

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13 päivänä heinäkuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan neuvoston direktiivin muuttamiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25 päivänä elokuuta 2016

Sisäministeri Paula Risikko

Hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
25.8.2016

EU/2016/1293

EHDOTUS ASETUKSEKSI VAATIMUKSISTA KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN JA KANSALAISSUODETTOMIEN HENKILÖIDEN MÄÄRITTELEMISEKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA SAAVIKSI HENKILÖIKSI, PAKOLAISTEN JA HENKILÖIDEN, JOTKA VOIVAT SAADA TOISSIJAISTA SUOJELUA, YHDENMUKAISELLE ASEMALE SEKÄ MYÖNNETYN SUOJELUN SISÄLLÖLLE (MÄÄRITELMÄASETUS) SEKÄ PITKÄÄN OLESKELLEIDEN KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN ASEMAA KOSKEVAN NEUVOSTON DIREKTIIVIN 2003/109/EY MUUTTAMISEKSI

1 Tausta

Komissio antoi 6 päivänä huhtikuuta 2016 tiedonannon yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisesta, joka sisälsi ehdotuksen myös määritelmädirektiivin muuttamisesta.

Tiedonannossa tarkoitettu ensimmäinen säädöspaketti annettiin 4 päivänä toukokuuta 2016 ja se sisälsi Dublin-asetusta, Eurodac-rekisteriä ja EU:n turvapaikkavirastoa koskevat ehdotukset. Komissio antoi 13 päivänä heinäkuuta 2016 yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamista koskevan toisen säädöspaketin, joka sisälsi neljä ehdotusta. Yksi näistä on ehdotus (KOM (2016) 466 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (jäljempänä määritelmäasetus) sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan neuvoston direktiivin muuttamiseksi. Toiseen pakettiin kuuluvat myös ehdotus (KOM (2016) 467 lopullinen) menettelyasetukseksi, ehdotus (KOM(2016) 465 lopullinen) vastaanottodirektiivin uudelleen laatimiseksi ja ehdotus (KOM (2016) 468 lopullinen) asetukseksi uudelleensijoittamisesta.

2 Pääasiallinen sisältö

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 ehdotuksella komissio pyrkii entisestään yhdenmukaistamaan yhteisiä kriteereitä, joilla tunnustetaan 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 kuitenkin 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 ehdolliseksi 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.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komissio katsoo asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdat. Alakohtien nojalla on mahdollista säätää toimenpiteistä, jotka koskevat koko unionissa voimassa olevaa yhdenmukaista turvapaikka-asemaa kolmansien maiden kansalaisille sekä yhdenmukaista toissijaisen suojelun asemaa kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät saa turvapaikkaa unionissa mutta jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua. Pitkään oleskelleita koskevan direktiivin osalta komissio katsoo oikeusperustaksi SEUT:n 79 artiklan 2 kohdan a alakohdan. Alakohdan nojalla on mahdollista säätää maahantuloa ja maassa oleskelua koskevista edellytyksistä sekä vaatimuksista pitkäaikaisien viisumien ja oleskelulupien myöntämiseksi jäsenvaltioissa, myös perheenyhdistämistä varten.

Komissio katsoo, etteivät jäsenmaat pysty riittävässä määrin saavuttamaan ehdotuksen tavoitteita yksin. EU-tason toimia tarvitaan turvapaikkapäätöksenteon yhtenäisyyden edistämiseksi ja epäyhtenäisen päätöskäytännön kielteisten seurausten vähentämiseksi. Ehdotetut lainsäädäntömuutokset eivät komission mukaan ylitä tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tasoa.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komission mukaan ehdotus kunnioittaa perusoikeuksia ja noudattaa erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnistettuja periaatteita. Ehdotus pyrkii varmistamaan turvapaikanhakijoiden ja heidän perheenjäsentensä ihmisarvon kunnioittamisen ja oikeuden turvapaikkaan sekä edistämään perusoikeuskirjan artikloita, jotka koskevat ihmisarvoa, yksityis- ja perhe-elämän suojaa, ilmaisun ja tiedonsaannin vapautta, oikeutta koulutukseen, oikeutta valita

ammatti ja oikeutta työskennellä, oikeutta elinkeinonharjoittamiseen, oikeutta turvapaikkaan, syrjimättömyyttä, lapsen oikeuksia, sosiaaliturvaa ja sosiaalihuoltoa sekä terveydenhoitoa.

5 Ehdotusten vaikutukset

Vaikutukset EU:n talousarvioon

Komission mukaan ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Taloudellisia vaikutuksia kansalliseen talousarvioon tullaan arvioimaan, kun asetuksen sisältö täsmentyy sen käsittelyn aikana. Ehdotuksella pyritään vähentämään turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä ja laitonta maahantuloa merkittäväällä tavalla, mikä taas tuottaisi suuria kustannussäästöjä. Taloudellisia vaikutuksia voi olla erityisesti oleskelulupien lyhyemmällä voimassaoloajalla, sillä uusimiseen liittyvä säännöllinen aseman uudelleentarkastelu lisää hallinnollista työtä ja kustannuksia. Uudelleenarvioinnin seurauksena tehtävä suojeluasemien lakkauttaminen ja henkilöiden palauttaminen lähtömaihinsa voisi toisaalta vähentää kustannuksia.

Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessin yhteydessä.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotus aiheuttaa tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä, erityisesti ulkomaalaislakia. Kansainvälistä suojelua saavien määrittelemisestä ja suojelun sisällöstä säädetään EU-tasolla nykyisin direktiivissä, mutta komissio ehdottaa määrittelystä säädettäväksi jatkossa asetuksessa, joka on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotuksen käsittely neuvoston turvapaikka-työryhmässä alkanee syksyllä 2016. Ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty kirjallisesti EU-jaosto 6:ssa 4 - 12 päivänä elokuuta 2016. U-kirjelmää on käsitelty hallituksen EU-ministerivaliokunnassa kirjallisesti 18 ja 19 päivänä elokuuta 2016.

8 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 palvelua 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.