

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): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö
- ylitarkastaja Max Janson, 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

Ehdotuksellaan komissio pyrkii varmistamaan nopean ja tehokkaan menettelyn kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi. Ehdotus pohjautuu nykyiseen menettelydirek-

Valiokunnan lausunto HaVL 35/2016 vp

tiivtiin, joka kuitenkin ehdotetaan muutettavaksi asetuksen muotoon, jolloin siitä tulee jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Menettelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi ja virtaviivaistettavaksi

Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi uusista määräajoista niin hakemuksen jättämiselle, käsittelylle, nopeutetulle menettelylle, tutkimatta jättämiselle kuin myös päätöstä koskevan valituksen käsittelylle. Jäsenvaltio velvoitettaisiin käyttämään nopeutettua menettelyä eräissä ilmeisen perusteettomiksi katsottavissa tapauksissa. Rajamenettelyn käyttäminen sen sijaan säilyisi vapaaehtoisena. Tutkimatta jättämismenettelyä olisi sovellettava jo ennen Dublin-asetukseen perustuvaa vastuuvaltion määrittämistä, jos hakija on saapunut ensimmäisestä turvapaikkamaasta tai turvallisuudesta kolmannesta maasta. Myös uusintahakemusten käsittelyä yksinkertaistettaisiin.

Erityisesti turvallisia maita koskevia käsitteitä ja menettelyjä pyritään yhdenmukaistamaan ja yksinkertaistamaan. Turvalliset kolmannet maat ehdotetaan jatkossa määritettäväksi unionin tasolla. Määrittäminen tapahtuisi tämän asetuksen valmistelusta erillisessä prosessissa, minkä jälkeen nyt ehdotettua asetusta muutettaisiin. Turvallisen kolmannen maan käsitettä olisi kuitenkin mahdollista soveltaa yksittäistapauksissa myös suoraan nyt ehdotettujen säännösten nojalla. Turvallista kolmatta maata koskevassa menettelyssä hakijalla säilyisi nykyinen oikeus jäädä jäsenvaltioon valituksen käsittelyn ajaksi, koska vakavan ihmisoikeusloukkauksen riski on niissä tapauksissa korkeampi kuin esimerkiksi ensimmäisen turvallisen maan kohdalla, jolloin vastaavaa oikeutta jäädä jäsenvaltioon ei ole. Myös turvallisten alkuperämaiden määrittäminen yhdenmukaistettaisiin. Komissio on aiemmin antanut ehdotuksen asetukseksi yhteisestä turvallisten alkuperämaiden luettelosta. Kun luettelosta päästään yksimielisyyteen ja se hyväksytään, se on tarkoitus ottaa osaksi nyt ehdotettua menettelyasetusta.

Turvapaikkamenettelyn tehokkuuden varmistamiseksi jäsenvaltioiden tulisi lisäksi säännöllisesti arvioida, ovatko ne osoittaneet riittävät resurssit turvapaikkajärjestelmänsä ylläpitämiseen.

Ehdotus sisältää entistä selkeämmät säännökset hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista

Hakijalla olisi oikeus oleskella jäsenvaltion alueella hakemuksensa käsittelyn ajan. Hänelle olisi annettava todistus siitä, että hän on maassa turvapaikanhakijana, ja hänelle olisi kerrottava turvapaikanhakijalle kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista. Hakijalla olisi velvollisuus hakea kansainvälistä suojelua siinä jäsenvaltiossa, johon hän ensiksi saapuu tai jossa hänellä on oleskeluoikeus, eikä siirtyminen toiseen valtioon olisi kesken hakemuksen käsittelyn sallittua. Hakijalla olisi niin ikään velvollisuus tehdä hakemuksen käsittelyyn liittyen yhteistyötä viranomaisten kanssa ja velvollisuuden noudattamatta jättämisellä voisi olla hakemuksen käsittelyyn liittyviä seurauksia. Esimerkiksi kieltäytyminen sormenjälkien antamisesta voisi johtaa hakemuksen hylkäämiseen ja siirtyminen toiseen jäsenvaltioon kesken prosessin voisi merkitä hakemuksen käsittelyä nopeutetussa menettelyssä.

Tehostamisen ohella korostetaan hakijan oikeusturvatakeita menettelyn kuluessa

Komissio esittää hakijan oikeusturvaa vahvistavia täsmennyksiä turvapaikkapuhuttelun järjestämiseen. Nykyisestä menettelydirektiivistä poiketen hakijalla olisi lisäksi oikeus saada ilmaista oi-

Valiokunnan lausunto HaVL 35/2016 vp

keusapua jo ennen muutoksenhakuvaihetta. Ilman huoltajaa olevien lasten oikeusturvaa ehdotetaan parannettavaksi etenkin edustajajärjestelmää kehittämällä: edustaja olisi määrättävä viiden työpäivän kuluessa hakemuksen jättämisestä, yhden edustajan samanaikaisesti edustamien lasten määrää pyrittäisiin rajoittamaan ja jokaisen edustajan toimintaa monitoroitaisiin. Myös muutoksenhakua koskevia säännöksiä täsmennettäisiin.

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, joilla yksinkertaistetaan ja virtaviivaistetaan turvapaikkamenettelyä. Lähtökohtaisesti Suomi pyrkii siihen, että muutokset eivät lisää merkittävästi hallinnollisia menoja. Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion talousarvioprosessin yhteydessä. On tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat esimerkiksi nopeutettua menettelyä ja tutkimatta jättämismenettelyä samalla, tehokkaalla tavalla. Myös menettelyn eri vaiheita koskevien määräaikojen tarkastelu on tarpeen, vaikka yksittäisiin määräaikoihin onkin mahdollista ottaa yksityiskohtaisesti kantaa vasta valmistelun edettyä pitemmälle.

Turvallisia maita koskevien säännösten selkeyttäminen ja pyrkimys niiden nykyistä yhdenmukaisempaan soveltamiseen on erittäin tärkeää. Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta määrittää ensimmäiset turvapaikkamaat, turvalliset kolmannet maat ja turvalliset alkuperämaat unionin tasolla. Koska kyse on lähtökohtaisesti hakijalle turvallisesta maasta, valtioneuvosto katsoo, että myös turvallisesta kolmannesta maasta tullut henkilö pitäisi voida poistaa maasta tutkimatta jättämispäätöksen jälkeen, ennen valituksen käsittelemistä, ellei tuomioistuin toisin määrää. Unionin määritelmien lisäksi myös kansallisella tasolla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus määrittellä se, mitkä ovat turvallisia maita.

Hakijoiden edelleen liikkumisen ja turvapaikkajärjestelmän väärinkäytösten vähentämiseksi on tärkeää, että menettelyasetuksessa nimenomaisesti säädetään hakijan velvollisuudesta hakea turvapaikkaa siinä jäsenvaltiossa, johon hän ensiksi saapuu tai jossa hänellä on oleskeluoikeus. Myös hakijalle asetetun hakemuksen käsittelyä koskevan yhteistyövelvoitteen vahvistaminen on tarpeen. On niin ikään perusteltua, että velvollisuuksien noudattamatta jättämisellä on menettelyyn liittyviä seurauksia.

Ilman huoltajaa olevan lapsen edustajaa koskevien säännösten tarkentamiseen ja eri jäsenvaltioiden käytäntöjen yhdenmukaistamiseen tulee pyrkiä. Edustajan määräämiselle asetettuun lyhyeen määräaikaan ei kuitenkaan valmistelun tässä vaiheessa ole mahdollista ottaa kantaa.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti komission ehdotukseen laajentaa hakijan oikeutta saada ilmaista oikeusapua koskemaan koko turvapaikkaprosessia. Voimassa olevan menettelydirektiivin mukaan hakijalla on oikeus ilmaiseen oikeusapuun vasta muutoksenhakuvaiheessa. Suomessa rajoitettiin hakijan oikeutta saada ilmaista oikeusapua ennen muutoksenhakuvaihetta eduskun-

Valiokunnan lausunto HaVL 35/2016 vp

nan kesällä 2016 hyväksymällä lainmuutoksella. Rajoitusta pidettiin tarpeellisenä turvapaikkaprosessin sujuvuuden varmistamiseksi, eikä sen katsottu vaarantavan hakijoiden oikeusturvaa.

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

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunnan käsiteltävänä on komission ehdotus nykyisen menettelydirektiivin korvaamisesta uudella menettelyasetuksella, jolloin siitä tulee jäsenvaltiossa suoraan sovellettavaa oikeutta. 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). Kumottava menettelydirektiivi on Suomessa saatettu voimaan ulkomaalaislain muutoksilla (HaVM 42/2014 vp — HE 218/2014 vp; HaVM 7/2016 vp — HE 64/2016 vp). Komission asetusehdotus rakentuu nykyisen menettelydirektiivin pohjalle tarkoituksin varmistaa aiempaa yhdenmukaisemmat menettelyt jäsenmaissa kansainvälisen suojelun myöntämisessä.

Valiokunta pitää kannatettavana uuden asetusehdotuksen tavoitteita nopeuttaa ja tehostaa menettelyjä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi. Tässä tarkoituksessa on lähtökohtaisesti perusteltua mahdollisuuksien mukaan virtaviivaistaa ja yksinkertaistaa turvapaikkamenettelyä sekä asettaa uudet määräajat menettelyille. Ainakin määräaikoja on kuitenkin tarpeen tarkastella tarkemmin erikseen asian jatkokäsittelyssä. Asetusehdotukseen sisältyy jäsenmaalle velvoite käyttää nopeutettua menettelyä tiettyjen ilmeisen perusteettomien turvapaikkahakemusten kohdalla. Asianmukaista valiokunnan mielestä on myös soveltaa tutkimatta jättäminenmenettelyä jo ennen Dublin-asetukseen (HaVL 34/2016 vp — U 31/2016 vp) perustuvaa vastuuvaltion määrittämistä, jos hakija on saapunut ensimmäisestä turvapaikkamaasta tai turvallisuudesta kolmannelle maasta. Myönteistä on lisäksi, että myös uusintahakemusten käsittelyä yksinkertaistetaan.

Valiokunta kiinnittää edellä lausuttua täydentäen huomiota siihen, että artikloja, jotka liittyvät viiranomaisten vastuusuhteisiin turvapaikkamenettelyssä (hakemusten vastaanotto, tekeminen, jättäminen, rekisteröinti) on tarkasteltava vielä huolellisesti asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä, jotta voidaan varmistaa tarkoituksenmukaiset toimintatavat.

Ehdotus sisältää hakijaa koskevia velvoitteita, kuten hakijan ohjaaminen toimittamaan hakemuksen jättämisvaiheessa kaikki olennainen tieto hakemukseen. Muutoinkin hakijan vastuuta hakemuksensa perusteleminen korostetaan. Valiokunta pitää muun muassa näitä uudistusehdotuksia myönteisinä.

Valiokunnan lausunto HaVL 35/2016 vp

Turvallisia maita koskevia säännöksiä ehdotetaan menettelyasetuksella selkiinnyttäväksi. Samalla on tärkeää, että turvallisten maiden määrittelyssä pyritään nykyistä yhtenäisempään soveltamiseen. Valiokunta kannattaa, että turvalliset kolmannet maat, turvalliset ensimmäiset turvapaikkamaat ja turvalliset alkuperämaat määritellään unionitasolla. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että turvallisia maita koskevalla epäyhtenäisellä soveltamisella voi olla merkittäviä vaikutuksia Dublin-menettelyyn, jota ennen on sovellettava turvallisten maiden menettelysääntöjä.

Asetusehdotuksen mukaan turvapaikanhakijalla säilyisi 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 yhtyy valtioneuvoston kantaan ja katsoo, että myös turvallisesta kolmannesta maasta tullut hakija tulee voida poistaa maasta tutkimattajättämispäätöksen jälkeen ennen valituksen käsittelemistä, ellei tuomioistuimien kiellä täytäntöönpanoa.

Valiokunta tähdentää Dublin-asetuksesta antamaansa lausuntoon HaVL 34/2016 vp viitaten, että kullakin jäsenvaltiolla tulee olla asianmukaiset resurssit turvapaikkajärjestelmänsä ylläpitämiseen. Dublin-asetuksesta antamansa lausunnon tavoin 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.

Menettelyasetuksella on yhteys muutoinkin Dublin-asetukseen. Näin ollen myös tässä kohdin on aiheellista mainita, että valiokunta pitää perusteltuna seuraamusten kohdistamista henkilöön, jos hän jättää noudattamatta turvapaikanhakijalle asetuksella asetettavia velvoitteita. Esimerkiksi toiseen jäsenvaltioon siirtyminen kesken hakemuksen käsittelyä voi näin ollen johtaa hakemuksen käsittelyyn nopeutetussa menettelyssä.

Sen lisäksi, että menettelyasetuksella on tarkoitus tehostaa turvapaikkamenettelyjä, ehdotuksella vahvistetaan oikeusturvatakeita turvapaikkaprosessin aikana. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että on pyrittävä parantamaan ilman huoltajaa olevan lapsen oikeusturvaa edustajajärjestelmää kehittämällä. Sen sijaan valiokunta suhtautuu kielteisesti siihen, että oikeusapu laajennettaisiin koskemaan koko turvapaikkaprosessia. Maassamme on rajoitettu kevätistuntokaudella 2016 hyväksytyllä lainmuutoksella hakijan oikeutta ilmaiseen oikeusapuun. Muutos on katsottu tarpeelliseksi turvapaikkaprosessin sujuvuuden varmistamiseksi, eikä sen ole katsottu vaarantavan hakijan oikeusturvaa.

Valiokunta ottaa ehdotukseen kantaa muilta osin ja tarvittaessa muutoinkin tarkemmin, kun asetusehdotuksen sisällöstä ja sen merkityksestä on saatu tarkemmin tietoa neuvoston käsittelyssä ja kansallisen valmistelun edetessä. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä CEAS-lainsäädäntökokonaisuuteen liittyviin lausuntoihinsa. Erikseen on aiheellista korostaa tarvetta koordinoita lainsäädäntöehdotusten käsittelyä muun muassa johdonmukaisuuden ja sääntelyn yhteensopivuuden varmistamiseksi prosessin edetessä sen eri vaiheissa.

Valiokunnan lausunto HaVL 35/2016 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 5.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Reijo Hongisto ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto

Valiokunnan lausunto HaVL 35/2016 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Komission esityksellä on kannatettava tavoite edistää sujuvampaa ja tehokkaampaa EU-tasoista turvapaikkapolitiikkaa.

Komissio kiinnittää esityksessään huomiota turvapaikanhakijoiden oikeusturvan sujuvaan järjestämiseen. Valtioneuvoston ja valiokunnan lausunnon turvapaikanhakijoiden oikeusavun rajoittamista korostava kanta on ristiriidassa paitsi komission esityksen myös yleisesti sujuvan ja oikeudenmukaisen turvapaikkamenettelyn varmistamisen kanssa. Myös useat asiantuntijat ovat kiinnittäneet asiaan huomiota, viimeksi kun hallintovaliokunta käsitteli hallituksen esitystä turvapaikanhakijoiden oikeusavun rajoittamiseksi (HaVL 13/2016 vp).

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valiokunta ei yhdy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 5.10.2016

Olli-Poika Parviainen vihr
Matti Semi vas
Sirpa Paatero sd