

EDUSKUNNAN
ULKOASIAINVALIOKUNTA

Helsingissä

10 päivänä joulukuuta 1992

Lausunto n:o 2

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 24 päivänä marraskuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 294 laiksi eräiden entisen Jugoslavian kansalaisten tekemien turvapaikkahakemusten poikkeuskäsittelystä hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että ulkoasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina johtaja Risto Veijalainen ja ylitarkastaja Annikki Vanamo-Alho sisäasiainministeriöstä, toimistopäällikkö Mervi Virtanen ja ulkomaalaisvaltuutettu Antti Seppälä sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen oikeusministeriöstä, lähetystöneuvos Marcus Laurent ulkoasiainministeriöstä, ylitarkastaja Raimo Tuomiharju työministeriöstä, puheenjohtaja Ilkka Pere ja sihteeri Johanna Suurpää turvapaikkalautakunnasta, puheenjohtaja Markku Fredman Pakolaisneuvonta ry:stä ja puheenjohtaja Jari Luoto Amnesty Internationalin Suomen osasto ry:stä.

Käsiteltyään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erityislaki, jolla mahdollistettaisiin eräissä tapauksissa yleisistä hallinto-oikeudellisista menettelyperiaatteista ja eräistä ulkomaalaislain säännöksistä poikkeaminen määrättyä henkilöryhmää koskevien turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten käsittelyssä. Laissa määritellyt turvapaikkahakemukset jätettäisiin tutkimatta toistaiseksi. Laissa tarkoitetuille ulkomaalaisille annettaisiin pääsääntöisesti oleskelulupa humanitaarisista syistä ilman yksilöllistä harkintaa vuoden määräajaksi. Tutkimattajättämisspätöksen tekisi ja oleskeluluvan myöntäisi paikallispoliisi, kun normaalisti sisäasiainministeriö käsittelee turvapaikka- ja oleskelulupahakemukset.

Lakiesityksen 1 §:n mukaan erityislain soveltamisalan piiriin kuuluisivat ne noin 1 900 ennen 22 päivää heinäkuuta 1992 Suomeen saapunutta ja turvapaikkaa anonutta entisen Jugoslavian kansalaista, joiden turvapaikkahakemusta ei ole käsitelty loppuun ennen lain voimaantuloa tai jotka eivät ole peruuttaneet turvapaikkahakemustaan. Hallituksen esityksessä pidetään realistisena sitä, että käytännöllisesti katsoen kaikki entisen Jugoslavian alueelta tulleet turvapaikanhakijat tulisivat yksilöllisen tutkinnan jälkeen saamaan oleskeluluvan, vaikka turvapaikkaa ei annettaisikaan. Näin ollen erillislain tarvetta perustellaan sillä, että olisi kohtuutonta pitää ko. turvapaikanhakijoita epä tietoisuudessa 1—2 vuotta, minkä ajan hakemusten käsittely kestäisi ulkomaalaislain edellyttämää menettelyä soveltaen.

Lakiesityksen perusteluissa viitataan myös vaikeaan valtiontaloudelliseen tilanteeseen, josta johtuen katsotaan, ettei ole mahdollista palkata niin suurta määrää haastattelijointa paikallispoliisiin ja turvapaikkahakemusten käsittelijöitä ulkomaalaiskeskukseen kuin olisi tarpeellista hakemusten käsittelemiseksi normaalimenettelyin kohtuullisessa ajassa.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että erityislaissa tarkoitettujen ulkomaalaisten turvapaikkahakemusten tutkimatta jättäminen on mahdollista rikkomatta Suomen kansainvälisiä sitoumuksia sen vuoksi, että niin kauan kuin heidän turvapaikkahakemuksiaan ei tutkittaisi, heille annettaisiin oikeus jäädä Suomeen. Näin ollen Suomi ei rikkooi Geneven pakolaisyleissopimuksen 33 artiklan mukaista palautuskieltoa eikä myöskään muista ihmisoikeussopimuksista johdettuja palautuskielloja. Esityksessä viitataan myös siihen, että YK:n pakolaispäävaltuutetun toimisto on pitänyt tällaista menettelyä mahdollisena tapana tarjota väliaikaista suojaa entisen Jugoslavian alueelta lähteneille.

Ehdotetulla erityislailla ei ole tarkoitus asettaa kyseessä olevia turvapaikanhakijoita eri ase-

maan muissa asioissa kuin turvapaikkahakemuksen käsittelemisen ja ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisen osalta. Esityksen perusteissa katsotaan, että ottaen huomioon ehdotetun lain soveltamisalan rajauksen perusteet ja asianomaisille turvapaikanhakijoille myönnettävä oleskelulupa ei ehdotettua järjestelyä kokonaisuutena ottaen voida pitää syrjivänä.

Lakiesityksen 2 §:ssä säädetään, että laissa tarkoitettun ulkomaalaisen turvapaikkahakemus jätetään toistaiseksi tutkimatta. Jos tilanne entisen Jugoslavian alueella olisi kuitenkin laissa tarkoitettujen oleskelulupien päättyessä sellainen, ettei perusteita oleskeluluvan jatkamiselle ole, joudutaan turvapaikan ja suojelun tarve tutkimaan ulkomaalaislain mukaan.

Lakiesityksen 3 §:n mukaan laissa tarkoitetuille ulkomaalaisille oleskelupa myönnetään painavasta humanitaarisesta syystä. Näin ollen lain perusteella oleskeluluvan saaneet ulkomaalaiset olisivat niin sanottuihin pakolaishuollon toimenpiteisiin nähden samassa asemassa kuin turvapaikan saaneet.

Lakiesityksen 4 §:n mukaan lain nojalla oleskeluluvan saavalle ulkomaalaiselle myönnetään työlupa työvoimaviranomaisen lausuntoa hankkimatta.

Lakiesityksen 5 §:n mukaan lain nojalla tehtäviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla. Esityksen perusteluissa katsotaan, että valitusmahdollisuuden puuttuminen ei ole haitaksi ehdotuksessa tarkoitetuissa tapauksissa. Hakijoilla ei katsota olevan oikeussuojan tarvetta tilanteessa, jolloin he saavat jäädä maahan ja jolloin heidän asemansa on niin sanottujen pakolaishuollon toimenpiteiden suhteen samanlainen kuin pakolaisilla.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä ehdotettu erillislaki on nykyisessä tilanteessa hyväksyttävissä siitä huolimatta, että siihen sisältyy monia periaatteellisia ongelmia. Erillislain mukaisen poikkeusmenettelyn keskeisimpinä ongelmina valiokunta pitää turvapaikanhakijoiden yhdenvertaisuuden vaarantumista, henkilökohtaisten turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttämistä ja valitusoikeuden puuttumista.

Erillislain säätäminen yhdeltä kriisialueelta

tulevaa muita hieman suurempaa turvapaikanhakijoiden joukkoa varten on periaatteessa huono hallinnollinen ratkaisu. Valiokunnan käsityksen mukaan vajaan 2 000 turvapaikkahakemuksen käsittely olisi pitänyt pystyä hoitamaan ulkomaalaislain mukaista normaalia menettelyä noudattaen kohtuullisessa ajassa. Kun poikkeuslaisia rajataan tutkimatta jätettävät turvapaikkahakemukset entisiin Jugoslavian kansalaisiin, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa Suomesta ennen 22 päivää heinäkuuta 1992, on valiokunnan mielestä tärkeää, että hallinnossa käsitellään myös tämän päivämäärän jälkeen saapuneita Jugoslavian kansalaisia siten, että myös heille annetaan lain tarkoittamaa väliaikaista suojelua hallituksen esityksen perusteluissa esitetyn suojelun tarpeen perusteella.

Kun kuitenkin on ilmeistä, että entisen Jugoslavian alueelta tulleita turvapaikanhakijoita ei lähitulevaisuudessa voitaisi palauttaa kotimaihinsa, määräaikaisten oleskelulupien myöntäminen erityislain nojalla täyttää valiokunnan käsityksen mukaan ko. hakijaryhmän väliaikaisen suojan tarpeen. Ottaen huomioon myös sen, että kesällä saapuneiden entisen Jugoslavian kansalaisten turvapaikkahakemuksia ei vielä ole edes alettu käsitellä, valiokunta pitää humanitaarisista syistä perusteltuna säätää hallituksen esityksen mukainen erillislaki.

Valiokunta korostaa, että erillislain mukaisesti myönnettävien määräaikaisten oleskelulupien jälkeen kaikilla turvapaikanhakijoilla on oikeus saada henkilökohtainen turvapaikkahakemuksensa käsitellyksi ulkomaalaislain ja Geneven pakolaisyleissopimuksen mukaisesti. Valiokunta katsoo, että erillislain nojalla oleskeluluvan saaville henkilöille olisi voitu sallia myös mahdollisuus saada henkilökohtainen turvapaikkahakemuksensa käsitellyksi. Tämä ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan olisi juurikaan rasittanut hallintoa, koska on ilmeistä, että suurin osa lain piiriin kuuluvista turvapaikanhakijoista olisi tyytynyt ainakin toistaiseksi erillislain suomaan oleskelulupa.

Ulkomaalaislain mukaisen turvapaikkamenettelyn jatkamisella hakijan niin halutessa olisi myös voitu pääosin korvata valitusoikeuden puuttuminen erillislain nojalla tehtävien päätösten osalta. Valitusoikeuden puuttumisen perustelut hallituksen esityksessä eivät valiokunnan käsityksen mukaan ole täysin päteviä, sillä mm. sosiaali- ja muiden palvelujen suhteen humanitaarisista syistä oleskeluluvan saaneet eivät ole kaikissa suhteissa samassa asemassa kuin

turvapaikan saaneet. Esimerkiksi kansaneläkeläisissä ja laissa lapsen elatuksesta on säädetty eduista, jollaisista pääsevät osallisiksi vain turvapaikan saaneet.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että erillislain mukainen poikkeusmenettely asettaa eri maista ja eri ajankohtina Suomeen tulleet turvapaikanhakijat eriarvoiseen asemaan. Siksi valiokunta pitää tärkeänä sitä, että ulkomaalaislakia ja hallintoa kehitetään siten, että nyt käsiteltävänä olevan erillislain kaltaiselta poikkeusmenettelyltä voidaan välttyä kaikissa muissa kuin äärimmäisissä poikkeustilanteissa.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että turvapaikkahakemusten käsittely sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskuksessa vie yhä kohtuuttomasti aikaa ja sitä kautta sekä heikentää turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa että aiheuttaa valtiolle tarpeettomia kustannuksia.

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallintovaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Paasio, varapuheenjohtaja Donner, jäsenet Aittoniemi, Ju-

hantalo, Ollila, Renko ja Tuomioja sekä varajäsenet Andersson, Kekkonen, Korkea-aho, Malm ja Moilanen.

Eriävä mielipide

Kyseessä olevat ns. Kosovon albaanit eivät ole suojelun tai turvapaikan tarpeessa, koska olot Kosovossa ovat rauhalliset. Kyseisen henkilöryhmän jäsenet ovat lisäksi saapuneet Suomeen etupäässä Puolan kautta, joka on luokitel-

tu ns. turvalliseksi maaksi. Hallituksen esitykselle ei näin ollen ole mitään perusteita ja henkilöryhmään tulisi soveltaa ns. nopeutettua turvapaikkakäsittelyä ja heidät pitäisi poistaa maasta mahdollisimman nopeasti.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1992

Sulo Aittoniemi

