Valiokunnan lausunto HaVL 36/2016 vp– U 35/2016 vp

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): 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 Max Janzon, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Pekka Hyvönen, ulkoasiainministeriö
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja, tulosalueen johtajan sijainen Mikko Montin, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Monica Harju, Maahanmuuttovirasto
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry

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

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio ehdottaa, että määritelmädirektiivi muutetaan asetuksen muotoon, jolloin siitä tulisi jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Ehdotus pohjautuu nykyiseen määritelmädirektiiviin, joka kumotaan asetuksen voimaan tulon myötä. Määritelmäasetusta koskevalla ehdotuksel-

la komissio pyrkii entisestään yhdenmukaistamaan yhteisiä kriteereitä, joilla tunnistetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt, sekä yhtenäistämään turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla EU:ta.

Yhteisiä suojelun tarpeen edellytyksiä yhdenmukaistetaan edelleen

Asetuksessa asetetaan standardit henkilöiden määrittämiseksi kansainvälisen suojelun saajiksi ja määritetään sisältö myönnettävälle suojelulle. Ehdotukseen ei enää sisälly mahdollisuutta tarjota suotuisampaa kohtelua. Jäsenvaltiot voivat ottaa asetuksessa säädetyn ohella käyttöön kansallisia välineitä, mutta vain tavalla, joka ei heikennä asetuksen soveltamista.

Hakija velvoitetaan nimenomaisesti antamaan kaikki käytössään olevat elementit hakemuksensa tueksi, tekemään yhteistyötä jäsenvaltion viranomaisten kanssa sekä pysymään jäsenvaltion alueella koko prosessin ajan.

Jäsenvaltiot voivat jättää toissijaisen suojeluaseman tai pakolaisaseman myöntämättä, jos turvapaikanhakija jättää uuden turvapaikkahakemuksen, joka perustuu hänen alkuperämaasta lähtönsä jälkeen itse luomiinsa olosuhteisiin.

Poissulkemisen osalta selvennetään sitä, että tiettyjen rikosten (erityisen julmien tekojen tai terroritekojen) toteuttaminen on pakolaisaseman poissulkemisperuste siinäkin tapauksessa, että niihin liittyisi poliittisia tavoitteita. Poissulkeminen voi perustua yksinomaan säädettyihin edellytyksiin, eikä sen suhteen voi tehdä ylimääräistä kohtuullisuusarviointia.

Turvapaikkapäätöksiä lähennetään eri puolilla EU:ta

Jäsenvaltioiden viranomaiset velvoitetaan ottamaan huomioon suojelua myönnettäessä ja pakolais- tai toissijaisen suojeluaseman lakkaamisarvioinnissa yhteinen analyysi ja ohjeistus, jota erityisesti unionin turvapaikkavirasto (nykyisin EASO) tuottaa.

Kansainvälisen suojelun tarvetta tarkastellaan säännöllisesti uudelleen

Kansainvälistä suojelua annetaan vain niin kauan kun vainoon tai vakavaan haittaan perustuvat syyt ovat olemassa, tämän kuitenkaan vaikuttamatta henkilön kotoutumismahdollisuuksiin. Säännöllisiä uudelleentarkasteluja suoritetaan alkuperämaan tilanteen muuttuessa ja oleskelulupaa jatkettaessa, jotta voidaan arvioida täyttyvätkö aseman myöntämisen edellytykset edelleen.

Ehdotuksessa on esitetty, 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.

Henkilölle, jonka suojeluasema lakkautetaan, annetaan ennen lakkaamisen voimaan tuloa kolmen kuukauden odotusaika, jonka aikana hänellä on mahdollisuus hakea oleskeluoikeutta muulla perusteella.

Kansainvälistä suojelua saavien edelleen liikkumista unionin alueella pyritään estämään

Kansainvälistä suojelua saavalla on velvollisuus pysyä siinä jäsenvaltiossa, joka on myöntänyt hänelle kansainvälistä suojelua. Lisäksi komissio ehdottaa pitkään oleskelleita koskevan direktiivin (2003/109/EY) muuttamista siten, että viisivuotisjakso, jonka jälkeen kansainvälistä suojelua saava olisi oikeutettu pitkään oleskelleen oleskelulupaan, alkaisi alusta aina, kun henkilön todetaan oleskelevan ilman oleskeluoikeutta muussa kuin hänelle kansainvälistä suojelua myöntäneessä jäsenvaltiossa.

Tietojen antamista koskevia sääntöjä vahvistetaan, jotta kansainvälistä suojelua saava olisi tietoinen oikeuksistaan ja velvoitteistaan erityisesti unionin alueella liikkumisen suhteen. Eri puolilla EU:ta annettavan tiedon sisältö ja muoto määritettäisiin yhdenmukaisesti täytäntöönpanosäännöksellä.

Kansainvälistä suojelua saavien oikeuksia harmonisoidaan edelleen

Eräät oikeudet, kuten pääsy työmarkkinoille ja sosiaaliturvan piiriin, voidaan asettaa ehdollisiksi oleskeluluvan olemassaolosta. Työntekoon liittyviä tasavertaisen kohtelun oikeuksia selvennetään ja ammatillisen pätevyyden tunnustamista helpotetaan. Kansainvälistä suojelua saavien oikeutta sosiaaliturvaan yhtenäistetään.

Ehdotuksessa laajennetaan perheenjäsenyyden ulottuvuutta koskemaan lähisukulaiset sekä lähtömaasta lähtemisen ja jäsenvaltioon saapumisen välillä muodostetut perheet.

Kansainvälistä suojelua saavien kotoutumisen kannustimia vahvistetaan

Jäsenvaltiot voivat asettaa eräiden sosiaalietuuksien myöntämisen edellytykseksi aktiivisen osallistumisen kotouttamistoimiin. Edellyttäessään tällaista osallistumista jäsenvaltioiden tulisi kuitenkin ottaa huomioon yksittäisten henkilöiden tapauskohtaiset vaikeudet.

Valtioneuvoston kanta

Kansainvälistä suojelua hakevien laajamittainen ja hallitsematon saapuminen Euroopan unionin alueelle on kuormittanut sekä jäsenvaltioiden että koko unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää. On tärkeää, että ratkaisuja muuttoliikkeen hallitsemiseksi ja pakolaiskriisiin vastaamiseksi haetaan unionin tasolla ja että EU:n turvapaikkalainsäädäntöä tarkastellaan kokonaisuutena.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti sellaisiin komission ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää kansainvälistä suojelua koskevaa päätöksentekoa jäsenvaltioissa. Lähtökohtaisesti Suomi pyrkii siihen, että muutokset eivät lisää merkittävästi hallinnollisia menoja. Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessin yhteydessä.

On tärkeää kehittää yhteistä järjestelmää myös siten, että se huomioi kansainvälisen suojelun tarpeen mahdollisen lakkaamisen. Kansainvälisen suojelujärjestelmän tarkoituksena on palvella suojelun tarpeessa olevia, ja kun tarve lakkaa, myös suojeluasema voidaan lakkauttaa.

Jäsenvaltioille asetettava velvoite ottaa huomioon unionin turvapaikkaviraston tuottama ohjeistus on sinänsä hyvä lähtökohta yhdenmukaisempaan päätöskäytäntöön pyrittäessä. Unionin turvapaikkaviraston ohjeistus ei kuitenkaan voi olla luonteeltaan päätöksentekijää vahvasti yksittäisessä asiassa sitovaa, vaan tapauskohtaisen päätöksentekovallan tulisi säilyä kansallisella viranomaisella.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen. Perheenjäsenen määritelmä on Suomessa vakiintunut ja sama eri maahanmuuttajaryhmille. Erilaisten määritelmien käyttäminen eri maahanmuuttajaryhmille aiheuttaisi soveltamisongelmia ja määritelmän laajentaminen lisäisi kustannuksia.

Määritelmäasetuksessa on perusteltua todeta komission ehdottamalla tavalla kansainvälistä suojelua saaneiden velvollisuus pysyä suojelua myöntäneen valtion alueella. Heidän edelleen liikkumistaan jäsenvaltiosta toiseen pyritään vähentämään muuttamalla pitkään oleskelleita koskevan direktiivin säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä. Hakijoiden edelleen liikkumisen estäminen on tärkeä keino pyrittäessä ehkäisemään turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä.

Valtioneuvosto katsoo, että määrittelyasetukselle ehdotettu oikeusperusta on asianmukainen ja että ehdotus on sekä toissijaisuusperiaatteen että suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Ehdotukseen otetaan kantaa muilta osin, taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset sosiaaliturvaan ja työmarkkinoihin mukaan lukien, kun sen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvoston käsittelyssä ja kansallisen valmistelun edetessä lisää tietoa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsiteltävänä oleva komission ehdotus uudeksi määritelmäasetukseksi perustuu voimassa olevaan määritelmädirektiiviin. Asetuksen hyväksymisellä vahvistetaan vaatimukset a) kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi; b) pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle; c) myönnettävän kansainvälisen suojelun sisällölle.

Valiokunta pitää olennaisena, että sääntelyn velvoittavuus lisääntyy ehdotuksen sanamuotojen ja ilman erillistä implementointia sellaisenaan sitovan lainsäädäntövälineen johdosta. Valiokunta toteaa, ettei ehdotukseen sisälly direktiivin tavoin mahdollisuutta sallia suotuisampaa kohtelua. Jäsenmaat voivat tosin ottaa käyttöön säädöksen ohella kansallisia välineitä, mutta vain tavalla, joka ei heikennä asetuksen soveltamista. Ehdotus liittyy kokonaisuuteen, jolla pyritään luomaan yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä (Common European Asylum System; 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) tilanteessa, jossa nykyinen säännöstö on etenkin syntyneessä maahanmuuttokriisissä osoittautunut toimimattomaksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2016 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteisen ja yhtenäisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamiseen liittyen entisestään yhdenmukaistetaan niitä yhteisiä kriteerejä, joilla tunnistetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt, sekä yhtenäistetään myös turvapaikka-asioissa päätöksentekoa jäsenmaissa. Perusteltua on myös, että turvapaikanhakija velvoitetaan antamaan kaikki käytössään olevat tiedot hakemuksensa tueksi, tekemään yhteistyötä jäsenvaltion viranomaisten kanssa ja pysymään jäsenvaltion alueella koko prosessin ajan.

Kansainvälistä suojelua on tarkoitus antaa vain niin kauan kuin suojelun saamisen edellytykset ovat olemassa. Toissijaista suojelua saavalle lupa myönnettäisiin ensin yhdeksi vuodeksi, jonka jälkeen oleskeluluvan edellytykset arvioitaisiin uudelleen. Toinen tarkastelu tehtäisiin kahden vuoden kuluttua jatkoluvan myöntämisestä. Pakolaisstatuksen saaneelle myönnettäisiin oleskelulupa ensi vaiheessa kolmeksi vuodeksi ja uudelleen tarkastelut tehtäisiin kolmen vuoden välein. Valiokunta pitää asianmukaisena myös sitä seikkaa, että turvallisuusperusteinen mahdollisuus puuttua suojeluasemaan selkeytyy ehdotuksen myötä. Muun muassa pakolaisasema voitaisiin peruuttaa turvallisuusperusteella (erityisen julmat teot tai terroriteot). Valiokunta korostaa, että asetuksen eri säännökset, kuten suojeluaseman lakkaamiseen tai peruuttamiseen liittyvä sääntely, on syytä laatia huolellisesti.

Henkilölle, jonka suojeluasema lakkautetaan, annetaan ehdotuksen mukaan ennen lakkautuksen voimaantuloa kolmen kuukauden odotusaika, jonka kuluessa hänellä on mahdollisuus hakea oleskelulupaa muulla perusteella.

Kansainvälistä suojelua saavien edelleen liikkumista pyritään rajoittamaan velvoitteella pysyä siinä jäsenmaassa, joka on myöntänyt henkilölle suojelua. Asetuksessa ehdotetaan kansainvälistä suojelua saavien oikeuksia harmonisoitavan entisestään ja kotoutumisen kannustimia vahvistettavan. Perheenjäsenyys laajenisi komission ehdotuksessa koskemaan myös perheitä, jotka on muodostettu lähtömaasta lähdön jälkeen, mutta ennen saapumista jäsenvaltion alueelle. Valtioneuvoston kantaan viitaten valiokunta suhtautuu kielteisesti perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen.

CEAS-lainsäädäntökokonaisuuteen sisältyy ehdotus nykyisen Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) roolin vahvistamisesta perustamalla täysivaltainen EU-virasto Euroopan turvapaikkavirasto (European Union Agency for Asylum; EUAA). Hallintovaliokunnan lausunnosta HaVL 33/2016 vp (U 29/2016 vp) ilmenee, että EUAA:n tehtäviin kuuluu muun muassa puuttua yhteisen turvapaikkajärjestelmän rakenteellisiin heikkouksiin sekä kehittää turvapaikkasääntelyn toimeenpanoon liittyvää ohjeistusta ja parhaita käytänteitä. Säädettävänä olevaan määritelmäasetukseen sisältyy puolestaan velvoite ottaa huomioon turvapaikkaviraston tuottama ohjeistus ja analyysi. Valiokunta toteaa, että ohjeistuksen avulla pyritään osaltaan turvaamaan sitä tärkeää seikkaa, että myös yhteisen turvapaikkajärjestelmän käytännön toimeenpano on mahdollisimman yhdenmukaista. Valiokunta tähdentää, että päätöksenteko yksittäisessä asiassa kuuluu luonnollisesti kansallisille viranomaisille myös vastaisuudessa, eikä valiokunnan käsityksen mukaan tähän seikkaan ole ollut tarkoitus puuttua.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että eräät oikeudet, kuten pääsy työmarkkinoille ja sosiaaliturvan piiriin, voidaan asettaa ehdollisiksi riippumaan oleskeluluvan olemassa olosta. Lisäksi työntekoon liittyviä tasavertaisen kohtelun oikeuksia on tarkoitus selventää ja ammattipätevyy-

den tunnustamista helpottaa sekä kansainvälistä suojelua saavien sosiaaliturvaa yhtenäistää. On huomattava, että jäsenvaltiot voivat komission ehdotuksen mukaan asettaa eräiden sosiaalietuuksien myöntämisen edellytykseksi aktiivisen osallistumisen kotouttamistoimiin. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon yksittäisten henkilöiden tapauskohtaiset vaikeudet osallistumiseen.

Valiokunta katsoo, että asian jatkokäsittelyssä on perusteellisesti arvioitava asetusehdotusta yksityiskohtineen ja kiinnitettävä tällöin tarkemmin huomiota myös siihen, sisältyykö asetusehdotukseen esimerkiksi epätarkoituksenmukaisina pidettäviä elementtejä.

Valiokunta ottaa ehdotukseen kantaa muilta osin — mukaan lukien taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset sosiaaliturvaan ja työmarkkinoihin — ja tarvittaessa muutoinkin edellä lausuttua tarkemmin, kun asetusehdotuksen sisällöstä ja sen merkityksestä on saatu tarkemmin tietoa neuvoston käsittelyssä ja kansallisen valmistelun edetessä. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä CEAS-lainsäädäntökokonaisuuteen liittyviin eri lausuntoihinsa. Lisäksi on syytä todeta vielä täydentävästi, että valiokunta suhtautuu alustavasti asetusehdotukseen yleisellä tasolla myönteisesti. Valiokunnan saaman informaation perusteella on mahdollista, että komission ehdotuksiin sisältyy yksityiskohdissa päällekkäisyyttä ja jonkin asteista ristiriitaisuutta. Erikseen onkin aiheellista korostaa tarvetta koordinoida lainsäädäntöehdotusten käsittelyä muun muassa johdonmukaisuuden ja sääntelyn yhteensopivuuden varmistamiseksi prosessin edetessä sen eri vaiheissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 6.10.2016

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 Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2016 vp

jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Reijo Hongisto ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto

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", ja jonka myötä turvapaikanhakijat hakeutuisivatkin toisiin maihin. EU:n tasolla sovitut turvapaikanhakijoihin liittyvät käytännöt ovat kuitenkin osoittaneet, että unionin sisäinen vastuunjako ei käytännössä toimi. Tavoitteena pitäisi olla, että EU-maiden keskinäinen vastuunjako olisi oikeudenmukainen ja toimiva. EU:n rajavaltiona Suomelle on myös puhtaasti eduksi, että vastuu jaetaan ja kannetaan yhdessä. Suomen on yhdessä muiden jäsenmaiden kanssa pikaisesti sovittava eurooppalaisesta vastuunjakomekanismista ja kiintiöinnistä, jonka myötä turvapaikanhakijoiden jako jäsenmaihin tapahtuu vastuullisesti ja niin jäsenmaiden kuin turvapaikanhakijoiden oikeuksia kunnioittaen. Tästä näkökulmasta komission esityksen tavoite yhtenäisestä turvapaikka- ja uudelleensijoittamiskäytännöstä on kannatettava, mutta toteuttaminen kuitenkin ontuu.

Uuden ja turvallisen kotimaan löytymisen jälkeen prioriteettina pitää olla onnistunut kotouttaminen. Kotoutuminen on kuitenkin haasteellista, jos oleskeluluvan pituudesta on epävarmuutta. Komission ehdotuksessa esitetään, 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 ja säännöllisin väliajoin. Tämä menettely ei edistä kotoutumista, eikä täten ole kannatettava.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 06.10.2016

Anders Adlercreutz r