Valiokunnan lausunto HaVL 33/2016 vp– U 29/2016 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EUAA, Euroopan unionin turvapaikkavirasto)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EUAA, Euroopan unionin turvapaikkavirasto) (U 29/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylitarkastaja Johanna Räty, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö
- ylitarkastaja Tuuli Kainulainen, sisäministeriö
- ylitarkastaja Max Janzon, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Pekka Hyvönen, ulkoasiainministeriö
- ylitarkastaja Monica Harju, Maahanmuuttovirasto
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja, tulosalueen johtajan sijainen Mikko Montin, Maahanmuuttovirasto
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Pelastakaa Lapset ry
- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön Pohjois-Euroopan alue-edustusto (UNHCR, Regional Representation in Stockholm)

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotus uudelleennimettävästä unionin turvapaikkavirastosta rakentuu nykyisen turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) mandaatille laajentaen sitä kuitenkin niin, että EASO muunnetaan

täysivaltaiseksi virastoksi, jolla on käytössään tarvittavat työkalut seuraavien tehtävien toteuttamiseksi: 1) edistää käytännöllistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa turvapaikka-asioissa; 2) varmistaa suurempi yhtenäisyys suojeluntarpeiden arvioinnissa eri puolilla unionia; 3) edistää unionin oikeutta ja operatiivisia standardeja turvapaikka-asioissa; 4) seurata ja arvioida yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa ja 5) tuottaa jäsenmaiden tueksi enemmän operatiivista ja teknistä apua.

1) Käytännöllisen yhteistyön ja tiedonvaihdon edistäminen turvapaikka-asioissa (3—7 artiklat)

Tehtävät eivät ole täysin uusia, sillä EASO on jo nyt vastuussa tiedonvaihdon mahdollistamisesta ja käytännön yhteistyön edistämisestä. Ehdotuksessa kuitenkin velvoitettaisiin virasto ja jäsenmaat näihin.

Unioniin suuntautuvan ja siellä tapahtuvan kansainväliseen suojeluun liittyvän muuttoliikkeen taustatekijöiden ymmärtämiseksi viraston tulee myös rakentaa tiedonkeruu- ja analysointikapasiteettiaan turvapaikkatilanteesta unionin alueella ja kolmansissa maissa, sekä yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanosta. Yhteistyötä tarvitaan myös muiden EU-virastojen, unionin ulkosuhdehallinnon ja kansainvälisten organisaatioiden kuten UNHCR:n kanssa.

Virastolle tulee Dublin-järjestelmän uudistamiseen liittyviä ja siitä seuraava tehtäviä, kuten jäsenmaiden tukeminen korjausmekanismin operoinnin ja hallinnoinnin suhteen.

Virasto tuottaa ja kehittää jatkossakin koulutusta niin jäsenmaiden asiantuntijoille kuin henkilökunnalleen.

2) Suuremman yhtenäisyyden varmistaminen suojelun tarpeen arvioinnissa eri puolilla unionia

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto kiinnitti huhtikuussa 2016 antamissaan päätelmissä huomiota jäsenmaiden päätöskäytäntöjen eroihin ja piti tärkeänä luoda strukturoidumpi ja virtaviivaistetumpi sekä kaikki pääasialliset lähtömaat ja temaattiset asiat kattava EASOn lähtömaatietotuotantoprosessi. Neuvosto pyysi EASOa avustamaan EU-tason politiikkojen kehittämisprosessissa yhteisen maatiedon pohjalta.

Virasto koordinoisi jäsenmaiden pyrkimyksiä yhteisen analyysin kehittämiseksi ja tuottaisi ohjeistusta kolmansien lähtömaiden tilanteesta. Se myös jatkaisi aiempaa tehtäväänsä lähtömaatietoa koskevien toimintojen organisoimiseksi, edistämiseksi ja koordinoimiseksi, ml. tiedon analysointi. Virasto perustaisi lähtömaatietoverkostoja varmistamaan tiedon tuottamisen koordinointia (8—10 artiklat).

Uutena tehtävänä virasto avustaisi komissiota säännöllisesti niiden kolmansien maiden tilanteen arvioimisessa, jotka sisällytetään EU:n yhteiselle turvallisten alkuperämaiden listalle (11 artikla).

3) Unionin oikeuden ja operatiivisten standardien edistäminen turvapaikka-asioissa

Nykyisen mandaatin mukaan EASO voi hyväksyä turvapaikkainstrumenttien täytäntöönpanoa koskevia teknisiä asiakirjoja. Ehdotuksessa eritellään nämä asiakirjatyypit. Virasto voisi omasta

aloitteestaan tai komission pyynnöstä kehittää operatiivisia standardeja unionin turvapaikkasääntelyn täytäntöönpanosta ja indikaattoreita niiden noudattamisen seuraamiseksi. Virasto voisi myös kehittää turvapaikkasääntelyn täytäntöönpanoon liittyvää ohjeistusta ja parhaita käytäntöjä. Jäsenmaat voisivat pyytää virastolta tukea standardien, ohjeiden ja parhaiden käytäntöjen soveltamiseen (12 artikla).

4) Yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanon seuranta ja arviointi

Tehtävä olisi uusi. Virasto arvioisi erityisesti turvapaikkamenettelyä, Dublin-järjestelmää, hyväksymisasteita ja myönnetyn kansainvälisen suojelun laatua ja luonnetta, sekä seuraisi kehittämiensä standardien ja ohjeiden noudattamista sekä jäsenmaiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiä ja kapasiteettia hallinnoida järjestelmiä tehokkaasti erityisesti suhteettomien paineiden alaisena. Tarkoitus on varmistaa puuttuminen yhteisen turvapaikkajärjestelmän puutteisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja riittävät välineet jäsenmaiden käyttöön kohtuuttomista paineista aiheutuvaan tilanteeseen puuttumiseksi (13 artikla).

Ehdotuksessa säännellään seuranta- ja arviointimekanismin laajuus. Virasto voi perustaa arvionsa jäsenmaan toimittamiin tietoihin, itse kehittämäänsä turvapaikkatilanneanalyysiin, vierailuihin paikan päällä ja kerättyihin tapauksiin. Jäsenmaan tulee antaa viraston käyttöön arviointia varten tarvittavia tietoja (13 artikla). Seuranta tapahtuu viraston asettaman ohjelman puitteissa. Jokaisen jäsenmaan tilanne tarkastellaan ainakin kerran viidessä vuodessa. Virasto voi myös omasta aloitteestaan tai komission pyynnöstä toteuttaa seurannan aina, kun jäsenmaan turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmän toimivuuteen kohdistuu vakavia huolia. Seurannan suorittava asiantuntijaryhmä laatii havainnoistaan raportin hallintoneuvoston hyväksyttäväksi, joka välittää sen komissiolle jäsenmaan huomautukset huomioon otettuaan. Samanaikaisesti viraston pääjohtaja toimittaa komissiota kultuaan jäsenmaalle kommentoitavaksi suositusluonnoksensa, jossa esitetään raportoitujen puutteiden korjaamiseksi tarvittavat toimet. Hallintoneuvosto hyväksyy suositukset ja pyytää jäsenmaalta toimintasuunnitelman niiden toteuttamiseksi enintään yhdeksän kuukauden määräajassa. (14 artikla)

Jos jäsenmaa ei määräajan jälkeenkään noudata suosituksia ja puutteet vaarantavat vakavuutensa vuoksi yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminnan, tekee komissio oman arvionsa toimintasuunnitelmasta ja puutteiden vakavuudesta. Komissio hyväksyy tämän jälkeen suosituksia ja voi tarpeelliseksi katsoessaan määritellä toimenpiteitä, jotka virasto toteuttaa jäsenmaan tueksi. Jäsenmaan tulee raportoida komissiolle suositusten täytäntöönpanovaiheesta. Maan jättäessä noudattamatta komission suosituksia niissä annetun määräajan puitteissa komissio voisi tarkastelumenettelyssä antaa täytäntöönpanopäätöksen tilanteen edellyttämistä lisätoimista jotka viraston tulee toteuttaa maan tukemiseksi. (15 artikla)

5) Operatiivisen ja teknisen avun tuottaminen jäsenmaiden tueksi

Ehdotuksessa laajennetaan merkittävästi viraston roolia ja toimia operatiivisen ja teknisen avun tuottamiseksi jäsenmaille komission Euroopan raja- ja rannikkovirastosta antamaa ehdotusta vastaavalla tavalla (COM (2015) 671 final). Ehdotuksessa esitetään selkeästi ne operatiiviset ja tekniset toimet, joita virasto voi organisoida ja koordinoida (16 artikla).

Virasto tukee jäsenmaita turvapaikkatukiryhmien tai turvapaikkavalmiushenkilöluettelosta käyttöön otettavien asiantuntijoiden avulla (17 ja 18 artiklat). Turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien joutuessa suhteettoman suurten paineiden ja raskasta ja kiireellistä reagointia edellyttävän kuormituksen kohteeksi virasto voi (myös omasta aloitteestaan) organisoida kattavan tukipaketin. Myös komissio voi täytäntöönpanopäätöksellä määritellä operatiivisia ja teknisiä toimia, joita viraston pitää kohdistaa jäsenmaan tukemiseksi, jos maa ei siihen kohdistuvista kohtuuttomista paineista huolimatta pyydä apua, hyväksy viraston esittämää tarjousta tai toteuttaa vain riittämättömiä toimia vaarantaen näin yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden. Tätä tarkoitusta varten virasto perustaa vähintään 500:sta jäsenmaiden asiantuntijasta koostuvan turvapaikkavalmiushenkilöluettelon (18 ja 22 artiklat), jonka asiantuntijareservistä voidaan hyvin nopeasti ottaa käyttöön asiantuntijoita.

Hallintoneuvosto päättää turvapaikkatukiryhmien asiantuntijoiden määrästä ja henkilökuvauksista (profiilit) (17 artikla) sekä turvapaikkavalmiushenkilöluettelon asiantuntijoiden henkilökuvauksista ja kunkin jäsenmaan asiantuntijakontribuutio-osuudesta luetteloon. Jäsenmaan asiantuntijakontribuutio viraston tukiryhmiin tai viraston käyttöön asetettavat kansalliset virkamiehet sovitaan vuosittain viraston ja jäsenmaan kesken. Jäsenmaa voisi kieltäytyä antamasta asiantuntijaa tukiryhmän käyttöön poikkeuksellisessa tilanteessa, joka vaikuttaa kansallisten tehtävien hoitamiseen, kun taas valmiushenkilöluettelossa olevan asiantuntijan lähettämisestä tukitehtäviin ei voisi kieltäytyä poikkeuksellisen kansallisen tilanteen vuoksi (17 ja 22 artiklat). Myös viraston omia asiantuntijoita voitaisiin sijoittaa jäsenmaahan. (18 artikla). Asiantuntijan kotimaa määrittelee tehtävän keston sekä tukiryhmien että valmiushenkilöluettelosta irrotettavien asiantuntijoiden osalta, mutta vähimmäiskestoksi ehdotetaan 30 päivää (17 ja 18 artiklat).

Ehdotuksessa määritetään tehtäviä, joita muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmät ja niihin kuuluvat asiantuntijat voivat tehdä. Niihin sisältyisi myös mahdollisuus jäsenmaan pyynnöstä tutkia kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia (21 artikla). (Muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmiä on käsitelty myös Euroopan raja- ja merivartiostoa koskevan ehdotuksen 17 ja 18 artikloissa.)

Turvapaikkatukiryhmiin palkattujen tai turvapaikkavalmiushenkilöluettelosta otettujen asiantuntijoiden tulisi pystyä konsultoimaan kansallisia ja eurooppalaisia tietokantoja pystyäkseen suorittamaan jäsenmaan avustustehtävänsä tehokkaasti, minkä vuoksi jäsenmaalle asetetaan velvoitteita tämän mahdollistamiseksi (19 artiklan 2e ja 3 kohta).

Nykyinen unionin yhteyshenkilön tehtävä muutetaan viraston koordinointivirkamiehen tehtäväksi vastaavasti kuin Frontexin koordinoimissa operaatioissa. Virkamies edistää yhteistyötä ja koordinaatiota isäntämaan ja osallistuvien jäsenmaiden kesken (25 artikla).

Ehdotus mahdollistaa virastolle oman välineistön hankkimisen tai liisaamisen. Tämä ei vaikuta jäsenmaiden velvollisuuteen toimittaa avun tuottamista varten tarvittavia tiloja ja varusteita virastolle (23 artikla).

6) Muuta

Virastolle annetaan toimivalta käsitellä henkilötietoja rajoitetuissa tilanteissa, kuten suoritettaessa operatiivisia ja teknisiä tukitoimia, kerättäessä tapauksia seurantaharjoituksen yhteydessä, kä-

siteltäessä lasten tai haavoittuviin ryhmiin kuuluvien henkilöiden kansainvälisen suojelun hakemuksia jäsenvaltion pyynnöstä, tiedonvaihdon helpottamiseksi jäsenmaiden, Frontexin, Europolin tai Eurojustin kanssa 21 artiklan 2 kohdassa lueteltujen tehtävien suorittamisen yhteydessä saatujen tietojen osalta sekä analysoitaessa turvapaikkatilannetta 4 artiklan mukaisesti. Operatiivista ja teknistä apua annettaessa kerättyjen henkilötietojen käsittelystä säädetään vielä tarkemmin 32 artiklassa (kerättävät tiedot sekä tilanteet, joissa tietoa voidaan kerätä ja tiedon hävittäminen). Virasto myös kehittää ja operoi yhdessä tietohallintovirasto eu-LISAn kanssa järjestelmän, joka kykenee vaihtamaan salassa pidettävää tietoa (29—32 artiklat).

Ehdotukseen sisältyvät säännöt yhteistyöstä Tanskan, assosiaatiomaiden, kolmansien maiden, muiden EU-elinten ja muiden kansainvälisten organisaatioiden, erityisesti UNHCR:n kanssa. Kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskeva artikla antaa nyt virastolle selvemmin mahdollisuuden yhteistyöhön niin tiedonvaihdon kuin operatiivisen yhteistyön koordinoimisen osaltakin. Kolmansien maiden virkamiehiä voidaan kutsua tarkkailijoiksi viraston toteuttamiin operatiivisiin toimiin. Virasto jatkaa tiedonvaihdon ja jäsenmaiden toimintojen koordinoimista uudelleensijoituksissa. Se voi myös osallistua unionin kolmansien maiden kanssa sopimien kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoon (33—37 artiklat).

Viraston organisaatio noudattelee keskusvirastojen yleistä lähestymistapaa. Nykyistä rakennetta muutetaan ottamalla käyttöön varapääjohtajan tehtävä. Neuvoa-antavasta ryhmästä, joka avustaisi pääjohtajaa ja hallintoneuvostoa, tehdään itsenäinen, minkä vuoksi pääjohtaja ei enää jatkossa johtaisi sitä (38, 45 ja 48 artiklat).

Taloudellisten säännösten mukaan virasto voisi myöntää apurahoja (53 artikla).

Loppusäännöksissä uutta olisi menettely, joka antaisi komissiolle mahdollisuuden hyväksyä täytäntöönpanosäännöksiä tarkastusmenettelyssä komiteassa asetusehdotuksen mukaisesti (22 artiklan 3 kohta ja 64 artikla).

Valtioneuvoston kanta

Nykyinen järjestelmä, mukaan lukien Schengen- ja Dublin-järjestelmät, ei toimi laittoman maahantulon suuren määrän tilanteessa. Tämän johdosta EU:n ja jäsenvaltioiden on ollut välttämätöntä mm. ryhtyä muuttovirtojen vähentämiseen yhteistyöllä ulkorajanaapureiden kanssa. Hyvä yhteistyö ja vastuun jakaminen kolmansien valtioiden, erityisesti ulkorajanaapureiden kanssa, onkin välttämätöntä. Tässä suhteessa on hyvä, että ehdotuksessa selvennetään turvapaikkaviraston mahdollisuutta koordinoida tiedonvaihtoa ja operatiivista yhteistyötä jäsenmaiden ja kolmansien maiden välillä unionin ulkosuhdepolitiikan puitteissa.

On saatava selkeä ja toimiva yhteinen turvapaikkajärjestelmä, joka edellyttää muutoksia EU-lainsäädäntöön. EU:n maahanmuuttoalan lainsäädäntöä on välttämätöntä tarkastella kokonaisuudessaan.

Dublin-järjestelmän kriteereiden soveltamisen johtaessa ulkorajavaltiossa kohtuuttomaan tilanteeseen, jota se ei pysty torjumaan, asianomaista jäsenvaltiota tulee ensisijaisesti tukea raja- ja muulla asiantuntija- ja rahoitusavulla sekä EU-virastojen toimesta.

Edellä mainitut tarpeet huomioon ottaen valtioneuvosto kannattaa jäsenvaltioiden välisen käytännön yhteistyön ja tiedonvaihdon lisäämistä ja pitää Euroopan unionin turvapaikkaviraston roolin ja toimivaltuuksien vahvistamista tarpeellisena. Valtioneuvoston kanta virastolle esitettävien tehtävien suhteen tarkentuu käsittelyn edetessä, mutta jo tässä vaiheessa voidaan todeta seuraavaa.

Valtioneuvosto kannattaa turvapaikkaviraston kehittämistä. Turvapaikka-asioiden päätöksenteko tulee kuitenkin säilyttää kansallisella tasolla. Turvapaikkaviraston roolia ja toimivaltuuksia tulee kehittää niin, että se pystyy paremmin tukemaan jäsenmaiden pyrkimyksiä yhtenäistää turvapaikkajärjestelmiä ja päätöksentekoa, mikä on tärkeä tavoite yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisessa. Viraston tulee palvella ja tukea jäsenmaiden konkreettista ratkaisutoimintaa. Tämä edellyttää viraston omien resurssien vahvistamista sen toiminnan eri osa-alueilla. On vältettävä viraston laajentuvien tehtävien ulkoistamista jäsenmaille.

On varmistettava, että viraston toiminnan lähtökohtana ovat jäsenmaiden tarpeet, esimerkiksi lähtömaatiedon hankkimisen ja tuottamisen osalta, jonka tulisi olla sidoksissa jäsenmaiden turvapaikka-asioiden realiteetteihin ja palvella suoraan päätöksentekoa. Lähtömaatiedon tuottamisessa on vältettävä päällekkäistä työtä. Viraston hyödyntäminen päätöksenteon yhtenäistämisessä on tärkeää. Ehdotuksessa esitetyn yhteisen analyysin hyväksymistä ja muuttamista koskeviin menettelyihin on kiinnitettävä huomiota ehdotuksen käsittelyssä, jotta menettelyistä ei muodostuisi liian raskaita.

Viraston operatiivisen tukitoiminnan suunnittelua ja toimeenpanoa tulee kehittää huomattavasti niin, että operaatiot ovat hyvin suunniteltuja, tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaita.

Asiantuntijatehtäviin osallistumisen vähimmäiskeston määrittely, hallintoneuvoston valta päättää kunkin jäsenmaan asiantuntijakontribuutiosta valmiushenkilöluetteloon ja jäsenmaiden velvoittaminen antamaan asiantuntijat tukitehtäviin lyhyessä määräajassa lisäävät todennäköisesti tukitehtäviin osallistumisesta jäsenmaille aiheutuvaa taakkaa. Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että nyt kaikki jäsenvaltiot velvoitettaisiin osallistumaan valmiushenkilöluetteloon, ja myös muuhun viraston koordinoimaan tukitoimintaan osallistuminen olisi osittain nykyistä velvoittavampaa. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että myös Suomi voi joutua tilanteeseen, jossa se tarvitsee viraston koordinoimaa tukea.

Henkilöstön lähettämisessä viraston koordinoimiin operaatioihin valtioneuvosto on valmis siihen, että jäsenvaltiot velvoitetaan osallistumaan turvapaikkatukiryhmien tai maahanmuuton hallintatiimien toimintaan tai valmiushenkilöluettelosta käyttöön otettavan asiantuntijatuen muodossa toisen maan tukemiseen kuitenkin niin, että jäsenmaan kontribuutio suhteutetaan maan turvapaikkavirkamiesten määrään. Valtioneuvosto edellyttää, että muiden kuin valmiushenkilöluettelosta lähetettävien asiantuntijoiden määrän tulee perustua unionin turvapaikkaviraston kanssa yhteistyössä laadittavaan vuosisuunnitelmaan ja läpinäkyviin perusteisiin siten, että kunkin jäsenvaltion turvapaikkatilanne ja resurssit otetaan huomioon. Vuosisuunnittelu perusteineen on edellytys sille, että Maahanmuuttovirasto voi suunnitella toimintaansa ja varmistaa riittävät resurssit turvapaikka-asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa. Valtioneuvosto katsoo, että on tärkeää velvoittaa turvapaikkavirasto suunnittelemaan tukioperaatiot ja keskustelemaan avun kohdemaan kanssa nykyistä perusteellisemmin ennen kuin jäsenmaiden tukea pyydetään.

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2016 vp

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti turvapaikkaviraston roolin syventämistä operatiivisten standardien, indikaattorien, ohjeiden ja parhaiden käytäntöjen luomisen osalta. Virasto voisi esimerkiksi jakaa tietoa kansainvälisen suojelun suhteen relevantista oikeuskäytännöstä.

Yhteisen turvapaikkajärjestelmän ja kansallisten järjestelmien täytäntöönpanon seurantaan ja arviointiin liittyvät tehtävät ja mekanismi vastaavat pitkälti rajavalvontavirasto Frontexin osalta voimassaolevia tai tekeillä olevia muutoksia. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että virastolle annetaan riittävät valtuudet arvioida monipuolisesti jäsenvaltioiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien puutteita ja niiden kykyä vastata järjestelmiensä hallinnasta erityisesti tilanteessa, jossa suuret muuttoliikevirrat aiheuttavat järjestelmille kohtuuttoman kovia paineita. Tavoitteena virastolle esitetyt tehtävät ovat hyviä, kun toiminnalla pyritään ennakoimaan kriisitilanteisiin vastaamista. Virastolle annettavat toimivaltuudet tulee määritellä mahdollisimman selkeästi ja hallinnollisen kuormituksen näkökulmasta tulee välttää raskaan seurantakoneiston ja uusien raportointivelvoitteiden luomista.

Ehdotuksen mukaan virastolla olisi mahdollisuus omasta aloitteestaan tai komission pyynnöstä toteuttaa jäsenmaan operatiivinen seuranta tilanteessa, jossa maan turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmän toimivuus herättää huolia. Valtioneuvosto katsoo, että tämän hyödyllisen seurantainstrumentin käyttöön ottamisen tehostamiseksi kyseeseen voisi tulla jopa viraston velvoittaminen toteuttamaan tällainen seuranta.

On tärkeää, että viraston, komission ja muiden EU-maiden virkamiehet noudattavat ehdotuksen mukaisia tehtäviään toisen jäsenvaltion alueella toteuttaessaan unionin ja vastaanottajan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä sekä kansainvälistä oikeutta ja kunnioittavat perusoikeuksia.

Valtioneuvosto kannattaa viraston hallintoneuvostolle annettavaa oikeutta kehottaa jäsenvaltiota korjaamaan sen turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmässä havaitut puutteet. Viimeaikaiset tapahtumat ovat osoittaneet, että unionilla tulisi olla myös järeämpiä keinoja velvoittaa jäsenvaltio yhteistoimintaan EU:n virastojen ja muiden jäsenvaltioiden kanssa tilanteissa, joissa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toimivuus on vaarassa. Valtioneuvosto katsoo, että turvapaikkaviraston roolin muutoksella pystytään erittäin merkittävällä tavalla vaikuttamaan ja ennalta estämään tilanteita, joita on viime vuoden aikana nähty. Valtioneuvosto on valmis siihen, että vakavien puutteidensa korjaamisen laiminlyönyt tai hallitsemattoman maahantulon kohteeksi joutunut jäsenvaltio voitaisiin komission komitologiamenettelyssä tehtävän päätöksen sijaan velvoittaa neuvoston määräenemmistöpäätöksellä ottamaan viraston tukea alueelleen sillä edellytyksellä, että kyseessä on tilanne, joka vaarantaa yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden. Valtioneuvosto kuitenkin edellyttää, että myös näissä tilanteissa operaation ja muun tuen osalta EU:n ja jäsenvaltioiden välisen vastuunjaon tulee pysyä ennallaan. Tämä tarkoittaa sitä, että viraston jäsenvaltion alueelle lähettämä henkilöstö toimii operaatiosuunnitelman mukaisesti apua vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten johdossa sekä vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön ja toimintaohjeiden mukaisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että virastolle tulee antaa sen tehtävissä tarvittavat valtuudet henkilötietojen käsittelyyn. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyn tulee olla selkeästi ja tarkkarajaisesti määriteltyä sekä noudattaa suhteellisuusperiaatetta samoin kuin

muutoinkin vastata henkilötietojen käsittelyä koskevia vaatimuksia. Asetusluonnoksen 31 ja 32 artiklan välistä suhdetta on neuvotteluissa syytä selkiyttää.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Eurooppaan on jo vuosien ajan kohdistunut merkittävää laajamittaisen muuttoliikkeen synnyttämää painetta. Keväästä 2015 lähtien tilanne on muuttunut radikaalisti, kun lähinnä itäisen ja keskisen Välimeren reittejä pitkin Eurooppaan on saapunut meriteitse noin 1,5 miljoonaa maahan pyrkijää. EU:n nykyinen turvapaikkajärjestelmä on osoittautunut toimimattomaksi syntyneessä maahanmuuttokriisissä, jossa ihmiset ovat laajalti päässeet ylittämään unionin ulkorajan hallitsemattomasti ja levittäytymään eri puolille EU:n alueella hyödyntäen Schengen-alueen vapaata liikkuvuutta. Unionissa tarvitaan välttämättä yhteisiä ratkaisuja, jotta muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin pystytään löytämään kestäviä ja tehokkaita ratkaisuja.

Komissio onkin antanut kesällä 2016 useita lainsäädäntöehdotuksia eurooppalaisen yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi (Common European Asylum System; CEAS; U 29/2016 vp, U 30/2016 vp, U 31/2016 vp, U 34/2016 vp, U 35/2016 vp, U 36/2016 vp ja U 37/2016 vp). Tähän kokonaisuuteen sisältyy Euroopan komission antama Euroopan unionin turvapaikkavirastoa (European Union Agency for Asylum; EUAA) koskeva asetusehdotus (COM(2016) 271 lopullinen), jonka tarkoituksena on vahvistaa Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (European Asylum Support Office; EASO) roolia. Komissio pitää uudistettavaa ja uudella nimellä toimintaa jatkavaa virastoa yhtenä käyttökelpoisena välineenä yhteisen turvapaikkajärjestelmän rakenteellisiin heikkouksiin puuttumiseksi ja katsoo, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen edellyttää muun muassa aiempaa suuremman toimivallan antamista virastolle.

Valiokunta pitää tarpeellisena Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) roolin vahvistamista. Uudistettavaa virastoa on kehitettävä niin, että se kykenee aidosti ja merkittävästi edistämään yhteisen ja samalla yhtenäisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamista. Valiokunta tukee myös komission ehdotusta vuodesta 2011 toimineen EASOn muuntamisesta tietoa ja asiantuntemusta omaavaksi vahvaksi osaamiskeskukseksi. Jäsenmaat on kuitenkin syytä velvoittaa asetusehdotuksen mukaisesti osallistumaan käytännön yhteistyöhön viraston kanssa ja tiedonvaihtoon turvapaikka-asioissa.

Asetusehdotuksessa EASO on tarkoitus muuntaa täysivaltaiseksi EU-virastoksi (EUAA). Valiokunta pitää tärkeänä, että EUAA:lla on käytössään tarvittavat työkalut seuraavien tehtäviensä tehokkaaksi hoitamiseksi: 1) käytännöllisen yhteistyön ja tiedonvaihdon edistäminen turvapaikka-asioissa; 2) suuremman yhtenäisyyden varmistaminen suojeluntarpeiden arvioinnissa eri puolilla unionia; 3) unionin oikeuden ja operatiivisten standardien edistäminen turvapaikka-asioissa; 4) yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanon seuranta ja arviointi; sekä 5) operatiivisen ja teknisen avun tuottaminen jäsenmaiden tueksi.

Virastolle kuuluu komission ehdotuksen mukaan myös tehtävä kehittää lähtömaatietoanalyysiä ja perustaa lähtömaatietoverkostoja varmistamaan tiedon tuottamisen koordinointia. Lisäksi EUAA:n tehtäväkokonaisuuteen ehdotetaan sisällytettävän velvoite avustaa komissiota säännöl-

lisesti EU:n yhteiselle turvallisten alkuperämaiden listalle sisällytettävien kolmansien maiden tilanteen ja olosuhteiden arvioimisessa.

Valiokunta pitää asianmukaisena, että virasto kehittää operatiivisia standardeja unionin turvapaikkasääntelyn täytäntöönpanoon liittyen ja indikaattoreita standardien noudattamisen seuraamiseksi sekä kehittää turvapaikkasääntelyn täytäntöönpanoon liittyvää ohjeistusta ja parhaita käytäntöjä. Lisäksi valiokunta pitää kannatettavana, että ehdotuksessa laajennetaan merkittävästi viraston roolia operatiivisen ja teknisen avun tuottamisessa jäsenmaille.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että virasto saa komission ehdotuksen mukaisesti tehtäväkseen arvioida erityisesti turvapaikkamenettelyä, Dublin-järjestelmää, kansainvälisen suojelun saamisen hyväksymisasteita sekä myönnetyn kansainvälisen suojelun laatua ja luonnetta jäsenmaissa. Virasto myös seuraisi kehittämiensä standardien ja ohjeiden noudattamista sekä jäsenmaiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiä mukaan lukien turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien kapasiteetti hallinnoida järjestelmiä tehokkaasti ja sosiaalisesti kestävästi erityisesti toimittaessa suurten paineiden alaisena.

Edelleen ehdotuksessa säännellään seuranta- ja arviointimekanismeja sekä noudatettavia menettelyjä niissä tilanteissa, joissa havaitaan puutteita jäsenmaan turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmissä. Valiokunnan mielestä raskaiden seurantamekanismien ja uusien raportointivelvollisuuksien asettamista tulee pyrkiä välttämään, mutta valiokunta pitää tärkeänä virastolle suunniteltua tehtävää seurata jäsenmaiden tilannetta ja ryhtyä toimiin jäsenmaissa havaitsemiensa puutteiden korjaamiseksi.

Valiokunta korostaa vielä erikseen, että EU:n turvapaikkaviraston toimivaltuudet tulee määritellä selkeästi. Euroopan turvapaikkaviraston kehittämistyössä tulee ottaa asianmukaisesti huomioon myös perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Valiokunta toteaa vielä, että virastolle on tarkoitus antaa toimivalta käsitellä henkilötietoja rajoitetuissa tilanteissa. Ainakin tältä osin sääntelyehdotusta on tarpeen saada selkeytettyä.

Tämänkin ehdotuksen käsittely on unionissa meneillään työryhmätasolla, missä työssä asetuksen yksityiskohtien odotetaan tarkentuvan. Alustavana kantanaan valiokunta suhtautuu yleisellä tasolla myönteisesti komission asetusehdotukseen. Valiokunta painottaa jo aiemmin linjanneensa, että turvapaikka-asioiden päätöksenteko tulee kuitenkin joka tapauksessa säilyttää kansallisella tasolla. Käsittelyprosessin edetessä valiokunta tarkentaa tarvittaessa nyt esitettyjä alustavia kannanottojaan.

Lopuksi valiokunta tähdentää erityisesti, että tehokkaiden yhteisten sääntöjen lisäksi unionin jäsenmaissa tarvitaan sääntöjen kattavaa, aukotonta ja yhdenmukaista toimeenpanoa sekä käytännön soveltamista. Muutoin ei uudella sääntelylläkään saavuteta asetettuja tavoitteita tilanteessa, jossa maahanmuuttokriisi ravistelee Euroopan unionin rakenteita.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 30.9.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto