Sisäministeriö LAUSUNTO SM2017-00361

MMO Räty Johanna(SM) 04.10.2017

Viite

Asia

EU/OSA; Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 11.10.2017 klo 09:00; U 35/2016 vp; Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus); jatkokirjelmä UJ 25/2017 vp

Komission 13.7.2016 osana yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevaa toista säädöspakettia antama määritelmäasetusehdotus pohjautuu voimassaolevaan direktiiviin. Asetuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa yhteisiä edellytyksiä kansainvälisen suojelun myöntämiseksi ja yhtenäistää turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla EU:ta. Ehdotuksella on merkittäviä liittymäkohtia muihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskeviin säädösehdotuksiin, joita myös käsitellään edelleen EU:n toimielimissä.

Neuvoston osittainen yleisnäkemys hyväksyttiin Coreperissa 19.7.2017. Sen ulkopuolelle jäivät tässä vaiheessa muihin yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskeviin ehdotuksiin liittyvät säännökset. Koska kannanmuodostus perheenjäsenen määritelmään on ollut vielä kesken useilla jäsenmailla, siihen palataan nyt lokakuussa. Trilogineuvottelut aloitettiin 25.9.

Voimassa olevaan direktiiviin verrattuna neuvoston trilogineuvotteluiden pohjaksi hyväksymään kompromissitekstiin on tehty pääosin pieniä täsmennyksiä. Joidenkin komission ehdotusten osalta jäsenmaat halusivat neuvoston näkemystä valmisteltaessa palata takaisin direktiiviä lähempänä olevaan sääntelyyn.

Jatkokirjeessä käsitellään perheenjäsenen määritelmää, suojeluperusteisen oleskeluluvan peruuttamista tai uusimatta jättämistä sekä kansainvälistä suojelua saavien yksintulleiden alaikäisten edustajajärjestelmää.

Asetusehdotuksen tausta

Kansainvälistä suojelua hakevien laajamittainen ja hallitsematon saapuminen EU:n alueelle etenkin vuodesta 2015 alkaen on kuormittanut turvapaikkajärjestelmiä jäsenvaltioissa. EU:ssa on jo pitkään pyritty yhtenäisemmän turvapaikkapolitiikan luomiseen ja muuttovirtojen parempaan hallintaan. Jäsenvaltioiden järjestelmät eroavat kuitenkin edelleen merkittävästi toisistaan. Tarvitaan tehokkaampia yhteisiä ratkaisuja.

EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän mittava uudistamisprosessi on käynnissä komission antamien kahden lainsäädäntöpaketin pohjalta; kaikki ehdotukset ovat yhä toimielinten käsittelyssä. Ensimmäinen paketti pitää sisällään ehdotukset Dublin-asetuksen uudistamiseksi, Eurodac-rekisteriä koskevan asetuksen muuttamiseksi ja Euroopan turvapaikkaviraston

perustamiseksi korvaamaan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO). Toinen sisältää ehdotukset määritelmä- ja menettelydirektiivien muuttamiseksi asetuksiksi, vastaanottodirektiivin muuttamiseksi sekä ehdotuksen yhteisten sääntöjen luomiseksi uudelleensijoittamiselle.

Perheenjäsenen määritelmä ja perheenyhtenäisyyden säilyttäminen

Suomi on alun perin lähtenyt siitä, että perheenjäsenen määritelmän tulee säilyä ennallaan ja että perheen tulee olla muodostettu alkuperämaassa. Neuvoston työryhmäkeskustelujen perusteella merkittävä osa jäsenvaltioista vaikuttaa kannattavan komission ehdotusta, joka kattaa myös alkuperämaasta lähdön jälkeen, mutta ennen jäsenvaltioiden alueelle saapumista muodostetut perheet. Perheenjäsenen määritelmän laajentamista on perusteltu kansainvälisillä ihmisoikeusvelvoitteilla ja oikeudella perheen muodostamiseen. Näiden tietojen ja tarkemman analyysin pohjalta tarkistetun kannan mukaan voidaan hyväksyä, että perheenjäsenen määritelmä kattaa myös kauttakulkumaissa muodostetut perheet. Tämä ei vaikuta olevan ristiriidassa nykyisen kansallisen soveltamiskäytännön kanssa.

Perheenjäsenen määritelmä liittyy asetuksessa perheen yhtenäisyyden säilyttämiseen (25 artikla), joka koskee kansainvälistä suojelua saaneiden eräiden perheenjäsenten oikeutta hakea oleskelulupaa ja pääsääntöistä velvoitetta myöntää se heille. Kyse on perheenjäsenistä, jotka ovat olleet suojelua saavan mukana suojelua myöntävän jäsenmaan alueella jo turvapaikkahakemuksen yhteydessä. Artikla soveltuu vain, kun perheenjäsenelle ei voi henkilökohtaisesti myöntää kansainvälistä suojelua.

Nykykäytännössä tilanteet, joihin perheen yhtenäisyyden säilyttämistä koskeva artikla soveltuisi, ovat olleet harvinaisia, koska mukana oleville perheenjäsenille myönnetään usein kansainvälistä suojelua. Jokaisen turvapaikkahakemus tutkittaisiin jatkossakin yksilöllisesti ja suojelun tarpeessa oleville perheenjäsenille myönnettäisiin edelleen suojelua.

Varsinainen perheenyhdistäminen, jossa perheenjäsenet hakevat perhesideperusteisia oleskelulupia olematta itse kyseisessä jäsenvaltiossa, jäisi jatkossakin asetuksen ulkopuolelle. Asetus ei myöskään koskisi perhesiteitä, jotka on muodostettu vasta jäsenmaiden alueelle saapumisen jälkeen.

Oleskeluluvan uusimatta jättäminen tai peruuttaminen pakottavien kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvien syiden vuoksi

Puheenjohtajavaltion aiemman kompromissitekstin, samoin kuin Suomen kannan, mukaan suojeluperusteinen oleskelulupa olisi peruutettu tai jätetty uusimatta, kun myös suojeluasema poistetaan tai kun henkilö palautetaan.

Useat jäsenmaat ovat kuitenkin valmistelun loppuvaiheessa halunneet lisätä asetukseen jo nykydirektiiviin sisältyneet yleiseen järjestykseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvät syyt oleskeluluvan uusimatta jättämisen ja peruuttamisen perusteena. (Vaarallisuus kansalliselle turvallisuudelle ja eräin edellytyksin myös vaarallisuus yhteiskunnalle ovat toisaalta myös suojeluaseman poistamisperusteita.)

Tämä uusi peruste voisi johtaa siihen, että oleskelulupaa vaille jäävälle henkilölle jää kuitenkin suojeluasema, mitä on pidetty Suomessa ongelmallisena siksi, että asetuksen mukaan kansainvälistä suojelua saavalla tulisi olla pääsy hänelle kuuluviin oikeuksiin siitä lähtien, kun suojeluasema myönnetään. Suomessa kansainvälistä suojelua saavien oikeudet perustuvat pääsääntöisesti heille myönnettyyn oleskelulupaan.

Suomi on halunnut välttää sen, että suojeluaseman säilyttävä henkilö jää tulkinnanvaraiseen tilanteeseen, jos hänen oleskelulupansa peruutettaisiin tai jätettäisiin uusimatta. Jäsenmaiden enemmistö on kuitenkin halunnut tehdä uudesta perusteesta jäsenmaita velvoittavan. Erityisen tärkeänä on pidetty sitä, että turvallisuutta vaarantavat henkilöt eivät pääse liikkumaan jäsenmaasta toiseen oleskeluluvan turvin. Perusteen soveltaminen on kuitenkin trilogien pohjaksi hyväksytyssä neuvoston kompromissitekstissä rajattu koskemaan *pakottavia* kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyviä syitä. Euroopan parlamentin raportissa ehdotetaan vastaavaa muotoilua.

Vaikka perusteen käyttökynnys asettuu melko korkealle, se voi tietyissä tilanteissa johtaa siihen, että suojeluasema säilyy, vaikka oleskelulupa peruutetaan tai jätetään uusimatta. Jäsenmaille jää kuitenkin harkintavaltaa kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen käsitteiden suhteen. Soveltamiskäytännössä on siten mahdollista pyrkiä siihen, ettei kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä jää tällaiseen tulkinnanvaraiseen tilanteeseen.

Tarkentuneiden tietojen arvioinnin perusteella valtioneuvosto katsookin, että myös velvoite peruuttaa tai jättää uusimatta kansainväliseen suojeluun perustuva oleskelulupa, kun kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvät pakottavat syyt sitä edellyttävät, voidaan hyväksyä.

Edustajajärjestelmä

Jatkokirjeessä käsitellään lisäksi edustajajärjestelmää koskevaa sääntelyä asetuksessa. Jäsenmaiden tulisi muun muassa huolehtia kansainvälistä suojelua saaneiden yksintulleiden alaikäisten edunvalvojien toiminnan valvonnan järjestämisestä.

Valtioneuvosto tukee ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmää koskevien säännösten yhdenmukaistamista. Suomen tavoitteena on selkeä järjestelmä, jossa lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon. Terminologia sekä edustajan tehtävät ja toimivalta on määriteltävä selkeästi. Edustajien toiminnan valvonnan järjestäminen on yhtälailla kannatettavaa.

Muutamista edellisessä jatkokirjeessä käsitellyistä, perusoikeuksiin liittyvistä teemoista

Neuvostossa trilogien pohjaksi valmisteltuun kompromissitekstiin on tehty seuraavia muutoksia edellisessä jatkokirjeessä (UJ 7/2017 vp) käsiteltyjen teemojen osalta niiden eduskuntakäsittelyn jälkeen:

Oleskelulupien pituudesta keskusteltiin vielä Coreperissa kesäkuussa ja kompromissitekstiä muutettiin pakolaisten osalta siten, että oleskeluluvan pituuden vaihteluväli, jonka puitteissa kukin jäsenmaa voisi määrittää luvan pituuden tarkemmin kansallisessa lainsäädännössään, on pakolaisten osalta nyt 3-10 v. (aiemman 5-10 v. sijaan).

Johdantotekstiin on myös tehty tarkennus, joka liittyy myös matkustusasiakirjojen myöntämiseen. Suomihan katsoi, että matkustusasiakirjoja koskevan 27 artiklan muotoilu "elleivät kansallisen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvät pakottavat syyt toisin edellytä, matkustusasiakirja on myönnettävä", ei nimenomaisesti velvoita jättämään asiakirjaa myöntämättä näillä perusteilla, vaan ainoastaan oikeuttaa siihen. Johdantoon on vielä lisätty viittaus kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen käsitteiden tulkitsemisesta EU-, kv. ja kansallisen oikeuden mukaisesti, mikä yhdessä edellä todetun sekä näiden käsitteiden osalta jäsenmaille muutenkin jäävän tietyn harkintavallan kanssa jättää riittävästi liikkumavaraa 27 artiklan säännösten soveltamiseksi yhteensopivasti perustuslain 9 §:n kanssa.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi