

Asia

Komission ehdotus määritelmäasetukseksi

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 35/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Määritelmäasetusta koskevan ehdotuksen käsittely alkoi neuvoston turvapaikkatyöryhmässä 29.9.2016. Asetusta on käsitelty työryhmässä myös 27.–28.10, 8.11. ja 20.12.2016 sekä 31.1. ja 1.3.2017. Ehdotuksen käsittely on nyt siirtynyt OSA-neuvoksiin, jossa sen käsittely aloitettiin 24.3.2017 ja on odotettavissa, että eteneminen neuvostossa voi olla nopeaa. Pj-maan tavoitteena on saavuttaa asetusehdotuksesta osittainen yleisnäkemyks omalla kaudellaan.

Koska yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskeviin ehdotuksiin sisältyy toisiinsa yhteydessä olevia kysymyksiä, on niitä tarkasteltu Maltan puheenjohtajuuskaudella horisontaalisesti. Tarkastelutapaa on sovellettu sosioekonomisia oikeuksia, takeita erityistarpeita omaaville henkilöille sekä edelleen liikkumisen rajoittamista koskeviin oikeuksiin. Se on mahdollistanut keskeisten ongelmakysymysten laaja-alaisen käsittelyn.

Maaliskuun oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa saatiin neuvottelujen etenemisestä edistymisraportti, jonka mukaan seuraavia asioita koskevat säännökset edellyttävät vielä keskustelua: oleskeluluvan voimassaolo; sosiaaliturvan ja sosiaaliavustuksen sisältö ja määritelmä (oikeudet, ja etuudet, joita voidaan myöntää); edunvalvojan tehtävä; pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista seuraava kolmen kuukauden jakso, jonka ajaksi henkilö saa jäädä hänelle suojelua myöntävään jäsenvaltioon; aseman uudelleentarkastelun ja paluumuuttoa koskevan lausekkeen pakollinen luonne; toisesta jäsenvaltiosta saatujen tietojen käyttö hakijasta oleskelujäsenvaltion turvallisuuteen tai yhteiskuntaan aiheutuvan mahdollisen uhan arvioimiseksi; ja terrorismiin liittyviä perusteita pakolaisaseman epäämiseksi koskevan uuden oikeuskäytännön huomioon ottamisen tapa asetuksessa.

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

Suomen 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.

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 signaalivaikutuksen 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 perusoikeussäntelyä. 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 kansainvälisen 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 voimassaoloaika 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.

Sosiaaliturva ja sosiaaliavustukset

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

Pääasiallinen sisältö

EU:n tasolla kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määrittelyn vähimmäisvaatimuksista, yhdenmukaisesta suojeluasemasta ja myönnetyn suojelun sisällöstä on annettu direktiivi vuonna 2004. Direktiivi on uudelleenlaadittu vuonna 2011. Suomi on osin pitänyt kansallisesti voimassa suotuisampia säännöksiä muun muassa Geneven pakolaissopimuksen tulkintaan liittyneistä syistä.

Pakolaisen määritelmä

Määritelmässä suljetaan pakolaisen käsitteen ulkopuolelle henkilö, johon sovelletaan asetuksen 12 artiklan poissulkemisperusteita. (Poissuljennassa on kyse siitä, ettei henkilön katsota olevan oikeutettu kansainväliseen suojeluun.) Määritelmä vastaa nykydirektiivin määritelmää.

Suojeluasemien poistaminen

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen (14 ja 18 artikla) mukaan pakolaisasema tai toissijaisen suojelun asema poistetaan, kun henkilö on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yhteiskunnalle. Pakolaisen osalta edellytetään, että hänet on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta. Perusteet vastaavat voimassaolevaa direktiiviä, mutta asetuksessa tarkennetaan, että kyse on kansallisesta turvallisuudesta. Asetuksessa selvennettäisiin, että asema poistetaan myös palautusmahdollisuutta sovellettaessa.

Suoja palauttamiselta

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaan pakolaisten, kansainvälistä suojelua saavien sekä henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, palautuskieltosuoja on unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden mukainen. Jos nämä velvoitteet eivät sitä kiellä, jäsenvaltiot voivat palauttaa pakolaisen, kansainvälistä suojelua saavan henkilön tai henkilön, joka voi saada toissijaista suojelua, jos on perusteltu syy katsoa hänen olevan vaaraksi sen kansalliselle turvallisuudelle, tai jos hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja hän on vaarallinen yhteiskunnalle (23 artikla). Kompromissiehdotuksen johdantoon on lisätty viittaus artiklan yhteydestä primäärilainsäädäntöön (SEUT 78 artiklassa velvoitetaan noudattamaan Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklan mukaista ja unionin tuomioistuimen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittämää oikeuskäytäntöä palautuskiellosta). Johdannossa myös tarkennettaisiin toimivaltaisten viranomaisten velvoite kunnioittaa palautusharkinnassa EU:n perusoikeuskirjan 4 ja 19 artiklaa.

Työryhmäkeskusteluissa palautusmahdollisuuden toteamista asetuksessa on pidetty välttämättömänä. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään (esim. C-373/13, H.T) hyväksynyt määritelmädirektiivin 21 artiklan palautussäännöksen, joka vastaa pakolaisen palautusperusteiden osalta puheenjohtajan kompromissiehdotusta.

Pakolaisaseman myöntämättä jättäminen, jos sitä ei ole vielä myönnetty

Määrittävä viranomainen voi jättää myöntämättä pakolaisaseman, jos henkilö vaarantaa turvallisuuden tai on vaaraksi yhteiskunnalle taikka kun näiden perusteella poiketaan palautuskiellosta. Tämä edellyttää, että pakolaisasemaa koskevaa päätöstä ei ole vielä tehty. Vastaava säännös turvallisuuden vaarantamisesta ja yhteiskunnalle vaaraksi olemisesta sisältyy nykydirektiiviin. Henkilölle turvataan tällaisessa tilanteessa pakolaissopimuksen mukaisesti ne oikeudet, jotka koskevat myös maassa laittomasti oleskelevia pakolaisia (13 a artikla ja 14 artiklan 3 kohta).

Toissijaisen suojeluaseman poissulkeminen

Turvapaikanhakijaa ei katsota henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua, jos on perusteltua syytä olettaa, että hän on vaaraksi turvallisuuden tai yhteiskunnalle.

Maahan ottaminen pakolaisena

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaan pakolaisasemaa ei myönnettäisi, jos on vakavaa aihetta epäillä, että hakija on tehnyt törkeän muun kuin poliittisen rikoksen turvapaikkamaan ulkopuolella ennen pakolaisaseman myöntämishetkeä. Komission asetusehdotuksessa ehdotettiin ajankohdaksi pakolaisaseman myöntämiseen perustuvan oleskeluluvan myöntämishetkeä (12 artikla). Nykydirektiivissä on vastaava säännös.

Teot, jotka voidaan luokitella törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi

Puheenjohtajamaa aikoo siirtää 12 artiklan 5 kohdan, joka koskee tekojen luokittelua törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi, asetuksen johdantoon. Erityisen julmat teot voidaan sen mukaan luokitella törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi, kun teko on kohtuuton väitettyyn poliittiseen päämäärään nähden. Terrorismin osalta otettaisiin huomioon unionin tuomioistuimen tuore ratkaisu (C-573/14, Lunani), jonka mukaan (2 c -kohdan) poissulkemisperuste ei edellytä sitä, että hakija olisi tuomittu terrorismirikoksesta (terroriteosta). Myös terroristiryhmän toimintaan osallistuminen voi olla pakolaisaseman poissulkemisperuste.

Toissijaisen suojelun poissulkeminen muun sellaisen rikollisen teon vuoksi, josta voitaisiin määrätä vankeusrangaistus jäsenvaltiossa tehtynä

Puheenjohtajamaa on ehdottanut tämän 18 artiklan 1 e kohdan poistamista.

Kansainväliseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan uusimatta jättäminen tai peruuttaminen

Komission ehdotuksen mukaan kansainväliseen suojeluun perustuvaa oleskelulupaa ei uusittaisi tai se peruutettaisiin tilanteissa, joissa suojeluasema poistetaan, palautuskieltopoikkeusta sovellettaessa tai kun se on tarpeen kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi. Työryhmässä on edetty viimeksi mainitun perusteen poistamisen suuntaan, sillä muita perusteita on pidetty riittävinä.

Matkustusasiakirjojen jättäminen myöntämättä kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestyksen liittyvien pakottavien syiden vuoksi

Komission ehdotuksen mukaan matkustusasiakirja jätettäisiin myöntämättä suojeluaseman saaneelle silloin, kun kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät pakottavat syyt sitä edellyttävät. Lähes vastaava säännös sisältyy nykydirektiiviin.

Kansainvälisen suojelun tarpeen arviointi sur place -tilanteissa

Komission ehdotuksen mukaan perusteltu pelko joutua vainotuksi tai todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa voi perustua alkuperämaasta lähdön jälkeisiin tapahtumiin tai toimiin, joihin hakija on osallistunut alkuperämaasta lähtönsä jälkeen. Myöhemmän hakemuksen (ulkomaalaislaissa uusintahakemus) tehneelle hakijalle ei kuitenkaan yleensä myönnettäisi suojeluasemaa, jos vaara joutua vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa perustuu olosuhteisiin, jotka hän on itse aiheuttanut alkuperämaasta lähdön jälkeen, sanotun kuitenkin rajoittamatta Geneven yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamista.

Työryhmässä on ollut esillä puheenjohtajamaan laatimia kompromissitekstiehdotuksia sur place -perusteiden väärinkäytön huomioimiseksi niin myöhempiä hakemuksia kuin kansainvälisen suojelun hakemuksia ylipääntään koskevassa päätöksenteossa. Olennaista eri tekstiehdotuksille on ollut se, että määrittävä viranomainen velvoitettaisiin ottamaan päätöstä tutkiessaan huomioon, perustuuko hakijan perusteltu pelko joutua vainotuksi tai todellinen uhka joutua kärsimään vakavaa haittaa olosuhteisiin, jotka hän on omilla toimillaan aiheuttanut alkuperämaasta lähdön jälkeen tarkoituksenaan täyttää

kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytykset. Määrittävän viranomaisen tulisi mahdollisesti myös arvioida tällaisia toimia päätöstä tutkiessa tiukemmin. Puheenjohtajamaa harkitsee tämän sääntelyn siirtämistä kokonaan tai osittain menettelyasetukseen. Tämä on perusteltua, koska kyse ei voi olla aseman määrittämisen kriteereiden tulkintaa koskevasta sääntelystä, vaan enemmänkin hakemuksen tutkimisesta.

Direktiiviin jo vuodesta 2004 lähtien sisältynyttä säännöstä sur place -perusteiden vaikutuksesta myöhemmässä vaiheessa tehtyjen hakemusten päätösharkintaan, joka poikkeaa muotoilultaan asetuksessa ehdotetusta, ei ole transponoitu Suomessa.

Oleskeluluvan pituus, uusittavuus sekä pysyvä oleskelulupa

Työryhmässä on ollut esillä useita kompromissiehdotuksia kansainväliseen suojeluun perustuvien oleskelulupien pituutta koskeviksi säännöksiksi. Komission ehdotuksen mukaan pakolaisen oleskelulupa myönnettäisiin kolmeksi vuodeksi, jonka jälkeen se olisi uusittavissa kolmen vuoden välein. Toissijainen suojeluasema myönnettäisiin ensin yhdeksi vuodeksi, jonka jälkeen se olisi uusittavissa kahden vuoden välein.

Puheenjohtajamaan viimeisimmän kompromissiehdotuksen mukaan pakolaisen oleskelulupa olisi voimassa 3-5 vuotta ja uusittavissa ja toissijaista suojelua saavan oleskelulupa olisi voimassa 1-3 vuotta ja uusittavissa.

Määritelmädirektiivissä on vakiintuneesti määritelty pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien oleskeluluville erilaiset vähimmäispituuudet. (Pakolaisille vähintään kolme vuotta, toissijaista suojelua saaville vähintään yksi vuosi.) Monissa jäsenmaissa onkin käytössä eripituiset oleskeluluvat näiden kahden suojeluaseman edunsaajille. Toisaalta on myös maita, joissa on samanpituiset luvat molemmille ryhmille. Ylipäätään kansainvälistä suojelua saaville myönnettävien oleskelulupien pituudet vaihtelevat tällä hetkellä jäsenmaissa merkittävästi.

Neuvoston turvapaikkatyöryhmässä on käynyt selväksi, että monet jäsenmaat haluavat pitäytyä nykykäytännöissään. Komission mukaan jäsenmaiden tulisi kuitenkin muuttaa hieman omia käytäntöjään ja se korostaa eurooppalaisemman lähestymistavan tarvetta.

Puheenjohtajamaan arvion mukaan yhden ainoan vuosimäärän määrittäminen EU-tasolla voisi olla hyvin vaikeaa. Asiasta on sen vuoksi keskusteltu myös SCIFAssa 14.3.2017.

Komission ehdotuksen mukaan luvan on oltava uusittavissa ehdotetuin määräajoin. Työryhmässä on keskusteltu siitä, voisiko kansainvälistä suojelua saaville enää jatkossa myöntää pysyvää oleskelulupaa. Puheenjohtajamaan viimeisimmän kompromissiehdotuksen mukaan se olisi jatkossakin mahdollista.

Oikeuksien perustuminen oleskelulupaan tai suoraan suojeluasemaan

Komission ehdotuksen mukaan työhön pääsyä ja sosiaaliturvaa koskevien etuuksien myöntäminen edellyttäisi aiemmin myönnettyä oleskelulupaa. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vuoksi (C-373/13, H.T) komissio on pyrkinyt ehdotuksessa täsmentämään oikeustilaa määrittämällä myönnetystä oleskeluluvasta seuraavat oikeudet. Ehdotuksesta seuraa käytännössä se, että muut asetuksen mukaiset etuudet perustuisivat suojeluasemaan.

Neuvoston työryhmäkäsittelyssä jako niiden oikeuksien suhteen, jotka perustuvat suoraan suojeluasemaan ja toisaalta oleskelulupaa edellyttävien oikeuksien suhteen, on jonkun verran elänyt ja on pidetty tarkoituksenmukaisempaan luettelua oikeudet, jotka henkilö saisi heti, kun suojelua on myönnetty. Näitä olisivat tietojensaantiin, jäsenvaltion ja unionin alueella liikkumiseen, työhön pääsyyn, koulutukseen, pätevyyden tunnustamiseen ja taitojen validointiin, sosiaaliturvaan, terveydenhoitoon, majoitukseen ja kotouttamistoimiin pääsyyn liittyvät oikeudet.

EU-sääntelyssä etuuksien perusteeksi on perinteisesti riittänyt, että henkilöllä on suojeluasema. Suomessa useat oikeudet ja etuudet ovat sen sijaan yleensä perustuneet siihen, pidetäänkö henkilöä Suomessa asuvana ja ne on siten yleensä liitetty siihen, onko henkilöllä oleskelulupa. Oikeuksien sitominen osin suoraan suojeluasemaan olisi kansallisella tasolla periaatteellinen muutos, jonka vaikutusten voidaan toisaalta arvioida jäävän käytännössä merkityksettömiksi, koska Suomessa oleskelulupa myönnetään samanaikaisesti suojeluaseman kanssa ja asiantuntijatasolla asetusta on muokattu suuntaan, jossa suojeluasemaan perustuva oleskelulupa peruutettaisiin tai jätettäisiin uusimatta lähinnä suojeluaseman poistamisen tilanteissa.

Sosiaaliturva ja sosiaaliavustukset

Puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksessa määritellään sosiaaliturva ja sosiaaliavustukset. Viimeksi mainittu käännetään EU-oikeudessa yleensä sosiaalihuolloksi. Sosiaaliturvana pidettäisiin asetuksen EU 883/2004 3 artiklan 1 ja 2 kohtien mukaisia sosiaaliturvan aloja. Sosiaaliavustuksina (sosiaalihuoltona) pidettäisiin sosiaaliturvaetuuksien lisäksi myönnettäviä tai ne ylittäviä etuuksia, joiden tavoitteena on varmistaa, että täytetään niiden henkilöiden perustarpeet, joilla ei ole riittäviä varoja.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asetuksen oikeusperusta on EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdat.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Parlamentti on nimennyt ehdotukselle raportioijan (Tanja Fajon/ S&D). Raporttiluonnos on valmistunut 2.3. Vastuuvaliokunta LIBE:n on tarkoitus äänestää asiasta toukokuun loppuun mennessä.

Kansallinen valmistelu

Kirjallinen menettely EU6-jaosto 5.4–7.4.2017. EU-ministerivaliokunta 21.4.2017.

Eduskuntakäsittely

U 35/2016 vp (PeVL 43/2016, HaVL 36/2016 vp)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Perustuslakivaliokunta on korostanut perusteellisen ja avoimen perus- ja ihmisoikeuksia koskevan arvioinnin tärkeyttä ehdotuksen jatkovalmistelussa. Valtioneuvoston käsityksen mukaan tässä jatkokirjeessä käsiteltävien asiakohtien osalta on niin komission ehdotuksissa kuin niitä neuvoston valmisteluelimissä edelleen työstettäessä otettu asianmukaisesti huomioon EU:n perusoikeuksia koskeva sääntely. Komissio on ottanut

ehdotuksen valmistelussa huomioon merkityksellisen oikeuskäytännön ja ehdottanut direktiivin sisältöä muutettavaksi niiltä osin, kuin voimassaolevia säännöksiä on ollut tarpeen selventää oikeuskäytännön valossa. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan puheena olevat säännökset eivät ole ristiriidassa perustuslain tai muiden perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Jatkokirjeen sisältämien asiakohtien osalta asetusehdotusta ei voida pitää pakolais- ja muiden ihmisoikeussopimusten näkökulmasta ongelmallisena siitäkään syystä, että asetusehdotukseen sisältyviä tulkintoja on EU-oikeudessa jo vakiintuneesti pidetty näiden sopimusten mukaisena. Valtioneuvosto kuitenkin pitää perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä nyt puheena olevista asioista suotavana.

Pakolaisen määritelmä

Ulkomaalaislain mukaan pakolainen on ulkomaalainen, joka täyttää pakolaissopimuksen 1 artiklan vaatimukset (UlkL 3 § 11 kohta). Asetusehdotuksen määritelmä vastaa voimassaolevan direktiivin määritelmää. Ulkomaalaislain määritelmän on joskus tulkittu eroavan direktiivin määritelmästä poissuljetun henkilön osalta. Ottaen huomioon sen, että pakolaissopimuksen 1 artikla koostuu A-F kappaleista, ulkomaalaislain määritelmää voi kuitenkin tulkita myös niin, ettei pakolaisella siinäkään tarkoiteta pakolaissopimuksen 1 artiklan F kappaleessa tarkoitettua ulkomaalaista, johon sovelletaan sen mukaisia poissuljentaperusteita.

Poissuljennassa on kyse siitä, ettei henkilön katsota olevan oikeutettu kansainväliseen suojeluun. Näin ollen määritelmien mahdollisella eroavuudella ei käytännössä ole merkitystä, koska poissuljettavaan henkilöön ei Geneven pakolaissopimuksen mukaan sovelleta sopimuksen määräyksiä, eikä hänelle ulkomaalaislain tai asetusehdotuksen mukaankaan anneta turvapaikkaa tai pakolaisasemaa. On myös tärkeä huomata, että määritelmäasetuksessa säädetään kansainvälisen suojelun myöntämisestä ja asetuksen mukaisiin suojeluasemiin perustuvista oikeuksista. Siinä ei voida säätää jäsenmaiden kansalliseen toimivaltaan kuuluvista oleskeluluvista.

Suojeluaseman poistaminen, pakolaisaseman myöntämättä jättäminen ja toissijaisen suojeluaseman poissulkeminen turvallisuuden tai yhteiskunnan suojelemisen vuoksi

Nykydirektiivin säännöksiä suojeluasemien poistamisesta, aseman myöntämättä jättämisestä pakolaiselle tai toissijaisen suojeluaseman poissulkemisesta turvallisuuteen ja yhteiskunnan suojelemiseen liittyvien syiden vuoksi ei ole otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Geneven pakolaissopimus ei sisällä turvallisuudelle tai yhteiskunnalle vaaraksi olemista perusteena aseman poistamiselle tai sen myöntämättä jättämiselle. Asetusehdotuksen perusteet on johdettu pakolaissopimuksen palautuskieltoa koskevasta poikkeuksesta. Perusteita voidaan pitää välttämättöminä jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden takaamiseksi ja asetuksen johdonmukaisuuden näkökulmasta. Useimmat oikeudet liitetään asetusehdotuksessa suojeluasemaan, kun ne Geneven pakolaissopimuksessa liitetään lailliseen oleskeluun maassa. Perusteet ovat nykydirektiivin myötä EU:ssa vakiintuneita.

Maahan ottaminen pakolaisena

Ulkomaalaislaissa poissulkeminen törkeän muun kuin poliittisen rikoksen vuoksi edellyttää, että rikos on tehty ennen Suomeen tuloa. Sillä, että asetusehdotuksessa maahan ottaminen pakolaisena liitetään oleskeluluvan tai pakolaisaseman myöntämisen hetkeen, ei ole käytännössä juuri merkitystä, koska rikoksen edellytetään Geneven

pakolaissopimuksen mukaisesti tapahtuneen turvapaikkamaan ulkopuolella. Tapauksia, joihin muutos vaikuttaisi, voidaan arvioida olevan määrällisesti vähän.

Tekojen katsominen törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi

Harkinta rikoksen poliittisesta luonteesta tehdään jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen. Viranomaisen selvittää, onko kyseessä poliittinen rikos, eikä ole sidottu turvapaikanhakijan väitteeseen tekonsa syistä. Kyse on nykydirektiivin myötä EU:ssa vakiintuneesta Geneven pakolaissopimuksen tulkinnasta.

Poissulkeminen yllyttämisen tai muun osallistumisen perusteella

Ehdotuksen mukaan pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman poissuljentaperusteita sovelletaan henkilöihin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen. Säännös ei sisälly Geneven pakolaissopimukseen, mutta vastaavat säännökset sisältyvät jo nykydirektiiviin. Kansalliset säädökset yllytyksen ja avunannon rikosoikeudellisista seuraamuksista löytyvät rikoslaista.

Poissuljentaa avunannon perusteella on käsitelty tapauksessa KHO 2008:21, jossa oli kyse siitä, oliko ilmiantaja toiminut avunantajana murhiin. KHO viittasi UNHCR:n soveltamisohjeisiin, joiden mukaan yllyttäminen, avunanto sekä osallistuminen rikoskumppanina voivat olla riittäviä poissulkemiseen. Rikosoikeudellista vastuuta harkittaessa otetaan yleensä huomioon puolustukseksi esitetyt näkökohdat. KHO katsoi, että arvioitaessa ilmiantajan henkilökohtaista vastuunalaisuutta tuli ottaa huomioon myös rikosoikeudelliset syyllisyysmerkintään vaikuttavat periaatteet.

Poissuljentaa on käsitelty myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä erityisesti terrorismin osalta. Esim. tapauksessa C-573/14, *Lunani* katsottiin, ettei poissulkemisperuste edellytä sitä, että hakija olisi tuomittu terrorismirikoksesta (terroriteosta). Myös teot, joilla osallistutaan terroristiryhmän toimintaan, voivat olla pakolaisaseman poissulkemisperuste.

Säännöstä ei voida pitää ihmisoikeussopimusten vastaisena.

Suoja palauttamiselta

Perustuslain mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Ulkomaalaislain mukaan ketään ei saa käännyttää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Ulkomaalaislaissa on tarkemmat säännökset pakolaisen karkottamisesta.

Asetusehdotukseen sisältyvä palautussäännös vastaa pakolaisten osalta nykydirektiiviä. Direktiiviä täytäntöön pantaessa palauttamista koskevaa säännöstä ei otettu ulkomaalaislakiin sen soveltamisalan epäselvyyden ja mahdollisen ristiriitaisuuden vuoksi.

Suomen lainsäädännössä palautuskielto on ehdottomampi kuin Geneven pakolaissopimuksessa ja voimassa olevassa direktiivissä. Pakolaisen voi niiden mukaan

karkottaa myös sellaiseen maahan, johon nähden hän on edelleen suojelun tarpeessa, kun hän muodostaa määritetyin tavoin uhan oleskeluvaltion turvallisuudelle tai sen yhteiskunnalle ja kun kansainväliset velvoitteet eivät kiellä karkottamista. Pakolainen, johon nähden on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa, ei voi vedota Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklan karkotus- ja palautuskieltomääräykseen. Ulkomaalaislain palautuskielto vastaa ehdottomuudessaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan palautuskieltoa ja myös perustuslain säännöksen on katsottu olevan ehdoton. Koska osa sitovista velvoitteista on luonteeltaan ehdottomia, säännöstä voidaan siten todennäköisesti soveltaa vain hyvin harvoin.

Unionin tuomioistuin on arvioinut nykydirektiivin mukaista palautusmahdollisuutta. Tuomioistuimen mukaan kyse on äärimmäisestä keinosta, johon jäsenvaltio voi turvautua, jos mikään muu toimenpide ei ole mahdollinen tai riittävä sen uhan torjumiseksi, jonka pakolainen aiheuttaa oleskeluvaltion turvallisuudelle tai yhteiskunnalle. Kyse on vain jäsenvaltioiden harkintaan jäävästä mahdollisuudesta ja ne voivat valita vähemmän ankaria vaihtoehtoja (C-373/13, H.T., kohdat 70–72).

Euroopassa voimassa olevat normit vaikuttavat antavan mahdollisuuden palauttaa poikkeuksellisissa, äärimmäisissä tilanteissa suojelun tarpeessa olevia ainakin siltä osin, kuin asianomaiseen henkilöön voidaan soveltaa pakolaissopimuksen 33 artiklaa, mutta jos samalla soveltuisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla, ei palautus soveltamiskäytännön huomioon ottaen näytä missään olosuhteissa mahdolliselta. Vaikuttaa siltä, että tilanteet, joissa palautusmahdollisuutta voisi soveltaa, olisivat hyvin harvinaisia.

Geneven pakolaissopimuksen mahdollistamaa pakolaisen palauttamista äärimmäisessä tilanteessa ei sen sijaan ole katsottu voitavan soveltaa Suomessa, sillä perustuslain palautuskiellon ei ole katsottu sisältävän minkäänlaista palautusmahdollisuutta edes rikollisten kohdalla. Perustuslaki antaa tältä osin pidemmälle menevää turvaa kuin Geneven pakolaissopimus.

Muuttuneessa turvallisuusympäristössä sisäisen turvallisuuden takaaminen niin Suomessa kuin muissakin jäsenvaltioissa on keskeistä. On tarve yhtenäistää jäsenvaltioiden käytäntöjä. Vaikka säännös vaikuttaa antavan jäsenvaltioiden viranomaisille mahdollisuuden palauttamiseen ja sitä koskevaan harkintaan tietyissä äärimmäisissä tilanteissa, palauttamiselle asetetaan myös tiukat edellytykset. Sikäli kuin perustuslain palautuskieltosäännöksen katsotaan olevan ehdottomampi kuin asetuksen mukaan noudatettavat EU- ja kansainvälisen oikeuden velvoitteet, valtioneuvosto korostaa vielä, että säännös ei velvoita palauttamaan ketään ja harkinnassa voidaan päätyä käyttämään muita vaihtoehtoja. Koska viranomaisten tulee noudattaa myös jäsenvaltioita sitovia ihmisoikeusvelvoitteita, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan ja unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan ehdottomia palautuskieltoja, valtioneuvosto pitää säännöksen hyväksymistä mahdollisena myös ihmis- ja perusoikeuksien näkökulmasta. Säännös on pakolaisten osalta vakiintunut EU-oikeudessa.

Kansainväliseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan uusimatta jättäminen tai peruuttaminen

Ehdotus ei ole ristiriidassa perus- tai ihmisoikeuksien kanssa.

Matkustusasiakirjojen jättäminen myöntämättä kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestyksen liittyvien pakottavien syiden vuoksi

Matkustusasiakirjan omistaminen vaikuttaa suoraan henkilön mahdollisuuteen poistua maasta. Suomessa liikkumisvapaus ja vapaus poistua maasta on turvattu perustuslaissa. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Ehdotus on tärkeä jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden takaamiseksi. Perustuslaki antaa tältä osin pidemmälle menevän suojan kuin Geneven pakolaissopimus, joka mahdollistaa matkustusasiakirjan jättämisen myöntämättä pakolaiselle asetuksessa ehdotetuissa tilanteissa. Ehdotettu sääntely vaikuttaa siten nykyisellään ongelmalliselta PL 9 §:n kannalta, minkä vuoksi Suomi pyrkii neuvotteluissa selventämään asiaa puheena olevilta osin.

Kansainvälinen suojelu sur place -tilanteissa

Sur place -pakolaiseksi kutsutaan henkilöä, joka ei ollut pakolainen lähtiessään kotimaasta, mutta josta myöhemmin tulee pakolainen.

Ulkomaalaislain lähtökohtana on pakolaissopimukseen perustuen ollut se, että suojelun tarpeessa oleva saa tarvitsemansa suojelun. Ratkaisevana ei ole pidetty kansainvälisen suojelun edellytysten täyttymiseen johtaneiden toimien tarkoitusta, eikä sitä, onko toimet toteutettu alkuperämaassa vai sieltä lähtemisen jälkeen. Tämän vuoksi direktiiviin sisältyntä, myöhemmässä vaiheessa tehtyjä hakemuksia koskevaa säännöstä, joka muotoilultaan poikkeaa asetuksessa ehdotetusta, ei ole otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Päätösharkinnassa arvioidaan kuitenkin aina hakijoiden uskottavuutta.

UNHCR:n pakolaisaseman määrittämistä koskevan käsikirjan mukaan henkilöstä voi tulla sur place -pakolainen myös hänen omien toimiensa seurauksena. Käsikirjan mukaan *olosuhteiden huolellisen tarkastelun perusteella* ratkaistaan, riittävätkö tällaiset toimet muodostamaan perustellun syyn pelätä vainoa. Erityisesti tulee tarkastella, ovatko toimet tulleet kotimaan viranomaisten tietoon ja miten nämä tulevat suhtautumaan niihin.

Valtioneuvosto katsoo, että määrittävän viranomaisen velvoittaminen ottamaan päätösharkinnassa huomioon ja mahdollisesti arvioimaan ehdotetuin tavoin tiukemmin hakijan sur place -perusteita ei ole pakolaissopimuksen vastaista sikäli kuin siinä on kyse edellä todetun kaltaisesta olosuhteiden huolellisesta tarkastelusta, jolloin kyse voisi käytännössä olla hakemuksen jossain määrin tavanomaista tarkemmasta tutkimisesta, mutta ei myöntämiskriteereiden tulkitsemisesta tiukemmin tai ainakaan Geneven pakolaissopimuksen vastaisesti.

Oleskelulupien pituus ja pysyvä oleskelulupa

Jos EU-tasolla päädyttäisiin hyväksymään tarkat ja vuosimääräisesti eripituiset oleskeluluvat pakolaisille ja toissijaista suojelua saaville, tämä tarkoittaisi muutosta kansalliseen nykytilaan, jossa ensimmäinen oleskelulupa myönnetään sekä pakolaisille että toissijaista suojelua saaville neljäksi vuodeksi (Ulkl 53 § 6 momentti). Ehdotus käytännössä lyhentäisi myös jatkolupien pituuksia, jotka myönnetään nyt neljäksi vuodeksi, mikä on ulkomaalaislaissa niille määritetty enimmäispituus (Ulkl 56 §).

Pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien yhdenvertaisen kohtelun osalta Suomessa on yleensä pidetty tarkoituksenmukaisena kohdella mahdollisimman samalla tavalla näiden kahden suojelukategorian edunsaajia. Myös osassa muita jäsenmaita oleskeluluvat ovat molemmille ryhmille samanpituiset. Monissa jäsenmaissa pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien oikeudet sen sijaan eroavat toisistaan, myös oleskelulupien pituuden suhteen. Voimassaolevassa direktiivissä on määritetty pakolaisen ja toissijaista suojelua saavan oleskeluluvulle erilaiset vähimmäiskestot.

EU-oikeudessa ja monissa jäsenmaissa toissijainen suojelu nähdään pakolaisten suojelua täydentävänä ja siihen nähden selvästi erillisenä, mikä todetaan myös voimassaolevan direktiivin johdanto-osassa. Pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien kohtelu ei ole täysin samanlaista myöskään ulkomaalaislaissa. Pakolaisia kohdellaan nykyisellään suotuisammin toimeentuloedellytyksen osalta.

Suomessa ulkomaalaisille myönnettävät ensimmäiset oleskeluluvat ovat tälläkin hetkellä eripituisia. Komission ehdotus yhden vuoden pituisesta ensimmäisestä oleskeluluvasta toissijaista suojelua saaville vastaisi ulkomaalaislain 53 §:n 1 momentin pääsäännön mukaista oleskeluluvan pituutta, eli pakolaisia kohdeltaisiin muita suotuisammin. Arvioitaessa eripituisten lupien hyväksyttävyyttä pakolaisille ja toissijaista suojelua saaville tulee ottaa huomioon toissijaisen suojelun ja pakolaisaseman perusteiden erilaisuus. Toissijaista suojelua myönnetään useimmiten ulkomaalaislain 88 § 1 momentin 3 kohdan perusteella aseellisen selkkaukseen liittyvistä syistä. Alueen turvallisuustilanteella voi olla suuri merkitys suojelun tarpeeseen henkilökohtaisten perusteiden ohella tai jopa ilman niitä. On mahdollista, että alueen turvallisuustilanne muuttuu nopeasti niin, että siihen osin tai pelkästään perustuva suojelun tarve lakkaa. Toissijaista suojelua saaneen henkilön tilanne voi muuttua lyhyemmän ajan kuluessa kuin pakolaisaseman saaneen ja siksi olisi perusteltua, että oleskeluluvan edellytyksiä ja suojelun tarpeen jatkumista tarkasteltaisiin heidän kohdallaan lyhyemmin väliajoin. Luvan pituus ei sinänsä vaikuta suojelun tasoon tai laatuun. Asetusehdotuksella haetaan yhteisiä eurooppalaisia ratkaisuja ja myös Suomen tulee pystyä mukautumaan eurooppalaisiin käytäntöihin. Oleskelulupien pituus on ainoa oikeus, jossa pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien asemien erilaisuus ilmenisi komission ehdotuksen mukaan jäsenmaita velvoittavasti myös konkreettisesti. Valtioneuvosto ei pidä oleskelulupien erilaista pituutta näille kahdelle ryhmälle ristiriitaisena perustuslain 6 §:n kanssa.

Komission ehdotus määräaikaesine jatkolupineen ei mahdollistaisi nykyisenkaltaisen pysyvän luvan myöntämistä kansainvälistä suojelua saaville. Neuvoston asiantuntijataso keskustelut ovat edenneet siihen suuntaan, että pysyvän luvan myöntäminen olisi mahdollista jatkossakin.

Oikeuksien perustuminen suojeluasemaan tai oleskelulupa

Suomessa useat oikeudet ja etuudet perustuvat siihen, pidetäänkö henkilöä Suomessa asuvana, joten ne riippuvat siitä, onko henkilöllä oleskelulupa. Oikeuksien sitominen pääosin suoraan suojeluasemaan olisi kansallisella tasolla periaatteellinen muutos, jonka vaikutusten voidaan toisaalta arvioida jäävän käytännössä merkityksettömiksi, koska Suomessa oleskelulupa myönnetään samanaikaisesti suojeluaseman kanssa. Useat Geneven pakolaissopimuksessa pakolaisille turvatuista oikeuksista edellyttävät laillista oleskelua jäsenvaltion alueella.

Taloudelliset vaikutukset

Oleskelulupien pituudet vaikuttavat siihen, miten usein yksittäisen henkilön oleskelulupa-asiaa käsitellään viranomaisessa. Vaikka taloudelliset vaikutukset ovat sitä suuremmat, mitä lyhyempiä lupia turvapaikanhakijoille myönnetään, voi suojeluperusteiden olemassaolon tarkistaminen luvan uusimisvaiheessa toisaalta vähentää kokonaiskustannuksia uudelleentarkistamisen tapahtuessa tiheämmin sikäli kuin perusteita luvan poistamiseen ilmenee.

Jatkolupahakemusten nykyistä tiiviimmän ja useampaan kertaan tapahtuvan käsittelyn kustannuksia voidaan arvioida seuraavin perustein. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan noin 1 000 jatko-oleskelulupahakemuksen käsittelyyn tarvittaisiin yhden ylitarkastajan ja kahden apulaistarkastajan työpanosta, joka tarkoittaisi puhtaana htv-kustannuksena yhteensä hieman päälle 126 000 euroa. Lisäksi päälle tulisi vielä esittelystä ratkaistavien hakemusten osalta ratkaisijan työpanoksena (noin 0,25 htv) sekä omakustannushintoihin vyörytettäviä yhteisiä kuluja.

Toteutuneiden omakustannushintojen suhteen arvioituna kustannukset olisivat todennäköisesti edellä esitettyä arviointitapaa huomattavasti korkeampia. Toteutuneet omakustannushinnat olivat vuonna 2015 työläimpien eli työntekijän oleskelulupien osalta 285 euroa ja ensimmäisten turvapaikkapäätösten osalta 1 743 euroa, jonka pohjalta kansainvälistä suojelua koskevien jatkolupien käsittelyn voi arvioida asettuvan näiden välille, esimerkiksi 800 euroon. Tällöin 1000 hakemuksen käsittelystä aiheutuisi jopa 800 000 euron kustannus.

Kansainväliseen suojeluun perustuvaa uutta määräaikaista oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin annettavat suoritteet ovat maksuperusteasetuksen (1522/2016) 4 § 2 kohdan mukaan maksuttomia julkisoikeudellisia suoritteita.

Muiden tässä jatkokirjeessä käsiteltyjen muutosten taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida etukäteen, mutta todennäköisesti niillä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Asetuksen aiheuttamien toimenpiteiden, välineiden ja muutosten rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Näiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät näkökohdat ovat korostuneet, kun ehdotusta on käsitelty asiantuntijatasolla neuvoston valmisteluelimissä. Turvallisuusuuhkien kasvu on noussut keskusteluissa toistuvasti esille. Tämän myötä on katsottu olevan korostunut tarve turvata viranomaisille asetuksessa riittävät välineet puuttua jäsenvaltioiden turvallisuutta vaarantavien tai niiden yhteiskunnalle vaaraksi olevien henkilöiden suojeluasemaan, oleskeluoikeuteen ja liikkumismahdollisuuksiin.

Asetus jättää sinänsä jäsenvaltiolle mahdollisuuden säätää kansallisesti muista kuin kansainvälisen suojelun antamiseen perustuvista oleskeluluvista. Jos tällaisista ei Suomessa enää jatkossa säädettäisi, voisi Suomeen jäädä ilman oleskelulupaa joitakin henkilöitä, joita ei voi palauttaa ja jotka eivät saa oleskelulupaa UlkL 51 §:n perusteella. Tilanteita, joissa suojeluasema jätetään myöntämättä, poissuljetaan tai poistetaan, koska henkilön katsotaan olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yhteiskunnalle, voidaan toisaalta arvioida olevan melko vähän. Näin ollen ehdotukset eivät todennäköisesti lisäisi maassa laittomasti oleskelevien määrää merkittävästi.

Asiakirjat

Pj:n viimeisin kompromissiehdotus 5.4.2017 (7827/17)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johanna Rätty, SM/MMO, Johanna.raty@intermin.fi; p. 040 5225070

Henna Närhi, SM/MMO, henna.narhi@intermin.fi, p.050 3997591

Päivi Pietarinen, VNK

Timo Makkonen, OM

EUTORI-tunnus

EU/2016/1293

Liitteet**Viite**

Asiasanat Hoitaa	kansainvälinen suojelu, pakolaiset, turvapaikanhakijat, turvapaikka SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, VM, VNK, VTV
