

Hallintovaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asetus uudelleensijoittamisesta) (U 36/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

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

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

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

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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 pako-

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2016 vp

laistilanteesta. 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 uhrit 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 tulla 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 määräenemmistöpäätöksellä. 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 kokoontuvan 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 maahantuloa ja tehdä yhteistyötä paluukysymyksissä.

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2016 vp

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.

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 maahantulijoiden paine vähenee ja päästään hallitumpaan, ennakoitavampaan ja humanitaarisempaan maahantuloon. Uudelleensijoittamispäätöstä vuosittain tehtäessä tulee ottaa erityisesti määrästä päätettäessä huomioon kulloinenkin maahantulotilanne.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Suomi voi jatkossakin päättää itse vuosittain uudelleen sijoitamiensa 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 soveltavat menettelyt ovat nopeat ja tehokkaat ja vastaavat joustavasti muuttuviin olosuhteisiin.

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2016 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. Resurssista 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suomen puheenjohtajuuskaudella vuonna 1999 hyväksytyn monivuotisen sisäasioiden toimintaohjelman, Tampereen ohjelman, tavoitteisiin on kuulunut yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luominen. Unionitasolla päätetyistä säännöksistä ja tehdyistä muista toimenpiteistä huolimatta todellinen edistyminen yhtenäisen järjestelmän aikaan saamiseksi on edennyt valitettavan hitaasti.

Maanosaamme jo pidempään kohdistunut maahanmuuttopaine on radikaalisti voimistunut vuonna 2015 seurauksin, että Euroopassa on syntynyt laaja ja hallitsematon maahanmuuttokriisi. Tässä tilanteessa etenkin Euroopan unionin voimassa oleva maahanmuuttosäännöstö on osoittautunut käytännössä toimimattomaksi. Komissio onkin ryhtynyt omalta osaltaan ripeästi toimenpiteisiin antamalla lainsäädäntö- ja toimenpide-ehdotuksia muuttoliikkeen saamiseksi hallintaan. Osa tähän kokonaisuuteen liittyvistä toimenpiteistä, kuten muuttoliikkeen hallintaa tukeva uusi Euroopan unionin meri- ja rajavartiolaitosjärjestelmä (HaVL 2/2016 vp), on hyväksytty ja säännöstö on tullut voimaan lokakuun 2016 alussa. Osaksi aiemmin tehtyjen lainsäädäntöpäätösten toimeenpano on osoittautunut vaikeaksi jäsenmaissa, ja osaksi ehdotusten käsittely on viivästynyt tai on vielä kesken.

Lisäksi komissio on antanut keväällä 2016 tiedonannon yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisesta (Common European Asylum System). Tiedonannossa tarkoitettu ensimmäinen CEAS-lainsäädäntöpaketti, joka koskee Dublin-asetusta (HaVL 34/2016 vp — U 31/2016 vp), Eurodac-rekisteriä (HaVL 31/2016 vp — U 30/2016 vp) ja Euroopan unionin turva-

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2016 vp

paikkavirastoa (HaVL 33/2016 vp — U 29/2016 vp), on annettu kuluvan vuoden toukokuussa. Sen lisäksi komissio on antanut toisen säädösehdotuskokonaisuuden heinäkuussa 2016: määritelmäasetus (HaVL 36/2016 vp — U 35/2016 vp), menettelyasetus (HaVL 35/2016 vp — U 34/2016 vp) ja vastaanottodirektiivi (HaVL 37/2016 vp — U 37/2016 vp).

Jälkimmäisen lainsäädäntöpaketin yhteydessä komissio on antanut laillisten maahantuloväylien lisäämiseksi valiokunnan käsiteltävänä olevan ehdotuksen asetukseksi uudelleensijoittamisesta. Asetusehdotuksen perustelujen mukaan kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden uudelleensijoittaminen on yksi siirtymään joutuneille, kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille tarjolla oleva keino tulla jäsenvaltioihin laillisesti ja turvallisesti sekä saada suojelua niin kauan kuin he sitä tarvitsevat. Se on myös keino osoittaa kansainvälistä solidaarisuutta ja jakaa vastuuta niiden kolmansien maiden kanssa, joihin tai joiden sisällä suuri määrä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ihmisiä on joutunut siirtymään. Lisäksi se on väline muuttoliikkeen ja kriisien hallintaan.

Valiokunta toteaa, että asetusehdotuksen mukaisen menettelyn tavoitteena on muun muassa vähentää laitonta maahantuloa, estää salakuljetusverkostoja hyötymästä tilanteesta ja vähentää niiden maiden painetta, joihin suuri määrä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ihmisiä on joutunut siirtymään.

Jäsenmaissa on jo vuosien ajan harjoitettu uudelleen sijoittamista joko kansallisesti tai monenvälisesti taikka tapauskohtaisesti. Käsiteltävänä oleva ehdotus perustuu muun muassa aiemmista järjestelyistä saatuihin kokemuksiin. Ehdotuksella pyritään yhtenäistämään jäsenvaltioiden uudelleensijoittamiskäytäntöjä luomalla toiminnalle yhteiset säännöt. Valiokunta kannattaa asetusehdotuksen pohjalta tapahtuvaa unionin tasolla toteutettavaa aiempaa jäsennellympää, vahvempaa, pysyvämpää ja kollektiivisempää lähestymistapaa uudelleensijoittamiseen. Komission ehdotuksen perusteluissa todetaan, että unionin olisi voitava esiintyä yhtenä rintamana kansainvälisillä foorumeilla, antaa yksi yhteinen lupaus maailmanlaajuisiin uudelleensijoittamisaloitteisiin osallistumisesta ja saada siten näkyvyyttä EU:n toimille. Valiokunta korostaa tavoitetta saada unionin kansainväliset kumppanit kantamaan osansa vastuusta toimenpiteisiin osallistumisesta.

Valiokunta toteaa, ettei ehdotus vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan hyväksyä ja panna täytäntöön kansallisia uudelleensijoittamisjärjestelyjä, sikäli kuin ne eivät vaaranna asetuksen mukaisen tavoitteiden saavuttamista. Kuitenkin on huomattava, että jäsenvaltioita on tarkoitus tukea taloudellisesti 10 000 eurolla kutakin uudelleen sijoitettavaa kohden vain silloin, kun uudelleen sijoittaminen tapahtuu säädettävän asetuksen mukaisesti. Nykyisin AMIF-rahastosta maksettava tuki on 6 000 euroa uudelleensijoitettavaa kohti. Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että tuen maksaminen vain EU:n uudelleensijoittamistoiminnalle ei ole kannatettavaa, koska se käytännössä vähentää jatkossa kansallisen pakolaiskiintiön käyttömahdollisuutta.

Ehdotuksella on tarkoitus ottaa käyttöön unionin uudelleensijoittamiskehys, jonka puitteissa tietty määrä kansainvälistä suojelua tarvitsevia kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä sijoitettaisiin jäsenvaltioiden alueelle vuosittain. Kehyksen täytäntöönpanoon kuuluu uudelleensijoittamisohjelman vahvistaminen. Siinä määriteltäisiin tarkemmin, mistä maista tai miltä alueilta uudelleen sijoittaminen tapahtuu ja miten eri jäsenvaltiot osallistuvat oh-

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2016 vp

jelmaan. Valiokunta toteaa, että Suomen tulisi voida jatkossakin vuosittain päättää uudelleen sijoittamiensa henkilöiden määrästä niin, ettei jäsenvaltiota velvoitettaisi uudelleen sijoittamaan tiettyä osuutta EU:n alueelle uudelleensijoitettavien määrästä. Valiokunta tähdentää, että määriteltäessä niitä alueita ja kolmansia maita, joista uudelleensijoittaminen tapahtuu, tulee ottaa huomioon tärkeänä perusteena kyseisten kolmansien maiden tosiasiallinen yhteistyö unionin kanssa muuttoliike- ja turvapaikka-asioissa.

Ehdotuksessa määritellään uudelleensijoitettavien henkilöiden valinta- ja poissulkemiskriteerit. Valintakriteereillä muun muassa laajennetaan uudelleen sijoittaminen koskemaan tietyissä tapauksissa myös niitä henkilöitä, jotka eivät ole kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella. Uudelleensijoittamisen mahdollisuus koskee sellaisia kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka ovat joutuneet siirtymään joko toiseen maahan tai oman maansa sisällä hyvin perustellusta vainotuksi tulemisen pelosta tai koska on perusteltu syy uskoa, että he joutuisivat todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa vahinkoa. Komission ehdotuksessa luetaan erikseen niitä haavoittuvassa asemassa olevia henkilöiden ryhmiä, jotka voidaan hyväksyä uudelleen sijoitettavien kohdennetuissa järjestelmissä. Esimerkkinä voidaan mainita riskiryhmiin kuuluvat naiset ja tytöt sekä ilman huoltajaa olevat lapset.

Asetusehdotus sisältää tavallisen ja nopeutetun valintamenettelyn. Tavallisen menettelyn, joka vastaa suurin piirtein Suomen pakolaishiirtojen valintamenettelyä, tulisi kestää pääsääntöisesti korkeintaan kahdeksan kuukautta. Tässä menettelyssä henkilölle myönnettäisiin joko pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema. Nopeutetussa menettelyssä tulisi pääsääntöisesti neljässä kuukaudessa tutkia toissijaisen suojeluaseman saamisen edellytykset, mikä merkitsisi sitä, että uudelleensijoitetulla on oikeus hakea jäsenmaahan saavuttuaan turvapaikkaa.

Valiokunta suhtautuu alustavasti asetusehdotukseen yleisellä tasolla myönteisesti. Muuttoliikekriisin hallinta edellyttää jäsenmaiden yhteisiä ja yhtenäisiä johdonmukaisia toimenpiteitä sääntöjen hyväksymisessä, niiden toimeenpanossa ja soveltamisessa. Uudelleensijoittamistyöhön on saatava osallistumaan myös ne jäsenvaltiot, jotka eivät ole tähän saakka kantaneet asianmukaisesti vastuutaan tässä työssä. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella asetusehdotus sisältää kuitenkin käytännön toiminnan kannalta useita tulkinnanvaraisia asioita. Osaa ehdotuksen käsitteistä käytetään vakiintuneista käyttötavoista poikkeavalla tavalla, ja osa käsitteistä poikkeaa pakolaisoikeudessa käytetyistä termeistä. Lisäksi on olennaista, että uudelleensijoittamisprosessi on selkeä, toimiva ja tehokas. Esimerkiksi henkilöitä koskevien esitysten tulee olla ammattitaidolla laadittuja ja laadukkaita. Valiokunta katsoo, että asian jatkokäsittelyssä on perusteellisesti arvioitava asetusehdotusta yksityiskohtineen ja kiinnitettävä tällöin tarkemmin huomiota myös siihen, sisältyykö asetusehdotukseen esimerkiksi epätarkoituksenmukaisina pidettäviä elementtejä.

Valiokunta ottaa ehdotukseen kantaa muilta osilta osin ja tarvittaessa muutoinkin edellä lausuttua tarkemmin, kun direktiiviehdotuksen sisällöstä ja sen merkityksestä on saatu tarkemmin tietoa neuvoston käsittelyssä ja kansallisen valmistelun edetessä. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä CEAS-lainsäädäntökokonaisuuteen liittyviin eri lausuntoihinsa. Valiokunnan saaman informaation perusteella on mahdollista, että komission ehdotuksiin sisältyy yksityiskohdissa päällekkäisyyttä ja jonkin asteista ristiriitaisuutta. Erikseen onkin aiheellista korostaa tarvetta koordinoi-

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2016 vp

da lainsäädäntöehdotusten käsittelyä muun muassa johdonmukaisuuden ja sääntelyn yhteensopivuuden varmistamiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 7.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2016 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Euroopan unionin pyrkimys yhtenäistää ja harmonisoida turvapaikkasääntelyään ja -käytäntöään on tervetullut. Turvapaikanhakijoiden oikeuksia ei kuitenkaan saa rajoittaa tai heikentää entisestään. Tällä hetkellä laillisia keinoja päästä katastrofialueilta Eurooppaan on hyvin rajoitetusti, ja tämä pakottaa ihmiset turvautumaan ihmissalakuljettajiin tai käyttämään vaarallisia kulkureittejä. Komission esitys turvapaikanhakijoiden uudelleensijoittamisesta on sikäli kannatettava, että se tarjoaa uudelleensijoittamisen myötä mahdollisuuden turvallisten ja laillisten reittien käyttämiseen kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville. Lisäksi on hyvä, että se tarjoaa mahdollisuuden lisätä uudelleensijoittamiseen jo osallistuvien jäsenvaltioiden, kuten Suomen, tarjoamia uudelleensijoittamispaikkoja sekä perustaa uudelleensijoittamisohjelmia niissä jäsenmaissa, jotka eivät vielä niihin ole osallistuneet.

Komission esityksessä on kuitenkin ongelmallista se, että jäsenmaat jatkossakin voisivat itse päättää vuosittain uudelleen sijoittamiensa henkilöiden määrästä. Ehdotuksen mukaan asetus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan hyväksyä ja panna täytäntöön kansallisia uudelleensijoittamisjärjestelyjä. Vaarana on, että jäsenmaat jatkossakin voisivat kieltäytyä vastaanottamasta uudelleensijoittamisen tarpeessa olevia turvapaikanhakijoita itsemääräämisoikeuteensa vedoten. Sen sijaan EU:n tulisi sopia pysyvät kiintiöt jokaiselle jäsenmaalle sekä toimiva mekanismi, jolla pakolaiset voidaan jakaa ja sijoittaa jäsenmaihiin. Jokaisen jäsenmaan tulee kantaa vastuunsa ja osallistua turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseen oman kiintiönsä perusteella. Järjestelmän tulisi olla joustava turvapaikanhakijoiden määrien mukaan, ja kiintiöiden kokoa voisi tarpeen mukaan muuttaa senhetkisestä tilanteesta riippuen. Unionilla pitäisi myös olla mahdollisuus langettaa sanktioita niille jäsenmaille, jotka kieltäytyvät vastaanottamasta oman kiintiönsä verran turvapaikanhakijoita.

Komission esityksessä määritellään myös uudelleensijoitettavien henkilöiden valinta- ja poissulkemiskriteerit. Uudelleensijoitettavien poissulkemiskriteereiden mukaan ulkopuolelle jäisivät henkilöt, jotka ovat syyllistyneet eräisiin vakaviin rikoksiin tai joiden kohdalla maahan pääsyn epäämisen edellytykset ulkorajalla täyttyvät. Uudelleensijoituksen ulkopuolelle jäisi myös, jos kansainvälisen suojelun perusteella annetun luvan jatkamiselle ei ole perusteita tai jos henkilö on oleskellut unionin alueella tai yrittänyt tulla sinne laittomasti viiden edeltävän vuoden aikana. Lisäksi poissulkemiskriteerit koskisivat myös henkilöitä, jotka on aiemmin uudelleensijoitettu johonkin toiseen jäsenvaltioon tai joiden uudelleensijoittamisesta jokin jäsenvaltio on aiemmin kieltäytynyt viimeisen viiden vuoden aikana.

Turvapaikanhakijoiden keinot saapua EU:n jäsenmaihiin pakoon humanitaarista kriisiä eivät saa vaikuttaa oikeuteen hakea ja saada turvapaikkaa tai oikeuteen uudelleensijoittamiseen. Kauhun ja sorron alta pois pakenevalta ihmiseltä ei voi vaatia perehtyneisyyttä ajankohtaisesta sääntelystä ja oikeuksista, ja kriittisessä tilanteessa myös laittomat keinot otetaan käyttöön Eurooppaan pääsemiseksi. Esityksessä on siis äärimmäisen huolestuttavaa se, että turvapaikanhakijoita rangaistaan poissulkemiskriteereiden perusteella uudelleensijoittamisoikeuden hylkäämisellä sen takia, että he ovat omatoimisesti saapuneet tai pyrkineet EU:n alueelle. Uudelleensijoittamisoikeuden epää-

Valiokunnan lausunto HaVL 38/2016 vp
Eriävä mielipide

minen on kohtuutonta ja rankaisee perusteettomasti henkilöitä, jotka pakenevat sortoa ja sotaa. Komission esitys sotii lisäksi YK:n pakolaisyleissopimuksen 31 artiklaa vastaan, jonka mukaan sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, missä heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna ja jotka ovat luvatta tulleet tai luvatta oleskelevat sopimusvaltion alueella. Tähän taustaan katsoen poissulkemiskriteereiden ulottuminen koskemaan myös omatoimisesti turvapaikanhakijoina EU:n alueelle saapuneita ja siellä oleskelleita henkilöitä on perusteetonta ja epäinhimillistä.

Komission esityksessä ehdotetaan laajennettavan myös uudelleensijoitettavien henkilöiden valintaa koskevat kriteerit siten, että myös tietyt jäsenvaltioissa oleskelevien henkilöiden perheenjäsenet voisivat täyttää valintakriteerit uudelleensijoittamisesta. Tämä on ongelmallista, sillä perheen yhdistämisen perusteella jo Euroopassa oleskelevien perheenjäsenten luokse tulevat voitaisiin esityksen perusteella sisällyttää uudelleensijoitettavien määrään. Esityksen mukainen toimintatapa jättäisi järjestelmän merkityksen vähäiseksi, mikäli unionin uudelleensijoittamisjärjestelmän sisälle sijoitetaan nykyisten kiintiöpakolaisina hyväksytyjen henkilöiden lisäksi myös ne henkilöt, jotka ovat oikeutettuja perheen yhdistämiseen. Perheen yhdistäminen pitää säilyttää uudelleensijoittamisjärjestelmästä erillisenä ja täydentävänä mekanismina, jotta perheenjäsenillä jää laillinen mahdollisuus saapua Euroopan unionin jäsenmaahan perheensä luokse. Uudelleensijoittamisen ja perheen yhdistämisen käytön ei tulisi rajoittaa toisiaan.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7.10.2016

Anders Adlercreutz r