

U 62/2020 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetukset)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 23 päivänä syyskuuta 2020 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta sekä neuvoston direktiivin 2003/109/EY ja ehdotetun asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto] muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2020

Sisäministeri Maria Ohisalo

Johtava asiantuntija Kukka Krüger

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI TURVAPAIKKA-ASIOIDEN JA MUUTTOLIIKKEEN HALLINNASTA SEKÄ DIREKTIIVIN 2003/109/EY JA EHDOTETUN ASETUKSEN (EU) XXX/XXX [TURVAPAIKKA- JA MAAHANMUUTTORAHASTO] MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum), KOM(2020)609 lopullinen. Tiedonanto kattaa politiikan kaikki keskeiset alueet ja antaa suuntaa alkaneen lainsäädäntökauden työlle. Tiedonannon liitteenä annettiin viisi lainsäädäntöehdotusta, joiden avulla pyritään erityisesti antamaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiselle uusi alku. Ehdotuksista kolme on uusia ja kahdella muutetaan vuonna 2016 annettuja ehdotuksia. Lisäksi osa edellisen komission antamista ehdotuksista jää ilman muutoksia jatkoneuvotteluiden pohjaksi, ja työtä jatketaan jo saavutetun yhteisymmärryksen varassa. Tiedonannosta on annettu E kirjelmä E 125/2020 vp.

Tiedonannossa komissio toteaa vuonna 2016 annetuista ehdotuksista käytyjen keskustelujen pohjalta olevan selvää, että tarvitaan uusi lähestymistapa, jossa irtaudutaan voimassa olevan ns. Dublin-asetuksen (604/2013) rajoitteista. Komission mukaan turvapaikkahakemuksen käsitteystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevien sääntöjen olisi oltava osa yhteistä kehystä, joka tarjoaa jäsenvaltioille aikaisempaa tarkoituksenmukaisempia ja joustavampia välineitä vastata turvapaikka-asioita ja muuttoliikettä koskeviin haasteisiin. Tämän takia komissio ilmoittaa peruuttavansa vuonna 2016 tekemänsä ehdotuksen ns. Dublin-asetuksen muuttamisesta (KOM(2016)270 lopullinen). Komissio korvaa ehdotuksen tässä U-kirjelmässä käsiteltävällä ehdotuksella asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta (KOM(2020)610 lopullinen).

2 Ehdotuksen tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on luoda muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden yhteinen eurooppalainen hallintakehys. Kehys pohjautuisi kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden, yhtenäiseen poliittiseen lähestymistapaan sekä yhteisvastuun (solidaarisuus) ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteisiin ja kolmansien valtioiden kanssa tehtävään yhteistyöhön paluuta ja takaisinottoa koskevissa kysymyksissä.

Ehdotuksella parannettaisiin mahdollisuuksia määrittää tehokkaasti ja nopeasti yksi jäsenvaltio, joka vastaa kansainvälisen suojelun hakemuksen käsittelystä ja selkiytetään hakijan oikeuksia ja velvollisuuksia prosessissa. Tavoitteena on taata entistä nopeampi pääsy turvapaikkamenetelyyn vastuussa olevassa valtiossa. Lisäksi tavoitteena on ehkäistä väärinkäytöksiä ja hakijoiden luvatonta liikkumista EU:n alueella.

Ehdotuksella luotaisiin etsintä- ja pelastustilanteiden jälkeisiä rantautumistilanteita sekä muuttoliikkeen painetilanteita varten uusi yhteisvastuumekanismi (solidaarisuusmekanismi), jonka puitteissa rantautumisvaltiolle sekä paineen alla olevalle jäsenvaltiolle annettaisiin sen tarvitsema tuki (sisäiset siirrot, paluun tukijärjestelyt ja muut toimet, joiden tarkoituksena on vahvistaa jäsenvaltioiden valmiuksia muuttoliikkeen hallitsemiseksi käytännössä).

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Yhteinen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehys

Uudessa yhteisessä hallintakehyksessä vahvistetaan ne periaatteet ja rakenteet, joita muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa edellyttää. Ehdotuksessa jäsenvaltioille asetetaan velvoite toimia kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa ja luetellaan kootusti ne osa-alueet ja toimet, joista tämä lähestymistapa koostuisi (artikla 3). Tämän lisäksi ehdotuksessa todetaan yhdenmisen päätöksenteon periaate sekä jäsenvaltioiden velvoite toimia yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteiden pohjalta (artiklat 4 ja 5). Ehdotukseen sisältyy myös säännös kolmansien valtioiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä paluun ja takaisinottoyhteistyön edistämiseksi. Kyseinen ehdotus pohjautuu neuvostossa kesäkuussa 2020 hyväksytyyn koordinaatiomekanismiin, jolla on tarkoitus mahdollistaa eri politiikkatoimien hyödyntäminen edistettäessä kolmansien maiden takaisinottoyhteistyötä. Koordinaatiomekanismia on käsitelty E-kirjelmässä E 53/2020 vp

Toiminta perustuisi muuttoliikkeen hallinnan ja turvapaikka-asioiden strategiatyöhön unionin ja jäsenvaltioiden tasolla. Työ perustuisi laajasti eri lähteistä, mukaan lukien unionin virastojen raporteista, saatavaan tietoon. Kansallisen strategiatyön tulisi sisältää myös valmiussuunnittelua ja tietoa siitä, miten jäsenvaltiot toteuttavat ehdotuksessa määritellyn kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisia toimia.

Komission tulisi myös laatia vuosittainen muuttoliikkeen hallintaa käsittelevä kertomus, jossa ennakoidaan muuttoliiketilanteen kehittymistä ja unionin ja jäsenvaltioiden valmiutta vastata siihen. Jos on odotettavissa etsintä- ja pelastustoiminnan jälkeisiä mairinnousutilanteita, komission tulee konsultoida kyseisiä jäsenvaltioita ja esittää raportissa arvio mairinnousutilanteiden määristä ja luettelo ennakoituista yhteisvastuutoimien tarpeesta, jotka ovat lähinnä sisäisiä siirtoja mutta mahdollisesti myös muita tukitoimia (artikla 6). Tämä kohta linkittyy siten ehdotukseen yhteisvastuusta etsintä- ja pelastustoimien jälkeisissä mairinnousutilanteissa.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen

Kuten vuoden 2016 ehdotuksessa, perheenjäsenen määritelmää ehdotetaan laajennettavaksi kattamaan hakijan sisarukset ja sellaiset perhesuhteet, jotka muodostettiin lähtömaasta poistumisen jälkeen, mutta ennen jäsenvaltioon saapumista. Tämän lisäksi kansainvälistä suojelua hakevan henkilön (hakijan) määritelmää laajennettaisiin kattamaan myös henkilöt, joille on myönnetty toissijaista suojelua vastaavaa suojelua (välitön suojelu) muuttoliikkeeseen ja turvapaikka-asioidiin liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisiin esteisiin puuttumisesta annetun komission asetusehdotuksen (KOM/2020/613 lopullinen) mukaisesti (artikla 2).

Kuten voimassa olevassa ns. Dublin-asetuksessa 604/2013, ehdotuksessa painotetaan sitä, että jäsenvaltioiden velvoitteena on tutkia unionin alueella, mukaan lukien rajalla tai kauttakulkualueella, esitetty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus (artikla 8). Ehdotuksessa lähdetään siitä, että käsittelystä vastuussa oleva valtio määrittää vain yhden kerran, jonka jälkeen vastuu ei lähtökohtaisesti enää siirry jäsenvaltion tai hakijan toiminnan seurauksena (artikla 8 sekä artiklat 27, 29, 31 ja 35). Vastuuvaltion määrittämistä koskeva menettely olisi aloitettava viipymättä hakemuksen rekisteröinnin jälkeen, ja se määritetään sen tilanteen mukaan, joka oli vallalla, kun henkilön ensimmäinen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus rekisteröitiin jossakin jäsenvaltiossa (artiklat 14 ja 28).

Jäsenvaltioiden alueelle luvattomasti saapuneen turvapaikanhakijan tulee hakea turvapaikkaa heti kun mahdollista ensimmäisestä jäsenvaltiosta, johon hän saapuu. Jos hakija oleskelee jäsenvaltion alueella laillisesti, hänen tulee tehdä hakemus siinä valtiossa. Säännös korostaa sitä periaatetta, että hakija ei voi itse valita maata, josta turvapaikkaa hakee, eikä myöskään jäsenvaltio voi vaikuttaa siihen, minkä hakemuksen se tutkii. Hakijan yhteistyövaatimusta painotetaan asettamalla hänelle nimenomaisia velvollisuuksia, kuten yhteistyövelvollisuus jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa toimittamalla ajoissa vastuuvaltion määrittämiseksi tarvittava tieto. Lisäksi hakijan tulee olla läsnä ja viranomaisten tavoitettavissa tietyssä jäsenvaltiossa. Hakija olisi oikeutettu ehdotetun vastaanottodirektiivin mukaisesti vastaanottopalveluihin ainoastaan siinä valtiossa, jossa hänen on oltava läsnä. Tämä säännös soveltuisi ehdotetun vastaanottodirektiivin mukaan siitä hetkestä, kun hakijalle on annettu tiedoksi päätös siirrosta vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Unionin lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukainen elintaso on kuitenkin aina varmistettava. Määräajan jälkeen annettu tieto vastuuvaltion määrittämiseen liittyvästä seikasta jätetään huomiotta. (artiklat 9 ja 10)

Hakemuksen käsittelystä vastaava valtio määrittää edelleen asetuksessa määrättyjen vastuuperusteiden nojalla. Lapsen edun ensisijaisuus on ehdotuksessa läpileikkaavana periaatteena. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräytymisen perusteita täsmennetään nimenomaisella säännöksellä, jonka mukaan vastuussa on se jäsenvaltio, jossa alaikäisen ensimmäinen turvapaikkahakemus on rekisteröity, jollei tämä ole lapsen edun vastaista. Lisäksi veloitetta huomioida lapsen etu asetusta sovellettaessa ja tämän veloitteen sisältöä korostetaan nimenomaisella säännöksellä alaikäisiä koskevista takeista (artiklat 13 ja 15).

Vastuuperusteisiin ehdotetaan joitakin muutoksia, joiden myötä erityisesti hakijan siteet (perhesiteet, opiskelu jossakin jäsenvaltiossa, myönnetty viisumi tai oleskelulupa) johonkin jäsenvaltioon korostuvat aiempaa enemmän. Asetuksessa ehdotetaan uusiksi vastuuperusteiksi jonkin jäsenvaltion myöntämä tutkinto- tai muu opintoja osoittava todistusta ja perhesiteen osalta sisarusuhdetta. Tämän lisäksi ehdotetaan, että valtion vastuu hakemuksen käsittelystä umpeutuneen viisumin tai oleskeluluvan sekä luvattoman ulkorajan ylittämisen perusteella säilyisi kolme vuotta (artiklat 16-23). Nämä uudet perusteet voivat myös aiempaa useammin ohjata vastuun muuhun, kuin ensimmäiseen tulomaahan. Käytännössä ensimmäisten tulomaiden vastuulle jäävien hakemusten määrä pysynee kuitenkin suurena.

Myös kansainvälistä suojelua saavat henkilöt sekä henkilöt, jotka on uudelleensijoitettu tai sijoitettu kansallisen humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman kautta jonkin jäsenvaltion alueelle, kuuluisivat jatkossa asetuksen soveltamisalaan (artikla 26).

Ehdotus sisältää lyhyemmät aikarajat menettelyn eri vaiheille vastuuvaltion määrittämisen sekä hakijan turvapaikkaprosessiin pääsyn nopeuttamiseksi. Takaisinottoa koskevan pyynnön sijasta lähetettäisiin takaisinottoa koskeva ilmoitus (artiklat 28-32 ja 35). Muutoksenhauille ehdotetaan kahden viikon määräaika. Ehdotuksessa edellytetään, että täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevalle hakemukselle on annettava kohtuullinen aika, eikä päätöstä saa laittaa täytäntöön ennen, kuin tuomioistuimien on antanut ratkaisunsa hakemukseen. Tuomioistuimen on annettava ratkaisunsa täytäntöönpanokieltoa koskevaan hakemukseen kuukauden määräajassa. Jos täytäntöönpano keskeytetään, valitus tulisi käsitellä kuukauden tavoiteajassa. Oikeus muutoksenhaun ehdotetaan rajattavaksi kattamaan vain epäinhimillisen tai halventavan kohtelun riski sekä sen arviointi, onko rikottu ilman huoltajaa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita ja perhesiteitä koskevien vastuuperusteita (artikla 33).

Yhteisvastuumekanismi

Ehdotuksella luodaan uusi yhteisvastuumekanismi vastaamaan jäsenvaltioiden muuttoliikkeen hallinnan aiheuttaman tuen tarpeisiin. Ehdotus on jaettu kahteen osaan: toimet etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisissä maihinnousutilanteissa sekä toimet painetilanteissa. Molemmissa tilanteissa jäsenvaltioilla on velvollisuus osallistua tukitoimiin, mutta niille annettaisiin mahdollisuus tietyissä puitteissa päättää, mihin toimiin osallistuvat. Tukitoimina voisi tulla kyseeseen niiden turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot, joiden hakemusta ei käsitellä rajamenetelyssä, palauttamisen tukijärjestelyt, kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot tai muut tarvittavat tukitoimet, joita voivat olla valmiuksien kehittäminen, operatiivinen tuki sekä yhteistyö kolmansien valtioiden kanssa (artikla 45). Sisäisten siirtojen osalta jäsenvaltioiden tulee asettaa etusijalle haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Hakijan siteet johonkin jäsenvaltioon otetaan huomioon siirron kohdevaltiota ehdotettaessa (artiklat 49, 52 ja 57).

Palauttamisen tukijärjestelyinä voi tulla kyseeseen paluuta ja uudelleenkotoutumista koskeva neuvonta, erilaiset vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista tukevat toimet, yhteistyö kolmannen valtion kanssa henkilöllisyyden selvittämiseksi tai matkustusasiakirjojen myöntämiseksi, tai paluun käytännön järjestelyt esimerkiksi charterlentoja tai kaupallisia lentoyhteysiä hyödyntäen. Jäsenvaltiot voivat keskittyä kansallisuuksiin, joiden kohdalla ne pitävät palauttamisen toteuttamismahdollisuuksia parempina. Palauttamisen tukijärjestelyt eivät vapauta hyötyvää jäsenvaltiota paluudirektiivin 2008/115/EY mukaisista velvoitteista. Tukea antava jäsenvaltio ottaisi vastuun henkilöstä, jos palauttaminen ei toteudu asetetussa 8 kuukauden määräajassa. Jäsenvaltio olisi tällöin velvollinen siirtämään henkilön alueelleen. Mikäli henkilö määräajan umpeutumisen jälkeen siirretään tukea antaneeseen jäsenvaltioon, paluudirektiivin mukaiset velvollisuudet koskevat sitä (artiklat 52, 55 ja 58). Palauttamisen tukijärjestelyt, erityisesti yhdessä Euroopan raja- ja merivartioviraston tukitoimien kanssa, vähentävät paineen alla olevan valtion hallinnollista taakkaa ja näin osaltaan jäsenvaltioon kohdistuvaa painetta.

Jäsenvaltiokohtainen osuus toteutettavista tukitoimista laskettaisiin bruttokansantuotteeseen sekä väestömäärään perustuvan jakoavaimen kautta, painotuksella 50 % - 50 % (artikla 54). Komission ehdotuksessa ei mainita, minkä ajan bruttokansantuotteeseen viitataan eikä sitä, miten jäsenvaltiot tämän vertailun osalta sijoittautuisivat.

Toimet etsintä- ja pelastusoperaatioiden (SAR) jälkeisen maihinnousun tilanteissa

Etsintä- ja pelastusoperaatioilla tarkoitettaisiin kaikkia SAR-yleissopimuksessa (Hampurin sopimus 1979) tarkoitettuja etsintä- ja pelastusoperaatioita (artikla 2). Komission vuotuisessa muuttoliikkeen hallintaa koskevassa kertomuksessa esitettäisiin arvio etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisten maihinnousutilanteiden määrästä kaikilla muuttoliikereiteillä ja tarvittavista yhteisistä toimista näihin vastaamisessa (artikla 6). Komissio pyytäisi jäsenvaltioita ilmoittamaan ne toimet, joita ne ovat valmiita toteuttamaan. Tukitoimia voivat SAR-tilanteissa olla turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot ja tarvittaessa muut tukitoimet (artikla 45). Jos tarpeen, siirrettäväksi voivat tulla myös haavoittuvassa asemassa olevat turvapaikanhakijat riippumatta siitä, miten he ovat unionin ulkorajan ylittäneet. Pyynnössään komission tulee lisäksi ilmoittaa, kuinka monta hakijaa jäsenvaltion tulisi jakoavaimen perusteella laskettuna ottaa siirtoina vastaan (artiklat 47 ja 54).

Jos jäsenvaltioiden ilmoittamat tukitoimet ovat riittävät, komissio antaa kahden viikon määräajassa täytäntöönpanosäädöksen, jossa luetellaan jäsenvaltioiden ilmoittamat tukitoimet. Kyseinen täytäntöönpanosäädös muodostaa tukitoimien kokonaisuuden, jota hyödyntäen vastataan yksittäisiin maihinnousutilanteisiin. Jos tukitoimet eivät ole riittäviä, komissio kutsuu koolle

jäsenvaltioiden välisen solidaarisuusfoorumin, jonka tavoitteena on saada jäsenvaltiot ilmoittamaan uusia toimia. Tämän jälkeen edetään täytäntöönpanosäädökseen. Jos toimet ovat riittävät, siinä vahvistetaan tukitoimien kokonaisuus (yhteisvastuureservi). Jos jäsenvaltioiden ilmoittamat tukitoimet ovat edelleen selvästi riittämättömät, täytäntöönpanosäädöksessä määritellään ne lyhyen tähtäimen välttämättömät tukitoimet, joihin kunkin jäsenvaltion on osallistuttava. Jos jäsenvaltio ilmoittaa siirtojen sijasta osallistuvansa muihin tarpeellisiksi katsottuihin toimiin, komission on huolehdittava, että ne ovat oikeassa suhteessa suoritettaviin sisäisiin siirtoihin. Täytäntöönpanosäädös tehdään noudattaen komission täytäntöönpanovallan käyttöä koskevassa asetuksessa (182/2011) tarkoitettua tarkastelumenettelyä, jossa jäsenvaltioiden edustajista koostuvalla komitealla on mahdollisuus päättää ehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Jos tukitoimet osoittautuvat riittämättömäksi kesken vuoden, komissio kutsuu koolle solidaarisuusfoorumin, jonka jälkeen se antaa muutetun täytäntöönpanosäädöksen (artiklat 46 - 48 ja 67, sekä asetuksen 182/2011 artikla 5).

Ehdotetulla turvapaikkavirastolla (EUAA) sekä Raja- ja merivartiovirastolla (Frontex) on vahva operationaalinen rooli solidaarisuustoimien täytäntöönpanossa.

Tiedonannon yhteydessä komissio antoi myös ohjeistuksen ihmissalakuljetuksen torjuntaa koskevien sääntöjen täytäntöönpanosta, jossa painotettiin, että merihädässä olevien ihmisten pelastamista koskevan oikeudellisen velvoitteen täyttämistä ei voida kriminalisoida. Lisäksi se antoi jäsenvaltioiden yhteistyötä koskevan suosituksen yksityisten tahojen pelastustoimista. Komissio selvittää myös tarvetta muuttaa laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä annettua neuvoston direktiiviä 2002/90/EY.

Toimet muuttoliikepaineen tilanteessa

Painetilannetta ei ole asetusehdotuksessa erikseen täsmällisesti määritelty. Mekanismin soveltaminen alkaa joko jäsenvaltion komissiolle esittämästä pyynnöstä jäsenvaltion muuttoliikepaineen arvioimiseksi, tai komission omasta aloitteesta, jos muun saatavilla olevan tiedon perusteella vaikuttaa, että jokin jäsenvaltio voi olla painetilanteessa. Arviossaan komission tulee ottaa huomioon jäsenvaltion tilanne edeltävältä kuudelta kuukaudelta, ja sitä arvioidaan asetuksessa lueteltujen tilasto- ja muiden tietojen pohjalta. Komissio antaa arviosta raportin, jossa sen on todettava, onko kyseinen jäsenvaltio painetilanteessa. Jos näin on, sen on ilmoitettava myös arvionsa ko. valtion tarpeista ja tarvittavista toimista tilanteeseen vastaamiseksi. Näitä toimia voivat olla turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, paluun tukijärjestelyt ja komission tarpeelliseksi arvioimat muut tukitoimet. Mikäli muita toimia tunnustetaan tilanteessa tarpeellisiksi, komission on huolehdittava, että ne ovat oikeassa suhteessa suoritettaviin sisäisiin siirtoihin (artiklat 2, 50 ja 51).

Komission raportin perusteella jäsenvaltioiden on kahden viikon määräajassa ilmoitettava ne toimet, joita ne ovat valmiita toteuttamaan. Varmistaakseen toimien riittävyyden, komissio voi kutsua koolle solidaarisuusfoorumin. Jäsenvaltioiden ilmoitusten perusteella ja tarvittaessa solidaarisuusfoorumin jälkeen komissio antaa täytäntöönpanosäädöksen, jossa luetellaan toteutettavat toimet. Muut tukitoimet eivät saa ylittää 30% kaikkien ilmoitettujen tukitoimien määrästä. Jos näin on, jäsenvaltiot, jotka ovat ilmoittaneet toteuttavansa tällaisia toimia, velvoitettaisiin kattamaan ainakin 50 % jakoavaimella määrittelystä osuudestaan sisäisin siirroin tai paluun tukijärjestelyin. Jos jäsenvaltio on edeltävän vuoden aikana toteuttanut painetilanteen ehkäisemiseen tähtäviä vapaaehtoisia tukitoimia ja ne vastaavat täytäntöönpanosäädöksessä lueteltuja toimia, nämä toimet vähennetään ko. jäsenvaltion osuudesta (Artiklat 52, 53 ja 56). Täytäntöönpanosäädös olisi välittömästi sovellettavissa, mutta se on kumottava, jos asetuksessa 182/2011 tarkoitettu komitea antaa siitä kielteisen lausunnon (artikla 67 ja asetuksen 182/2011 artikla 8).

Ehdotus sisältää myös sisäisiä siirtoja koskevat menettelysäännöt. Hakijan siteet johonkin jäsenvaltioon otetaan huomioon siirron kohdevaltiota ehdotettaessa. Siirtopyynnön vastaanottanut valtio voi ilmoittaa kieltäytyvänsä siirrosta, jos henkilön voidaan katsoa olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Yhteisvastuumekanismin puitteissa sisäisesti siirrettävälle henkilölle, mukaan lukien henkilölle, joka siirretään toiseen jäsenvaltioon palauttamisen tukijärjestelyjen määräajan umpeuduttua, tehdään siirtoa koskeva päätös ja hakijalla on oikeus hakea muutosta päätökseen yllä mainitun muutoksenhakua koskevan 33 artiklan mukaisesti. Siirto tulisi suorittaa neljän viikon kuluessa siirron hyväksymisestä tai, jos muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus, lopullisesta päätöksestä asiassa. Siirron vastaanottavan jäsenvaltion on päivitettävä Eurodac-järjestelmään tieto vastuuvaltiosta. Jos sisäisesti siirretylle kansainvälistä suojelua saavalle henkilölle tulee automaattisesti antaa vastaava status myös vastaanottavassa jäsenvaltiossa (Artiklat 57 ja 58).

Turvapaikka- ja maahanmuutorahastoa (AMF) koskevan asetuksen (EU) XXX/XXX muutosehdotus

Nyt käsiteltävässä ehdotuksessa esitetään muutettavaksi komission ehdotetusta turvapaikka- ja maahanmuutorahastoa (AMF) koskevaksi asetukseksi (COM20XX (XXX) final) siten, että uudelleensijoitettavia ja sisäisesti siirrettävistä henkilöitä koskevat kertakorvaukset olisivat korkeampia kuin 12.10.2020 hyväksytyssä AMF-asetusta koskevassa neuvoston yleisnäkemyksessä. Ehdotuksen mukaan esimerkiksi jäsenvaltio, joka ottaa sisäisinä siirtoina vastaan turvapaikanhakijoita, kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä tai laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä, olisi oikeutettu saamaan 10 000 euron korvauksen henkilöä kohti. Jos kyse on ilman huoltajaa olevasta alaikäisestä, summa olisi korkeampi, 12 000 euroa. Myös siirtävä valtio olisi oikeutettu saamaan jokaisesta sisäisesti siirrettävästä henkilöstä 500 euron korvauksen. Lisäksi ehdotetaan, että jäsenvaltiolla olisi mahdollisuus saada 500 euron korvaus siirtokustannuksista, kun henkilö siirretään hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon vastaanotto- tai takaisinotto- tai siirtopäätöksen perusteella (artikla 72).

Asiaa käsitellään tarkemmin kirjelmän taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa.

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY muutos

Komissio ehdottaa direktiivin muuttamista siten, että kansainvälistä suojelua saavalle henkilölle myönnettäisiin pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema kolmen vuoden laillisen ja yhtäjaksoisen jäsenvaltion alueella oleskelun perusteella voimassaolevassa direktiivissä yleisesti edellytetyn viiden vuoden sijasta (artikla 71).

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan e alakohtaa ja 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaa. SEUT 78 artiklan 2 kohdan e alakohtaan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen edellytyksistä ja toimenpiteistä vastuuvaltion määrittämiseksi, kun kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuutta vailla oleva henkilö on jättänyt turvapaikkahakemuksensa jossain Euroopan unionin jäsenvaltiossa. SEUT 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä seuraavilla aloilla: laitton maahanmuutto ja luvaton oleskelu, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistaminen ja palauttaminen mukaan luettuna.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

5 Ehdotuksen suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komission mukaan jäsenvaltiot eivät pysty riittävässä määrin saavuttamaan ehdotuksen tavoitteita yksin, vaan tavoitteet pystytään toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttamaan paremmin unionin tasolla. Komissio katsoo, että ehdotus kunnioittaa myös suhteellisuusperiaatetta eikä ylitä sitä, mikä on välttämätöntä ilmoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

6 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komissio katsoo ehdotuksen olevan täysin yhteensopiva perusoikeuksien sekä niin unionin, kuin kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteidenkin kanssa. Komissio nostaa tähän liittyen esille etenkin ehdotetut muutokset, jotka liittyvät hakijoille suunnattuun parempaan tiedottamiseen oikeuksista ja velvollisuuksista menettelyssä, muutoksenhakuun, siirron täytäntöönpanoon, määräaikojen lyhentämiseen, perheen yhtenäisyyden kunnioittamiseen, ja alaikäisten hakijoiden asemaan.

Unionin tuomioistuin on ottanut kantaa tuomioistuimelle asetettaviin määräaikoihin turvapaikka-asiaa koskevan valituksen käsittelemiseksi asiassa C-406/18. Tuomioistuin ei pitänyt tällaisia (ko. tapauksessa kansallisia) määräaikoja turvapaikka-asiaa koskevan valituksen ratkaisemiselle perusoikeuskirjan tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan 47 artiklan kannalta ongelmallisena. Tuomioistuin kuitenkin edellytti, että tuomioistuin voi varmistaa tällaisessa määräajassa aineellisten sääntöjen ja hakijalle unionin oikeudessa tunnustettujen menettelyllisten takeiden tehokkuuden. Muussa tapauksessa mainitun tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta kansallista säännöstöä, jossa vahvistetaan määräaika tuomion antamiselle, ja annettava tuomionsa mahdollisimman ripeästi, jos kyseinen määräaika on ylitetty (asia C-406/18, tuomiolauselma).

Valtioneuvoston käsityksen mukaan ehdotuksissa on asianmukaisesti otettu huomioon Euroopan unionin perusoikeuksia koskeva sääntely. Ehdotetun suhdetta perustuslakiin voidaan arvioida erityisesti vuoden 2016 ehdotusta käsitelleiden perustuslakivaliokunnan lausuntojen PeVL 24/2016, PeVL 34/2016 ja PeVL 8/2018 valossa.

Ehdotuksessa todetaan, että hakija olisi vastaanottodirektiiviä koskevan ehdotuksen mukaan oikeutettu aineellisiin vastaanottopalveluihin vain valtiossa, jossa hänen on oltava läsnä siitä hetkestä lähtien, kun siirtopäätös on annettu tiedoksi. Vastaanottopalveluiden rajausta tarkoittaa sitä, että hakijalla olisi vastaanottodirektiiviehdotuksen 17a artiklaan perustuen oikeus direktiivin 15 - 17 artiklassa tarkoitettuihin palveluihin ainoastaan siinä maassa, jossa hänellä on velvollisuus olla läsnä. Mainituissa direktiivin artikloissa säädetään oikeudesta työskennellä tiettyjen edellytysten täytyessä (artikla 15), oikeudesta kieliopetukseen ja ammatilliseen koulutukseen (artikla 15a), sekä yleisistä vastaanottopalveluista ja sosiaaliturvaa koskevista oikeuksista (artiklat 16 ja 17). On huomattava, että edellä mainittu ei siten rajoittaisi alaikäisen oikeutta opetukseen (artiklassa 14) ja hakijan oikeutta välttämättömään terveydenhoitoon (artiklassa 18). Vastaanottodirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa on tältä osin huomioitava erityisesti perustuslain 19 §:n 1 momentti, jonka nojalla jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Asetusehdotuksen mukaan vastaanottodirektiivin 17a artiklaa sovellettaessa on varmistettava unionin lain-

säädännön, mukaan lukien EU:n perusoikeuskirjan, sekä kansainvälisten velvoitteiden edellyttämä elintaso. Perustuslain voidaan katsoa takaavan vähintään EU:n perusoikeuskirjan mukainen ihmisarvoinen elämä kaikille, ja näin ollen ehdotettu ei ole valtioneuvoston käsityksen mukaan perustuslain kannalta ongelmallinen.

Vastuunmäärittämistä koskeva pyyntömenettely sekä hallinnollista yhteistyötä ja siirtoja koskeva tietojen vaihto edellyttää henkilötietojen käsittelyä. Tietoja käsiteltäisiin edelleen samassa tarkoituksessa ja laajuudessa kuin voimassa olevassa asetuksessa 604/2013. Valtioneuvosto katsoo, että artiklassa 39 tarkoitettu terveystietojen käsittely on edelleen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään edellyttämällä tavalla rajattu täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 7/2019 ja siinä viitatu lausunnot), jotta henkilön erityistarpeet, mukaan lukien välttämätön sairaanhoidon tarve, voidaan huomioida siirron vastaanottavassa maassa. Terveystietojen vaihtaminen tietyissä tilanteissa ennen siirron suorittamista tukee haavoittuvassa asemassa olevan henkilön erityistarpeiden huomioimista ja näin tällaisen henkilön oikeuksien toteutumista sekä siirto- että tätä seuraavassa turvapaikkaprosessissa. Myös sisäisten siirtojen toteuttaminen edellyttää henkilötietojen käsittelyä. Edellä arkaluontoisten tietojen käsittelystä mainittu koskee myös näitä tilanteita. Muutoksenhakua koskevan ehdotuksen mukaan henkilöllä, myös yhteisvastuumekanismien puitteissa sisäisesti siirrettävällä ja palauttamisen tukijärjestelyjen osana siirrettävällä, olisi kaksi viikkoa aikaa hakea muutosta siirtopäätökseen ja hänelle tulisi varata kohtuullinen aika hakea täytäntöönpanon kieltämistä. Päätös täytäntöönpanon kieltämistä koskevaan hakemukseen tulisi tehdä kuukauden määräajassa, ja jos hakemus hyväksytään, tuomioistuimen tulisi pyrkiä ratkaisemaan valitus kuukauden kuluessa em. päätöksestä. Perustuslakivaliokunta otti voimakkaasti kantaa valituksen tekemiselle ja valituksen käsittelylle asetettaviin määräaikoihin perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen valossa erityisesti vuoden 2016 ns. dublin-asetuksen muutosehdotusta koskevassa lausunnossaan 8/2018 vp.

Aikaisempaan lausuntokäytäntöön viitaten perustuslakivaliokunta totesi em. lausunnossaan, että lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitusajaksi ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle. Kyseisessä neuvottelutilanteessa ehdotettiin seitsemän päivän määräaikaa valituksen tekemiselle Dublin-siirtopäätöksestä, jonka perustuslakivaliokunta katsoi olevan varsin lyhyt. Komission nyt ehdottamat määräajat ovat tätä pidempiä. Ehdotus myös käytännössä mahdollistaisi voimassa olevan ulkomaa-laislain mukaiset määräajat täytäntöönpanonkieltoa koskevan hakemuksen tekemisessä ja ratkaisemisessa.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 8/2018 yhtyvän valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntely huomioiden tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle. Ehdotusta koskeva neuvottelutilanne huomioiden valtioneuvosto oli kannassaan myös todennut, että mikäli tällainen määräaika komission ehdotuksen pohjalta kuitenkin asetukseen sisällytetään, hakijan oikeusturvan varmistamiseksi sen tulee lähtökohtaisesti olla joko tavoitteellinen tai muuten sillä tavoin joustava, että erityisistä/painavista syistä se voidaan ylittää. Perustuslakivaliokunnan perusteluissa, samoin kuin valtioneuvoston kannassa, käytetty ilmaisu ”lähtökohtaisesti” viittaa siihen, että tämä vaatimus ei ole ehdoton, vaan siitä on mahdollista tietyin edellytyksin poiketa. Perustuslakivaliokunta ei erikseen lausunut siitä, millä edellytyksillä valtioneuvosto katsoi mahdollisen määräajan olevan hyväksyttävissä. Nyt ehdotetun tavoitteellisen määräajan hyväksyminen ei valtioneuvoston näkemyksen mukaan olisi viime kädessä ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa, kun otetaan huomioon kyseessä olevan siirtopäätökseen annettava ratkaisu eikä turvapaikkahakemuksen aineellinen tutkiminen, ja kun voidaan katsoa myös hakijan edun puoltavan siirtoa koskevan asian ratkaisemista ilman aiheetonta viivästystä. Ehdotusta rajata tuomioistuimen mah-

dollisuutta tutkia valitus vain tiettyjen seikkojen osalta tulee neuvotteluissa tarkastella perustuslakivaliokunnan lausunnoissa 34/2016 vp ja 8/2018 todetun pohjalta. Lausunnoissaan valiokunta katsoi, että tällainen rajausta ei ollut hyvin sopuinnussa perustuslain 21 §:n kanssa, ja valtioneuvoston käsillä olevaa ehdotusta koskeva kanta heijastaa tätä.

7 Ehdotuksen vaikutukset

Vaikutukset EU:n budjettiin

Komission mukaan ehdotuksen vaikutus EU:n budjettiin olisi 1 113 500 000 euroa rahoituskaudelle 2021–2027. Tämä kattaisi kaikki toimintakustannukset, mukaan lukien kertakorvaukset tämän asetusehdotuksen mukaisista siirroista sekä uudelleensijoittamisesta solidaarisuussääntönsäin liittyen, jotta voidaan sijoittaa uudelleen kansainvälistä suojaa hakevia, kansainvälistä suojelua saavia ja laittomasti oleskelevia kolmansien valtioiden kansalaisia.

Komission mukaan asetusehdotuksesta johtuvat rahoitustarpeet ovat yhdenmukaisia nykyisen monivuotisen rahoituskehysten kanssa ja edellyttävät rahoituskehysasetuksen (2014-2020) mukaista erityisvälineiden käyttöä.

Heinäkuun 2020 Eurooppa-neuvostossa vahvistettiin turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston (AMF) kokonaisresurssit osana rahoituskehyskokonaisuutta. Tämän jälkeen neuvostossa käydyissä keskusteluissa mitoitettiin AMF-asetukseen sisältyvät uudelleensijoittamista ja turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja koskevat kompensatiomekanismit sekä niiden puitteissa jäsenvaltioille maksettavat erillismäärärahat siten, että ne vastaavat Eurooppa-neuvostossa sovittua AMF-rahoituksen kokonaistaso.

Neuvoston kanta AMF-asetuksen mukaisista kompensatiomekanismeista ja niiden mukaisista korvauksista hyväksyttiin neuvostossa 12.10.2020. Hyväksytyyn kannan mukaan uudelleensijoitettavista henkilöistä saisi joko 7 000 tai 10 000 (haavoittuvassa asemassa oleva henkilö) euron kertakorvauksen. Sisäisesti siirretystä henkilöstä jäsenvaltiolle maksettaisiin 3 500 euron korvaus siirron vastaanottamisesta ja tämän jälkeen 3 500 euroa joko suojelustatukseen antamisen tai toteutuneen paluun jälkeen. Lisäksi sisäisen siirron toteuttavalle valtiolle maksettaisiin 500 euron korvaus siirron kustannuksista. AMF-asetuksen on ennakoitu tulevan voimaan keväällä 2021, mikäli kolmikantaneuvottelut Euroopan parlamentin kanssa sujuvat odotetusti.

Yllä pääasiallisessa sisällössä todetun mukaisesti komission ehdotetusta turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa (AMF) koskevaksi asetukseksi (COM20XX (XXX) final) ehdotetaan muutettavaksi. Uudelleensijoitettavia ja sisäisesti siirrettävistä henkilöistä koskevat kertakorvaukset olisivat korkeampia kuin yllä mainitussa AMF-asetusta koskevassa neuvoston yleisnäkemyksessä. Ehdotuksen mukaan esimerkiksi jäsenvaltio, joka ottaa sisäisinä siirtoina vastaan turvapaikanhakijoita, kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä tai laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä, olisi oikeutettu saamaan 10 000 euron korvauksen henkilöä kohti. Jos kyse on ilman huoltajaa olevasta alaikäisestä, summa olisi korkeampi, 12 000 euroa. Myös siirtävä valtio olisi oikeutettu saamaan jokaisesta sisäisesti siirrettävästä henkilöstä 500 euron korvauksen. Lisäksi ehdotetaan, että jäsenvaltiolla olisi mahdollisuus saada 500 euron korvaus siirtokustannuksista, kun henkilö siirretään hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon vastaanotto- tai takaisinotto- tai siirtopäätöksen perusteella.

Puheenjohtajavaltio Saksalta ja komissiolta saadun tiedon mukaan AMF-asetuksesta saavutettu sopu olisi kompensatiomekanismien osalta väliaikainen ratkaisu, jota voidaan tarkastella uudelleen nyt ehdotetun asetuksen käsittelyn yhteydessä. Komissio korostaa tarvetta nähdä AMF:n kompensatiomekanismit osana uutta muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta. Komissio

ei kuitenkaan ole katsonut voivansa nojata tässä asetusehdotuksessa AMF-neuvottelutilanteen mukaisiin summiin, vaan esittää siksi kompensatiomekanismien osalta kokonaisuutta, joka vastaa lähes sellaisenaan komission alkuperäisen AMF-ehdotuksen mukaisia summia, joista on neuvotteluissa ja Eurooppa-neuvoston päättämän kokonaisrahoituksen selvittyä tultu neuvoston puolella edellä todetun mukaisesti alaspäin.

Koska rahoituskehystä koskevan sovun myötä AMF:iin osoitetun rahoituksen kokonaismäärän ei enää ennakoita muuttuvan, voidaan kuitenkin pitää todennäköisenä, että ehdotetun asetuksen 72 artiklassa päädytään lopulta hyvin pitkälti heijastelemaan kompensatiomekanismien mukaisten erillismäärärahojen osalta lopullisia AMF-asetukseen kirjattuja summia, jotka puolestaan nojaavat Eurooppa-neuvostossa päätettyyn kokonaisrahoitukseen. AMF-asetukseen ja tässä kirjelmässä käsiteltävään ehdotukseen sisältyvät AMF:n kompensatiomekanismit tulevat kuitenkin lainsäätäjien välisiin neuvotteluihin kahdesti - ensin AMF-asetusta ja myöhemmin nyt ehdotettua asetusta käsiteltäessä.

Heinäkuun 2020 Eurooppa-neuvoston yhteydessä sovitun mukaisesta AMF kokonaisrahoitus tulee kasvamaan huomattavasti verrattuna edelliseen rahoituskehyskauteen. Myös Suomen kansallisen osuuden on ennakoitu kasvavan merkittävästikin. Suomen AMF-rahaston kansallista saantoa ei vielä tässä vaiheessa ole kuitenkaan mielekästä arvioida tarkemmin, sillä neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa kansallisten osuuksien laskennassa sovellettavista rahoituskriteereistä eivät ole vielä alkaneet. Kun saannot ovat aikanaan selvillä, jäsenvaltiot voivat tarpeidensa mukaan kohdentaa rahoitusta kansallisen ohjelmansa sisällä eri tavoitealueille. Kansallisen AMF-ohjelman valmistelu on käynnistynyt rinnan EU-tason valmistelun kanssa.

Jäsenvaltiokohtainen osuus toteutettavista tukitoimista laskettaisiin bruttokansantuotteeseen sekä väestömäärään perustuvan jakoavaimen kautta, painotuksella 50 % - 50 %. Neuvottelujen aikana selviää, minkä ajan bruttokansantuotteeseen viitataan ja miten jäsenvaltiot tämän vertailun osalta sijoittuisivat.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Aikanaan hyväksyttäväksi tulevat säädökset voivat poiketa merkittävästikin komission nyt antamista ehdotuksista, eikä euromääräisiä määrärahatarpeita voi etukäteen aivan täsmällisesti arvioida.

Erityisesti ehdotetun yhteisvastuumekanismin taloudellisia vaikutuksia kansalliseen budjettiin tullaan vielä pikaisesti arvioimaan huomioiden mm. yllä mainittu tarve saada selvyys AMF-asetuksesta saatavat korvaukset ja niiden taso. Myös laskentaperusteita ja sen oikeudenmukaisuutta Suomen osalta selvitetään ja arvioidaan tarkemmin neuvottelujen kuluessa.

Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen on osa jo nykyään toteutettavaa menettelyä, eikä vastuussa olevan valtion määrittämistä koskevista muutoksista ole odotettavissa taloudellisia vaikutuksia välttämättömän tietojärjestelmäkehityksen lisäksi. Maahanmuuttoviraston alustava arvio ehdotuksen edellyttämistä ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmän (UMA) kehityskustannuksista olisi hieman alle 210 000 euroa (sis. ALV 24%). Muutostöiden kustannusten kattamiseksi on mahdollista hakea EU-rahoitusta EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta kansallisen ohjelman kautta.

Vuotta 2021 koskevassa talousarviossa on otettu käyttöön uudella rahoituskaudella momentit 12.26.98 ja 26.01.26 tietoisena siitä, että ko. momentteja ja niiden käyttötarkoituksia on tarkastettava lisäbudjeteilla vuoden 2021 aikana, huomioiden myös uusi sisäasioiden EU-rahastoja koskeva kansallinen lainsäädäntö.

Ehdotetun yhteisvastuumekanismin puitteissa Suomeen mahdollisesti sisäisesti siirrettävien henkilöiden määrä ei ole arvioitavissa ennakkoon. Henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisesta ei ole odotettavissa erillisiä taloudellisia vaikutuksia, jos Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden ja sisäisesti siirrettyjen henkilöiden kokonaismäärä ei ylitä ko. vuodelle allokoituja määrärahoja. Esimerkiksi vuoden 2020 talousarviossa on varauduttu siihen, että Suomessa jätetään 4000 ensimmäistä turvapaikkahakemusta, joista 200 olisi ilman huoltajaa olevia alaikäisiä. Menopaineita kansalliseen rahoitukseen on kuitenkin oletettavissa. Mahdollisesta kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Jäsenvaltiot saavat EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta hakijakohtaisen kerta-korvauksen sisäisesti siirrettävistä henkilöistä. Kertakorvauksen tosiasiallinen määrä pyritään selvittämään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa neuvotteluja.

8 Ahvenanmaan toimivalta

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

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

EU ministerivaliokunta 14.10.2020 (E 125/2020) ja 6.11.2020.

EU-jaosto 6, kirjallinen menettely 16.–19.10.2020.

Komission 23.9.2020 antamasta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuskokonaisuudesta on keskusteltu puheenjohtajamaa Saksan johdolla ministeri-, komitea- ja työryhmätasolla. Säädoskohtaisen käsittelyn lisäksi puheenjohtajan tavoitteena on tuoda joulukuun OSA-neuvostoon yhteisymmärrysasiakirja, joka kattaisi turvapaikkajärjestelmän uudistamisen avainkysymykset sekä muita maahanmuuttopolitiikan keskeisiä ulottuvuuksia kuten yhteistyö kolmansien maiden kanssa, paluu ja palauttaminen sekä lailliset väylät.

Kyseisestä ehdotuksesta ei ole vielä aloitettu artiklakohtaista keskustelua neuvoston työryhmässä. Tämänhetkisen puheenjohtajavaltion Saksan tavoitteena on ennen tämän keskustelun aloittamista saavuttaa poliittisen tason yhteinen näkemys järjestelmän yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kolmen ison kysymyksen kokonaisuudesta: solidaarisuus, rajamenetely ja edelleen liikkumisen torjunta. Näistä teemoista käyty keskustelu pohjustaisi asetuksen artiklakohtaista käsittelyä.

10 Valtioneuvoston kanta

EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaalin kuin kohonneen muuttoliikepaineen sekä kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia (E 125/2020 vp).

On tärkeää luoda tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja edistää niiden kautta EU:n tavoitteita liittyen esimerkiksi pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan. Kumppanuuksissaan EU:n tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että myös kumppanimaiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka olisi kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa.

Laillisten väylien kehittäminen ja niiden saavutettavuus myös kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille on tärkeä osa kokonaisvaltaista ja kestävästä EU:n maahanmuuttopolitiikkaa (E 125/2020).

Valtioneuvosto toteaa kannanmuodostuksen lähtökohtana, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on EU-tasolla kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteessa tasaavien säännösten välille. Tasapainoon pyrkiminen on tärkeää, jotta luodaan toimiva ja oikeudenmukainen järjestelmä kaikille jäsenvaltioille riippumatta niihin kohdistuvan muuttoliikkeen määrästä ja luonteesta ja turvapaikanhakijoiden asiat saadaan käsiteltyä sujuvasti ja laadukkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Kannanmuodostuksen lähtökohtana on myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa. Tämä on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi. Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan Unionissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua ilman laillista oleskeluoikeutta ehkäistään tehokkaammin sekä palautuksia toimeenpannaan nykyistä toimivammin kunnioittaen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten palautuskieltoja. Valtioneuvoston käsityksen mukaan kansainvälisen suojelun tehokas takaaminen sitä tarvitseville tarkoittaa myös, että kansainvälisen suojelun hakemista muun kuin todellisen tarpeen perusteella ehkäistään tehokkaasti.

Yhteinen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehys

On myös tarve eri politiikkasektoreiden yhteisille, johdonmukaisille toimille EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksessa painotetaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen ja esitetään kattavasti myös se, mitä tämä tarkoittaisi käytännössä. Valtioneuvosto kannattaa sitä lähtökohtaa, että unionin ja jäsenvaltioiden turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka perustuisi eteenpäin katsovaan, tietoon pohjautuvaan strategiatyöhön.

EU:n palauttamispolitiikan tehostaminen palautuskiellon periaatetta kunnioittaen on tarpeellista osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Uudelleenkotouttamisen tukeminen on keskeinen tapa edistää paluun kestävyttä ja palaajien edellytyksiä aloittaa uudelleen elämä lähtömaassa. Soveltuviin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien hyödyntäminen takaisinottoyhteistyössä on osa kokonaisuutta. Valtioneuvosto pitääkin myönteisenä sitä, että ehdotus antaisi komissiolle mahdollisuuden esittää toimenpiteitä takaisinottoyhteistyön edistämiseksi, ottaen kokonaisvaltaisesti huomioon unionin kolmasmaasuhteet ja perus- ja ihmisoikeuksien noudattamiseen perustuva lähestymistapa palautuspolitiikkaan.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen

Unionin alueella tehdyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio on voitava määrittää nopeasti, selkeästi ja yksiselitteisesti. Valtioneuvosto pitääkin kannatettavana vahvistaa sitä peruseriaatetta, että vastuussa oleva valtio määritellään vain yhden kerran, minkä jälkeen se ei lähtökohtaisesti muutu. Valtioneuvosto katsoo myös, että kansainvälistä suojelua saavien ja uudelleensijoitettavien henkilöiden sisällyttäminen asetuksen soveltamisalaan selkeyttää vastuun määräytymistä sekä viranomaisen, että hakijan näkökulmasta.

Hakijan siteet johonkin jäsenvaltioon ovat ensisijaisia vastuuperusteita jo voimassa olevassa vastuunmäärittämisasetuksessa. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti tämän

vahvistamiseen. Samanaikaisesti on varmistettava sääntelyn selkeys ja yksiselitteisyys. Valtioneuvosto pitää tärkeinä myös niitä komission ehdotuksia, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää vastuuvaltion määrittämistä koskevaa menettelyä. Tämä edesauttaa sitä, että hakija pääsee mahdollisimman nopeasti turvapaikkamenettelyyn vastuussa olevassa valtiossa ja tukee luvattoman edelleen liikkumisen torjunnan tavoitetta. Hakijan velvollisuuksia koskevaa sääntelyä on tarkasteltava kokonaisuutena; olennaista on, että hakija saa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tietää oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan prosessissa. Valtioneuvoston mielestä on tärkeää, että valmistelun aikana huolehditaan ehdotetun sääntelyn yhdenmukaisuudesta yleisen tietosuoja-asetuksen (EU 2016/679) kanssa. Lisäksi on pyrittävä varmistumaan siitä, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely rajoitetaan ainoastaan välttämättömään.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että menettelyt ja muutoksenhakua koskevat säännökset takaavat riittävän oikeusturvan tason menettelyn kaikissa vaiheissa. Perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntely huomioden tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikoja valitusasian ratkaisemiselle. Muutoksenhaun määräaika on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiasa kykenevän valmistelemaan valituksen.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen rajoittaa niitä perusteita, joiden nojalla tuomioistuin voisi valitusta arvioida. Valtioneuvosto pitää tavoiteltavana, että tällaisia rajoituksia ei asetettaisi.

Yhteisvastuumekanismi

Turvapaikkajärjestelmän ja vastuunjaon EU:n alueelle tulevista turvapaikanhakijoista on oltava oikeudenmukainen ja kestävä siten, että normaalitilanteessa kaikki jäsenvaltiot pystyvät suoriutumaan velvoitteistaan. On myös luotava lainsäädännöllisesti selkeä ja käytännössä toimiva järjestely korkean muuttoliikepaineen tilanteisiin ja erilaisiin kriiseihin, jotta jäsenvaltioille kohdistetaan nopeasti ja vaikuttavasti kaikki niiden tarvitsema tuki ja varmistetaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuus ja maahanmuuton hallinta myös näissä tilanteissa. Valtioneuvosto painottaa, että EU:n on varmistuttava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta myös muuttoliikepaineen ja kriisin tilanteissa (E 125/2020 vp).

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:ssa luotaisiin pysyvä ja kaikkia jäsenvaltioita sitova ratkaisu etsintä- ja mereltä pelastettujen pelastusoperaatioiden jälkeisiin maihinnousutilanteisiin (SAR), jotka liittyvät ulkorajan ylittämiseen ja joissa on maahantulopyrkimys, tapauskohtaisten ja tilapäisten ratkaisujen sijaan. Menettelyn tulisi tukea sekä tukitoimista hyötyvää jäsenvaltiota, että yhteisen järjestelmän toimivuutta. Samalla on myös tarve kiinnittää nykyistä enemmän huomiota ihmishenkien menetyksiin Välimerellä arvioitaessa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmää, sekä kehittää keinoja tämän välttämiseksi. Jäsenvaltiolla tulisi myös olla ennalta sovitun kehyksen puitteissa mahdollisuus päättää, minkälaisiin tukitoimiin se on valmis sitoutumaan.

Valtioneuvosto katsoo, että muuttoliikepaineen tilanteessa tukijärjestelmän tavoitteiden täysimääräinen toteutuminen edellyttää, että järjestelmä on kaikkia jäsenmaita velvoittava. Tämä lisää myös yleistä luottamusta järjestelmään. Valtioneuvosto näkee tarpeelliseksi riittävän laajan keinovalikoiman osoittaa yhteisvastuuta muuttoliikkeen painetilanteessa, jotta EU:ssa on mahdollista vastata kuhunkin tilanteeseen parhaiten vaikuttavilla toimilla. Jäsenvaltioilla tulisi myös olla ennalta sovitun kehyksen puitteissa mahdollisuus päättää, minkälaisiin tukitoimiin se on valmis sitoutumaan.

Sisäisten siirtojen osalta valtioneuvosto kannattaa joustonvaraa sen suhteen, sitoutuuko jäsenvaltio vastaanottamaan turvapaikanhakijoita vai jo kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä.

U 62/2020 vp

Valtioneuvosto tarkastelee huolellisesti sitä mahdollisuutta, että tukea voi osoittaa myös edistämällä laittomasti oleskelevien henkilöiden paluuta perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Järjestelmän toimivuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että jäsenvaltiot kattavasti osallistuvat sisäisiin siirtoihin. Jos jäsenvaltio päättää osallistua muihin tarvittaviin tukitoimiin, esimerkiksi toimittamaan materiaali- tai asiantuntija-apua tai ulkoista ulottuvuutta koskeviin toimiin, tulee näiden toimien olla vaikutuksiltaan sellaisia, että ne aidosti kompensoivat sisäisiä siirtoja ja toimia paluun edistämiseksi.

Neuvotteluissa on myös varmistettava, että tukitoimien toteuttamista sekä SAR- että painetilanteessa koskevat menettelysäännökset muodostavat selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden ja että menettely on myös käytännössä toimiva ja tehokas. Jokaisessa prosessin vaiheessa tulee olla selvää, mitä toimia jäsenvaltioilta odotetaan ja missä ajassa.

Valtioneuvosto katsoo, että pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY ehdotettua muutosta olisi ensisijaisesti tarkasteltava osana kyseisen direktiivin kokonaisuutta koskevaa arviota, jonka komissio on ilmoittanut tekevänsä vuoden 2021 aikana.