

U 36/2016 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asetus uudelleensijoittamisesta)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13 päivänä heinäkuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin uudelleensijoittamista koskevien puitteiden luomiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25 päivänä elokuuta 2016

Sisäministeri Paula Risikko

Ylitarkastaja Tuuli Kainulainen

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
25.8.2016

EU/2016/1295

**EHDOTUS ASETUKSEKSI UUELLEENSIJOITTAMISESTA SEKÄ ASETUKSEN
516/2014/EU (AMIF) MUUTTAMISEKSI**

1 Tausta

Komissio antoi 6 päivänä huhtikuuta 2016 yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan tiedonannon, joka sisälsi ehdotuksen unionin uudelleensijoittamista koskevan järjestelmän luomisesta.

Tiedonannossa tarkoitettu ensimmäinen säädöspaketti annettiin 4 päivänä toukokuuta 2016 ja se sisälsi Dublin-asetusta, Eurodac-rekisteriä ja EU:n turvapaikkavirastoa koskevat ehdotukset. Komissio antoi 13 päivänä heinäkuuta 2016 toisen säädöspaketin, joka sisälsi neljä ehdotusta. Osana laillisten maahantuloväylien lisäämistä komissio antoi ehdotuksen (KOM (2016) 468 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin uudelleensijoittamista koskevien puitteiden luomiseksi (jäljempänä asetus uudelleensijoittamisesta). Toiseen säädöspakettiin kuuluvat myös yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevat ehdotukset: ehdotus (KOM (2016) 466 lopullinen) määritelmäasetukseksi, ehdotus (KOM (2016) 467 lopullinen) menettelyasetukseksi ja ehdotus (KOM(2016) 465 lopullinen) vastaanottodirektiivin uudelleen laatimiseksi.

2 Pääasiallinen sisältö

Komissio pyrkii uudelleensijoittamisesta koskevalla asetusehdotuksellaan parantamaan suojelun tarpeessa olevien ihmisten laillista ja turvallista pääsyä jäsenvaltioiden alueelle ja vähentämään laajamittaista laitonta maahantuloa. Tällä tavalla EU kantaa osaltaan vastuuta maailman pakolaistilanteesta. Ehdotuksella pyritään yhtenäistämään jäsenvaltioiden uudelleensijoittamiskäytännöt luomalla toiminnalle yhteiset säännöt. Ehdotus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan hyväksyä ja panna täytäntöön kansallisia uudelleensijoittamisjärjestelyjä, sikäli kuin ne eivät vaaranna ehdotetun asetuksen mukaisten unionin tavoitteiden saavuttamista.

Ehdotus sisältää uudelleensijoitettavien henkilöiden valintaa koskevat kriteerit. Ensimmäisenä valintaperusteena on kansainvälisen suojelun tarve. Toisin kuin voimassa olevassa EU-lainsäädännössä, tämän kriteerin perusteella voisivat tulla valituiksi myös henkilöt, jotka eivät ole kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella, vaan ovat niin sanottuja maan sisällä siirtymään joutuneita henkilöitä. Kansainvälisen suojelun lisäksi valintaperusteena olisi henkilön haavoittuva asema. Esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevat naiset, lapset, väkivallan tai kidutuksen uhrin tai terveydellisistä tai sosio-ekonomisista syistä haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt voitaisiin uudelleen sijoittaa. Myös tietyt jäsenvaltioissa oleskelevien henkilöiden perheenjäsenet voisivat täyttää valintakriteerit.

Vastaavalla tavalla ehdotuksessa määritellään poissulkemiskriteerit. Uudelleensijoittamisesta suljettaisiin pois henkilöt, joita koskisi voimassa olevan EU-lainsäädännön mukainen poissuljenta toissijaisesta suojeluasemasta. Poissulkeminen tehtäisiin myös, jos maahan pääsyn epäämisen edellytykset ulkorajalla täyttyvät, jos kansainvälisen suojelun perusteella annetun luvan jatkamiselle ei ole perusteita tai jos henkilö on oleskellut unionin alueella tai yrittänyt tul-

la sinne laittomasti viiden edeltävän vuoden aikana. Myöskään sellaista henkilöä ei uudelleen sijoitettaisi, joka on aiemmin uudelleensijoitettu johonkin toiseen jäsenvaltioon tai jonka uudelleensijoittamisesta jokin jäsenvaltio on aiemmin kieltäytynyt.

Euroopan unionin neuvosto hyväksyisi vuosittain komission ehdotuksen pohjalta unionin uudelleensijoittamista koskevan suunnitelman määränemmistö päätöksellä. Suunnitelmassa todettaisiin kyseisenä vuonna uudelleensijoitettavien henkilöiden enimmäismäärä ja se, kuinka paljon tuosta kokonaismäärästä kukin jäsenvaltio uudelleen sijoittaa omalle alueelleen. Lisäksi suunnitelmassa asetettaisiin yleisluonteiset maantieteelliset prioriteetit sille, mistä uudelleensijoittaminen tapahtuu. Päätöstä valmisteltaessa otettaisiin huomioon komission johdolla koontuvan korkean tason uudelleensijoittamiskomitean antama poliittinen ohjaus. Komiteassa olisivat edustettuina Euroopan parlamentti, neuvosto, komissio, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja jäsenvaltiot; myös EU:n turvapaikkavirasto, UNHCR ja IOM voitaisiin kutsua kokouksiin.

Hyväksytyn suunnitelman pohjalta komissio valmistelisi komitologiamenettelyssä (tarkastelumenettely) vuosittaisen uudelleensijoittamisohjelman. Siinä todettaisiin yksityiskohtaisemmin, mistä maista tai miltä alueilta uudelleensijoittaminen tapahtuu ja miten eri jäsenvaltiot ohjelmaan osallistuvat. Uudelleensijoittamisen kohdemaista tai -alueista päättäessään komissio ottaisi huomioon paitsi siellä oleskelevien kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden määrän, myös sen, millaista yhteistyötä kyseinen maa tekee unionin kanssa maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä. Päätöksentekoon vaikuttaisivat esimerkiksi kolmannen maan pyrkimykset kehittää omaa turvapaikkajärjestelmäänsä, vähentää alueeltaan jäsenvaltioihin suuntautuvaa laitonta maahanmuuttoa ja tehdä yhteistyötä paluukysymyksissä.

Asetuksessa säädettäisiin uudelleensijoitettavien valintamenettelystä. Menettely voisi ohjelmasta riippuen olla tavallinen tai nopeutettu. Tavallinen menettely vastaisi suurin piirtein Suomen pakolaiskiintiön valintamenettelyä ja sen tulisi kestää pääsääntöisesti korkeintaan kahdeksan kuukautta. Tavallisessa menettelyssä uudelleensijoitetulle henkilölle myönnettäisiin pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema. Nopeutetussa menettelyssä jäsenvaltioiden olisi tehtävä päätöksensä pääsääntöisesti neljässä kuukaudessa, ja kansainvälisen suojelun tarve tutkittaisiin vain toissijaisen suojelun osalta. Koska nopeutetussa menettelyssä valitulle annettaisiin toissijainen suojeluasema, hän voisi halutessaan hakea turvapaikkaa jäsenvaltioon saavuttuaan.

Lisäksi komissio esittää unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskevan asetuksen (516/2014 AMIF) muuttamista siten, että jäsenvaltioita tuetaan taloudellisesti 10 000 eurolla kutakin uudelleensijoitettavaa kohden. Tuki annettaisiin jatkossa vain ehdotetun asetuksen mukaiselle uudelleensijoittamiselle, ei kansallisiin uudelleensijoittamisjärjestelyihin.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komissio katsoo asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan d ja g alakohdat. Alakohdan d nojalla on mahdollista säätää toimenpiteistä, jotka koskevat yhteisiä menettelyjä turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan yhdenmukaisen aseman myöntämisessä ja peruuttamisessa ja alakohdan g nojalla toimenpiteistä, jotka koskevat kumppanuutta ja yhteistyötä kolmansien maiden kanssa turva-

paikkaa taikka toissijaista tai tilapäistä suojelua hakevien henkilöiden maahantulon hallinnoimiseksi.

Komissio katsoo, etteivät jäsenvaltiot pysty yksin saavuttamaan ehdotuksen tavoitteita, vaan unionin uudelleensijoittamistoiminnan vaikuttavuuden varmistamiseksi tarvitaan EU-tason toimia. Ehdotetut lainsäädäntömuutokset eivät komission mukaan ylitä tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tasoa.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksityksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komissio katsoo ehdotuksen noudattavan EU:n perusoikeuskirjan säännöksiä oikeudesta turvapaikkaan, palauttamiskiellosta, lapsen oikeuksien kunnioittamisesta, oikeudesta perhe-elämän suojaan ja henkilötietosuojaan. Edelleen komissio toteaa ehdotuksen olevan yhtäpitävä tasa-arvon ja syrjimättömyyden periaatteiden kanssa.

5 Ehdotusten vaikutukset

Vaikutukset EU-talousarvioon

Jäsenvaltioita tuetaan taloudellisesti 10 000 eurolla kutakin uudelleensijoitettavaa kohden unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF). Kunakin vuonna uudelleensijoitettavien henkilöiden enimmäismäärä määritetään neuvoston täytäntöönpanotoimenpitein hyväksyttävässä unionin uudelleensijoittamista koskevassa suunnitelmassa.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Ehdotuksella voi olla vaikutuksia valtion talousarvioon. Resurssista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessin yhteydessä. Nykyisellään eduskunta päättää vuosittain valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä, kuinka monta kiintiöpakolaista Suomi sitoutuu ottamaan.

Nykyisin AMIF-rahastosta maksettava tuki kutakin uudelleensijoitettavaa kohden on 6000 euroa. Jos uudelleensijoitettava henkilö kuuluu unionin uudelleensijoittamisprioriteeteiksi määriteltujen joukkoon, tuki on kuitenkin 10 000 euroa. Komission uudelleensijoittamista koskevan ehdotuksen mukaan tuki olisi jatkossa jokaista uudelleensijoitettavaa kohden 10 000 euroa. Uudelleensijoittamisen taloudelliset vaikutukset jakautuvat usealle hallinnonalalle. AMIF-rahastosta maksettava tuki kattaisi vain alkuvaiheen kustannukset.

Taloudellisia vaikutuksia koskevaa arviota tarkennetaan, kun asetuksen sisältö täsmentyy sen käsittelyn aikana.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotuksen lainsäädännöllisiin vaikutuksiin otetaan kantaa, kun sen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvoston käsittelyssä ja kansallisen valmistelun edetessä lisää tietoa.

6 Ahvenanmaan toimivalta

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

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotuksen käsittely neuvoston turvapaikka-työryhmässä alkanee syksyllä 2016. Ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty kirjallisesti EU-jaosto 6:ssa 4 - 12 päivänä elokuuta 2016. U-kirjelmää on käsitelty hallituksen EU-ministerivaliokunnassa kirjallisesti 18 ja 19 päivänä elokuuta 2016.

8 Valtioneuvoston kanta

Kansainvälistä suojelua hakevien laajamittainen ja hallitsematon saapuminen EU:n alueelle on kuormittanut sekä jäsenvaltioiden että koko unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää. On tärkeää, että ratkaisuja muuttoliikkeen hallitsemiseksi ja pakolaiskriisiin vastaamiseksi haetaan unionin tasolla ja että EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkalainsäädäntöä tarkastellaan kokonaisuutena.

Valtioneuvosto kannattaa uudelleensijoittamisen lisäämistä unionin alueella. Uudelleensijoittamistoiminta tulisi vakiinnuttaa myös niihin jäsenvaltioihin, joissa sitä ei ole perinteisesti harjoitettu. Uudelleensijoittamisella on mahdollista auttaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevia pakolaisia ja vähentää tarvetta turvautua salakuljettajien ja rikollisjärjestöjen apuun EU:n alueelle pääsemiseksi. Uudelleensijoittamisen tavoitteena tulee olla, että EU:n alueelle kohdistuva laittomien maahan tulijoiden paine vähenee ja päästään hallitumpaan, ennakoitavampaan ja humanitaarisempaan maahan tuloon. Uudelleensijoittamispäätöstä vuosittain tehtäessä tulee ottaa erityisesti määristä päätettäessä huomioon kulloinenkin maahan tulotilanne.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Suomi voi jatkossakin päättää itse vuosittain uudelleen sijoittamiensa henkilöiden määrästä. Jäsenvaltioita ei tule velvoittaa uudelleen sijoittamaan tiettyä osuutta EU:n alueelle uudelleensijoitettavien määrästä. Jäsenvaltioita tulisi sen sijaan kannustaa uudelleensijoittamiseen. Tässä valtioneuvosto pitää tärkeänä AMIF-rahastosta kutakin uudelleensijoitettua kohden maksettavaa 10 000 euron tukea. Ehdotuksen mukainen tuen maksaminen jatkossa vain EU:n uudelleensijoittamistoiminnalle ei ole kannatettavaa, koska se käytännössä vähentää jatkossa kansallisen pakolaiskiintiön käyttömahdollisuutta.

Vaikka ehdotettu uudelleensijoittamismenettely muistuttaa Suomen perinteistä, valintamenettelyltään nopeana ja tehokkaana pidettyä kiintiöpakolaismenettelyä, se ei vastaa sitä täysin. On tärkeää varmistaa, että nyt sovitavat menettelyt ovat nopeat ja tehokkaat ja vastaavat joustavasti muuttuviin olosuhteisiin.

U 36/2016 vp

Ehdotetut uudelleensijoitettavien valinta- ja poissuljentaperusteet eivät nekään täysin vastaa nykyisin Suomessa sovellettavia perusteita. Ehdotetuista uusista perusteista tarvitaan lisätietoa ennen lopullisen kannan muodostamista.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä komission pyrkimystä kannustaa uudelleensijoittamispolitiikallaan kolmansia maita yhteistyöhön turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksissä. Valittaessa maita, joista uudelleensijoittaminen tapahtuu, onkin perusteltua kiinnittää huomiota siihen, miten nämä maat kehittävät omaa turvapaikkajärjestelmäänsä, vähentävät alueeltaan jäsenvaltioihin suuntautuvaa laitonta maahantuloa ja tekevät yhteistyötä paluukysymyksissä.

Valtioneuvosto katsoo, että asetukselle ehdotettu oikeusperusta on asianmukainen ja että ehdotus on sekä toissijaisuusperiaatteen että suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Ehdotukseen otetaan kantaa muilta osin, taloudelliset vaikutukset mukaan lukien, kun sen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvoston käsittelyssä ja kansallisen valmistelun edetessä lisää tietoa. Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessin yhteydessä. Ehdotusta käsiteltäessä on otettava huomioon erityisesti myös komission ehdotus Dublin-asetukseksi. Tasattaessa hakijamääriä jäsenvaltioiden kesken Dublin-asetuksessa ehdotetun jakomekanismin mukaisesti laskennassa otettaisiin huomioon myös se, kuinka paljon jäsenvaltio on uudelleen sijoittanut kansainvälistä suojelua tarvitsevia EU:n uudelleensijoittamista koskevan asetuksen nojalla.