

Hallintovaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus) (U 35/2016 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 25/2017 vp — U 35/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Johanna Rätty, sisäministeriö
- oikeus- ja maatietoyksikön johtaja Hanna Helinko, Maahanmuuttovirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoasiainministeriö
- Amnesty International, Suomen osasto ry

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiassa lausunnot HaVL 36/2016 vp ja HaVL 13/2017 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määrittelyn vähimmäisvaatimuksista, yhdenmukaisesta suojeluasemasta ja myönnetyn suojelun sisällöstä on annettu direktiivi vuonna 2004. Direktiivi on uudelleenlaadittu vuonna 2011.

Komissio ehdottaa, että määritelmädirektiivi muutetaan asetuksen muotoon, jolloin siitä tulisi jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Komission 13.7.2016 osana yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevaa toista säädöspakettia antama määritelmäasetusehdotus poh-

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2017 vp

jautuu nykyiseen direktiiviin. Ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa yhteisiä edellytyksiä kansainvälisen suojelun myöntämiseksi sekä yhtenäistää turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla EU:ta. Ehdotuksella on merkittäviä liittymäkohtia muihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskeviin säädösehdotuksiin, joita myös käsitellään edelleen EU:n toimielimissä.

Neuvoston osittainen yleisnäkemyks hyväksyttiin Coreperissa 19.7.2017. Sen ulkopuolelle jäivät tässä vaiheessa muihin yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskeviin ehdotuksiin liittyvät säännökset. Trilogineuvottelut on aloitettu 25.9.2017.

Voimassa olevaan direktiiviin verrattuna neuvoston trilogineuvotteluiden pohjaksi hyväksymään kompromissitekstiin on tehty pääosin pieniä täsmennyksiä. Joidenkin komission ehdotusten osalta jäsenmaat halusivat neuvoston näkemystä valmisteltaessa palata takaisin direktiiviä lähempänä olevaan sääntelyyn.

Jatkokirjelmässä käsitellään perheenjäsenen määritelmää, suojeluperusteisen oleskeluluvan peruuttamista tai uusimatta jättämistä sekä kansainvälistä suojelua saavien yksintulleiden alaikäisten edustajajärjestelmää.

Valtioneuvoston kanta

Suomi on lähtenyt siitä, että perheenjäsenen määritelmän tulee säilyä nykysisältöisenä ja että perheen tulee olla muodostettu alkuperämaassa. Neuvotteluiden edetessä on käynyt ilmeiseksi, että kanta ei ole saavuttamassa riittävää tukea jäsenmaiden keskuudessa. Neuvotteluissa saatujen tietojen ja asian tarkemman analysoinnin perusteella Suomi on valmis hyväksymään sen, että perheenjäsenen määritelmä kattaa myös kauttakulkumaissa muodostetut perheet.

Lisäksi on lähdetty siitä, että kansainväliseen suojeluun perustuva oleskelulupa tulee peruuttaa tai jättää uusimatta vain, kun myös suojeluasema poistetaan tai palautusmahdollisuutta sovelletaan. Tällä välttyttäisiin siltä, ettei suojelua saava henkilö jää tilanteeseen, jossa hänen oleskelulupansa peruutettaisiin tai jätettäisiin uusimatta, mutta suojeluasema jäisi voimaan. Neuvotteluiden perusteella kanta ei ole saamassa riittävää tukea muilta jäsenmailta.

Neuvotteluiden myötä tarkentuneiden tietojen arvioinnin perusteella myös velvoite peruuttaa tai jättää uusimatta kansainväliseen suojeluun perustuva oleskelulupa, kun kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvät pakottavat syyt sitä edellyttävät, voidaan hyväksyä.

Suomi tukee ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmää koskevien säännösten yhdenmukaistamista. Suomen tavoitteena on selkeä järjestelmä, jossa lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon.

Edustajan on kyettävä hoitamaan tehtävänsä asianmukaisella tavalla, ja tämän tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää, että edustettavien määrä edustajaa kohden ei ole liian suuri. Määrällisten rajoitusten asettaminen EU-tasolla ei ole tarkoituksenmukaista, vaan määrät tulisi voida määritellä kansallisesti ja tilannekohtaista arviota hyödyntäen. Terminologia sekä edustajan tehtävät ja toimivalta on määriteltävä selkeästi. Edustajien toiminnan valvonnan järjestäminen on yhtälailla kannatettavaa.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komission 13.7.2016 osana yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevaa toista säädöspakettia antama määritelmäasetusehdotus pohjautuu nykyiseen direktiiviin. Käsitteltävänä olevan määritelmäasetuksen on tarkoitus korvata voimassa oleva asiaa koskeva direktiivi (2003/109/EY). Asetusehdotuksen tavoitteena on yhtenäistää kansainvälisen suojelun perusteita ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuksia EU:n jäsenvaltioissa. Valiokunta pitää näitä tavoitteita kannatettavina.

Ehdotus liittyy kiinteästi muihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskeviin säädösehdotuksiin, joita myös käsitellään edelleen EU:n toimielimissä. Käsittelyssä on yhteensä seitsemän eri vaiheissa olevaa säädösehdotusta EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämiseksi ja jäsenvaltioiden käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Säädöspohja perustuu jatkossa yhtä ehdotusta lukuun ottamatta (vastaanottodirektiivi) jäsenvaltioissa suoraan sovellettaviin asetuksiin, mikä osoittaa pyrkimystä säädösten velvoittavuuden lisäämiseen.

Säädösehdotusten tavoitteena on uudistaa EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää 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.

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.

Valiokunnan asiassa aiemmin antamissa lausunnoissa (HaVL 13/2017 vp ja HaVL 36/2016 vp) on kiinnitetty huomiota erityisesti asetusehdotuksen oleskelulupien pituutta ja uusittavuutta sekä palauttamista koskeviin säännöksiin. Saadun selvityksen mukaan trilogineuvottelujen pohjaksi hyväksytyssä neuvoston tekstissä todetaan muun muassa, että palautuskiellon periaatetta tulee noudattaa EU- ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Määritelmäasetuksesta 19.7.2017 hyväksytyn neuvoston osittaisen yleisnäkemyksen ulkopuolelle ovat tässä vaiheessa jääneet ne asetuksen säännökset, jotka liittyvät muihin yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskeviin ehdotuksiin.

Kuten valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan todennut, kansainvälistä suojelua hakevien laajamittainen ja hallitsematon saapuminen EU:n alueelle on kuormittanut jäsenvaltioiden ja koko unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää. EU:ssa on jo pitkään pyritty yhteisen turvapaikkapolitiikan luomiseen ja muuttovirtojen hallintaan. Jäsenvaltioiden järjestelmät poikkeavat kuitenkin edelleen huomattavasti toisistaan. Valiokunta pitää tästä syystä edelleen välttämättömänä, että

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2017 vp

kansainvälisen suojelun myöntämistä sekä suojeluasemia koskevan päätöksenteon ja suojelun sisältöä koskevien säännösten yhdenmukaistamista jatketaan.

Perheenjäsenen määritelmä

Komission ehdotuksessa nykyisen määritelmädirektiivin mukaista perheenjäsenten piiriä laajennettaisiin koskemaan lähtömaasta lähtemisen ja jäsenvaltioiden alueelle saapumisen välillä ns. kauttakulkumaissa muodostettuja perheitä. Valiokunta on suhtautunut kielteisesti perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen asetuksessa (HaVL 36/2016 vp).

Perheenjäsenen määritelmän laajentamista on perusteltu kansainvälisillä ihmisoikeusvelvoitteilla ja oikeudella perheen muodostamiseen. Jäsenvaltioiden huomiota on kiinnitetty myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka on katsottu tukevan perheenjäsenen määritelmän laajentamista. Perheenjäsenen määritelmä liittyy asetusehdotuksessa perheen yhtenäisyyden säilyttämiseen (25 artikla). Mainittu artikla koskee kansainvälistä suojelua saaneiden eräiden perheenjäsenten oikeutta hakea oleskelulupaa ja pääsääntöistä velvoitetta myöntää se heille. Kyse on perheenjäsenistä, jotka ovat olleet suojelua saavan mukana suojelua myöntävän jäsenvaltion alueella jo turvapaikkahakemusta tehtäessä. Artiklaa sovelletaan vain, jos perheenjäsenelle ei voida myöntää kansainvälistä suojelua henkilökohtaisella perusteella. Tilanteet, joihin perheen yhtenäisyyden säilyttämistä koskeva artikla soveltuisi, ovat olleet toistaiseksi harvinaisia.

Perheenjäsenen määritelmän ulottaminen kauttakulkumaissa muodostuneisiin perhesiteisiin ei saadun selvityksen mukaan merkittävästi poikkea Suomen kansallisen sääntelyn nykytilasta. Ulkomaaalain (301/2004) 37 §:n perheenjäsenen määritelmä koskee yleisesti Suomessa asuvan henkilön perheenjäseniä, eikä sillä, onko perhe muodostettu alkuperä- vai kauttakulkumaissa, ole vaikutusta määritelmän soveltamiseen. Perheen perustamisen ajankohta, paikka ja muut olosuhteet voivat kuitenkin vaikuttaa perhesiteen aitouden kokonaisarviointiin. Asetusehdotuksella ei saadun selvityksen mukaan ole vaikutusta tämän kokonaisarvioinnin tekemiseen.

Neuvoston puheenjohtajavaltion aiemmassa kompromissiehdotuksessa lähtökohtana on ollut perheenjäsenen määritelmän säilyttäminen nykyisen direktiivin määritelmän mukaisena, jolloin perheen tulisi olla muodostettu jo alkuperämaassa. Tämä on ollut myös aiemmin Suomen kanta asetusehdotuksen käsittelyssä, mitä hallintovaliokunta on tukenut (HaVL 13/2017 vp).

Jatkokirjelmän (UJ 25/2017 vp) mukaan mainittu kanta ei ole saavuttamassa riittävää tukea jäsenvaltioiden keskuudessa. Suomi onkin jatkokirjelmän mukaan valmis hyväksymään sen, että perheenjäsenen määritelmä kattaa myös kauttakulkumaissa muodostetut perheet. Saadun selvityksen mukaan määritelmän laajentaminen ei ole ristiriidassa nykyisen kansallisen soveltamiskäytännön kanssa, eikä siitä arvioida aiheutuvan lisäkustannuksia. Näin ollen hallintovaliokunta voi tukea Suomen kannan joustavoittamista tältä osin. Valiokunta kuitenkin toteaa, että jos perheenjäsenen määritelmän säilyttäminen nykyisen direktiivin mukaisena vaikuttaa jatkoneuvotteluissa mahdolliselta, tulee siihen edelleen pyrkiä.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2017 vp

Kansainväliseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan uusimatta jättäminen tai peruuttaminen

Asetusehdotuksen mukaan pakolaisasema tai toissijaisen suojelun asema poistetaan, jos henkilö on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yhteiskunnalle. Pakolaisen osalta edellytyksenä on, että hänet on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta. Perusteet ovat samat kuin voimassa olevassa direktiivissä. Asetusehdotuksessa kuitenkin tarkennetaan, että kyse on nimenomaan kansallisesta turvallisuudesta. Valiokunta on aiemmin (HaVL 13/2017 vp) korostanut sitä, että erityisesti asetuksen suojeluaseman lakkaamiseen ja peruuttamiseen liittyvät säännökset laaditaan huolellisesti.

Puheenjohtajavaltion aiemman kompromissiesityksen mukaan suojeluperusteinen oleskelulupa olisi peruutettu tai jätetty uusimatta, kun myös suojeluasema poistetaan tai henkilö palautetaan. Kansallisen turvallisuuden tai yhteiskunnan vaarantuminen on suojeluaseman poistamisperuste. Tästä huolimatta useat jäsenvaltiot ovat valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan nostaneet esiin tarpeen sisällyttää asetukseen direktiiviin sisältyneet yleiseen järjestykseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvät syyt myös oleskeluluvan uusimatta jättämisen ja peruuttamisen perusteena.

Suomi on neuvotteluissa pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että tästä perusteesta ei tulisi jäsenvaltioita velvoittavaa, jotta kansainvälistä suojelua saavien asema ei heikentyisi ja monimutkaistuisi nykyisestä. Useat muut jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole pitäneet asiaa ongelmallisena, ja perusteesta on tulossa jäsenvaltioita velvoittava. Erityisen tärkeänä neuvotteluissa on saadun selvityksen mukaan pidetty liikkumisvapauden rajoittamista ja sen varmistamista, etteivät turvallisuutta vaarantavat henkilöt pääse liikkumaan jäsenvaltiosta toiseen. Trilogineuvottelujen pohjaksi hyväksytyssä neuvoston kompromissiehdotuksessa kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvien syiden edellytetään olevan pakottavia.

Ehdotus saattaa johtaa tilanteisiin, joissa henkilön oleskelulupa jätetään uusimatta tai peruutetaan, mutta suojeluasema jää voimaan. Saadun selvityksen mukaan jäsenvaltioille jää harkintaa kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen käsitteiden suhteen. Soveltamiskäytännössä onkin mahdollista pyrkiä siihen, että mainitun kaltaisia tilanteita voidaan välttää. Valiokunta tähdentää, että turvallisuusympäristössä on tapahtunut muutoksia, jotka liittyvät uudenlaisiin, vakaviin turvallisuusuhkiin. Tarve sisäisen turvallisuuden varmistamiseen Suomessa ja muissa jäsenvaltioissa on korostunut.

Asetusehdotuksessa kansainvälistä suojelua saavan pääsy hänelle asetuksen mukaan kuuluviin oikeuksiin on sidottu pääosin suoraan suojeluasemaan. Suomessa useat oikeudet ja etuudet perustuvat siihen, pidetäänkö henkilöä Suomessa asuvana. Näin ollen ne kytkeytyvät siihen, onko henkilöllä oleskelulupa. Oikeuksien sitominen asetuksessa suoraan suojeluasemaan merkitsee periaatteellista muutosta kansallisella tasolla. Muutoksen vaikutusten arvioidaan kuitenkin jäävän käytännössä pieniksi, koska Suomessa oleskelulupa myönnetään samanaikaisesti kuin suojeluasema.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2017 vp

Edustajajärjestelmän kehittäminen

Jäsenvaltioiden on komission ehdotuksen mukaan asetettava edunvalvoja mahdollisimman pian ja viimeistään viiden työpäivän kuluessa siitä, kun ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle on myönnetty kansainvälistä suojelua. Neuvoston trilogineuvottelujen pohjaksi hyväksytyn kompromissitekstin mukaan edunvalvoja tulisi nimetä mahdollisimman pian kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen. Edunvalvoja olisi vastuussa asianmukaisesta ja rajoitetusta määrästä yksin tulleita alaikäisiä. Jäsenvaltioiden on ehdotuksen mukaan huolehdittava edustajien toiminnan valvonnan järjestämisestä. Valvovan tahon on määrä myös vastata edunvalvojista tehtyjen kantelujen käsittelystä.

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmää koskevia säännöksiä ehdotetaan nyt esillä olevan määritelmäasetuksen lisäksi ns. Dublin-asetukseen, menettelyasetukseen ja vastaanotto-direktiiviin. Valiokunta tukee valtioneuvoston tavoin ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmää koskevien säännösten yhdenmukaistamista. Ehdotukset aiheuttavat muutostarpeita myös kansalliseen lainsäädäntöön. Kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) ei nykyisin rajoiteta edustettavien alaikäisten määrää. Myöskään edustajien toiminnan valvonnasta ei ole kattavia säännöksiä. Edustajien toiminnan valvonnan järjestämisellä saattaa olla kustannusvaikutuksia.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 27.9.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala si
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala si
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Reijo Hongisto si

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2017 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2017 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Euroopan unionin rajoilla ja Syyrian sodan myötä myös Euroopassa näkyväksi tullut suuri humanitaarinen kriisi on haastanut eurooppalaista käsitystä inhimillisestä ja oikeudenmukaisesta turvapaikanhakijoiden kohtelusta.

Suomen hallitus on turvapaikkapolitiikassaan soveltanut ajatustapaa, jonka mukaan turvapaikanhakijat ovat yhteiskuntaa kuormittava tekijä. Hallitus on järjestelmällisesti pyrkinyt sääntelyllä vaikuttamaan siihen, ettei Suomella olisi ylimääräisiä "vetovoimatekijöitä", minkä myötä turvapaikanhakijat hakeutuisivatkin toisiin maihin.

EU-maiden keskinäinen vastuunjako tulisi saada oikeudenmukaiseksi ja toimivaksi. Tämä olisi EU:n rajavaltiona olevan Suomen etu. Eurooppalainen vastuunjakomekanismi ja kiintiöinti on saatava sovittua viipymättä ja turvapaikanhakijoiden oikeuksia kunnioittaen.

Uuden ja turvallisen kotimaan löytymisen jälkeen prioriteettina on oltava onnistunut kotouttaminen. Kotoutuminen on kuitenkin haasteellista, jos oleskeluluvan pituudesta on epävarmuutta. Komission ehdotuksessa on esitetty esimerkiksi, että toissijaista suojelua saavan lupa myönnettäisiin ensin yhdeksi vuodeksi, jonka jälkeen luvan edellytykset tarkasteltaisiin uudelleen. Toinen tarkastelu suoritettaisiin kahden vuoden kuluttua toisen luvan myöntämisestä. Pakolaisstatuksen saaneelle myönnettäisiin oleskelulupa kolmeksi vuodeksi ja uudelleentarkastelut tehtäisiin kolmen vuoden välein. Suomessa ensimmäisen oleskeluluvan pituus on nykyisellään pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneella neljä vuotta. Kotouttamisprosessin ennustettavuus ja pitkäjänteisyys ja eväät uuden elämän rakentamiseen jäävät uupumaan, mikäli oleskeluluvan perusteet arvioidaan uusiksi lyhyin väliajoin. Tämä menettely ei edistä kotoutumista.

Ihmisten liikkumisesta päätettäessä ja kansainvälistä suojelua saavien edelleen liikkumisen hillitsemisen yhteydessä on esimerkiksi perhesiteiden tai työmahdollisuuksien saannin vaikutuksia liikkumistarpeeseen arvioitava ja huomioitava. Turvapaikanhakijoiden oikeutta myöhemmin muuttaa maasta toiseen ei saa kokonaan poistaa. Lisäksi turvapaikanhakijoiden sijoittamisessa eri maihin tulee lähtökohtaisesti huomioida ihmisten olemassa olevat siteet, kuten yhteisö tai sukulaiset jossain maassa. On hyvä, että Suomen hallitus on valmis joustavoittamaan kantaansa ja hyväksymään sen, että perheenjäsenen määritelmä kattaa myös kauttakulkumaissa muodostetut perheet. Suomen tulee jatkossakin pyrkiä siihen, että tämä laajennetun perheenjäsenen määritelmä sisällytetään asetukseen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2017 vp
Eriävä mielipide

Helsingissä 27.9.2017

Anders Adlercreutz r