

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 7/2017 vp — U 35/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Johanna Rätty, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 36/2016 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 turvapaikka-järjestelmän uudistamista koskevaa toista säädöspakettia antama määritelmäasetusehdotus pohjautuu nykyiseen direktiiviin. Ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa yhteisiä edellytyksiä

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2017 vp

kansainvälisen suojelun myöntämiseksi sekä yhtenäistää turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla EU:ta.

Ehdotusta on käsitelty neuvoston turvapaikkatyöryhmässä alkuvuoteen 2017. Käsittely on siirtynyt OSA-neuvoksiin 24.3.2017. Puheenjohtajamaan tavoitteena on saavuttaa osittainen yleisnäkemys vielä omalla kaudellaan.

Direktiiviin verrattuna asetukseen on tehty pääosin pieniä täsmennyksiä. Joidenkin ehdotuksen osien, kuten oleskelulupien pituuden ja kolmen kuukauden säännön, osalta on keskusteluissa palattu takaisin direktiiviä lähempänä olevaan sääntelyyn.

Jatkokirjelmässä käsitellään erityisesti komission ehdotuksen ja puheenjohtajamaan kompromissiehdotusten suhdetta ihmis- ja perusoikeussäätelyyn. Myös vaikutuksia nykyistä lyhyempien suojeluperusteisten oleskelulupien myöntämisen taloudellisia vaikutuksia on pyritty arvioimaan.

Valtioneuvoston kanta

Kansainvälistä suojelua hakevien laajamittainen ja hallitsematon saapuminen EU:n alueelle on kuormittanut sekä jäsenvaltioiden että koko unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää. EU:ssa on jo pitkään pyritty yhteisen turvapaikkapolitiikan luomiseen ja muuttovirtojen hallintaan. Jäsenmaiden järjestelmät eroavat edelleen merkittävästi toisistaan. Tarvitaan tehokkaampia yhteisiä ratkaisuja. Kansainvälisen suojelun myöntämistä, suojeluasemia koskevan päätöksenteon ja suojelun sisältöä koskevien säännösten yhdenmukaistamista jäsenvaltioissa on tarpeen jatkaa.

Toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia, jotka liittyvät uudentyyppisiin, vakaviin turvallisuushäiriöihin. Tarve varmistaa jäsenvaltioiden sisäinen turvallisuus on korostunut. Suomenkin tulee osaltaan uudelleen tarkastella ja mukauttaa päätöksäytäntöjään ja tulkintojaan.

Pakolaisen määritelmä

Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetun pakolaisen määritelmän, joka sulkee pakolaisen käsitteen ulkopuolelle henkilön, johon sovelletaan asetuksen 12 artiklan poissulkemisperusteita.

Turvallisuutta tai yhteiskuntaa uhkaavan henkilön suojeluaseman poistaminen tai poissulkeminen

Pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema tulisi voida poistaa, kun suojelua saava henkilö on vaaraksi turvallisuudelle tai yhteiskunnalle. Pakolaisen kohdalla yhteiskunnalle vaaraksi oleminen edellyttää, että hänet on tuomittu lainvoiman saaneella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta. Toissijainen suojeluasema tulisi voida myös sulkea pois henkilön ollessa vaaraksi turvallisuudelle tai yhteiskunnalle. On myös perusteltua, että pakolaisasema voitaisiin jättää myöntämättä, jos edellä pakolaisten osalta sanottu vaara on olemassa, eikä asemaa ole vielä myönnetty. Säännökset ovat tärkeitä sisäisen turvallisuuden takaamiseksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2017 vp

Teot, jotka voidaan luokitella törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi

Pakolaisaseman poissuljenta törkeän muun kuin poliittisen rikoksen vuoksi tulee voida tehdä, kun kyse on osallistumisesta terrorismiin tai kun erityisen julma, poliittiseksi väitetty teko on kohtuuton väitettyyn poliittiseen päämäärään nähden. Törkeän muun kuin poliittisen rikoksen poissulkemisharkinnassa maahan pakolaisena ottamisen hetkenä voidaan pitää hetkeä, jolloin pakolaisasema tai siihen perustuva oleskelulupa myönnetään.

Palauttamiskielto

Palauttamista koskevassa päätöksenteossa on noudatettava palautuskieltoa EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden velvoitteiden mukaisesti. On keskeistä, että palauttaminen olisi mahdollista turvallisuutta tai yhteiskuntaa uhkaavissa äärimmäisissä tilanteissa jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden ja yhteiskunnan suojelemiseksi, jos em. velvoitteet eivät sitä kiellä. Tällaisen säännöksen sisällyttäminen määritelmäasetukseen on tärkeää jo signaali vaikutuksen vuoksi. Säännös perustuu Geneven pakolaissopimukseen ja EU:n primäärioikeuteen. Se on vakiintunut EU-oikeudessa pakolaisten osalta. Säännöksessä on kyse jäsenvaltion viranomaisten harkintaan jäävästä mahdollisuudesta. Suomen viranomaisten on noudatettava ehdottomia kansainvälisen ja EU-oikeuden palautuskieltosäännöksiä sekä kansallista perusoikeussäätelyä. Suomen viranomaiset eivät voi palauttaa henkilöä tilanteissa, joissa perustuslaki estää palauttamisen. Tämän vuoksi valtioneuvosto on valmis hyväksymään palautusmahdollisuutta koskevan säännöksen. Valtioneuvoston hyväksyttävissä on myös, että palautusmahdollisuutta sovellettaessa voitaisiin pakolaisasema jättää myöntämättä, jos asemaa koskevaa päätöstä ei ole vielä tehty.

Kansainväliseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan uusimatta jättäminen tai peruuttaminen

Kansainväliseen suojeluun perustuva oleskelulupa tulisi jättää uusimatta tai peruuttaa, kun suojeluasema poistetaan tai palautusmahdollisuutta sovelletaan.

Matkustusasiakirjojen jättäminen myöntämättä

Matkustusasiakirja tulisi voida jättää myöntämättä suojeluaseman saaneelle silloin, kun kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät pakottavat syyt edellyttävät sitä. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota kansallisten perusoikeussäännösten asettamiin rajoihin.

Kansainvälisen suojelun tarpeen arviointi sur place -tilanteissa

Väärinkäytösten estäminen on järjestelmän uudistamisen keskeisimpiä tavoitteita. Monet jäsenmaat haluavat kehittää yhteisiä säännöksiä väärinkäyttötilanteiden varalta, joissa henkilö toimii alkuperämaasta lähdön jälkeen tavalla, jonka ainoana tai pääasiallisena tarkoituksena on perusteiden luominen kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytysten täyttymiselle. On selvää, että kansainvälisen suojelun tarve voi lähtökohtaisesti perustua myös alkuperämaasta lähdön jälkeisiin tapahtumiin tai sellaisiin toimiin, joihin hakija on lähtönsä jälkeen osallistunut. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä sen, että viranomaisen velvoitetaan ottamaan päätöksenteossa huomioon tai arvioimaan nykyistä tiukemmin tämänkaltaista mahdollista väärinkäyttöä sisältävää toimintaa. Viranomaisen tulee voida ottaa huomioon yksittäisen tapauksen olosuhteet, eikä kan-

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2017 vp

sainvälisen suojelun myöntämisedellytysten täyttymiseen johtaneiden toimien motiivi voi olla päätösharkinnassa ratkaisevaa.

Oleskeluluvan pituus, uusittavuus sekä pysyvä oleskelulupa

Kansainvälistä suojelua saaville myönnettävien oleskelulupien pituudet vaihtelevat tällä hetkellä merkittävästi eri jäsenmaissa. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisen kannalta tärkeimpiin tavoitteisiin kuuluu edelleenliikkumisen estäminen. Tavoitteen saavuttamiseksi valtioneuvosto pitää ensisijaisen tärkeänä yhdenmukaistaa oleskelulupien pituus siinä määrin kuin se jäsenmaiden väliset nykyiset erot huomioon ottaen on poliittisesti mahdollista. Paras vaihtoehto olisi se, että EU-tasolla määritettäisiin pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien oleskelulupien pituuksille tarkat vuosimäärät. Pakolaiselle myönnettävä lupa voisi siinä tapauksessa olla toissijaista suojelua saavalle myönnettävää lupaa pidempi. Valtioneuvosto on oleskelulupien pituuden suhteen avoin eri vaihtoehdoille ja voi hyväksyä sen, että komission ehdotuksen mukaisesti pakolaiselle myönnettäisiin oleskelulupa ensin kolmeksi vuodeksi ja toissijainen suojeluaseman perusteella oleskelulupa myönnettäisiin ensin yhdeksi vuodeksi.

Toissijaisesti valtioneuvoston hyväksyttävissä olisi se, että luvat olisivat samanpituiset molemmissa suojelukategorioissa. Tämä vastaisi kansallista nykytilaa. Vaikuttaa kuitenkin epätodennäköiseltä, että asetusneuvotteluissa päästäisiin yhteisymmärrykseen tarkoista vuosimääristä.

Viimesijaisesti valtioneuvosto voi hyväksyä myös sen, että niin pakolaisten kuin toissijaista suojelua saavien oleskelulupien pituuksille asetetaan vähimmäisrajat. Myös enimmäisrajojen asettaminen molemmille ryhmille erikseen voidaan hyväksyä, jos kompromissin saavuttaminen sitä edellyttää. Valtioneuvosto pitää parempana, että pakolaisille ja toissijaista suojelua saaville asetettavat vähimmäis- ja/tai enimmäisrajat poikkeaisivat toisistaan.

Jatkolupien osalta valtioneuvosto kannattaa ensisijaisesti komission ehdotusta, jonka mukaan luvan voimassaoloaikaa voidaan jatkaa pakolaisten osalta kolmen vuoden jaksoissa ja toissijaista suojelua saavien osalta kahden vuoden jaksoissa. Valtioneuvosto hyväksyy sen, että pysyvää oleskelulupaa ei tällöin enää voisi myöntää kansainvälistä suojelua saaville kansallisen lainsäädännön perusteella. Heillä säilyisi edelleen mahdollisuus saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai Suomen kansalaisuus. Suomessa keskeisten lähtömaiden tilannetta tarkastellaan puolen vuoden välein. Oleskelulupa voidaan evätä, mikäli suojelun tarvetta ei enää ole. Toissijaisesti valtioneuvosto voi hyväksyä sen, että jatkolupien pituus ja pysyvän oleskeluluvan myöntäminen jää kansallisen sääntelyn varaan.

Oikeuksien perustuminen oleskelulupaan tai suoraan suojeluasemaan

On hyvä, että asetuksessa pyritään tarkentamaan sitä, mitkä kansainvälistä suojelua saavien oikeuksista edellyttäisivät myönnettyä oleskelulupaa ja mitkä puolestaan perustuisivat suoraan suojeluasemaan. Jotta vältetään kansainvälistä suojelua saavien tilanteen monimutkaistuminen ja huonontuminen nykytilasta tältä osin, asetuksen tulee jatkossakin mahdollistaa oleskeluluvan myöntäminen samanaikaisesti suojeluaseman kanssa ja suojeluun perustuva oleskelulupa tulee olla peruutettavissa tai jätettävissä uusimatta vain silloin, kun suojeluasema poistetaan tai palautusmahdollisuutta sovelletaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2017 vp

Sosiaaliturva ja sosiaaliavustukset

Määriteltäessä sosiaalietuksia asetuksessa tulee ottaa huomioon, että sosiaaliavustuksilla (sosiaalihuollolla) on vakiintuneesti tarkoitettu viimesijaisia etuuksia.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komission 13.7.2016 osana yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevaa toista säädöspakettia antama määritelmäasetusehdotus pohjautuu nykyiseen direktiiviin. Käsiteltävänä 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.

Asetusehdotus sisältää voimassa olevaan direktiiviin verrattuna pääosin pieniä täsmennyksiä. Jatkokirjelmän (UJ 7/2017 vp) mukaan asetusehdotuksen valmistelussa on esimerkiksi oleskelulupien pituuden osalta palattu lähemmäksi nykyisen direktiivin sääntelyä komission alkuperäiseen ehdotukseen nähden. Puheenjohtajavaltion tavoitteena on saavuttaa osittainen yleisnäkemyksellä omalla kaudellaan.

Valiokunta on asiasta aiemmin antamassaan lausunnossa (HaVL 36/2016 vp) pitänyt olennaisena, että sääntelyn velvoittavuus lisääntyy ehdotuksen sanamuotojen ja ilman erillistä implementointia sitovan lainsäädäntövälineen johdosta. Ehdotukseen ei sisälly mahdollisuutta sallia suotuisampaa kohtelua, kuten nykyisessä direktiivissä. Jäsenvaltiot 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.

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. Jäsenmaiden järjestelmät poikkeavat kuitenkin edelleen huomattavasti toisistaan. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että kansainvälisen suojelun myöntämistä, suojeluasemia koskevan päätöksenteon ja suojelun sisältöä koskevien säännösten yhdenmukaistamista jatketaan.

Valiokunta on suhtautunut kielteisesti komission alkuperäiseen ehdotukseen sisältyneeseen perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen asetuksessa (HaVL 36/2016 vp). Tämän vuoksi valiokunta pitää myönteisenä, että perheenjäsenen määritelmän laajentaminen ei ole mukana enää uusimmassa asetusehdotuksessa. Perusteltua on myös, että turvapaikanhakija veloitetaan antamaan kaikki käytössään olevat tiedot hakemuksensa tueksi, tekemään yhteistyötä jäsenvaltion viranomaisten kanssa ja pysymään jäsenvaltion alueella koko prosessin ajan.

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2017 vp

Oleskelulupien pituus

Kansainvälistä suojelua saaville myönnettävien oleskelulupien pituudet vaihtelevat merkittävästi jäsenvaltioissa. Yksi yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisen tärkeimmistä tavoitteista on edelleen liikkumisen estäminen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on perusteltua yhdenmukaistaa myös oleskelulupien pituuksia jäsenmaissa.

Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan pakolaisen oleskelulupa myönnettäisiin ensin kolmeksi ja toissijainen suojeluasema ensin yhdeksi vuodeksi. Jatkokirjelmässä todetaan, että esillä on ollut useita kompromissiehdotuksia kansainväliseen suojeluun perustuvien oleskelulupien pituutta koskeviksi säännöksiksi.

Jatkokirjelmän mukaan valtioneuvosto on pitänyt parhaana vaihtoehtona sitä, että oleskelulupien pituuksille asetettaisiin tarkat vuosimäärät. Pakolaiselle myönnettävä lupa voisi tässä tapauksessa olla toissijaista suojelua saavan lupaa pidempi. Mahdollisena on pidetty myös sitä, että sekä pakolaisten että toissijaista suojelua saavien oleskelulupien pituuksille asetetaan vähimmäisrajat, ja kompromissin saavuttamiseksi myös sitä, että oleskelulupien pituudelle asetetaan enimmäisrajat.

Saadun selvityksen mukaan on epätodennäköistä, että asetusehdotuksen valmistelussa saavutetaan yhteinen näkemys oleskelulupien pituuden tarkoista vuosimääristä. Puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa pakolaisten ensimmäisen oleskeluluvan pituudeksi on tulossa 5—10 vuotta ja toissijaista suojelua saavien ensimmäisen luvan pituudeksi 1—5 vuotta. Oleskeluluvat voitaisiin uusien kansallisen lainsäädännön mukaan ja ne voitaisiin uusien myös rajoittamattomaksi ajaksi. Suomessa annetaan nykyisin ensimmäiset oleskeluluvat molemmissa mainituissa suojelukategorioissa neljäksi vuodeksi.

Suomessa on yleensä pidetty tarkoituksenmukaisena kohdella pakolaisia ja toissijaista suojelua saavia lainsäädännössä samalla tavalla. Myös eräissä muissa jäsenvaltioissa myönnetään samantipuisia oleskelulupia kansainvälistä suojelua saaville. Useissa jäsenvaltioissa sen sijaan oleskelulupa myönnetään eripituiseksi ajaksi suojelun kategoriasta riippuen. Voimassa olevassa direktiivissä on määritelty erilainen vähimmäiskesto pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien oleskeluluvulle.

Kansainvälistä suojelua on asetusehdotuksen mukaan tarkoitus antaa vain niin kauan kuin suojelun saamisen edellytykset ovat olemassa. Tämän vuoksi valiokunta pitää perusteltuna, että oleskeluluvan edellytykset arvioidaan määräajoin uudelleen.

Alueen turvallisuustilanteella voi olla suuri merkitys suojelun tarpeeseen henkilökohtaisten perusteiden ohella tai jopa ilman niitä. Turvallisuustilanne saattaa muuttua nopeastikin ja johtaa siihen, että alueen turvallisuustilanteeseen osin tai pelkästään perustuva suojelun tarve lakkaa. Toissijaista suojelua saaneen henkilön tilanne voi muuttua lyhyemmän ajan kuluessa kuin pakolaisaseman saaneen. Tämän vuoksi on valiokunnan mielestä perusteltua, että oleskeluluvan edellytyksiä ja suojelun tarpeen jatkumista tarkastellaan toissijaista suojelua saaneiden kohdalla lyhyemmin väliajoin kuin pakolaisaseman saaneiden. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että eri

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2017 vp

suojausasemien perusteella myönnettävien oleskelulupien pituus ei muodostu perusteettoman erilaiseksi. Oleskeluluvan pituudella ei ole merkitystä suojelun tason tai laadun kannalta.

Suoja palauttamiselta

Jäsenvaltio voi ehdotetun asetuksen mukaan palauttaa pakolaisen, kansainvälistä suojelua saavan henkilön tai henkilön, joka voi saada toissijaista suojelua, jos on perusteltu syy katsoa hänen olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai jos henkilö on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja hän on vaarallinen yhteiskunnalle. Edellytyksenä kuitenkin on, ettei EU:n oikeudessa ja kansainvälisessä oikeudessa turvattu palautuskielto estä palauttamista.

Asetusehdotuksen palautussäännös vastaa voimassa olevan direktiivin säännöstä. Direktiivin palauttamista koskevaa säännöstä ei ole otettu Suomessa ulkomaalaislakiin. Suomen lainsäädännössä palautuskielto on ehdottomampi kuin Geneven pakolaissopimuksessa ja voimassa olevassa direktiivissä.

Geneven pakolaissopimus mahdollistaa henkilön palauttamisen tämän henkeen tai vapauteen kohdistuvasta uhasta huolimatta, jos on perusteltua aihetta olettaa hänen esimerkiksi olevan vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle. Perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetty palauttamiskielto on kuitenkin ehdoton. Ulkomaalaista ei saa sen mukaan karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Saadun selvityksen mukaan asetusehdotuksen palauttamista koskeva sääntely ei sanamuotonsa perusteella ehdottomasti velvoita jäsenvaltioiden viranomaisia palauttamaan henkilöä, vaan kyse on viranomaisten harkintaan jäävästä mahdollisuudesta. Suomen viranomaisten on noudatettava ehdottomia kansainvälisen ja EU-oikeuden palautuskieltosäännöksiä sekä mainittua perustuslain sääntelyä. Suomen viranomaiset eivät näin ollen voi palauttaa henkilöä tilanteissa, joissa perustuslain säännös estää palauttamisen.

Valiokunta tähdentää, että turvallisuusympäristössä on tapahtunut muutoksia, jotka liittyvät uudenlaisiin, vakaviin turvallisuushyökkäyksiin. Tarve sisäisen turvallisuuden varmistamiseen Suomessa ja muissa jäsenvaltioissa on korostunut. Ehdotettu säännös antaa jäsenvaltioiden viranomaisille mahdollisuuden palauttamiseen ja sitä koskevaan harkintaan tietyissä äärimmäisissä tilanteissa. Palauttamiselle asetetaan kuitenkin tiukat edellytykset. Valiokunta pitää tarpeellisena vielä asian jatkovalmistelussa varmistaa, että säännös on Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan mukainen.

Suojausaseman poistaminen turvallisuuden vaarantumiseen liittyvistä syistä

Pakolaisasema tai toissijaisen suojelun asema poistetaan asetusehdotuksen mukaan, 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2017 vp

Direktiivin säännöksiä suojeluaseman poistamisesta, aseman myöntämättä jättämisestä pakolaiselle tai toissijaisen suojeluaseman poissulkemista turvallisuuteen ja yhteiskunnan suojeleminen liittyvien syiden vuoksi ei ole Suomessa otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Perusteet on johdettu Geneven pakolaissopimuksen palautuskieltosäännöksestä, ja ne ovat saadun selvityksen mukaan vakiintuneet direktiivin myötä myös EU-oikeudessa.

Valiokunta on pitänyt asianmukaisena, että turvallisuusperusteinen mahdollisuus puuttua suojeluasemaan nyt käsitellyssä olevan ehdotuksen myötä selkeytyy (HaVL 36/2016 vp). Valiokunta pitää perusteltuna myös sitä, että pakolaisasema voidaan jättää myöntämättä, jos edellä todettu vaara on olemassa eikä asemaa ole vielä myönnetty. Henkilölle turvataan näissä tilanteissa ne oikeudet, jotka koskevat myös maassa laittomasti oleskelevia pakolaisia. Valiokunta kuitenkin korostaa edelleen, että erityisesti asetuksen suojeluaseman lakkaamiseen ja peruuttamiseen liittyvät säännökset on laadittava huolellisesti.

Kansainväliseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan uusimatta jättäminen tai peruuttaminen

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan useat jäsenvaltiot ovat neuvottelujen loppuvaiheessa nostaneet esiin tarpeen sisällyttää asetukseen myös direktiiviin sisältyneet yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät syyt 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.

Asetusehdotuksen mukaan matkustusasiakirja on jätettävä myöntämättä suojeluaseman saaneelle silloin, kun kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät pakottavat syyt sitä edellyttävät. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota kansallisten perusoikeussäännösten asettamiin rajoihin. Suomessa liikkumisvapaus ja vapaus poistua maasta on turvattu perustuslaissa. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaisituksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Suomi pyrkii saadun selvityksen mukaan neuvotteluissa vielä selventämään ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 9 §:n säännökseen. Matkustusasiakirjan omistaminen vaikuttaa suoraan henkilön mahdollisuuteen poistua maasta. Valiokunta tähdentää, että asetuksen lopullisen sääntelyn on tältäkin osin oltava sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Oikeuksien perustuminen oleskelulupaan tai suoraan suojeluasemaan

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että eräät oikeudet, kuten pääsy työmarkkinoille ja sosiaaliturvan piiriin, voidaan asettaa ehdollisiksi riippumaan oleskeluluvan olemassa olost. Myönnetystä oleskeluluvasta seuraavien oikeuksien määrittelyä on asetusehdotuksen jatkovalmistelussa täsmennetty. Tämän hetkisen tiedon mukaan henkilö saisi heti suojelun myöntämisen jälkeen tietojensaantiin, jäsenvaltion ja unionin alueella liikkumiseen, työhön pääsyyn, koulutukseen, pätevyyden tunnustamiseen ja taitojen validointiin, sosiaaliturvaan, terveydenhoitoon, majoitukseen ja kotouttamistoimiin pääsyyn liittyvät oikeudet.

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2017 vp

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. Jatkokirjelmässä muutoksen vaikutusten arvioidaan kuitenkin jäävän käytännössä pieniksi, koska Suomessa oleskelulupa myönnetään samanaikaisesti kuin suojeluasema.

Saadun selvityksen mukaan puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa määritellään sosiaaliturva- ja sosiaaliavustukset. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä valtioneuvoston tavoin huomiota siihen, että sosiaaliavustuksilla (sosiaalihuolto) on vakiintuneesti tarkoitettu viimesijaisia etuuksia.

Taloudelliset vaikutukset

Jatkokirjelmässä on arvioitu, että nykyistä tiiviimpi jatkolupahakemusten käsittely aiheuttaisi vähintään 126 000 euron vuotuiset henkilöstökustannukset. Toteutuneiden omakustannushintojen mukaan arvioituna kustannukset olisivat kuitenkin huomattavasti korkeammat. Muilta osin muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Saadun selvityksen mukaan muutosten edellyttämä rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa kohdentamalla tarvittaessa määrärahoja uudelleen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 24.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk

jäsen Mika Kari sd

jäsen Kari Kulmala ps

jäsen Antti Kurvinen kesk

jäsen Mikko Kärnä 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

jäsen Mari-Leena Talvitie kok

jäsen Kari Tolvanen kok

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2017 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2017 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", jonka 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. Mikäli perheen määritelmän laajennus ei ole mukana asetuksessa, on silti esimerkiksi sisarusten tai lähtömaasta poistumisen jälkeen perustettujen perhesuhteiden asema huomioitava paremmin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2017 vp
Eriävä mielipide

Helsingissä 24.5.2017

Olli-Poika Parviainen vihr
Matti Semi vas