi sillä perusteella, että ihmisoikeusloukkauksen riski on tällaisessa tapauksessa korkeampi kuin ensimmäisen turvallisen maan kohdalla, jolloin ei vastaavaa oikeutta jäädä jäsenmaahan ole. Valiokunta on katsonut (HaVL 35/2016 vp), että myös turvallisesta kolmannesta maasta tullut hakija tulee voida poistaa maasta tutkimatta jättämispäätöksen jälkeen ennen valituksen käsittelemistä, ellei tuomioistuin kiellä täytäntöönpanoa. Valiokunta toteaa valtioneuvoston tavoin, että käännytyspäätös tulee voida panna täytäntöön välittömästi niissä tapauksissa, joissa uusintahakemus todetaan ilmeisen perusteettomaksi tai jätetään tutkimatta sillä perusteella, ettei siinä ole esitetty uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita.

Turvallisia maita koskevia säännöksiä ehdotetaan menettelyasetuksella selkiinnyttäväiksi. Turvallisten maiden määrittelyssä on myös pyrittävä nykyistä yhtenäisempään soveltamiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että turvalliset kolmannet maat, turvalliset ensimmäiset turvapaikkamaat ja turvalliset alkuperämaat määritellään unionitasolla. Saadun selvityksen mukaan jatkossa luettelot voidaan laatia turvallisista alkuperämaista ja turvallisista kolmansista maista, mutta ei ensimmäisistä turvapaikkamaista. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että turvallisia maita koskevalla epäyhtenäisellä soveltamisella voi olla merkittäviä vaikutuksia Dublin-menettelyyn, jota ennen on sovellettava turvallisten maiden menettelysääntöjä.

Asetusehdotukseen sisältyy useita määräaikoja, jotka koskevat menettelyn alkuvaihetta, edustajan määräämistä alaikäiselle, rajamenettelyä sekä nopeutettua ja normaalia menettelyä. Myös muutoksenhakumenettelylle asetetaan määräaikoja. Valiokunta on Dublin-asetuksen käsittelyn yhteydessä puoltanut esitettyjen määräaikojen hyväksymistä siten, että ne voidaan erityisistä syistä ylittää. Valiokunta on myös korostanut, että mahdollisen määräajan ja siirtopäätöksen täytäntöönpanon on oltava linjassa menettelyasetuksen säännösten kanssa. Dublin-asetuksen mukaisessa päätöksessä ei kuitenkaan ole kyse turvapaikkahakemuksen aineellisesta ratkaisemisesta, vaan lähinnä luonteeltaan menettelyllisestä asiasta (HaVL 8/2018 vp).

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2018 vp

Tällä hetkellä neuvotteluissa esillä olevassa ehdotuksessa valitusaika normaalissa menettelyssä tehtyyn päätökseen on 20 työpäivää. Ilmeisen perusteettomaksi katsotusta, nopeutetussa menettelyssä ratkaistusta tai tutkimatta jätetystä hakemuksesta valitusaika on kahdeksan työpäivää. Suomessa valitusaika on nykyisin 21 päivää. Valiokunta toteaa, että ehdotettua valitusaikaa normaalissa menettelyssä tehtyyn päätökseen voidaan pitää riittävänä. Muutoksenhakumenettelyjen tulee muiltakin osin määräaikoineen olla sellaisia, että hakijan oikeusturva toteutuu asianmukaisesti.

Valiokunta tähdentää Dublin-asetuksesta antamiinsa lausuntoihin (HaVL 34/2016 vp ja HaVL 8/2018 vp) viitaten, että kullakin jäsenvaltiolla tulee olla asianmukaiset resurssit turvapaikkajärjestelmän ylläpitämiseen. Ehdotukseen sisältyvät tehostamistoimet nopeuttavat osaltaan menettelyä, mutta ruuhkatilanteissa menettelyn toimivuus voidaan tehokkaimmin turvata vain riittävillä resurssilla kaikissa prosessin vaiheissa. Tuomioistuimille asetettavat määräajat aiheuttavat lisäresurssitarvetta myös tuomioistuimille. Prosessin viivästyminen aiheuttaisi kuitenkin todennäköisesti suuremmat kokonaiskustannukset.

Valiokunta painottaa myös tässä yhteydessä, että hakijalla on velvollisuus hakea turvapaikkaa siinä jäsenvaltiossa, johon hän ensiksi saapuu tai jossa hänellä on oleskeluoikeus, eikä siirtyminen toiseen valtioon ole kesken hakemuksen käsittelyn sallittua. Turvapaikanhakija ei kuulu vapaan liikkumisoikeuden piiriin, eikä hänellä ole oikeutta valita maata, josta hän hakee turvapaikkaa.

Yhteensä kuuden asetusehdotuksen ja yhden direktiiviehdotuksen muodostaman kokonaisuuden käsittely on saadun selvityksen mukaan edennyt hitaasti, mutta yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toimeenpanon kiireellisyydestä huolimatta lainsäädäntötyö on vielä unionissa kesken. Valiokunnan käsityksen mukaan yhteisymmärryksen saavuttaminen on ollut erityisen vaikeaa Dublin-järjestelmän uudistamisesta, johon liittyy olennaisesti kysymys taakanjaosta sekä menettelyasetusehdotuksesta, johon puolestaan liittyy turvallisten maiden listaus EU-tasolla. Jatkokirjelmän mukaan koko yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskeva säädöspaketti on tarkoitus saada hyväksytyksi ennen Euroopan parlamentin vaaleja, jotka pidetään keväällä 2019. Tämän vuoksi tavoitteena on käsitellä kokonaisuutta Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2018. Valiokunta pitää tärkeänä, että mainittuja säädösehdotuksia viedään eteenpäin kokonaisuutena.

Valiokunta on aiemmin korostanut, että EU:n yhteinen turvallisten alkuperämaiden luettelo ja turvallisten kolmansien maiden luettelo on hyväksyttävä mahdollisimman nopeasti, jotta järjestelmän toimivuutta voidaan tehostaa. Kysymystä taakanjaosta ei voida lopullisesti ratkaista ennen kuin ulkorajavalvonta ja nykyinen järjestelmä tehokkaine palautuksineen saadaan toimimaan.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskeva lainsäädäntö on saatava voimaan mahdollisimman nopeasti. Lisäksi valiokunta korostaa, että muuttoliikkeeseen vastataan kestävimmin ja tehokkaasti puuttamalla muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Muuttoliikkekysymykset tulee huomioida kokonaisvaltaisesti EU:n suhteissa keskeisiin lähtö- ja kauttakulkumaihin. Perimmäisiin syihin on vaikutettava EU-tason toimin yhteistyössä näiden maiden sekä kansainvälisen yhteisön kanssa. Maiden kanssa on pyrittävä muuttoliikkeen hallintaa parantaviin

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2018 vp

järjestelyihin sekä huolehdittava muuttoliikkeeseen liittyvien rikosten (esim. ihmiskauppa) ennalta ehkäisystä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 4.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Pertti Hakanen kesk
varajäsen Laura Huhtasaari ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2018 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Perustelut

Euroopan unionin yhteinen turvapaikkajärjestelmä kaipaa perusteellista kehittämistä. Jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmien ja suojelun tason yhtenäistäminen ovat kannatettavia tavoitteita. Niin kauan kuin jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmät ja ihmisoikeuksien suojelun taso ovat yhtä epäharmonisoituja kuin nykyään, hakijoilla on myös ymmärrettäviä syitä liikkua unionin sisällä jäsenvaltiosta toiseen. Harmonisointi ei saa kuitenkaan tarkoittaa alimman yhteisen nimittäjän hakemista, jossa turvapaikanhakijoiden oikeuksia rajoitetaan niin paljon kuin mahdollista, vaan uudistuksessa on pyrittävä takaamaan turvapaikkamenettelyn ja suojelun korkea taso unionissa.

Lausuttavana oleva ehdotus menettelyasetukseksi tähtää monin tavoin turvapaikkahakemusten käsittelyn tehostamiseen. Keinoina tässä ovat muun muassa nopeutettujen käsittelyjen ja hakemusten tutkimatta jättämisten lisääminen esimerkiksi hakijan tullessa turvallisesta alkuperämaasta, turvallisesta turvapaikkamaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta, hakemuksen ollessa ilmeisen perusteeton tai hakijan tehdessä uusintahakemuksen ilman olennaisia uusia perusteita. Tehostamispyrkimysten rinnalla on kiinnitettävä erityistä huomiota hakijan oikeusturvaan, menettelyn laatuun ja yksilöllisen arvioinnin vaatimuksiin. Kansainvälinen suojelu perustuu yksilöä uhkaavaan vainoon tai muihin ihmisoikeusloukkauksiin, ei maan yleiseen turvallisuustilanteeseen. Jokaisen hakijan tilanne on arvioitava yksilöllisesti, eikä yksilöllinen ja tehokas tutkinta saa vaarantua henkilön alkuperä- tai kauttakulkumaiden takia. Tästä syystä turvallisten maiden listauksiin on lähtökohtaisesti suhtauduttava kielteisesti.

Myös uusintahakemukset ansaitsevat lähtökohtaisesti yksilöllisen tutkinnan. Useat turvapaikkasasioiden asiantuntijat ovat esittäneet, että turvapaikkamenettelyn viimeaikaisten kiristysten, käsittelyruuhkan ja turvapaikkamenettelyn laadun heikentymisen vuoksi hakijalle on mahdollisesti vasta uusintahakemusvaiheessa tarjoutunut aito mahdollisuus tuoda viranomaisen tietoon olennaisia tilanteeseensa vaikuttavia seikkoja, jotka esimerkiksi tulkkauksongelmien tai muiden väärynmäärrysten vuoksi ovat jääneet alkuperäisessä päätöksessä huomioimatta. Tehostamispyrkimykset eivät saa vaarantaa hakemusten tehokasta ja yksilöllistä tutkintaa tai aiheuttaa riskiä palautuksista vainon tai ihmisoikeusloukkausten vaaraan.

Turvapaikanhakijan oman vastuun aiempaa voimakkaampi korostaminen hakemuksensa perustelemisessa ei saa vaikuttaa viranomaisen vastuuseen riittävästi selvittää ja arvioida hakemuksen kannalta olennaiset seikat. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muun muassa tapauksessa J.K. ja muut v. Ruotsi (59166/12) eritellyt todistustaakan jakautumista kansainvälistä suojelua ja käännyttämistä koskevissa asioissa. Hakijan tulisi selvittää henkilökohtaista tilannettaan ja olosuhteitaan niin perusteellisesti kuin mahdollista, ja viranomaisen puolestaan on luotava hänelle tähän parhaat mahdollisuudet. Tätä vaatimusta hakijan todistustaakasta ei kuitenkaan tulisi tulkiten siten, että se saattaisi hakijan oikeuden saada suojelua tehottomaksi. Tämän jälkeen on viranomaisen vastuulla selvittää, jos väitteiden todenperäisyydestä on herännyt epäilyksiä. Hakijan tulisi toimittaa tilanteestaan ja esitetystä riskistä niin paljon tietoa kuin mahdollista, jotta viranomaiset pystyvät arvioimaan riskin todellisuutta mahdollisimman hyvin. Turvapaikanhakijoiden voi kuitenkin olla hyvin hankala hankkia todistusaineistoa tilanteestaan ottaen huomioon ne syyt,

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2018 vp
Eriävä mielipide

jonka vuoksi he ovat päätyneet hakemaan turvapaikkaa. Suoran todistusaineiston puuttumisen ei siten tulisi olla asiassa määräävä tekijä. Arvioitaessa hakijan kertomuksen tai todistusaineiston uskottavuutta, turvapaikanhakijoille tulisi epävarmoissa tilanteissa antaa heidän erityisestä tilanteesta johtuen suojaa ns. benefit of a doubt -periaatteen mukaisesti.

Hallintovaliokunta on aiemmin suhtautunut kielteisesti siihen, että oikeusapu laajennettaisiin koskemaan koko turvapaikkaprosessia. Hakijan oikeutta maksuttomaan oikeusapuun on Suomessa rajoitettu vuonna 2016. Oikeusapuun ei pääsääntöisesti enää kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa. Samanaikaisesti valitusaikoja on lyhennetty, turvapaikanhakijoiden oikeusapu siirretty ensisijaisesti julkisten oikeusaputoimistojen vastuulle ja avustajien palkkiojärjestelmään turvapaikka-asioissa tehty muutos. Useiden asiantuntijoiden mukaan oikeusavun leikkaukset ovat vakavasti vaarantaneet turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Myös eräät viranomaiset ovat esittäneet huolta kiristysten vaikutuksista turvapaikkamenettelyn sujuvuuteen. Oikeusavun kiristysten vaikutuksista turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan onkin käynnistetty oikeusministerin aloitteesta selvitys. Turvapaikanhakijoilla tulisi olla mahdollisuus oikeusapuun ja avustajan käyttöön läpi turvapaikkaprosessin, jo puhutteluvaiheessa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4.5.2018

Matti Semi vas
Anders Adlercreutz r
Olli-Poika Parviainen vihr