Sisäministeriö LAUSUNTO SM2016-00445

MMO Räty Johanna(SM) 03.10.2016

Viite

Asia
OSA; Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 5.10.2016 klo 09.30; Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus)

Määritelmäasetus (KOM (2016) 466 lopullinen)

Komissio antoi 13.7.2016 yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan toisen säädöspaketin, joka sisälsi ehdotuksen [KOM (2016) 466 lopullinen] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määrittelystä, yhdenmukaisesta asemasta ja myönnetyn suojelun sisällöstä (määritelmäasetus).

Ehdotuksen tavoitteena on entisestään yhdenmukaistaa yhteisiä edellytyksiä kansainvälisen suojelun aseman myöntämiseksi sekä yhtenäistää turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla EU:ta.
Ehdotus pohjautuu nykyiseen määritelmädirektiiviin, joka ehdotetaan muutettavaksi asetukseksi, jotta menettelyt olisivat jäsenvaltioissa jatkossa nykyistä yhdenmukaisempia.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden viranomaiset velvoitetaan ottamaan huomioon muun muassa suojelua myönnettäessä ja pakolais- tai toissijaisen suojeluaseman lakkaamisarvioinnissa yhteinen analyysi ja ohjeistus. Kansainvälistä suojelua annettaisiin vain niin kauan kun vainoon tai vakavaan haittaan perustuvat syyt ovat olemassa. Perheenjäsenyyden ulottuvuutta laajennettaisiin kattamaan niin, että se koskisi myös perheitä, jotka on muodostettu lähtömaasta lähdön jälkeen, mutta ennen saapumista jäsenvaltioiden alueelle.

Perus- ja ihmisoikeuksien suhteen ehdotukseen sisältyy useita säännöksiä, joiden syvällisempi arvioiminen edellyttää lisätietoa neuvostokäsittelyssä ja joita tulee myös kansallisessa valmistelussa arvioida tarkemmin. Ehdotuksen yksityiskohtainen käsittely neuvoston turvapaikkatyöryhmässä alkaa syksyllä 2016.

Perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta koskeviin säännöksiin liittyy yksi komission keskeisistä tavoitteista, eli pyrkimys puuttua niin kansainvälistä suojelua saavien kuin turvapaikanhakijoidenkin edelleen liikkumiseen unionin alueella. Asetusehdotuksen mukaan kansainvälistä suojelua saavilla ei olisi oikeutta oleskella muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, joka on myöntänyt heille suojelua (29 artikla). Artiklassa tarkennetaan nimenomaisesti, ettei tämä kuitenkaan rajoita oleskeluluvan hakemista tai saamista toisesta valtiosta, eikä Schengenin sopimuksen 21 artiklan mukaista oikeutta liikkua jäsenmaiden alueella. Lisäksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevaa direktiiviä ehdotetaan muutettavan niin, että siinä edellytetyn laillisen oleskelun määräajan (5 vuotta) laskeminen aloitetaan alusta, jos suojelua saava henkilö löydetään toisesta jäsenvaltiosta ilman oikeutta asua tai oleskella siellä.

Komissio pyrkii määritelmäasetuksen säännöksien yhdenmukaistamisella välillisesti vaikuttamaan myös turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumisen vähenemiseen.

Asetuksessa myös harmonisoidaan kansainvälistä suojelua saavien oikeuksia edelleen ja vahvistetaan kotoutumisen kannustimia.

Ehdotukseen sisältyy kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden sekä heidän perheenjäseniensä maassa oleskeluun liittyviä, oleskelulupien myöntämistä ja kestoa koskevia säännöksiä (vrt. PL 9 § 4 kohta).

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun saavien oleskelulupien kesto olisi eripituinen (3+3+3 ja 1+2+2 vuotta). Komission mukaan kyse on oleskelulupien voimassaoloajan ja muodon nimenomaisesta yhdenmukaistamisesta (EU:n tasolla), kuitenkin siten, että säilytetään ero toissijaista suojelua saavien henkilöiden ja pakolaisten välillä.

Kansainvälisen suojelun tarvetta arvioitaisiin uudelleen muun muassa silloin, kun oleskelulupia uusitaan ensimmäisiä kertoja. Arviointi tehtäisiin molempiin suojelukategorioihin kuuluvien kohdalla oleskelulupaa ensimmäistä kertaa uusittaessa ja toissijaista suojelua saaneen kohdalla myös lupaa toista kertaa uusittaessa.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta on myös huomioitava, että useissa suojelua saavien oikeuksia koskevissa säännöksissä korostetaan näiden henkilöiden yhdenvertaisuutta joko jäsenmaan omien kansalaisten tai vastaavassa tilanteessa olevien kolmannen maan kansalaisten kanssa, kuten artikloissa, jotka koskevat työntekoa ja työoloja (30 artikla), mahdollisuutta päästä koulutukseen (31 artikla) ja pätevyyden tunnistamista sekä taitojen validointia koskevien menettelyiden piiriin (32 artikla) sekä sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa (33 ja 34 artiklat).

Ehdotukseen sisältyy myös muutamia säännöksiä, joiden perusteella on mahdollista tietyin ehdoin rajoittaa eräitä oikeuksia, kuten 28 artiklan 2 kohdassa ehtojen asettaminen sosiaaliturvaa tai sosiaaliavustuksia saavan kansainvälisen suojelun edunsaajan asumiselle vain jos niillä helpotetaan suojelua saavan kotoutumista suojelua myöntäneeseen jäsenvaltioon. Nykyinen mahdollisuus rajoittaa toissijaista suojelua saavien sosiaaliavustukset perusetuuksiin on säilytetty 34 artiklassa. Sosiaaliavustuksen saamisen edellytykseksi voitaisiin kansallisessa lainsäädännössä myös asettaa kansainvälistä suojelua saavan henkilön tosiasiallinen osallistuminen kotouttamistoimenpiteisiin.

Ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty kirjallisesti EU-jaosto 6:ssa 4.-12.8.2016. U-kirjelmää on käsitelty hallituksen EU-ministerivaliokunnassa kirjallisesti 18.8.2016. Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin neuvoston turvapaikkatyöryhmässä alkaa syksyllä 2016.

Valtioneuvoston keskeiset kannat

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti sellaisiin ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää kansainvälistä suojelua koskevaa päätöksentekoa jäsenvaltioissa.

On tärkeää kehittää yhteistä järjestelmää myös siten, että se huomioi kansainvälisen suojelun tarpeen mahdollisen lakkaamisen. 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 yksittäisessä asiassa sitovaa, vaan tapauskohtaisen päätöksentekovallan tulisi säilyä kansallisella viranomaisella.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen. Erilaisten perheenjäsenen määritelmien käyttäminen eri maahanmuuttajaryhmille aiheuttaisi soveltamisongelmia ja määritelmän laajentaminen lisäisi kustannuksia.

Asetuksessa on perusteltua todeta komission ehdottamalla tavalla kansainvälistä suojelua saaneiden velvollisuus pysyä suojelua myöntäneen valtion alueella. Hakijoiden edelleen liikkumisen estäminen on tärkeä keino pyrittäessä ehkäisemään turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä.

Valtioneuvosto ottaa ehdotukseen muilta osin kantaa, kun sen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvostonkäsittelyssä ja kansallisen valmistelun edetessä lisää tietoa.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
