

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Dublin-järjestelmä)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Dublin-järjestelmä) (U 31/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylitarkastaja Johanna Rätty, sisäministeriö
- ylitarkastaja Tuuli Kainulainen, sisäministeriö
- hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö
- ylitarkastaja Max Janzon, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Pekka Hyvönen, ulkoasiainministeriö
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja, tulosalueen johtajan sijainen Mikko Montin, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Monica Harju, Maahanmuuttovirasto
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Pelastakaa Lapset ry
- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön Pohjois-Euroopan alue-edustusto (UNHCR, Regional Representation in Stockholm)

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Perheenjäsenen määritelmää ehdotetaan edistyksessä laajennettavaksi kahdella tapaa: 1) lisäämällä määritelmään hakijan sisarukset ja 2) sisällyttämällä siihen myös sellaiset perhesuhteet, jot-

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2016 vp

ka muodostettiin lähtömaasta poistumisen jälkeen, mutta ennen jäsenvaltioon saapumista. (2 artikla)

Ennen vastuuvaltion määrittämistä se jäsenvaltio, jossa turvapaikkahakemus on jätetty, selvittää, onko hakemus jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että jäsenvaltioiden ulkopuolista maata pidetään ensimmäisenä turvapaikkamaana tai turvallisena kolmantena maana. Sen jäsenvaltion on myös tutkittava, tuleeko hakija turvallisesta alkuperämaasta tai aiheutuuko hänestä vakava uhka jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle, ja näissä tilanteissa ratkaistava hakemus nopeutetussa menettelyssä. Vastuuvaltiona pidetään sitä jäsenvaltiota, joka päätti tutkimatta jättämisestä tai ratkaisi asian nopeutetussa menettelyssä edellä mainituilla perusteilla. (3 artiklan 3 kohta)

Kun hakija on saapunut jäsenvaltioiden alueelle laittomasti, hänen tulee hakea turvapaikkaa heti kun mahdollista ensimmäisestä jäsenvaltiosta, johon hän saapuu. Jos hän oleskelee jäsenvaltion alueella laillisesti, hänen tulee tehdä hakemus siinä maassa. Säännös korostaa sitä, ettei hakija voi itse valita maata, josta turvapaikkaa hakee, eikä myöskään jäsenvaltio voi vaikuttaa siihen, minä hakemuksen perusteet se tutkii. Jos hakija ei täytä velvollisuuttaan, vastuussa olevan jäsenvaltion tulee tutkia hakemus nopeutetussa menettelyssä. Hakija on oikeutettu vastaanottodirektiivin mukaisiin etuihin ja oikeuksiin vain siinä maassa, joka on vastuussa hänen hakemuksensa käsitelystä. (4—5 artiklat)

Hakijan yhteistyövaatimusta painotetaan siten, että hakijalle asetetaan nimenomaisia velvollisuuksia, kuten esimerkiksi vastuuvaltion määrittämiseksi tarvittavan tiedon toimittaminen ajallaan ja yhteistyövelvollisuus jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. Lisäksi hakijan tulee olla läsnä ja viranomaisten tavoitettavissa kyseessä olevassa jäsenvaltiossa. Jos hakija ei täytä velvollisuuksiaan, siitä aiheutuu seuraamuksia. Esimerkiksi turvapaikkaperusteita tutkittaessa sellainen tieto voidaan jättää huomioitta, joka perusteetta annettiin liian myöhään. (5 artikla)

Lapsen etu rajaa vastuuvaltion määrittämistä, ja tähän vaikuttavat esimerkiksi perhesiteet. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikkahakemuksesta on vastuussa se jäsenvaltio, jossa alaikäinen on jättänyt ensimmäisen turvapaikkahakemuksensa, jollei tämä ole lapsen edun vastaista. Nimenomainen säännös selkeyttää perinteisen jäsenvaltioiden käytännön. Lisäksi pyritään tekemään lapsen edun arvioimisesta toimivampaa esittämällä ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevia takeita. (8 ja 10 artiklat)

Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi, että kerran määritetyn vastuuvaltion vastuulle jäävät myös myöhemmät saman hakijan esittämät hakemukset. Tällä vahvistetaan periaatetta, että ainoastaan yksi valtio pysyy vastuuvaltiona ja että vastuu määritetään vain kerran. (9 artikla)

Vastuuvaltiolle lisätään velvollisuus ottaa takaisin kansainvälisen suojelun saaja, joka on tehnyt turvapaikkahakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai oleskelee laittomasti toisen jäsenvaltion alueella. (20 artikla)

Uudelleenlaadittu Dublin-asetus sisältää lyhyemmät aikarajat menettelyn eri vaiheille vastuuvaltion määrittämisen sekä hakijan turvapaikkaprosessiin pääsyn nopeuttamiseksi. Tehokkaan oikeussuojan käyttämiselle maasta poistamisen estämiseksi ehdotetaan 7 päivän määräaikaa ja vali-

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2016 vp

tuksen käsittelyajaksi 15 päivää. Oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan ehdotetaan rajattavaksi kattamaan vain epäinhimillisen tai halventavan kohtelun riski sekä turvaamaan alaikäisten, perheenjäsenten ja riippuvuussuhteissa olevien henkilöiden oikeudet. (28 artikla). Säilöönottoaika ehdotetaan lyhennettäväksi neljästä kahteen viikkoon. (29 artikla)

Ehdotuksessa luodaan automaattinen korjausmekanismi jäsenvaltioiden alueelle tulevia turvapaikanhakijoita koskevan oikeudenmukaisen vastuunjaon varmistamiseksi. Korjaava jakomekanismi otetaan käyttöön siinä tapauksessa, että yksittäiseen jäsenvaltioon saapuu suhteettoman suuri määrä turvapaikkahakijoita. (34 artikla)

Jäsenvaltioiden tulee rekisteröidä jätetyt turvapaikkahakemukset välittömästi ehdotettuun automatisoituun järjestelmään, jolla seurataan jäsenvaltioiden hakijaosuuksia. Myös jäsenvaltioihin uudelleen sijoitetut henkilöt rekisteröidään. Järjestelmää hallinnoi eu-LISA. (34 ja 44—45 artiklat)

Ehdotettuun automatisoituun järjestelmään rekisteröityjen henkilöiden määrä on myös pohjana vastuuosuuksien määrittämiselle. Järjestelmä seuraa jatkuvasti kunkin jäsenvaltion vastuulle rekisteröityjen henkilöiden määrää, ja vertaa sitä jäsenvaltion viitteelliseen osuuteen kaikista jäsenvaltioiden alueella jätetyistä hakemuksista. Tämä viitearvo perustuu kahteen kriteeriin, jäsenvaltion väkilukuun ja bruttokansantuotteeseen, joilla molemmilla on yhtäläinen 50 prosentin painoarvo. Tällä jakoavaimella kohdennetaan hakijat jäsenvaltioihin ja vastuu jaetaan suhteellisesti jäsenvaltioiden kesken. Jos yhden maan vastuulle tulee suhteettoman suuri prosentuaalinen osuus hakemuksista (yli 150 % viitearvosta), tuohon maahan jatkossa tulevat uudet hakijat kohdennetaan niihin jäsenmaihiin, joiden vastuulla olevien hakijoiden määrä jää alle viitearvon eli on alle 100 %. Hakemuksia, jotka ehdotetun 3 artiklan kohdan 3 perusteella jätetään tutkimatta tai käsitellään nopeutetussa menettelyssä, ei kuitenkaan kohdenneta muihin jäsenmaihiin. (34—35 artiklat)

Jäsenvaltio voi päättää olla osallistumatta korjausmekanismiin 12 kuukauden ajan. Jäsenvaltion tulee lisätä tästä tieto automatisoituun järjestelmään ja ilmoittaa siitä myös muille jäsenmaille, Euroopan komissiolle sekä EU:n turvapaikkavirastolle. Kyseisen jäsenvaltion tulee tällöin suorittaa 250 000 euron solidaarisuusmaksu yhtä hakijaa kohden niille jäsenvaltioille, jotka määritettiin vastuullisiksi käsittelemään siirretyt hakemukset. Komission antaisi täytäntöönpanosäädöksen, jossa täsmennettäisiin solidaarisuusmekanismin käytön käytännön yksityiskohdat. (37 artikla)

Valtioneuvoston kanta

Tällä hetkellä on jäsenvaltioita, joihin turvapaikanhakijoita ei voida Dublin-asetuksen mukaisesti siirtää, koska yhteiset säädökset on pantu niissä puutteellisesti täytäntöön. Tämä on vastoin järjestelmän perusperiaatteita, eikä tällaista tilannetta tule jatkossa hyväksyä. Yksi keskeisimmistä koko uutta eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevista tavoitteista onkin, että uusi järjestelmä takaa yhdessä sovittuun mukaisen suojelun sitä tarvitseville kaikissa jäsenvaltioissa.

Komissio on ehdotuksessaan pitänyt lähtökohtana ja vahvistanut nykyisen Dublin-asetuksen vastuunmäärittämistä koskevien perusteiden (mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuk-

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2016 vp

sen käsittelystä) säilyttämistä, joista keskeisin on ulkorajan luvaton ylittäminen. Valtioneuvosto kannattaa lähestymistapaa. Valtioneuvosto kannattaa myös niitä komission ehdotuksia, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää käytännön Dublin-menettelyä.

Turvapaikkajärjestelmän on oltava selkeä ja toimiva. Maahan saapuvat henkilöt on tunnistettava ja rekisteröitävä nopeasti. Tehokkaan turvapaikkapolitiikan yksi keskeinen edellytys on, että saadaan tarkkaa ja ajantasaista tietoa EU:n alueella tehdyistä turvapaikkahakemuksista. On saatava tilanne ulkorajoilla hallintaan ja palautukset toimivaan kolmansiiin maihin. Edelleen liikkumista ensimmäisestä tulomaasta ja suojelua jo antaneesta jäsenmaasta on rajoitettava nykyistä tehokkaammin.

Käytännössä on kuitenkin nähty, että ulkorajan luvaton ylittäminen vastuunmäärittämisperusteena voi johtaa ulkorajavaltiossa kohtuuttomaan tilanteeseen. Yhteistä turvapaikkajärjestelmää tulisi muuttaa niin, että mikään jäsenvaltio - ulkorajavaltio tai esimerkiksi jokin hakijoiden suosima kohdevaltio - ei joudu kohtuuttomaan tilanteeseen. Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämistä koskevaa Dublin-järjestelmää voidaan muuttaa ottamaan huomioon yksittäiseen jäsenvaltioon kohdistuvat suhteettomat turvapaikanhakijamäärät. Kehitetäessä Dublin-järjestelmää on keskeistä, että ensimmäisillä tulo- ja muilla jäsenvaltioilla on riittävät velvoitteet ja kannustimet hallita maahantulijoiden virtaa siirtämättä painetta muille jäsenvaltioille.

Tällaisessa tilanteessa asianomaista jäsenvaltiota tulee ensisijaisesti tukea raja- ja muulla asiantuntija- ja rahoitusavulla sekä EU-virastojen toimesta. Jäsenvaltiossa voidaan joutua kriisitilanteessa toteamaan, että tukitoimet eivät riitä, vaikka asianomaisen valtion turvapaikkajärjestelmän toiminnassa ei ole ongelmia. Suomikin voi maantieteellisen sijaintinsa vuoksi ulkorajavaltiona tai hakijoiden suosimana kohdevaltiona joutua joukoittaisen maahantulon kohteeksi.

Komission ehdottamaan automaattiseen jakomekanismiin ja ehdotuksen muihin kohtiin mukaan lukien sen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin sekä kustannuksiin otetaan kantaa, kun ehdotuksen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvoston käsittelyssä ja kansallisissa valmisteluissa lisää tietoa. Erityisesti mitä tulee perus- ja ihmisoikeuksiin, asian arviointiin vaikuttaa myös se, missä määrin laadittavat säännökset on tarkoitettu siten velvoittaviksi, ettei suotuisampi kohtelu ole mahdollista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan unionissa on pidempään ollut tavoitteena yhteinen ja yhtenäinen turvapaikkajärjestelmä. Jo Suomen puheenjohtajuuskaudella vuonna 1999 hyväksyttiin monivuotiseen sisäasioiden toimintasuunnitelmaan eli Tampereen ohjelmaan on sisältynyt tavoite yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä.

Eurooppaan suuntautunut viime vuosien maahanmuuttopaine voimistui vuoden 2015 aikana radikaalisti seurauksin, että EU:n nykyinen turvapaikkajärjestelmä on osoittautunut toimimattomaksi. Valiokunnan mielestä kysymys on ollut muun muassa siitä, ettei voimassa olevia normeja ole noudatettu asianmukaisesti, minkä vuoksi sääntelyä on jätäväolettävä. Ihmisiä, jotka eivät

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2016 vp

ole kuuluneet vapaan liikkuvuuden piiriin, on päässyt suuria määriä hallitsemattomasti liikkumaan ja levittäytymään Schengen-alueella eri puolille Eurooppaa. Syntyneessä tilanteessa useat maat ovat joutuneet maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi ottamaan käyttöön sisärajatarkastuksia. Uhattuna ei ole vain vapaan liikkuvuuden periaate, vaan maahanmuuttokriisi ravistelee laajemminkin Euroopan unionin rakenteita. Unionissa tarvitaan välttämättä ripeästi yhteisiä ratkaisuja, jotta hallitsemattomaan laajamittaiseen muuttoliikkeeseen pystytään löytämään kestäviä ja tehokkaita ratkaisuja.

Komissio on antanut kevästä 2015 alkaen lukuisia toimenpide- ja lainsäädäntöehdotuksia maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi. Osa niistä on hyväksytty, mutta osan käsittely on viivästynyt tai on muutoin kesken. Siltä osin kuin lainsäädäntö- tai toimenpide-ehdotuksia on kyetty hyväksymään, ongelmaksi on noussut jäsenmaissa ilmennyt huomattava haluttomuus niiden riittävään toimeenpanoon.

Euroopan komissio on antanut 6 päivänä huhtikuuta 2016 yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista sekä turvallisten ja laillisten maahantuloväylien kehittämistä koskevan tiedonannon. Turvapaikkajärjestelmän uudistamisen yhtenä painopisteenä on komission mukaan pyrkimys luoda kestävä ja tasapuolinen järjestelmä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Tätä niin sanottua Dublin-järjestelmää tulisi komission mukaan kehittää niin, että se toimisi paremmin myös suurten tulijamäärien tilanteessa.

Tiedonannon jälkeen komissio on antanut varsinaiset lainsäädäntöehdotuksensa yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä (Common European Asylum System; U 29/2016 vp, U 30/2016 vp, U 31/2016 vp, U 34/2016 vp, U 35/2016 vp, U 36/2016 vp ja U 37/2016 vp). Komission mukaan CEAS-lainsäädäntökokonaisuudessa kysymys on yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisestä. Tosiasia onkin, ettei ainakaan vielä nykyisin voida puhua yhteisestä järjestelmästä. Säännösten noudattamisessa ja käytännön soveltamisessa on jäsenmaiden välillä suuriakin eroja. Yhteiseen turvapaikkajärjestelmään kuuluvat olennaisena osana yhtenäinen säännösten käytännön toimeenpano ja soveltaminen.

Yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomista koskevan CEAS-säädöspaketin tärkeä osa on käsiteltävänä oleva ehdotus asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (KOM(2016)270 lopullinen, Dublin-asetus).

Valtioneuvoston U-kirjelmästä ilmenee, että ensimmäiset turvapaikka-alan EU-säädökset on laadittu vuosina 2000—2005 ja että ne on vuosina 2011—2013 uudistettu. Menettelyjä on säännöksiä uudelleen laadittaessa kehitetty sekä turvapaikanhakijoiden etuja ja oikeuksia on lisätty. Komission mukaan nykyiset säädökset eivät kuitenkaan toimi suuren maahanmuuttopaineen tilanteessa. Valiokunta katsoo edellä lausuttuunkin viitaten, ettei toimimattomuus ole johtunut vain suurista maahanmuuttopaineista, vaan kysymys on muun muassa rakenteellisista puutteista säädöstasolla ja etenkin osassa jäsenmaita puutteista säännösten toimeenpanossa.

Valiokunta toteaa, että komissio ehdottaa merkittäviä muutoksia voimassa olevaan Dublin-asetukseen (EU) N:o 604/2013. Valiokunta pitää kannatettavana komission ilmoittamia pyrkimyksiä

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2016 vp

siä taata hakijavirtojen hallinnointi, helpottaa vastuuvaltion määrittämistä ja estää väärinkäytöksiä sekä hakijoiden edelleen liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Koska Dublin-asetusta koskeva ehdotus kytkeytyy monin tavoin muihin yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän säädöksiin, valiokunta pitää välttämättömänä kaikkien kyseistä turvapaikkajärjestelmää koskevien komission eri säädösehdotusten jatkovalmistelun koordinoitua koko prosessin ajan.

Valiokunta tukee komission ehdotusta siitä, että Dublin-järjestelmän perusperiaatteiden mukaisesti turvapaikkahakemus tutkitaan myös vastaisuudessa vain yhdessä jäsenvaltiossa ja että vastuuvaltio on yleensä se jäsenvaltio, johon hakija ensiksi saapuu. Valiokunta pitää tärkeänä mainitun perusperiaatteen vahvistamista säätämällä hakijan velvollisuudesta hakea turvapaikkaa jäsenvaltiosta, johon hän ensimmäiseksi saapuu, ja velvollisuudesta pysyä kyseisen valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan. Valiokunta korostaa, ettei turvapaikanhakija ole vapaan liikkuvuuden piirissä ja että hänen tulee sen vuoksi odottaa hakemuksensa käsittelyä siinä jäsenmaassa, johon hän ensiksi saapuu. Turvapaikanhakijalla ei muutoinkaan ole lähtökohtaisesti oikeutta valita valtiota, joka käsittelee hänen turvapaikkahakemuksensa.

Edellä mainitun velvoitteen noudattamatta jättäminen johtaisi komission ehdotuksen perusteella muun muassa hakemuksen käsittelemiseen nopeutetussa menettelyssä. Vaikka komission ehdotuksella pyritään vähentämään Dublin-menettelyn väärinkäyttöä ja hakijoiden edelleen liikkumista jäsenvaltiosta toiseen, valiokunnan käsityksen mukaan edellä mainitun velvoitteen tehostamiseksi ei välttämättä ole riittävää nopeutettu menettely. Hallittuun järjestelmään kuuluu olennaisesti sen periaatteen noudattaminen ja kunnioittaminen, että vastuuvaltio on lähtökohtaisesti jäsenvaltio, johon henkilö ensiksi saapuu, ja että henkilö hakee turvapaikkaa siellä sekä että hän myös pysyy kyseessä olevan jäsenvaltion alueella. Valiokunnan on syytä asian jatkokäsittelyssä vielä arvioida erikseen niitä seikkoja, jotka mahdollistaisivat poikkeamisen siitä pääsäännöstä, että vastuuvaltio on se jäsenmaa, johon henkilö ensiksi saapuu.

Komission ehdotuksen mukaan lapsen etu rajaa vastuuvaltion määrittämistä, ja tähän vaikuttavat esimerkiksi perhesiteet. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikkahakemuksesta on vastuussa se jäsenvaltio, jossa alaikäinen on jättänyt ensimmäisen turvapaikkahakemuksensa, jollei tämä ole lapsen edun vastaista.

Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi, että kerran määritetyn vastuuvaltion vastuulle jäävät myös myöhemmät saman hakijan esittämät hakemukset. Tällä vahvistetaan periaatetta, että ainoastaan yksi valtio pysyy vastuuvaltiona ja että vastuu määritetään vain kerran. Vastuuvaltiolle lisätään velvollisuus ottaa takaisin kansainvälisen suojelun saaja, joka on tehnyt turvapaikkahakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai oleskelee laittomasti toisen jäsenvaltion alueella. Alustavana kantanaan valiokunta tukee näitä ehdotuksia vastuuvaltion määrittämisestä.

Hakijan yhteistyövaatimusta painotetaan ehdotetussa asetuksessa siten, että hakijalle asetetaan nimenomaisia velvollisuuksia, kuten esimerkiksi vastuuvaltion määrittämiseksi tarvittavan tiedon toimittaminen ajallaan ja yhteistyövelvollisuus jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. Lisäksi hakijan tulee olla läsnä ja viranomaisten tavoitettavissa kyseessä olevassa jäsenvaltiossa. Jos hakija ei täytä velvollisuuksiaan, siitä aiheutuu seuraamuksia. Esimerkiksi turvapaikkaperusteita tutkittaessa sellainen tieto voidaan jättää huomioitta, joka perusteetta annettiin liian myöhään.

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2016 vp

Itse vastuun määrittämistä koskevaa menettelyä ehdotetaan tehostettavaksi merkittävästi. Uudelleen laadittu Dublin-asetus sisältää lyhyemmät aikarajat menettelyn eri vaiheille vastuuvaltion määrittämisen sekä hakijan turvapaikkaprosessiin pääsyn nopeuttamiseksi. Tehokkaan oikeus-suojan käyttämiselle maasta poistamisen estämiseksi ehdotetaan 7 päivän määräaika ja valituksen käsittelyajaksi 15 päivää. Oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan ehdotetaan rajattavaksi kattamaan vain epäinhimillisen tai halventavan kohtelun riski sekä turvaamaan alaikäisten, perheenjäsenten ja riippuvuussuhteissa olevien henkilöiden oikeudet.

Valiokunta tukee Dublin-menettelyn nopeuttamista ja käytäntöjen selkiyttämistä. Aidossa yhteisessä ja yhtenäisessä turvapaikkajärjestelmässä ulkorajojen valvonnan on oltava aukotonta, maahan saapuvat henkilöt on tunnistettava ja rekisteröitävä nopeasti, turvapaikanhakijoiden liikkumisen jäsenmaasta toiseen ei tule olla sallittua, turvapaikkahakemusten käsittelyn on oltava tehokasta, palautusjärjestelyjen on oltava ripeitä ja ne on saatava toimiviksi kolmansien maiden kanssa ja kansainvälistä suojelua saavien kotoutumiseen on panostettava kunnolla. Tähän kokonaisuuteen liittyen valiokunta tähdentää sitä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamisen kannalta olennaista tavoitetta, että uusi järjestelmä takaa noudatettavana olevan päätöksentekojärjestelmän mukaisesti yhdessä sovitun suojelun sitä tarvitseville kaikissa jäsenmaissa. Tällä hetkellä osassa jäsenmaita on tässä suhteessa merkittäviä puutteita.

Uutena asiana Dublin-asetusta koskevaan ehdotukseen sisältyy ehdotus jäsenvaltioiden välisestä solidaarisuudesta. Tämä toteutettaisiin siirtämällä henkilöitä jäsenvaltiosta toiseen, mikä on yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskeva perustavanlaatuinen ehdotus. Vastuunjakoa jäsenvaltioiden välillä tasattaisiin automaattisella jakomekanismilla, joka otettaisiin käyttöön tilanteessa, jossa johonkin jäsenvaltioon saapuu suhteettoman suuri määrä turvapaikanhakijoita. Uusi mekanismi perustuisi 1) automaattiseen jäsenvaltioiden hakijamäärien ja uudelleen sijoitettujen määrien valvontaan, 2) jakoavaimeen, jolla määritetään kullekin jäsenvaltiolle hakijamäärää koskeva viitearvo ja maksimikantokyky ja 3) kantokyvyn ylittävän hakijamäärän siirtämiseen jäsenvaltioihin, joiden vastuulla olevien hakijoiden määrä jää alle oman viitearvon.

Valiokunta katsoo, ettei minkään jäsenvaltion — ulkorajavaltion tai esimerkiksi jonkin hakijoiden suosiman kohdevaltion — tulisi joutua kohtuuttomaan tilanteeseen. Tämän vuoksi turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämistä koskevassa Dublin-järjestelmässä on aiheellista ottaa huomioon yksittäiseen jäsenvaltioon kohdistuvat suhteettomat turvapaikanhakijamäärät. Hallintovaliokunta korostaa tässä yhteydessä, että jäsenmailla — ensimmäisillä tulomailla ja muilla jäsenvaltioilla — tulee olla riittävä kyky ja valmius hallita maahan-tulijoiden virtaa siirtämättä painetta muille jäsenvaltioille järjestelmänsä heikkouksien vuoksi. Tästä huolimatta on mahdollista, että jäsenvaltiossa voidaan joutua kriisitilanteessa toteamaan, että käytettävissä olevat toimenpiteet tukitoimet mukaan lukien eivät riitä, vaikka asianomaisen valtion turvapaikkajärjestelmässä ei ole puutteita. Juurisyiden ratkaisemiseen menestyksekkäs panostaminen kolmansissa maissa onkin olennainen seikka Eurooppaan kohdistuvan muuttopaineen hillitsemiseksi. Tässä yhteydessä on huomattava, että myös Suomi voi maantieteellisen sijaintinsa vuoksi ulkorajavaltiona tai hakijoiden suosimana kohdevaltiona joutua joukoittaisen maahan-tulopaineen kohteeksi.

Valtioneuvoston kantaan viitaten valiokunta ottaa edellä lausutun lisäksi tarkemmin kantaa komission ehdottamaan automaattiseen jakomekanismiin ja ehdotuksen muihin kohtiin mukaan lu-

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2016 vp

kien sen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin sekä kustannuksiin, kun ehdotuksen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvoston käsittelyssä ja kansallisissa valmisteluissa lisää tietoa.

Myös tämän CEAS-lainsäädäntökokonaisuuteen kuuluvan ehdotuksen käsittely on meneillään neuvoston työryhmätasolla. Alustavana kantanaan valiokunta suhtautuu edellä lausuttua täydentäen yleisellä tasolla myönteisesti asetusehdotukseen. Työryhmätyössä yksityiskohtien odotetaan tarkentuvan ja sen myötä myös valtioneuvoston kannanmuodostuksen etenevän. Valiokunta ottaa asian jatkokäsittelyssä tarpeellisilta osin nyt esitettyjä tarkentavia ja täydentäviä kannanottoja.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 4.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto