

Asia

OSA; Uudelleensijoittaminen U-jatkokirje

Kokous

02.06.2017 - 02.06.2017

U/E/UTP-tunnus

U 36/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Uudelleensijoittamisasetusehdotuksen käsittely alkoi Euroopan unionin neuvoston turvapaikkatyöryhmässä 2.12.2016. Puheenjohtaja antoi viimeisimmän kompromissitekstinsä 27.4.2017. Ehdotuksen artikkelit on käsitelty työryhmän kokouksissa kolmesti ja ehdotus on kehittynyt Suomen kannalta myönteisempään suuntaan. Suomi on osallistunut aktiivisesti ehdotuksen käsittelyyn työryhmässä sekä epävirallisissa kokouksissa, muun muassa järjestäen viimeisimmän tällaisen kokouksen. Suomi on osallistunut myös joidenkin jäsenvaltioiden ja YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n ja muiden järjestöjen tapaamiseen sekä tavannut UNHCR:n edustajan myös kahdenvälisesti. Puheenjohtaja on tavannut erikseen pienemmässä kokoonpanossa tiettyjä jäsenvaltioita, Suomi mukaan lukien.

Asetusehdotus on ollut OSA-neuvoksissa 3.5.2017 ja 19.5.2017. Jäsenvaltiot järjestävät vielä ilmeisesti epävirallisen kokouksen. SCIFA:ssa 30.5.2017 oli esillä uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn kehykseen osallistumisesta sopimisen sääntely sekä humanitaarisen maahanpääsyn osalta sen edellytysten laajentaminen niin, että haavoittuvassa asemassa olevat kuuluisivat siihen ilman, että he ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa ja tilapäisen aseman myöntäminen.

Tämän hetkisten tietojen mukaan ehdotus on esillä kesäkuun OSA-neuvostossa tilannekatsauksena.

Suomen kanta

Valtioneuvosto suhtautuu pääosin myönteisesti puheenjohtajan kompromissiehdotukseen. Valtioneuvosto kannattaa uudelleensijoittamisen lisäämistä unionin jäsenmaihin. Uudelleensijoittamistoiminta tulisi vakiinnuttaa myös niihin jäsenvaltioihin, joissa sitä ei ole perinteisesti harjoitettu. Uudelleensijoittamisella on mahdollista auttaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia pakolaisia. Uudelleensijoittamisen tavoitteena tulee olla, että EU:n alueelle kohdistuva laittomien maahantulijoiden paine vähenee ja päästään hallitumpaan, ennakoitavampaan ja humanitaarisempaan maahantuloon. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Suomi voi jatkossakin päättää itse vuosittain uudelleen sijoittamiensa henkilöiden määrästä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että uudelleensijoittamis- ja humanitaarisen maahanpääsyn kehukseen osallistumisen vapaaehtoisuus on kirjattu aiempaa selkeämmin ehdotukseen.

Valtioneuvoston tavoitteena on, että jäsenvaltio tietäisi toimintaan sitoutuessaan ne maat tai/ja alueet, joilta uudelleensijoittaminen tapahtuisi ja kannattaa tuohon tähtäävää puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa olevaa unionin uudelleensijoittamissuunnitelman ja -ohjelman yhdistämistä kaksivuotiseksi tai lyhyemmäksi suunnitelmaksi. Valtioneuvoston pyrkimys on, että uudelleensijoittamistoimintaa voitaisiin jatkossakin toteuttaa selkeillä ja tehokkailla menettelyillä, hallinnollista taakkaa lisäämättä, ja että EU:n yhteinen järjestelmä sekä etenkin siihen liittyvät prosessit ja päätöksenteko olisivat läpinäkyviä ja ennakoitavia.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotukseen tehtyjä muutoksia, joilla YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) roolia on vahvistettu, sillä laadukkaan uudelleensijoittamistoiminnan varmistamiseksi asiantuntevan tahon tekemät uudelleensijoittamisesitykset ovat keskeisiä. UNHCR:n asiantuntemus ja mandaatti globaaliin pakolaistilanteeseen liittyen uudelleensijoittamisen kohdentamisessa on tärkeä.

Valtioneuvosto voi hyväksyä humanitaarisen maahanpääsyn sisällyttämisen asetukseen ottaen huomioon, että siihenkin osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen. Humanitaarisen maahanpääsyn sisällön ja menettelyn selkeyttämistä asetustekstissä voidaan pitää myönteisenä.

Valtioneuvosto on tyytyväinen siihen, että ehdotukseen on lisätty hätätapausmenettely ja poistettu ns. nopeutettu uudelleensijoittamismenettely.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että uudelleensijoittamisen kohteena eivät ole sisäisesti siirtymään joutuneet, jotka eivät kansainvälisen oikeuden tarkoittamalla tavalla ole pakolaisia.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että uudelleensijoittamisen edellytykset vastaavat nyt lähes UNHCR:n määrittelemiä kriteerejä, joiden mukaan Suomi on tähän mennessä toiminut. Sosio-ekonomisista syistä haavoittuvassa asemassa olevien poissulkemista ehdotuksesta pidetään asianmukaisena.

Suomen hyvät käytänteet uudelleensijoittamisprosessissa liittyvät turvallisuusnäkökohtien huomioimiseen sekä esimerkiksi eri kieliryhmien tai erikoistuen tarpeessa olevien palveluiden järjestämiseen resursseihin liittyvät rajoitukset, ja näiden käytänteiden jatkuminen olisi hyvä varmistaa yhteisessäkin järjestelmässä.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä kehityksenä, että asetuksessa määritellään, että myös kansallisia ohjelmia tuetaan resurssien puitteissa. Valtioneuvosto katsoo, että ensisijaisesti näitä ohjelmia olisi tuettava samalla summalla uudelleensijoitettavaa kohden (kompromissiehdotuksen mukaan 10 000 euroa) kuin EU-kehysten puitteissa tehtyjä sijoittamisia. Toissijaisesti myös tätä pienempi, mutta kuitenkin suuruudeltaan merkittävä, kuten esimerkiksi nyt ehdotettu 6 000 euron tuki, on hyväksyttävissä.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksella uudelleensijoittamista säänneltäisiin ensimmäistä kertaa koko Euroopan unionin tasolla luomalla toiminnalle yhteiset säännöt. Näin on tarkoitus

parantaa suojelun tarpeessa olevien laillista ja turvallista pääsyä jäsenvaltioiden alueelle ja samalla vähentää laajamittaista hallitsematonta maahantuloa.

Ehdotustekstissä on nyt useiden jäsenvaltioiden toivomuksesta selkeämmin ilmaistu se, että toimintaan osallistuminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista. Tämä on ollut myös Suomelle tärkeää. Suomi on neuvotteluissa painottanut, että uudelleensijoittamistoiminnan tulisi olla kestävä, pitkäjännitteistä ja laadukasta. Osaltaan tämän toteutumista on edesauttanut se, että Suomi on voinut uudelleensijoittamistoiminnassaan vaikuttaa siihen, miltä alueilta ja mitä kansalaisuuksia tänne tulee. Näin on voitu huomioida hyvin esimerkiksi turvallisuusnäkökulma ja tulijoiden kotoutumiseen liittyvät seikat, kuten esimerkiksi jo olemassa olevien diasporien merkitys kotoutumisessa.

Neuvottelut ovat edenneet viikko viikolta ja puheenjohtaja on jäsenvaltioiden toivomuksesta ehdottanut uusimmassa kompromissiehdotuksessaan (9362/17) muun muassa unionin uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn suunnitelman ja -ohjelman yhdistämistä kaksivuotiseksi suunnitelmaksi. Näin jäsenvaltiot tietäisivät jo etukäteen toimintaan ja sijoitettavien lukumäärään sitoutuessaan sijoittamisen maantieteelliset prioriteetit ja tilanteen mukaan tarvittaessa ne alueet tai kolmannet maat joista sijoittaminen tapahtuisi. 30.5.2017 SCIFA:ssa kaikki jäsenvaltiot kannattivat tätä. Suunnitelmassa sovitaan unionin uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn kehikseen osallistumisesta ja siinä olisi sijoitettavien maksimimäärä sekä tarvittaessa siitä määrästä hätätapauksiin käytettävä osuus. Suunnitelma sisältäisi lisäksi akuutteihin tilanteisiin vastaamiseen tarkoitetun varautumispoolin. Kaksivuotinen suunnitelma on perusteltavissa muun muassa AMIF-rahoituksen puitteissa, sillä siinä on jo aiemminkin sovittu rahoituksesta pitemmälle ajalle kuin vuodeksi.

Suomi on painottanut ehdotuksen käsittelyn alusta asti sitä, että UNHCR:n rooli uudelleensijoittamistoiminnassa tulisi olla ensisijainen ja järjestöllä olevaa tietoa ja pitkää kokemusta tulisi käyttää tehokkaasti.

Uudelleensijoittamisella vastataan tarpeeseen sijoittaa eniten kansainvälistä suojelua tarvitsevia henkilöitä. Tuon tarpeen arvioinnissa juuri UNHCR:lla on eniten tietotaitoa. Alkuperäisessä ehdotustekstissä UNHCR oli muiden toimijoiden, kuten Euroopan turvapaikkaviraston joukossa, mutta ehdotuksen käsittelyssä tekstiin on selkeästi määritelty se, että uudelleensijoittaminen tapahtuisi nimenomaan UNHCR:n esityksestä. Euroopan turvapaikkavirasto tai kansainvälinen toimija tekisi humanitaarista maahanpääsyä koskevan esityksen.

EU:n uudelleensijoittamisohjelmaan kuuluisi myös humanitaarinen maahanpääsy. Suomi on tuonut esille, että ohjelman tulisi pysyä ennemmin pelkkänä uudelleensijoittamisohjelmana. Suomi ei ole käyttänyt humanitaarista maahanpääsyä. Jotkut suuret jäsenvaltiot ottavat kuitenkin uudelleensijoittamisen lisäksi tai pelkästään humanitaarisen maahanpääsyn kautta merkittäviä määriä henkilöitä.

Ehdotuksesta on monien jäsenvaltioiden huomautuksesta poistettu nopeutettu menettely, joka ei vastannut UNHCR:n hätämenettelyä. Alkuperäisen tekstin mukaan nopeutetussa menettelyssä henkilölle ei olisi annettu pakolaisasemaa eikä menettely vastannut nopeudeltaan (4kk) hätätapauksia sijoitettaessa vaadittavaa nopeutta. Sen sijaan ehdotukseen on lisätty hätätapausten menettely, mitä muun muassa Suomi, joka on ottanut perinteisesti vastaan hätätapauksia, on pitänyt tärkeänä.

Ehdotuksen käsittelyssä on useiden jäsenvaltioiden, Suomi mukaan lukien, toivomuksesta rajattu pois sisäisesti siirtymään joutuneet henkilöt. Jäsenvaltiot kritisoivat niiden kuulumista asetuksen soveltamisalaan mm. siitä syystä, että pakolaisiksi määriteltäviä on huomattavia määriä ja sisäisesti siirtymään joutuneiden kuuluminen soveltamisalaan voisi vähentää pakolaisiksi määriteltävien mahdollisuuksia uudelleensijoittamispaikkaan.

Käsittelyn kuluessa uudelleensijoittamisen edellytyksiä on saatu vastaamaan UNHCR:n määrittelemiä edellytyksiä. Kansainvälisen suojelun tarpeen lisäksi edellytyksenä on haavoittuva asema esim. kidutuksen, alaikäisyyden, sukupuolen tai terveydentilan vuoksi. Erona UNHCR:n kriteereihin ehdotuksessa on lisäksi yhtenä haavoittuvuuskategoriana vammaiset henkilöt, mikä on hyvin linjassa Suomen muun vammaisia koskevan kansainvälisen politiikan kanssa. Sitä vastoin sosio-ekonomisista syistä haavoittuvassa asemassa olevat on suljettu pois ehdotuksesta Suomen ja monien muiden jäsenvaltioiden toivomuksesta.

EU-kehityksen puitteissa tehtäviä sijoittamisia tuettaisiin 10 000 eurolla sijoitettavaa kohti. Neuvottelujen kuluessa on saavutettu kuitenkin se, että myös kansallisia menettelyjä tuettaisiin resurssien mahdollistaessa 6 000 eurolla sijoitettavaa kohti. Suomelle on ollut alusta asti tärkeää, että uudelleensijoittamista kansallisten ohjelmien mukaan tuetaan taloudellisesti. Ensisijaisesti Suomi on tavoitellut kansallisten ohjelmien tukemista samalla summalla kuin EU:n uudelleensijoittamiskehityksen puitteissa tehtäviä uudelleensijoittamisia. Muutoin kansallisten ohjelmien käyttö voisi käytännössä vähentyä tai jopa loppua kokonaan. Tämä on ollut Suomelle keskeinen kysymys neuvotteluissa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Oikeusperustaa ja päätöksentekomenettelyä on käsitelty U-kirjelmässä U 36/2016 vp.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin budjettikomitean lausuntoluonnos on valmistunut 3.3.2017.

Parlamentin raporttiluonnos on valmistunut 12.4.2017.

Parlamentissa asetusehdotuksen vastuuvaliokunta on LIBE -valiokunta.

Kansallinen valmistelu

Ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty kirjallisesti EU-jaosto 6:ssa 4.-12.8.2016 ja 19.-24.5.2017 ja suullisesti 22.9.2016. U-kirjelmää on käsitelty hallituksen EU-ministerivaliokunnassa kirjallisesti 18.8.2016. EU-ministerivaliokunta 2.6.2017. Valtioneuvoston yleisistunto 25.8.2016.

Eduskuntakäsittely

U 36/2016 vp. Hallintovaliokunta 9.9.2016 ja 7.2.2017.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella on vaikutuksia valtion talousarvioon. Erityisesti mahdollisella uudelleensijoittamisen määräajan lyhenemisellä saattaa olla merkittävää taloudellista vaikutusta.

AMIF-rahastosta saatavaa tukea maksetaan jäsenvaltioille enintään määrärahojen riittävyyden mukaisesti. Suomen saama uudelleensijoittamisen määräraha on riippuvainen EU:n päätöksistä ja siitä miten Suomi kykenee vastaanottamaan uudelleensijoitettavia ja raporttoimaan toteumasta komissiolle annetussa aikataulussa.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiolle maksettaisiin unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) tukea 10 000 euroa kutakin EU-ohjelman puitteissa uudelleensijoitettavaa kohden. Kansallisten ohjelmien mukaan sijoitettujen henkilöiden osalta AMIF-rahastosta maksettava tuki olisi 6 000 euroa. AMIF-rahastosta maksettava tuki kattaisi vain alkuvaiheen kustannukset.

Nykyisin AMIF-rahastosta maksettava tuki kutakin uudelleensijoitettavaa kohden on 6 000 euroa tai 10 000 euroa (unionin uudelleensijoittamisohjelman painopisteiden mukaisten ryhmien, esim. haavoittuvassa asemassa olevien osalta). Lisäksi EU-Turkki -sopimuksen mukaisesti Turkista uudelleensijoitettavien syyrialaisien osalta maksetaan korvausta 6 500 euroa henkilöä kohden.

Resursseista ja kansallisesta rahoituksesta päätetään Julkisen talouden suunnitelman (JTS) ja valtion talousarviovalmistelun yhteydessä. Vuosittaisesta pakolaiskiintiöstä päätetään valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä eduskunnan päätöksellä. Uudelleensijoittamisen taloudelliset vaikutukset jakautuvat usealle hallinnonalalle.

Kansallista rahoitusta koskevan päätöksenteon yhteydessä arvioidaan tarkemmin viranomaisten resurssitarpeet ja linjataan lisärahoitusmahdollisuudet. Rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa, momentin määrärahoja uudelleen kohdentamalla.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

KOM(2016) 468 lopullinen
8383/17 LIMITE
9362/17 LIMITE

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tuuli Kainulainen, p. 050 4560058

EUTORI-tunnus

Liitteet 8383/17
9362/17

Viite

Asiasanat	Euroopan pakolaisrahasto, jaosto maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat (EU6), laiton maahanmuutto, maahanmuutto, maahantulo, muuttoliike, pakolaiset, turvapaikanhakijat, turvapaikka, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF), kotouttaminen
Hoitaa	OM, SM, TEM, UM
Tiedoksi	ALR, EUE, OKM, STM, VM, VNK, VTV
