Valiokunnan lausunto HaVL 31/2018 vp– U 29/2016 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EUAA, Euroopan unionin turvapaikkavirasto)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EUAA, Euroopan unionin turvapaikkavirasto) (U 29/2016 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 23/2018 vp — U 29/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Johanna Räty, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Maahanmuuttovirasto

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 33/2016 vp, HaVL 47/2016 vp ja HaVL 14/2017 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on antanut kesällä 2016 osana eurooppalaisen yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomiseen tähtäävää lainsäädäntöpakettia (Common European Asylum System, CEAS) myös ehdotuksen Euroopan unionin turvapaikkavirastoa koskevaksi asetukseksi. Asetusehdotuksesta saavutettiin alustava yhteisymmärrys Euroopan parlamentin ja neuvoston kesken 28.6.2017.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto HaVL 31/2018 vp

Jatkokirje koskee komission 12.9.2018 antamaa muutosehdotusta (KOM (2018) 633 lopullinen) edellä mainittuun, unionissa yhä valmisteilla olevaan asetusehdotukseen. Komission muutosehdotus pyrkii vastaamaan Eurooppa-neuvoston 28.6.2018 antamiin päätelmiin.

Muutosehdotuksella on kolme päätavoitetta: 1) varmistaa, että turvapaikkavirasto pystyy tarjoamaan jäsenvaltioille lisää tukea, jotta kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset pystytään käsittelemään nopeasti ja oikea-aikaisesti, ja mahdollistetaan turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien tehokas ja asianmukainen toiminta, 2) lujittaa yhteistyön osatekijöitä turvapaikkaviraston ja eurooppalaisen raja- ja merivartioston (EURMV) välillä sekä 3) antaa komission tehtäväksi laatia ehdokasluettelo varapääjohtajan valintaa varten.

Kirjelmän mukaan puheenjohtajavaltion tarkoituksena on päästä jatkamaan neuvotteluita turvapaikkavirastoasetuksesta Euroopan parlamentin kanssa mahdollisimman nopeasti.

Valtioneuvoston kanta

Suomelle on tärkeää kokonaisvaltainen lähestymistapa muuttoliikkeen hallinnassa painopisteen ollessa kriisien ennaltaehkäisyssä. Tämän takia on tärkeää, että käytössä on tehokkaita toimenpiteitä, joita käyttäen voimme ehkäistä tilanteen kasvamisen kriisiksi. On tärkeää, että näitä toimenpiteitä käytetään ennakoivasti ja ne otetaan tilanteen vaatiessa täysimääräisesti käyttöön. Euroopan unionin turvapaikkavirastolla on keskeinen rooli turvapaikkajärjestelmän mahdollisten puutteiden ehkäisyssä ja havaitsemisessa sekä operatiivisen ja teknisen avun antamisessa jäsenmaille.

Valtioneuvosto tukee Euroopan unionin turvapaikkaviraston vahvistamista edelleen. On tärkeää, että paineen alla olevia valtioita tuetaan niiden alueella tai ulkorajalla. Kuten valtioneuvosto on aiemmin todennut, on samalla vältettävä viraston laajentuvien tehtävien ulkoistamista jäsenmaille. On varmistettava, että viraston toiminnan lähtökohtana ovat jäsenmaiden tarpeet.

Valtioneuvosto on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että myös Suomi voi joutua tilanteeseen, jossa se tarvitsee viraston koordinoimaa tukea. Sama koskee ehdotettua viraston antamaa lisättyä apua, jossa tukiryhmät voisivat auttaa jäsenvaltiota lähtökohtaisesti sen pyynnöstä koko kansainvälisen suojelun tai Dublin-menettelyn hoitamisessa hallinnollisessa vaiheessa tai avustaa valitusten käsittelyssä.

Neuvotteluissa tulee pyrkiä varmistumaan siitä, että säännökset ovat sopusoinnussa tuomioistuinten riippumattomuuden ja itsenäisyyden kanssa.

Valtioneuvoston aiemman kannan mukaisesti turvapaikka-asioiden päätöksenteko tulee säilyttää kansallisella tasolla. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä sen, että unionin turvapaikkaviraston avulla tai yhteistyössä muiden unionin virastojen kanssa annettavaan tukeen tai lisättyyn apuun sisältyisi julkisen vallan käyttämistäkin tarkoittavia tehtäviä, kunhan seuraavat reunaehdot täyttyvät: kyse ei ole pysyväisluonteiseksi tarkoitetusta avusta, asiantuntijat noudattavat tehtävissään unionin ja kansainvälisen oikeuden lisäksi asiaankuuluvaa kansallista lainsäädäntöä, kunnioittavat perusoikeuksia ja toteuttavat toimia toimintasuunnitelman mukaisesti pääasiallisesti apua vastaanottavan isäntämaan johdossa ja valvonnassa ja sen toimintaohjeiden mukaisesti

sekä ovat rikosoikeudellisessa vastuussa vastaanottavassa jäsenvaltiossa tukiryhmäasiantuntijana suorittamiensa tehtävien suhteen. Toimien tulee olla suhteessa niiden tarkoitukseen. Käytännön tasolla olisi toisaalta tärkeää huolehtia siitä, että toiminta voitaisiin järjestää tehokkaasti.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että jäsenmaiden mahdollisuuksia turvautua turvapaikkaviraston antamaan apuun lisätään. On kuitenkin tärkeää, että avustustoimiin osallistumisen vaikutukset osallistuvien jäsenmaiden resursseille eivät muodostu liian raskaiksi erityisesti sellaisia tilanteita silmälläpitäen, joissa useat jäsenvaltiot pyytävät kattavaa apua samanaikaisesti.

Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä tulisi pyrkiä selvittämään tarkemmin tukiryhmiin osallistuvien asiantuntijoiden vastuukysymyksiä, kun he suorittavat julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, kuten esimerkiksi päätösten valmistelua kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin. Oikeuden suorittaa tällaisia tehtäviä tulee olla vain asiantuntijoilla, joilla on riittävä kokemus kansainvälisen suojelun menettelyyn liittyvistä tehtävistä ja jotka ovat saaneet riittävän koulutuksen tunteakseen ja noudattaakseen asiaankuuluvaa lainsäädäntöä.

Valtioneuvosto kannattaa unionin virastojen välisen yhteistyön lisäämistä tukitoiminnassa. Unionin eri virastojen käyttöönottamista asiantuntijoista lähtökohtaisesti jäsenvaltion pyynnöstä kootut muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmät ovat tässä suhteessa hyödyllinen väline, minkä vuoksi valtioneuvosto kannattaa niiden käyttöönottotilanteiden laajentamista kattamaan muitakin kuin kohtuuttomien paineiden tilanteita. Toimet, joita näiden ryhmien viitekehyksessä käyttöönotetut turvapaikkatukiryhmät voivat suorittaa, on syytä määrittää sillä tavoin laajasti, että tukea voidaan antaa joustavasti apua tarvitsevan jäsenvaltion tapauskohtaisesti vaihtelevien tarpeiden mukaisesti. Edellä todettujen tukitoimien reunaehtojen tulee toteutua muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmienkin toiminnassa.

Viraston eri muodoissa antaman avun tavoitteena tulee olla määrärahojen tuloksellinen, kustannustehokas ja todellisiin tarpeisiin perustuva käyttö.

Rahoituksen mitoitukseen otetaan kantaa kokonaisuutena, kun koko seuraavan rahoituskehyskauden rahoituskehyspakettiin otetaan kantaa.

Valtioneuvosto suhtautuu joustavasti viraston varapääjohtajan valintamenettelyn malleihin eikä vastusta myöskään komission ehdotusta siitä, että varapääjohtajan valintamenettelyssä komissio laatisi luettelon ehdokkaista hallintoneuvostoa varten.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan unionin turvapaikkavirastoa (EUAA) koskeva asetusehdotus on osa komission ehdottamaa lainsäädäntökokonaisuutta eurooppalainen yhteinen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi (Common European Asylum System, CEAS). Asetusehdotuksen tavoitteena on muodostaa nykyisestä Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastosta (EASO) täysivaltainen EU-virasto, jolla on käytössään tarvittavat työkalut seuraavien tehtävien toteuttamiseksi: 1) edistää käytännöllistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa turvapaikka-asioissa; 2) varmistaa suurempi yhtenäisyys suojelun tarpeen arvioinnissa eri puolilla unionia ml. lähtömaatiedon kehittämiseen ja koordinointiin liit-

tyvät tehtävät; 3) edistää unionin oikeutta ja toiminnallisia vaatimuksia turvapaikka-asioissa; 4) seurata ja arvioida yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa sekä 5) tuottaa jäsenmaiden tueksi enemmän operatiivista ja teknistä apua.

Hallintovaliokunta on antanut asiassa lausunnot HaVL 33/2016 vp, HaVL 47/2016 vp ja HaVL 14/2017 vp. Alkuperäisestä asetusehdotuksesta on saavutettu alustava yhteisymmärrys Euroopan parlamentin ja neuvoston kesken 28.6.2017.

Komissio on antanut 12.9.2018 muutosehdotuksen (KOM (2018) 633 lopullinen) edellä mainittuun asetusehdotukseen. Komissio pyrkii muutosehdotuksellaan vastaamaan Eurooppa-neuvoston 28.6.2018 antamiin päätelmiin, joissa on korostettu kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen sekä muuttoliikkeen haasteellisuutta Euroopalle kokonaisuutena. Ehdotuksessa on otettu huomioon edellä mainittu parlamentin ja neuvoston saavuttama alustava yhteisymmärrys.

Muutosehdotuksella on liittymäkohtia ainakin komission ehdotukseen eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen muuttamiseksi (KOM(2018) 631 lopullinen, U 65/2018 vp) sekä ehdotukseen paluudirektiivin muuttamiseksi (KOM(2018) 634 lopullinen, U 66/2018 vp).

Hallintovaliokunta katsoo, että turvapaikkavirastolla on keskeinen rooli turvapaikkajärjestelmän mahdollisten puutteiden ehkäisyssä ja havaitsemisessa sekä operatiivisen ja teknisen avun antamisessa jäsenmaille. Valiokunta tukee viraston vahvistamista edelleen ja katsoo, että paineen alla olevien valtioiden tukeminen niiden alueella tai ulkorajalla on tärkeää. Myös Suomi voi joutua tilanteeseen, jossa se tarvitsee viraston koordinoimaa tukea tai lisättyä apua.

Muutosehdotuksen yhtenä päätavoitteena on varmistaa, että turvapaikkavirasto pystyy tarjoamaan jäsenvaltioille lisää tukea, jotta turvapaikkahakemukset pystytään käsittelemään nopeasti ja oikea-aikaisesti ja mahdollistetaan turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien asianmukainen toiminta. Muutosehdotuksessa täsmennetään asetuksen tasolla yksityiskohtaisemmin niitä avustustoimia, joita operatiiviseen ja tekniseen tukeen voi sisältyä. Apu perustuisi pääsääntöisesti jäsenvaltion pyyntöön tai sen suostumukseen. Tilanteessa, jossa jäsenvaltion järjestelmät ovat muuttuneet tehottomiksi vaarantaen vakavasti yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden, neuvosto voisi kuitenkin komission ehdotuksesta päättää velvoitetun avun antamisesta identifioiden tarvittavat toimet.

Lisäksi keskeinen osa ehdotusta on uusi lisättyä apua koskeva artikla, joka tarjoaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden hyötyä kattavammasta avusta, joka voisi sisältää viraston osallistumisen hallinnollisessa vaiheessa kansainvälisen suojelun ja Dublin-asetuksen mukaisiin menettelyihin sekä tuomioistuinten avustamiseen valitusten käsittelyssä.

Komission mukaan virasto voisi toimivaltaisen kansallisen viranomaisen pyynnöstä valmistella päätöksiä kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja toimittaa ne toimivaltaisille kansallisille viranomaisille, jotka tekevät päätöksen yksittäisistä hakemuksista ja joilla on täysi vastuu näiden hakemuksen käsittelystä. Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että selvityksen mukaan viraston avulla tai yhteistyössä muiden unionin virastojen kanssa annettava tuki tai lisätty apu voisi rutiiniluonteisten ja koordinoivien tehtävien lisäksi sisältää myös julkisen vallan käytöksi katsottavia tehtäviä. Valiokunta edellyttää valtioneuvoston kannassa lausuttujen tiukkojen

reunaehtojen noudattamista. Tukiryhmiin osallistuvien asiantuntijoiden vastuukysymyksiä tulee myös vielä selvittää tarkemmin ja tarpeen mukaan selkeyttää säännösten sanamuotoa tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi. Lisäksi valiokunta viittaa aikaisempiin lausuntoihinsa ja korostaa sitä, että turvapaikka-asioiden päätöksenteko tulee joka tapauksessa säilyttää kansallisella tasolla.

Komission muutosehdotuksen mukaan virasto voisi myös tukea jäsenmaita kansainvälisen suojelun valitusten käsittelyssä tuomioistuinten pyynnöstä kunnioittaen täysin oikeudellista riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Ehdotuksen mukaan virasto voisi avustaa tuomioistuimia muutoksenhakuasioiden käsittelyssä muun muassa tekemällä oikeudellista tutkimusta, laatimalla analyysejä ja antamalla muuta oikeudellista tukea. Valiokunnan näkemyksen mukaan ei ole täysin selvää, mitä oikeudellisella tuella tässä yhteydessä tarkoitetaan. Valiokunta toteaa valtioneuvoston kantaa tarkentaen, että neuvotteluissa tulee varmistua siitä, että velvoitettua apua ja lisättyä apua koskevat säännökset ovat sopusoinnussa tuomioistuinten riippumattomuuden ja itsenäisyyden sekä oikeudenkäynnin tasapuolisuuden kanssa. Tässä yhteydessä on syytä huomioida myös se, että turvapaikkavirasto tai turvapaikka-asioiden tukiryhmä avustaisi lähtökohtaisesti myös sen hallintoasian valmistelussa, josta tuomioistuimeen valitetaan.

Valiokunta pitää tärkeänä, että turvapaikkaviraston toimivaltuudet ja vastuut määritellään myös muilta osin asetuksessa selkeästi. Viraston kehittämistyössä tulee ottaa asianmukaisesti huomioon myös perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Jatkokirjeestä ilmenee, että virastolla olisi toimivalta käsitellä henkilötietoja rajatuissa tilanteissa ja tehtäviin voisi sisältyä myös arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvien biometristen tunnisteiden käsittelyä. Hallintovaliokunta korostaa EU:n uuden tietosuojalainsäädännön huomioon ottamista asetusta säädettäessä ja viittaa lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp erityisesti arkaluonteisten tietojen osalta.

Komission muutosehdotuksen muiden päätavoitteiden osalta hallintovaliokunta kannattaa unionin virastojen välisen yhteistyön lisäämistä tukitoiminnassa. Viraston varapääjohtajan valintamenettelyyn valiokunnalla ei ole lausuttavaa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin tarkennuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 23.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk

jäsen Mika Kari sd
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne