

Hallintovaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus) (U 62/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö Matti Pitkäniitty, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Katri Niskanen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Monna Airiainen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö
- tulosaluejohtaja Mikko Montin, Maahanmuuttovirasto
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto
- ylikomisario Hannu Pietilä, Poliisihallitus
- professori Martti Koskeniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Pakolaisneuvonta ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- ulkoministeriö

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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 yhdennetyn 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 maihinnousutilanteita, komission tulee konsultoida kyseisiä jäsenvaltioita ja esittää raportissa arvio maihinnousutilanteiden 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 maihinnousutilanteissa.

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-asioihin liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisiin esteisiin puuttumisesta annetun komission ase-tu-sehdotuksen (KOM/2020/613 lopullinen) mukaisesti (artikla 2).

Kuten voimassa olevassa ns. Dublin-asetuksessa 604/2013, ehdotuksessa painotetaan sitä, että jäsenvaltioiden veloitteena on tutkia unionin alueella, mukaan lukien rajalla tai kauttakulkualueella, esitetty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus (artikla 8). Ehdotuksessa lähdetään siitä, että

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

käsittelystä vastuussa oleva valtio määrittellään vain yhden kerran, minkä 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. Määrääjän jälkeen annettu tieto vastuuvaltion määrittämiseen liittyvästä seikasta jätetään huomiotta. (artiklat 9 ja 10)

Hakemuksen käsittelystä vastaava valtio määrittellään edelleen asetuksessa määrättyjen vastuu-perusteiden 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 velvoitetta huomioida lapsen etu asetusta sovellettaessa ja tämän velvoitteen sisältöä korostetaan nimenomaisella säännöksellä alaikäisiä koskevista ta-keista (artiklat 13 ja 15).

Vastuuperusteisiin ehdotetaan joitakin muutoksia, joiden myötä erityisesti hakijan siteet (perhesi-teet, opiskelu jossakin jäsenvaltiossa, myönnetty viisumi tai oleskelulupa) johonkin jäsenvalti-oon korostuvat aiempaa enemmän. Asetuksessa ehdotetaan uusiksi vastuuperusteiksi jonkin jä- senvaltion myöntämää tutkinto- tai muita opintoja osoittavaa todistusta ja perhesiteen osalta sisa- russuhdetta. Tämän lisäksi ehdotetaan, että valtion vastuu hakemuksen käsittelystä umpeutuneen viisumin tai oleskeluluvan sekä luvattoman ulkorajan ylittämisen perusteella säilyisi kolme vuot- ta (artiklat 16—23). Nämä uudet perusteet voivat myös aiempaa useammin ohjata vastuun muu- hun kuin ensimmäiseen tulomaahan. Käytännössä ensimmäisten tulomaiden vastuulle jäävien ha- kemusten määrä pysynee kuitenkin suurena.

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

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

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). Muutoksenhauulle ehdotetaan kahden viikon määräaikaa. 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 muutoksenhakuun ehdotetaan rajattavaksi kattamaan vain epäinhimillisen tai halventavan kohtelun riski sekä sen arviointi, onko rikottu ilman huoltajaa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita ja perhesiteitä koskevia 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 mairinnousutilanteissa 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 rajamenettelyssä, 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 lentoyhteyksiä 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 merivartioston 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

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 toimita 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 riittämättömiksi 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 määrittelyä annettua neuvoston direktiiviä 2002/90/EY.

Toimet muuttoliikepaineen tilanteissa

Painetilannetta ei ole asetusehdotuksessa erikseen täsmällisesti määritelty. Mekanismin soveltaminen alkaa joko jäsenvaltion komissiolle esittämästä pyynnöstä jäsenvaltion muuttoliikepai-

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

neen 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 edeltäviltä 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 tarpeelliseksi, 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:tä prosenttia kaikkien ilmoitettujen tukitoimien määrästä. Jos näin on, jäsenvaltiot, jotka ovat ilmoittaneet toteuttavansa tällaisia toimia, velvoitettaiisiin kattamaan ainakin 50 prosenttia jakoavaimella määritellystä 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. Yhteisvastuumekanismiin 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 lykäävä vaikutus, lopullisesta päätöksestä asiassa. Siirron vastaanottavan jäsenvaltion on päivitettävä Eurodac-järjestelmään tieto vastuuvaltiosta ja jos sisäisesti siirretylle kansainvälistä suojelua saavalle henkilölle tulee automaattisesti antaa vastaava status myös vastaanottavassa jäsenvaltiossa (Artiklat 57 ja 58).

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

Nyt käsiteltävässä ehdotuksessa esitetään muutettavaksi komission ehdotusta turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa (AMF) koskevaksi asetukseksi (COM20XX (XXX) final) siten, että uudelleensijoitettavia ja sisäisesti siirrettäviä henkilöitä koskevat kertakorvaukset olisivat korkeampia kuin 12.10.2020 hyväksytyssä AMF-asetusta koskevassa neuvoston yleisnäkemyksessä. Ehdotuksen mukaan esimerkiksi jäsenvaltio, joka ottaa sisäisinä siirtoina vastaan turvapaikanhaki-

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

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 suhtautuukin 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 määrittellään 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 tie-

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

tosuoja-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 huomioiden tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikoja valitusasian ratkaisemiselle. Muutoksenhaun määräaika on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiallisesti 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 ne ovat valmiita sitoutumaan.

Sisäisten siirtojen osalta valtioneuvosto kannattaa joustonvaraa sen suhteen, sitoutuuko jäsenvaltio vastaanottamaan turvapaikanhakijoita vai jo kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä. Valtioneuvosto tarkastelee huolellisesti sitä mahdollisuutta, että tukea voi osoittaa myös edistämällä laittomasti oleskelevien henkilöiden paluuta perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Jär-

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

jestelmän 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus osana maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista

Komissio on antanut 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum). Tiedonannon yhteydessä on annettu lisäksi viisi lainsäädäntöehdotusta, joista kolme on uusia (asetus seulonnasta ulkorajoilla U 60/2020 vp, asetus kriisi- ja force majeure -tilanteisiin U 61/2020 vp sekä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnan asetus U 62/2020 vp). Uusista ehdotuksista on annettu eduskunnalle U-kirjelmät. Kaksi muuta ehdotusta on muutettuja aiempia CEAS-paketin vuoden 2016 ehdotuksia, joista on eduskunnalle annettu U-jatkokirjelmät. Muutetusta Eurodac-asetuksesta U 30/2016 vp valiokunta on antanut lausuntonsa HaVL 27/2020 vp ja muutetusta menettelyasetuksesta U 34/2016 vp lausuntonsa HaVL 5/2021 vp. Lisäksi kuusi edellisen komission aikana annettua ehdotusta on jätetty sellaisenaan jatkoneuvottelujen pohjaksi. Niistä ei ole annettu ainakaan vielä eduskunnalle U-jatkokirjelmiä.

Komission tiedonannosta eduskunnalle on annettu valtioneuvoston selvitys EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus (E 125/2020 vp—HaVL 25/2020 vp). Lausunnossaan HaVL 25/2020 vp, johon valiokunta viittaa myös esillä olevan asetusehdotuksen osalta, valiokunta on arvioinut kokonaisvaltaisesti komission uudistusehdotuksia ja käsitellyt myös paktiin liittyviä asetusehdotuksia.

Asetusehdotukset muodostavat kokonaisuuden. Niiden käsittelyn osalta käytännön haasteena on kuitenkin syytä mainita, että asetusehdotuksia käsitellään unionin työryhmissä erillisinä. Se vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista. Sama haaste ulottuu myös eduskuntakäsittelyyn.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että Euroopan unionissa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeu-

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

denmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaaleihin kuin kohonneen muuttopaineen sekä kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansainvälisessä ja kansallisessa toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia.

Käsiteltävänä oleva turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus sisältää U-jatkokirjelmän perusteella kolme asiakokonaisuutta: 1) yhteinen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehys, 2) kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastaavan valtion määrittäminen ja 3) yhteisvastuumekanismi, joka jakautuu kahteen osioon a) toimet etsintä- ja pelastusoperaatioiden (SAR) jälkeisen maihinnousun tilanteissa ja b) toimet muuttoliikepaineen tilanteessa. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastaavan valtion määrittämisen osalta asetusehdotuksella on tarkoitus korvata niin sanottu Dublin-järjestelmä.

Yhteinen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehys

Komission ehdotuksen tavoitteena on luoda muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden yhteinen eurooppalainen hallintakehys. Kehys pohjautuu asetusehdotuksen mukaan kokonaisvaltaiseen 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.

Ehdotetussa 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 koostuu (artikla 3). Tämän lisäksi ehdotuksessa todetaan yhdenmetyt 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 (E 53/2020 vp—HaVL 8/2020 vp). Valiokunta arvioi alustavasti, että yhteinen hallintakehys voi olla hyödyllinen muun muassa sen vuoksi, että laittomasti saapuvista maahantulijoista johtuvan haasteen ratkaiseminen ei ole mahdollista yksittäisen jäsenmaan toimenpitein, vaan tarvitaan kattavia toimenpiteitä ja vastuun kantamista kaikkien unionin jäsenmaiden toimesta. Esimerkiksi turvapaikkahakemukseen kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen toimii tällä hetkellä huonosti (HaVL 25/2020 vp). Paluun tehostaminen kaikin käytettävissä olevin eri keinoin kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia noudattaen on olennaisen tärkeää (muun muassa viisumipolitiikka). Tähän työhön kuuluvat myös toimenpiteet turvapaikanhakijoiden laittoman liikkumisen estämiseksi jäsenvaltioiden välillä. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ulkosuhteiden hyödyntäminen ja takaisinottoyhteistyö kolmansien maiden kanssa on valiokunnan käsityksen mukaan jäänyt tähän mennessä kunnolla hyödyntämättä.

Toiminta perustuu U-jatkokirjelmän mukaan muuttoliikkeen hallinnan ja turvapaikka-asioiden strategiatyöhön unionin ja jäsenvaltioiden tasolla. Tämän strategiatyön on puolestaan tarkoitus perustua laajasti eri lähteistä, mukaan lukien unionin virastojen raporteista, saatavaan tietoon.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

Hallintovaliokunta pitää olennaisena, että turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa tarkastellaan kokonaisuutena. Käsiteltävinä olevat asetusehdotukset muodostavatkin ehdotetun uudistuksen keskeisen kokonaisuuden, johon kuuluu lisäksi myös muita osatekijöitä (HaVL 25/2020 vp). Hallintovaliokunta on pitänyt eri yhteyksissä välttämättömänä yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan aikaan saamista. (aiempi kappale 10)

Komission tulee myös laatia vuosittainen muuttoliikkeen hallintaa käsittelevä kertomus, jossa ennakoidaan muuttoliiketilanteen kehittymistä ja unionin ja jäsenvaltioiden valmiutta vastata siihen. Mikäli on odotettavissa etsintä- ja pelastustoiminnan jälkeisiä mairinnousutilanteita, komission tulee konsultoida kyseisiä jäsenvaltioita ja esittää raportissa arvio mairinnousutilanteiden määrästä ja luettelo ennakoituista yhteisvastuutoimien tarpeesta, jotka ovat asetuksen mukaan lähinnä sisäisiä siirtoja, mutta mahdollisesti myös muita tukitoimia (artikla 6). (aiempi kappale 9)

Valiokunta arvioi, että käsiteltävänä olevaan asetusehdotukseen sisältyvän yhteisen hallintakehyksen avulla voidaan tukea käytännön työssä yhtenäisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan toimeenpanoa, kunhan siihen liittyvä säädöspohja saadaan ensin hyväksytyä unionissa. Esimerkiksi yhteistyö kolmansien maiden kanssa paluun ja takaisinottoyhteistyön edistämiseksi on keskeinen edellytys turvapaikkapolitiikan toimivuudelle ja uskottavuudelle. Valiokunta on todennut useammassa yhteydessä, että palautusten toimeenpanemiseksi tehty työ ja sen tulokset ovat jääneet kokonaisuus huomioon ottaen vaatimattomiksi. Työ on jäänyt jäsenmaissa liiallisesti vain sisäasiainhallintojen varaan. Myöskään unionitasolla ei ole valiokunnan käsityksen mukaan hyödynnetty voimavaroja riittävän ponnekaasti kolmansien maiden vastaanottohalukkuuden parantamiseksi, vaikka unionin kolmansiin maihin kohdistuvat taloudelliset tukitoimet ovat merkittäviä. Valiokunnan mielestä yhteistä hallintakehystä voidaan hyödyntää myös sen edistämiseksi, että kansainvälistä suojelua kyetään antamaan viivytyksettä niille, jotka täyttävät suojelun saamisen edellytykset. Tämä edellyttää sitä, että jäsenvaltioilla on riittävät taloudelliset ja henkilöresurssit sekä infrastruktuuri turvapaikka-asioiden hallintaan liittyvän politiikan ja toimenpiteiden tehokasta toimeenpanoa varten.

Yhteenvetona valiokunta katsoo, että hallintakehystä koskeva osio jää asetusehdotuksesta tähän mennessä saadun selvityksen perusteella varsin yleiseksi ilman tarkempaa ja konkreettisempaa kuvausta hallintakehyksestä ja sen hyödynnettävyydestä. Hallintakehys perustuu saadun selvityksen perusteella lähinnä komission vuotuisen tilannekuvaraporttiin sekä unionin ja jäsenvaltioiden strategiatyöhön. Tästä huolimatta valiokunta suhtautuu alustavasti myönteisesti hallintakehystä koskevaan komission ehdotukseen. Saadun selvityksen mukaan jäsenvaltioiden toimintaa ohjaavilla periaatteilla ei ole tarkoitus luoda jäsenvaltioille uusia, oikeudellisesti sitovia velvoitteita eikä luoda uutta toimivaltaa tai vaikuttaa jäsenvaltioiden ja unionin väliseen toimivallan jakoon. Tarkoituksena on sen sijaan koota yhteen ne periaatteet, joiden pohjalta turvapaikkapolitiikkaa ja muuttoliikettä pyritään unionissa hallitsemaan, sekä tällä tavoin osoittaa suuntaa yhteisille toimille ja edesauttaa toimien vaikuttavuutta.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen

Valiokunta pitää kannatettavina ehdotuksen tavoitteita parantaa mahdollisuuksia määrittää tehokkaasti ja nopeasti yksi jäsenvaltio, joka vastaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

käsittelystä, ja taata entistä nopeampi pääsy turvapaikkamenettelyyn vastuussa olevassa valtiossa sekä ehkäistä väärinkäytöksiä ja hakijoiden luvatonta liikkumista EU:n alueella. Komission ehdotuksessa lähdetään myös siitä, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio määrittellään vain yhden kerran, jonka jälkeen vastuu ei lähtökohtaisesti enää siirry jäsenvaltion tai hakijan toiminnan seurauksena (artiklat 8, 27, 29, 31 ja 35). Vastuuvaltion määrittämistä koskeva menettely on 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 se on mahdollista ensimmäisestä jäsenvaltiosta, johon hän saapuu. Jos hakija oleskelee jäsenvaltion alueella laillisesti, hänen tulee tehdä hakemus siinä valtiossa. Valiokunta pitää tärkeänä sitä ehdotuksen korostamaa periaatetta, että hakija ei voi itse valita maata, josta turvapaikkaa hakee, eikä myöskään jäsenvaltio voi vaikuttaa siihen, minkä hakemuksen se tutkii. Tärkeää on myös, että hakijan yhteistyövaatimusta painotetaan asettamalla hänelle nimenomaisia velvollisuuksia, kuten yhteistyövelvollisuus jäsenvaltioiden viranomaisien kanssa toimittamalla ajoissa vastuuvallion määrittämiseksi tarvittava tieto. Lisäksi on välttämätöntä, että hakijan tulee olla viranomaisien tavoitettavissa. Turvapaikanhakija ei kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin, eikä hänellä ole oikeutta liikkua jäsenmaasta toiseen. Hakija on ehdotuksen mukaan oikeutettu vastaanotopalveluihin ainoastaan siinä valtiossa, jossa hänen on oltava läsnä.

Jos ensimmäinen valtio, jossa hakemus on rekisteröity, katsoo, että toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä, sen tulee ehdotuksen mukaan esittää vastaanottopyyntö kahden kuukauden (Eurodac- tai viisumitietojärjestelmästä saadun osuman perusteella kuukauden) kuluessa. Molemmat määräajat ovat kuukauden lyhyemmät kuin voimassa olevassa asetuksessa, ja määräaika alkaa rekisteröintihetkestä jättämishetken sijaan. Pyyntö on perusteltava, ja siinä on esitettävä ne todisteet ja aihetodisteet, joihin vastuu perustuu, joiden perusteella pyynnön saaneen jäsenvaltion viranomaiset voivat tarkistaa, onko se vastuussa hakemuksen käsittelystä. Kuten voimassa olevassa asetuksessa, jos pyyntöä ei määrääjassa tehdä, vastuu on valtiolla, jossa ensimmäinen hakemus on rekisteröity.

Pyyntöön on vastattava tilanteesta riippuen kuukauden tai kahden viikon kuluessa sen saamisesta voimassa olevan asetuksen kahden kuukauden sijasta. Jos pyynnön tueksi on esitetty todisteita, joiden perusteella asetuksen mukainen vastuu määräytyy, ne on hyväksyttävä, jollei niitä kumota vastaanäytöllä. Vastuu on tunnustettava myös, jos aihetodisteet ovat keskenään yhdenmukaisia, todennettavia ja riittävän yksityiskohtaisia vastuun määrittämiseksi. Vastuuvaltio ei siten voi valita, hyväksyykö se pyynnön vai ei. Jos vastausta ei anneta määrääjassa, pyyntö katsotaan hyväksytyksi, jolloin valtiolla on myös velvoite ottaa hakija alueelleen.

Hakemuksen käsittelystä vastaava valtio määrittellään edelleen asetuksessa määrättyjen vastuuperusteiden nojalla. Näitä ovat: 1) kansainvälistä suojelua saavat perheenjäsenet, 2) kansainvälistä suojelua hakevat perheenjäsenet, 3) oleskelulupien tai viisumien myöntäminen, 4) tutkintotodistukset tai muut pätevyystodistukset (uusi), 5) maahantulo (= luvaton ulkorajan ylittäminen + SAR), 6) viisumivapaa maahantulo, 7) hakemuksen tekeminen lentokentän kansainvälisellä kauttakulkualueella. Lisäksi asetus sisältää erilliset säännökset vastuuvallion määrittämisestä, kun kyseessä on ilman huoltajaa tuleva alaikäinen, ja tilanteesta, jossa hakijalla on perheenjäsen

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

useissa valtioissa. 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 velvoitetta huomioida lapsen etu asetusta sovellettaessa ja tämän velvoitteen sisältöä korostetaan nimenomaisella säännöksellä alaikäisiä koskevista ta-keista (artiklat 13 ja 15).

Edellä mainitut vastuuperusteet sisältävät joitakin muutoksia, joiden myötä erityisesti hakijan si- teet (perhesiteet, opiskelu jossakin jäsenvaltiossa, myönnetty viisumi tai oleskelulupa) johonkin jäsenvaltioon korostuvat aiempaa enemmän. Asetuksessa ehdotetaan uusiksi vastuuperusteiksi jonkin jäsenvaltion myöntämää tutkinto- tai muita opintoja osoittavaa todistusta ja perhesiteen osalta sisarussuhdetta. Tämän lisäksi ehdotetaan, että valtion vastuu hakemuksen käsittelystä um- peutuneen viisumin tai oleskeluluvan sekä luvattoman ulkorajan ylittämisen perusteella säilyisi kolme vuotta (artiklat 16—23). Nämä uudet perusteet voivat myös aiempaa useammin ohjata vas- tuun muuhun kuin ensimmäiseen tulomaahan. Käytännössä ensimmäisten tulomaiden vastuulle jäävien hakemusten määrän arvioidaan kuitenkin pysyvän suurena. Valiokunnalle esitetyn selvi- tyksen perusteella vastuuperusteiden soveltaminen ei sisällä jäsenvaltioille harkintavaltaa siitä, onko menettelyssä pystytty osoittamaan toisen valtion vastuu. Nykyään valtaosa todisteista on sellaisia, jotka suoraan osoittavat vastuun, kuten rekistereistä saatavat tiedot. Lähinnä perhesitei- den olemassaolon osoittaminen on osoittautunut haasteelliseksi, koska niistä on harvoin varsinaisia todisteita. Ne jäävät pääosin aiheutusteiden, kuten henkilön oman kertomuksen varaan. Me- nettelyyn nykyisin sisältyvät pitkät määräajat kuitenkin hidastavat turvapaikkahakemuksen mää- rittämisestä vastuussa olevan valtion määrittämistä.

Nykytilanteessa vastuunmäärittämismenettelyssä on merkittävin ongelma prosessin keston ohel- la siinä, että vain noin neljännes siirroista johtaa tosiasiallisiin siirtoihin turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon ja siirron toteuduttuakin monissa tapauksissa tapahtuu luv- vatonta edelleen siirtymistä toiseen jäsenvaltioon. Osaksi on kysymys myös siitä, että jäsenvalti- oiden tehokkuudessa siirtojen toimeenpanossa on huomattavia eroja. Suomi vaikuttaa olevan tehokkaimpia siirtoja täytäntöönpanevista maista. Valiokunta pitää myönteisenä, että nyt ehdotettu asetus sisältää useita säännöksiä, joilla yhdessä pyritään estämään luvatonta edelleen liikkumis- ta. On myös huomattava, että luvattomaan edelleen liikkumisen ilmiöön ja turvapaikkamenette- lyn toimivuuteen vastuun määrittäminen mukaan luettuna vaikuttaa se, millaiseksi nyt ehdotettu kokonaisuus muodostuu. Käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen lisäksi olennaisia ovat erityises- ti ehdotetut seulonta-asetus, turvapaikkamenettelyasetus ja määritelmäasetus.

Yhteisvastuumekanismi

Asetusehdotuksella on tarkoitus luoda etsintä- ja pelastustilanteiden jälkeisiä rantautumistilantei- ta sekä muuttoliikkeen painetilanteita varten uusi yhteisvastuumekanismi (solidaarisuusmekanis- mi), jonka puitteissa rantautumisvaltiolle sekä paineen alla olevalle jäsenvaltiolle annetaan sen tarvitsema tuki. Kyseeseen tulevia tukitoimia ovat sisäiset siirrot, paluun tukijärjestelyt ja muut toimet, joiden tarkoituksena on vahvistaa jäsenvaltioiden valmiuksia muuttoliikkeen hallitsemi- seksi käytännössä. Tällaisia toimia voivat olla valmiuksien kehittäminen, operatiivinen tuki sekä yhteistyö kolmansien valtioiden kanssa. Molemmissa tilanteissa jäsenvaltioilla on velvollisuus

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

osallistua tukitoimiin, mutta niille annettaisiin mahdollisuus tietyissä puitteissa päättää, mihin toimiin ne osallistuvat. Sisäisten siirtojen osalta jäsenvaltioiden tulee asettaa etusijalle haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Hakijan siteet johonkin jäsenvaltioon otetaan huomioon siirron kohdevaltiota ehdottaessa.

Palauttamisen tukijärjestelyinä voivat 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 lentoyhteyksiä hyödyntäen. Jäsenvaltiot voivat keskittyä kansallisiin, joiden kohdalla ne pitävät palauttamisen toteuttamismahdollisuuksia parempina. Palauttamisen tukijärjestelyt eivät vapauta hyötyvää jäsenvaltiota paluudirektiivin mukaisista velvoitteista. Komission ehdotuksen mukaan tukea antava jäsenvaltio ottaa vastuun henkilöstä, jos palauttaminen ei toteudu asetetussa 8 kuukauden määräajassa. Jäsenvaltio on tällöin velvollinen siirtämään henkilön alueelleen. Mikäli henkilö määräajan umpeutumisen jälkeen siirretään tukea antaneeseen jäsenvaltioon, paluudirektiivin mukaiset velvollisuudet koskevat sitä (artiklat 52, 55 ja 58). Tarkoitus on, että palauttamisen tukijärjestelyt, erityisesti yhdessä Euroopan raja- ja merivartioviraston tukitoimien kanssa, vähentävät paineen alla olevan valtion hallinnollista taakkaa ja näin osaltaan jäsenvaltioon kohdistuvaa painetta.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että aiemmin unionissa jäsenmaita velvoittavasti päätetyt sisäiset siirrot Italiasta ja Kreikasta (neuvoston päätökset 2015/1523 ja 2015/1601) eivät ole toteutuneet kuin osaksi ja osa jäsenmaista on kieltäytynyt kokonaan noudattamasta tehtyä päätöstä eivätkä ole suostuneet ottamaan lainkaan vastaan turvapaikanhakijoita sisäisinä siirtoina. Suomi on ainoana maana ottanut aiempien neuvoston päätösten mukaisesti osuutensa sisäisistä siirroista täysimääräisenä.

Jäsenvaltiokohtainen osuus toteutettavista tukitoimista lasketaan komission ehdotuksen mukaan bruttokansantuotteeseen ja väestömäärään perustuvan jakoavaimen avulla painotuksella 50 prosenttia - 50 prosenttia (artikla 54). Komission ehdotuksessa ei kuitenkaan mainita, minkä ajan bruttokansantuotteeseen viitataan, eikä sitä, miten jäsenvaltiot tämän vertailun osalta sijoittautuisivat.

Toimet etsintä- ja pelastusoperaatioiden (SAR) jälkeisen maihinnousun tilanteissa. Asetusehdotukseen sisältyvillä etsintä- ja pelastusoperaatioilla tarkoitetaan kaikkia SAR-yleissopimuksessa (Hampurin sopimus 1979) tarkoitettuja etsintä- ja pelastusoperaatioita (artikla 2). Komission vuotuisessa muuttoliikkeen hallintaa koskevassa kertomuksessa on tarkoitus esittää arvio etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisten maihinnousutilanteiden määrästä kaikilla muuttoliikereiteillä ja tarvittavista yhteisistä toimista näihin vastaamisessa (artikla 6). Ehdotuksen mukaan komissio pyytää jäsenvaltioita ilmoittamaan ne toimet, joita ne ovat valmiita toteuttamaan. Tukitoimia voivat SAR-tilanteissa olla turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot ja tarvittaessa muut tukitoimet (artikla 45). Pyynnössään komission tulee lisäksi ilmoittaa, kuinka monta hakijaa jäsenvaltion tulee jakoavaimen perusteella laskettuina 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 yk-

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

sittäisiin maihinnoitusutilanteisiin. 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 sisäisten siirtojen sijasta osallistuvansa muihin tarpeellisiksi katsottuihin toimiin, komission on huolehdittava, että ne ovat oikeassa suhteessa suoritettaviin sisäisiin siirtoihin.

Toimet muuttoliikepaineen tilanteessa. Valiokunta toteaa, ettei painetilannetta 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 edeltäviltä 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 kyseessä olevan valtion tarpeista ja tarvittavista toimista tilanteeseen vastaamiseksi. Näitä toimia voivat olla turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, paluun tukijärjestelyt ja komission tarpeellisiksi 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). Valiokunta korostaa sitä seikkaa, että kunkin jäsenvaltion tulee huolehtia asianmukaisesti voimavaroistaan siten, ettei asetusehdotuksessa tarkoitettu muuttoliikepaine synny jäsenvaltion laiminlyönneistä.

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:tä prosenttia kaikkien ilmoitettujen tukitoimien määrästä. Jos näin on, jäsenvaltiot, jotka ovat ilmoittaneet toteuttavansa tällaisia toimia, velvoitettaiisiin kattamaan ainakin 50 prosenttia jakoavaimella määritellystä 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

Turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa (AMF) koskevan asetuksen muutosehdotus

Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi myös turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa (AMF) koskevaa asetusta siten, että uudelleensijoitettavia ja sisäisesti siirrettäviä 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 takaisinottopyyntöön perustuvan siirtopäätöksen perusteella (artikla 72).

Lopuksi

Valiokunta toteaa lopuksi, että asetusehdotuksessa on vielä paljon selkiintymättömiä asioita. Ehdotuksesta odotetaan prosessin edetessä saatavan paremmin tietoa sen sisällöstä, soveltamisesta ja käytännön toimivuudesta sekä vaikutuksista Suomeen ja unionitasolla. Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen on turvapaikkajärjestelmän olennaisia osia. Siinä olevat vakavat, etenkin käytännön toimivuuden ongelmat on valiokunnan mielestä välttämätöntä kyetä ratkaisemaan, jotta voidaan puhua yhtenäisestä eurooppalaisesta turvapaikkapolitiikasta. Myös vastuumekanismin osalta nousee esiin kysymys sen käytännön toimivuudesta. Valiokunta odottaa saavansa asetusehdotuksesta kattavasti lisäselvitystä viimeistään neuvotelujen edetessä U-jatkokirjelmän muodossa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp

Helsingissä 18.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps

jäsen Tiina Elo vihr

jäsen Jussi Halla-aho ps

jäsen Eveliina Heinäluoma sd

jäsen Hanna Holopainen vihr

jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok

jäsen Mauri Peltokangas ps

jäsen Juha Pylväs kesk

jäsen Piritta Rantanen sd

jäsen Matti Semi vas

jäsen Heidi Viljanen sd

jäsen Ben Zyskowicz kok

varajäsen Pekka Aittakumpu kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto